



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
CURSO DE MESTRADO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: ORDEM JURÍDICA CONSTITUCIONAL

FERNANDO ANTÔNIO DE FREITAS LIMA

**O DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS COMO
INSTRUMENTO PARA A REDUÇÃO DA POBREZA NO BRASIL**

FORTALEZA
2015

FERNANDO ANTÔNIO DE FREITAS LIMA

O DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS COMO INSTRUMENTO
PARA A REDUÇÃO DA POBREZA NO BRASIL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Direito. Área de Concentração: Ordem Jurídica Constitucional.

Orientadora: Profa. Dra. Juliana Cristine Diniz Campos

FORTALEZA
2015

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca da Faculdade de Direito

-
- L732d Lima, Fernando Antônio de Freitas.
 O direito internacional dos direitos humanos como instrumento para a redução da pobreza no Brasil / Fernando Antônio de Freitas Lima. – 2015.
 236 f. : il. color. ; 30 cm.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza, 2015.
 Área de concentração: Ordem Jurídica Constitucional.
 Orientação: Profa. Dra. Juliana Cristine Diniz Campos.
1. Direitos Humanos. 2. Pobreza. 3. Globalização. I. Título.

FERNANDO ANTÔNIO DE FREITAS LIMA

O DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS COMO INSTRUMENTO
PARA A REDUÇÃO DA POBREZA NO BRASIL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Direito. Área de Concentração: Ordem Jurídica Constitucional.

Aprovada em: ____/____/____.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Juliana Cristine Diniz Campos (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Emmanuel Teófilo Furtado
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Newton de Menezes Albuquerque
Universidade de Fortaleza (UNIFOR)

A minha mãe, Elenira, e a meus irmãos, Luís e Cláudia, cuja simplicidade e alegria de viver me ensinaram qual é a verdadeira riqueza da vida.

A meu filho, o pequeno João Antônio, na esperança de lhe inspirar a seguir o bom caminho da educação.

AGRADECIMENTOS

À Ana Jouse, companheira de alegrias e tristezas, por compreender, apoiar e cuidar para que a trajetória até aqui fosse permeada de bons momentos.

À Profa. Dra. Juliana Cristine Diniz Campos, por ter aceitado o desafio de orientar este trabalho e pelo imenso crescimento que proporcionou com suas observações sempre precisas.

Aos Professores Doutores Emmanuel Teófilo Furtado e Newton de Menezes Albuquerque, pela disponibilidade para participação na banca examinadora e inestimáveis contribuições.

Ao Exmo. Desembargador do Trabalho Dr. Plauto Carneiro Porto, que, desde o início, incentivou a realização deste trabalho.

Aos Professores e discentes do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC, em especial ao Prof. Dr. Hugo de Brito Machado Segundo, por mostrar os caminhos para a excelência acadêmica.

Aos colegas do Tribunal Regional do Trabalho da 7ª Região, pelo indispensável apoio.

Aos colegas da graduação, que, mesmo à distância, acompanharam com bastante interesse a jornada que culminou com a vertente dissertação.

“[...] neste mundo interligado em que vivemos, é evidente que um futuro fundado na pobreza maciça em meio à abundância é economicamente ineficiente, politicamente insustentável e moralmente indefensável.”

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – RDH 2005

RESUMO

O presente trabalho se propõe a estudar as possibilidades oferecidas pela abordagem da pobreza na perspectiva do direito internacional dos direitos humanos, analisando a efetividade dessa abordagem no contexto específico da realidade brasileira. A pobreza pode ser entendida como uma das consequências do capitalismo globalizado. Desse modo, a análise restrita ao âmbito doméstico de cada estado pode se revelar limitada. Essa constatação traz à tona a importância do direito internacional dos direitos humanos. Partindo desses pressupostos, o presente trabalho investiga como o direito internacional dos direitos humanos pode cooperar para minimizar a pobreza. Para isso, busca-se, primeiramente, contextualizar a problemática da pobreza na contemporaneidade, sobretudo em face do fenômeno da globalização. Em seguida, procura-se identificar um conceito de pobreza consentâneo com as teorias mais atuais a respeito do tema e, em especial, as ideias trabalhadas no âmbito da Organização das Nações Unidas. Numa terceira etapa, cuida-se de compilar as normas de direitos humanos que se relacionam com a pobreza, assim como as teorias tendentes a justificar o enfrentamento desse problema com uma abordagem de direitos humanos. Por fim, focando a realidade brasileira, investiga-se o grau de efetividade e as possibilidades que se abrem para a utilização dos direitos humanos, como instrumento para redução da pobreza no Brasil. O estudo empreendido revelou que a abordagem dos direitos humanos é adequada e profícua no campo de combate à pobreza na realidade brasileira, embora muitos horizontes abertos por essa perspectiva ainda continuem inexplorados. A pesquisa empreendida foi, basicamente, bibliográfica e documental, incluindo tratados internacionais, a Constituição Federal do Brasil de 1988, relatórios elaborados pela ONU, além da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos e do Supremo Tribunal Federal.

PALAVRAS-CHAVE: Direitos humanos. Direito internacional dos direitos humanos. Pobreza. Globalização. Organização das Nações Unidas.

ABSTRACT

This paper aims to examine the possibilities offered by poverty approach from the perspective of international human rights law, analyzing the effectiveness of this approach in the specific context of Brazilian reality. Poverty can be seen as one of the consequences of globalized capitalism. Thus, the analysis restricted to the domestic context of each state may prove limited. This finding raises the relevance of international human rights law. Based on these assumptions, this study investigates how international human rights law can cooperate to minimize poverty. For this, first we seek to contextualize the problem of poverty in the contemporary world, especially in the face of the globalization phenomenon. Then we seek to identify a concept of poverty in line with the most current theories on the subject and in particular the ideas worked within the United Nations. In a third step, care is taken to compile the human rights standards relating to poverty, as well as the theories tending to justify facing this problem with a human rights approach. Finally, focusing on the Brazilian reality, we investigate the degree of effectiveness and the possibilities opened by the use of human rights as a tool for poverty reduction in Brazil. The study undertaken showed that the human rights approach is appropriate and useful in the field of combating poverty in the Brazilian reality, although many horizons opened by this outlook remain unexplored. The undertaken research was basically bibliographical and documentary, including international treaties, the 1988 Federal Constitution of Brazil, reports by the UN, as well as jurisprudence of the Inter-American Court of Human Rights and the Brazilian Supreme Court.

Keywords: Human rights. International human rights law. Poverty. Globalization. United Nations.

LISTA DE TABELAS

| | |
|--|-----|
| Tabela 1 – Acórdãos do STF que contém o termo “pobreza” | 147 |
| Tabela 2 – Acórdãos do STF que contém a expressão “mínimo existencial” | 151 |
| Tabela 3 – Acórdãos do STF que contém a expressão “direito à educação” | 156 |
| Tabela 4 – Acórdãos do STF que contém a expressão “direito à saúde” | 158 |
| Tabela 5 – Acórdãos do STF que contém a expressão “direito à moradia” | 161 |

LISTA DE SIGLAS

| | |
|--------|---|
| ACNUDH | Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos |
| AIDS | Síndrome da Imunodeficiência Adquirida |
| BIRD | Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento |
| CADH | Convenção Americana sobre Direitos Humanos |
| CAT | Comitê contra a Tortura |
| CDC | Comitê sobre os Direitos da Criança |
| CDESC | Comitê de Direitos Econômicos Sociais e Culturais |
| CDH | Comitê de Direitos Humanos |
| CDI | Carta Democrática Interamericana |
| CED | Comitê para a Proteção de Todas as Pessoas contra os Desaparecimentos Forçados |
| CEDM | Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher |
| CEDR | Comitê para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial |
| CEPAL | Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe |
| CF | Constituição Federal |
| CIDH | Corte Interamericana de Direitos Humanos |
| CMW | Comitê para a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros das Suas Famílias |
| CODC | Convenção sobre os Direitos da Criança |
| COEA | Carta da Organização dos Estados Americanos |
| COEDM | Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher |
| COEDR | Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial |
| COMIDH | Comissão Interamericana de Direitos Humanos |
| CRPD | Comitê sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência |
| CSA | Carta Social das Américas |
| DDD | Declaração das Nações Unidas sobre o Direito ao Desenvolvimento |
| DUDH | Declaração Universal dos Direitos Humanos |
| EC | Emenda Constitucional |
| ECOSOC | Conselho Econômico e Social |
| FAO | Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação |

| | |
|--------|--|
| FMI | Fundo Monetário Internacional |
| IBGE | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| IDG | Índice de Desigualdade de Gênero |
| IDH | Índice de Desenvolvimento Humano |
| IDHAD | Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado à Desigualdade |
| IPEA | Instituto de Economia Aplicada |
| IPH | Índice de Pobreza Humana |
| IPM | Índice de Pobreza Multidimensional |
| LOAS | Lei Orgânica da Assistência Social |
| OIT | Organização Internacional do Trabalho |
| OMC | Organização Mundial do Comércio |
| OMPI | Organização Mundial da Propriedade Intelectual |
| ONG | Organização Não-Governamental |
| ONU | Organização das Nações Unidas |
| ONUDI | Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial |
| PIB | Produto Interno Bruto |
| PIDCP | Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos |
| PIDESC | Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais |
| PNAD | Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios |
| PNUD | Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento |
| POF | Pesquisa de Orçamento Familiar |
| PQLI | Physical Quality of Life Index |
| RDH | Relatório de Desenvolvimento Humano |
| STF | Supremo Tribunal Federal |
| UFC | Universidade Federal do Ceará |
| UNESCO | Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura |
| UNICEF | Fundo das Nações Unidas para a Infância |

SUMÁRIO

| | | |
|---------|--|----|
| 1 | INTRODUÇÃO..... | 16 |
| 2 | DIREITOS HUMANOS, ÉTICA E ECONOMIA: UMA ANÁLISE SOBRE O PAPEL DOS DIREITOS HUMANOS NO CONTEXTO DE UMA ECONOMIA GLOBALIZADA..... | 21 |
| 2.1 | Globalização econômica: Aspectos históricos e viés ideológico..... | 21 |
| 2.2 | A soberania na era da globalização..... | 27 |
| 2.3 | Globalização, pobreza e direitos sociais..... | 31 |
| 2.4 | Ética e direitos humanos: por uma outra globalização..... | 36 |
| 3 | POBREZA: DE QUE SE TRATA E COMO MENSURÁ-LA?..... | 44 |
| 3.1 | Em busca de uma concepção multidimensional de pobreza..... | 49 |
| 3.2 | Amartya Sen e a pobreza como privação de capacidades..... | 52 |
| 3.2.1 | <i>A situação de desemprego nos EUA e na Europa Ocidental.....</i> | 55 |
| 3.2.2 | <i>Mortalidade nos EUA – a situação dos negros.....</i> | 56 |
| 3.2.3 | <i>Mortalidade, nutrição e analfabetismo na Índia e na África Subsaariana.....</i> | 56 |
| 3.3 | Um critério de pobreza adequado à realidade brasileira..... | 57 |
| 3.3.1 | <i>Linhas de pobreza regionais.....</i> | 58 |
| 3.3.2 | <i>O Índice de Pobreza Multidimensional – IPM.....</i> | 59 |
| 4 | DIREITOS HUMANOS E O TRATAMENTO NORMATIVO DA POBREZA..... | 63 |
| 4.1 | O arcabouço normativo do direito internacional dos direitos humanos no contexto do enfrentamento da pobreza..... | 64 |
| 4.1.1 | <i>Documentos Globais.....</i> | 65 |
| 4.1.1.1 | <i>A Carta das Nações Unidas.....</i> | 65 |
| 4.1.1.2 | <i>A Declaração Universal dos Direitos Humanos.....</i> | 66 |
| 4.1.1.3 | <i>O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos.....</i> | 68 |
| 4.1.1.4 | <i>O Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.....</i> | 69 |
| 4.1.1.5 | <i>A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (COEDR).....</i> | 70 |
| 4.1.1.6 | <i>A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (COEDM).....</i> | 71 |

| | | |
|---------|--|----|
| 4.1.1.7 | <i>A Convenção sobre os Direitos da Criança (CODC).....</i> | 71 |
| 4.1.1.8 | <i>A Declaração das Nações Unidas sobre o Direito ao Desenvolvimento (DDD).....</i> | 72 |
| 4.1.2 | <i>Documentos regionais do sistema interamericano.....</i> | 74 |
| 4.1.2.1 | <i>A Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH).....</i> | 74 |
| 4.1.2.2 | <i>A Carta da Organização dos Estados Americanos (COEA).....</i> | 74 |
| 4.1.2.3 | <i>A Carta Democrática Interamericana (CDI).....</i> | 77 |
| 4.1.2.4 | <i>A Carta Social das Américas (CSA).....</i> | 77 |
| 4.2 | O arcabouço teórico subjacente à abordagem da pobreza numa perspectiva dos direitos humanos..... | 79 |
| 4.3 | A pobreza como violação de um grupo específico de direitos humanos: A posição do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH)..... | 82 |
| 4.3.1 | <i>Razões para utilizar a abordagem dos direitos humanos na elaboração de estratégias de redução da pobreza.....</i> | 83 |
| 4.3.2 | <i>O processo de formulação, implantação e monitoramento de uma estratégia de redução da pobreza baseada nos direitos humanos.....</i> | 85 |
| 4.3.2.1 | <i>Identificação dos pobres.....</i> | 85 |
| 4.3.2.2 | <i>Estrutura nacional e internacional de direitos humanos.....</i> | 87 |
| 4.3.2.3 | <i>Igualdade e não-discriminação.....</i> | 88 |
| 4.3.2.4 | <i>Definição de objetivos, referenciais e prioridades.....</i> | 88 |
| 4.3.2.5 | <i>Participação.....</i> | 89 |
| 4.3.2.6 | <i>Controle e responsabilização.....</i> | 90 |
| 4.3.2.7 | <i>Assistência e cooperação internacional.....</i> | 91 |
| 4.3.2.8 | <i>Integração de normas específicas de direitos humanos.....</i> | 92 |
| 4.4 | Um direito humano a ser livre da pobreza..... | 93 |
| 4.4.1 | <i>Liberdade da pobreza como uma pretensão de natureza moral: a abordagem da pobreza numa concepção ampla de direitos humanos.....</i> | 93 |
| 4.4.2 | <i>Liberdade da pobreza como uma pretensão de natureza jurídica: a abordagem da pobreza numa concepção restrita de direitos humanos.....</i> | 94 |
| 4.4.2.1 | <i>O direito a ser livre da pobreza como decorrência das obrigações já reconhecidas nos tratados internacionais</i> | 95 |
| 4.4.2.2 | <i>A pobreza como violação do direito ao desenvolvimento.....</i> | 95 |
| 4.4.2.3 | <i>Pobreza como violação a um nível adequado de vida.....</i> | 96 |

| | | |
|---------|--|-----|
| 4.5 | Thomas Pogge e a pobreza como violação dos Direitos Humanos..... | 97 |
| 4.5.1 | <i>Ações como causa da pobreza.....</i> | 98 |
| 4.5.2 | <i>Omissões como causa da pobreza.....</i> | 99 |
| 4.5.3 | <i>Fatores institucionais.....</i> | 101 |
| 4.5.4 | <i>A ordem global como causa da pobreza massiva.....</i> | 102 |
| 4.5.4.1 | <i>A tese da responsabilidade puramente doméstica.....</i> | 103 |
| 4.5.4.2 | <i>A visão otimista da presente ordem global.....</i> | 104 |
| 4.5.4.3 | <i>A ordem global atual como meramente menos benéfica do que poderia ser.....</i> | 105 |
| 4.6 | Arjun Sengupta e a pobreza como violação do direito ao desenvolvimento | 110 |
| 4.6.1 | <i>Identificando o direito, seus beneficiários e a obrigação.....</i> | 114 |
| 4.7 | Polly Vizard e a pobreza como violação do direito humano a um nível adequado de vida..... | 115 |
| 4.7.1 | <i>Diferenças entre direitos civis e políticos de um lado e direitos econômicos, sociais e culturais de outro.....</i> | 118 |
| 4.7.2 | <i>As contribuições da jurisprudência das cortes de direitos humanos.....</i> | 123 |
| 4.7.3 | <i>Obrigações coletivas no campo da pobreza e dos direitos humanos.....</i> | 126 |
| 4.8 | Pobreza como causa ou consequência da violação dos Direitos Humanos... | 128 |
| 5 | O DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS E O ENFRENTAMENTO DA POBREZA NO BRASIL..... | 132 |
| 5.1 | A aplicação dos direitos humanos no âmbito do direito interno brasileiro.. | 132 |
| 5.1.1 | <i>O status normativo dos tratados de direitos humanos no ordenamento jurídico brasileiro.....</i> | 135 |
| 5.1.2 | <i>Jurisprudência do STF sobre pobreza e direitos relacionados.....</i> | 144 |
| 5.1.2.1 | <i>Metodologia utilizada.....</i> | 144 |
| 5.1.2.2 | <i>Pobreza e mínimo existencial.....</i> | 146 |
| 5.1.2.3 | <i>Direito à educação.....</i> | 155 |
| 5.1.2.4 | <i>Direito à saúde e direito à alimentação.....</i> | 157 |
| 5.1.2.5 | <i>Direito à moradia, direito à energia elétrica, direito à água, direito ao saneamento básico e padrão de vida adequado.....</i> | 160 |
| 5.2 | A implementação das normas de direitos humanos por meio dos mecanismos previstos no direito internacional dos direitos humanos..... | 163 |
| 5.2.1 | <i>Organismos internacionais de proteção e promoção dos direitos humanos....</i> | 164 |
| 5.2.2 | <i>Corte Internacional de Justiça.....</i> | 165 |

| | | |
|-------|---|-----|
| 5.2.3 | <i>Conselho Econômico e Social, a Comissão de Direitos Humanos e Conselho de Direitos Humanos</i> | 165 |
| 5.2.4 | <i>Comitê de Direitos Humanos</i> | 169 |
| 5.2.5 | <i>Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CDESC)</i> | 174 |
| 5.2.6 | <i>Comitê sobre a Eliminação da Discriminação Racial (CEDR), Comitê sobre a Eliminação da Discriminação Contra a Mulher (CEDM) e Comitê para os Direitos da Criança (CDC)</i> | 180 |
| 5.2.7 | <i>Comissão Interamericana de Direitos Humanos (COMIDH) e Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH)</i> | 187 |
| 5.3 | A efetividade dos direitos humanos enquanto instrumento para redução da pobreza no Brasil: balanço e perspectivas | 192 |
| 5.3.1 | <i>Perspectivas para a utilização dos direitos humanos como instrumento para a redução da pobreza no Brasil</i> | 197 |
| 6 | CONCLUSÃO | 204 |
| | REFERÊNCIAS | 211 |
| | ANEXO A – EMENTA DA DECISÃO PROFERIDA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NA RECLAMAÇÃO Nº 4.374 | 228 |
| | ANEXO B – EMENTA DA DECISÃO PROFERIDA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO Nº 639.337 | 230 |
| | ANEXO C – EMENTA DA DECISÃO PROFERIDA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 598.212 | 234 |

1 INTRODUÇÃO

No fim do século XVIII, Malthus levantou a tese de que, caso a expansão da raça humana não fosse controlada, faltaria alimento para a população mundial, posto que a população crescia em escala geométrica, ao passo que a produção de alimentos aumentava em escala aritmética. (REALE; ANTISERI, 2007, p. 310). Sua teoria não se confirmou no que diz respeito à produção de alimentos, pois o desenvolvimento tecnológico e a capacidade de produção de bens alcançam, a cada dia, patamares mais extraordinários, não sendo demasiado afirmar que existe, atualmente, um consenso de que os alimentos produzidos no mundo são suficientes para abastecer satisfatoriamente a sua população.

O problema que se verifica, todavia, não diz respeito à escassez de alimentos, ou mesmo de riquezas, mas a sua má distribuição, pois enquanto uma parcela reduzida da população concentra a maior parte das riquezas, parcela significativa vive em condições indignas. E com o processo de globalização da economia, o quadro de concentração da renda vem se agravando nas últimas décadas, como alerta Comparato (2007, p. 541).

Analisando os efeitos da globalização como ela se apresenta atualmente, Sen e Kliksberg (2010, p. 17 e ss.) defendem que, ainda que sejam notáveis os benefícios trazidos por esse fenômeno, há uma fundamental questão a ser debatida e que diz respeito à justiça na distribuição das riquezas produzidas no mundo. Para os autores, não basta o argumento de que com a globalização todos experimentaram um incremento da renda, pois o ponto fulcral para julgar o arranjo econômico atual é a justiça quanto à divisão dos benefícios.

De qualquer modo, mesmo em termos absolutos, a pobreza desponta como uma situação alarmante. A esse respeito, é emblemático o levantamento realizado no ano de 2000 pelo Banco Mundial, no qual se afirma que "dos 6 bilhões de pessoas, 2.8 bilhões vivem com menos de 2 dólares por dia e 1.2 bilhões com menos de 1 dólar por dia". (GÁRATE, 2007). Em face desses dados, Stiglitz (2002, p. 25) afirma que a crescente pobreza mundial representa o maior desafio para os economistas da atualidade. Marks (2010, p. 603, tradução nossa), na mesma esteira, aponta a pobreza como um dos grandes desafios dos direitos humanos, acrescentando que "[...] o mais aceito entendimento acerca dos direitos humanos é que eles existem supostamente para fortalecer os pobres em sua luta contra os obstáculos para a superação da miséria"¹.

Nesse ponto é importante destacar que, embora o critério objetivo de aferição da

¹ No original: [...] the more widely accepted understanding of human rights is that they are supposed to empower the poor in their struggle against the obstacles to the liberation from misery.

pobreza, considerando estritamente a renda, tenha sido largamente utilizado, esse paradigma vem se modificando, o que se deve, em grande medida, aos estudos e contribuições de Amartya Sen, maior responsável pela criação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), hoje utilizado pela Organização das Nações Unidas (ONU) para avaliar os problemas ligados à pobreza no mundo.

Em grandes linhas, tem-se o baixo nível de renda como uma das causas da pobreza, mas isso não pode levar à identificação entre baixa renda e pobreza. Com apoio nas ideias de Sen (2010, *passim*), a pobreza passou a ser compreendida como “privação de capacidades”. Segundo o autor, essa abordagem é mais precisa, em suma, porque “[...] concentra-se em privações que são intrinsecamente importantes [...] existem outras influências sobre a privação de capacidades [...] e a relação instrumental entre baixa renda e baixa capacidade é variável entre comunidades e até mesmo entre famílias e indivíduos.” (SEN, 2010, p. 120-121).

A pobreza, destarte, é entendida aqui em uma acepção multidimensional, englobando, não só a escassez de renda, mas também a privação de capacidades e a exclusão social. Nessa perspectiva, a pobreza revela-se, de fato, associada a diversas violações à dignidade da pessoa humana e, portanto, representa um grande desafio para os direitos humanos.

Mas qual seria exatamente a relação entre pobreza e direitos humanos? Partindo-se do entendimento de que a dignidade da pessoa humana é o núcleo axiológico a partir do qual emergem os direitos humanos, é possível distinguir, como o faz Costa (2008), três paradigmas existentes nos estudos que têm como objeto a relação entre pobreza e direitos humanos. Num primeiro, a pobreza é tida como violação de um grupo determinado de direitos humanos. Existe, outrossim, a concepção de pobreza como violação de um direito humano específico. Numa última abordagem, a pobreza seria um fato social encarado como causa ou consequência da violação de direitos humanos.

De todo modo, no contexto que se descortina na atualidade, a pobreza, estando estreitamente relacionada com o arranjo econômico proporcionado pelo capitalismo globalizado, não pode, aparentemente, ser completamente compreendida e, portanto, enfrentada no âmbito restrito dos Estados nacionais. Em outros termos, a pobreza desponta como um problema ético global a desafiar a humanidade enquanto gênero e suscita, consequentemente, respostas em nível global. (OLIVEIRA, 2010, p. 20).

Nesse contexto, vem à tona a importância do direito internacional dos direitos humanos, como instrumento propenso a gerar repercussões no âmbito supranacional. Não obstante, em que pese o caráter normativo de instrumentos como o Pacto Internacional dos

Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), a efetivação dos direitos neles previstos ainda se depara com grandes dificuldades.

No Brasil, o problema da pobreza é particularmente grave e possui raízes históricas. (GALEANO, 2013, *passim*). Juntamente com os outros países latino-americanos, o Brasil forma o continente mais desigual do mundo, de acordo com relatório conjunto da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), do Instituto de Economia Aplicada (IPEA) e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD. (COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE *et al.*, 2003). No mencionado relatório, denominado “Rumo ao objetivo do milênio de reduzir a pobreza na América Latina e o Caribe”, também há o reconhecimento de que o crescimento econômico não gera necessariamente a superação da pobreza, o que insere o Brasil no imbricado contexto de complexas relações entre economia globalizada, distribuição justa de riquezas e direitos humanos.

A miséria é um dos maiores problemas dos tempos atuais, como alerta Alvarenga (1998, p. 184), que sublinha o constrangedor “contraste entre o excesso de potência que criou as condições para uma guerra exterminadora, e o excesso de impotência que condena grandes massas humanas à fome.”

Nessa conjuntura, a Organização das Nações Unidas (ONU) vem, paulatinamente, intensificando suas ações sobre o problema da pobreza, valendo ressaltar, nesse sentido, a criação, em 1990, do Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH), que constitui uma análise anual do desenvolvimento no mundo, tendo como foco o ser humano. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2012c).

Em 2003 e 2006 a pobreza foi o tema central do RDH e em 2010 o RDH apresentou, ao lado do já conhecido Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), outros três índices, merecendo destaque o Índice de Pobreza Multidimensional. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2012d). É indiscutível, portanto, a relevância e a atualidade do tema, sobretudo no Brasil, que se encontra inserido no continente considerado pela ONU como o mais desigual do mundo.

Por outro lado, a conjuntura de capitalismo globalizado enseja a adoção de medidas em âmbito internacional. Porém, a efetividade das normas de direito internacional dos direitos humanos, como instrumentos de fomento do desenvolvimento e da redução da pobreza, é ainda bastante polêmica. Desse modo, o estudo que ora se apresenta mostra-se como contributo ao aperfeiçoamento técnico de institutos do direito internacional dos direitos humanos e para a consequente expansão das possibilidades de utilizá-lo de forma efetiva na suplantação da

pobreza no Brasil.

Destarte, o tema “O Direito Internacional dos Direitos Humanos como Instrumento para a Redução da Pobreza no Brasil” mostra-se polêmico, relevante e atual. Além disso, é consentâneo com a linha de pesquisa do Curso de Mestrado da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará (UFC) denominada “A Tutela Jurídica dos Direitos Fundamentais”, afeiçoando-se, em particular, com o Projeto Geral “Efetividade da função jurisdicional do Estado”.

Assim, o vertente trabalho tem o objetivo geral de investigar as possibilidades de contribuição do direito internacional dos direitos humanos para a superação ou, pelo menos, redução da pobreza no Brasil. De modo mais específico, propõe-se a estudar a relação entre pobreza e o processo de globalização da economia, fomentando reflexões sobre as repercussões éticas e jurídicas desse fenômeno; identificar os significados de pobreza, levando em conta as contribuições mais atuais e a posição oficial da ONU; analisar as relações entre pobreza e direitos humanos; e, enfim, examinar o direito internacional dos direitos humanos, conhecendo os instrumentos e mecanismos que podem cooperar para a redução da pobreza no Brasil, observando sua efetividade e seus limites. A cada um desses objetivos específicos corresponde um dos quatro Capítulos do desenvolvimento da presente dissertação.

Este trabalho foi produzido seguindo uma abordagem predominantemente teórica. Nesse sentido, buscou-se explorar, compilar e submeter à crítica as principais construções teóricas e discussões doutrinárias acerca dos temas centrais da pesquisa: direito internacional dos direitos humanos, pobreza e as relações entre economia e direitos humanos. Para isso, foram consultados livros de doutrina e periódicos das áreas de Direitos Humanos, Direito Internacional, Filosofia do Direito e tópicos específicos de economia.

Com o intuito de enriquecer as discussões propostas e robustecer os pontos de vista defendidos ao longo do estudo, utilizou-se, sempre que se mostrou pertinente, dados estatísticos relativos à pobreza obtidos em relatórios da Organização das Nações Unidas (ONU) divulgados em sua página eletrônica.

Do mesmo modo, isto é, buscando incrementar o debate teórico, ao se investigar a efetividade do direito internacional dos direitos humanos no Brasil, fez-se uso de pesquisa documental, incluindo relatórios elaborados no âmbito da ONU, além de decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos e do Supremo Tribunal Federal (STF).

A pesquisa empreendida, portanto, foi, basicamente, bibliográfica, buscando compreender o problema e encontrar soluções a partir da análise da literatura já publicada em livros, artigos de revistas especializadas, publicações avulsas, imprensa escrita e dados oficiais

publicados na rede mundial de computadores; e documental, incluindo tratados internacionais, a Constituição Federal do Brasil de 1988, relatórios elaborados pela ONU, além da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos e do Supremo Tribunal Federal.

2 DIREITOS HUMANOS, ÉTICA E ECONOMIA: UMA ANÁLISE SOBRE O PAPEL DOS DIREITOS HUMANOS NO CONTEXTO DE UMA ECONOMIA GLOBALIZADA

Este capítulo inicial tem como principal propósito contextualizar historicamente o tema que será explorado ao longo do vertente trabalho. De modo mais específico, pretende-se destacar aspectos da conjuntura econômica do mundo contemporâneo que influenciam significativamente o debate acerca da pobreza e que justificam a sua abordagem na perspectiva do direito internacional dos direitos humanos.

De antemão, esclarece-se que a possibilidade de problematizar a pobreza à luz das normas de direito interno, em especial a Constituição Federal (CF), não foi olvidada. No entanto, os motivos que serão expostos neste capítulo proporcionam uma forte convicção de que o fenômeno da pobreza possui raízes que extrapolam as fronteiras nacionais e desafiam o poder de ação dos Estados individualmente considerados. Em uma palavra: a pobreza é, atualmente, um problema global. Nesse contexto, uma perspectiva jurídica do mesmo modo global, como a proporcionada pelo arcabouço dos direitos humanos, pode se revelar mais adequada.

Não é demais lembrar, porém, que, como em qualquer outro tema de direito, os ordenamentos internacional e nacional são interdependentes e complementares entre si. Com isso, sublinha-se, desde já, que o tratamento do assunto da pobreza no âmbito do direito interno também possui inegável importância, embora essa perspectiva não seja abordada no presente estudo, cujo foco é a abordagem dos direitos humanos.

Mas, afinal, quais são as características do mundo contemporâneo que inserem a pobreza como tema central na agenda internacional, abrindo a possibilidade para que se utilize o direito internacional dos direitos humanos como aporte para o seu enfrentamento? A resposta para essa pergunta será apresentada nos próximos tópicos, a partir de uma pesquisa bibliográfica multidisciplinar, que traz contribuições de juristas, economistas e filósofos.

2.1 Globalização econômica: Aspectos históricos e viés ideológico

Um dos processos mais importantes do mundo contemporâneo é a globalização, fenômeno multifacetado que influencia de modo substancial diversos aspectos da vida humana. Sua face econômica possui relação direta com o tema da pobreza e, por esse motivo, buscar-se-á investigar esse fenômeno de modo mais detalhado, neste e nos próximos dois tópicos. O objetivo é apontar uma conceituação, delinear os aspectos históricos mais importantes, identificar seu viés ideológico, sua interferência na soberania dos Estados e analisar como suas

características, influenciando a promoção dos direitos econômicos e sociais, moldam o debate em torno do combate à pobreza. De início, pois, cumpre entender o que significa globalização econômica.

Albuquerque (2010, p. 545) alerta que poucos pensadores são precisos ao conceituar globalização. Talvez porque, como pontua Faria (1999, p. 59), a globalização econômica não possua um conceito unívoco, sendo muitas as faces desse fenômeno. O mencionado autor ilustra bem a complexidade do tema ao enumerar um extenso rol com as principais transformações sociais, econômicas, jurídicas e políticas ocasionadas pela globalização, a saber:

[...] a dissolução da importância econômica das fronteiras geográficas, a desterritorialização da produção, a desregulamentação dos mercados, a interdependência funcional e patrimonial das esferas produtiva e financeira, a fragmentação dos procedimentos de representação e decisão política, a desconstitucionalização, a deslegalização e a desformalização dos direitos sociais, o crescente aparecimento de riscos não calculáveis ou previsíveis, os novos processos de formação da normatividade, o advento de mecanismos inéditos de resolução de conflitos, etc. (FARIA, 1999, p. 10).

Diante dessa complexidade, não se mostra simples a tarefa de atribuir a esse termo um conceito técnico-científico a partir do qual se possa estudar as suas implicações jurídicas. Contudo, pode-se afirmar, de início e seguindo os passos de Gonçalves (1999, p. 24), que globalização econômica compreende um complexo processo em que as trocas internacionais de bens, serviços e capitais são intensificadas de modo extraordinário, ao passo que a concorrência nos mercados internacionais é acirrada e os sistemas econômicos nacionais integram-se de uma maneira mais intensa.

Em linhas gerais, Pfetsch (1998, p. 103) define globalização como “[...] a liberalização generalizada do comércio, tal como praticada pelo GATT e agora pela Organização Mundial do Comércio [...]”, conduta que “[...] pressiona a concorrência interestatal [...]” e “[...] agrava as rivalidades na distribuição”.

Alguns autores associam a globalização ao sistema capitalista, como Müller (2005, p. 5), que defende o seguinte: “se podemos falar de 'globalização', trata-se de uma globalização sob a lei do capital; em outras palavras, a mundialização é uma monetarização.”

Em conceito bastante conciso e esclarecedor, Stiglitz (2002, p. 9) trata a globalização como

[...] a maior integração dos países e povos do mundo que tem sido proporcionada pela enorme redução de custos de transporte e comunicação, e a quebra de barreiras artificiais aos fluxos de bens, serviços, capitais, conhecimento, e (em menor grau) pessoas através das fronteiras. (STIGLITZ, 2002, p. 9, tradução nossa).²

² No original: [...] the closer integration of the countries and peoples of the world which has been brought about

As contribuições supra são suficientes para se compreender, em grandes linhas, o significado do termo globalização. Trata-se, enfim, de processo de intensa aproximação dos países no globo, acentuando as trocas culturais e econômicas, o que se tornou possível, em grande parte, em face do desenvolvimento tecnológico que reduziu o custo e o tempo despendidos com comunicação e transporte de bens e pessoas.

Esse fenômeno, como destacado anteriormente, possui múltiplas faces. O foco deste estudo, entretanto, será a sua face econômica. Não se olvida que ao lado da globalização econômica existem outras globalizações, como a globalização cultural, que também pode repercutir sobre aspectos importantes dos direitos humanos. Todavia, por questões metodológicas, este trabalho se restringirá a abordar a globalização econômica, por tocar mais de perto ao tema da pobreza.

Muitos estudiosos, de diversas áreas do conhecimento, têm ressaltado a existência de uma identidade entre as características do processo de globalização econômica e as principais diretrizes da ideologia neoliberal. Entre os juristas, pode-se citar autores como Piovesan (2000, p. 221-247), Sarmiento (2006, p. 223) e Bonavides (2009, p. 137-143), que afirmam categoricamente ser o conteúdo ideológico da globalização econômica nutrido pela corrente neoliberal do capitalismo.

Os dois primeiros autores apontam como comprovação empírica dessa afirmação o Consenso de Washington, política estabelecida pelo Fundo Monetário Internacional (FMI ou “Fundo”) em 1989, por meio da qual os bancos internacionais impuseram aos países em desenvolvimento, que se encontravam com sérias dificuldades estruturais, uma série de medidas econômicas neoliberais como condição para o recebimento de ajuda financeira. De fato, como pontua Stiglitz (2002, p. 53), essas medidas eram baseadas no tripé: privatização, austeridade fiscal e desregulamentação da economia.

Nas palavras de Piovesan (2000, p. 242),

O processo de globalização econômica, inspirado na agenda do chamado “Consenso de Washington”, passou a ser sinônimo das medidas econômicas neoliberais voltadas para a reforma e a estabilização das denominadas “economias emergentes”. Tem por plataforma o neoliberalismo, a redução das despesas públicas, a privatização, a flexibilização das relações de trabalho, a disciplina fiscal para a eliminação do déficit público, a reforma tributária e a abertura do mercado ao comércio exterior.

Para Bonavides (2009, p. 140), a globalização econômica é um movimento deliberadamente inspirado em valores capitalistas neoliberais e liderado pelo grupo dos países

by the enormous reduction of costs of transportation and communication, and the breaking down of artificial barriers to the flows of goods, services, capital, knowledge, and (to a lesser extent) people across borders.

mais ricos do globo, ou superpotências, e, em tom bastante crítico, afirma o autor: “onde, ontem, medravam as ideologias de dominação e as ditaduras fatais à liberdade e à civilização, hoje medram os interesses das superpotências, que governam os rumos da globalização.”

Entre os filósofos, colhe-se, em sentido análogo, a contribuição de Oliveira (2010, p. 225), para quem

A Globalização é o resultado de opções políticas específicas, marcadas por inúmeros pressupostos, radicados em determinada teoria econômica, o neoliberalismo, que toma a hegemonia sistêmica que caracteriza a dinâmica das sociedades capitalistas como o elemento central de sua leitura da realidade econômica atual.

Na opinião desses autores, portanto, a globalização, do ponto de vista ideológico, não é uma fórmula vazia e não pode ser entendida como um processo espontâneo. Antes, a globalização é um fenômeno econômico de feições ideológicas bem definidas. Para compreender melhor esse viés ideológico da globalização econômica, no entanto, é necessário investigar o contexto histórico em que tal fenômeno ganhou força.

Sachs (1998, p. 2-3) sustenta que a tendência de propagação do capitalismo constitui uma das notas essenciais do processo de globalização. Para o autor, a globalização se iniciou com as grandes navegações no período de Vasco da Gama e evoluiu continuamente desde então, acompanhando o desenvolvimento do Capitalismo que teve sua infância com a expansão marítimo-comercial em direção ao Oceano Índico; sua adolescência com o desenvolvimento do comércio na Renascença, em especial nas cidades de Gênova, Veneza, Sevilha e Lisboa; e sua primeira fase adulta nos séculos XVIII e XIX, com centro em Amsterdã e na Inglaterra. (SACHS, 1998, 3).

Faria (1999, p. 61), embora também reconhecendo que a globalização não é um fenômeno recente, explica, porém, que o termo “globalização econômica” ganhou força e significado a partir das inúmeras e importantes transformações ocorridas nas décadas de 70, 80 e 90, no âmbito institucional, político, comercial, financeiro e tecnológico, impulsionadas pela crise do padrão monetário mundial (com o fim da paridade dólar – ouro) e dos choques do petróleo de 1973/1974 e 1978/1979.

De acordo com o referido autor, a crise do padrão monetário ocasionou a erosão do dólar como moeda-reserva internacional, ocasionando a flutuação do câmbio, o enfraquecimento da regulação prevista no tratado de Bretton Woods e a abertura do mercado dos países desenvolvidos aos produtos industrializados provenientes dos países em desenvolvimento. Os choques do petróleo, por outro lado, desencadearam o aumento súbito e vertiginoso do preço relativo dos bens, provocando crise de lucratividade, desequilíbrios comerciais, instabilidade das taxas de câmbio e de juros, descontrole dos balanços de

pagamentos, agravamento das dívidas externas dos países em desenvolvimento, aumento da inflação, estagnação do crescimento econômico e paralisação temporária dos mercados. Como resposta a essa situação de crise e estagnação econômica ocorreu “[...] a progressiva desregulamentação dos mercados financeiros, a crescente revogação dos monopólios estatais e a veloz abertura no comércio mundial de serviços de informação.” (FARIA, 1999, p. 61-65).

Desde a crise do liberalismo que culminou com a quebra da bolsa de Nova York em 1929, imperavam as ideias de John Maynard Keynes, que defendia, em seu livro “Teoria geral do emprego, do juro e da moeda”, a intervenção do Estado na economia para regular a preferência pela liquidez da moeda, o estímulo para investir e a propensão a consumir, criando, dessa forma, um contraponto ao *laissez faire* e à auto-regulação defendida pelos teóricos clássicos desde Adam Smith. (HUGON, 2009, p. 405-412). Com a aplicação das teorias keynesianas, os países centrais experimentaram três décadas de significativo crescimento econômico. (HOBSBAWN, 1988, p. 221).

Na crise de 1973, entretanto, os governos europeus de matriz keynesiana se mostraram ineficazes em apresentar uma resposta rápida, abrindo espaço para que as correntes liberais retomassem a hegemonia. (LEITÃO, 2010, p. 29). Pode-se dizer, portanto, que o ápice do processo de globalização coincide com o momento histórico em que, em crise, o sistema capitalista se reinventa de maneira mais radical, sob a bandeira do neoliberalismo.

Em que pese a inegável importância dessa circunstância histórica, fatores políticos-institucionais contribuíram de modo decisivo para que o processo de globalização ganhasse as feições neoliberais hoje observadas. Stiglitz (2002, p. 3-22) fornece grandiosa contribuição para compreensão desse aspecto, na medida em que analisa o processo de globalização que ganhou força nas últimas décadas a partir de sua intrincada relação com as atividades desenvolvidas pelas instituições financeiras ligadas às nações unidas: Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial e Organização Mundial do Comércio.

Como lembra o prêmio Nobel em economia, o Fundo e o Banco Mundial foram criados como resultado da Conferência das Nações Unidas realizada na cidade de Breton Woods em julho de 1944. A denominação completa do Banco Mundial é Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), o que demonstra, de modo inequívoco, qual o seu propósito inicial. A ideia no início era, portanto, criar órgãos internacionais que coordenassem os esforços e facilitassem a reconstrução da Europa pós-guerra. (STIGLITZ, 2002, p. 11).

Por trás da criação do FMI, como pontua Stiglitz (2002, p. 12), está uma ideia central fortemente influenciada pelas teorias Keynesianas, as quais foram largamente aplicadas como resposta à crise de 30: a ideia de que, muitas vezes, o livre mercado não funciona bem e

necessita de intervenção de um órgão que exerça a função de planejamento e coordenação, como o Estado no âmbito nacional. O Fundo Monetário Internacional, então, fora fundado com a crença de que, para estabilizar a economia mundial, fazia-se necessário uma ação coletiva a nível global, assim como a criação da ONU apoiou-se na crença de que uma ação coletiva era necessária para estabilizar a política internacional.

Apesar de ter sido projetado em uma situação excepcional, o Fundo Monetário Internacional continuou em atividade após a reconstrução da Europa. Superada a crise econômica da década de 70, o FMI desempenhou um papel central na assistência financeira aos países em desenvolvimento da América Latina, cujas estruturas econômicas encontravam-se bastante debilitadas. De modo semelhante, após a queda do muro de Berlim, o Fundo tomou a frente no processo de auxílio aos países que iniciavam a transição para a economia de mercado. Some-se a isso o fato de que, mesmo os países que não necessitam do suporte financeiro direto do Fundo, consideram importante sua aprovação, como meio de facilitar o acesso ao mercado internacional de crédito. Tudo isso tem reforçado a centralidade do Fundo Monetário Internacional no cenário internacional, que, atualmente, desempenha um papel de supremacia na economia mundial. (STIGLITZ, 2002, p. 14, 17-18).

Desde a década de 80, entretanto, o apoio financeiro do Fundo só é concedido mediante acerto para o cumprimento estrito de uma cartilha econômica caracterizada pela ideologia liberal, especialmente marcada pela exigência de abertura do mercado e adoção de medidas de austeridade fiscal. (STIGLITZ, 2002, p. 13,18). Essa cartilha foi corporificada no chamado Consenso de Washington, que representava o pensamento comum do FMI, do Banco Mundial e do Tesouro norte-americano. Para Stiglitz (2002, p. 15), as exigências liberais do consenso de Washington têm contribuído para que as instituições financeiras internacionais, em especial o Fundo Monetário Internacional, tenham falhado em alcançar seus propósitos iniciais.

Ademais, o Fundo Monetário Internacional é controlado pelo denominado G-7, grupo composto pelos sete países que, em tese, teriam as economias mais pujantes do planeta. Esse grupo é formado por Estados Unidos, Japão, Alemanha, Canadá, Itália, França, e Reino Unido. Os Estados Unidos, porém, são o único país com poder de veto. Aspecto fundamental para compreender esse organismo internacional é o fato de que os países são representados nas reuniões por seus Ministros de Estado das Finanças ou pelos presidentes dos respectivos bancos centrais. Trata-se de pessoas que atuam no mercado financeiro e que voltarão para o mercado financeiro após cumprirem seus mandatos. Em suma, portanto, o FMI, assim como as demais instituições financeiras internacionais, é controlado por pessoas que, em última instância, representam os interesses financeiros de grupos corporativos que atuam nos países mais ricos

do globo. (STIGLITZ, 2002, p. 18-19).

Diante do exposto, pode-se afirmar que globalização econômica é o processo, facilitado pelos avanços tecnológicos, através do qual o capitalismo, agindo por meio das grandes corporações e instituições financeiras transnacionais, se impõe gradativamente como sistema econômico hegemônico, consagrando, em escala global, a partir da década de 70, os valores neoliberais e a lógica de mercado a eles inerente.

Essas características, como se verá logo adiante, têm forte impacto sobre a soberania dos Estados e, conseqüentemente, sobre a capacidade destes de dar observância às normas instituidoras de direitos econômicos e sociais. Por tal motivo, a compreensão do fenômeno da globalização econômica, e de suas imbricadas relações com a atividade dos Estados, revela-se fundamental para compreender, enfim, o contexto em que são discutidas as estratégias para redução da pobreza.

2.2 A soberania na era da globalização

O conceito de soberania surge como condição essencial para a construção do Estado Moderno, como ensina Bonavides (2012, *passim*). Faria (1999), associando a ideia de nação à de soberania, entende que essa última seria o

[...] direito de uma comunidade ou de um povo de se autodeterminar politicamente e de fazer valer, dentro de seu território, a universalidade de suas decisões, como o resultado objetivo da capacidade de uma sociedade historicamente integrada de se constituir livremente e de se organizar de modo independente.

Bodin e Hobbes foram pioneiros na teorização da soberania. O primeiro enfatizava o monopólio do poder legislativo do Estado, ao passo que Hobbes apontava que era o monopólio do uso da força ou da coerção física que caracterizava a soberania. Hobbes entendia o conceito de soberania dentro da perspectiva do Estado Absoluto. (MIRANDA, 2004). Posteriormente, essa concepção é significativamente modificada a partir das ideias de Rousseau (2000, p. 39-40), para quem a soberania não é “[...] mais que o exercício da vontade geral [...]” e, por tal motivo, não pode ser alienada ou dividida.

Aproveitando-se dos termos propostos acima, pode-se dizer, em outras palavras, que soberania é o poder de autodeterminação de um povo dentro do território que ocupa e no qual faz valer suas decisões políticas, agindo de modo independente em relação a outros povos politicamente organizados.

Diante da força dos grandes grupos corporativos transnacionais e das imposições de medidas neoliberais pelos bancos internacionais, questiona-se, atualmente, se o Estado poderá fazer valer suas decisões políticas, mantendo sua soberania, atributo inerente à própria

concepção de Estado. Estão em jogo a independência e a autonomia dos Estados. (OLIVEIRA, 2006).³

Em face do contexto apresentado, Pfetsch (1998, p. 106-107) indica que existem pelo menos três correntes de pensamento acerca das consequências da globalização, a saber: os economistas liberais, como Sachs, que enxergam na globalização um meio de fazer prevalecer os benefícios de bem-estar; os neomarxistas e keynesianos, como Scharpf, que vislumbram a perda de confiança e de soberania do Estado, com o consequente surgimento de crises sociais; e os representantes da escola intervencionista, como Glyn, para quem a globalização traz boas possibilidades no que diz respeito à competência reguladora do Estado.

Pfetsch (1998, p. 103), não obstante, parece se filiar à segunda corrente. Isto é, para o referido autor a globalização representa uma ameaça à soberania do Estado, pois

[...] o aumento das atividades internacionais, que um estado nacional sozinho não dá conta de realizar; a abertura dos mercados, como consequência da constituição de um mercado interno europeu e da liberalização mundial do comércio, desencadeou processos que ignoram, em larga medida, a autoridade dos Estados nacionais.

Scharpf (2011, p. 11), ao analisar os desafios dos Estados europeus diante do processo de globalização, examina os diversos setores afetados pelas mudanças econômicas pós-crise de 1970, pontuando, por exemplo, os efeitos dessas transformações sobre o emprego e sobre a política fiscal, chegando a conclusão de que

Em um ambiente internacional de mercados abertos de produtos e capitais, os países são embarçados no uso de muitos instrumentos políticos que eles tinham utilizado nas últimas décadas e enfrentam novos desafios para seus objetivos de geração de emprego e viabilidade fiscal do Estado do Bem-Estar Social. (SCHARPF, 2011, p. 11, tradução nossa).⁴

Nessa mesma linha de pensamento, Cohen (2003, p. 420) advoga que “[...] os processos de globalização tendem a solapar a capacidade dos Estados para o exercício das funções cruciais de controle e regulação da economia e da sociedade”. Faria (1997, p. 44) afirma, no mesmo sentido, que “[...] a transnacionalização dos mercados debilitou o caráter essencial da soberania”. Para explicar sua assertiva, utiliza-se de dados do Centro de Estudos e Pesquisas sobre as Empresas Multinacionais da Universidade de Paris – X (*Nanterre*), e informa que, já no começo da década de 80, os maiores conglomerados transnacionais, num total de 886, controlavam praticamente três quartos da produção industrial mundial.

³ No texto citado a autora explica a diferença entre independência e autonomia, consignando que “De modo geral, a independência, como elemento jurídico indispensável para a existência do Estado, é o aspecto formal da soberania. Tem-se a autonomia como o aspecto material que pode ser graduado conforme a situação e a atitude desempenhada pelo Estado” (p. 84).

⁴ No original: In an international environment of open product and capital markets, countries are constrained in the use of many policy instruments which they had employed in past decades, and they facing new challenges to their employment goals and to the fiscal viability of the welfare state.

Esse dado demonstra de modo irrefutável o poder de barganha que tais conglomerados possuem frente aos Estados. O poder econômico concentrado nas mãos desse restrito grupo coloca-os em posição de exigir dos Estados isenções fiscais, obras de infraestrutura, entre outros benefícios, como condições para direcionar os seus investimentos. Decorre dessa circunstância o acirramento da concorrência entre os diversos Estados que competem para atrair os investimentos, na expectativa de gerar crescimento econômico. No fim das contas,

Não é o Estado que impõe sua ordem jurídica sobre esses conglomerados; são eles que, podendo concentrar suas linhas de produção nos países que oferecerem as melhores contrapartidas para seus investimentos, acabam selecionando as legislações nacionais às quais irão se submeter. (FARIA, 1997, p. 45).

Para Albuquerque (2010, p. 545-546) a globalização econômica tem como pilar um “Economicismo que se apóia na crença quase religiosa do virtuosismo do mercado e na crítica a qualquer forma de restrição do mesmo, inclusive nas situações em que isso for exigível, visando tutelar a individualidade do homem.” Indo mais além em sua crítica, o autor afirma que, de acordo com a lógica ora predominante no processo de globalização, “Em caso de conflito entre um direito individual e a supremacia dos mercados, deve sempre prevalecer o último, cabendo ao Estado incidir apenas na estrita esfera onde o mercado não se provar competente.” (ALBUQUERQUE, 2010, p. 546).

Chegando a conclusão bastante similar à de Faria, Albuquerque (2010, p. 547) chama a atenção para o que denomina de “agigantamento inaudito das grandes empresas e corporações”, cujas estratégias de deslocamento de suas estruturas de produção impossibilitam os Estados de lhes controlar minimamente, “[...] dado o hiato entre a natureza cosmopolita da economia capitalista, e o teor nacional das instituições estatais.”

Analisando a situação dos países latino-americanos no contexto da globalização, Faria (2015, p. 130) destaca a perda da autonomia dos Estados, sobretudo em face de suas incipientes democracias, afirmando que:

Neste momento em que algumas nações latino-americanas vêm conseguindo manter intocada a democracia representativa, reunindo as condições institucionais mínimas para assegurar a plenitude dos direitos humanos no seu sentido liberal-clássico, ou seja, como direitos voltados ao reconhecimento da propriedade privada, da igualdade jurídica e das liberdades de expressão e iniciativa, as recentes mudanças econômicas no mundo contemporâneo vêm relativizando a autonomia dos Estados nacionais e alimentando uma dissimulada hostilidade contra a própria ideia de democracia, nas sociedades periféricas e dependentes.

Após elucidar a conjuntura acima, isto é, depois de ressaltar a fragilidade das democracias e economias latino-americanas, Faria (2015, p. 131) questiona a possibilidade de coexistência dessas democracias frágeis com a adoção de políticas econômicas ortodoxas

impostas aos países latino-americanos por organizações financeiras transnacionais, como o Banco Mundial e o FMI, cuja cartilha liberal inclui a limitação de demanda, redução da produção por habitante, do nível de uso da capacidade de produção disponível, com efeitos como a deterioração na distribuição de renda e do padrão de vida de contingentes expressivos da população.

Faria (2015, p. 135) alerta, ainda, para a precária participação dos países latinos nos organismos financeiros internacionais, asseverando que

[...] as nações latino-americanas têm participado mais como detentoras passivas do que como gestoras ativas das vantagens e resultados alcançados pelos organismos internacionais multilaterais que, paradoxalmente, ajudaram a criar. No âmbito desses organismos, as nações latino-americanas muitas vezes são tratadas como permanente fonte de problemas, acusadas de violar direitos fundamentais, degradar o meio ambiente, fomentar migrações, ignorar a propriedade intelectual e impor o protecionismo comercial.

Em face desses argumentos, Faria (2015, p. 137), embora reconhecendo, num primeiro momento, o aumento de competitividade e os ganhos de escala proporcionados pela progressiva inserção de um Estado numa economia globalizada, conclui, de modo categórico, que, num segundo momento, o resultado desse processo é a redução da soberania nacional e da autonomia política.

Entre os que veem na globalização uma ameaça à soberania, destaca-se, ainda, Bonavides (2009, p. 142), para quem as consequências da globalização “[...] poderão se configurar fatais caso as formulações do neoliberalismo prevaleçam e continuem a conduzir, sem contraste, a política de concretização da globalidade”. Hobsbawm (2007, p. 41), em sentido análogo, aponta as ameaças da globalização para o poder do Estado de conduzir suas políticas, já que, de acordo com seu pensamento,

Temos uma economia mundial em rápida globalização, baseada em empresas privadas transnacionais que se esforçam ao máximo para viver fora do alcance das leis e dos impostos do Estado, o que limita fortemente a capacidade dos governos, mesmo os mais poderosos, de controlar as economias nacionais.

A corrente neomarxista ou keynesiana parece estar com a razão, como corrobora o rol de autores acima citados. Partindo do pressuposto de que o processo de globalização adquire, após a crise do petróleo da década de 70, índole essencialmente neoliberal, não há como conceber tal processo, nos moldes em que se apresenta atualmente, senão como uma ameaça ao modelo tradicional de soberania, sobretudo para os países em desenvolvimento.

Tomando-se o exemplo dos países da América Latina, observa-se a nítida desigualdade de condições de concorrência no mercado internacional. Esses países, que alcançaram a industrialização tardiamente e de modo irregular, sofreram durante cinco séculos

com a exploração dos países industrializados, que os reduziram à condição de fornecedores de matéria-prima e de mercado consumidor para os produtos manufaturados, o que comprometeu em diversos aspectos as bases de suas já debilitadas economias. (GALEANO, 2010, *passim*).

No entanto, antes de superar as graves dificuldades e deficiências decorrentes de séculos de exploração e submissão, tais países se veem em um ambiente internacional de acirrada competição, sem qualquer poder de barganha ou de resistência às imposições neoliberais dos conglomerados transnacionais que agem por intermédio das instituições financeiras internacionais, como o FMI, o que restou demonstrado com o Consenso de Washington.

É difícil vislumbrar, nesses moldes de globalização, as perspectivas positivas de bem-estar que liberais, como Sachs e Dolar, preveem. Se, por um lado, é certo que a globalização cria boas oportunidades; por outro, tais oportunidades são distribuídas de modo desigual, beneficiando os países mais ricos, em detrimento dos mais pobres. Esse fato é reconhecido pela própria Organização das Nações Unidas (ONU), como se observa no Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) de 1999. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1999).

A conclusão a que se chega, portanto, é a de que o processo de globalização da economia afeta a soberania dos Estados, sobretudo a dos países em desenvolvimento, restringindo-a.

2.3 Globalização, pobreza e direitos sociais

Ao analisar os efeitos da globalização econômica, Stiglitz (2002, p. 4) não nega os benefícios alcançados por alguns países. Pelo contrário, reconhece que a abertura para o mercado internacional tem proporcionado a muitos países níveis de crescimento econômico que não seriam possíveis em outro contexto. O crescimento das exportações, por exemplo, desempenha um papel central na política industrial que tem trazidos muitos ganhos para alguns Estados asiáticos e melhorado significativamente a vida de muitas pessoas.

Além disso, a globalização tem reduzido as distâncias e, conseqüentemente, o sentimento de isolamento, proporcionando a pessoas que vivem nos países em desenvolvimento o acesso a um nível de conhecimento muito superior ao que, mesmo as pessoas mais abastadas, poderiam alcançar um século atrás. Os próprios protestos antiglobalização, organizados por meio do uso da rede mundial de computadores, servem como ilustração das possibilidades positivas do processo de globalização. Ademais, a globalização, compreendida como força motriz por trás das exigências para abertura de mercado, pode ocasionar, ao lado das

consequências negativas decorrentes da entrada de produtos importados nos mercados dos países em desenvolvimento, alguns corolários positivos, como a redução de preços de alguns bens, como ocorreu na Jamaica. (STIGLITZ, 2002, p. 5).

Nada obstante, as promessas da globalização não se concretizaram para todos. Na verdade, apesar de o mundo ter experimentado na década de 90 um crescimento econômico médio de 2,5% ao ano, o número de pessoas consideradas pobres sob o critério exclusivamente monetário cresceu no mesmo período. Na África, as aspirações alimentadas pelos processos de independência não foram alcançadas e, ao contrário, o continente observou o agravamento da miséria e o declínio dos padrões de vida. (STIGLITZ, 2002, p. 5).

Na Rússia, assim como em outros países que fizeram a transição do comunismo para a economia de mercado, a promessa de uma inédita prosperidade transformou-se, na verdade, em uma situação de pobreza sem precedentes. Realidades parecidas são compartilhadas por países da América Latina. (STIGLITZ, 2002, p. 6).

A verdade é que forçar países com parques industriais débeis a liberalizarem o mercado, colocando suas vulneráveis indústrias em competição aberta com indústrias estrangeiras fortemente estruturadas, mostrou-se desastroso para muitas economias em desenvolvimento, que viram suas indústrias perderem espaço, com a consequente redução do nível de emprego, trazendo a pobreza como resultado. (STIGLITZ, 2002, p. 17).

De acordo com Stiglitz (2002, p. 6-7), existe um certo paradoxo nas atitudes dos países ocidentais desenvolvidos no concernente ao estabelecimento das regras em que se dá o processo de globalização: eles exigem dos países em desenvolvimento a eliminação de barreiras, mas têm mantido suas restrições à entrada de produtos agrícolas provenientes dos países pobres, privando-os da tão necessária renda decorrente de exportações. Do mesmo modo, os países que dirigem as instituições à frente do processo de globalização impõem a extinção do subsídio governamental à atividade agrícola nos países em desenvolvimento, mas eles próprios subsidiam suas produções agrícolas.

Outro aspecto prejudicial aos países em desenvolvimento foi o encruescimento, por meio dos arranjos pactuados no *Uruguay Round*, das regras internacionais sobre direito de propriedade, o que encareceu demasiadamente a produção de medicamentos por países como Brasil e Índia. Em resumo, “[...] o Ocidente tem determinando a agenda da globalização, garantindo que ela agregue uma parcela desproporcional dos benefícios, à custa do mundo em desenvolvimento. [...] O resultado foi que alguns dos países mais pobres do mundo tornaram-

se, realmente, piores.” (STIGLITZ, 2002, p. 7, tradução nossa).⁵

Não bastasse o fato de não proporcionar os benefícios prometidos ou ao menos esperados, a globalização apresenta um preço bastante alto, pois, via de regra, compromete de modo preocupante os recursos naturais, corrompe o processo político e provoca mudanças culturais, sem outorgar o tempo necessário para uma adaptação adequada. (STIGLITZ, 2002, p. 8).

A globalização, como já restou demonstrado neste trabalho, representa, após a crise do petróleo da década de 70, o abandono das ideias keynesianas e a radicalização dos postulados liberais. Com esse viés, a ideia do Estado mínimo ressurgiu fortalecida. Mais que isso, com a generalização da lógica neoliberal imposta pelos países mais ricos do globo e pelos conglomerados transnacionais, os países pobres, onde há maior violação aos direitos sociais, se veem obrigados a adotar a concepção de estado como mero garantidor da ordem. Com sua autonomia mitigada e inserido num mercado internacional de concorrência acirrada, o Estado já não possui o mesmo poder para tornar efetivos os direitos sociais. O resultado disso é o agravamento da pobreza e das desigualdades sociais.

A relação entre globalização e pobreza é reconhecida pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e também pelo Banco Mundial, como salienta Piovesan (2012, p. 252), concluindo que “a globalização econômica tem agravado ainda mais as desigualdades sociais, aprofundando as marcas da pobreza absoluta e da exclusão social”. Santos (1997, *passim*), embora com outros fundamentos, chega à mesma conclusão. De acordo com o Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH) de 1999 do PNUD, cujo título é “A globalização com face humana”,

O quinto da população mundial dos países mais ricos desfruta de 82% da ampliação do comércio de exportação e de 68% da inversão estrangeira direta, ao passo que o quinto inferior conta com apenas algo mais de 1%. Essas tendências reforçam a estagnação econômica e o baixo desenvolvimento humano. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1999, p. 3, tradução nossa).⁶

Müller (2005) aponta a mesma congruência entre pobreza e globalização, ao afirmar que

De acordo com a Organização Internacional do Trabalho (OIT), dois bilhões de pessoas estão desempregadas ou subempregadas, e mais de um bilhão vivem na pobreza. O número de analfabetos chega a um bilhão, mais de 800 milhões experimentam fome aguda e o exército dos desabrigados aumenta praticamente em

⁵ No original: the West has driven the globalization agenda, ensuring that it garners a disproportionate share of benefits, at the expense of the developing world. [...] The result was that some of the poorest countries in the world were actually made worse off.

⁶ No original: el quinto de la población mundial de los países más ricos disfruta del 82% de la ampliación del comercio de exportación y el 68% de la inversión extranjera directa, en tanto que el quinto inferior cuenta con apenas algo más del 1%. Esas tendencias refuerzan el estancamiento económico y el bajo desarrollo humano.

todos os países. Quase quatro bilhões de pessoas vivem em países com uma renda per capita anual inferior a mil e quinhentos dólares.

Essa miséria não cai do céu; e cada vez menos ela pode ser atribuída ao chamado subdesenvolvimento. A desregulamentação em escala mundial, designada de forma semanticamente inofensiva com o termo "globalização", elimina, por exemplo, tarifas alfandegárias destinadas a proteger produtores e mercados locais e regionais. Assim, produtores de países pequenos submetem-se a uma concorrência internacional que, muitas vezes, não conseguem enfrentar. Fica minada a possibilidade de os governos nacionais protegerem sua economia e monitorarem com autonomia os seus sistemas financeiros.

Essa conjuntura de desigualdade é particularmente grave na América Latina, que é o continente mais desigual do mundo, de acordo com relatório conjunto do PNUD, da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e do Instituto de Economia Aplicada (IPEA) (2003).

Tratando dos efeitos da globalização no continente latino-americano, Elízaga (2011, p. 156-157) relata que a chamada “crise da dívida externa”, ocorrida em meados da década de 70, proporcionou a oportunidade para que os organismos internacionais dessem início ao ciclo neoliberal na América Latina. De acordo com a autora, tais instituições se serviram da fragilidade dos países latino-americanos para impor medidas como privatização das companhias estatais, redução do déficit fiscal mediante a redução o gasto público, transferência de recursos por meio das exportações e pagamento da dívida externa, além do apoderamento de vastos setores da economia e da política por grupos empresariais nacionais e estrangeiros.

Esse “[...] ajustamento estrutural representou a queda mais violenta da atividade econômica e pública-social dos nossos países na história moderna.” (ELÍZAGA, 2011, p. 156, tradução nossa).⁷ Além disso, Elízaga (2011, p. 157, tradução nossa) sustenta que “O efeito da desorganização foi brutal e foi a justificativa para o empobrecimento radical e a exclusão de uma parte significativa das sociedades latino-americanas.”⁸

O Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH) do PNUD relativo aos anos de 2007/2008 aponta que o coeficiente Gini, que mede a desigualdade na distribuição de renda, é em todos os países da América Latina superior às médias internacionais. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2008d). No mencionado relatório conjunto da CEPAL, IPEA e PNUD (2003), denominado “Rumo ao objetivo do milênio de reduzir a pobreza na América Latina e o Caribe”, também há o reconhecimento de que o crescimento econômico não gera necessariamente a superação da pobreza. No texto do relatório extrai-se a seguinte afirmativa:

Os anos 1990 viram uma diversidade considerável no crescimento e na redução da

⁷ No original: [...] ajuste estructural significó la caída más violenta de la actividad económica y pública social de nuestros países en la historia contemporánea.

⁸ No original: El efecto de desorganización fue brutal y ésta fue la razón fundamental del radical empobrecimiento y exclusión de parte significativa de las sociedades latinoamericanas.

pobreza em toda a América Latina e o Caribe após terem passado, de modo mais ou menos uniforme pela década sombria de 1980. Estes ganhos foram em geral modestos, apesar de a maioria dos países ter apresentado taxas positivas de crescimento no PIB per capita [...] Similaridades um pouco menores foram observadas com relação ao comportamento da desigualdade na distribuição das rendas familiares em toda a América Latina. [...] Corroborando esta generalização, a maioria dos países na amostra registrou variações de exatamente zero ou de algo muito próximo a isso. (COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA *et al.*, 2003).

Esse dado contribui para refutar as teses liberais, como as de Sachs e Dolar. O primeiro sustenta que não há consenso no âmbito científico acerca da influência da globalização sobre a desigualdade na distribuição de renda e aponta que a concentração de renda é um fenômeno multifacetado, isto é, está sujeito a ação de vários fatores, como o desenvolvimento tecnológico, por exemplo, que situa os trabalhadores menos qualificados numa posição de desvantagem em relação àqueles que detêm maior conhecimento das novas tecnologias. (SACHS, 1998, *passim*).

Dolar (2001, p. 2, tradução nossa), utilizando-se de dados estatísticos, argumenta que a globalização “[...] acelera o desenvolvimento [...]” e “[...] tem sido uma força para o crescimento e a redução da pobreza em um grupo diverso de países, incluindo China, Índia, México, Uganda e Vietnã.”.⁹

Quanto ao argumento de Sachs, não resta dúvida de que a disparidade de conhecimento técnico representa um fator que contribui para a concentração de renda. Não obstante, a globalização econômica sob o viés neoliberal, universalizando a lógica do capital e da sociedade de consumo, solapando as soberanias nacionais e transferindo para atores mercadológicos (*global players*) importantes decisões políticas, desponta como um aspecto fundamental no problema da má distribuição de renda e de todas as consequências sociais negativas que dela decorrem.

No que concerne aos dados estatísticos apresentados por Dolar, eles comprovam o aumento médio das riquezas, mas não a melhoria da sua distribuição. No entanto, o que está em jogo, como lembra Sen (2010), “[...] não é somente se os pobres também ganham alguma coisa com a globalização, mas se nela eles participam equitativamente e dela recebem oportunidades justas.”

Ao incorporar os ideais liberais a partir da década de 70, a globalização acaba por impor aos Estados a adoção de valores, como a liberdade e a igualdade meramente formais, que consubstanciam exatamente aquilo que os direitos sociais visam a superar. Os direitos sociais

⁹ No original: “[...] accelerates development [...] has been a force for growth and poverty reduction in a diverse group of countries, including China, India, Mexico, Uganda, and Vietnam.

surgiram justamente a partir da constatação de que as liberdades públicas, conquistadas com as revoluções burguesas, não atendiam ao escopo da justiça social; e que a ordem jurídica fundada nos valores liberais serviam, em última instância, para preservar o *status quo* e resguardar os interesses das classes dominantes formadas pelos detentores do capital.

Nessa perspectiva, os direitos sociais constituem, principalmente, prestações positivas do Estado. Dessarte, é difícil conceber que um Estado atrelado aos ditames do neoliberalismo possa prover tais prestações, sobretudo em um ambiente em que está submisso, muitas vezes, a decisões políticas e econômicas tomadas por grupos empresariais que desconhecem fronteiras territoriais.

Historicamente, é com a revolução industrial e o surgimento da classe operária, fortemente explorada pela classe empresarial, que a concepção de direitos humanos passa a suplantiar a ótica inicial, puramente individualista, típica do Estado Liberal. A situação de extrema miséria e exploração da classe trabalhadora, em oposição à crescente concentração de riqueza nas mãos dos empresários, demonstrou, de modo inequívoco, a insuficiência das liberdades públicas como instrumento de realização da justiça.

Os direitos sociais, portanto, surgem como um contraponto, uma reação às desigualdades geradas pela lógica subjacente aos princípios liberais vigentes até o início do século XX. É no Estado do Bem-Estar Social, implantado nos países europeus industrializados após a crise econômica das décadas de 20 e 30 e apoiado na teoria intervencionista de Keynes, que os direitos sociais alcançam o mais alto grau de efetividade.

2.4 Ética e direitos humanos: por uma outra globalização

Em relação aos efeitos que a globalização vem proporcionando, Stiglitz (2002, p. 3-22) sustenta que poderia ser diferente e, conseqüentemente, gerar resultados mais justos, no sentido de distribuir mas igualmente os benefícios desse processo. Isso, no entanto, passa por uma crítica da forma como as principais instituições financeiras internacionais atuam e de como são tomadas suas deliberações.

Na verdade, a globalização, entendida tão somente como o processo de intensificação da integração mundial, onde ocorre a aproximação dos países por meio dos mercados, com a redução do espaço e do tempo, não está necessariamente ligada ao neoliberalismo e não representa um movimento de imposição dos valores ocidentais, como bem ressalta Sen (2010, p. 17-32). O Nobel de economia demonstra, por meio de vários exemplos empíricos, que muitos dos valores tidos como puramente ocidentais são, na verdade, frutos da interação com saberes orientais. Desse modo, não se justifica a ideia de que a globalização seria

uma ocidentalização da cultura.

Do mesmo modo, não se pode entender a globalização como mais uma manobra imperialista, pois a mundialização, como também é chamada, é muito mais ampla e complexa e não está necessariamente conectada com o imperialismo. Sen (2010, p. 23) explica que

[...] seria um grande equívoco enxergar a globalização como uma característica primária do imperialismo. Ela é muito maior – mais grandiosa – do que isso. A questão da distribuição das perdas e dos ganhos econômicos da globalização permanece um assunto inteiramente separado e deve ser encaminhada como uma questão posterior e extremamente relevante.

Stiglitz (2002, p. 214), utilizando-se de outros argumentos, defende tese análoga, ao destacar que a globalização gerou muitos efeitos positivos, especialmente no leste asiático, concluindo que o problema não é exatamente a globalização, mas a forma como ela é administrada atualmente.

Desse modo, em conclusão, tem-se que a globalização, embora esteja umbilicalmente ligada ao capitalismo, não está necessariamente relacionada ao imperialismo e ao neoliberalismo. Todavia, a partir de 1970, após a crise do petróleo, é inegável que a globalização passou a ser permeada pelo ideário neoliberal.

Isso não significa que não existiu ou que não possa existir outro viés ideológico a permear a globalização. Nada impede que o fenômeno da globalização possa assumir outras feições. Isso, aliás, é o que os seus críticos anseiam. É nesse sentido, v. g., que Bonavides (2004, p. 285) fala em outra globalização, que deveria ocorrer paralelamente à globalização econômica. Seria a globalização política, fundada na democracia.

Höffe (2005, p. 1), em outra vertente, aponta que a melhor resposta para o desafio da globalização passa pela formação de “uma ordem jurídica e estatal de natureza internacional”.

Santos (2000, *passim*), após identificar a globalização como fábula, fala da globalização perversa, que é justamente a de caráter neoliberal. O autor se refere, outrossim, a globalização “como deve ser”, uma globalização mais humana, que

resultaria do abandono e da superação do modelo atual e sua substituição por um outro, capaz de garantir para o maior número a satisfação das necessidades essenciais a uma vida humana digna, relegando a uma posição secundária necessidades fabricadas, impostas por meio da publicidade e do consumo conspícuo. (SANTOS, 2000, p. 148).

Há algo em comum nessas propostas: uma crítica da globalização a partir do ponto de vista ético. Essas críticas possuem em sua genealogia a pergunta que anima os debates éticos desde a antiguidade: como devemos viver?

Como destaca Oliveira (2010, p. 9), as interrogações éticas são necessariamente

inseridas em um contexto histórico, de modo que a primeira tarefa da ética é compreender a conjuntura histórica na qual o homem se encontra imerso, a qual, contemporaneamente, é marcada por dois aspectos centrais: a civilização técnico-científica, com a consequente alteração do panorama das éticas tradicionais; e a nova configuração das relações internacionais.

A ciência e a técnica desenvolveram-se ao ponto de colocar ao alcance do homem, como possibilidade de suas ações, a sua própria extinção, por meio da utilização de armas de destruição em massa, como as bombas atômicas, assim como através da contaminação da biosfera ou exaurimento dos recursos naturais. Esta última possibilidade está radicalmente entrelaçada ao modo de produção capitalista, que tem como pressuposto a expansão do consumo. (OLIVEIRA, 2010, p. 10-11).

O projeto de emancipação tecnocrática da modernidade tem transformado a técnica, antes compreendida como um meio, um mero instrumento, em um fim em si mesmo, colocando o homem em face de possibilidades não abrangidas pelas éticas tradicionais. Para Oliveira (2010, p. 11), “A contradição dessa civilização tecnológica se torna visível na incapacidade espantosa de o ser humano pôr fim ao previsível progresso destrutivo de si mesmo e da natureza”, na medida em que “[...] aumenta cada vez mais a desproporção entre o poder de dominação técnica e os critérios morais capazes de reger a nova civilização daí decorrente”. (OLIVEIRA, 2010, p. 10).

Paralelamente a esse processo de emancipação tecnológica, mas também por ele influenciada, observa-se a articulação de um sistema econômico em nível global, com a inserção de todos os estados no mercado financeiro internacional, que é regido por suas próprias regras de eficiência e produtividade. Vislumbra-se, enfim, “[...] um processo de autonomização cada vez mais acentuado da economia, que se tornou fim em si mesmo, e de predominância de uma liberdade privada, sem referências éticas e sem responsabilidade coletiva”. (OLIVEIRA, 2010, p. 12).

O mundo experimenta hoje uma reorganização do modo e da força de trabalho, com a utilização de processos cada vez mais independentes da mão de obra humana, levando a humanidade a um constrangedor paradoxo:

Experimentamos um desenvolvimento tecnológico acelerado, com um aumento significativo da produção de riquezas, ao mesmo tempo em que vemos crescer também a fome e a miséria, que levam a uma desagregação social cada vez maior, ou mesmo à morte de milhões de seres humanos, à disparidade na distribuição de renda e de riqueza [...]. (OLIVEIRA, 2010, p. 13).

Uma das características essenciais dessa nova conjuntura, como destaca Oliveira

(2010, p. 13-14) é a substituição da política pela economia, passando a ser o mercado o condutor das relações sociais e esfera paradigmática para coordenação das relações domésticas e internacionais, o que levanta uma possibilidade muito séria: o colapso social e ecológico.

Em face disso e apoiado em Apel, Oliveira (2010, p. 14-15) afirma que

A situação do homem de hoje [...] é um problema ético para o ser humano enquanto tal, pois os problemas fundamentais de nosso tempo dizem respeito à humanidade como um todo, o que significa dizer que uma ética tem hoje de articular-se levando em consideração nossa situação histórica, caracterizada pela interdependência das nações, no contexto de uma civilização técnico-científica.

Sen (1999, p. 17 e ss.) constata, porém, um afastamento entre ética e economia. Para esse estudioso, a economia moderna tem, cada vez mais, se afastado das questões normativas relevantes e se concentrado na análise que o autor denomina de “logística”. Sen (1999, p. 17 e ss.) lembra que economia e ética tiveram origens comuns, como é possível concluir a partir de Aristóteles, para quem a riqueza não é o bem que se busca, mas apenas algo útil, um meio para se alcançar outra coisa. A economia em Aristóteles, assim como a ética, era apenas uma ciência a serviço da política.

Não obstante, ao lado da origem comum com a ética, a economia, notadamente a partir de escritos como os de Leon Walras e William Petty, passou a se desenvolver em uma outra vertente, que Sen (1999, p. 20) denomina de “engenharia” e cuja preocupação se volta unicamente para os meios adequados a alcançar os fins estabelecidos, que para essa abordagem são dados não problematizados.

Não bastasse a origem comum entre esses dois saberes, evidência reforçada pelo fato de que, até muito recentemente, ambas as disciplinas eram ministradas na academia como braços de uma disciplina mais abrangente, Sen (1999, p. 17-18) questiona a viabilidade do afastamento entre economia e ética, uma vez que a economia se ocupa de pessoas reais e estas não podem se desvencilhar da questão socrática “Como devemos viver?” Isto é, em que medida uma teoria econômica desprovida de preocupações éticas pode se revelar adequada à compreensão humana, se na vida quotidiana os seres humanos agem sob a influência de questões morais?

Para Sen (1999, p. 23), “a natureza da economia moderna foi substancialmente empobrecida pelo distanciamento crescente entre economia e ética”. Esclarece, porém, que isso não significa que a abordagem “engenharia”, ou desprovida de preocupações éticas, não tenha sido proveitosa para a economia. Inúmeras e relevantes foram as contribuições dessa abordagem para o desenvolvimento da economia. No seu ponto de vista, entretanto, a economia poderia se tornar mais produtiva, caso dispensasse maior atenção às considerações éticas.

Ademais, não só a economia poderia ser melhor, mas também a ética tem muito a ganhar aproximando-se da economia.

Nessa conjuntura, ganham importância os direitos humanos, principalmente numa perspectiva ética, como a utilizada por Sen (2011, p. 392, grifo no original), para quem “As proclamações de direitos humanos, mesmo que sejam formuladas reconhecendo a existência de coisas chamadas direitos humanos, são declarações éticas realmente fortes sobre o que *deve* ser feito”. Nessa acepção, os direitos humanos possuem nítido caráter prospectivo, servindo de inspiração e apelo ético para que novas leis sejam elaboradas.

Sen (2011, p. 390) assevera que muitos filósofos e teóricos criticam o arcabouço dos direitos humanos, sob o fundamento de que eles consubstanciam um discurso retórico vago. Cita como um dos principais críticos Jeremy Bentham, para quem os direitos humanos, entendidos como direitos naturais inerentes a todo ser humano, não passam de absurdos. (SEN, 2011, p. 391). Sen (2011, p. 391-392) entende que, embora os ativistas de direitos humanos se mostrem impacientes com essas críticas e prefiram se preocupar com a realização prática desses direitos a discutir com os céticos seus fundamentos, é imprescindível elucidar as bases intelectuais dos direitos humanos, a fim de conquistar uma adesão racional e constante.

Analisando a crítica de Bentham, Sen (2011, p. 397) esclarece que ela questionava a existência dos direitos humanos a partir da constatação óbvia de que estes não possuem as mesmas características dos direitos legais, isto é, direitos previstos em um ordenamento jurídico específico e com potencial para serem exigidos coercitivamente. (SEN, 2011, p. 396).

De acordo com Sen (2011, p. 397), Bentham desenvolveu a comparação errada, pois seria mais apropriado comparar-se a ética utilitarista proposta por ele, de um lado, e uma ética fundada nos direitos humanos, de outro, pois “[...] na medida em os direitos humanos são entendidos como pretensões éticas significativas, a ressalva de que eles não possuem necessariamente força de lei é evidente e não guarda nenhuma relação com a natureza dessas pretensões”.

Seguindo as linhas de Hart e Raz, Sen (2011, p. 398) defende que muito mais adequada é a compreensão dos direitos humanos como base moral para os direitos legais, como tem demonstrado a história, a partir de movimentos políticos fundados em liberdades proclamadas como direitos humanos, a exemplo do direito de voto das mulheres, conquistado por meio de luta e pressão política.

Todavia, o papel dos direitos humanos não se restringe a servir de base moral para novas legislações e seria equivocado, nesse sentido, conceitua-los exclusivamente sob esse ponto de vista. Existem, na verdade, diversos meios de promover os e, enquanto base moral, os

direitos humanos podem dar fundamento a movimentos sociais de monitoramento, como o realizado por inúmeras organizações não-governamentais (a exemplo do Human Rights Watch, Anistia Internacional, etc.); bem como a debates públicos sobre temas importantes. (SEN, 2011, p. 399-400).

De acordo com a teoria de Sen, os direitos humanos são declarações éticas acerca de liberdades cuja importância deve ser levada a sério. A violação ou a não realização dessas liberdades, portanto, é algo indesejável e negativo para a sociedade. Logo, aqueles que se encontram com condições de agir para evitar a violação, ainda que não sejam os seus causadores diretos; ou de contribuir para a realização de uma liberdade, possuem razão para considerar seriamente o que devem fazer nesses casos. Não há, nessas circunstâncias, obrigações claras e inequivocamente estabelecidas, que possam, enfim, ser caracterizadas como obrigações perfeitas. Isso não quer dizer, porém, que não exista obrigação alguma. Trata-se de obrigações pouco claras, abstratas, numa palavra: são obrigações imperfeitas. (SEN, 2011, p. 407-409).

Nessa perspectiva, não há como negar as ambiguidades em torno das obrigações decorrentes dos direitos humanos. Entretanto,

A presença de certa ambiguidade numa ideia não é razão para descartar sua força de convencimento. A ambiguidade na aplicação de um conceito que, além disso, é significativo constitui uma razão para incorporar a devida incompletude e as variações admissíveis no entendimento daquele próprio conceito. (SEN, 2011, p. 409).

Observa-se, desse modo, a importância que o aporte teórico da doutrina kantiana sobre obrigações perfeitas e obrigações imperfeitas possui para a fundamentação dos direitos humanos na concepção de Sen. Essa importância é particularmente evidente no que diz respeito à fundamentação dos direitos humanos econômicos e sociais. (SEN, 2011, p. 416).

Há duas correntes teóricas de contestação dos direitos humanos econômicos e sociais: a crítica da institucionalização e a crítica da exequibilidade. Para os adeptos da primeira corrente, a exemplo de O'Neil, esses direitos humanos necessitam de institucionalização, pois, caso contrário, não são verdadeiramente direitos, na medida em que, nos termos contidos nas declarações, não é claro o que liga o detentor do direito a alguém especificamente responsável pela obrigação, deixando o direito vazio de conteúdo. (SEN, 2011, p. 417).

Já a crítica da exequibilidade sustenta que os direitos econômicos e sociais não são direitos propriamente ditos, porque é inviável a sua concretização para todas as pessoas. Em outras palavras, partindo do pressuposto de que tais direitos estão relacionados a prestações positivas que demandam recursos materiais e que os recursos materiais são limitados, é impossível materialmente a concretização de tais direitos para todas as pessoas. (SEN, 2011, p. 418-419).

Para Sen (2001, p. 417-418), a noção de que as obrigações podem ser perfeitas ou imperfeitas constitui uma resposta suficiente à primeira corrente crítica. Até mesmo os denominados “direitos de primeira geração” ou “primeira dimensão” geram obrigações imperfeitas, a exemplo de uma pessoa que assiste a outra ser atacada, ocasião em que lhe incumbe obrigações no sentido de fazer o que está razoavelmente ao seu alcance para evitar tal ataque ou, pelo menos, minimizá-lo. Só o caso concreto pode revelar o que seria razoável fazer, mas certamente há uma obrigação mínima ainda que tão somente a de acionar a polícia o mais rápido possível, no exemplo citado. Por outro lado, os direitos econômicos e sociais também ensejam obrigações perfeitas, ao lado das obrigações imperfeitas.

Em relação à exequibilidade, este também não é um critério diferenciador entre as liberdades civis e políticas, de um lado, e os direitos econômicos e sociais, de outro. Como obtempera Sen (2011, p. 414-419), as primeiras também não são integralmente exequíveis para todas as pessoas ao mesmo tempo. É impossível se evitar, *e.g.*, que uma vez ou outra alguém seja morto ou roubado. Na verdade, “[...] um direito não realizado por inteiro ainda continua a ser um direito, demandando uma ação que remedie o problema. A não realização, por si só, não transforma um direito reivindicado num não-direito.” Numa palavra, “A afirmação dos direitos humanos é um chamado à ação – um chamado à mudança social – e não depende parasitariamente de uma exequibilidade preexistente.” (SEN, 2011, p. 419).

Sen (2001, p. 414-416) registra o fato de que, desde sua inserção no universo dos direitos humanos com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, os direitos econômicos e sociais têm ganho gradativamente mais espaço no debate em torno dos direitos humanos, trazendo à tona a importância de temas como pobreza e desigualdade, que hoje são absolutamente fundamentais. Outrossim, a inserção desses direitos traz para o centro dos debates questões ligadas ao desenvolvimento global e colocam em xeque o papel da globalização como obstáculo ou propulsor da implementação desses direitos, no contexto de uma ética do desenvolvimento.

Diante de tudo que fora considerado até aqui, tem-se que, embora constitua um fenômeno multifacetado, o traço mais importante da globalização, para o Direito, a partir do período pós-crise do petróleo na década de 70, é o seu viés neoliberal. É a partir desse viés que a globalização mitiga a soberania e compromete a autonomia dos Estados, impedindo ou reduzindo as possibilidades de se implementar os direitos sociais e, com isso, garantir a igualdade material.

Em outros termos, a simples transnacionalização dos mercados não seria suficiente para explicar as graves consequências trazidas pela globalização pós-década de 70, caso esse

processo não estivesse atrelado ao ideário neoliberal. Não se trata, aqui, de contrapor capitalismo de um lado e socialismo de outro, pois esse debate é considerado, em grande parte, superado. O que se busca afirmar é que a intensificação das comunicações, a redução ou mesmo relativização das fronteiras territoriais, enfim, esse processo de criação de uma ambiência internacional de intensas trocas econômicas e culturais poderia acontecer sob um outro viés, distinto do capitalista neoliberal.

A globalização, enquanto processo de intensificação da integração internacional, é um fenômeno irreversível. Quanto a isso, é difícil discordar. O que se argumenta, todavia, é que esse processo não está, necessariamente, vinculado ao viés neoliberal. Esse é um aspecto apenas circunstancial e pode ser modificado.

Nada impede, portanto, que outros valores permeiem a mundialização. Não se pode, por outro lado, aguardar que essa mudança se opere espontaneamente. E aqui ganha relevo o papel do Direito. O conhecimento jurídico pode e deve ser utilizado e aperfeiçoado para que crie mecanismos idôneos a vergar o processo de globalização no sentido de atender aos valores éticos mais caros à comunidade internacional.

Dentro dessa abordagem, é inegável a importância do direito internacional dos direitos humanos e são irrefutáveis as conquistas já alcançadas, valendo citar nesse sentido o grande consenso em torno de um patamar civilizatório mínimo, corporificado na Declaração Universal dos Direitos Humanos, e nos pactos internacionais dos direitos civis e políticos e dos direitos econômicos, sociais e culturais. Esses instrumentos, pelo grande número de ratificações, demonstram a força que os direitos humanos possuem no cenário internacional, podendo constituir-se como instrumento fundamental na regulação dos efeitos dos mercados para a garantia da liberdade como instrumento de desenvolvimento humano.

Se a globalização torna as nações interdependentes entre si e eleva a pobreza ao patamar de problema global, não há dúvidas de que o debate acerca desse tema transborda os limites territoriais dos Estados individualmente considerados. Debate esse que gira em torno de um aparente vazio ético na globalização, raiz provável dos males sociais advindos desse processo. Nesse contexto, os direitos humanos, com suas pretensões universalizantes e um grande consenso em torno de suas ideias centrais, desponta como arcabouço indispensável e extremamente atrativo na busca por uma solução mais definitiva e profunda de mazelas há tanto tempo conhecidas pela humanidade: pobreza e desigualdade

3 POBREZA: DE QUE SE TRATA E COMO MENSURÁ-LA?

A preocupação com o fenômeno da pobreza remonta ao século XVI, como pontua Castel (1998, p. 177), lembrando que os primeiros estudos nesse sentido abordam as denominadas “*Poor Laws*” promulgadas na Inglaterra elisabetana. A ideia inicial dessas leis consistia, porém, em evitar que pessoas sãs e capazes de trabalhar levassem uma vida de ócio. Na prática, tais normas estabeleceram uma verdadeira “caça aos vagabundos”. (CODES, 2008, p.7).

Com a Revolução Industrial e o consequente aumento exponencial da população das áreas urbanas, o problema da pobreza ganha maior importância, notadamente em face da constatação de que “A maioria dos operários atravessou períodos de intensa miséria [...]” (PERRY, 2002, p. 363).

Em 1901, Rowntree (apud SEN, 1981, p. 11, tradução nossa) definia como pobres as famílias cujos “ganhos totais são insuficientes para obter as necessidades mínimas para a manutenção da eficiência meramente física”.¹⁰ Em que pese estudos como o de Rowntree, do início do século XX, a década de 1970 é o marco histórico do início do tratamento científico da pobreza e da desigualdade. (ROCHA, 2006, p. 9 e ss.). Foi nesse período que o crescimento econômico passou a ser considerado como uma variável instrumental, fazendo crescer nos países ricos a preocupação em torno do fenômeno da pobreza, inserindo tais questões de modo mais substancial no meio acadêmico.

Da crença no progresso, um dos pilares das revoluções burguesas, originou-se a crença no desenvolvimento econômico, que orientou o capitalismo durante todo o século XIX e por pelo menos três quartos do século XX. (FURTADO, 1974, p. 15). Na década de 1970, entretanto, a ideia de desenvolvimento econômico sofre graves críticas, como a proporcionada pelos estudos elaborados pelo Clube de Roma, os quais apontavam para a insustentabilidade da universalização dos padrões de consumo dos países desenvolvidos, diante da degradação ocasionada aos recursos naturais. (FURTADO, 1974, p. 17).

Além disso, constatou-se que, mesmo em países com satisfatório crescimento econômico, parcelas significativas da população remanesciam em estado de privação de necessidades básicas. (ROCHA, 2006, p. 9 e ss.). Por tudo isso, a década de 1970 é considerada um marco no tratamento científico dos assuntos relacionados ao desenvolvimento econômico, à pobreza e à desigualdade. Desde então, muito se tem falado e discutido sobre pobreza.

O primeiro desafio que se impõe é conceituá-la. Ademais, entre os escopos

¹⁰ No original: [...] total earnings are insufficient to obtain the minimum necessities for the maintenance of merely physical efficiency.

específicos deste trabalho destaca-se o de averiguar a efetividade dos Direitos Humanos como instrumento de redução da pobreza. Logo, é inarredável a necessidade de se estabelecer um conceito que seja útil a tal desiderato, isto é, um conceito que permita a mensuração da pobreza, pois só assim será possível investigar se a pobreza no Brasil tem sido reduzida ou não e em que medida os Direitos Humanos têm contribuído para isso.

Nesse contexto, Rocha (2006, p. 9 e ss.) destaca duas distinções necessárias ao se tratar de pobreza. A primeira consiste em distinguir pobreza absoluta e pobreza relativa. A segunda, diferencia pobreza baseada no critério exclusivo da renda, da pobreza fundada nas necessidades básicas.

Costa (2008, p. 92), por outro lado, afirma existirem, basicamente, três concepções de pobreza: a pobreza com base na renda; pobreza como privação de capacidades; e pobreza como exclusão social.

Citando Sachs, Costa (2008, p. 92-93) esclarece que, sob o critério da renda, fala-se em três tipos de pobreza: a pobreza extrema, a pobreza moderada e a pobreza relativa. Nas palavras de Sachs (2005, p. 20, tradução nossa),¹¹

Pobreza extrema refere-se à condição em que as famílias não conseguem nem ao menos ter acesso a meios básicos de subsistência. Elas são assoladas pela fome crônica, não conseguem ter acesso a tratamento de saúde, não desfrutam de água potável segura e sistema de saneamento básico, não possuem condições de custear a educação de algumas ou de todas as suas crianças, e por vezes são desprovidas de condições elementares de moradia [...] e itens básicos de vestimenta, como sapatos. Ao contrário da pobreza moderada e da relativa, a pobreza extrema somente é encontrada nos países em desenvolvimento. Pobreza moderada, por sua vez, geralmente diz respeito às condições nas quais as necessidades básicas são supridas, embora com grande dificuldade. Por fim, pobreza relativa, geralmente, é definida como uma renda familiar abaixo da média nacional. Em países com uma média de renda elevada, os relativamente pobres não têm acesso à cultura, entretenimento, lazer e a um tratamento de saúde e educação de qualidade, entre outros pré-requisitos para a mobilidade social.

Costa (2008, p. 93) sinaliza uma tendência no sentido de utilizar o conceito de pobreza como privação de capacidades, mudança que ganhou força, principalmente, com o início das publicações do Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH) pelo PNUD, sob a clara influência das ideias de Amartya Sen. Segundo a autora,

A teoria de Sen relaciona pobreza à idéia de ‘vidas empobrecidas’, afirmando que a condição de pobreza está ligada às privações das liberdades básicas que as pessoas

¹¹ No original: extreme poverty means that households cannot meet basic needs for survival. They are chronically hungry, unable to access health care, lack the amenities of safe drinking water and sanitation, cannot afford education for some or all of the children, and perhaps lack rudimentary shelter [...] and basic articles of clothing, such as shoes. Unlike moderate and relative poverty, extreme poverty occurs only in developing countries. Moderate poverty generally refers to conditions of life in which basic needs are met, but just barely. Relative poverty is generally construed as a household income level below a given proportion of average national income. The relatively poor, in high-income countries, lack access to cultural goods, entertainment, recreation, and to quality health care, education, and other perquisites for upward social mobility.

podem desfrutar e, decerto, desfrutam. Estas privações referem-se, inclusive, à liberdade de obter uma nutrição satisfatória, de desfrutar um nível de vida adequado, de não sofrer uma morte prematura e de ler e escrever. (COSTA, 2008, p. 93).

Por último, a ideia de pobreza como exclusão social, especialmente adequada aos países desenvolvidos, refere-se àqueles que, embora desfrutem de bens garantidores das necessidades básicas, não participam integralmente da vida em sociedade, em razão de vulnerabilidades, como o desemprego. (COSTA, 2008, p. 93).

Quando se fala em pobreza absoluta a ideia é traçar uma linha que identifica o mínimo necessário à subsistência, normalmente partindo-se de dados relativos aos nutrientes necessários à manutenção da vida humana. A pobreza relativa, por outro lado, leva em consideração aspectos diversos que suplantam a ideia de mera sobrevivência, focando, em especial, a igualdade de acesso aos bens produzidos em determinada sociedade, num dado período. Para Rocha (2006, p. 11),

Pobreza absoluta está estreitamente vinculada às questões de sobrevivência física; portanto, ao não-atendimento das necessidades vinculadas ao mínimo vital. O conceito de pobreza relativa define necessidades a serem satisfeitas em função do modo de vida predominante na sociedade em questão, o que significa incorporar a redução das desigualdades de meios entre indivíduos como objetivo social.

O conceito de pobreza absoluta está ligado ao estabelecimento das denominadas linhas de pobreza, que utilizam o critério da renda como parâmetro para medir e comparar sociedades diversas. Simplificadamente, a fixação das linhas de pobreza segue o seguinte procedimento: primeiro, define-se quais são as necessidades básicas fundamentais à sobrevivência; em seguida, identifica-se quais são os bens idôneos a suprir tais necessidades; por último, partindo-se dos preços conhecidos dos bens, calcula-se o valor dessa “cesta” de bens. (ROCHA, 2006, p. 52 e ss.). Após o procedimento acima, chega-se ao valor que representa a renda mínima, marco divisor de pobres e não-pobres.

A linha de pobreza obtida levando-se em consideração apenas as necessidades nutricionais, denomina-se “linha de indigência” ou “pobreza extrema”. A cesta calculada tendo em vista necessidades mais amplas, como habitação, vestuário, lazer, etc., gera a chamada “linha de pobreza”. (ROCHA, 2006, p. 12). O Banco Mundial define como pobre quem possui renda de até U\$ 2,00 por dia e como extremamente pobre os que detêm renda de até U\$ 1,00 por dia. (BANCO MUNDIAL, 2001). Esse é um exemplo clássico e, talvez, o mais conhecido, de utilização de linhas de pobreza e, portanto, de aplicação do conceito de pobreza absoluta.

Em que pese a larga utilização de critérios baseados no conceito de pobreza absoluta, muitas são as críticas em desfavor dessa abordagem. De antemão, esse tipo de análise deve ser afastada em caso de países desenvolvidos, onde a quase totalidade da população já tem

acesso aos bens necessários à subsistência. Nesses casos, as linhas de pobreza definidas são relativas e refletem o consumo mediano de uma dada sociedade, a partir da mensuração da desigualdade de renda, denotando uma preocupação muito maior com a distribuição equitativa da renda, do que com a subsistência. (ROCHA, 2006, p. 14).

Sen (1981, p. 10-11) defende que a utilização de linhas de pobreza absoluta tem como objetivo principal identificar a quantidade de pessoas que se enquadram no conceito escolhido de pobreza. O autor denomina esse método de “head-count measure” (“contagem por cabeça” numa tradução livre), apontando, pelo menos, dois grandes inconvenientes:

[...] uma redução dos rendimentos de todos os pobres sem afetar a renda dos ricos deixa esta medida completamente inalterada. Em segundo lugar, ela é insensível à distribuição de renda entre os pobres; em particular, nenhuma transferência de renda de uma pessoa pobre a quem é mais rica pode aumentar esta medida. (SEN, 1981, p. 11, tradução nossa).¹²

De fato, ao se utilizar uma linha de pobreza para identificação da população pobre, pouco ou nada se diz acerca de transformações nas condições de vida daqueles que se encontram abaixo dessa linha. Não é possível identificar, por exemplo, se a situação de pobreza das pessoas que já são pobres se agravou de um ano para o outro. Do mesmo modo, as linhas de pobreza pouco dizem acerca da concentração de renda. Sen (1981, p. 14) afirma que, embora largamente utilizado, o critério em exame é seriamente criticável, diante dos inconvenientes apresentados. Do mesmo modo, é questionável o conceito de pobreza implícito em tal método.

A crítica de Sen (1981, p. 12) vai mais além, levantando outras três inconveniências à utilização das linhas de pobreza. A primeira diz respeito à dificuldade de se estabelecer as necessidades nutricionais mínimas, as quais apresentam grande variabilidade em função das características físicas, condições climáticas, hábitos laborais, etc. Inclusive em relação a pessoas de um grupo específico, há dificuldade para definir com precisão as necessidades nutricionais.

Em segundo lugar, os hábitos alimentares também variam muito de sociedade para sociedade, de família para família, de modo que se torna difícil o cálculo que resulta da transformação das necessidades nutricionais em bens para consumo.

Por último, concernentemente às necessidades não alimentares, a dificuldade de se definir quais seriam elas e, conseqüentemente, quais seriam os bens necessários para atendê-las, é ainda maior. Em decorrência disso, normalmente se arbitra um percentual da renda

¹² No original: [...] a reduction in the incomes of all the poor without affecting the incomes of the rich will leave this head count measure completely unchanged. Second, it is insensitive to the distribution of income among the poor; in particular, no transfer of income from a poor person to one who is richer can increase this head count measure.

familiar a partir dos valores despendidos com a alimentação. Não obstante, o percentual da renda gasto com alimentação varia de acordo com os hábitos, com a cultura, a disponibilidade e os preços de bens e serviços.

Townsend (1979, p. 31 e ss.) levanta críticas similares à concepção de pobreza absoluta, afirmando categoricamente que tal abordagem merece ser abandonada. Sustenta, outrossim, a tese de que somente em uma perspectiva relativista o conceito de pobreza pode ser consistentemente aplicado. De acordo com o mencionado autor,

Os indivíduos, famílias e grupos da população podem ser considerados em situação de pobreza quando eles não têm os recursos para obter os tipos de dieta, participar das atividades e ter as condições de vida e conforto que são habituais, ou são pelo menos amplamente fomentadas ou aprovadas, nas sociedades a que pertencem. Seus recursos são tão inferiores aos da média individual ou familiar que eles são, de fato, excluídos dos padrões de vida, costumes e atividades habituais. (TOWNSEND, 1979, p. 31, tradução nossa).¹³

Para Townsend (1979, p. 38-39), quando se pretende definir o que uma pessoa precisa para subsistir, ainda quando se perquirir sobre necessidades estritamente alimentares, não se pode abstrair o contexto sociocultural no qual estão inseridas as pessoas, pois as necessidades são diferentes em distintas sociedades e em períodos diversos. O autor, porém, adverte que as linhas de pobreza utilizadas até a década de 1970 como, por exemplo, a estabelecida por Rowntree no começo do século, são, na verdade, relativas, pois dizem respeito às necessidades de um grupo social específico. No caso dos estudos de Rowntree realizados em York, a sua linha de pobreza identifica as necessidades da classe operária da virada do século na Inglaterra.

Pode-se concluir, com isso, que, embora exista uma clara distinção teórica entre as concepções de pobreza absoluta e relativa, na prática, o limite entre uma e outra abordagem é bastante sutil. Como obtempera Rocha (2006, p. 12), “Mesmo as necessidades fundamentais de alimentação, cujo atendimento poderia estar associado ao mais absoluto conceito de pobreza, não são um dado indiscutível.” A autora ilustra sua assertiva com o caso da cesta britânica estabelecida por Rowntree, que incluía o chá, cujas propriedades nutritivas são praticamente nulas.

A utilização da subsistência como parâmetro para definição da pobreza, baseada no estudo pioneiro de Rowntree, se difundiu pelo mundo ocidental e embasou políticas públicas

¹³ No original: Individuals, families and groups in the population can be said to be in poverty when they lack the resources to obtain the types of diet, participate in the activities and have the living conditions and amenities which are customary, or are at least widely encouraged or approved, in the societies to which they belong. Their resources are so seriously below those commanded by the average individual or family that they are, in effect, excluded from ordinary living patterns, customs and activities.

de seguridade social em inúmeros países, como EUA e Canadá, além, é claro, da Inglaterra, onde os estudos foram inicialmente realizados. No terceiro quarto do século XX, entretanto, críticas, como as indicadas neste tópico, suscitaram a elaboração de teorias mais abrangentes, que caminharam no sentido da construção de uma concepção multidimensional da pobreza.

3.1 Em busca de uma concepção multidimensional de pobreza

Na década de 1970, atentos às insuficiências da concepção de pobreza baseada na ideia de subsistência, organismos internacionais, como a OIT, v.g., desenvolveram uma abordagem mais ampla da pobreza, que ficou conhecida como *basic needs* ou necessidades básicas. (ROCHA, 2006, p. 20).

Enquanto na perspectiva da pobreza absoluta se fala em necessidades cujo não-atendimento compromete a subsistência, na abordagem das *basic needs* o que está em jogo é um espectro mais abrangente de necessidades, que vão além da garantia da mera subsistência. São englobadas nesse conceito, v.g., além das necessidades alimentares e indispensáveis à subsistência, as relativas à educação, saneamento básico, etc. A ideia é identificar aspectos que representem, de forma efetiva, o bem estar da população dentro de um contexto econômico, social e cultural específico.

Rocha (2006, p. 20) pontua três vantagens dessa abordagem. Em primeiro lugar, substitui-se o critério da renda, meramente instrumental, por critérios que demonstram efetivamente a qualidade de vida. Em segundo lugar, ao focar indicadores de qualidade de vida, abandona-se a análise setorial, unicamente direcionada aos pobres, e examina-se as condições de vida da população como um todo. Por último, a ótica das *basic needs* enfatiza o caráter multidimensional da pobreza e a consequente constatação da inter-relação entre as diversas vulnerabilidades, possibilitando a adoção de políticas públicas que observem a importância da complementariedade das ações direcionadas ao combate dos diversos aspectos da pobreza.

Abandonar a proposta teórica das linhas de pobreza fundadas no critério monetário, porém, implica abdicar da utilização de um índice objetivo, qual seja, o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*. Diante das muitas variáveis inseridas na compreensão das *basic needs*, equacioná-las de modo a tornar possível a comparação entre países distintos mostrava-se um desafio considerável. Alguns estudos foram empreendidos com o desiderato de elaborar um índice alternativo idôneo a congregar os principais aspectos da abordagem sob o enfoque das necessidades básicas.

Nesse contexto, merece destaque o trabalho de Morris e Liser, que conceberam o *Physical Quality of Life Index* (PQLI), reunindo em um único índice as três características tidas

por essenciais para refletir a qualidade de vida: mortalidade infantil, esperança de vida com um ano de idade e taxa de alfabetização. (ROCHA, 2006, p. 21).

Rocha (2006, p. 23) informa que o PQLI pode ser considerado o precursor do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), elaborado pelas Nações Unidas, mais especificamente pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), tendo sido apresentado pela primeira vez no Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH) de 1990. Na ocasião, afirmou-se que “A maior riqueza das nações são as pessoas.” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1990, p. 1-2). Esta frase pode ser entendida como uma síntese do pensamento que estava por trás da criação do IDH.

O referido índice busca contemplar em um único indicador a esperança de vida ao nascer, o nível educacional e o PIB *per capita*, pretendendo “[...] ser uma medida geral, sintética, do desenvolvimento humano [...]” que “Apesar de ampliar a perspectiva sobre o desenvolvimento humano [...] não abrange todos os aspectos de desenvolvimento e não é uma representação da ‘felicidade’ das pessoas [...]” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015g).

O próprio PNUD, como se observa, reconhece as limitações do IDH enquanto indicador para identificação da pobreza e destaca que seu maior mérito é ampliar o debate acerca do tema.

De fato, o IDH, assim como o PQLI, trabalha a partir de médias das variáveis observadas. O que pesa, na composição do índice, são a esperança de vida média, o nível educacional médio e a renda *per capita* média. Desse modo, aplica-se ao IDH uma das críticas centrais dirigidas ao critério unicamente monetário, a saber, a impossibilidade de se identificar, a partir de sua utilização exclusiva, problemas relacionados à distribuição de renda e à desigualdade.

A fim de complementar as informações obtidas por meio do IDH e visando a corrigir as inevitáveis distorções, as Nações Unidas têm desenvolvido outros índices. É o caso do Índice de Pobreza Humana (IPH), proposto do RDH de 1997, que é calculado de maneira distinta para países desenvolvidos e em desenvolvimento, sendo composto das seguintes variáveis: percentual de pessoas com esperança de vida inferior a 40 anos; proporção de adultos analfabetos; proporção de pessoas sem acesso à água e de crianças menores de cinco anos com peso inadequado. (ROCHA, 2006, p. 26).

Em 2010, vinte anos, portanto, após à criação do IDH, o PNUD aproveitou o ensejo do RDH daquele ano, para realizar um balanço de duas décadas de utilização do índice criado em 1990. Entre as muitas constatações, merece destaque as seguintes (ORGANIZAÇÃO DAS

NAÇÕES UNIDAS, 2010b, *passim*):

- a) O IDH, como já havia sido ressaltado desde sua criação em 1990 pelo próprio PNUD, embora seja mais abrangente que o PIB, enquanto medida para o desenvolvimento, não deixa de ser parcial e restrito, já que se limita a averiguar apenas três dimensões do desenvolvimento, a saber: a renda, a escolaridade e a saúde sob o aspecto amplo da expectativa de vida ao nascer;
- b) A enorme quantidade de dados colhidos e monitorados em mais de cem países ao longo de vinte anos serviu para comprovar a hipótese levantada a partir da década de 1970, de acordo com a qual o crescimento econômico, isto é, o aumento do PIB de um país, não se transforma, necessariamente, em melhorias nas condições de vidas das pessoas.

Essa última constatação advém da observação de que muitos países com um consistente crescimento econômico no período compreendido no relatório (1990 a 2010) não apresentaram melhorias proporcionalmente notáveis nos campos da educação e da saúde; ao passo que inúmeros países experimentaram um considerável incremento do IDH, sem, contudo, terem apresentado crescimento similar na renda. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2010b, *passim*).

Diante disso, não é demasiado afirmar que o RDH de 2010, de forma empírica e robustamente comprovada, já que ancorado em vinte anos de dados estatísticos, expurgou qualquer dúvida acerca da tese por trás da criação do IDH: desenvolvimento é algo bem distinto de crescimento econômico, embora este possa contribuir para aquele. Em uma palavra, a riqueza de um país não se traduz, necessariamente, em bem-estar para todos; e pobreza não se resume à escassez de riqueza.

A constatação do item ‘a’ acima, por sua vez, é importante na medida em que traz à tona a necessidade de constante aperfeiçoamento dos índices utilizados para parametrizar o desenvolvimento nos países. Nesse sentido, o RDH de 2010 representa um novo marco, pois amplia a discussão já estabelecida com o IDH, por meio da criação de outros três novos índices: o Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado à Desigualdade (IDHAD); o Índice de Desigualdade de Gênero (IDG); e o Índice de Pobreza Multidimensional (IPM). (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2010b, *passim*).

O IDHAD tem como principal objetivo reduzir as distorções provocadas pelo fato de o IDH representar apenas uma média dos indicadores que o compõem. Isto é, o IDH não capta as disparidades existentes nos países em termos de renda, educação e saúde. O IDHAD, então, representa um ajuste do IDH em razão das desigualdades detectadas nas três dimensões

avaliadas. Assim, em uma situação hipotética ideal, o IDHAD seria idêntico ao IDH, significando que todas as pessoas de um país teriam o mesmo nível de renda, educação e saúde. Por outro lado, quanto maior forem as disparidades encontradas em termos de renda, educação e saúde, maior será a diferença entre o IDH e o IDHAD. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2010b, *passim*).

No caso do Brasil, por exemplo, o RDH de 2010 aponta que o IDHAD é 27,2% inferior ao IDH. Em termos mais precisos, o IDH do Brasil em 2010 era 0,699, o que o colocava em 73º do Ranking de países; enquanto o IDHAD era 0,509, o que o fazia descer 15 posições no Ranking de países. Em conclusão, o alto grau de desigualdade no Brasil influencia de modo significativo a qualidade de vida, já que, com o ajuste do IDH ocasionado pelo IDHAD, saiu da categoria de países de “desenvolvimento elevado” e passou a integrar o grupo de países de “desenvolvimento humano médio”. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2010b, p. 91-93, 160-162).

O IDG possui o mesmo propósito do IDHAD, mas seu foco específico é apontar a desigualdade entre homens e mulheres. Para isso, lança o olhar sobre três dimensões do desenvolvimento: saúde reprodutiva, cuja análise engloba dois indicadores, a saber, mortalidade materna e fertilidade adolescente; capacitação, também analisada a partir de dois indicadores, quais sejam, representação parlamentar e realização educativa; e mercado de trabalho, cujo indicador é a participação da mulher na força de trabalho. O Brasil apresentava em 2008 o IDG de 0,631 e ocupava a 80ª posição no Ranking desse indicador. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2010b, p. 93-98, 164-168).

O IPM, por se adequar de modo mais substancial aos objetivos deste trabalho, será objeto de maior detalhamento em tópico específico.

3.2 Amartya Sen e a pobreza como privação de capacidades

O economista indiano Amartya Sen, ganhador do Prêmio Nobel de Economia em 1998, foi um dos principais responsáveis pela criação do IDH. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015g). Seus trabalhos sobre desenvolvimento e pobreza caminham na direção de uma perspectiva ampla desses fenômenos e apontam inúmeras insuficiências das concepções tradicionais, sugerindo um novo olhar sobre o quê, afinal, deve ser entendido como desenvolvimento e pobreza. Pela grande riqueza e influência de sua obra sobre os estudos e ações das Nações Unidas no campo do desenvolvimento, buscar-se-á, aqui, traçar um breve panorama dos principais aspectos de sua teoria.

Sen (2010) propõe uma nova abordagem para a ideia de desenvolvimento,

apontando a insuficiência dos critérios mais largamente utilizados na literatura econômica, que, praticamente, se restringe a voltar o olhar para o aspecto da renda e do acúmulo de riqueza, identificando desenvolvimento com crescimento econômico.

Sem desprezar a importância do aspecto financeiro, o autor destaca que o acúmulo da renda é um meio e, não um fim em si mesmo. Para ilustrar sua ideia, utiliza-se de uma parábola da tradição indiana, em que um casal conversa sobre os meios para adquirir mais riqueza e, então, a mulher questiona o marido se “'o mundo inteiro, repleto de riquezas' [...] lhe daria a imortalidade”. Ao receber a resposta negativa, a esposa, então, indaga “De que me serve isso se não me torna imortal”. (SEN, 2010, p. 27).

Com essa reflexão, Sen inicia sua argumentação, muitas vezes enriquecida com exemplos empíricos, para demonstrar que riqueza é apenas um meio não exclusivo para que as pessoas possam levar a vida que valorizam com razão. O autor aponta que já em Aristóteles há essa ideia de bens materiais como meio, ao citar trecho de “Ética à Nicômaco” no qual se afirma: “a riqueza não é evidentemente o bem que procuramos: é algo de útil, nada mais, e ambicionado no interesse de outra coisa.” (ARISTÓTELES, 1991, p. 11).

A partir da ideia supra, esclarece que liberdade deve ser compreendida não apenas no seu aspecto formal, isto é, enquanto “processos” que possibilitam as ações e decisões. Liberdade é, também, oportunidade para que as pessoas possam agir como acham melhor. Nas palavras do autor, “liberdade [...] envolve tanto os *processos* que permitem a liberdade de ações e decisões como as *oportunidades* reais que as pessoas têm, dadas as circunstâncias pessoais e sociais”. (SEN, 2010, p. 32, destaque no original). O próprio autor admite que a liberdade, na concepção por ele adotada, assemelha-se à ideia de qualidade de vida. (SEN, 2010, p. 40).

Nessa perspectiva, liberdade diz respeito ao aumento de “capacidades”. Em outros termos, liberdade diz com a possibilidade de se tornar as pessoas mais capazes para alcançar os propósitos que, com razão, valorizam. E, nesse sentido, há uma via de mão dupla, pois as políticas públicas podem criar um ambiente propício ao incremento das capacidades e, do mesmo modo, o incremento da liberdade gera um ambiente propício para a adoção de políticas públicas voltadas para a valorização da qualidade de vida. (SEN, 2010, p. 33).

A liberdade, portanto, está associada à “condição de agente”, que, no contexto da obra de Sen, é “[...] alguém que age e ocasiona mudanças e cujas realizações podem ser julgadas de acordo com seus próprios valores e objetivos, independentemente de as avaliarmos ou não também segundo algum critério externo”. (SEN, 2010, p. 34).

Como decorrência das ideias de desenvolvimento como liberdade e de liberdade como capacidades, a pobreza é compreendida como privação de capacidades. (SEN, 2010, p.

35).

Sen (2010, p. 120-150) tenta aprofundar o conceito de pobreza como privação de capacidades, mostrando, através de diversos e ricos exemplos empíricos, as distorções e equívocos que podem decorrer de uma análise baseada no critério exclusivo da renda.

Antes de apresentar os exemplos práticos, porém, o autor lista três importantes argumentos em favor da abordagem da pobreza enquanto privação de capacidades: primeiramente, essa abordagem se concentra em privações que são intrinsecamente importantes, ao contrário da concepção de pobreza como escassez de renda, que foca uma privação de caráter instrumental; em segundo lugar, existem diversas influências sobre a pobreza real, além da escassez de renda; e, por último, a relação instrumental entre escassez de renda e baixo nível de capacidades varia entre comunidades e, inclusive, entre famílias e indivíduos. (SEN, 2010, p. 120-121).

Como se observa, Sen não rejeita a importância da renda como instrumento para gerar capacidades. Pelo contrário, admite a enorme relevância da escassez de renda como fator gerador da pobreza real. Todavia, pontua a relatividade dessa variável, destacando, em seus argumentos, que a pobreza real não é uma decorrência exclusiva da baixa renda e que o elemento financeiro atua na vida das pessoas de formas diferentes.

A compreensão desse aspecto é especialmente relevante na formulação de políticas públicas voltadas à redução da pobreza e da desigualdade, por quatro fatores, como ressalta Sen (2010, p. 121-123):

- a) a relação entre renda e capacidade é diretamente afetada pela idade, pelo sexo, pelos papéis sociais, pela localização, por condições epidemiológicas e outras variáveis cujo controle por parte das pessoas é nulo ou limitado;
- b) pode haver um “acoplamento” entre privação de renda e adversidade na conversão de renda em melhores condições de vida, isto é, certas desvantagens, como a idade avançada, não só reduzem o potencial da pessoa para auferir renda, como representam um obstáculo para transformar a renda auferida em capacidades;
- c) a renda nem sempre é distribuída igualitariamente dentro da família, podendo haver a preterição de membros, o que ocorre mais comumente com as mulheres;
- d) a privação relativa de renda pode ocasionar a privação absoluta de capacidades, como seria o caso de alguém relativamente pobre para os padrões internacionais, mas que habita em um país rico, onde os hábitos sociais são mais opulentos, ensejando um maior dispêndio de renda para desfrutar das condições de vida

medianas daquela sociedade.

Diante de todos esses argumentos, Sen (2010, p. 127-129) obtempera que, ao se tratar da desigualdade, impõe-se estabelecer, primeiramente, sob qual aspecto a desigualdade será estudada, pois “Desigualdade de rendas pode diferir substancialmente de desigualdade em diversos outros ‘espaços’ (ou seja, em função de outras variáveis relevantes), como bem-estar, liberdade e diferentes aspectos da qualidade de vida (incluindo saúde e longevidade)”. (SEN, 2010, p. 128).

Três casos empíricos, relativos a diferentes países, elucidam os argumentos sustentados por Sen: a diferença do nível de desemprego nos EUA e na Europa Ocidental; a Mortalidade dos negros nos EUA; e a situação de pobreza de alguns estados indianos em comparação com países da África Subsaariana. A seguir, cada um desses casos será pormenorizado.

3.2.1 A situação de desemprego nos EUA e na Europa Ocidental

Sen (2010, p. 129-131) destaca que a Europa Ocidental vem experimentando desde a década de 1990 índices alarmantes de desemprego, com taxas entre 10% e 12%, em países como Itália, França e Alemanha, que nas décadas de 1960 e 1970 experimentaram taxas de 5,8%, 2,3% e 1%, respectivamente. Nesses países, alinhados à política econômica do Bem-Estar Social, porém, é comum que pessoas em situação de desemprego recebam do governo algum tipo de auxílio compensatório, o que, em grande medida, atenua a desigualdade de renda para os desempregados. Nada obstante,

Há provas abundantes de que o desemprego tem efeitos abrangentes além da perda da renda, como dano psicológico, perda da motivação para o trabalho, perda de habilidade e autoconfiança, aumento de doenças e morbidez (e até mesmo de taxas de mortalidade), perturbação das relações familiares e da vida social, intensificação da exclusão social e acentuação das tensões raciais e das assimetrias entre os sexos. (SEN, 2010, p. 130).

Destarte, uma análise da desigualdade com apoio no critério exclusivamente da renda, pode mascarar situações graves de privação de capacidades.

Nos EUA, onde a política econômica é liberal, não há tantos benefícios para aqueles que se encontram em situação de desemprego. No entanto, lá as taxas de desemprego se mantêm entre 4% e 5% desde a década de 1960. Assim, em que pese haver nos EUA maior desigualdade de renda, comparativamente aos países da Europa Ocidental, o baixo índice de desemprego nos EUA pode demonstrar falaciosa a análise da desigualdade apenas pelo critério financeiro, já que além da privação da renda, o desemprego traz consigo inúmeras e profundas privações. (SEN, 2010, p. 131).

3.2.2 Mortalidade nos EUA – a situação dos negros

Outro exemplo bastante elucidativo da relatividade da importância da renda é o caso dos negros americanos. De início, a desigualdade entre brancos e negros nos EUA já se denuncia na renda *per capita*, estando os afro-americanos abaixo dos brancos nesse quesito. A taxa de mortalidade é maior e a expectativa de vida é menor, também, entre os negros. Comparando-se negros e brancos americanos e constatando-se que a renda daqueles é, em média, inferior a destes, poder-se-ia concluir pela existência de uma relação direta entre renda e mortalidade e entre renda e expectativa de vida. Outros dados empíricos refutam essa conclusão, todavia.

Primeiramente, a taxa de mortalidade dos negros é desproporcional à diferença de renda. Ademais, mesmo comparando negros e brancos dentro da mesma faixa de renda há uma enorme diferença nas taxas de mortalidade, diferença que se torna ainda maior se a comparação se der apenas em relação às mulheres. A taxa geral de mortalidade dos negros americanos é 2,3 vezes maior que a dos brancos. Isto é, para cada 100 brancos que morrem, contabiliza-se 230 mortes entre negros. Se a comparação for realizada com pessoas da mesma faixa de renda, a proporção diminui para 1,6, mas ainda representa um alto grau de desigualdade. No caso das mulheres, o índice geral é de 2,9 vezes, sendo 2,2 vezes para mulheres de uma mesma faixa de renda. (SEN, 2010, 132-133).

Além disso, a renda dos afro-americanos, embora menor que a dos brancos americanos, é substancialmente superior à renda *per capita* média de muitos países, como China, Costa Rica, Jamaica, além do estado indiano do Kerala, e, não obstante, a taxa de mortalidade nesses países é inferior à observada nos EUA em relação aos negros. (SEN, 2010, p. 132).

Mais uma vez, aqui, fica demonstrada a insuficiência da análise fundada apenas no critério da escassez de renda, principalmente para efeito de estabelecimento de políticas públicas voltadas à redução da pobreza e da desigualdade. No caso dos negros americanos, é inegável que o simples aumento da renda não é capaz de resolver os problemas da mortalidade, de modo que, ao que tudo indica, as políticas públicas devem se voltar para outros aspectos, como o guarnecimento de serviços de saúde e segurança nas localidades com maior incidência de mortalidade, por exemplo.

3.2.3 Mortalidade, nutrição e analfabetismo na Índia e na África Subsaariana

Caso interessante é o da Índia, quando comparada com países da África Subsaariana, onde se concentram os países mais pobres do mundo, sob o critério da renda. Essa

região, ao lado do Sul da Ásia, concentra, também, os países com as piores expectativas de vida. A Índia, por outro lado, apresenta, em média, expectativa de vida superior a 60 anos. No entanto, há enormes disparidades regionais. (SEN, 2010, p. 136).

Os dois estados da Índia com maior mortalidade infantil (Orissa e Madhya Pradesh), por exemplo, apresentam taxas superiores à média dos países da África Subsaariana. Ademais, esses estados da Índia apresentam quadros de subnutrição real que variam de 40% a 60% da população infantil, enquanto na África Subsaariana a média é de 20% a 40%. Outro aspecto importante, em que regiões da Índia apresentam índices piores em relação aos países mais pobres do mundo, é o analfabetismo. As taxas de alfabetização de distritos como Barmer, Kishanganj e Bahraich estão muito abaixo da média dos países da África Subsaariana e são inferiores às taxas observadas nos três países dessa região com as piores taxas. (SEN, 2010, p. 136).

A situação de certas regiões da Índia que, conforme relato acima, apesar de apresentarem padrões de renda superiores a países da África Subsaariana, experimentam piores condições de vida em termos de mortalidade, nutrição infantil e taxas de alfabetização, reforça, de um modo bastante convincente, a ideia que parece ser central na teoria de Sen: a renda é importante, mas, em última instância, o que deve ser avaliado para a caracterização da pobreza são as capacidades reais das pessoas, como a de experimentar uma vida razoavelmente longa e saudável.

3.3 Um critério de pobreza adequado à realidade brasileira

A partir do exposto até aqui acerca da pobreza, não resta dúvida de que se trata de fenômeno cuja compreensão só se mostra consistente quando se aborda o problema dentro de contextos específicos. Aceitando-se a necessária multidimensionalidade do fenômeno, há mais razão, ainda, para se buscar critérios de pobreza adequados a realidades específicas.

Partindo-se das ideias de Sen (2010), ser pobre é sofrer privações de capacidades e estas são liberdades substantivas que possibilitam às pessoas ter a vida que, com razão, valorizam. Desse modo, a rigor, caberia à cada sociedade definir qual tipo de vida desejam levar, quais os valores, enfim, são tidos como fundamentais e, assim, estabelecer o que, afinal, significa qualidade de vida. Por consequência, a especificação dos requisitos necessários à configuração da qualidade de vida escolhida deve ser, necessariamente, relativa, contextualizada e formulada com a participação daqueles que estão diretamente envolvidos.

A maior consequência prática dessa concepção teórica é que os formuladores de políticas públicas devem sempre ter em mente que qualquer critério de pobreza adotado

oficialmente tem grande parcela de arbitrariedade e sempre consubstanciará um panorama parcial da pobreza.

Por outro lado, a constante necessidade de adotar políticas públicas para a redução da pobreza impõe a utilização de índices e taxas que, embora imperfeitos e parciais, possuem o mérito de oferecer uma ferramenta objetiva para balizar as ações adotadas por órgãos governamentais e não-governamentais.

Ademais, desde que as discussões acerca da pobreza passaram a enfatizar o seu caráter relativo e multidimensional, os índices tradicionalmente utilizados, como o PIB *per capita*, têm sido aperfeiçoados ou complementados por meio de outros índices e medições. Em outras palavras, a impossibilidade de se estabelecer um critério definitivo de pobreza não pode servir para justificar a inércia do Poder Público. As críticas dirigidas a alguns critérios têm como objetivo aperfeiçoar as ações públicas e, não, paralisá-las.

Dito isto, é mister investigar qual seria o índice ou critério de pobreza mais adequado à realidade brasileira. Mais que isso, impõe-se identificar qual índice, além de condizente com o contexto brasileiro, está mais apto a possibilitar a utilização do direito internacional dos direitos humanos como instrumento para a redução da pobreza.

3.3.1 Linhas de pobreza regionais

Rocha (2006, p. 17) entende que a utilização de critérios relativos de pobreza mostra-se adequada apenas em países desenvolvidos, onde a esmagadora maioria da população já possui o mínimo garantidor da sua subsistência física. Para países pobres ou em desenvolvimento, a utilização das linhas de pobreza absoluta ainda é de grande valia, haja vista a expressiva quantidade de pessoas cuja subsistência é incerta.

De modo coerente com a esse pensamento, Rocha (2006, p. 45) afirma que

No Brasil, o conceito de pobreza operacionalmente relevante é o de pobreza absoluta, já que um contingente significativo de pessoas não tem suas necessidades básicas atendidas, mesmo quando definidas de forma estrita. Trata-se, portanto, de definir parâmetros de valor correspondente a uma cesta de consumo mínima, seja ela alimentar (associada à linha de indigência), seja considerando o custo de atendimento de todas as necessidades de alimentação, habitação, vestuário etc. (associada à linha de pobreza).

Partindo dessa premissa e considerando que, quando disponíveis, as informações estatísticas sobre a estrutura do consumo são a melhor fonte para a o estabelecimento de linhas de pobreza, Rocha (2006, 45 e ss.) elabora linhas de indigência e de pobreza para as nove principais regiões metropolitanas do Brasil, além de Brasília e Goiânia, com apoio em informações colhidas nas Pesquisas de Orçamento Familiar (POF) realizadas pelo Instituto

Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Em que pese a importância do trabalho elaborado por Rocha (2006), seus argumentos para utilização de linhas pobreza absoluta não refutam as inúmeras críticas já traçadas neste trabalho em desfavor de tal critério. O fato, utilizado como premissa, de que no Brasil ainda existe uma quantidade significativa de pessoas que não possuem o necessário para subsistir fisicamente não ilide a constatação de que a renda para obter os bens necessários à subsistência é apenas uma das dimensões que influenciam na pobreza real.

A linha de pobreza absoluta pode identificar como não-pobres muitas pessoas que, embora possuam renda superior à linha estabelecida, não dispõem do necessário para uma vida digna, por questões de idade, doença, distribuição de renda na família, epidemias, violência na comunidade, baixo acesso a serviços públicos, etc. Do mesmo modo, pode incluir como pobres, pessoas que, dispondo de amplo acesso a serviços públicos, possuem condições satisfatórias de vida, embora sem uma renda superior à linha de pobreza.

Além disso, não há uma justificativa plausível para, simplesmente, ignorar a enorme quantidade de dados que o Brasil dispõe, atualmente, acerca de aspectos sociais relevantes relacionados à mortalidade infantil, expectativa de vida ao nascer, educação, moradia, saneamento básico, etc. Esses dados dizem respeito a capacidades que possuem valor intrínseco e compõem o próprio conceito de qualidade de vida, ao passo que a renda, nunca é demais relembrar, tem caráter apenas instrumental. Portanto, não é compreensível estudar a situação da pobreza no Brasil sob o critério unidimensional da renda, quando se possui dados substanciais sobre outras dimensões relevantes desse fenômeno.

3.3.2 O Índice de Pobreza Multidimensional - IPM

O IPM tem como desiderato identificar pessoas que sofrem privações que vão além da renda, ressaltando o caráter multidimensional da pobreza. O IPM se debruça sobre as mesmas dimensões avaliadas pelo IDH: saúde, educação e padrão de vida. No entanto, sua análise se baseia em outros indicadores. A dimensão de saúde, por exemplo, que no IDH se restringe à avaliação da expectativa de vida, é analisada, no IPM, com apoio em dados sobre nutrição e mortalidade infantil. Já para a educação, os indicadores são os anos de escolaridade e a quantidade de crianças em idade escolar matriculadas. No que concerne ao padrão de vida, que no IDH decorre meramente do nível de renda, pesam para a definição do IPM a propriedade de alguns bens e outros cinco indicadores relacionados ao acesso às seguintes utilidades: pavimentação, eletricidade, água tratada, saneamento básico e combustível de cozinha. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2010b, p. 98-104).

De um modo mais específico e objetivo, nos termos do RDH de 2010, os indicadores utilizados para o cálculo do IPM são os seguintes:

Os componentes da educação são: não ter nenhum membro da família que tenha concluído cinco anos de escolaridade e ter pelo menos uma criança em idade escolar (até ao 8º ano) que não esteja a frequentar a escola. Os componentes da saúde são: ter pelo menos um membro da família que sofra de má nutrição e ter tido uma ou mais crianças que tenham falecido. Os componentes do padrão de vida são: não ter eletricidade, não ter acesso a água potável limpa, não ter acesso a saneamento adequado, usar combustível “sujo” para cozinhar (estrume, madeira ou carvão), ter uma casa com piso de terra, não ter carro, caminhão ou veículo motorizado semelhante e possuir no máximo um dos bens seguintes: bicicleta, motocicleta, rádio, frigorífico, telefone ou televisor. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2010b, p. 230).

O cálculo do IPM é relativamente simples. O índice varia de 0 a 10. Cada dimensão avaliada corresponde a um terço do índice, isto é, aproximadamente 3,33. A nota de cada dimensão avaliada é dividida pelos indicadores que a compõem. Assim, no caso da educação, a privação em qualquer dos dois funcionamentos analisados equivale a 1,67. A mesma nota é atribuída para as privações no campo da saúde, que, do mesmo modo, é composta por dois indicadores. Quanto ao padrão de vida, a nota de 3,33 é dividida igualmente pelos seis indicadores, de modo que a privação em cada um deles equivale a 0,56. Para se chegar ao IPM de uma pessoa basta somar as notas atribuídas a cada privação. Se o resultado dessa soma for igual ou superior a 3 (três), a pessoa é considerada multidimensionalmente pobre. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2010b, p. 230-231)

Um aspecto interessante em relação ao IPM é que sua análise é feita a partir de dados relativos às famílias, e, não, às pessoas consideradas individualmente. Assim, a pessoa pode ser considerada pobre, ainda que não sofra nenhuma das privações que compõem o índice. Imagine-se, a título de exemplo, uma família com quatro filhos, em que ocorreu a morte de uma criança (soma-se 1,67) e que outras duas crianças em idade escolar estão fora da escola (soma-se 1,67). O IPM para os membros dessa família é de 3,34 e são, portanto, considerados pobres. Assim, ainda que um dos filhos não tenha sofrido de desnutrição, possua mais de cinco anos de escolaridade e não sofra nenhuma das privações relativas ao padrão de vida, será considerado pobre.

Pode-se dizer que o IPM, ao se basear em dados das famílias, tem a vantagem de captar aspectos mais subjetivos da pobreza ou de difícil mensuração, como os relacionados ao sentimento de pobreza e à exclusão social, por exemplo. Por outro lado, o IPM não alcança as diferenças entre membros dentro de uma mesma família. Isto é, ao tratar a família como uma unidade, deixa-se de contemplar as disparidades eventualmente existentes no seio da família, sendo certo que, não raramente, as consequências negativas da pobreza incidem de modo mais intenso sobre membros específicos, como pessoas com idade avançadas ou portadoras de

necessidades especiais. Essa limitação é reconhecida pelo próprio PNUD que, entre outras considerações, destaca que “[...] como é bem conhecido, as desigualdades no seio das famílias podem ser graves, mas essas não foi possível representar.” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2010b, p. 104).

Apesar da limitação acima mencionada e de outras, como a ausência de dados estatísticos abrangentes em muitos países, o índice em exame desponta como o mais consistente e útil aos desideratos deste trabalho, pelas seguintes razões:

- a) é mais abrangente do que o critério exclusivo da renda, cujas críticas a respeito já foram fartamente expostas e cuja inconsistência fora, inclusive, demonstrada de modo empírico ao longo dos vinte anos de utilização do IDH como medida para o desenvolvimento;
- b) alberga em seu conceito elementos das concepções multidimensionais da pobreza, como a da pobreza como privação de capacidades de Amartya Sen;
- c) no Brasil existem dados estatísticos suficientes a embasar a utilização do IPM;
- d) trata-se de uma medida de pobreza oficialmente utilizada pela ONU, maior instância internacional e guardiã dos tratados internacionais sobre direitos humanos;
- e) o IPM permite, de modo objetivo e claro, a individualização das famílias e das pessoas em situação de pobreza, bem como das privações especificamente sofridas, o que pode facilitar a responsabilização do Estado, caso se conclua pela existência de um direito subjetivo de ser livre da pobreza;
- f) sob o ponto de vista da pobreza multidimensional, o número de pobres no Brasil é superior ao quantitativo encontrado a partir do critério da renda, o que demonstra que a utilização do IPM se aproxima mais da pobreza real. De acordo com o RDH de 2010, 8,5% da população brasileira se encontravam em situação de pobreza multidimensional e outros 13,1% estavam em situação de risco de pobreza multidimensional, ao passo que, sob o critério exclusivo da renda, apenas 5,2% da população eram considerados pobres. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2010b, p. 169).

Em um cenário ideal, a definição de pobreza deve surgir em meio a uma ampla discussão de instituições oficiais e não-governamentais, envolvendo a sociedade civil organizada e, principalmente, aqueles que, a princípio, se identificam como pobres. Essa é a ideia que se extrai da obra de Sen (2010; 1981) e encampada pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH). (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS,

2006b, *passim*).

No Brasil, porém, não se tem conhecimento de um debate amplo nesse sentido. Desse modo, na ausência de um índice estabelecido de modo mais democrático e considerando os motivos acima expostos, acredita-se que o índice mais adequado para tratar da pobreza no Brasil, sobretudo sob a ótica dos direitos humanos, é o IPM.

4 DIREITOS HUMANOS E O TRATAMENTO NORMATIVO DA POBREZA

No atual estágio da civilização humana, pode-se afirmar que há um grande consenso em torno da indignidade da pobreza. Isto é, ninguém se contrapõe de modo consistente, na atualidade, à ideia de que a pobreza é algo intrinsecamente negativo e contrário à ideia de dignidade da pessoa humana. Viver de uma forma digna significa, necessariamente, viver livre da pobreza.

Por outro lado, a dignidade da pessoa humana é o núcleo axiológico que fundamenta os direitos humanos, como obtempera Furtado (2005, p. 111), ao explicar que “[...] ao se reconhecer o princípio da dignidade da pessoa humana como fundamento do estado desnuda-se o pressuposto antropológico essencial em que se escoram e donde surgem os direitos fundamentais, também chamados de direitos humanos.”

Diante dessa intrínseca e essencial relação entre direitos humanos e dignidade da pessoa humana, é inevitável relacionar pobreza à violação de direitos humanos, já que, representando uma afronta à dignidade humana, a pobreza está a se indispor, outrossim, contra os direitos humanos.

Contudo, em que pese o consenso acerca dessas ideias iniciais, existe, ainda, muita celeuma em torno da relação entre pobreza e direitos humanos. Afinal, qual ou quais direitos humanos podem ser considerados desrespeitados quando um ser humano se encontra em situação de pobreza? Tais direitos humanos encontram-se positivados ou se trata de direitos humanos naturais? Se existe, de fato, o direito de não ser pobre, quais são os deveres dele decorrentes e sobre quem recaem tais deveres?

Enfrentar essas e outras questões é essencial para que os direitos humanos não sejam reduzidos a um mero artifício retórico, quando proposta a sua utilização como instrumento para auxiliar na redução da pobreza. Defender a tese de que a pobreza viola direitos humanos não é suficiente, caso esse discurso não esteja estruturado com os elementos necessários à atuação efetiva do direito internacional dos direitos humanos. Nesse contexto, o objetivo deste capítulo é investigar as contribuições atuais a respeito das relações entre pobreza e direitos humanos.

Com esse fim, o presente capítulo explora duas grandes vertentes. Num primeiro momento, consubstanciado no tópico 4.1, será analisado o arcabouço normativo oferecido pelo direito internacional dos direitos humanos. Isto é, serão analisadas as normas de direitos humanos positivadas em tratados e declarações e que se relacionam ou podem se relacionar com o tema da pobreza.

No segundo momento, amparado em todos os demais tópicos deste Capítulo, o

estudo se debruçará sobre o arcabouço teórico da temática envolvendo direitos humanos e o problema específico da pobreza. Isso abrangerá uma visão panorâmica das principais correntes teóricas acerca da abordagem da pobreza na perspectiva dos direitos humanos. De início, serão expostas, num plano geral, as correntes teóricas que buscam fundamentar a abordagem dos direitos humanos para o assunto da pobreza. Após o delineamento das correntes, serão apresentadas as ideias dos autores que as sustentam.

4.1 O arcabouço normativo do direito internacional dos direitos humanos no contexto do enfrentamento da pobreza

Antes de traçar o panorama com as principais correntes teóricas acerca da abordagem da pobreza na perspectiva dos direitos humanos, é conveniente especificar qual é, afinal, o arcabouço normativo sobre o qual se debruçam tais teorias. Isto é, antes de debater como os direitos humanos podem ser interpretados e aplicados num contexto de combate à pobreza, cumpre clarificar e delimitar quais normas, afinal, estarão sendo abordadas neste trabalho. Outrossim, ao delimitar o universo normativo que embasa o presente estudo, atende-se a imposições de ordem metodológica.

A seguir, portanto, procede-se a um breve esboço sobre os instrumentos internacionais mais importantes ao debate que se busca empreender na presente dissertação. Com vistas a manter o foco no tema abordado neste trabalho, serão destacadas de cada instrumento tão somente as normas que se mostram, ao menos em potencial, relacionadas de modo mais direto com a temática da pobreza.

A breve análise que se inicia abrangerá os seguintes instrumentos globais: a Carta das Nações Unidas; a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH); o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP); o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC); a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (COEDR); a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (COEDM); a Convenção sobre os Direitos da Criança (CODC); e a Declaração das Nações Unidas sobre o Direito ao Desenvolvimento (DDD). No âmbito regional, o presente estudo abrangerá os seguintes documentos: a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH), também conhecida como Pacto de São José da Costa Rica; a Carta da Organização dos Estados Americanos (COEA); a Carta Democrática Interamericana (CDI); e a Carta Social das Américas (CSA).

Esclarece-se, de antemão, que o objetivo, neste momento, não é tecer um estudo detalhado de todos os artigos inseridos nos tratados e declarações de direitos humanos. É certo

que todos eles, em face da sua interdependência, atuam em conjunto em cada campo de aplicação dos direitos humanos. Em outros termos, reconhece-se, desde já, que todos os direitos humanos têm importância para o desenvolvimento de estratégias de redução da pobreza. Nos tópicos seguintes, entretanto, o que se busca é fornecer informações gerais acerca dos instrumentos internacionais referidos, sublinhando as normas que, *prima facie*, tocam, de maneira mais específica, ao tema da pobreza.

4.1.1 Documentos Globais

4.1.1.1A Carta das Nações Unidas

A Carta das Nações Unidas, elaborada após a Segunda Guerra Mundial e ratificada pelo Brasil por meio do Decreto Nº. 19.841/45, constitui o marco histórico a partir do qual os direitos humanos se tornaram oficialmente uma matéria de preocupação da comunidade internacional. (BATES, 2010, p. 34).

Piovesan (2012, p. 175-202), no mesmo sentido, informa que o Direito Humanitário, a Liga das Nações e a Organização Internacional do Trabalho constituem os primeiros precedentes no processo de internacionalização dos direitos humanos, que, porém, só se consolidou no pós-guerra, com a Carta das Nações Unidas de 1945 e a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948.

Em que pese a inegável importância da Carta das Nações Unidas no campo dos direitos humanos, há críticas, como a de Alston e Goodman (2013, p. 140-141), que julgam muito comedido o tratamento que esse instrumento dedicou aos direitos humanos. Para esses autores “As referências da Carta aos direitos humanos são dispersas, breves e mesmo enigmáticas.” (ALSTON; GOODMAN, 2013, p. 140, tradução nossa).¹⁴

De todo modo, a Carta tem natureza jurídica de tratado e, por tal motivo, tem força vinculante para os países que a ratificaram. Além disso, a vagueza com que tratou dos direitos humanos veio a ser superada com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que pode ser compreendida como a interpretação oficial do termo “direitos humanos” mencionado na Carta. (PIOVESAN, 2012, p. 210-214).

No campo dos direitos humanos e, mais especificamente, no que diz respeito aos direitos humanos como abordagem para a redução da pobreza, destaca-se, inicialmente, o preâmbulo da Carta que diz o seguinte:

NÓS, OS POVOS DAS NAÇÕES UNIDAS, RESOLVIDOS
a preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra [...] e a **reafirmar a fé nos**

¹⁴ No original: The Charter's references to human rights are scattered, terse, even cryptic.

direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direito dos homens e das mulheres, assim como das nações grandes e pequenas, e a estabelecer condições sob as quais a justiça e o respeito às obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes do direito internacional possam ser mantidos, e a **promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade ampla**.

E para tais fins [...] empregar um mecanismo internacional para **promover o progresso econômico e social de todos os povos**. (BRASIL, 1945, grifo nosso).

O art. 1º, que trata dos propósitos das Nações Unidas, estabelece o seguinte:

Artigo 1. Os propósitos das Nações unidas são:

[...]

3. Conseguir uma cooperação internacional para **resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário**, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião. (BRASIL, 1945, griso nosso).

No Capítulo IX da Carta, todo dedicado à cooperação econômica e social internacional, destacam-se os arts. 55 e 56:

Artigo 55. Com o fim de criar condições de estabilidade e bem estar, necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as Nações, baseadas no respeito ao princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, as Nações Unidas favorecerão:

a) níveis mais altos de vida, trabalho efetivo e condições de progresso e desenvolvimento econômico e social;

b) a solução dos problemas internacionais econômicos, sociais, sanitários e conexos; a cooperação internacional, de caráter cultural e educacional; e

c) o respeito universal e efetivo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião.

Artigo 56. Para a realização dos propósitos enumerados no Artigo 55, **todos os Membros da Organização se comprometem a agir em cooperação** com esta, em conjunto ou separadamente. (BRASIL, 1945, griso nosso).

Como se observa, embora não mencione expressamente o termo pobreza, a Carta tem como um de seus maiores escopos a promoção do desenvolvimento econômico e social, por meio de cooperação internacional para enfrentar os problemas internacionais relacionados a esse campo, no qual se insere, indubitavelmente, a pobreza.

4.1.1.2 A Declaração Universal dos Direitos Humanos

Dentre os instrumentos internacionais especificamente dedicados à proteção dos direitos humanos, merece destaque, primeiramente, a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Sobre esse instrumento, Piovesan (2012, p. 203) afirma que:

A inexistência de qualquer questionamento ou reserva feita pelos Estados aos princípios da Declaração, bem como qualquer voto contrário às suas disposições, confere à Declaração Universal o significado de um código e plataforma comum de ação. A Declaração consolida a afirmação de uma ética universal ao consagrar um consenso sobre valores de cunho universal a serem seguidos pelos Estados.

A mesma autora, tratando da força jurídica da Declaração, explica que, embora não

tenha sido elaborada sob a forma de tratado, mas de resolução, a Declaração Universal dos Direitos Humanos possui caráter de norma jurídica por dois motivos: primeiramente, por constituir uma interpretação autorizada do termo “direitos humanos” contido na Carta das Nações Unidas; a esse aspecto soma-se a circunstância de haver um inegável consenso quanto aos valores expressos na Declaração, de modo que tais valores são entendidos como normas consuetudinárias de direito internacional ou, ainda, como princípios gerais do direito internacional. (PIOVESAN, 2012, p. 210-214).

Em seus trinta artigos, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) não menciona uma única vez o termo “pobreza”. No artigo XXII, porém, estabelece o seguinte:

Todo ser humano, como membro da sociedade, tem direito à **segurança social**, à realização pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos **direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade**. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2009a, grifo nosso).

A DUDH fala, pois, em “segurança social” e em realização dos direitos econômicos, sociais e culturais “indispensáveis” à dignidade humana. Em outras palavras, pessoas em situação de vulnerabilidade social e destituídas dos direitos econômicos, sociais e culturais necessários à preservação de sua dignidade, de acordo com o art. XXII da DUDH, estão sofrendo violação de um direito humano. Pode-se dizer que a ideia exposta no art. XXII é complementada pela previsão do art. XXV:

Todo ser humano tem direito a um **padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis**, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2009a, grifo nosso).

Nesse artigo, a DUDH, de certo modo, esmiúça a ideia de dignidade, descendo a detalhes acerca do padrão de vida, na medida em que enumera aspectos fundamentais da vida humana: saúde, bem-estar, alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e serviços sociais indispensáveis. Além disso, prevê o direito à garantia de subsistência, em caso de infortúnios e vicissitudes da vida, como doença, invalidez, velhice, etc.

Ademais, já no preâmbulo da DUDH, manifesta-se a intenção de “[...] promover o progresso social e melhores condições de vida em uma liberdade mais ampla [...]” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2009a).

Cotejando-se as previsões contidas na DUDH com o critério de pobreza incorporado no Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) adotado neste trabalho, observa-se que há uma indiscutível congruência de sentidos.

Não custa lembrar que o IPM agrega três dimensões: educação, saúde e padrão de vida. A educação é, inquestionavelmente, um direito sociocultural fundamental e, portanto, a não realização deste direito poderia facilmente ser compreendida como uma violação ao art. XXVI da DUDH, que assim dispõe:

1. Todo ser humano tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnico-profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, esta baseada no mérito. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2009a).

No que diz respeito à saúde, o IPM analisa essa dimensão por meio de dois indicadores: nutrição e mortalidade infantil. O art. XXV da DUDH fala especificamente em saúde, bem-estar e alimentação, sendo inegável a convergência entre os valores que fundamentam a mencionada norma e aqueles por trás da concepção do IPM.

Relativamente ao padrão de vida, orientado na formulação do IPM por seis indicadores (bens, pavimentação, eletricidade, água potável, saneamento e combustível de cozinha), mostram-se, outrossim, inteiramente compatíveis as ideias inseridas no art. XXV da DUDH e a acepção de pobreza consubstanciada no IPM. Veja-se, por exemplo, que o art. XXV fala em serviços sociais indispensáveis, conceito dentro do qual certamente se inserem os serviços de eletricidade, água potável e saneamento básico.

4.1.1.3 O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos

A DUDH, como já foi mencionado, adotou a forma de resolução e, não, de tratado. Em face disso, prevaleceu no cenário internacional a ideia de que a DUDH não criou obrigações vinculantes para os Estados integrantes das nações unidas. Existe uma interessante discussão acerca da natureza vinculativa ou não das disposições da DUDH, mas aprofundar esse debate escapa dos objetivos do presente trabalho.

De todo modo, com o intuito de cercar a proteção dos direitos humanos de instrumentos normativos, foram elaborados dois tratados internacionais, transformando as disposições da DUDH em “previsões juridicamente vinculantes e obrigatórias”. (PIOVESAN, 2012, p. 210).

Esses dois tratados são o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. O primeiro trata dos direitos humanos de primeira dimensão, relacionados, portanto, às liberdades públicas. O segundo tem como objeto os direitos humanos de segunda e terceira dimensões, entrelaçados, pois, à isonomia e à ideia de fraternidade universal. Esses instrumentos, juntamente com a Declaração Universal dos Direitos Humanos e com os demais tratados posteriormente elaborados sobre

temas específicos, formam o sistema normativo global de proteção dos direitos humanos.

O PIDCP foi ratificado pelo Brasil por meio do Decreto 592 de 6 de julho de 1992 e, na perspectiva de utilização dos direitos humanos como abordagem para superação da pobreza, destaca-se o seu preâmbulo que, embora não mencione o termo “pobreza”, faz expressa referência à miséria como algo a ser superado por meio dos direitos humanos:

Reconhecendo que, em conformidade com a Declaração Universal dos Direitos do Homem, o ideal do ser humano livre, no gozo das liberdades civis e políticas e liberto do temor **e da miséria**, não pode ser realizado a menos que se criem às condições que permitam a cada um gozar de seus direitos civis e políticos, assim como de seus direitos econômicos, sociais e culturais [...]. (BRASIL, 1992b, grifo nosso).

O art. 1º também tem grande relevância, pois prevê, de modo explícito, a possibilidade de comprometimento dos recursos de um país para o esforço de cooperação internacional no campo econômico. Eis o texto inserido no item ‘2’ do art. 1º:

2. Para a consecução de seus objetivos, todos os povos podem dispor livremente de suas riquezas e de seus recursos naturais, **sem prejuízo das obrigações decorrentes da cooperação econômica internacional**, baseada no princípio do proveito mútuo, e do Direito Internacional. Em caso algum, poderá um povo ser privado de seus meios de subsistência. (BRASIL, 1992b, grifo nosso).

4.1.1.4 O Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

No Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), ratificado pelo Brasil por meio do Decreto Nº 591 de 6 de julho de 1992, também não há qualquer menção ao termo “pobreza”. Em seu preâmbulo, contudo, registra-se que:

Reconhecendo que, em conformidade com a Declaração Universal dos Direitos do Homem, o ideal do ser humano livre, liberto do temor e da **miséria**, não pode ser realizado a menos que se criem condições que permitam a cada um gozar de seus direitos econômicos, sociais e culturais, assim como de seus direitos civis e políticos [...]. (BRASIL, 1992a, grifo nosso).

Como se observa, embora não preveja nenhum direito expressamente relacionado à pobreza, o PIDESC reconhece como um dos objetivos últimos dos direitos econômicos, sociais e culturais proporcionar uma vida humana livre da miséria. Isso já seria suficiente para defender um direito de não ser pobre, já que, mais do que uma regra, livrar-se da pobreza é um ideal, um valor, um propósito assumido pelo PIDESC e que, portanto, constitui um mandado de otimização e está a orientar todas as regras por ele propostas.

As regras estabelecidas pelo PIDESC tratam de diversas dimensões da pobreza, mas de forma esparsa. O art. 11, porém, fala em “nível de vida adequado”, valendo-se de fórmula parecida à utilizada pelo art. XXV da DUDH, o qual se refere a “padrão de vida”. No referido artigo, o PIDESC trata de algumas dimensões importantes da pobreza, como se extrai do seguinte excerto:

1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um **nível de vida adequado** para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. [...]
2. Os Estados Partes do presente Pacto, reconhecendo o direito fundamental de toda pessoa de estar protegida contra a fome [...]. (BRASIL, 1992a, grifo nosso).

Além do art. 11, merece destaque, pela convergência com os fundamentos do IPM, o art. 12, que trata de saúde e mortalidade infantil nos seguintes termos:

1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa de desfrutar o mais elevado nível possível de saúde física e mental.
2. As medidas que os Estados Partes do presente Pacto deverão adotar com o fim de assegurar o pleno exercício desse direito incluirão as medidas que se façam necessárias para assegurar:
 - a) A diminuição da mortalidade e da mortalidade infantil, bem como o desenvolvimento das crianças [...]. (BRASIL, 1992a).

Pelas mesmas razões, deve-se relevar o art. 13, que trata do direito à educação:

1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa à educação. Concordam em que a educação deverá visar ao pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido de sua dignidade e fortalecer o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais. Concordam ainda em que a educação deverá capacitar todas as pessoas a participar efetivamente de uma sociedade livre, favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e entre todos os grupos raciais, étnicos ou religiosos e promover as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz.
2. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem que, com o objetivo de assegurar o pleno exercício desse direito:
 - a) A educação primária deverá ser obrigatória e acessível gratuitamente a todos [...]. (BRASIL, 1992a).

Em complemento ao estabelecido no art. 13, o art. 14 dispõe que:

Todo Estado Parte do presente pacto que, no momento em que se tornar Parte, ainda não tenha garantido em seu próprio território ou territórios sob sua jurisdição a obrigatoriedade e a gratuidade da educação primária, se compromete a elaborar e a adotar, dentro de um prazo de dois anos, um plano de ação detalhado destinado à implementação progressiva, dentro de um número razoável de anos estabelecidos no próprio plano, do princípio da educação primária obrigatória e gratuita para todos. (BRASIL, 1992a).

4.1.1.5 A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (COEDR)

A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, ratificada pelo Brasil por meio do Decreto Nº. 65.810 de 8 de dezembro de 1969, traz importante norma relativa aos direitos econômicos, sociais e culturais dos negros. Trata-se do art. 5º, cujo texto segue transcrito:

De conformidade com as obrigações fundamentais enunciadas no artigo 2, Os Estados Partes comprometem-se a proibir e a eliminar a discriminação racial em todas suas formas e a garantir o direito de cada uma à igualdade perante a lei sem distinção de raça, de cor ou de origem nacional ou étnica, principalmente no gozo dos seguintes

direitos:

[...]

e) direitos econômicos, sociais culturais, principalmente:

i) direitos ao trabalho, a livre escolha de seu trabalho, a condições equitativas e satisfatórias de trabalho à proteção contra o desemprego, a um salário igual para um trabalho igual, a uma remuneração equitativa e satisfatória;

ii) direito de fundar sindicatos e a eles se filiar;

iii) direito à habitação;

iv) direito à saúde pública, a tratamento médico, à previdência social e aos serviços sociais;

v) direito a educação e à formação profissional;

vi) direito a igual participação das atividades culturais;

f) direito de acesso a todos os lugares e serviços destinados ao uso do público, tais como, meios de transporte hotéis, restaurantes, cafés, espetáculos e parques. (BRASIL, 1969).

4.1.1.6 A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (COEDM)

No preâmbulo da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, ratificada pelo Brasil por meio do Decreto Nº. 4.377 de 13 de setembro de 2002, existe expressa alusão à pobreza. A COEDM, considerando o estado de vulnerabilidade em que todo ser humano e, em especial, a mulher se encontra quando em situação de pobreza, menciona o seguinte:

PREOCUPADOS com o fato de que, **em situações de pobreza**, a mulher tem um acesso mínimo à alimentação, à saúde, à educação, à capacitação e às oportunidades de emprego, assim como à satisfação de outras necessidades [...]. (BRASIL, 2002, grifo nosso).

Além do preâmbulo, merecem destaque os artigos 11, 12, 13 e 14, os quais tratam dos direitos econômicos e sociais da mulher, visando coibir qualquer tipo de discriminação no que concerne ao direito ao trabalho, à participação da vida social e cultural, aos benefícios previdenciários, à educação e aos cuidados médicos.

4.1.1.7 A Convenção sobre os Direitos da Criança (CODC)

A Convenção sobre os Direitos da Criança, ratificada pelo Brasil por meio do Decreto Nº. 99.710 de 21 de novembro de 1990, traz diversas previsões que interessam de perto ao problema da pobreza. O art. 24, v.g., foca diretamente a grave questão da mortalidade infantil, dispondo do seguinte modo:

2. Os Estados Partes garantirão a plena aplicação desse direito e, em especial, adotarão as medidas apropriadas com vistas a:

a) reduzir a mortalidade infantil;

b) assegurar a prestação de assistência médica e cuidados sanitários necessários a todas as crianças, dando ênfase aos cuidados básicos de saúde;

c) combater as doenças e a desnutrição dentro do contexto dos cuidados básicos de saúde mediante, inter alia, a aplicação de tecnologia disponível e o fornecimento de alimentos nutritivos e de água potável, tendo em vista os perigos e riscos da poluição

- ambiental;
- d) assegurar às mães adequada assistência pré-natal e pós-natal;
- e) assegurar que todos os setores da sociedade, e em especial os pais e as crianças, conheçam os princípios básicos de saúde e nutrição das crianças, as vantagens da amamentação, da higiene e do saneamento ambiental e das medidas de prevenção de acidentes, e tenham acesso à educação pertinente e recebam apoio para a aplicação desses conhecimentos;
- f) desenvolver a assistência médica preventiva, a orientação aos pais e a educação e serviços de planejamento familiar. (BRASIL, 1990).

O art. 27 prevê o direito da criança a um nível adequado de vida, estabelecendo que:

- 1. Os Estados Partes reconhecem o direito de toda criança a um nível de vida adequado ao seu desenvolvimento físico, mental, espiritual, moral e social.
- [...]
- 3. Os Estados Partes, de acordo com as condições nacionais e dentro de suas possibilidades, adotarão medidas apropriadas a fim de ajudar os pais e outras pessoas responsáveis pela criança a tornar efetivo esse direito e, caso necessário, **proporcionarão assistência material e programas de apoio, especialmente no que diz respeito à nutrição**, ao vestuário e à habitação. (BRASIL, 1990, grifo nosso).

No art. 28 a CODC cria obrigações específicas para os Estados-Partes no campo da educação das crianças, dispondo que:

- 1. Os Estados Partes reconhecem o direito da criança à educação e, a fim de que ela possa exercer progressivamente e em igualdade de condições esse direito, deverão especialmente:
 - a) tornar o ensino primário obrigatório e disponível gratuitamente para todos;
 - b) estimular o desenvolvimento do ensino secundário em suas diferentes formas, inclusive o ensino geral e profissionalizante, tornando-o disponível e acessível a todas as crianças, e adotar medidas apropriadas tais como a implantação do ensino gratuito e a concessão de assistência financeira em caso de necessidade;
 - c) tornar o ensino superior acessível a todos com base na capacidade e por todos os meios adequados;
 - d) tornar a informação e a orientação educacionais e profissionais disponíveis e acessíveis a todas as crianças;
 - e) adotar medidas para estimular a frequência regular às escolas e a redução do índice de evasão escolar. (BRASIL, 1990).

Veja-se que os artigos mencionados tocam de modo direto e detalhado em diversos aspectos que compõem a concepção do IPM, como a mortalidade infantil, a nutrição e a educação básica.

4.1.1.8 A Declaração das Nações Unidas sobre o Direito ao Desenvolvimento (DDD)

A Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, adotada pela ONU por meio da Resolução N°. 41/128 de 4 de dezembro de 1986, traz à tona uma inovadora percepção dos direitos humanos. Os direitos humanos, até então separados em dois grandes grupos, fato em grande parte decorrente do confronto ideológico subjacente à guerra fria, passam, com a DDD, a ser compreendidos como um complexo coeso de direitos interdependentes. O parágrafo 2º do art. 6º da Declaração deixa bastante claro o novo entendimento oficial das Nações Unidas:

- §2. Todos os direitos humanos e liberdades fundamentais são indivisíveis e

interdependentes; igual atenção e consideração urgente devem ser dadas à implementação, promoção e proteção dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1986, tradução nossa).¹⁵

Essa disposição tem especial relevância para o contexto de combate à pobreza, na medida em que insere os direitos econômicos e sociais no mesmo patamar dos direitos civis e políticos. Na acepção da DDD, desenvolvimento significa a ampla realização dos direitos humanos, como prescreve o § 1º do art. 1º:

§1. O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável, em virtude do qual toda pessoa e todos os povos estão habilitados a participar, contribuir e desfrutar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1986, tradução nossa).¹⁶

Outra grande questão abordada na DDD é a da cooperação internacional para a formação de uma nova ordem econômica mundial, chamando a atenção para a necessária conexão entre as relações econômicas internacionais e o desenvolvimento dos Estados. A esse respeito, o art. 3º estabelece o seguinte:

§1. Os Estados têm a responsabilidade primária pela criação das condições nacionais e internacionais favoráveis à realização do direito ao desenvolvimento.

§2. A realização do direito ao desenvolvimento requer pleno respeito aos princípios do direito internacional, relativos às relações amistosas de cooperação entre os Estados, em conformidade com a Carta das Nações Unidas.

§3. Os Estados têm o dever de cooperar uns com os outros para assegurar o desenvolvimento e eliminar os obstáculos ao desenvolvimento. Os Estados devem realizar seus direitos e cumprir suas obrigações, de modo tal **a promover uma nova ordem econômica internacional, baseada na igualdade soberana, interdependência, interesse mútuo e cooperação entre todos os Estados**, assim como a encorajar a observância e a realização dos direitos humanos. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1986, tradução nossa, grifo nosso).¹⁷

No campo econômico-social, merece destaque, por derradeiro, o art. 8º, § 1º, da DDD, que fixa o seguinte:

§1. Os Estados devem tomar, em nível nacional, todas as medidas necessárias para a realização do direito ao desenvolvimento, e devem assegurar, *inter alia*, igualdade de oportunidade para todos no acesso aos recursos básicos, educação, serviços de saúde, alimentação, habitação, emprego e distribuição equitativa da renda. Medidas efetivas

¹⁵ No original: All human rights and fundamental freedoms are indivisible and interdependent; equal attention and urgent consideration should be given to the implementation, promotion and protection of civil, political, economic, social and cultural rights.

¹⁶ No original: The right to development is an inalienable human right by virtue of which every human person and all peoples are entitled to participate in, contribute to, and enjoy economic, social, cultural and political development, in which all human rights and fundamental freedoms can be fully realized.

¹⁷ No original: 1. States have the primary responsibility for the creation of national and international conditions favourable to the realization of the right to development. 2. The realization of the right to development requires full respect for the principles of international law concerning friendly relations and co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations. 3. States have the duty to co-operate with each other in ensuring development and eliminating obstacles to development. States should realize their rights and fulfil their duties in such a manner as to promote a new international economic order based on sovereign equality, interdependence, mutual interest and co-operation among all States, as well as to encourage the observance and realization of human rights.

devem ser tomadas para assegurar que as mulheres tenham um papel ativo no processo de desenvolvimento. Reformas econômicas e sociais apropriadas devem ser efetuadas com vistas à erradicação de todas as injustiças sociais. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1986, tradução nossa).¹⁸

4.1.2 Documentos regionais do sistema interamericano

4.1.2.1 A Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH)

A Convenção Americana sobre Direitos Humanos, ratificada pelo Brasil por meio do Decreto Nº 678 de 6 de novembro de 1992, praticamente repete o texto preambular da DUDH, destacando-se o seguinte trecho:

Reiterando que, de acordo com a Declaração Universal dos Direitos do Homem, só pode ser realizado o ideal do ser humano livre, **isento do temor e da miséria**, se forem criadas condições que permitam a cada pessoa gozar dos seus direitos econômicos, sociais e culturais, bem como dos seus direitos civis e políticos. (BRASIL, 1992c, grifo nosso).

Como sói acontecer com todos os instrumentos analisados até o momento, a Convenção Americana também não menciona o termo pobreza em nenhum dos seus 82 artigos. Além disso, de modo singelo, tratou os direitos econômicos, sociais e culturais em um único artigo intitulado “desenvolvimento progressivo”, no qual estatui:

Os Estados-Partes comprometem-se a adotar providência, tanto no âmbito interno como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires, na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou por outros meios apropriados. (BRASIL, 1992c).

Como se vê, a Convenção Americana remete o tratamento dos direitos econômicos, sociais e culturais para a Carta da Organização dos Estados Americanos.

4.1.2.2 A Carta da Organização dos Estados Americanos (COEA)

Essa Carta foi ratificada pelo Brasil por meio do Decreto Nº. 30.544 de 14 de fevereiro de 1952. O texto, no entanto, sofreu quatro reformas: pelo "Protocolo de Buenos Aires", assinado em 27 de fevereiro de 1967, na Terceira Conferencia Interamericana Extraordinária, ratificado no Brasil por meio do Decreto Nº 66.774 de 24 de junho de 1970; pelo "Protocolo de Cartagena das Índias", assinado em 5 de dezembro de 1985, no Décimo

¹⁸ No original: 1. States should undertake, at the national level, all necessary measures for the realization of the right to development and shall ensure, inter alia, equality of opportunity for all in their access to basic resources, education, health services, food, housing, employment and the fair distribution of income. Effective measures should be undertaken to ensure that women have an active role in the development process. Appropriate economic and social reforms should be carried out with a view to eradicating all social injustices.

Quarto período Extraordinário de Sessões da Assembléia Geral, ratificado no Brasil por meio do Decreto Nº 97.559 de 8 de março de 1989; pelo "Protocolo de Washington", assinado em 14 de dezembro de 1992, no Décimo Sexto período Extraordinário de Sessões da Assembléia Geral, ratificado no Brasil por meio do Decreto Nº 2.760 de 27 de agosto de 1998; e pelo "Protocolo de Manágua", assinado em 10 de junho de 1993, no Décimo Nono Período Extraordinário de Sessões da Assembléia Geral, ratificado no Brasil por meio do Decreto Nº 2.677 de 17 de julho de 1998.

Diferentemente da Carta das Nações Unidas, o texto compilado da Carta da OEA foi detalhista em matéria de direitos econômicos, sociais e culturais e menciona expressamente o termo “pobreza” em cinco oportunidades. O art. 2º, que trata dos objetivos da OEA, pronuncia o seguinte:

Para realizar os princípios em que se baseia e para cumprir com suas obrigações regionais, de acordo com a Carta das Nações Unidas, a Organização dos Estados Americanos estabelece como propósitos essenciais os seguintes:

[...]

g) Erradicar a pobreza crítica, que constitui um obstáculo ao pleno desenvolvimento democrático dos povos do Hemisfério. (BRASIL, 1952).

No art. 3º, no qual são abordados os princípios que norteiam a COEA, estabelece-se que:

Os Estados americanos reafirmam os seguintes princípios:

[...]

f) A eliminação da pobreza crítica é parte essencial da promoção e consolidação da democracia representativa e constitui responsabilidade comum e compartilhada dos Estados americanos. (BRASIL, 1952).

O Capítulo 7 da Carta da OEA é todo dedicado ao denominado “desenvolvimento integral”. Nesse capítulo os Estados americanos detalharam o significado de desenvolvimento e se comprometeram a cooperar mutuamente para que cada país o alcance. As cláusulas de cooperação são muito claras e possuem grande significado para o combate à pobreza numa perspectiva de direitos humanos. Neste momento, porém, cumpre destacar algumas normas da COEA de indiscutível importância para a presente pesquisa, como a norma insculpida no art. 30:

Os Estados membros, inspirados nos princípios de solidariedade e cooperação interamericanas, **comprometem-se a unir seus esforços no sentido de que impere a justiça social internacional** em suas relações e de que seus povos alcancem um desenvolvimento integral, condições indispensáveis para a paz e a segurança. O desenvolvimento integral abrange os campos econômico, social, educacional, cultural, científico e tecnológico, nos quais devem ser atingidas as metas que cada país definir para alcançá-lo. (BRASIL, 1952, grifo nosso).

O art. 34, por sua vez, fala expressamente em eliminação da pobreza como objetivo básico dos Estados americanos e estabelece uma série de metas básicas, nos seguintes termos:

Os Estados membros convêm em que a igualdade de oportunidades, **a eliminação da pobreza crítica e a distribuição eqüitativa da riqueza e da renda**, bem como a plena participação de seus povos nas decisões relativas a seu próprio desenvolvimento, **são, entre outros, objetivos básicos do desenvolvimento integral**. Para alcançá-los convêm, da mesma forma, em dedicar seus maiores esforços à consecução das seguintes metas básicas:

- a) Aumento substancial e auto-sustentado do produto nacional per capita;
- b) Distribuição eqüitativa da renda nacional;
- c) Sistemas tributários adequados e eqüitativos;
- d) Modernização da vida rural e reformas que conduzam a regimes eqüitativos e eficazes de posse da terra, maior produtividade agrícola, expansão do uso da terra, diversificação da produção e melhores sistemas para a industrialização e comercialização de produtos agrícolas, e fortalecimento e ampliação dos meios para alcançar esses fins;
- e) Industrialização acelerada e diversificada, especialmente de bens de capital e intermediários;
- f) Estabilidade do nível dos preços internos, em harmonia com o desenvolvimento econômico sustentado e com a consecução da justiça social;
- g) **Salários justos, oportunidades de emprego e condições de trabalho aceitáveis para todos;**
- h) **Rápida erradicação do analfabetismo e ampliação, para todos, das oportunidades no campo da educação;**
- i) **Defesa do potencial humano mediante extensão e aplicação dos modernos conhecimentos da ciência médica;**
- j) **Alimentação adequada, especialmente por meio da aceleração dos esforços nacionais no sentido de aumentar a produção e disponibilidade de alimentos;**
- k) **Habitação adequada para todos os setores da população;**
- l) Condições urbanas que proporcionem oportunidades de vida sadia, produtiva e digna;
- m) Promoção da iniciativa e dos investimentos privados em harmonia com a ação do setor público; e
- n) Expansão e diversificação das exportações. (BRASIL, 1952).

Outra importante previsão contida na COEA é a do art. 35, que impõe aos Estados-Partes a obrigação de se abster de praticar atos que afetem o desenvolvimento de outros países:

Os Estados membros devem abster-se de exercer políticas e praticar ações ou tomar medidas que tenham sérios efeitos adversos sobre o desenvolvimento de outros Estados membros. (BRASIL, 1952).

A atenção que a COEA dispensou ao tema da pobreza foi de tal modo significativa, que criou um órgão com o objetivo específico de implementar o objetivo de eliminar a pobreza. Trata-se do Conselho Interamericano de Desenvolvimento Integral, previsto no art. 94 nos seguintes termos:

O Conselho Interamericano de Desenvolvimento Integral tem como finalidade promover a cooperação entre os Estados americanos, com o propósito de obter seu desenvolvimento integral e, em particular, **de contribuir para a eliminação da pobreza crítica**, segundo as normas da Carta, principalmente as consignadas no Capítulo VII no que se refere aos campos econômico, social, educacional, cultural, científico e tecnológico. (BRASIL, 1952, grifo nosso).

Ao tratar das atribuições da Secretaria Geral da OEA, a COEA, no art. 111, mais uma vez faz expressa alusão ao tema da pobreza, estabelecendo que:

De acordo com a ação e a política decididas pela Assembléia Geral e com as resoluções pertinentes dos Conselhos, a Secretaria-Geral promoverá relações econômicas,

sociais, jurídicas, educacionais, científicas e culturais entre todos os Estados membros da Organização, com especial ênfase na cooperação da pobreza crítica. (BRASIL, 1952).

4.1.2.3 A Carta Democrática Interamericana (CDI)

Embora tenha recebido a nomenclatura de “Carta”, a Carta Democrática Interamericana possui natureza jurídica de resolução e, não, de tratado. Ao contrário da Carta da OEA, que é um tratado, a CDI foi aprovada pela Assembléia Geral da OEA na primeira sessão plenária, realizada em 11 de setembro de 2001. Quanto a sua natureza jurídica, assemelha-se, assim, à DUDH.

Nesse documento, é nítida a importância atribuída à questão da pobreza. Ao longo dos seus 28 artigos, o termo pobreza é mencionado 9 vezes. Já no preâmbulo é destacada a relevância do assunto, o que se infere do seguinte trecho:

REAFIRMANDO que a luta contra a pobreza, especialmente a eliminação da pobreza crítica, é essencial para a promoção e consolidação da democracia e constitui uma responsabilidade comum e compartilhada dos Estados americanos. (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2001).

O Capítulo 3 da CDI tem como título “Democracia, desenvolvimento integral e combate à pobreza” e no art. 12 esmiúça a intrincada relação entre democracia e pobreza, com as seguintes palavras:

A pobreza, o analfabetismo e os baixos níveis de desenvolvimento humano são fatores que incidem negativamente na consolidação da democracia. Os Estados membros da OEA se comprometem a adotar e executar todas as ações necessárias para a criação de emprego produtivo, a redução da pobreza e a erradicação da pobreza extrema, levando em conta as diferentes realidades e condições econômicas dos países do Hemisfério. Este compromisso comum frente aos problemas do desenvolvimento e da pobreza também ressalta a importância de manter os equilíbrios macroeconômicos e o imperativo de fortalecer a coesão social e a democracia. (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2001).

No art. 14 estabelece-se um compromisso para os Estados no contexto de combate à pobreza:

Os Estados acordam examinar periodicamente as ações adotadas e executadas pela Organização destinadas a fomentar o diálogo, a cooperação para o desenvolvimento integral e o combate à pobreza no Hemisfério, e tomar as medidas oportunas para promover esses objetivos. (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2001).

A última menção ao termo “pobreza” é feita pelo art. 16, que o relaciona ao direito à educação:

A educação é chave para fortalecer as instituições democráticas, promover o desenvolvimento do potencial humano e o alívio da pobreza, e fomentar um maior entendimento entre os povos. Para alcançar essas metas, é essencial que uma educação de qualidade esteja ao alcance de todos, incluindo as meninas e as mulheres, os habitantes das zonas rurais e as minorias. (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2001).

4.1.2.4 A Carta Social das Américas (CSA)

A Carta Social das Américas tem a mesma natureza jurídica da CDI. Isto é, trata-se de resolução aprovada pela Assembleia Geral da OEA na segunda sessão plenária, realizada em 4 de junho de 2012. O objetivo da CSA é complementar a CDI e, no que diz respeito ao tratamento da pobreza, pode-se afirmar que esse é o documento que mais aprofunda o tema. Nele, o termo “pobreza” é mencionado em 21 oportunidades. Somente no preâmbulo, a CSA faz 8 referências à pobreza:

CONSIDERANDO que a Carta da OEA estabelece, entre seus propósitos essenciais, a erradicação da **pobreza crítica**;
 CONSIDERANDO TAMBÉM que a **pobreza crítica é um obstáculo ao desenvolvimento** e, em especial, ao pleno desenvolvimento democrático dos povos do Hemisfério, e que sua eliminação é fundamental e constitui uma responsabilidade comum dos Estados americanos;
 REAFIRMANDO a determinação e o compromisso dos Estados membros de combater, com urgência, os **graves problemas da pobreza**, da exclusão social e da desigualdade, que afetam de maneiras distintas os países do Hemisfério; de enfrentar suas causas e consequências; e de criar condições mais favoráveis para o desenvolvimento econômico e social com igualdade, a fim de promover sociedades mais justas. (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2012, grifo nosso).

Em outro trecho, destaca-se o seguinte considerando:

CONVENCIDA de que essas medidas contribuirão para oferecer proteção social efetiva à população, especialmente àquela em condições de pobreza e pobreza extrema, responder a situações de risco e evitar a transmissão intergeracional da pobreza e o aprofundamento de vulnerabilidades provocadas pelas crises. (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2012).

Relacionando a pobreza aos direitos culturais, a CSA dispõe que:

CONVENCIDA de que o desenvolvimento cultural é um componente fundamental para reduzir a pobreza e alcançar a meta do desenvolvimento integral. (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2012).

Ainda no preâmbulo da Carta, releva-se a necessidade de fortalecer o sistema interamericano com vistas à eliminação da pobreza e da desigualdade. Do conjunto dos artigos contidos na CSA, infere-se que, na concepção da Assembleia Geral da OEA, não há como tratar separadamente os temas do desenvolvimento e da pobreza. Mais que isso, o art. 1º deixa muito claro que o objetivo do desenvolvimento é justamente a erradicação da pobreza:

Os povos das Américas têm direito ao desenvolvimento em um ambiente de solidariedade, igualdade, paz e liberdade; e os Estados, o dever de promovê-lo, **com a finalidade de erradicar a pobreza**, em especial a pobreza extrema, e alcançar níveis de vida dignos para todas as pessoas. (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2012, grifo nosso).

No art. 3º, a CSA retoma a temática abordada na CDI, qual seja, a relação entre pobreza e democracia. Em suma, na perspectiva desses dois documentos, a pobreza representa uma condição negativa para a efetivação de uma democracia plena. Eis o que dispõe o art. 3º:

Aos Estados membros, em sua determinação e compromisso de combater os graves problemas da pobreza, da exclusão social e da desigualdade, e de enfrentar as causas que a eles dão origem e suas consequências, cabe a responsabilidade de criar as condições favoráveis para alcançar o desenvolvimento com justiça social para seus povos, desse modo contribuindo para fortalecer a governabilidade democrática. (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2012).

O artigo 5º ressalta a relação entre corrupção e pobreza e o art. 6º realça a necessidade de que as políticas públicas no campo econômico-social tenham como meta a erradicação da pobreza. Pelo seu caráter pedagógico, merece transcrição o mencionado dispositivo:

A pessoa humana é o centro, partícipe e beneficiário principal do processo de desenvolvimento econômico inclusivo, justo e equitativo. Nesse sentido, a formulação e a implementação de políticas econômicas e sociais adequadas e transparentes por parte dos Estados membros aprofundarão o desenvolvimento econômico, promovendo o investimento e a geração de emprego em todos os setores, e reduzindo as desigualdades de renda. São objetivos importantes dessas políticas a luta contra a pobreza, a redução das desigualdades sociais, a promoção da igualdade de oportunidades e o melhoramento dos níveis de vida. Isso requer esforços tanto dos governos como do conjunto da sociedade civil. (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2012).

Ao tratar da igualdade e não-discriminação, o art. 14 acentua a primordialidade de atentar para aqueles que vivem em situação de vulnerabilidade ocasionada pela pobreza. O texto do artigo mencionado diz o seguinte:

Os Estados membros têm a responsabilidade de elaborar e implementar políticas e programas de proteção social integral, com base nos princípios de universalidade, solidariedade, igualdade, não discriminação e equidade, que deem prioridade às pessoas que vivem em condições de pobreza e vulnerabilidade, levando em conta suas circunstâncias nacionais. (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2012).

Alguns artigos traçam significantes relações entre direitos humanos específicos e a pobreza. É o caso do art. 19, que relaciona pobreza e educação; do art. 20, que traz à tona a relevância do direito à água; o art. 21, que estabelece um liame entre pobreza e o direito a um meio ambiente sustentável; o art. 23, que correlaciona pobreza e desenvolvimento tecnológico; e o art. 32, que trata, no contexto da pobreza, dos direitos culturais de um modo geral.

Para fechar este tópico, aponta-se a grande valia do art. 34 da CSA que versa sobre a cooperação do hemisfério americano, pontuando seu significado para a eliminação da pobreza:

A cooperação hemisférica contribui para o desenvolvimento integral da pessoa humana; para a eliminação da pobreza, da exclusão social e da desigualdade; para a consolidação da democracia; e para a prosperidade de todos os povos das Américas. A cooperação interamericana apoia os esforços dos Estados membros destinados a elevar o nível de vida dos habitantes das Américas. A cooperação se sustenta no respeito, na solidariedade e na complementaridade. Os Estados membros promoverão a participação consciente e criativa das pessoas no processo de desenvolvimento de cada país. A nenhum indivíduo ou nação será negada

a oportunidade de beneficiar-se do desenvolvimento (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2012).

4.2 O arcabouço teórico subjacente à abordagem da pobreza numa perspectiva dos direitos humanos

Vizard (2006, p. 3) adota de modo expresso a concepção de pobreza como privação de capacidades, filiando-se, portanto, à acepção de pobreza criada por Amartya Sen, e defende que a pobreza se tornou um tópico central para os direitos humanos nas últimas décadas. Mais que isso, para Vizard (2006, p. 3), a pobreza é o pior problema que os direitos humanos enfrentam atualmente.

Para respaldar sua tese, apresenta inúmeros dados estatísticos demonstrando a relação entre aspectos relacionados à pobreza e as taxas de mortalidade e morbidade ao redor do mundo, destacando, de modo especial, a situação das regiões mais pobres, como a África Sub-Saariana e o Sul da Ásia. Nesse sentido, apresenta dados relativos à pobreza de renda, segundo o critério do Banco Mundial; à mortalidade decorrente da falta de acesso a bens essenciais como água potável e saneamento básico; à mortalidade relacionada à ausência de cuidados médicos básicos, como vacinas; e à situação das crianças que morrem de desnutrição e possuem educação inadequada. (VIZARD, 2006, p. 3-7).

Vizard (2006) volta a sua preocupação para as possibilidades de utilizar a estrutura dos direitos humanos como instrumento para a redução da pobreza, destacando que sua

[...] ênfase é sobre as maneiras pelas quais o embrionário, mas cada vez maior e mais profundo, quadro de compromissos ético, político e legal, no campo dos direitos humanos, pode fornecer uma base para fortalecer a responsabilização internacional e assegurar as ações individuais e coletivas necessárias a um programa sustentável de redução e eliminação da pobreza mundial. (VIZARD, 2006, p. 7, tradução nossa).¹⁹

Pontua-se que já na Declaração Universal dos Direitos Humanos a pobreza aparece como tópico de direitos humanos, na medida em que o art. 3º da Declaração prevê o direito à vida e os arts. 25 e 26 reconhecem o direito a um nível adequado de vida, o que inclui acesso à alimentação, roupas, habitação, cuidados médicos e serviços sociais essenciais. Além disso, outros tratados posteriores, como o PIDESC e PIDCP, trazem inúmeras previsões que podem ser associadas ao direito de obter um nível adequado de vida. (VIZARD, 2006, p. 8).

Para Vizard (2008, p. 8, tradução nossa),

Esses tratados criam obrigações internacionais juridicamente vinculativas para os Estados-parte para implementar progressivamente os direitos humanos à vida, à

¹⁹ No original: Rather, the emphasis is on the ways in which the embryonic but expanding and deepening framework of ethical, political, and legal commitments in the field of human rights can provide a basis for strengthening international accountability and securing the individual and collective actions necessary for a sustained programme of global poverty reduction and elimination.

alimentação e nutrição adequadas, à água potável e ao saneamento, aos serviços médicos adequados, bem como à educação, tanto individual quanto coletivamente, através da assistência e cooperação internacional.²⁰

De acordo com Costa (2008, p. 89) é comum relacionar pobreza à violação de direitos humanos, como uma consequência da percepção moral de que a todos devem ser asseguradas condições mínimas de dignidade. Entretanto, do ponto de vista jurídico, ainda há a necessidade de se estabelecer, em termos mais precisos, a relação entre pobreza e violação de direitos humanos, pois nem toda condição de privação pode ser considerada uma violação perante o direito internacional dos direitos humanos. Para a autora, ainda há pouca discussão na teoria e na prática dos direitos humanos acerca dessa relação.

Segundo Costa (2008, p. 90), a distância entre a linguagem dos direitos humanos e a utilizada nos assuntos relacionados ao desenvolvimento tem raízes históricas, já que, desde o pós-guerra, os especialistas nas duas áreas têm trabalhado em órgãos intergovernamentais distintos, que, embora próximos, não trabalharam em conjunto. Somente a partir da década de 90 é que os discursos nessas duas áreas passam a convergir, sob o incentivo da ONU, sendo fundamental, nesse contexto, a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos ocorrida em Viena no ano de 1993. Nessa conferência, declarou-se o caráter indivisível, interdependente e inter-relacionado de todos os direitos humanos.

Vizard (2006, p. 9) corrobora a afirmação de Costa e assevera que, embora o enfrentamento da pobreza como uma questão relacionada aos direitos humanos tenha sido negligenciada durante a Guerra Fria, na década de 90 a abordagem do assunto experimentou uma guinada e a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, ocorrida em 1993 na cidade de Viena, pode ser compreendida como um divisor de águas, na medida em que, entre os diversos compromissos assumidos pelos 131 Estados ali representados, firmou-se o entendimento de que os direitos humanos são indivisíveis, independentes e inter-relacionados.

A partir dali ganhou força a abordagem da pobreza numa perspectiva de direitos humanos, culminando com a Declaração do Milênio, por meio da qual os líderes mundiais se comprometeram a proteger e promover todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos e fixaram, entre outras, metas voltadas a ações coletivas no combate à pobreza. (VIZARD, 2006, p. 9).

Atualmente, vários órgãos da ONU, a exemplo do Fundo das Nações Unidas para

²⁰ No original: These treaties create legally binding international obligations on state parties to implement progressively the human rights to life, to adequate food and nutrition, to safe water and sanitation, to adequate health care facilities, and to education, both individually and collectively through international assistance and cooperation.

a Infância (UNICEF), da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) e do PNUD, de modo explícito, tratam a pobreza por meio de uma abordagem de direitos humanos. Até mesmo as instituições financeiras ligadas à ONU (Banco Mundial e FMI) tem demonstrado uma tendência de aproximação do discurso econômico com a perspectiva própria dos direitos humanos. (VIZARD, 2006, p. 10).

As organizações não-governamentais, como *Human Rights Watch* e Anistia Internacional, do mesmo modo, tem voltado suas ações para a utilização da estrutura dos direitos humanos como mais apropriada para o combate à pobreza. Como decorrência, essas organizações têm voltado seus esforços para questões jurídicas envolvendo a propriedade intelectual, subsídios agrícolas, práticas de *dumping* e restrições ao mercado de países em desenvolvimento. Essas ações têm gerado propostas práticas, como o fornecimento de vacinas por meio de facilidades para o financiamento internacional e a criação de um fundo de investimentos para as crianças, custeado pela renda de um imposto sobre transações financeiras internacionais. (VIZARD, 2006, p. 10-11).

Costa (2008, p. 90), entretanto, de maneira cautelosa, sustenta que, apesar do esforço que vem sendo feito pela ONU e por seus órgãos, a exemplo do PNUD e da UNESCO, no sentido de elaborar documentos com vistas a orientar os agentes que atuam na redução da pobreza, “[...] a afirmação de que a pobreza viola direitos humanos ainda é pouco clara do ponto de vista conceitual, especialmente perante o direito internacional dos direitos humanos”. A respeito do tema, a autora expõe os seguintes questionamentos:

Este enunciado expressa uma reprovação moral com valor meramente retórico ou se trata de uma pretensão jurídica? Caso tenha este viés jurídico, quais seriam as consequências jurídicas para os Estados e outros sujeitos de deveres? A negação de alguns direitos pode ser classificada como pobreza? Estes direitos estão expressamente previstos nos instrumentos jurídicos de direitos humanos? Estes direitos impõem obrigações vinculantes a detentores de deveres específicos? O cumprimento destes deveres é plausível? (COSTA, 2008, p. 90-91).

Costa (2008, p. 91) classifica as teorias que tratam desses problemas em três grupos: o primeiro reúne as teorias que consideram a pobreza como violação aos direitos humanos como um todo ou a um grupo determinado de direitos humanos; o segundo congrega as teses que relacionam a pobreza a um direito humano específico, a saber, o direito de ser livre da pobreza; por último, há o grupo das teorias que tratam a pobreza como causa ou consequência de violações de direitos humanos.

4.3 A pobreza como violação de um grupo específico de direitos humanos: A posição do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH)

O primeiro modelo conceitual a respeito da relação entre pobreza e direitos humanos parte da premissa de que pobreza e dignidade humana são incompatíveis. Considerando que a dignidade humana é o fundamento dos direitos humanos, a pobreza, como negação da dignidade, constitui uma violação aos direitos humanos como um todo. (COSTA, 2008, p. 95). O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) adota essa concepção.

4.3.1 Razões para utilizar a abordagem dos direitos humanos na elaboração de estratégias de redução da pobreza

De acordo com o ACNUDH (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2006b, p. iii), a pobreza representa o maior desafio que o mundo enfrenta atualmente no campo dos direitos humanos. Muitos governos ao redor do mundo expressaram um forte compromisso para erradicar a pobreza, compromisso este inserido nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. O desafio, agora, é transformar esse compromisso em ações concretas.

Além de vislumbrar uma nítida relação entre direitos humanos e pobreza, o ACNUDH relaciona inúmeras razões que justificam a utilização de uma abordagem de direitos humanos para as estratégias de redução da pobreza. Entre tais razões, destacam-se as seguintes (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2006b):

- a) Estrutura normativa explícita – Além de expressar valores universalmente reconhecidos, os direitos humanos geram obrigações jurídicas para os Estados que integram os tratados internacionais de direitos humanos, fornecendo uma estrutura capaz de influenciar fortemente na formulação de políticas públicas, incluindo as relacionadas à redução da pobreza;
- b) Empoderamento (*empowerment*)²¹ dos pobres – a própria introdução do conceito de direitos humanos no contexto das estratégias de redução da pobreza tem o potencial de empoderar os pobres, na medida em que suas postulações deixam de ser baseadas meramente em necessidades e passam a se fundamentar em direitos;
- c) Aplicação dos princípios da igualdade e não-discriminação – partindo da

²¹ Na concepção do ACNUDH o termo *empowerment* é usado “[...] para descrever um processo de aumento das capacidades de indivíduos pobres ou grupos para fazer escolhas e transformar essas escolhas em ações e resultados desejados, bem como de participar, negociar, influenciar, controlar e responsabilizar as instituições que afetam suas vidas.” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2006b, p. 4, tradução nossa). No original: “[...] to describe a process of increasing the capabilities of poor individuals or groups to make choices and to transform those choices into desired actions and outcomes, and to participate in, negotiate with, influence, control and hold accountable the institutions that affect their lives.

premissa de que grande parte da pobreza deriva de estruturas sociais e práticas discriminatórias, o aporte teórico dos direitos humanos tem muito a acrescentar ao desenvolvimento de estratégias de redução da pobreza a partir da aplicação dos princípios correlatos da igualdade e não-discriminação, que trazem à tona a necessidade de se focar em questões e instituições políticas, econômicas e sociais que dão suporte à estrutura de desigualdade.

- d) A proibição de retrocesso – em que pese a reconhecida importância das restrições de recursos, circunstância que tem considerável peso também no contexto dos direitos humanos, estes impõem certos limites às possibilidades de ação, notadamente a proibição de retrocesso. Isto é, o arcabouço dos direitos humanos não se coaduna com políticas que gerem um retrocesso no nível de observância de capacidades básicas, a pretexto de atender a contingenciamentos ocasionados por restrição de recursos;
- e) Foco tanto no processo, como no resultado – para os direitos humanos, não importa apenas os resultados alcançados, mas também a maneira como se chega tais resultados. Nessa perspectiva, ressalta-se a importância da participação ativa dos pobres em todo o processo de formulação, implementação e monitoramento das estratégias de redução da pobreza, não apenas como algo útil, mas como um direito em si mesmo;
- f) Responsabilização – direitos implicam em deveres e deveres ensejam responsabilização. Essa característica dos direitos humanos impõe a criação de mecanismos transparentes e efetivos para responsabilização daqueles que tem como dever o respeito, a proteção e a promoção dos direitos humanos;
- g) Responsabilidade compartilhada – na perspectiva dos direitos humanos, embora sejam os Estados os obrigados primários pela realização dos direitos humanos no âmbito de suas respectivas jurisdições, os indivíduos, as organizações não-governamentais e os outros Estados também possuem responsabilidades que envolvem, pelo menos, o dever de não violar os direitos humanos;
- h) Ampliação do escopo das estratégias de redução da pobreza – na concepção atual dos direitos humanos, todos os direitos, sejam eles econômicos e sociais ou políticos e civis, são interdependentes e correlacionados, de modo que uma abordagem da redução da pobreza nessa perspectiva envolve, necessariamente, todas as espécies de direitos humanos;

Em interessante argumentação em favor da utilização dos direitos humanos como

arcabouço apropriado para a formulação de estratégias de redução da pobreza, o ACNUDH afirma o seguinte:

Uma vez que este conceito [direitos humanos] é introduzido no contexto de formulação de políticas, a justificativa para a redução da pobreza não deriva apenas do fato de que as pessoas em situação de pobreza têm necessidades, mas também do fato de terem direitos que dão origem a obrigações legais por parte de outros. Assim, a perspectiva de direitos humanos acrescenta legitimidade à demanda para fazer da redução da pobreza o principal objetivo da formulação de políticas. A perspectiva dos direitos humanos chama a atenção para o fato de que a pobreza significa a não-realização dos direitos humanos, de modo que a adoção de uma estratégia de redução da pobreza não é apenas desejável, mas obrigatória para os Estados que ratificaram instrumentos internacionais de direitos humanos. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2006b, p. 4-5, tradução nossa).²²

A partir dessas considerações, pode-se concluir que, para o Alto Comissariado, a utilização dos direitos humanos na definição de estratégias para redução da pobreza é muito mais do que útil: é necessária. Além disso, na medida em que o ACNUDH adota a premissa de que a pobreza corresponde a violação de vários direitos humanos, o enquadramento das políticas de combate à pobreza no arcabouço dos direitos humanos não é apenas uma possibilidade, mas uma postura obrigatória para os países que ratificaram tratados de direitos humanos. Diante disso, o ACNUDH elaborou uma série de orientações para que os países observem quando da elaboração e implementação de políticas contra a pobreza, as quais serão abordadas no tópico seguinte.

4.3.2 O processo de formulação, implantação e monitoramento de uma estratégia de redução da pobreza baseada nos direitos humanos

O ACNUDH elaborou oito diretrizes com o objetivo de orientar o processo de formulação, implementação e monitoramento das estratégias de redução da pobreza baseadas nos direitos humanos. Tais diretrizes trabalham ideias relacionadas a diversos aspectos desse processo, a saber: a identificação das pessoas em estado de pobreza; a estrutura nacional e internacional de direitos humanos; igualdade e não-discriminação; definição de objetivos, critérios e prioridades; participação; controle e responsabilização; assistência e cooperação internacional; e integração de normas específicas de direitos humanos. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2006b, p. 9-49).

²² No original: Once this concept is introduced into the context of policymaking, the rationale of poverty reduction no longer derives merely from the fact that the people living in poverty have needs but also from the fact that they have rights—entitlements that give rise to legal obligations on the part of others. Thus, the human rights perspective adds legitimacy to the demand for making poverty reduction the primary goal of policymaking. The human rights perspective draws attention to the fact that poverty signifies the non-realization of human rights, so that the adoption of a poverty reduction strategy is not just desirable but obligatory for States which have ratified international human rights instruments.

4.3.2.1 Identificação dos pobres

O primeiro passo para desenvolver uma estratégia de redução da pobreza baseada nos direitos humanos é identificar quem são os pobres. Para isso, é necessário, primeiramente, definir o que é pobreza. De acordo o ACNUDH,

A pobreza não é apenas uma questão de renda, mas também, mais fundamentalmente, uma questão de ser capaz de viver uma vida digna e gozar de direitos humanos e liberdades fundamentais. Isso envolve um complexo de privações inter-relacionadas que se reforçam mutuamente, as quais têm impacto sobre a capacidade das pessoas para reivindicar e usufruir seus direitos civis, culturais, econômicos, políticos e sociais. De uma maneira fundamental, portanto, a negação dos direitos humanos faz parte da própria definição do que é ser pobre. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2006b, p. iii, tradução nossa).²³

O ACNUDH sustenta, outrossim, que pobreza e direitos humanos são temas fortemente conectados e com implicações mútuas, como reconhecido em vários documentos oficiais, a exemplo da Declaração do Milênio e a Declaração de Viena. De modo mais específico ainda, o ACNUDH define como pobre a pessoa que se encontra com direitos humanos básicos desrespeitados, como o direito à alimentação, à boa saúde e à participação política. Nas palavras do ACNUDH,

A partir de uma perspectiva de direitos humanos, a pobreza pode ser descrita como a negação dos direitos de uma pessoa para uma gama de capacidades básicas, tais como a capacidade de ser adequadamente nutrido, a viver em boa saúde e de participar nos processos de tomada de decisão e na vida social e cultural da comunidade. Na linguagem dos direitos, pode-se dizer que uma pessoa que vive na pobreza é aquela para quem um número de direitos humanos continuam não-observados, tais como os direitos à alimentação, à saúde, à participação política e assim por diante. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2006b, p. 2, tradução nossa).²⁴

Em outras palavras e de modo resumido, pode-se dizer que, na concepção do ACNUDH, pobreza, na perspectiva dos direitos humanos, é a não-observância do direito de uma pessoa a um conjunto de capacidades básicas. A definição desse rol de capacidades tidas como essenciais varia de região para região, de país para país. Desse modo, esse rol deve ser definido por cada sociedade, de acordo com o seu próprio contexto e mediante processo que conte com ampla participação. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2006b, p. 7).

²³ No original: Poverty is not only a matter of income, but also, more fundamentally, a matter of being able to live a life in dignity and enjoy basic human rights and freedoms. It describes a complex of interrelated and mutually reinforcing deprivations, which impact on people's ability to claim and access their civil, cultural, economic, political and social rights. In a fundamental way, therefore, the denial of human rights forms part of the very definition of what it is to be poor.

²⁴ No original: From a human rights perspective, poverty can be described as the denial of a person's rights to a range of basic capabilities—such as the capability to be adequately nourished, to live in good health, and to take part in decision-making processes and in the social and cultural life of the community. In the language of rights, one may say that a person living in poverty is one for whom a number of human rights remain unfulfilled—such as the rights to food, health, political participation and so on.

Como explica Costa (2008, p. 95-96), para o ACNUDH, a pobreza pode ser definida tanto num contexto de capacidades, como sendo a ausência das liberdades básicas; como na perspectiva dos direitos humanos, sendo compreendida como o descumprimento dos direitos a tais liberdades. A autora acrescenta, ainda, que existem, em conformidade com o ACNUDH, dois requisitos para identificar a pobreza como violação dos direitos humanos: o direito humano ou os direitos humanos em questão devem corresponder às capacidades compreendidas como básicas; e deve-se constatar que a violação a esses direitos decorre da má gestão de recursos econômicos.

Em que pese a ressalva de que a definição do rol das capacidades básicas deve ser contextualizada, o ACNUDH afirma que a observação empírica permite estabelecer um elenco de capacidades que seriam básicas para a maioria das sociedades, a saber:

[...] a capacidade de ser alimentado adequadamente, prevenindo doenças evitáveis e mortalidade prematura, ser adequadamente abrigado, ter educação básica, ser capaz de garantir sua segurança pessoal, ter acesso equitativo à justiça, ser capaz de viver com dignidade, ser capaz de prover sua subsistência e ser capaz de tomar parte na vida de uma comunidade. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2006b, p. 7, tradução nossa).²⁵

Definido o critério de pobreza, cumpre identificar quem são os pobres. Isso não se confunde com identificar um número, um percentual, mas saber exatamente quem são os pobres e quão pobres eles são. É fundamental detectar aqueles que vivem em situação de extrema pobreza, ou seja, os mais pobres entre os pobres. Do mesmo modo, mostra-se crucial identificar grupos de pessoas pobres que possuem características específicas em comum, como gênero, raça, religião, etnia, ocupação, etc. A ideia é identificar aqueles que sofrem maiores privações e são mais marginalizados, a fim de orientar opções em caso de restrição de recursos. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2006b, p. 8).

4.3.2.2 *Estrutura nacional e internacional de direitos humanos*

Embora os instrumentos que veiculam as estratégias de redução da pobreza sejam não-jurídicos, devem ser compatíveis e informados pelos direitos humanos, pois isso evita que alguns dos elementos dessas estratégias sejam contrários à lei e o tornam mais efetivos. Em outras palavras, os direitos humanos devem ser o fundamento que dar suporte às políticas de redução da pobreza. Como decorrência, os Estados, quando da elaboração de estratégias nesse sentido, devem identificar expressamente os direitos humanos envolvidos, observando-se tanto

²⁵ No original: This set includes the capabilities of being adequately nourished, avoiding preventable diseases and premature mortality, being adequately sheltered, having basic education, being able to ensure personal security, having equitable access to justice, being able to live in dignity, being able to earn a livelihood and being able to take part in the life of a community.

as normas domésticas, como as normas internacionais de direitos humanos. Do mesmo modo, devem ser observados os compromissos assumidos perante outros Estados, como aqueles insertos na Declaração do Milênio. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2006b, p. 8).

Nessa conjuntura, cumpre aos Estados garantir que os responsáveis envolvidos pela implementação dos programas de redução da pobreza recebam o devido treinamento em direitos humanos. Além disso, os indivíduos devem possuir a especial responsabilidade de assegurar que os compromissos de direitos humanos do Estado sejam levados em conta tanto na formulação, como na implementação das estratégias de redução da pobreza. Não só o Estado, mas todos aqueles responsáveis por políticas e programas que tenham impacto sobre o Estado devem se abster de obstaculizar a implementação das estratégias de redução da pobreza, assim como fazer o que estiver ao seu alcance para auxiliar o Estado a cumprir seus compromissos internacionais no campo dos direitos humanos. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2006b, p. 9).

4.3.2.3 Igualdade e não-discriminação

Os princípios gêmeos da igualdade e da não-discriminação estão entre os mais fundamentais elementos do direito internacional dos direitos humanos. Num primeiro momento, esses princípios constituem uma proibição para o Estado. Isto é, o Estado deve se abster de elaborar legislação discriminatória. Num segundo momento, o mandamento da igualdade impõe ao Estado o dever de agir para evitar que pessoas sejam tratadas de forma discriminatória. No contexto da pobreza, há uma relação de mão dupla entre pobreza e discriminação, pois, normalmente, o tratamento desigual e discriminatório pode ser apontado como uma das causas da pobreza, ao passo que viver em situação de pobreza, geralmente, ocasiona discriminação. Em síntese, pode se dizer que:

Embora, no passado, a pobreza possa ter sido considerada como uma espécie de "fenômeno natural", hoje é encarada como um fenômeno social agravado pela discriminação, que, por consequência, suscita a correspondente ação anti-discriminatória ou mesmo afirmativa pelos Governos. A abordagem de direitos humanos da pobreza fornece as ferramentas necessárias para identificar as raízes da pobreza que se encontram em práticas discriminatórias e para desenvolver estratégias adequadas para lidar com elas. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2006b, p. 10, tradução nossa).²⁶

4.3.2.4 Definição de objetivos, referenciais e prioridades

²⁶ No original: Whereas poverty might have been regarded in earlier times as a kind of "natural phenomenon", today it is looked upon as a social phenomenon aggravated by discrimination, which in turn requires corresponding anti-discrimination or even affirmative action by Governments. A human rights approach to poverty provides the necessary tools for identifying the roots of poverty that lie in discriminatory practices and for developing appropriate strategies to deal with them.

O ACNUDH destaca que os direitos humanos suscitam, basicamente, três tipos de obrigações para os Estados: respeito, proteção e realização. Na compreensão desse órgão da ONU, embora o cumprimento de todas essas obrigações dependa da existência de recursos materiais, essa circunstância é mais decisiva em relação ao dever de realizar os direitos humanos. No contexto da implementação de estratégias de redução da pobreza, a parte mais significativa das obrigações pertinentes aos Estados diz respeito à realização propriamente dita dos direitos humanos. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2006b, p. 11-12).

A realização imediata de todos os direitos humanos não se mostra possível, restando aos Estados, por conseguinte, o dever de implementá-los progressivamente. Não obstante, o fato de a realização dos direitos humanos ser limitada pela escassez de recursos não alivia os Estados da obrigação de adotar medidas razoáveis e apropriadas, em conformidade com o máximo dos recursos disponíveis, para garantir essa meta. A definição de objetivos, referenciais e prioridades ganha importância, justamente, em razão dessa constatação, já que nenhuma estratégia racional pode prescindir de tais elementos. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2006b, p. 11-12).

O processo por meio do qual são definidos os objetivos e prioridades deve assegurar uma ampla participação de todos os setores da sociedade, especialmente daqueles que devem ser beneficiados pelo programa a ser desenvolvido: os pobres. Nas palavras do ACNUDH,

O processo de definição de prioridades deve envolver a participação efetiva de todos os interessados, incluindo os pobres. Juízos de valor, inevitavelmente, entrarão no processo de definição de prioridades, mas a abordagem baseada em direitos exige que isso ocorra de uma forma inclusiva e equitativa. Isto implica que o processo de alocação de recursos deve permitir que todos os segmentos da sociedade, especialmente os pobres, expressem as suas opiniões no que diz respeito às prioridades. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2006b, p. 13, tradução nossa).²⁷

Como se vê, embora a definição de objetivos e prioridades constitua um elemento de qualquer estratégia, na perspectiva dos direitos humanos, essa definição deve observar parâmetros específicos, como, por exemplo, respeitar os princípios da igualdade, não-discriminação e participação.

4.3.2.5 Participação

Outra demanda específica da abordagem proporcionada pelos direitos humanos é a

²⁷ No original: The process of setting priorities must involve effective participation of all stakeholders, including the poor. Value judgements will inevitably enter into the process of setting priorities, but the rights-based approach demands that they should do so in an inclusive and equitable manner. This implies that the process of resource allocation must permit all segments of society, especially the poor, to express their opinions with regard to priorities.

participação de todas as partes interessadas, incluindo os pobres, no processo de formulação de políticas de redução da pobreza. Isto é, embora o Estado seja o responsável primário pela observância dos direitos humanos, não se deve confundir Estado com governo, pois, na perspectiva dos direitos humanos, todos os interessados na formulação de políticas de redução da pobreza devem ter suas opiniões levadas em conta. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2006b, p. 14).

A participação defendida pela ACNUDH abrange quatro estágios: revelação de preferências, por meio da qual as partes interessadas, especialmente os pobres, indicam quais objetivos desejam alcançar; escolha política, mediante a qual se manifesta a opção pelas alternativas possíveis, no que concerne à alocação de recursos; implementação, que demanda a descentralização do governo e o aprofundamento da democracia; e monitoramento e avaliação, que constitui o momento final do processo, no qual se verifica se a política formulada alcançou os resultados desejados. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2006b, p. 15).

Para o ACNUDH, a participação, em termos de direitos humanos, vai além da mera prática eleitoral. O direito à participação implica na adoção de instrumentos e na realização de arranjos institucionais que tornem possível a participação efetiva dos pobres no processo de tomada de decisões políticas. Esse aspecto está diretamente relacionado com outros direitos humanos expressamente previstos nos tratados, como o direito à informação, direito de expressão e direito de associação. Todos esses direitos, além de outros, devem ser garantidos pelo Estado, a fim de outorgar aos pobres o poder efetivo de participação. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2006b, p. 15-16).

4.3.2.6 Controle e responsabilização

Os objetivos do processo de controle são identificar as áreas que necessitam de maior atenção para a realização dos objetivos e possibilitar aos titulares de direitos a responsabilização pelas falhas ou omissões daqueles que tem a obrigação de realizá-los. A responsabilização, portanto, depende do monitoramento, mas vai além e consiste no mecanismo por meio do qual os responsáveis pela realização de direitos respondem pelos seus atos e omissões. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2006b, p. 17).

Existem vários mecanismos de responsabilização, como o judicial, o parajudicial, o administrativo e o político. Os mecanismos variam de acordo com os responsáveis. Segundo o ACNUDH,

Embora o Estado seja o principal responsável no que diz respeito aos direitos humanos das pessoas que vivem em sua jurisdição, a comunidade internacional em geral também tem a responsabilidade de ajudar a realizar os direitos humanos universais.

Assim, os procedimentos de monitoramento e responsabilização deve abranger atores globais – tais como a comunidade de doadores, organizações intergovernamentais, organizações internacionais não-governamentais (ONGs) e corporações transnacionais (ETN) – cujas ações afetam a fruição dos direitos humanos em qualquer país. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2006b, p. 17, tradução nossa).²⁸

Os Estados estão submetidos a mecanismos de responsabilização interno e externo. Internamente, destaca-se o próprio sistema judicial e político, especialmente por meio da atividade parlamentar. Os próprios titulares de direitos também podem desenvolver a atividade de controle, quando as condições necessárias para isso estão presentes, notadamente o respeito aos direitos humanos tais como informação, livre expressão, livre associação, etc. No campo internacional, os Estados podem ser responsabilizados de acordo com as diversas normas presentes nos tratados ratificados, que incluem, entre outros, os deveres de elaborar relatórios e se submeter a procedimentos de investigação. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2006b, p. 18).

No concernente aos atores globais, o ACNUDH, de modo resumido, explica o fundamento para a sua responsabilização nos seguintes termos:

As ações da comunidade internacional - nas esferas de comércio, ajuda humanitária, migração e fluxo de capital privado, por exemplo - terão um impacto sobre as opções abertas a um Estado para formular e implementar sua estratégia de redução da pobreza. Essas ações devem estar em conformidade com as responsabilidades de direitos humanos dos atores globais. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2006b, p. 19, tradução nossa).²⁹

Em razão disso, o ACNUDH defende que todos os atores globais, incluindo as corporações transnacionais, devem assegurar mecanismos acessíveis, transparentes e efetivos de controle e responsabilização no que diz respeito às suas políticas relativas a redução da pobreza e às suas responsabilidades no campo dos direitos humanos.

4.3.2.7 Assistência e cooperação internacional

Diante da constatação de que o ambiente internacional impacta de modo direto nas possibilidades que se abrem para os Estados quando da formulação de políticas de redução da pobreza, o ACNUDH defende que a redução efetiva da pobreza requer uma ação internacional. Com base nisso e fundamentando-se nas normas constantes nos diversos tratados de direitos

²⁸ No original: While the State is the principal duty-bearer with respect to the human rights of the people living within its jurisdiction, the international community at large also has a responsibility to help realize universal human rights. Thus, monitoring and accountability procedures should also extend to global actors—such as the donor community, intergovernmental organizations, international nongovernmental organizations (NGOs) and transnational corporations (TNCs)—whose actions affect the enjoyment of human rights in any country.

²⁹ No original: The actions of the international community—in the spheres of trade, aid, migration and private capital inflow, for example—will have an impact on the options open to a State as it formulates and implements its poverty reduction strategy. These actions must conform to the global actors' human rights responsibilities.

humanos e nos compromissos assumidos pelos Estados perante a comunidade internacional, o ACNUDH sustenta que as políticas de redução da pobreza desenvolvidas pelos países, sejam eles desenvolvidos ou em desenvolvimento, devem abranger medidas relacionadas à esfera internacional. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2006b, p. 20).

Nesse contexto, o ACNUDH advoga que os Estados desenvolvidos devem, por exemplo, adotar medidas para que suas obrigações assumidas nos tratados de direitos humanos sejam observadas nos processos de negociação internacional, quer no campo político, quer no campo econômico e comercial. Do mesmo modo, esses Estados devem garantir que as companhias transnacionais cujas sedes se situam em suas jurisdições respeitem, igualmente, as normas e compromissos de direitos humanos, inclusive quando atuarem externamente. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2006b, p. 20-21).

Por outro lado, os países em desenvolvimento devem, *v.g.*, se certificar de que os acordos e políticas internacionais em que se envolverem não atinjam negativamente os direitos humanos dos pobres. Esses Estados devem, outrossim, procurar assistência e cooperação internacional para estabelecer uma estrutura regulatória apropriada para o setor privado. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2006b, p. 21).

4.3.2.8 Integração de normas específicas de direitos humanos

Como última diretriz para a formulação de políticas de redução da pobreza, o ACNUDH destaca a importante relação entre a pobreza e um grupo específico de direitos humanos, ressaltando a interdependência funcional entre os direitos humanos. O rol apresentado, todavia, não esgota a intrínseca relação entre pobreza e direitos humanos, tendo, tão somente, a pretensão de sublinhar a importância prática de alguns direitos na formulação de políticas de redução da pobreza, a saber: direito ao trabalho, direito à alimentação, direito à habitação, direito à saúde, direito à educação, direito à segurança pessoal e à privacidade, direito de acesso igualitário à justiça, e direitos e liberdades políticas. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2006b, p. 23-49).

Costa (2008, p. 96) critica essa postura, sustentando que a equivalência entre capacidades ou liberdades básicas e direitos humanos, que decorre da tese adotada pelo ACNUDH, não é adequada. Argumenta que as capacidades básicas variam de país para país, enquanto os direitos humanos possuem um “[...] núcleo duro de cada direito que, de maneira universal, deve ser minimamente respeitado e, portanto, não varia conforme a sociedade.” (COSTA, 2008, p. 96).

Ademais, a autora rebate o argumento utilizado pelo ACNUDH de que, a partir de

análises empíricas, é possível construir consensos universais acerca das capacidades que devem ser tidas como básicas. Afirma que “o discurso de direitos humanos não reivindica a universalidade destes direitos com base em constatações empíricas; antes, afirma que os direitos humanos são universais em função de um imperativo moral e jurídico.” (COSTA, 2008, p. 97).

Em face da fundamental diferença entre capacidades básicas e direitos, como apontada acima, Costa (2008, p. 97-98) defende que tomar tais conceitos como equivalentes revela-se contraproducente para a abordagem da pobreza baseada nos direitos humanos, pois pode tornar ainda mais vagas as definições dos direitos e obrigações previstos nos tratados internacionais. Em suas palavras,

Vincular os direitos humanos a um conceito por essência indeterminado como o conceito de “capacidade básica” demanda uma melhor explicação, particularmente porque esta associação parece conduzir o debate justamente na direção contrária, tornando ainda mais vagas as obrigações em direitos humanos. (COSTA, 2008, p. 98).

Em que pese a crítica acima, é inegável a contribuição das teses do ACNUDH para o debate em torno da aplicação dos direitos humanos nas estratégias contra a pobreza. Além disso, o Alto Comissariado não apenas enriquece o debate, mas fornece elementos imprescindíveis para que a ideia de abordar a pobreza numa perspectiva de direitos humanos seja implementada na prática. Em suma, pois, se, por um lado, a tese ora analisada enseja um aprofundamento, do ponto de vista teórico; por outro lado, suas diretrizes representam um contributo significativo e bem definido, do ponto de vista prático.

4.4 Um direito humano a ser livre da pobreza

Nesta segunda abordagem, a pobreza é encarada não como a violação de todos ou de vários direitos humanos, mas como o desrespeito a um direito humano específico: o direito a ser livre da pobreza. A ideia central desse modelo é que todos têm direito aos meios essenciais para sobreviver. O enfoque aqui, portanto, é sobre a pobreza absoluta. (COSTA, 2008, p. 98-99).

Dentro dessa abordagem é possível divisar as distintas concepções analisadas a seguir:

4.4.1 Liberdade da pobreza como uma pretensão de natureza moral: a abordagem da pobreza numa concepção ampla de direitos humanos

Dois importantes teóricos trabalham o problema da pobreza numa concepção ampla de direitos humanos, isto é, que incluem no rol dos direitos humanos certas pretensões de natureza moral: Thomas Pogge e Amartya Sen. Ambos suplantam a tese de Rawls, para quem

a igualdade seria uma demanda política e, não, moral, estando, portanto, circunscrita ao âmbito nacional. (COSTA, 2008, p. 100 e 115).

Como explica Costa (2008, p. 100),

Pogge defende um direito humano de natureza moral de toda pessoa a um nível de vida adequado para a sua saúde e bem-estar. [...] vai além ao definir este direito, defendendo que governos e cidadãos de democracias ricas possuem um dever negativo para com os economicamente desfavorecidos no mundo, a saber, dever de não apoiar uma estrutura global que viola os direitos humanos.

Para Costa, (2008, p. 99), porém, o pensamento de Pogge merece crítica, na medida em que trata o direito a ser livre da pobreza à luz de uma perspectiva afeita aos moldes liberais, isto é, prevendo, tão somente, obrigações de caráter negativo. Para essa autora,

Embora a liberdade da pobreza seja compatível com uma teoria que trate apenas da liberdade negativa [...], esta perspectiva teórica exclusivamente negativa tem sido tradicionalmente rejeitada, em essência porque impõe tão-somente obrigações negativas de não-intervenção e não-interferência, ao passo que a pobreza também demanda liberdades positivas. (COSTA, 2008, p. 99).

Costa (2008, p. 99) não nega a influência liberal como fundamento para a formulação dos direitos humanos. Pontua, no entanto, que existem outros fundamentos na base dos direitos humanos. Para ela,

A tradição liberal influenciou fortemente a teoria e a prática em direitos humanos e não é surpreendente perceber que a pobreza, em razão desta, foi concebida, na melhor das hipóteses, como um problema nacional de injustiça social e não como uma violação de direitos humanos universais. No entanto, o liberalismo não é o único fundamento filosófico dos direitos humanos. Nem mesmo a Declaração Universal de Direitos Humanos, o alicerce de todos os direitos humanos, possui um único fundamento filosófico, por ser produto de um compromisso político e não uma verdade óbvia. (COSTA, 2008, p. 99).

Sen elabora tese mais abrangente, como obtempera Costa (2008, p. 100), vislumbrando obrigações e deveres não apenas negativos, mas também prestações positivas, em correlação com o direito de ser livre da pobreza, como obrigações de assistência e auxílio àqueles que vivem em situação de pobreza.

4.4.2 Liberdade da pobreza como uma pretensão de natureza jurídica: a abordagem da pobreza numa concepção restrita de direitos humanos

Divergindo dos teóricos anteriores, há estudiosos que buscam fundamentar o direito de ser livre da pobreza no contexto de uma acepção mais restrita de direitos humanos, na qual apenas os direitos previstos nos tratados podem ser compreendidos como direitos humanos. Esses juristas buscam alcançar seus intentos por três caminhos distintos: entender que o direito a ser livre da pobreza decorre das obrigações jurídicas já reconhecidas nos tratados; defender que ele é logicamente correlato ao direito a um nível adequado de vida; ou o relacioná-lo com

o direito ao desenvolvimento.

4.4.2.1 O direito a ser livre da pobreza como decorrência das obrigações já reconhecidas nos tratados internacionais

A concepção jurídica do direito a ser livre da pobreza como decorrência das previsões normativas já existentes em diversos tratados de direitos humanos, em particular o PIDESC, já foi defendida em relatórios elaborados por Arjun Sengupta, enquanto Especialista Independente das Nações Unidas sobre Direitos Humanos e Extrema Pobreza, posição assumida institucionalmente, tendo apresentado dois argumentos no sentido de convencer a comunidade internacional a adotar estratégias para a solução do problema da pobreza no mundo: o primeiro, de ordem pragmática, consistia em afirmar que o foco dos direitos humanos devia se voltar para a pobreza extrema, com vistas a limitar a quantidade de pessoas que seriam consideradas vítimas e, com isso, motivar as nações a aceitar o desafio de livrar essas pessoas da pobreza; o segundo argumento, de ordem jurídica, apontava para a correlação entre o direito a ser livre da pobreza e diversos direitos previstos nos tratados internacionais, como os direitos à alimentação, à saúde, à educação, à seguridade social e a um nível de vida adequado, direitos previstos no PIDESC, além dos direitos à associação, à informação e à liberdade de expressão, previstos no PIDCP. (COSTA, 2008, p. 101).

Costa (2008, p. 101) critica tal entendimento, argumentando que:

Embora esta posição seja interessante, ela é problemática se submetida ao escrutínio dos direitos humanos, uma vez que pressupõe que seja necessário negociar direitos para que resultados práticos sejam alcançados, não obstante esta posição reconheça a negação ou violação de diversos direitos humanos das pessoas em condição de pobreza. Neste sentido, no intuito de convencer a comunidade internacional (um eufemismo para países doadores) a aceitar esta obrigação juridicamente vinculante, considera-se a possibilidade de “deixar de fora do acordo” um conjunto de pessoas que, embora também sejam vítimas de violações de direitos humanos, não vivem em condição de pobreza extrema.

Há duas razões para se criticar a posição adotada anteriormente por Sengupta. A primeira delas é a ausência de provas de que os governos se sentiriam mais motivados a abraçar a luta contra a pobreza, caso se reduzisse o universo de pessoas abrangidas pelo conceito de pobreza extrema. Ademais, “[...] as estratégias de redução da pobreza envolvem necessariamente concessões para que acordos sejam possíveis e que o movimento de direitos humanos deveria admitir este fato. Considero, contudo, inaceitável que concessões sejam feitas na esfera normativa [...]”. (COSTA, 2008, p. 102).

4.4.2.2 A pobreza como violação do direito ao desenvolvimento

Apesar de, institucionalmente, ter assumido o entendimento de que a pobreza deveria ser compreendida em correlação com diversos direitos previstos do PIDESC e no PIDCP, Arjun Sengupta possui, pessoalmente, outra posição. Ele identifica a pobreza com a violação do direito ao desenvolvimento, direito reconhecido pela comunidade internacional na Declaração da ONU sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986 e na Declaração de Viena de 1993. (COSTA, 2008, p. 102).

O direito ao desenvolvimento é, em si, um direito humano, embora possua natureza composta, pois consiste na construção de uma ordem social que facilite a implementação gradual de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais. Para Costa (2008, p. 102), a principal vantagem dessa abordagem reside no fato de que para “[...] atestar quando o direito ao desenvolvimento for violado, basta verificar se algum dos direitos que o compõem sofreram um retrocesso ou foram violados.” Com isso, ademais, “[...] evita-se definir a pobreza em termos excessivamente amplos (ou seja, como violação de todos os direitos humanos), o que praticamente inutiliza o argumento como um todo.” (COSTA, 2008, p. 102).

A respeito da tese de Sengupta, Costa (2008, p. 103) acentua que:

A construção do consenso no âmbito internacional sobre o escopo, o núcleo e a natureza de muitos direitos econômicos e sociais já constitui uma tarefa tão árdua e lenta, contando com a atuação de órgãos de monitoramento que com dificuldade moldam o conteúdo destes direitos, embora tais direitos já se encontrem expressamente previstos no Direito Internacional de Direitos Humanos. Diante deste cenário, torna-se ainda mais difícil defender o direito ao desenvolvimento, levando-se em consideração que o debate travado na comunidade internacional sobre este direito tem sido penoso e extremamente politizado.

Como se observa, portanto, a perspectiva em exame é criticada em relação a uma aparente desvantagem significativa: a ausência de consenso acerca do conteúdo dos direitos econômicos e sociais, assim como em torno do próprio direito ao desenvolvimento.

4.4.2.3 Pobreza como violação a um nível adequado de vida

Ainda na abordagem jurídica do direito a ser livre da pobreza, existe a posição de Vizard, para quem a pobreza deve ser entendida como a violação do direito a um nível adequado de vida. A mencionada autora tenta articular a teoria das capacidades de Sen e o direito internacional dos direitos humanos, defendendo, em grandes linhas, que este último pode universalizar e complementar os conceitos subjacentes à tese das capacidades. (VIZARD, 2006, *passim*).

Analisando a teoria de Vizard, Costa (2008, 102, p. 104) sustenta que:

Ao admitir que a ‘perspectiva da capacidade’ é uma teoria substantivamente incompleta e que pode ser consistente e compatível com teorias valorativas distintas, ela propõe que o Direito e os parâmetros internacionais em direitos humanos sejam

usados como uma teoria subjacente. Na prática, esta proposta fundamentaria normativamente o “conjunto de capacidades básicas”, considerado um conceito indeterminado.

Acrescenta, ainda que:

[...] a autora ressalta que o Direito Internacional de Direitos Humanos e a “perspectiva da capacidade” são duas visões que se complementam e se fortalecem mutuamente; elas possuem elementos que fundamentam um modelo conceitual capaz de transitar entre estes dois campos ao definir a pobreza como uma questão de direitos humanos. O modelo conceitual proposto por esta autora é importante, particularmente por esclarecer os conceitos referentes aos vínculos de fato estabelecidos entre o “conjunto de capacidades básicas”, o Direito Internacional de Direitos Humanos e o sistema internacional de monitoramento e observância de direitos humanos. (COSTA, 2008, 104).

Apesar das vantagens da concepção de Vizard, para Costa (2008, p. 104), sua implementação esbarra em uma grande dificuldade: “o conjunto de parâmetros e indicadores usados para medir o cumprimento dos direitos econômicos e sociais pelo Estado – fundamental para que algumas capacidades básicas possam ser consideradas universais – ainda foi pouco elaborado.”

Com o escopo de dar seguimento à análise das teorias até aqui mencionadas, os tópicos seguintes abordam as principais ideias de modo mais minucioso, a partir da análise dos autores que as sustentam.

4.5 Thomas Pogge e a pobreza como violação dos Direitos Humanos

Pogge (2007) é categórico ao afirmar que a pobreza constitui uma violação aos direitos humanos e cita como fundamento para sua afirmação os artigos 25, 28 e 22 da DUDH. Nada obstante, essa não é sua maior contribuição para o tema. Pogge analisa de modo profundo os fatores que estão relacionados à pobreza severa, no intuito de identificar a quem, afinal, pode ser atribuída a responsabilidade por esta violação aos direitos humanos, que, em sua opinião, considerando-se os 18 milhões de mortes anuais por causas relacionadas à pobreza, pode ser considerada a maior violação aos direitos humanos já ocorrida na história da humanidade. (POGGE, 2007, p. 52).

Em linhas gerais, Pogge (2007, p. 11-53) defende que a ordem global desenhada pelos países mais ricos nos últimos 30 anos deve ser considerada o fator decisivo para que a pobreza ainda se encontre no patamar observado contemporaneamente. Em razão disso, entende que os países, as corporações e, até mesmo, os cidadãos dos países mais ricos são responsáveis pela pobreza atualmente existente e devem ser demandados para que tomem atitudes no sentido de reverter esse quadro negativo. Para chegar a tais conclusões, Pogge examina a cadeia de fatores relacionados à pobreza e tenta refutar os principais argumentos em defesa da atual ordem

global.

4.5.1 Ações como causa da pobreza

Inicialmente, Pogge (2007, p. 15-30) divide as causas da pobreza em três categorias: atos, omissões e causas relacionadas a instituições sociais. O objetivo que permeia toda a sua explicação, em última instância, como já foi frisado, é identificar, do modo mais específico possível, quem pode ser responsabilizado pela pobreza e em que circunstâncias.

O mencionado autor parte da premissa de que, como toda prerrogativa, o direito de ser livre da pobreza demanda, necessariamente, determinadas posturas das pessoas, especialmente daquelas que devem ser compreendidas como garantidoras desse direito. Assim como no direito de não ser torturado, analogia bastante utilizada por Pogge (2007, p. 15), exige-se que as pessoas se abstenham de submeter outras a injusto sofrimento físico e psicológico; do mesmo modo, quando as atitudes ou mesmo as omissões de determinados agentes causam empobrecimento de outros, tal prática deve ser entendida como violadora dos direitos humanos.

Pogge (2007, p. 16) explica que a pobreza geralmente é fruto de um conjunto de fatores, o que torna mais complicada a tarefa de identificar quais atitudes podem ser compreendidas como causas, de modo a sustentar a responsabilização de agentes específicos. Para ilustrar seu argumento, traz à tona o exemplo do Iraque sob o comando de Saddam Hussein, que sofrera uma série de sanções comerciais impostas pelas Nações Unidas. Tais sanções, inquestionavelmente, debilitaram a economia iraquiana, ocasionando um agravamento da pobreza daquele Estado. Os defensores daquelas medidas, por outro lado, poderiam alegar que a pobreza daquele país decorreria da notória má utilização dos recursos existentes por parte do ditador Saddam Hussein, outro fator que, irrefutavelmente, contribuía para a situação de pobreza do povo iraquiano.

Nessa linha de raciocínio, Pogge (2007, p. 17) destaca que mesmo as atitudes de consumo cotidianas podem ser tidas como causa da pobreza. Basta imaginar que os consumidores de um país podem modificar, de maneira substancial, sua preferência, passando a comprar o produto de uma determinada empresa, em detrimento da corporação que, até então, dominava o mercado. A queda nas vendas pode comprometer a sobrevivência da antiga líder do mercado, levando-a à falência, com a consequente demissão dos seus funcionários, o que agravaria a pobreza na cidade onde ela se encontra instalada.

Como explica Pogge (2007, p. 17, tradução nossa), porém, “É impossível identificar quais de nossas decisões possuem tal efeito sobre as pessoas nos países pobres, e quais são seus

efeitos exatamente.”³⁰ Por outro lado, “Na medida em que entendemos e sentimos isso, a reflexão permanece inquietando e nos dá razão moral para trabalhar por um mundo no qual não existam milhões de pessoas vivendo na iminência de uma morte prematura por fome ou doenças facilmente curáveis.”³¹ (POGGE, 2007, p. 17, tradução nossa).

Com os argumentos supra, Pogge nitidamente tenta destacar que todos, de um modo ou de outro, possuem responsabilidades relativamente à proteção e promoção dos direitos humanos, especialmente em se tratando do direito de ser livre da pobreza. Isso suscita reflexões em diversos níveis, como a que aponta para a necessidade de um consumo consciente, cujas consequências podem repercutir tanto no campo socioeconômico, evitando-se, por exemplo, a aquisição de produtos decorrentes da exploração de trabalho escravo; como no contexto ambiental, buscando-se, v.g., consumir produtos de empresas que possuam práticas sustentáveis.

4.5.2 Omissões como causa da pobreza

No que concerne a omissões como causas da pobreza, Pogge (2007, p. 18-25) tenta elucidar em que circunstâncias se pode falar em responsabilidade, sem que se tenha praticado qualquer ação no sentido de agravar as condições socioeconômicas de um grupo específico de pessoas.

Inicialmente, apela-se para um suposto dever moral de ajudar quem se encontra em situação de extrema miséria. A princípio, pois, poder-se-ia argumentar que as pessoas em melhores condições, especialmente as mais próximas, como familiares, vizinhos, concidadãos, etc., teriam a obrigação moral de prover algum tipo de assistência para auxiliar pessoas em situação de extrema miséria. Porém, ainda que existisse um consenso quanto a tal obrigação moral, a maior parte das pessoas influentes, como pontua Pogge (2007, p. 19), acredita que o simples fato de falhar ou se omitir em ajudar quem se encontra em estado de pobreza não constitui uma violação aos direitos humanos dos pobres.

Alguns estudiosos, por outro lado, a exemplo de Shue (1996a *apud* POGGE 2007, p. 19) e Luban (1985 *apud* POGGE 2007, p. 19), defendem que os direitos humanos impõem, sim, deveres de proteção e de auxílio. Nas palavras de Luban (1985, p. 209 *apud* POGGE 2007, p. 19, tradução nossa), “Um direito humano, então, será um direito cujos beneficiários são todos

³⁰ No original: It is impossible to know which of our decisions have such effects on people in the poor countries, and what their effects are exactly.

³¹ No original: Insofar as we understand it, and feel it, the reflection remains disturbing and gives us moral reason to work for a world in which there are not hundreds of millions living on the brink of an early death from starvation or easily curable diseases.

os humanos e que obriga todos os humanos em condição de efetivá-lo.”³²

Pogge (2007, p. 19) adota uma posição intermediária. Para ele, pode-se distinguir dois modos de um direito envolver um dever. O primeiro é direto ou por correlação. Tomando-se, mais uma vez, o exemplo da tortura, pode-se afirmar que o dever de uma pessoa “A” não participar da tortura de outra pessoa “B” é correlativo ao direito de “B” de não sofrer tortura. Assim, toda vez que “A” descumprir o seu dever estará violando o direito de “B”.

O segundo modo de relacionar um dever a um direito é indiretamente ou por presunção: se a tortura é algo tão terrível e constitui uma grande violência contra os valores da humanidade, é difícil de negar que as pessoas, além de estarem obrigadas a se abster de praticar a tortura, devem agir no sentido de evitá-la, quando isso se mostrar possível a um custo insignificante ou modesto. Isto é, não pareceria razoável exigir que alguém colocasse a própria vida em risco a fim de evitar a tortura de outra pessoa; porém, se o objetivo puder ser alcançado com uma atitude simples, sem qualquer risco significativo, como uma ligação telefônica denunciando a prática de tortura em uma residência vizinha, v.g., é bastante razoável entender que, nesses casos, existe um dever de agir e que a omissão quanto a tal dever constitui violação de um direito.

Pogge (2007 p. 20) aplica o mesmo raciocínio ao direito de ser livre da pobreza. Ninguém nega que a morte por causas relacionadas à pobreza consubstancia uma repugnante violência contra a dignidade humana. Todos os seres humanos, portanto, têm a obrigação, o dever de se absterem de praticar atos que contribuam para a pobreza de outras pessoas. Do mesmo modo, há um dever moral de agir para evitar ou minimizar a pobreza, quando isso se mostrar possível a um custo pequeno. O grande objetivo de Pogge (2007) com essa linha argumentativa é construir uma fundamentação para justificar o dever dos países ricos de agirem para reduzir o quadro de pobreza nos países pobres, o que, segundo o mencionado autor, pode ser feito a um baixo custo relativo. Nesse sentido, Pogge (2007, p. 23, tradução nossa) faz a seguinte provocação:

Direitos humanos, como são, de fato, largamente compreendidos, dão às pessoas uma postulação moral para ação protetiva dos seus governos; e eu, certamente, não quero comprometer esse entendimento. Mas porque essa postulação moral é pensada como limitada ao respectivo Estado de cada pessoa?³³

Para Pogge (2007, p. 22-24), muitas vezes, o Estado não tem condições de

³² No original: A human right, then, will be a right whose beneficiaries are all humans and whose obligors are all humans in a position to effect the right.

³³ No original: Human rights are indeed widely understood as giving persons a moral claim to protective action by their own government; and I certainly do not want compromise this understanding. But why is the moral claim thought to be limited to each person’s own state?

proporcionar soluções efetivas para o próprio quadro de pobreza, mas outros países, especialmente os mais abastados, estariam em melhores condições de auxiliar no combate à pobreza de um modo mais eficaz. O autor fornece, ainda, inúmeros outros argumentos para fundamentar a possibilidade de se exigir dos países ricos a solução para a pobreza nos países em desenvolvimento.

Um desses argumentos é o de que são os países ricos que há muito tempo têm imposto as injustas regras da Organização Mundial do Comércio (OMC), nitidamente desvantajosas para os países em desenvolvimento, o que afeta o crescimento econômico desses estados, com forte repercussão no quadro de pobreza. Outro argumento consiste no fato de que a maior parte dos países pobres foram, durante dezenas e até centenas de anos, colônias de exploração dos países ricos. Ou seja, durante incontáveis anos, os países ricos construíram parte significativa de sua riqueza às custas da exploração dos recursos existentes nos Estados pobres, até então, suas colônias. Historicamente, portanto, as nações mais desenvolvidas contribuíram de modo direto para o empobrecimento de muitos povos. (POGGE, 2007, *passim*).

Esses e outros argumentos serão retomados com maior minúcia mais à frente. Por enquanto, basta o seu registro, como reforço argumentativo à tese da responsabilização por omissões enquanto causa para o empobrecimento.

4.5.3 Fatores institucionais

Como uma terceira categoria de causas de pobreza e, na opinião de Pogge (2007, p.25), a mais importante, tem-se os fatores institucionais. As ações do Estado ou de entidades transnacionais, como a ONU ou a OMC, estariam dentro do conceito em epígrafe. Nas palavras do autor, “No mundo moderno, as regras que governam as transações econômicas – nacional e internacionalmente – são a mais importante causa determinante da incidência e da profundidade da pobreza.” (POGGE, 2007, p. 26, tradução nossa).³⁴ Três razões sustentam essa afirmação.

Primeiramente, o impacto das ações institucionais é inegavelmente maior que as atitudes individuais e, mesmo pequenas alterações nas regras de comércio internacional, podem causar grandes consequências para as populações pobres. (POGGE, 2007, p. 29). Para ilustrar esse argumento, é suficiente pensar na substancial melhoria no campo da saúde que decorreria, por exemplo, da alteração das regras sobre propriedade intelectual, no sentido de permitir a produção de remédios patenteados por países pobres.

Em segundo lugar, Pogge (2007, p. 29) destaca que, se por um lado, é muito difícil

³⁴ No original: In the modern World, the rules governing economic transactions – both nationally and internationally – are the most important causal determinants of the incidence and depth of poverty.

avaliar o impacto de atitudes individuais e coletivas, os efeitos ocasionados por certas regras, por outro lado, são passíveis de avaliação com um grau razoável de precisão, possibilitando a adoção de medidas corretivas. O exemplo dado pelo autor nesse caso é a adoção de uma política de majoração do salário mínimo, que pode ocasionar o aumento no nível de desemprego, impacto que pode ser medido com precisão suficiente para tornar útil esse tipo de avaliação.

Por último, Pogge (2007, p. 29, tradução nossa) ressalta que “[...] regras moralmente bem sucedidas são muito mais fáceis de manter do que condutas moralmente bem sucedidas.”³⁵ Segundo o autor, os agentes individuais e coletivos estão constantemente expostos a pressões para adotar condutas amorais. Um empresário que vislumbra a oportunidade de tirar proveitos econômicos por meio de fraudes ao fisco ou à legislação trabalhista, sente-se pressionado a fazê-lo, em razão da alta competitividade entre empresas e da possibilidade de seus concorrentes adotarem tais práticas escusas, o que o colocaria em situação de desvantagem, caso não adotasse a indigitada conduta ilícita.

Isso ocorre, também, no âmbito internacional. Não é incomum que empresas multinacionais desloquem suas fábricas para países que oferecem um custo mais baixo de produção, o que quase sempre advém de incentivos fiscais, baixa proteção dos direitos trabalhistas e regras ambientais permissivas. (FARIA, 1997; 1999; 2015).

Nesse cenário, países e empresas afluentes poderiam se empenhar em estabelecer regras que reduzissem a pressão para que pessoas e empresas adotassem posturas amorais que, em última instância, resvalam na população pobre. Afinal, é a porção menos abastada da população que arca com os ônus decorrentes do barateamento da produção, levado a efeito pelos governantes a fim de atrair investimentos e indústrias transnacionais: Incentivos fiscais prejudicam a redistribuição de riquezas; redução das garantias trabalhistas significa condições de trabalho menos dignas e menos vantajosas para os trabalhadores; e leis ambientais permissivas podem ocasionar a poluição de áreas no entorno das indústrias, regiões, na maior parte das vezes, ocupadas por pessoas pobres.

4.5.4 A ordem global como causa da pobreza massiva

Após analisar as diversas categorias de causas da pobreza, Pogge (2007, p. 30) aponta a ordem global, nos moldes impostos pelos países ricos, como a principal causa para a pobreza massiva e a constrangedora quantidade de mortes por causas relacionadas à pobreza. Isso porque, no entendimento do autor, a maior parte dessas mortes poderiam ser evitadas por

³⁵ No original: morally successful rules are so much easier to sustain than morally successful conducts.

meio de pequenas reformas na ordem global. Entretanto,

Tais reformas tem sido barradas pelos governos dos países afluentes, que, impiedosamente, estão defendendo seus próprios interesses e o de suas corporações e cidadãos, concebendo e impondo uma ordem institucional global que, contínua e previsivelmente, produz grande excesso de pobreza severa e mortes prematuras em decorrência da pobreza. (POGGE, 2007, p. 30, tradução nossa).³⁶

De acordo com Pogge (2007, p. 30), existem, basicamente, três estratégias para refutar a responsabilidade da ordem global atual pelo alto grau de pobreza ainda observado ao redor do mundo. A primeira delas é atribuir a responsabilidade pela pobreza exclusivamente às decisões políticas tomadas no âmbito interno de cada estado. Esvaindo-se essa tese, a estratégia seguinte é defender que, embora a pobreza possa advir de causas exteriores ao âmbito estrito de cada país, a ordem global atual é a melhor possível quanto a possibilidade de evitá-la. Por último, caso se supere a tese anterior, pode-se sustentar a ideia de que, mesmo não sendo ótima no concernente ao objetivo de evitar a pobreza em grandes escalas, a ordem global não causa a pobreza severa, mas apenas falha em aliviá-la. Pogge rechaça, fundamentadamente, cada uma dessas teses.

4.5.4.1 A tese da responsabilidade puramente doméstica

Entre os que defendem a tese de que a pobreza decorre exclusivamente das políticas ou características internas de cada país, destaca-se Rawls, para quem

[...] o problema é comumente a natureza da cultura de política pública, a religião e as tradições filosóficas que estão na base das suas instituições. Os grandes males sociais nas sociedades mais pobres são provavelmente governo opressivo e elites corruptas. (RAWLS, 1993, p. 77).

Divergindo dessa tese, Pogge (2007, p. 31) argumenta ser importante recordar o fato de que alguns povos passaram por um processo histórico de escravização, colonialismo e até mesmo genocídio, fatores que consubstanciam as raízes da situação de desigualdade em que se encontram atualmente. Para ilustrar as consequências dessa circunstância, Pogge (2007, 30) cita um dado extremamente relevante: em 1960, quando as metrópoles europeias finalmente libertaram suas colônias por completo, a proporção entre a renda *per capita* média na Europa e na África era de 30:1. Essa proporção atualmente é de 40:1, o que embasa outro argumento em desfavor da tese de Rawls: as relações comerciais entre os países são estruturadas em condições de desigualdade, agravando a diferença inicialmente existente.

³⁶ No original: Such reforms have been blocked by the governments of the affluent countries, which are ruthlessly advancing their own interests and those of their corporations and citizens, designing and imposing a global institutional order that, continually and foreseeably, produces vast excess of severe poverty and premature poverty deaths.

Pogge (2007, p. 32) reconhece a existência de um contra-argumento: há diferentes situações de desenvolvimento entre os países descolonizados, existindo casos em que tais países experimentaram crescimento econômico considerável e redução da pobreza. Para Pogge (2007, p. 32), porém, constatar que as ações de cada Estado contribuem para o seu desenvolvimento não indica que a ordem global não teria nenhum papel.

Por razões metodológicas ou emocionais, as análises econômicas em torno da pobreza tomam a ordem global como um dado e se dedicam apenas aos demais fatores inseridos na cadeia de causas associadas ao problema. (POGGE, 2007, p. 32-33). Os economistas liberais, por exemplo, sustentam, em grandes linhas, que o melhor caminho para solucionar o problema da pobreza é o crescimento econômico e o melhor caminho para o crescimento econômico é a intervenção mínima do Estado. Para outra escola econômica, liderada por Amartya Sen, a pobreza persiste em países onde há pouca atuação do Estado no campo social, como na educação básica e na saúde. (POGGE, 2007, p. 33).

Em que pese passar ao largo das principais discussões sobre a pobreza, existem evidências de que a ordem global desempenha um papel determinante para a persistência da pobreza severa no mundo. (POGGE, 2007, p. 33).

4.5.4.2 A visão otimista da presente ordem global

Uma vez aceito o fato de que os arranjos econômicos internacionais podem fazer diferença para a evolução da pobreza ao redor do mundo, torna-se interessante investigar qual o impacto da atual ordem global no quadro de pobreza existente. De acordo com Pogge (2007, p. 33), em relação a essa questão é muito comum a tese de que a atual ordem global apresenta resultados ótimos em termos de se evitar a pobreza. Isto é, defende-se, comumente, que, entre as ordens globais possíveis, a presente é a melhor no que concerne ao combate à pobreza severa.

Quatro características observadas nas negociações internacionais, porém, desafiam tal entendimento. Primeiramente, o interesse de evitar a pobreza não é o único que permeia as negociações econômicas no âmbito internacional. Antes, os negociadores estão mais interessados em defender os interesses econômicos dos seus próprios países e, consequentemente, dos seus compatriotas e corporações. Em segundo lugar, os interesses dos representantes dos países mais afluentes, via de regra, não estão alinhados aos objetivos de redução da pobreza. Em terceiro lugar, quando, eventualmente, encontram-se em conflito os interesses dos países ricos com aqueles alinhados ao problema global da pobreza, os representantes dos países ricos dão preferência aos objetivos econômicos dos seus países. Por derradeiro, considerando que, com apenas 15,7% da população mundial, os países ricos detêm

79% das riquezas produzidas no mundo (BANCO MUNDIAL, 2007), eles possuem um enorme poder de barganha, podendo exigir altos preços para que os demais países acessem seus mercados. (POGGE, 2007, p. 34).

Diante dessas quatro características, Pogge (2007, p. 34, tradução nossa) conclui que “Nós devemos esperar que o desenho da ordem institucional global reflita os interesses comuns dos governos, corporações e cidadãos dos países ricos, mais do que o interesse no combate à pobreza global, na medida em esses interesses conflitam.”³⁷

Alguns casos concretos embasam a tese de Pogge. Um exemplo é a política tarifária. De acordo com Hertel e Martin (1999 *apud* POGGE, 2007, p. 34-35), as tarifas utilizadas pelos países ricos para importação de produtos manufaturados provenientes de países pobres são, em média, quatro vezes maiores que as tarifas aplicadas a outros países ricos. Além disso, políticas antidumping também constituem barreira para a entrada de produtos dos países em desenvolvimento nos mercados mais opulentos.

Isso ilustra “[...] como as regras atuais do jogo favorecem os países afluentes, na medida em que lhes permite continuar protegendo seus mercados por meio de cotas, tarifas, deveres antidumping, créditos de exportação e vasto subsídio para os produtores domésticos [...]” (POGGE, 2007, p. 35, tradução nossa).³⁸ Tais regras assimétricas favorecem o acúmulo de riqueza nos países que já são ricos, em detrimento dos países pobres, intensificando a desigualdade. Em face disso, Pogge (2007, p. 37) conclui que a atual ordem global não está nem mesmo próxima de ser ótima no que diz respeito a sua capacidade para evitar, minimizar ou combater a pobreza.

4.5.4.3 A ordem global atual como meramente menos benéfica do que poderia ser

Um último argumento em defesa da atual ordem global consiste em afirmar que o fato de não obter sucesso em evitar a pobreza não a torna culpada pelas mortes decorrentes de causas relacionadas a este problema, devendo-se entender que, no máximo, o presente arranjo falha em relação ao combate desse mal. Em outros termos, admite-se que a ordem global poderia ser melhor desenhada para reduzir a pobreza severa e as mortes dela decorrentes, mas isso não torna o presente arranjo global culpado por esse grave problema. Em uma palavra, pelo

³⁷ No original: We should expect that design of global institutional order reflects the shared interests of the governments, corporations and citizens of the affluent countries more than the interest in global poverty avoidance, insofar as these interests conflict.

³⁸ No original: [...] how the present rules of the game favor the affluent countries by allowing them to continue protecting their markets through quotas, tariffs, anti-dumping duties, export credits, and huge subsidies to domestic producers [...].

fato de falhar em reduzir a pobreza a um patamar menos cruel, não se pode responsabilizar a atual ordem global e os países e instituições que a conceberam.

Pogge (2007, p. 38-51) identifica os três principais argumentos utilizados em defesa da tese supramencionada. O primeiro deles é construído a partir de comparações com dados sobre as linhas de pobreza. Alega-se que desde a década de 1980, quando se intensificou o processo de globalização nos moldes concebidos pela OMC, FMI e Banco Mundial, a quantidade de pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza teria diminuído.

Para Pogge (2007, p. 40), isso não reduz o impacto moral causado pelas circunstâncias atuais e nem modifica a responsabilidade pelas graves violações aos direitos humanos decorrentes da pobreza. Em amparo a sua tese, Pogge (2007, p. 40) se utiliza de uma comparação com os regimes escravagistas e com os nazistas. Pondera, pois, que aqueles que impuseram a escravidão não deixam de ser culpados pelas consequentes violações aos direitos humanos, pelo fato de reduzirem o número de escravos. Do mesmo modo, os nazistas não poderiam ser inocentados dos graves crimes cometidos contra a humanidade, caso decidissem, em dado momento, reduzir o número de vítimas. Por tais motivos, Pogge (2007, p. 41) considera inútil comparações baseadas em padrões anteriores, pois essa linha argumentativa não tem o condão de refutar a existência de violações dos direitos humanos relacionadas à pobreza.

Outro fundamento apresentado pelos que defendem a inexistência de responsabilidade atribuível a presente ordem global, é o de que esta conta com o consentimento dos países pobres. Desse modo, a pobreza decorrente ou não evitada pela atual ordem global não poderia ser considerada uma violação dos direitos humanos, na medida em que essa ordem conta com o consentimento dos países que mais sofrem com a pobreza.

Quatro considerações, porém, refutam esse entendimento, de acordo com Pogge (2007, p. 42-43). De início, ressalta que os direitos humanos são inalienáveis, de maneira que não seria moralmente justificável violá-los sob a alegação de que tal violação conta com o consentimento da vítima. Outra consideração importante é que não se pode invocar o consentimento dos milhões de crianças que morrem de causas relacionadas à pobreza. Em terceiro lugar, muitos dos países que consentiram com os termos dos tratados da OMC, o fizeram por meio de governos ditatoriais, cuja legitimidade é amplamente questionável. Por último, não se pode esquecer que o consentimento manifestado em condições de grandes dificuldades ou quando não é dada nenhuma outra opção, deve ser considerado um consentimento frágil.

O terceiro argumento dos defensores da presente ordem global traz mais uma vez à tona o papel das características internas de cada país. Isto é, embora aceitando-se que a ordem

global possui um papel importante no concernente à atual conjuntura da pobreza, alega-se que essa ordem não impede que países pobres vençam ou reduzam seus quadros de pobreza, mediante a adoção de políticas econômicas corretas. Para fundamentar essa tese, costuma-se utilizar o exemplo da China e dos denominados Tigres Asiáticos, os quais experimentaram intenso crescimento econômico nas últimas décadas, a despeito do seu histórico de pobreza.

A respeito da hipótese acima delineada, Pogge (2007, p. 46) concorda que boa parte da pobreza severa poderia, de fato, ser evitada, apesar da atual ordem global, caso os países pobres adotassem boa governança e voltassem sua política para esse objetivo específico. Por outro lado, obtempera o autor, esse mesmo resultado poderia ser alcançado, mesmo em países dominados pela corrupção e má gestão, caso a ordem global fosse direcionada, de modo mais direto, para o combate e redução da pobreza.

De todo modo, complementa o autor, apesar dessa aparente simetria, a ordem global desempenha um papel muito mais importante nesse contexto, pois “Opressão e corrupção, tão prevalentes em muitos países pobres atualmente, são elas próprias muito substancialmente criadas e sustentadas pelas características centrais da presente ordem global.” (POGGE, 2007, p. 46, tradução nossa).³⁹

Alguns casos concretos apresentados por Pogge (2007, p. 47-51) dão suporte a essa última afirmação. A respeito da corrupção, Pogge afirma (2007, p. 47) que até 1999 os governos dos países ricos não só permitiam, como incentivavam e custeavam o pagamento de propinas por suas corporações a governos e autoridades de países pobres. Muitos governantes de países pobres, ademais, chegaram ao poder ou se mantêm no poder em razão de apoio estrangeiro.

Outra característica danosa da atual ordem global é legitimar qualquer governo que detenha o controle dos meios de coerção, independentemente de como conseguiu ou de que maneira mantém essa dominação. (POGGE, 2007, p. 48). Com isso se legitima a exploração dos recursos econômicos de um país por um grupo que, muitas vezes, chega ao poder por meio da força e se utiliza do seu controle para beneficiar parcelas muito restritas da população, causando o agravamento da situação dos mais pobres. A atual ordem global, legitimando qualquer governo que detenha o controle dos meios de coerção, abre a possibilidade de tais governos obterem empréstimos das instituições financeiras internacionais, endividando o país. A Nigéria é um bom exemplo disso.

Em conclusão, Pogge (2007, p. 53, tradução nossa) afirma que

A imposição contínua dessa ordem global, essencialmente inalterada, constitui uma

³⁹ No original: Oppression and corruption, so prevalent in many poor countries today, are themselves very substantially created and sustained by central features of the present global order.

violação maciça dos direitos humanos às necessidades básicas - uma violação pela qual o governo e os cidadãos dos países mais poderosos são os principais responsáveis. Esta responsabilidade não pode ser refutada por meio de apelo a comparações com dados iniciais, recorrendo ao consentimento dos próprios pobres do mundo ou através de recurso a outros fatores causais prejudiciais que a atual ordem global pode simplesmente fazer muito pouco para contrariar.⁴⁰

Em face do exposto até aqui, pode-se afirmar com Vizard (2006, p. 39), que as ideias de Pogge representam uma extensão da abordagem negativa das liberdades fundamentais no sentido de alcançar a pobreza como uma violação ou negação dos direitos humanos. Basicamente, sua ênfase recai sobre o papel causal que as instituições sociais globais desempenham para a configuração do estado de coisas que coloca ou mantém em situação de pobreza inúmeras pessoas, sustentando, em face disso, que as pessoas, individual ou coletivamente, têm a obrigação negativa de se abster de apoiar tais instituições.

Vizard (2006, p. 40, tradução nossa), buscando sintetizar o escopo da teoria de Pogge, afirma que:

A lógica subjacente é desenvolver uma teoria sobre pobreza severa como uma violação dos direitos humanos com base no pressuposto de que os direitos humanos não impõem um dever positivo fundamental para proteger os vulneráveis ou para suprir necessidade urgente, mas, sim, uma restrição negativa fundamental de conduta (proibindo o comportamento que ocasiona a pobreza severa, e impondo uma restrição associada relativa aos sistemas intuitivos que podem ser impostos).⁴¹

De acordo com Vizard (2006, p. 40), na teoria de Pogge, os direitos humanos impõem tão somente obrigações negativas, isto é, omissões, e, não ações. Desse modo, tais direitos só podem ser violados por meio de ações e, não, omissões. Com esse raciocínio, Pogge faz uma distinção ética entre “causa ativa” e “fracasso em aliviar”⁴². A primeira pode ser considerada uma violação aos direitos humanos, já que constitui uma ação, enquanto a segunda, por consubstanciar apenas uma omissão, não poderia ser caracterizada como tal.

Para Vizard (2006, p. 42), a teoria de Pogge mostra que mesmo em uma perspectiva normativa liberal e minimalista, existe a imposição de se abster de impor uma ordem econômica global e arranjos financeiros internacionais que causem pobreza severa, o que volta o olhar dos direitos humanos para as normas relacionadas à proteção de patentes de propriedade intelectual,

⁴⁰ No original: The continuing imposition of this global order, essentially unmodified, constitutes a massive violation of the human right to basic necessities - a violation for which the government and electorates of the more powerful countries bear primary responsibility. This charge cannot be defeated through appeal to baseline comparisons, by appeal to the consent of the global poor themselves, or by appeal to other detrimental causal factors that the present global order may merely do too little to counteract.

⁴¹ No original: The underlying rationale is to develop a theory of severe poverty as a violation of human rights on the basis of the assumption that human rights impose not a fundamental positive duty to protect the vulnerable or to remedy urgent need, but rather a fundamental negative constraint on conduct (prohibiting conduct that causes severe poverty, and imposing an associated restriction on intuitional schemes that can be imposed).

⁴² No original: ‘active causation’ and ‘failure to alleviate’.

subsídios agrícolas, práticas de *dumping*, restrições de acesso ao mercado de países em desenvolvimento e outras políticas econômicas.

Vizard (2006, p. 42-43) lembra que existe uma série de controvérsias teóricas e empíricas que dificultam ou mesmo impossibilitam a aplicação prática da teoria da causalidade de Pogge, como a natureza e o objetivo das variáveis utilizadas, o peso relativo das ações das instituições globais diante de outros fatores (como política econômica doméstica, condições ambientais e climáticas, cultura, etc.), as celeumas relativas às provas da causalidade, a fixação de parâmetros de comparação, o diferente impacto dos propósitos e funções das várias instituições globais, etc. Desse modo, mesmo para os casos de pobreza extrema que poderiam, em tese, ser alcançados pela teoria da causalidade de Pogge, as dificuldades apontadas minimizam o seu alcance. Ademais, há casos que não são abrangidos, nem mesmo em tese, pela teoria de Pogge, como, *v. g.*, os de pobreza extrema gerados por um desastre natural, a exemplo de um tsunami.

Assevera-se, porém, que a posição de Pogge, ao contrário do que ele próprio declara, não se adequa perfeitamente ao liberalismo minimalista e negativista de Hayek e Nozick, mas vai além, rompendo com essa perspectiva em diversos aspectos importantes. Pogge, por exemplo, inclui no rol de direitos humanos, além das liberdades civis e políticas (a que se limitam os liberais), a integridade física, os suprimentos para subsistência, como comida, vestimenta e habitação, além de educação básica. (VIZARD, 2006, p. 44).

Outro aspecto fundamental é a preocupação de Pogge com os resultados ou consequências dos arranjos institucionais, pois caso tais arranjos produzam a pobreza, podem, na sua teoria, ser enquadrados como violadores dos direitos humanos, ao contrário do que ocorre na concepção puramente liberal, em que os resultados dos arranjos humanos são tidos como algo espontâneo e que não apresentam relevância do ponto de vista ético. Em outras palavras, enquanto posturas como as de Hayek e Nozick são puramente deontológicas, Pogge mescla tal postura com aspectos da ética consequencialista ou teleológica. Por último, Pogge admite que a partir das obrigações negativas podem surgir deveres positivos derivados, em circunstâncias que não seriam admitidas pelos puramente liberais e minimalistas. (VIZARD, 2006, p. 45).

Destaca-se, ainda, que, em última instância, não se mostra fundamental a diferenciação entre “causa ativa” e “fracasso ao aliviar” a pobreza, pois “[...] casos de pobreza extrema que são evitáveis através de uma estrutura institucional alternativa dão suporte a

reivindicações baseadas nos direitos humanos”. (VIZARD, 2006, p. 46, tradução nossa).⁴³

No fim das contas, trata-se de atribuir novos rótulos às mesmas circunstâncias, já que a teoria de Pogge dá margem para que os arranjos institucionais que cooperam para a manutenção da pobreza extrema sejam compreendidos como uma ação (*active causation*), embora esse mesmo aspecto seja encarado apenas como omissão (*failure to alleviate*) nas doutrinas puramente liberais.

A grande contribuição de Pogge para o estudo da pobreza é trazer para o debate aspectos ligados às relações econômicas internacionais, cuja configuração produz inegável impacto nas possibilidades que se abrem para os países enquanto garantidores primários dos direitos humanos. Embora sua teoria ainda seja passível de críticas, do ponto de vista da aplicabilidade prática, traz à tona aspecto fundamental para o enfrentamento da pobreza global.

As evidências apresentadas por Pogge não deixam dúvida de que a ordem econômica global não é fruto do acaso ou de um movimento inevitável do mercado. Antes, é o resultado de uma ação coordenada daqueles países que possuem o poder para impor condições protetivas dos seus interesses econômicos, em detrimento dos que não possuem tal poder. Em uma palavra, a ordem global é desenhada de modo a beneficiar uns, em detrimento de outros. A estes últimos, meros coadjuvantes da economia mundial, resta a árdua tarefa de desenvolver estratégias de combate à pobreza dentro dos estreitos limites estabelecidos pelas condições desfavoráveis inerentes ao papel secundário que desempenham na configuração da ordem global.

Aceitar a proposta de Pogge, no sentido de buscar a responsabilização daqueles que concebem a ordem econômica global conforme seus interesses, não significa isentar os Estados da responsabilidade pela condução das políticas domésticas tendentes a superar a pobreza. Obviamente, muito pode ser feito no âmbito de cada Estado para reduzir o quadro de pobreza, sobretudo se as políticas desenvolvidas nesse campo levam em conta o arcabouço dos direitos humanos, como propõe o ACNUDH. Todavia, jamais será plena a discussão em torno da pobreza, se as consequências substanciais da estrutura econômica internacional forem deliberadamente excluídas do debate.

4.6 Arjun Sengupta e a pobreza como violação do direito ao desenvolvimento

Sengupta (2007, p. 325) entende que pobreza é um estado de degradação da dignidade humana e destaca o aspecto relacionado à exclusão social, pois ser pobre significa

⁴³ No original: [...] cases of severe poverty that are avoidable because they are preventable through alternative institutional design give rise to human rights-based claims.

não possuir os meios para levar uma vida dentro dos padrões observados na sociedade onde vive, o que debilita o respeito próprio e a capacidade de preencher a vida social. Para esse autor, a pobreza acompanha toda a história da humanidade e o intuito de acabar ou reduzir a pobreza tem sido reconhecido como um valor moral universal aceito na grande maioria dos países. Se a pobreza persiste até os dias atuais, porém, não é por escassez de recursos. Na opinião de Sengupta (2007, p. 325), a riqueza existente no mundo hodiernamente é mais do que suficiente para erradicar a pobreza da face do planeta Terra.

Diante desse contexto é que se aprecia a possibilidade de conceber a pobreza como violação de direitos humanos e a superação da pobreza como um meio para a realização de direitos humanos. Sengupta (2007, p. 325) destaca que os direitos humanos consagram valores morais que emergiram de uma longa história de ações humanas, remontando à Carta Magna, à luta pela independência americana e à Revolução Francesa, as quais converteram tais valores morais em prerrogativas perante aqueles que detém autoridade e poder em uma sociedade.

Mais que isso, os direitos humanos representam os valores máximos sobre os quais se funda a sociedade e o desrespeito grave a tais direitos inalienáveis pode, até mesmo, legitimar a destituição de um governo pelo povo, como já proclamava a Declaração de Independência Americana ao afirmar que “em qualquer lugar que uma forma de governo se torne destrutiva desses fins, é o Direito do Povo alterá-lo ou aboli-lo”. (SENGUPTA, 2007, p. 325, tradução nossa).⁴⁴

Após a Segunda Guerra Mundial, os direitos humanos passaram a integrar instrumentos internacionais, como a Carta das Nações Unidas e a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que refletiram a “ampla convicção de que como os seres humanos são tratados em qualquer lugar interessa a todos em todos os lugares.” (HENKIN, 1989, p. 129, *apud* SENGUPTA, 2007, p. 325, tradução nossa).⁴⁵

A realização dos direitos humanos, então, tornou-se uma obrigação não apenas dos Estados-nações, mas de toda a comunidade internacional. Logo, se a pobreza puder ser mostrada como uma violação dos direitos humanos, a luta para superá-la pode ser compreendida como uma obrigação vinculante para todos os países que pretendem fazer parte da comunidade internacional. (SENGUPTA, 2007, p. 326).

Contudo, abordar a pobreza como uma violação dos direitos humanos não é uma

⁴⁴ No original: whenever any form of government becomes destructive of these ends, it is Right of the People to alter or to abolish it.

⁴⁵ No original: the spreading conviction that how human beings are treated anywhere concerns every one, everywhere.

tarefa simples, pois suscita alguns problemas complexos. Isto é, para desenvolver uma abordagem consistente nesse sentido é necessário investigar se é possível identificar de modo específico quais são os direitos cuja negação ocasiona a pobreza; se tais direitos podem ser compreendidos como direitos humanos; se existem deveres correlativos a esses direitos; se é possível identificar quem estaria obrigado a cumpri-los; e se essas obrigações são plausíveis. (SENGUPTA, 2007, p. 326).

Após expor as principais questões, Sengupta (2007, p. 326-344) busca traçar parâmetros, a partir dos quais se possa construir os delineamentos necessários à compreensão da pobreza como violação dos direitos humanos. Primeiramente, sustenta que o titular de um direito humano deve ser, necessariamente, um indivíduo ou uma coletividade que se comporta como tal, pois somente a um indivíduo pode ser atribuída a condição de dignidade e a sensação de bem-estar. (SENGUPTA, 2007, p. 327).

Quanto ao direito propriamente dito, Sengupta (2007, p. 327) defende que o direito de não ser pobre deve ser especificado do modo mais objetivo possível, sob pena de não se tornar exequível. Além disso, a observância de tal direito deve envolver não apenas a disponibilização de bens e serviços necessários a uma vida digna, mas, também, é fundamental que o procedimento mediante o qual se fazem disponíveis esses bens e serviços seja adequado ao regime dos direitos humanos. Num caso prático de ajuda humanitária, em que determinada comunidade se encontra assolada pela fome, não se poderia conceber que, ao disponibilizar alimentos às pessoas desse local, fossem utilizados, por exemplo, métodos de distribuição discriminatórios, pois um procedimento nesses moldes afrontaria o regime dos direitos humanos. Em resumo, o autor busca destacar que o direito de não ser pobre implica a observância da dignidade não só em relação ao seu conteúdo, mas também no que concerne ao procedimento para sua efetivação.

Todo direito enseja pelo menos uma obrigação e toda obrigação deve ser atribuída a alguém (*duty-bearer*) que deve suportar os ônus dela advindos. A esse respeito, Sengupta (2007, p. 328, tradução nossa) obtempera que “[...] direitos humanos, os quais são normas fundamentais da sociedade, envolvem obrigações para todos os agentes ou membros da sociedade, cujas ações podem ter um impacto na efetivação dos direitos.”⁴⁶ Em seguida, registra que, nos instrumentos das nações unidas, o Estado é tratado como o responsável primário (*primary duty-bearer*) pelos direitos humanos e assim, realmente, deve ser compreendido, em que pese o fato de não ser o único a quem possam ser atribuídas obrigações.

⁴⁶ No original: “[...] human rights, which are foundational norms of a society, entail obligations for all agents or members of the society, whose actions can have an impact on the fulfillment of the rights.

Os deveres que decorrem do reconhecimento de um direito podem ser diretos, indiretos ou contingenciais. Deveres diretos são aqueles relacionados a ações que impactam diretamente no gozo de um direito. É o caso da distribuição de alimentos diretamente à população pobre. Os indiretos atuam por meio da influência sobre outros agentes. Utilizando novamente o exemplo do direito à alimentação, pode-se imaginar que o Estado, através de uma política de incentivo à produção de alimentos, influencie, desse modo, o mercado, barateando o preço final dos alimentos, o que redundaria na facilitação do acesso à comida. Os deveres contingenciais dizem respeito a situações imprevisíveis e emergenciais, como a atuação da comunidade internacional que fornece ajuda humanitária em caso de calamidades. (SENGUPTA, 2007, p. 329).

Para Sengupta (2007, p. 330), um direito deve ser viável, para ser considerado como tal. Viabilidade, porém, não significa, para o autor, a possibilidade de realização imediata, nas presentes circunstâncias. Com isso, Sengupta destaca o caráter prospectivo dos direitos humanos. Isto é, entende-se que os direitos humanos motivam mudanças sociais e reformulações das instituições, de modo que não se pode esperar que o reconhecimento de um determinado direito deflagre a sua realização imediata. Ademais, sobretudo no campo dos direitos econômicos e sociais, é necessário tempo para que as políticas adotadas possam surtir os efeitos desejados.

Outra questão discutida por Sengupta (2007, p. 331-333), é a natureza dos direitos humanos: afinal, desrespeitar um direito humano é violar um direito positivo ou uma obrigação moral? Antes de apresentar uma resposta a esta questão crucial, Sengupta (2007, p. 331) esclarece que a principal característica dos direitos positivos é sua obrigação vinculante e não necessariamente a possibilidade de impô-los através de um processo judicial submetido a uma corte de justiça. Para o autor,

Dado o modo que os sistemas judiciais funcionam na maior parte dos países em desenvolvimento, não há razões para acreditar que as cortes de justiça seriam sempre um melhor mecanismo de decisão que outros. É a aceitabilidade da obrigação vinculante pela sociedade e a pressão social sobre os responsáveis que, em última análise, determina o nível de observância. (SENGUPTA, 2007, p. 331, tradução nossa).⁴⁷

Esclarecido esse ponto, Sengupta (2007, p. 332) defende que todos os direitos humanos positivados são, igualmente, direitos morais e ensejam uma justificação moral. Para ilustrar a ideia de que os valores morais precedem os direitos humanos, cita o exemplo extremo

⁴⁷ No original: Given the way the judicial systems function in most developing countries, there is no reason to believe that the courts of law would always be a better adjudicating mechanism than others. It is the acceptability of the binding obligations by the society and social pressure on the duty-holders that ultimately determines the extent of compliance.

do nazismo durante a Segunda Guerra Mundial. Naquela ocasião, o fato de não se poder atribuir aos nazistas nenhuma ilegalidade, já que agiam de acordo com as leis prevalecentes na Alemanha naquele período, não evitou e nem podia evitar a ação de outros países em relação às atrocidades cometidas contra a dignidade humana. Os valores morais precedem, portanto, os direitos humanos. Mais que isso, para Sengupta e outros filósofos da moral, como Sen (2000 apud SENGUPTA, 2007, p. 332), certos valores morais universalmente aceitos podem gerar obrigações, tal qual ocorre com os direitos humanos expressamente previstos em instrumentos normativos.

4.6.1 Identificando o direito, seus beneficiários e a obrigação

Ao buscar identificar de modo mais específico o direito de ser livre da pobreza, Sengupta (2007, p. 335) patrocina a tese de que, para ser reconhecido internacionalmente, não é essencial prevê-lo de modo expreso em tratados internacionais. Trata-se, pois, de um valor moral universalmente aceito, com aptidão para gerar obrigações.

Conforme Sengupta (2007, p. 336) preceitua, pobreza pode ser compreendida, inicialmente, como a ausência de bens e serviços necessários para garantir o atendimento de necessidades básicas, como alimentação, moradia, vestimenta, cuidados médicos básicos, etc. Não ter tais necessidades atendidas corresponde a viver sem dignidade, sem auto-respeito ou liberdade, em uma palavra, sem qualquer direito fundamental observado. Destarte, pode-se dizer que pobreza é a violação dos direitos às necessidades e liberdades básicas. Desse modo, fica posta a relação entre pobreza e direitos humanos.

Essa formulação, entretanto, traz uma grande dificuldade: se a pobreza for compreendida como a violação de todos os direitos às necessidades básicas, sua incidência pode ser bastante limitada. Em outros termos: se for considerado pobre apenas aquele que não possui qualquer necessidade básica atendida, a quantidade de pessoas identificadas como pobres tende a ser substancialmente limitada. Por outro lado, se pobreza for identificada com a violação do direito a qualquer necessidade básica, ainda que individualmente considerada, certamente o escopo dessa definição deixaria de ser razoável. (SENGUPTA, 2007, p. 337).

Para Sengupta (2007, p. 337-338), então, a melhor forma de compreender a pobreza é como a violação de um direito humano específico e que está diretamente relacionado à adoção de políticas públicas pelos Estados, a saber: o direito ao desenvolvimento. Nas palavras do autor:

[...] o direito cuja violação é compreendida como pobreza, ou mais simplesmente o direito à erradicação da pobreza, poderia ser melhor enfrentado em termos de políticas apropriadas de desenvolvimento, que são mais aptas a remover ou erradicar a pobreza

e as quais podem ser exigidas como direitos em si mesmas. Esses direitos podem ser formulados de modo mais eficaz nos termos do direito ao desenvolvimento, um direito que foi reconhecido como um direito humano pela comunidade internacional por meio da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento da ONU (1986), seguida pela Declaração de Viena de 1993. (SENGUPTA, 2007, p. 338, tradução nossa).⁴⁸

Nesses termos, isto é, compreendendo a pobreza como a violação do direito ao desenvolvimento, identifica-se como obrigação correlativa desse direito a adoção de uma política de desenvolvimento. (SENGUPTA, 2007, p. 338). Desenvolvimento, nesse contexto, é concebido como um processo que envolve arranjos sociais e a ordem internacional e que, de maneira progressiva, efetiva todos os direitos humanos, observando a interdependência entre eles. (SENGUPTA, 2007, p. 338). Essa abordagem mostra-se, na opinião de Sengupta (2007, p. 339), mais realista e flexível do que a concepção baseada na fixação de patamares específicos de atendimento de necessidades básicas, pois direciona o foco para a criação de condições que possibilitem a superação da pobreza de renda e da privação de capacidades.

O principal garantidor ou responsável pela realização do direito o desenvolvimento, assim como de todos os direitos humanos, para Sengupta (2007, p. 340), é o Estado. É ao Estado que cabe o dever de formular e implementar políticas de desenvolvimento, observando a necessidade de estabelecer medidas setoriais de acordo com as necessidades básicas relacionadas à pobreza: alimentação, moradia, saúde, etc.

Em que pese o papel preponderante do Estado, Sengupta (2007, p. 341) não descarta a atuação do mercado e da ordem internacional, embora, ao contrário de Pogge (2007), discorde da possibilidade de responsabilização da ordem global pela atual situação da pobreza no mundo. De todo modo, cabe ao Estado definir os papéis dos diversos atores que possuem a capacidade de influenciar na resolução do problema da pobreza, contribuindo para a política de desenvolvimento: organizações internacionais, corporações, entidades não-governamentais, etc.

4.7 Polly Vizard e a pobreza como violação do direito humano a um nível adequado de vida

Vizard (2006, p. 140-142) articula a abordagem das capacidades de Sen com a estrutura legal de direitos humanos, identificando oito pontos-chaves de convergência entre

⁴⁸ No original: [...] the right whose violation is regarded as poverty, or more simply the right to poverty eradication may be much better tackled in terms of appropriate development policies that are most likely to remove or eradicate poverty and which can be claimed as rights themselves. These rights can be formulated more effectively in terms of the right to development, a right which has been recognized as a human right by the international community through the Declaration on the Right to Development of the UN (1986), followed up by the Vienna Declaration of 1993.

essas perspectivas, que correspondem aos meios pelos quais o sistema internacional de direitos humanos, apoiado no direito internacional, provê o reconhecimento oficial:

- a) De uma ampla classe de liberdades fundamentais e direitos humanos que dizem respeito à pobreza global;
- b) De fundamentos para rejeitar o “absolutismo” e a visão de que a “restrição de recursos” representa um obstáculo teórico para estabelecer uma obrigação legal internacional no campo dos direitos humanos e da pobreza;
- c) De obrigações positivas de proteção e promoção, ao lado de obrigações negativas de omissão;
- d) De objetivos gerais, além de ações específicas, como objeto dos direitos humanos;
- e) De uma estrutura avaliativa que permite apreciar a “razoabilidade” das ações dos Estados relativas à pobreza global e aos direitos humanos;
- f) Da importância dos direitos a políticas e programas, como meta-direitos, quando a restrição de recursos é vinculativa;
- g) De obrigações coletivas internacionais de cooperação, assistência e auxílio;
- h) Da importância dos resultados para a avaliação dos direitos humanos.

Vizard (2006, p. 144-149) afirma a importância da Declaração Universal de Direitos Humanos e explica que, embora à luz dos artigos 10 a 14 da Carta das Nações Unidas as disposições dessa Declaração sejam compreendidas como meras recomendações não-vinculativas, existem significativos argumentos que sustentam o seu caráter jurídico, a saber:

- a) Resoluções da Assembléia Geral das Nações Unidas são tomadas em forma de Declarações apenas em casos muito raros e de fundamental importância, ocasiões em que se espera uma larga observância por parte dos Estados-membro, sendo a DUDH um caso único de representativo consenso, cujas disposições são repetidas em muitos tratados internacionais, constituições nacionais, leis e jurisprudência doméstica e internacional;
- b) Muitas das disposições da DUDH, senão todas, fortalecem ou são constitutivas do Direito Consuetudinário Internacional e, por tal motivo, podem ser interpretadas como vinculativas, nos termos do art. 38 do estatuto da Corte Internacional de Justiça;
- c) Do mesmo modo, várias ou mesmo todas as disposições da DUDH, podem ser consideradas como inseridas nos “princípios gerais de direito internacional”, sendo, portanto, vinculativas, por força do art. 38 do estatuto da Corte

Internacional de Justiça;

- d) A DUDH consubstancia uma interpretação autorizada das obrigações dos estados em matéria de direitos humanos, de acordo com os artigos 55 e 56 da Carta das Nações Unidas.

Ao lado da DUDH, existe um corpo de tratados internacionais, estabelecendo obrigações vinculativas recíprocas em diversos campos dos direitos humanos e que contém disposições que podem subsidiar a compreensão de um direito humano a um nível adequado de vida. Entre esses tratados, merecem destaque o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), o primeiro contando em 2004 com 153 Estados-parte e o segundo com 150. Há, ainda, a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (COEDR), que conta com a adesão de 169 países; a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (COEDM), com a participação de 178 países; a Convenção contra Tortura e outros Tratamentos Cruéis ou Degradantes (CICT), que possui 138 adesões; e a Convenção sobre os Direitos das Crianças (CODC), ratificada por 192 países.

A Carta das Nações Unidas prevê a existência de órgãos especialmente incumbidos da proteção e promoção dos direitos humanos: Comissão de direitos humanos; os Procedimentos especiais da comissão de direitos humanos; e a Subcomissão para promoção e proteção dos direitos humanos. Os tratados específicos, do mesmo modo, prevêm seus próprios órgãos de vigilância e promoção dos direitos neles previstos. Em razão disso, o sistema internacional de proteção dos direitos humanos é composto, ainda, pelos seguintes órgãos: Comitê de direitos humanos; Comitê de direitos econômicos, sociais e culturais; Comitê sobre a eliminação de discriminação racial; Comitê sobre a eliminação de discriminação contra a mulher; Comitê contra a tortura; Comitê sobre direitos das crianças; e Comitê sobre trabalhadores imigrantes. (VIZARD, 2006, p. 150-152).

Para Vizard (2006, p. 153-154), diversos artigos presentes nos citados tratados servem como fundamento para a defesa do direito a um nível adequado de vida, como é o caso dos seguintes dispositivos:

- a) Artigo 6º do PIDCP;
- b) Artigos 2º, 3º, 6º, 7º, 8º, 9º, 11, 13 e 14 do PIDESC;
- c) Artigos 6º, 24, 26, 27, 28 e 29 da CODC;
- d) Artigos 11, 12, 13 e 14 da COEDM; e
- e) Artigo 5º da COEDR.

A partir do posicionamento que alguns órgãos da ONU têm adotado, a exemplo da UNICEF, Vizard (2006, 154-155) defende a possibilidade de estender a obrigatoriedade de observância de algumas disposições contidas nos tratados sobre direitos humanos para países que não são partes. Basicamente, o fundamento por trás dessa proposta é o fato de tais tratados representarem um largo consenso e se incorporarem ao direito internacional geral como normas consuetudinárias, na medida em que servem de embasamento para decisões e práticas reiteradas nos órgãos oficiais da ONU. A UNICEF tem defendido essa interpretação abrangente em relação à Convenção sobre direitos das crianças.

O mesmo raciocínio não se aplica aos chamados agentes não-estatais, como organizações e corporações transnacionais. Como lembra Vizard (2006, p. 155-156), a interpretação oficial das disposições da Carta das Nações Unidas é no sentido de que o direito internacional é uma ordem horizontal vinculando Estados, de modo que somente os atos e omissões dos Estados podem constituir violações ao direito internacional.

4.7.1 Diferenças entre direitos civis e políticos de um lado e direitos econômicos, sociais e culturais de outro

Vizard (2006, p. 156-159) adverte que, tradicionalmente, os direitos civis e políticos tem sido compreendidos de forma diferenciada em relação aos direitos econômicos, sociais e culturais. Teóricos como Cranston e Sieghart (apud Vizard, 2006, p. 157-159) têm defendido que, enquanto os primeiros criam verdadeiras obrigações vinculantes para os Estados, os segundos criam, apenas, objetivos políticos programáticos, sem significância jurídica.

O principal argumento a sustentar essa posição advém da interpretação dos artigos que estabelecem, nos respectivos pactos, as obrigações dos estados. Em ambos os tratados (PIDCP e PIDESC), a norma que estabelece as obrigações gerais dos Estados-parte é inserida no art. 2º. O art. 2º do PIDCP dispõe que os Estados se comprometem a adotar os meios necessários a tornar efetivos os direitos previstos no pacto. Por outro lado, o art. 2º do PIDESC estabelece que os Estados se comprometem apenas a adotar as medidas, de acordo com o máximo dos recursos disponíveis, com vistas a alcançar, progressivamente, a realização dos direitos previstos no referido tratado.

Como explica Vizard (2006, p. 159), a diferença apontada entre esses dois artigos diz respeito aos graus de determinação e discricionariedade. Na medida em que o PIDCP restringe de modo mais direto as opções dos Estados-parte, já que fala em adoção dos meios necessários à implementação dos direitos que prevê, revela um maior grau de determinação e um menor grau de discricionariedade. O PIDESC, no entanto, contingenciando a efetivação dos

direitos que estabelece aos recursos disponíveis e falando em realização progressiva dos direitos, abre uma margem maior de opções de atuação do Estado, contendo, por conseguinte, maior grau de discricionariedade e menor grau de determinação.

Tal diferenciação e hierarquização das normas de direitos humanos encontra respaldo em teorias baseadas no positivismo legal, que restringe o espectro das normas jurídicas àquelas que possibilitam o cumprimento forçado das suas disposições, como é o caso das ideias de Vierdag (1978, p. 105 *apud* VIZARD, 2006, p. 160). Apoiado em Kelsen, esse autor sustenta que o caráter vago e abstrato das normas que prevêm direitos econômicos, sociais e culturais impede que se identifique de modo claro as obrigações delas decorrentes, afastando a possibilidade de execução forçada das suas disposições, o que as descaracteriza como normas de direito. (VIZARD, 2006, p. 160). Outras abordagens teóricas, a exemplo de Higgins (1994 *apud* VIZARD, 2006, p. 160), porém, têm questionado a visão positivista e trazido à tona outras perspectivas mais adequadas ao tratamento das normas de direito internacional, que pode ser entendido como um

‘processo contínuo de decisões oficiais’, que requer que as escolhas sejam feitas entre normas alternativas. Ao invés de dissimular o fato de que a interpretação jurídica envolve um elemento de juízo de valor, [...] ‘é desejável que os fatores políticos sejam tratados sistematicamente e abertamente’, e que, na tomada de decisões, deve-se considerar ‘[...] os propósitos humanitário, moral e social do direito’. (HIGGINS, 1994, p. 2-9 *apud* VIZARD, 2006, p. 161, tradução nossa).⁴⁹

Atualmente, em decorrência da crescente jurisprudência do Comitê sobre direitos econômicos, sociais e culturais e de outros órgãos oficiais da ONU em matéria de direitos humanos, tem se afastado amplamente a abordagem puramente positivista, a partir da compreensão de que a relativa imprecisão das normas de direitos econômicos, sociais e culturais pode ser superada por meio de reiteradas decisões tomadas pelos órgãos competentes em matéria de direitos humanos. (VIZARD, 2006, p. 161-162).

Essa conjuntura tem provocado nos últimos anos o reconhecimento oficial de que não existe hierarquia entre os direitos humanos, pois os direitos humanos são indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados, devendo, portanto, ser tratados de forma equânime pelos Estados, de modo que o cumprimento de qualquer direito não justifica a ausência de proteção e promoção aos demais. (VIZARD, 2006, p. 162-163). Em 1993, na Conferência Mundial sobre Direitos Humanos realizada em Viena, reconheceu-se no compromisso nº 5 que:

Todos os direitos humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-

⁴⁹ No original: ‘continuing process of authoritative decisions’ which requires that choices be made between alternative norms. Rather than disguising the fact that legal interpretation entails an element of value judgement, [...] ‘it is desirable that the policy factors are dealt with systematically and openly’, and that, in making choices, consideration should be given to ‘[...] the humanitarian, moral, and social purposes of the law’.

relacionados. A comunidade internacional deve tratar os direitos humanos globalmente de forma justa e igualitária, em pé de igualdade e com a mesma ênfase. [...] É o dever dos Estados, independentemente de seus sistemas políticos, econômicos e culturais, promover e proteger todos os direitos humanos e liberdades fundamentais. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1993, tradução nossa).⁵⁰

Documentos oficiais, em especial os Comentários Gerais (*General Comments*) do Comitê de Direitos Econômicos Sociais e Culturais (CDESC), têm proporcionado princípios valiosos para uma adequada compreensão da natureza e alcance das obrigações dos Estados-parte estabelecidas no PIDESC. O Comentário Geral nº. 3, por exemplo, traz esclarecimentos sobre o que se deve entender por “progressivo” no contexto de aplicação do art. 2º do PIDESC. Nesse documento fixa-se o entendimento de que exigir a realização “progressiva” dos direitos econômicos, sociais e culturais significa apenas dar aos Estados um tempo razoável para adotar as medidas cabíveis e não serve para justificar a inércia dos governos. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015h).

Em outras palavras é dever dos Estados-parte adotarem medidas, anda que de eficácia parcial, mas desde que já sejam direcionadas à realização plena dos direitos estabelecidos no PIDESC. Com isso, recai sobre o próprio Estado o ônus de provar que as medidas adotadas são as mais viáveis em face dos recursos disponíveis.

Outro aspecto importante destacado pelo CDESC é o relativo a obrigações decorrentes do PIDESC que são exequíveis e exigíveis de modo imediato e incondicional. O art. 2º do PIDESC determina, por exemplo, que o exercício dos direitos nele previstos deve ser assegurado pelos Estados sem discriminação em razão de sexo, raça, cor, idioma, religião, opinião política ou qualquer outra. Os Estados-parte estão, portanto, imediata e incondicionalmente, obrigados a dispensar tratamento não-discriminatório no que concerne à efetivação de direitos econômicos, sociais e culturais.

Do mesmo modo, a restrição de recursos não influencia a obrigação incondicional e imediata que os Estados têm de monitorar o não-cumprimento dos direitos econômicos, sociais e culturais, além de desenvolver um plano detalhado para a progressiva implementação desses direitos, como esclarece o Comentário Geral nº. 1 do CDESC. (VIZARD, 2006, p. 167).

Fontes secundárias de direitos humanos, como os “Princípios de Limburg”⁵¹ sobre

⁵⁰ No original: All human rights are universal, indivisible and interdependent and interrelated. The international community must treat human rights globally in a fair and equal manner, on the same footing, and with the same emphasis. While the significance of national and regional particularities and various historical, cultural and religious backgrounds must be borne in mind, it is the duty of States, regardless of their political, economic and cultural systems, to promote and protect all human rights and fundamental freedoms.

⁵¹ “Em 1986, um grupo de ilustres especialistas internacionais do direito internacional, reunindo-se na Universidade de Limburg em Maastricht, na Holanda, desenvolveram um conjunto de princípios sobre as obrigações em relação aos direitos econômicos, sociais e culturais, os ‘Princípios de Limburg sobre a

a implementação do PIDESC e as “Diretrizes de Maastricht”⁵², tem guiado a interpretação das normas do PIDESC, possibilitando a apreciação e valoração das ações concretas implementadas pelos Estados.

Dos Princípios de Limburg, v.g., extrai-se que “no uso dos recursos disponíveis deve ser dada a devida prioridade à realização dos direitos reconhecidos no Pacto, tendo em vista a necessidade de assegurar a todos a satisfação das necessidades de subsistência, bem como a prestação dos serviços essenciais.”. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2005b, p. 127, tradução nossa)⁵³. Entre as Diretrizes de Maastricht, destaca-se, a título de ilustração, a diretriz nº 8 que enfatiza o ônus que recai sobre o Estado no sentido de comprovar que está fazendo progresso mensurável no sentido de implementar os direitos do PIDESC.

A partir dos Comentários Gerais do CDESC e de outros documentos, como os Princípios da Responsabilidade do Estado elaborados pela Comissão de Direito Internacional, tem-se desmistificado a ideia de que os direitos econômicos, sociais e culturais são relacionados apenas a obrigações positivas, enquanto os direitos civis e políticos seriam conectados a obrigações meramente negativas. O quadro interpretativo desenvolvido pelo CDESC identifica três aspectos fundamentais concernentes às obrigações decorrentes de todos os direitos humanos, sejam eles civis e políticos ou econômicos, sociais e culturais:

- a) Num primeiro nível, os Estados têm a obrigação de **respeitar** os direitos humanos, o que significa se abster de intervir ou interferir indevidamente na fruição dos direitos e liberdades fundamentais pelos particulares. Isso inclui tanto o respeito ao direito civil de ir e vir, como ao direito social de trabalhar, devendo o Estado abster-se de interferir indevidamente em qualquer dessas

implementação do Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e culturais”. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Economic, social and cultural rights**: handbook for national human rights institutions. United Nations: Nova York, 2005, p. 7). No original: In 1986, a group of distinguished international experts in international law, meeting at the University of Limburg at Maastricht, the Netherlands, developed a set of principles on obligations in relation to economic, social and cultural rights, the Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights.

⁵² “Em 1997, os Princípios de Limburg foram complementadas por orientações elaboradas em outro encontro de especialistas em direito internacional, em Maastricht. As Diretrizes de Maastricht sobre Violações dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais examinam a importância dos direitos econômicos, sociais e culturais, as violações desses direitos através de atos de comissão e omissão, a responsabilidade por violações e o direito das vítimas a recursos efetivos.” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Economic, social and cultural rights**: handbook for national human rights institutions. United Nations: Nova York, 2005, p. 8). No original: In 1997, the Limburg Principles were supplemented by guidelines prepared at another meeting of international law experts, at Maastricht. The Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights discuss the significance of economic, social and cultural rights, violations of these rights through acts of commission and omission, responsibility for violations and the entitlement of victims to effective remedies.

⁵³ No original: In the use of the available resources due priority shall be given to the realization of rights recognized in the Covenant, mindful of the need to assure to everyone the satisfaction of subsistence requirements as well as the provision of essential services.

esferas de atuação da vida humana;

- b) Em segundo plano, emerge a obrigação de **proteger** os direitos humanos, cabendo aos Estados o dever de adotar os meios necessários a prevenir investidas contra os direitos humanos, assim como garantir ações apropriadas para os casos de violação. Isso inclui, por exemplo, a criação e aparelhamento de órgãos policiais e judiciais;
- c) Por fim, os direitos humanos, todos eles, rendem ensejo à obrigação de **realizar/promover** os direitos humanos, sendo papel dos Estados, neste contexto, tomar as medidas legislativas, orçamentárias e administrativas necessárias e adequadas a implementar os direitos humanos, isto é, propiciar as condições para que os propósitos desses direitos sejam alcançados em sua plenitude.

O Comentário Geral nº. 3 do CDESC, somado aos tópicos 25 a 28 dos Princípios de Limburg e aos apontamentos 9 e 10 das Diretrizes de Maastricht, dá suporte à denominada abordagem do “núcleo essencial”. Em suma, esse ponto de vista advoga que, embora não seja razoável exigir que os Estados implementem de modo pleno os direitos previstos no PIDESC, eles estão obrigados, desde o momento que sua ratificação se torna válida domesticamente, a garantir a observância de um núcleo mínimo de cada direito, sendo incabível a escusa fundamentada na ausência de recursos.

Em todo caso, cumpre ao Estado, tido como violador dos direitos humanos, comprovar que os recursos disponíveis estão sendo utilizados em seu máximo e com a priorização ao atendimento das obrigações decorrentes do PIDESC. Por outro lado, caso o Estado realmente demonstre não ter a possibilidade material de prover o mínimo desses direitos a uma parcela significativa da sua população, tal fato serve para desencadear o dever de cooperação, assistência e auxílio dos demais Estados-parte. (VIZARD, 2006, p. 169-170).

Ainda no que diz respeito às obrigações decorrentes dos direitos humanos, Vizard (170-171) destaca a importância da distinção entre “obrigações internacionais de conduta” e “obrigações internacionais de resultado”. As primeiras são relativas a regras que estabelecem uma conduta específica a ser observada pelos Estados e a não-observância dessas condutas é compreendida como violação à regra.

Por outro lado, há normas de direitos humanos que estabelecem, não uma conduta específica, mas o resultado a ser alcançado pelos Estados, deixando na esfera de discricionariedade de cada Estado a escolha das condutas adequadas a alcançar o resultado pretendido. Todavia, em relação a tais obrigações, a análise sobre a responsabilidade do Estado,

no sentido de identificar se observou ou não a regra, leva em conta não apenas o resultado em si mesmo, mas também analisa as condutas escolhidas, apreciando a adequação delas aos efeitos desejados, como ocorreu no caso “Colozza e Rubinat vs. Itália” apreciado pela Corte Europeia de Direitos Humanos, em que foi alegada violação ao direito a um julgamento justo, considerado uma obrigação de resultado.

Essa distinção tem sido enfatizada pelo CDESC, dando suporte a uma abordagem diferenciada na análise dos relatórios enviados pelos Estados-parte. Isto é, o CDESC tem entendido que muitas das obrigações decorrentes do PIDESC são obrigações de resultado e, consequentemente, tem exigido que em seus relatórios os países apresentem não apenas as medidas legislativas e administrativas adotadas, mas apontem dados estatísticos demonstrando a efetiva implementação dos direitos econômicos, sociais e culturais. (VIZARD, 2006, p. 172).

Essa postura é reforçada nas Diretrizes de Maastricht, cuja diretriz 7 estabelece que “a obrigação de conduta exige ação razoavelmente calculada para propiciar a fruição de um determinado direito” enquanto a obrigação de resultado “exige que os Estados atinjam metas específicas para satisfazer uma norma substantiva detalhada”. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2005b, p. 118, tradução nossa).⁵⁴

4.7.2 As contribuições da jurisprudência das cortes de direitos humanos

Há uma jurisprudência emergente no campo da pobreza e dos direitos humanos que corrobora o posicionamento dos órgãos oficiais da ONU. De início, destaca-se a interpretação ampliativa que vem sendo dada aos direitos civis e políticos, em especial o direito à vida, para reconhecer que mesmo essas liberdades podem gerar obrigações positivas para o Estado, ao lado dos deveres de não-interferência e não-intervenção.

No casos “Airey vs. Irlanda”, “Marckx vs. Bélgica”, “X e Y vs. Holanda” e “Ärzte für das Leben vs. Áustria”, a Corte Europeia de Direitos Humanos reconheceu que o objetivo da Convenção Europeia de Direitos Humanos é garantir que os direitos tenham resultados práticos e efetivos, de modo que, em certas circunstâncias, mostram-se necessárias ações positivas dos Estados, concluindo que o artigo 8º da Convenção, que protege o cidadão contra interferência arbitrária das autoridades estatais, não enseja apenas obrigações de não-interferência, mas, também, obrigações positivas para tornar efetivo o respeito à vida privada e familiar. (VIZARD, 2006, p. 174-175).

A ênfase nas obrigações positivas dos Estados-parte, inclusive as relacionadas a

⁵⁴ No original: the obligation of conduct requires action reasonably calculated to realize the enjoyment of a particular right [...] requires States to achieve specific targets to satisfy a detailed substantive standard

direitos tradicionalmente compreendidos como negativos, tem rendido ensejo ao surgimento do denominado teste da “diligência devida” (*due diligence*). Um caso emblemático apreciado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos foi o caso “Rodriguez”, em que a Corte fixou o seguinte entendimento:

Um ato ilegal que viola os direitos humanos e que, inicialmente, não é diretamente imputável a um Estado (por exemplo, porque é o ato de uma pessoa privada ou porque a pessoa responsável não foi identificada) pode conduzir a uma responsabilidade internacional do Estado, não por causa do ato em si, mas em razão da ausência da diligência devida para prevenir a violação ou para reagir a ela conforme exigido pela Convenção. (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 1988, p. 31, tradução nossa).⁵⁵

Nessa conjuntura, o direito à vida tem ganhado uma interpretação positiva, isto é, tem sido compreendido como um direito que gera para o Estado obrigações positivas. O próprio CDESC, no Comentário Geral nº. 6 assevera que:

O direito à vida tem sido muito frequentemente interpretado de modo restritivo. A expressão ‘inerente direito à vida’ não pode ser adequadamente compreendida de forma restritiva e a proteção deste direito requer que os Estados adotem medidas positivas. Nesta conexão, o Comité considera que seria desejável que os Estados-parte tomem todas as medidas possíveis para reduzir a mortalidade infantil e aumentar a expectativa de vida, especialmente medidas para eliminar a desnutrição e as epidemias. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015h, tradução nossa).⁵⁶

Há, outrossim, uma vertente interpretativa, como demonstram precedentes da Corte Suprema da Índia, no sentido de derivar o direito humano à alimentação do direito humano à vida. No caso citado por Vizard (2006, p. 178-179), a União das Pessoas por Liberdades Cíveis ajuizou ação alegando que o Estado falhou na implementação de políticas voltadas ao combate da fome e desnutrição, ocasionando várias mortes. A Corte Suprema da Índia reconheceu a falha do Estado indiano em evitar mortes por meio da correta implementação de políticas públicas e o condenou a diversas obrigações de fazer.

Outra jurisprudência doméstica interessante é a da Corte Suprema da África do Sul, que, embora reconheça como inexigível a implementação imediata dos direitos econômicos e sociais e a realização de um núcleo mínimo essencial a todos, tem fixado parâmetros para a avaliação racional das medidas adotadas pelo Estado Sul-Africano, a saber: as políticas devem ser capazes de facilitar a realização dos direitos econômicos e sociais, de modo que não se

⁵⁵ No original: An illegal act which violates human rights and which is initially not directly imputable to a State (for example, because it is the act of a private person or because the person responsible has not been identified) can lead to international responsibility of the State, not because of the act itself, but because of the lack of due diligence to prevent the violation or to respond to it as required by the Convention.

⁵⁶ No original: The right to life has been too often narrowly interpreted. The expression ‘inherent right to life’ cannot properly be understood in a restrictive manner, and the protection of this right requires that States adopt positive measures. In this connection, the Committee considers that it would be desirable for States parties to undertake all possible measures to reduce infant mortality and to increase life expectancy, especially measures to eliminate malnutrition and epidemics.

mostram razoáveis medidas que deixam de fora um segmento significativo da sociedade; e os programas devem levar em conta as necessidades de curto, médio e longo prazos. (VIZARD, 2006, p. 179-181).

No caso Gootbroom, a Corte Suprema Sul-Africana, deliberando sobre uma alegada violação ao direito à habitação de milhares de pessoas que se encontravam sem moradia, determinou que o governo daquele país desenvolvesse um programa compreensivo e coordenado para realizar o direito à moradia, progressivamente, de acordo com os recursos disponíveis, devendo tal programa incluir medidas razoáveis para aliviar a condição de quem não tem terras ou teto para morar. (VIZARD, 2006, p. 181). Na ocasião, a mencionada Corte fixou, entre outros, os seguintes argumentos:

É uma tarefa extremamente difícil para o Estado atender a essas obrigações nas condições em que o nosso país se encontra. Isto é reconhecido pela Constituição que prevê expressamente que o Estado não é obrigado a ir além dos recursos disponíveis ou realizar estes direitos imediatamente. [...] Apesar dessas considerações, trata-se de direitos e a Constituição obriga o Estado a torna-los efetivos. Esta é uma obrigação que os Tribunais podem e, em circunstâncias adequadas, devem impor. (ÁFRICA DO SUL *apud* VIZARD, 2006, p. 182, tradução nossa).⁵⁷

Outro caso emblemático da jurisprudência Sul-Africana diz respeito ao direito a um tratamento médico adequado. No caso, conhecido como “Campanha de Ação para Tratamento”, o Estado havia desenvolvido uma droga para evitar a transmissão do vírus HIV da mãe para o filho em gestação, mas restringiu o acesso de determinadas regiões a essa droga, em razão de restrições geográficas. A Corte Suprema concluiu, porém, que um programa que deixe à margem uma parcela significativa da sociedade não pode ser considerado razoável e determinou que o Estado possibilitasse o acesso ao aludido medicamento em todas as suas regiões. (VIZARD, 2006, p. 182).

A Corte Interamericana de Direitos Humanos também possui jurisprudência bastante elucidativa acerca das obrigações positivas que decorrem de liberdades negativas e, especificamente, do direito à vida. No caso das “Crianças de Rua da Guatemala”, em que se tratou do assassinato de quatro crianças de rua pela própria força policial da Guatemala, a Corte fixou o seguinte entendimento:

O direito à vida é um direito humano fundamental, e o exercício desse direito é essencial para o exercício de todos os outros direitos humanos. Se ele não for respeitado, todos os direitos perdem o significado. Devido à natureza fundamental do direito à vida, abordagens restritivas dele são inadmissíveis. Em essência, o direito fundamental à vida inclui, não só o direito de todo ser humano de não ser privado da

⁵⁷ No original: ‘[It] is an extremely difficult task for the state to meet these obligations in the conditions that prevail in our country. This is recognised by the Constitution which expressly provides that the state is not obliged to go beyond available resources or to realise these right immediately. [...] [D]espite all these qualification s, these are rights, and the Constitution obliges the State to give effect to them. This is an obligation that Courts can and in appropriate circumstances, must enforce’.

vida arbitrariamente, mas também o direito de que ele não será impedido de ter acesso a condições que garantam uma existência digna. Os Estados têm a obrigação de garantir a criação das condições necessárias para que as violações deste direito fundamental não ocorram e, em particular, o dever de impedir que seus agentes atentem contra ele. (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 1999, p. 37, tradução nossa).⁵⁸

Nessa mesma linha de pensamento, destaca-se o caso da “População de Ogoni”, apreciado pela Comissão Africana de Direitos Humanos. Nessa oportunidade, em que estava sob exame a alegação de diversas violações aos direitos humanos provocada por uma companhia de petróleo, a Corte aplicou a análise tripartite das obrigações decorrentes dos direitos humanos e entendeu que o estado da Nigéria violou os direitos humanos nos três níveis possíveis: respeito, proteção e promoção. (VIZARD, 2006, p. 186).

4.7.3 Obrigações coletivas no campo da pobreza e dos direitos humanos

Vizard (2006, p. 187-188) sustenta que os Estados-parte dos tratados internacionais de direitos humanos possuem obrigação de cooperação e assistência mútua, de modo que as obrigações de cada Estado-parte extrapolam o âmbito de seus respectivos territórios e abrange ações que visam a garantir o respeito aos direitos humanos em todas as nações signatárias do tratado. De acordo com a autora, essa conclusão apoia-se nos artigos 55 e 56 da Carta das Nações Unidas, em conjunto com os artigos 2 e 23 do PIDESC. O Comentário Geral nº. 3 do CDESC reforça essa compreensão, assim como o Comentário Geral nº. 14, destacando que as obrigações coletivas também se estendem às agências especializadas das nações unidas, como o Banco Mundial, o FMI, os bancos regionais de desenvolvimento e a Organização Mundial do Comércio.

A Declaração Sobre o Direito ao Desenvolvimento, adotada em 1986 pela Assembléia Geral das Nações Unidas, estipula, nos artigos 3 e 4, o dever de cooperação internacional entre os Estados, os quais devem adotar medidas, individual e coletivamente, para formular políticas de desenvolvimento. Vizard (2006, p. 189) cita a posição de Sengupta, para quem, no contexto de globalização, devem haver “Pactos de Desenvolvimento”, que

[...] reflitam a necessidade de um aprimorado mecanismo internacional que coordene as ações dos vários titulares de obrigações em matéria de desenvolvimento e direitos humanos (Estados nacionais, outros Estados, organizações internacionais, etc.) e garanta a cooperação bilateral e multilateral eficaz em situações multilaterais onde os

⁵⁸ No original: ‘The right to life is a fundamental human right, and the exercise of this right is essential for the exercise of all other human rights. If it is not respected, all rights lack meaning. Owing to the fundamental nature of the right to life, restrictive approaches to it are inadmissible. In essence, the fundamental right to life includes, not only the right of every human being not to be deprived of his life arbitrarily, but also the right that he will not be prevented from having access to the conditions that guarantee a dignified existence. States have the obligation to guarantee the creation of the conditions required in order that violations of this basic right do not occur and, in particular, the duty to prevent its agents from violating it’

direitos humanos internacionalmente reconhecidos não podem ser garantidos por agentes individuais agindo sozinhos (e onde a cooperação pode ser necessária para alcançar a completa realização de um direito humano). (VIZARD, 2006, p. 189).⁵⁹

O CDESC tem enfatizado a importância de constar nos relatórios enviados pelos Estados-parte a indicação de todos os obstáculos que impedem ou dificultam a implementação dos direitos econômicos, sociais e culturais. Entre as muitas causas relacionadas pelos Estados, tem merecido destaque, pela sua repetição, o endividamento externo, a exemplo dos relatórios do Equador em 1991, do México em 1993 e do Senegal em 1993. (VIZARD, 2006, p. 189-190).

Esse e outros aspectos tem ocasionado o direcionamento do foco da advocacia de direitos humanos para o contexto internacional econômico e financeiro, em especial no que concerne às políticas de subsídios agrícolas, aos direitos e propriedade intelectual relativos a medicamentos, e outras regras que tratam dos arranjos econômicos internacionais. Citando Robinson, Vizard (2006, p. 191) obtempera que no contexto de pandemias, como Síndrome da Imunodeficiência Adquirida (AIDS) e malária, é essencial o acesso a medicamentos para a realização progressiva do direito humano à saúde, mas tal acesso é limitado pela natureza das regras internacionais de comércio inseridas nos acordos realizados perante a OMC, assim como pelo fato de as pesquisas não serem direcionadas às doenças que atingem aqueles que vivem na pobreza.

Nessa conjuntura, o próprio Banco Mundial tem acenado mudanças nas suas políticas, o que se conclui a partir de documentos como o Painel de Inspeção de 1999. Esse documento, como assevera Vizard (2006, p. 192), aponta a tendência da instituição em não mais restringir suas inspeções à análise da observância de suas diretrizes operacionais, mas expandi-las no sentido de abranger o exame de questões concernentes aos direitos humanos. No mencionado painel, o Banco Mundial constatou que o governo da Argentina agiu de modo inadequado, ao cortar orçamento para um programa social, e que o monitoramento da execução do acordo foi falho por parte do banco. Em suma, concluiu-se que, embora o acordo de empréstimo não estipulasse quais quantidades específicas do orçamento deveriam ser destinadas a cada um dos vários programas sociais, o serviço do Banco de monitoramento da execução do contrato revelou-se limitado, ao não questionar se o orçamento destinado aos programas sociais era suficiente para sustenta-los durante o ano fiscal.

⁵⁹ No original: [...] reflect the need for an enhanced international mechanism that coordinates the actions of the various obligation holders in the field of development and human rights (national states, other states, international organizations, etc.) and ensures effective bilateral and multilateral cooperation in multiparty situations where the internationally recognized human rights cannot be guaranteed by single agents acting alone (and where cooperation may be required to achieve the complete realization of a human right).

Num sentido parecido, a diretriz nº 19 das Diretrizes de Maastricht aponta que as organizações compostas por Estados-parte do PIDESC, incluindo as instituições financeiras transnacionais, devem, assim como os Estados que as integram, implementar os direitos econômicos, sociais e culturais, nos três níveis esperados (respeito, proteção e promoção), adequando, para isso, suas políticas e programas.

O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos tem enfatizado a importância de integrar as normas internacionais de direitos humanos aos documentos de estratégia para a redução da pobreza que acompanham os acordos celebrados entre os Estados e as organizações internacionais de desenvolvimento, como o Banco Mundial e o FMI. O ACNUDH tem ressaltado, outrossim, que cabe aos Estados e organizações internacionais que se encontram em condições de prestar assistência e cooperação, viabilizar a implementação do núcleo mínimo de obrigações concernentes aos direitos econômicos, sociais e culturais. (VIZARD, 2006, p. 193).

Como se observa, Vizard alcança êxito em seu objetivo de demonstrar que as normas de direitos humanos e a interpretação oficial dessas normas realizada pelos órgãos oficiais da ONU possibilitam, de modo efetivo, a compreensão de que o direito a um nível adequado de vida abrange, muito além de obrigações meramente negativas, ações positivas dos Estados e de outros agentes. Mais que isso, o atual arcabouço normativo-teórico subjacente ao direito a um nível adequado de vida está apto a justificar o enfrentamento da pobreza numa abordagem de direitos humanos.

4.8 Pobreza como causa ou consequência da violação dos Direitos Humanos

A terceira forma de abordar o problema da pobreza numa perspectiva dos direitos humanos é encará-la, não como uma violação dos direitos humanos em si mesma, mas como causa da violação de diversos direitos humanos ou, ainda, como consequência dessas violações.

Nessa linha de pensamento, Sánchez (2011, p. 86, tradução nossa), afirma que

A pobreza é a causa de violação dos direitos humanos, porque as pessoas que vivem na pobreza estão em situação de vulnerabilidade, que as tornam mais suscetíveis a violações dos seus direitos. A pobreza é também um efeito da violação dos direitos humanos, porque ao se negar, limitar ou menosprezar ao ser humano direitos como o trabalho, rendimentos adequados, saúde, educação, moradia decente, está-se condenando-o à pobreza.⁶⁰

⁶⁰ No original: La pobreza es causa de violación de los derechos humanos, porque las personas que viven en condiciones de pobreza están en situaciones de vulnerabilidad, que las hacen aún más susceptibles a violaciones de sus derechos. La pobreza es también efecto de la violación a los derechos humanos, porque al negarle, limitarle o menoscarle al ser humano derechos como el trabajo, un salario adecuado, salud, educación, vivienda digna, se le está condenando a la pobreza.

De acordo com Costa (2008, p. 105), a Declaração de Viena evitou definir a pobreza como violação de direitos humanos, em face da resistência dos Estados em arcar com tal ônus jurídico, optando por tratar a pobreza como um fato que obsta o pleno exercício dos direitos humanos. Nesse contexto, o combate à pobreza é entendido como necessário para criar condições favoráveis à efetivação dos direitos humanos.

Apoiando-se nas ideias de Alston, Costa (2008, p. 105) defende que para considerar a pobreza como violação de direitos humanos, nos moldes apresentados pelas outras abordagens, seria necessário que: restasse comprovado que os governos e demais agentes competentes falharam na implementação de medidas viáveis, considerando o máximo dos seus recursos; e fosse demonstrado que tais medidas seriam suficientes para evitar ou minimizar as privações de um indivíduo em situação de pobreza.

A pesquisadora afirma, ainda, que, na atual conjuntura do direito internacional dos direitos humanos, é mais produtivo entender a pobreza como causa e consequência da violação dos direitos humanos. Argumenta, em defesa de sua tese, que não existe previsão expressa de um direito de não ser pobre, de modo que só indiretamente se poderia apontar a pobreza como violação aos direitos humanos, situação desaconselhável no atual estágio, em que o sistema de proteção internacional dos direitos humanos ainda está se emancipando enquanto ordem jurídica e a efetividade de sua atuação ainda é relativa. (COSTA, 2008, p. 106).

Costa (2008, p. 93-94) adverte que se deve atentar para uma questão conceitual importante, qual seja: distinguir entre a aceção de direitos humanos como um termo jurídico e a concepção de direitos humanos como conceito moral. Para a autora, essa distinção é fundamental ao analisar as diversas teorias a respeito do tema. Suas análises, declara a autora, levam em conta o conceito jurídico dos direitos humanos, isto é, são considerados “[...] como um conjunto de normas internacionais juridicamente vinculantes com fundamento nos tratados internacionais e nas interpretações acordadas e/ou permitidas destes instrumentos.” (COSTA, 2008, p. 94).

Em razão dessa posição, Costa (2008, p. 106) toma, de modo inequívoco, posição pela abordagem da pobreza como causa de violação aos direitos humanos, obtemperando o seguinte:

Esta posição parece ser, em relação aos dois modelos conceituais anteriores, mais realista e melhor formulada do ponto de vista jurídico. As complexidades do fenômeno da pobreza, especialmente as suas várias causas que, por vezes, fogem ao controle do Estado, tornam muito difícil simplesmente pressupor que a pobreza viola os direitos humanos. Evidentemente, em uma condição de pobreza, alguns direitos civis, políticos, econômicos e sociais serão desrespeitados. Não obstante, dado o presente estágio avançado do Direito e dos parâmetros internacionais de direitos humanos, parece razoável exigir que sejam apresentadas evidências empíricas e analíticas para

que se possa afirmar que uma dada privação, claramente classificada como pobreza, possa ser concomitantemente definida como uma violação de direitos humanos. É necessário esforçar-se, analiticamente, para provar que o Estado descumpriu com uma obrigação concreta em direitos humanos considerada viável e que, se implementada, cooperaria para a redução da pobreza.

A autora não olvida dos desafios que essa concepção deve enfrentar, destacando que se deve, ainda,

“[...] definir claramente as obrigações dos sujeitos de deveres dela decorrentes; além disso, este terceiro modelo representa uma oportunidade para que sejam formulados indicadores, parâmetros e demais instrumentos analíticos necessários a fim de mensurar o cumprimento das obrigações decorrentes dos direitos econômicos e sociais.” (COSTA, 2008, p. 108).

Sengupta (2004, p. 306, tradução nossa) também conclui que há dificuldades na qualificação da pobreza como violação de direitos humanos, ao afirmar que “Seria difícil argumentar de modo plausível e lógico que pobreza extrema é equivalente a violação de direitos humanos.”⁶¹ Não obstante, o autor também obtempera que:

A linguagem dos direitos humanos é, obviamente, atraente, pois, considerando-se a pobreza como violação de direitos humanos, seria possível mobilizar os meios públicos de ação o que, por si só, contribuiria de modo significativo para a adoção de políticas apropriadas, especialmente por Governos em países democráticos. (SENGUPTA, 2004, p. 293, tradução nossa).⁶²

Se, por um lado, não é simples enquadrar a pobreza como violação de direitos humanos, entendê-la como mero fato social, cujo elo com os direitos humanos acontece de modo indireto, numa relação de causa e efeito, não parece constituir a melhor contribuição para que o direito internacional dos direitos humanos possa ser utilizado efetivamente no combate à pobreza.

De todo modo, destaca Costa (2008, p. 107), as três abordagens mencionadas apresentam como ponto comum a certeza de que a melhor maneira de enfrentar o problema da pobreza é a partir de uma perspectiva baseada nos direitos humanos, sendo esta crença o fundamento para os esforços empreendidos pela ONU no sentido de integrar os direitos humanos em todas as suas atividades e, em particular, às atividades desempenhadas pelas agências de desenvolvimento. Nessa esteira, afirma o seguinte:

No atual contexto mundial, o movimento de direitos humanos corre o risco de perder a sua credibilidade e seu apelo moral, se não for capaz de levar em consideração o sofrimento de milhões de pessoas que vivem na miséria e caso relute em qualificar este sofrimento como uma violação de direitos humanos. Empecilhos teóricos não podem mais servir de escusa. O poderoso sistema de direitos precisa ser colocado a serviço daqueles que ainda esperam para serem convidados a participar do banquete

⁶¹ No original: It may be difficult to argue plausibly and logically that extreme poverty is equivalent to a violation of human rights.

⁶² No original: The human rights language is obviously appealing, for if poverty is considered as a violation of human rights, it could mobilize public action which itself may significantly contribute to the adoption of appropriate policies, especially by Governments in democratic countries

oferecido por este mundo farto. Costa (2008, p. 108).

Gárate (2007, *passim*), sem se filiar a uma das correntes até aqui estudadas, também enxerga a abordagem dos direitos como a mais adequada para o enfrentamento da pobreza, pois

O esquema que vem sendo utilizado tradicionalmente como ferramenta na luta contra a pobreza, tanto em contextos de “paz” como em contextos pós-conflito, não resultou eficaz. Nesse sentido, é necessário ter uma visão muito mais ampla que tenha estreita relação com os direitos humanos de tal forma que adquira uma dimensão jurídica de primeira ordem. (GÁRATE, 2007, 162).

Independentemente de se adotar uma postura específica, portanto, o que se revela inequívoco, na análise até aqui empreendida, é a enorme contribuição que a abordagem dos direitos humanos pode oferecer para o combate à pobreza. Além disso, nada obsta, a princípio, que as diversas posturas teóricas estudadas possam ser utilizadas de modo conjunto ou complementar. Nada impede, afinal, que a advocacia de direitos humanos mescle diversos argumentos com vistas a convencer as instâncias internacionais acerca dos direitos e obrigações concernentes ao problema da pobreza. Veja-se, nesse sentido, que algumas das posturas mostram-se complementares em alguns aspectos, como as abordagens defendidas pelo ACNUDH e por Sengupta, ambas voltadas para a elaboração de políticas públicas.

Diante disso, resta saber como todas essas ideias vem influenciando a prática e a advocacia dos direitos humanos, seja no âmbito administrativo das organizações internacionais, seja na esfera contenciosa doméstica ou internacional. No próximo capítulo será analisada a efetividade do direito internacional dos direitos humanos como instrumento para a redução da pobreza no Brasil. A análise irá abranger tanto o âmbito doméstico, como as instâncias internacionais. Com isso, poder-se-á examinar se e em que medida as teorias acima expostas encontram ressonância na aplicação concreta das normas de direitos humanos no contexto de redução da pobreza no Brasil.

5 O DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS E O ENFRENTAMENTO DA POBREZA NO BRASIL

O presente capítulo tem como proposta analisar as possibilidades que se abrem para o enfrentamento da pobreza no Brasil, a partir da utilização do arcabouço oferecido pelo direito internacional dos direitos humanos.

Nessa perspectiva, buscar-se-á, inicialmente, compreender como os direitos humanos são aplicados no âmbito interno, isto é, a partir da estrutura institucional fundada no ordenamento jurídico doméstico brasileiro. Para isso, descrever-se-á, em grandes linhas, o procedimento previsto na Constituição Federal para internalização das normas de direitos humanos pelo ordenamento jurídico brasileiro.

Do mesmo modo, será objeto de discussão o status dessas normas perante a ordem jurídica nacional. Certamente, uma problematização aprofundada dessa discussão ensejaria a elaboração de uma dissertação específica. Portanto, o objetivo aqui não é exaurir o tema, mas, tão somente, trazer à tona as principais contribuições doutrinárias.

Importante, outrossim, é a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) a respeito dos temas relacionados à incorporação das normas internacionais de direitos humanos, bem como sobre a aplicação em si de tais normas, em especial aquelas mais próximas da temática da pobreza.

Em outro tópico, abordar-se-á a aplicação dos direitos humanos a partir da atuação de instituições internacionais. Nesse ponto do trabalho, essencialmente descritivo, o escopo é apontar os principais órgãos envolvidos na defesa dos direitos humanos e os instrumentos de que tais órgãos dispõem para alcançar seus objetivos. O tópico inclui, ainda, estudo da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

5.1 A aplicação dos direitos humanos no âmbito do direito interno brasileiro

De acordo com o STF, é a Constituição da República, e não os instrumentos normativos de caráter internacional, que alberga a regulamentação do processo de incorporação de quaisquer normas de caráter internacional ao ordenamento jurídico brasileiro, sejam elas previstas em tratados, convenções ou acordos internacionais. Os dois precedentes abaixo citados são bastante elucidativos quanto à posição adota pela Corte Constitucional brasileira:

O exame da vigente Constituição Federal permite constatar que a execução dos tratados internacionais e a sua incorporação à ordem jurídica interna decorrem, no sistema adotado pelo Brasil, de um ato subjetivamente complexo, resultante da conjugação de duas vontades homogêneas: a do Congresso Nacional, que resolve, definitivamente, mediante decreto legislativo, sobre tratados, acordos ou atos internacionais (CF, art. 49, I) e a do Presidente da República, que, além de poder

celebrar esses atos de direito internacional (CF, art. 84, VIII), também dispõe - enquanto Chefe de Estado que é - da competência para promulgá-los mediante decreto. (BRASIL, 1997).

[...] A recepção de acordos celebrados pelo Brasil no âmbito do MERCOSUL está sujeita à mesma disciplina constitucional que rege o processo de incorporação, à ordem positiva interna brasileira, dos tratados ou convenções internacionais em geral. É, pois, na Constituição da República, e não em instrumentos normativos de caráter internacional, que reside a definição do iter procedimental pertinente à transposição, para o plano do direito positivo interno do Brasil, dos tratados, convenções ou acordos - inclusive daqueles celebrados no contexto regional do MERCOSUL - concluídos pelo Estado brasileiro. (BRASIL, 1998b).

O STF, portanto, entende que a Constituição brasileira não consagrou o denominado princípio do efeito direto. Do mesmo modo, a Corte Maior entende que a Carta Constitucional não albergou o postulado da aplicabilidade imediata. É o que se vê claramente em outro trecho da última decisão transcrita:

A Constituição brasileira não consagrou, em tema de convenções internacionais ou de tratados de integração, nem o princípio do efeito direto, nem o postulado da aplicabilidade imediata. Isso significa, de jure constituto, que, enquanto não se concluir o ciclo de sua transposição, para o direito interno, os tratados internacionais e os acordos de integração, além de não poderem ser invocados, desde logo, pelos particulares, no que se refere aos direitos e obrigações neles fundados (princípio do efeito direto), também não poderão ser aplicados, imediatamente, no âmbito doméstico do Estado brasileiro (postulado da aplicabilidade imediata). O princípio do efeito direto (aptidão de a norma internacional repercutir, desde logo, em matéria de direitos e obrigações, na esfera jurídica dos particulares) e o postulado da aplicabilidade imediata (que diz respeito à vigência automática da norma internacional na ordem jurídica interna) traduzem diretrizes que não se acham consagradas e nem positivadas no texto da Constituição da República, motivo pelo qual tais princípios não podem ser invocados para legitimar a incidência, no plano do ordenamento doméstico brasileiro, de qualquer convenção internacional, ainda que se cuide de tratado de integração, enquanto não se concluírem os diversos ciclos que compõem o seu processo de incorporação ao sistema de direito interno do Brasil. Magistério da doutrina. (BRASIL, 1998b).

Fixada, então, a premissa de que é a Constituição Federal que estabelece as regras aplicáveis ao processo de incorporação de normas internacionais, estando aí abrangidas as normas referentes aos direitos humanos, cumpre analisar o rito nela previsto. Em suma, o iter procedimental de incorporação dos tratados internacionais inclui as fases de celebração da convenção internacional, aprovação congressional, ratificação pelo Chefe de Estado e expedição de decreto presidencial.

Acerca da celebração do tratado internacional (negociação, conclusão e assinatura) pelo Poder Executivo, assim estabelece a Constituição:

CF, art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional; (BRASIL, 1988).

Sobre a segunda fase, que constitui a aprovação (referendo ou “ratificação” lato

sensu) pelo Parlamento, do tratado, acordo ou ato internacional, por intermédio de decreto legislativo, resolvendo-o definitivamente, dispõe o art. 49, I, da Constituição Federal:

CF, art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional; (BRASIL, 1988).

O Congresso Nacional não está obrigado simplesmente a aprovar ou desaprovar por completo o tratado nos termos em que fora celebrado inicialmente pelo Poder Executivo. Abre-se, pois, ao Poder Legislativo a opção de aprovar os tratados parcialmente. É o que ensina Rezek (2011, p. 92), ao sustentar que:

Atento aos limites acaso estabelecidos no tratado que examina, tem o Congresso Nacional o poder de aprová-lo com restrições — que o governo, à hora de ratificar, traduzirá em reservas —, como ainda o de aprová-lo com declaração de desabono às reservas acaso feitas na assinatura — e que não poderão ser confirmadas, desse modo, na ratificação.

A 3ª fase do processo de incorporação dos tratados internacionais é a troca ou depósito dos instrumentos de ratificação (ou adesão caso não tenha tido prévia celebração) pelo órgão do Poder Executivo em âmbito internacional. A ratificação de tratado pelo presidente da República é ato discricionário. Por outro lado, os chamados *executive agreements*, que não criam obrigações onerosas para os Estados-Partes, independem de ratificação. (MAZZUOLI, 2015, p. 208).

A última fase, como fora adiantado, é a promulgação por decreto presidencial, seguida da publicação do texto. Somente com a publicação do decreto presidencial é que adquire executoriedade, no plano nacional, o texto do tratado ratificado, segundo a jurisprudência do STF:

O iter procedimental de incorporação dos tratados internacionais - superadas as fases prévias da celebração da convenção internacional, de sua aprovação congressional e da ratificação pelo Chefe de Estado - conclui-se com a expedição, pelo Presidente da República, de decreto, de cuja edição derivam três efeitos básicos que lhe são inerentes: (a) a promulgação do tratado internacional; (b) a publicação oficial de seu texto; e (c) a executoriedade do ato internacional, que passa, então, e somente então, a vincular e a obrigar no plano do direito positivo interno. (BRASIL, 1997).

No mesmo sentido, colhe-se outro precedente mais antigo:

A recepção dos tratados internacionais em geral e dos acordos celebrados pelo Brasil no âmbito do MERCOSUL depende, para efeito de sua ulterior execução no plano interno, de uma sucessão causal e ordenada de atos revestidos de caráter político-jurídico, assim definidos: (a) aprovação, pelo Congresso Nacional, mediante decreto legislativo, de tais convenções; (b) ratificação desses atos internacionais, pelo Chefe de Estado, mediante depósito do respectivo instrumento; (c) promulgação de tais acordos ou tratados, pelo Presidente da República, mediante decreto, em ordem a viabilizar a produção dos seguintes efeitos básicos, essenciais à sua vigência doméstica: (1) publicação oficial do texto do tratado e (2) executoriedade do ato de direito internacional público, que passa, então - e somente então - a vincular e a obrigar no plano do direito positivo interno. (BRASIL, 1998b).

Como se extrai dos julgados acima citados, a edição do decreto presidencial acarreta três efeitos a ele inerentes: promulgação do tratado internacional; publicação oficial de seu texto; e executoriedade do ato internacional, que, a partir de então, vincula e obriga no plano do direito positivo doméstico.

Uma das críticas que se faz à regulamentação do processo de internalização dos tratados adotado pela Constituição Federal é a grande margem de discricionariedade outorgada aos poderes executivo e legislativo. Para Piovesan (2012, p. 106), a Constituição deveria ter fixado prazos para que esses poderes cumprissem suas funções relacionadas ao processo de incorporação dos tratados internacionais.

5.1.1 O status normativo dos tratados de direitos humanos no ordenamento jurídico brasileiro

Grande questão que se abre sobre o processo de incorporação das normas de direitos humano é a pertinente à posição hierárquica ocupada por tais normas após a sua transposição para o plano do direito interno. Em outros termos, qual é, afinal, o status das normas de direitos humanos incorporadas ao direito pátrio por meio da promulgação dos tratados ratificados?

Basicamente, existem quatro correntes de pensamento a respeito dessa indagação: a que entende pela paridade entre os tratados internacionais e a legislação pátria; a que defende a natureza constitucional das normas previstas em tratados de direitos humanos; a que sustenta a hierarquia supraconstitucional das normas de direitos humanos inseridas em tratados internacionais; e, por último, a corrente que posiciona as normas de direitos humanos entre a legislação ordinária e a Constituição, lhes conferindo, portanto, natureza supralegal.

A jurisprudência do STF, até 1977, adotava a teoria monista, seguindo a linha científica traçada por Kelsen, que advogava a primazia do direito internacional sobre o direito interno. Diversos julgados, como a Apelação Cível 9.587/1951, o Pedido de Extradicação nº 7/1913 e a Apelação Cível 7.872/1943, demonstravam, de modo inequívoco, a opção da Corte Constitucional brasileira pela teoria que submetia a ordem interna ao direito internacional. (PIOVESAN, 2012, p. 117-118).

Não obstante, com o julgamento do RE 80.004 em 1977, o STF dá uma guinada em sua jurisprudência e passa a compreender que é a ordem internacional que deve se adequar ao ordenamento jurídico interno, sob pena de se comprometer o exercício do poder de legislar atribuído constitucionalmente ao Poder Legislativo. Eis a ementa do referido julgado histórico:

CONVENÇÃO DE GENEBRA, LEI UNIFORME SOBRE LETRAS DE CAMBIO E NOTAS PROMISSÓRIAS, AVAL APOSTO A NOTA PROMISSÓRIA NÃO

REGISTRADA NO PRAZO LEGAL, IMPOSSIBILIDADE DE SER O AVALISTA ACIONADO, MESMO PELAS VIAS ORDINÁRIAS. VALIDADE DO DECRETO-LEI N. 427, DE 22.01.1969. **EMBORA A CONVENÇÃO DE GENEBRA QUE PREVIU UMA LEI UNIFORME SOBRE LETRAS DE CAMBIO E NOTAS PROMISSÓRIAS TENHA APLICABILIDADE NO DIREITO INTERNO BRASILEIRO, NÃO SE SOBREPÕE ELA AS LEIS DO PAIS, DISSO DECORRENDO A CONSTITUCIONALIDADE E CONSEQUENTE VALIDADE DO DEC. LEI Nº 427/69**, QUE INSTITUI O REGISTRO OBRIGATÓRIO DA NOTA PROMISSÓRIA EM REPARTIÇÃO FAZENDÁRIA, SOB PENA DE NULIDADE DO TÍTULO. SENDO O AVAL UM INSTITUTO DO DIREITO CAMBIÁRIO, INEXISTENTE SERÁ ELE SE RECONHECIDA A NULIDADE DO TÍTULO CAMBIAL A QUE FOI APOSTO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONHECIDO E PROVIDO. (BRASIL, 1977, grifo nosso).

O caso analisado envolvia um conflito entre a Convenção de Genebra, que tratava de normas sobre títulos de crédito, e o Decreto-Lei N. 427, que regulamentava a matéria no âmbito nacional. O STF, na oportunidade, contrariando vários precedentes, entendeu pela supremacia da ordem jurídica interna. Para Mello (2004, p. 69-70), além de representar um retrocesso na matéria, essa alteração de entendimento consubstancia uma violação à Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados de 1969, que não admite a escusa do cumprimento de normas internacionais sob a justificativa de atender à legislação interna.

De fato, o art. 27 da Convenção de Viena sobre Tratados dispõe o seguinte:

Artigo 27 - Direito Interno e Observância de Tratados

Uma parte não pode invocar as disposições de seu direito interno para justificar o inadimplemento de um tratado. Esta regra não prejudica o artigo 46. (BRASIL, 2009b).

Cumprir observar, todavia, que embora o Estado brasileiro tenha assinado a mencionada convenção em 1969, ela só foi encaminhada para aprovação do Congresso em 1992, tendo sido aprovada somente em 2009, por meio do Decreto Legislativo Nº. 496, e promulgada em 14 de dezembro de 2009, pelo Decreto Presidencial Nº. 7.030. Desse modo, ao tempo do julgamento do RE 80.004, o Brasil ainda não tinha ratificado a Convenção de Viena de 1969, sendo tecnicamente incorreto falar que a posição do Supremo naquela ocasião estaria a violar tal norma internacional.

De todo modo, o entendimento exposto pelo STF no RE 80.004 representou, realmente, um retrocesso em matéria de direito internacional, na medida em que legitimou prática contrária ao princípio da boa-fé, princípio essencial na esfera das relações internacionais. Como bem obtempera Piovesan (2012, p. 118),

[...] o entendimento firmado a partir do julgamento do Recurso Extraordinário n. 80.004 enseja, de fato, um aspecto crítico, que é a sua indiferença diante das consequências do descumprimento do tratado no plano internacional, na medida em que autoriza o Estado-parte a violar dispositivos da ordem internacional – os quais se comprometeu a cumprir de boa-fé.

Mazzuoli (2015, p. 410-411) acrescenta que quando um Estado se compromete

perante a ordem internacional, tal compromisso é assumido pelo Estado como um todo, e não apenas como governo ou órgão executivo. A designação de quem exerce esse poder de manifestar concordância aos tratados internacionais é apenas uma circunstância prevista na Constituição, que outorga a determinado órgão competência para celebrar tratados. Por esse motivo, é descabido o fundamento exposto em despacho do Minsitro Celso de Mello no RE 80.004, advogando que permitir que uma norma internacional se sobreponha a uma norma de direito interno seria inviabilizar a atividade político-jurídica do Congresso Nacional.

De acordo com as normas do direito internacional público, somente por meio da denúncia, quando esta é cabível, o Estado pode se escusar de cumprir um pacto ratificado. Eis o que diz a respeito a Convenção de Viena de 1969:

Artigo 43 - Obrigações Impostas pelo Direito Internacional, Independentemente de um Tratado

A nulidade de um tratado, sua extinção ou denúncia, a retirada de uma das partes ou a suspensão da execução de um tratado em consequência da aplicação da presente Convenção ou das disposições do tratado não prejudicarão, de nenhum modo, o dever de um Estado de cumprir qualquer obrigação enunciada no tratado à qual estaria ele sujeito em virtude do Direito Internacional, independentemente do tratado.

Uma reserva expressamente autorizada pelo tratado será eficaz independentemente de aceitação posterior pelos demais Estados contratantes, salvo disposição em contrário.

Artigo 20 - Aceitação de Reservas e Objeções às Reservas

1. Uma reserva expressamente autorizada por um tratado não requer qualquer aceitação posterior pelos outros Estados contratantes, a não ser que o tratado assim disponha.

Um tratado que não contém disposição relativa à sua extinção nem prevê denúncia ou retirada não é suscetível de denúncia ou retirada, a não ser que: a) se estabeleça terem as partes tencionado admitir a possibilidade da denúncia ou da retirada; ou b) um direito de denúncia ou retirada possa ser deduzido da natureza do tratado.

Artigo 56 - Denúncia, ou Retirada, de um Tratado que não Contém Disposições sobre Extinção, Denúncia ou Retirada

1. Um tratado que não contém disposição relativa à sua extinção, e que não prevê denúncia ou retirada, não é suscetível de denúncia ou retirada, a não ser que:

a) se estabeleça terem as partes tencionado admitir a possibilidade da denúncia ou retirada; ou

b) um direito de denúncia ou retirada possa ser deduzido da natureza do tratado.

Salvo disposição em contrário, uma reserva anteriormente formulada pode ser retirada a qualquer momento, sem necessidade de consentimento do Estado que a aceitou expressamente. (BRASIL, 2009b)

Em desacordo com o direito internacional público e mesmo após a promulgação da Constituição Federal em 1988, o STF manteve o entendimento firmado no RE 80.004, quando, em 1995, apreciou o HC 72.131/RJ, que debatia a possibilidade de prisão civil do depositário infiel, prisão proibida nos termos do Pacto de São José da Costa Rica. O referido habeas corpus foi assim ementado:

"Habeas corpus". Alienação fiduciária em garantia. Prisão civil do devedor como depositário infiel. - Sendo o devedor, na alienação fiduciária em garantia, depositário necessário por força de disposição legal que não desfigura essa caracterização, sua prisão civil, em caso de infidelidade, se enquadra na ressalva contida na parte final do artigo 5º, LXVII, da Constituição de 1988. - **Nada interfere na questão do**

depositário infiel em matéria de alienação fiduciária o disposto no § 7º do artigo 7º da Convenção de San José da Costa Rica. "Habeas corpus" indeferido, cassada a liminar concedida. (BRASIL, 1995, grifo nosso).

De um modo geral, o STF consagrou a paridade plena. Desse modo, segundo a jurisprudência consolidada do STF, os tratados internacionais incorporados ao ordenamento pátrio teriam o mesmo patamar jurídico da legislação ordinária, podendo, assim, serem modificados por leis posteriores. Nessa esteira, colhe-se o julgado abaixo:

No sistema jurídico brasileiro, os tratados ou convenções internacionais estão hierarquicamente subordinados à autoridade normativa da Constituição da República. Em consequência, nenhum valor jurídico terão os tratados internacionais, que, incorporados ao sistema de direito positivo interno, transgredirem, formal ou materialmente, o texto da Carta Política. Os tratados ou convenções internacionais, uma vez regularmente incorporados ao direito interno, situam-se, no sistema jurídico brasileiro, nos mesmos planos de validade, de eficácia e de autoridade em que se posicionam as leis ordinárias, havendo, em consequência, entre estas e os atos de direito internacional público, mera relação de paridade normativa. No sistema jurídico brasileiro, os atos internacionais não dispõem de primazia hierárquica sobre as normas de direito interno. A eventual precedência dos tratados ou convenções internacionais sobre as regras infraconstitucionais de direito interno somente se justificará quando a situação de antinomia com o ordenamento doméstico impuser, para a solução do conflito, a aplicação alternativa do critério cronológico ("lex posterior derogat priori") ou, quando cabível, do critério da especialidade. (BRASIL, 1977).

Na doutrina, a favor da tese encampada pelo STF, Rezek (2011, *passim*) defende a paridade normativa entre tratados internacionais e legislação interna.

Quanto aos tratados de direitos humanos, Trindade (1991, p. 631) e Piovesan (2012, p. 107 e ss.) sustentam a tese de que essas normas possuem o mesmo status das normas constitucionais. O principal fundamento dessa tese baseia-se na interpretação histórica da cláusula de abertura prevista no art. 5º, § 2º, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), que estabelece o seguinte:

Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

De acordo com Piovesan (2012, p. 108), a Constituição de 1967 possuía cláusula similar, mas que não incluía os tratados internacionais como fonte de normas constitucionais. A previsão de que os direitos e garantias estabelecidos na Constituição não excluem outros direitos previstos em tratados internacionais, constitui, para Piovesan (2012, p. 108-109), inequívoca evidência de que a intenção do constituinte era a de que essas normas internacionais de direitos humanos integrassem o denominado bloco de constitucionalidade.

No mesmo sentido, Muzzuoli (2015, p. 913-914) defende que

[...] se os direitos e garantias expressos no texto constitucional 'não excluem' outros provenientes dos tratados internacionais em que o Brasil seja parte, é porque, pela lógica, na medida em que tais instrumentos passam a assegurar outros direitos e garantias, a Constituição 'os inclui' no seu catálogo de direitos protegidos, ampliando

o seu 'bloco de constitucionalidade'.

Piovesan (2012, p. 108-109) acrescenta, ainda, que a interpretação sistemática da Constituição Federal, tendo a dignidade da pessoa humana como princípio norteador de todas as normas constitucionais, também favorece a tese de integração do bloco de constitucionalidade pelas normas internacionais de direitos humanos incorporadas ao ordenamento brasileiro.

Outro argumento favorável à tese até aqui exposta é a de que os tratados de direitos humanos são essencialmente diferentes dos tratados comuns, pois têm como cerne interesses relacionados diretamente às pessoas, e não apenas interesses de governo. Assim, ao contrário dos tratados comuns, em que vigora o princípio da não-ingerência, no campo dos tratados de direitos humanos prevalece o *international concern*⁶³, já que o objetivo desses tratados é, justamente, assegurar que todas as pessoas, em todos os países, usufruam plenamente dos direitos nele previstos. (MAZZUOLI, 2015, p. 912).

No mesmo sentido, colhe-se a Opinião Consultiva Nº. 2 da Corte Interamericana de Direitos Humanos (1982, p. 8, tradução nossa):

Ao aprovar estes tratados sobre direitos humanos, o Estados se submetem a uma ordem legal dentro da qual eles, em prol do bem comum, assumem várias obrigações, não em relação a outros Estados, mas em relação aos indivíduos que estão sob a sua jurisdição.⁶⁴

O voto do Ministro Sepúlveda Pertence no julgamento do RHC 79.785-RJ trouxe à tona a quarta corrente de pensamento acerca da hierarquia das normas de direitos humanos. Na ocasião, o referido ministro diferenciou os tratados de direitos humanos dos tratados comuns (que não versam sobre direitos humanos), e sustentou, a partir da disposição do art. 5º, § 2º, da CF, que as normas de direitos humanos incorporadas por meio da ratificação de tratados internacionais teriam hierarquia infraconstitucional, mas supralegal, de modo que a legislação ordinária não poderia desrespeitar suas disposições. Bastante elucidativo da opinião manifestada pelo Ministro é o seguinte trecho colhido da fundamentação do seu voto:

Certo, com o alinhar-me ao consenso em torno da estatura infraconstitucional, na ordem positiva brasileira, dos tratados a ela incorporados, não assumo compromisso de logo [...] como entendimento, então majoritário – que, também em relação às convenções internacionais de proteção de direitos fundamentais – preserva a jurisprudência que a todos equipara hierarquicamente às leis.
[...] à primeira vista, parificar às leis ordinárias os tratados a que alude o art. 5º, § 2º, da Constituição, seria esvaziar de muito do seu sentido útil a inovação, que, malgrado os termos equívocos do seu enunciado, traduziu uma abertura significativa ao movimento de internacionalização dos direitos humanos.

⁶³ Preocupação internacional.

⁶⁴ No original: In concluding these human rights treaties, the States can be deemed to submit themselves to a legal order within which they, for the common good, assume various obligations, not in relation to other States, but towards all individuals within their jurisdiction.

Ainda sem certezas suficientemente amadurecidas, tendo assim [...] a aceitar a outorga de força suprallegal às convenções de direitos humanos, de modo a dar aplicação direta às suas normas – até, se necessário, contra a lei ordinária – sempre que, sem ferir a Constituição, a complementem, especificando ou ampliando os direitos e garantias dela constantes. (BRASIL, 2000a).

Em 2004, com a promulgação da Emenda Constitucional (EC) 45, a discussão sobre a estatutura normativa dos tratados sobre direitos humanos incorporados à legislação pátria ganhou novos contornos. A referida emenda acrescentou o § 3º ao art. 5º da Constituição Federal (BRASIL, 1988), cuja redação é a seguinte:

CF, art. 5º, § 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.

De acordo com o novel § 3º do art. 5º da Constituição, os tratados e convenções internacionais aprovados pelo Congresso, em conformidade com o processo legislativo próprio das Emendas Constitucionais, passam a ter força de emenda constitucional.

A Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, internalizada por meio do Decreto 6.949/2009, foi o primeiro tratado internacional aprovado pelo rito legislativo previsto no art. 5º, § 3º, da CF.

Para Piovesan (2012, p. 127 e ss.), se a intenção do legislador era espantar as dúvidas surgidas a partir da norma inserta no § 2º do art. 5º, a redação do § 3º deveria ter sido expressa no sentido de outorgar aos tratados de direitos humanos o status de norma constitucional. De acordo com essa autora, portanto, a solução adotada pela EC 45/2004 não foi a mais condizente com os princípios inerentes ao direito internacional dos direitos humanos.

Piovesan (2012, p. 127-129) defende, ainda, que, apesar de não ter a melhor redação, o § 3º do art. 5º da CF vem ratificar o caráter diferenciado dos tratados de direitos humanos em relação aos demais tratados internacionais. Além disso, sustenta que a interpretação sistemática da Constituição à luz da nova norma não deixa dúvidas quanto ao patamar materialmente constitucional das normas de direitos humanos.

Em outras palavras, o § 3º criou a possibilidade de se imprimir aos tratados de direitos humanos a forma de norma constitucional, embora, materialmente, as normas constantes desses instrumentos internacionais já sejam essencialmente de natureza constitucional. Por esse motivo, a autora advoga que os tratados ratificados anteriormente à EC 45 devem ser compreendidos como normas materialmente constitucionais, independentemente de terem sido submetidas ao iter procedimental das emendas constitucionais, como previsto no § 3º. Com isso, passou a existir duas categorias de tratados sobre direitos humanos vigorando no Brasil: os materialmente constitucionais, aqueles não submetidos ao procedimento previsto

no §3º do art. 5º; e os material e formalmente constitucionais, que passaram pelo processo de aprovação próprio das emendas constitucionais. (PIOVESAN, 2012, p. 138-139).

A diferença prática entre essas categorias reside na possibilidade de denúncia, em relação aos tratados que não tenham sido incorporados formalmente como normas constitucionais. Isto é, para aqueles tratados recepcionados no ordenamento jurídico brasileiro com status formal de emenda constitucional, não existe a possibilidade de denúncia, na medida em que, tratando de direitos fundamentais, se incorporam à Constituição como cláusulas pétreas e não podem mais ser suprimidos. Por outro lado, quando os tratados não são submetidos ao rito do § 3º do art. 5º, são apenas materialmente constitucionais, podendo ser denunciados conforme as regras de direito internacional público. (PIOVESAN, 2012, p. 139-140).

Em que pesem as críticas dirigidas ao novo § 3º do art. 5º da CF, essa inovação normativa ocasionou uma revisão crítica da jurisprudência do STF. Afinal, diante do texto da norma inserida pela EC 45, já não seria possível negar a essencial diferença entre a natureza dos tratados de direitos humanos em relação aos demais tratados. Nesse contexto, a tese de equiparação com as leis ordinárias tornou-se insustentável.

O julgamento do RE 466.343 em 22 de novembro de 2006 é o marco da mudança paradigmática do entendimento do STF acerca da estatura normativa dos tratados de direitos humanos. Nesse julgamento, cujo objeto era a possibilidade de decretar a prisão civil do depositário infiel em contrato de alienação fiduciária em face do art. 7º, § 7º, da Convenção Americana de Direitos Humanos, o Supremo deixou claro que os tratados que versam sobre direitos humanos constituem normas materialmente diferenciadas daquelas provenientes de tratados comuns. Mais que isso, prevaleceu a tese da supralegalidade dos tratados de direitos humanos, o que lhes outorga eficácia paralisante em relação à legislação ordinária.

Quatro ministros vencidos no julgamento (Celso de Mello, Cesar Peluso, Ellen Grace e Eros Grau) foram além e reconheceram a natureza constitucional das normas de direitos humanos, independentemente da submissão ao rito previsto no § 3º do art. 5º, já que a norma em exame, o Pacto de São José da Costa Rica, havia sido ratificada em 1992, anteriormente à EC 45, portanto. De modo bem sucinto, o RE 466.343 foi ementado assim:

PRISÃO CIVIL. Depósito. Depositário infiel. Alienação fiduciária. Decretação da medida coercitiva. Inadmissibilidade absoluta. Insustentabilidade da previsão constitucional e das normas subalternas. Interpretação do art. 5º, inc. LXVII e §§ 1º, 2º e 3º, da CF, à luz do art. 7º, § 7º, da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica). Recurso improvido. Julgamento conjunto do RE nº 349.703 e dos HCs nº 87.585 e nº 92.566. É ilícita a prisão civil de depositário infiel, qualquer que seja a modalidade do depósito. (BRASIL, 2008).

A ementa do julgado, como se vê, pouco diz a respeito da posição jurídica adotada

pelo STF em relação ao tema da estatura normativa dos tratados de direitos humanos. Por outro lado, os fundamentos expostos no Voto do Ministro Gilmar Mendes são bastante elucidativos a esse respeito, como se colhe no seguinte trecho:

[...] parece que a discussão em torno do status constitucional dos tratados de direitos humanos foi, de certa forma, esvaziada pela promulgação da Emenda Constitucional nº 45/2004, a Reforma do Judiciário (oriunda do Projeto de Emenda Constitucional nº 29/2000), a qual trouxe como um de seus estandartes a incorporação do § 3º ao art. 5º, com a seguinte disciplina: "Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais. "

Em termos práticos, trata-se de uma declaração eloqüente de que os tratados já ratificados pelo Brasil, anteriormente à mudança constitucional, e não submetidos ao processo legislativo especial de aprovação no Congresso Nacional, não podem ser comparados às normas constitucionais.

Não se pode negar, por outro lado, que a reforma também acabou por ressaltar o caráter especial dos tratados de direitos humanos em relação aos demais tratados de reciprocidade entre os Estados pactuantes, conferindo-lhes lugar privilegiado no ordenamento jurídico.

Em outros termos, solucionando a questão para o futuro -em que os tratados de direitos humanos, para ingressarem no ordenamento jurídico na qualidade de emendas constitucionais, terão que ser aprovados em quorum especial nas duas Casas do Congresso Nacional -, a mudança constitucional ao menos acena para a insuficiência da tese da legalidade ordinária dos tratados e convenções internacionais já ratificados pelo Brasil, a qual tem sido preconizada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal desde o remoto julgamento do RE nº 80.004/SE, de relatoria do Ministro Xavier de Albuquerque (julgado em 10.6.1977; DJ 29.12.1977) e encontra respaldo em um largo repertório de casos julgados após o advento da Constituição de 1988. (BRASIL, 2008).

Após fazer um resgate histórico dos debates travados quando do julgamento do RE 80.004 e mencionar a jurisprudência que se seguiu a esse precedente, o Ministro prossegue sua argumentação nos seguintes termos:

É preciso ponderar, no entanto, se, no contexto atual, em que se pode observar a abertura cada vez maior do Estado constitucional a ordens jurídicas supranacionais de proteção de direitos humanos, essa jurisprudência não teria se tornado completamente defasada. (BRASIL, 2008).

Em sequência, partindo das ideias de Häberle e elaborando uma interpretação sistemática dos artigos. 4º e 5º, §§ 2º, 3º e 4º, da Constituição, o Ministro sustenta que há

[...] uma tendência contemporânea do constitucionalismo mundial de prestigiar as normas internacionais destinadas à proteção do ser humano. Por conseguinte, a partir desse universo jurídico voltado aos direitos e garantias fundamentais, as constituições não apenas apresentam maiores possibilidades de concretização de sua eficácia normativa, como também somente podem ser concebidas em uma abordagem que aproxime o Direito Internacional do Direito Constitucional. (BRASIL, 2008).

Por fim, fazendo referência ao voto do Ministro Sepúlveda Pertence no RHC 79.785-RJ, o Ministro Gilmar Mendes arremata:

Por conseguinte, parece mais consistente a interpretação que atribui a característica de supralegalidade aos tratados e convenções de direitos humanos. Essa tese pugna pelo argumento de que os tratados sobre direitos humanos seriam infraconstitucionais,

porém, diante de seu caráter especial em relação aos demais atos normativos internacionais, também seriam dotados de um atributo de supralegalidade. Em outros termos, os tratados sobre direitos humanos não poderiam afrontar a supremacia da Constituição, mas teriam lugar especial reservado no ordenamento jurídico. Equipará-los à legislação ordinária seria subestimar o seu valor especial no contexto do sistema de proteção dos direitos da pessoa humana. (BRASIL, 2008).

Essa tese, que acabou prevalecendo, resultou na conclusão de proibição da prisão civil do depositário infiel, uma vez que, embora prevista na Constituição, toda a sua regulamentação é empreendida por lei ordinária, cuja eficácia é paralisada pela norma de natureza supralegal inserta no art. 7º, § 7º, da Convenção Americana de Direitos Humanos. O Supremo decidiu, portanto, que, embora a norma internacional em exame não tenha o poder de revogar o art. 5º, LXVII, que prevê a possibilidade de prisão do depositário infiel, representa, no entanto, um obstáculo para que a legislação ordinária regule essa modalidade de restrição da liberdade.

O posicionamento fixado no RE 466.343, a favor da superioridade dos tratados de direitos humanos em relação aos tratados comuns e à legislação ordinária, tem prevalecido desde então na jurisprudência pátria, não havendo, até o momento, nenhuma decisão posterior do STF contrária a esse precedente.

Desse modo, em que pesem os inúmeros e robustos argumentos em defesa da constitucionalidade ou mesmo da supraconstitucionalidade dos tratados internacionais sobre direitos humanos, a posição do STF é muito clara e, na prática jurídica, é o entendimento que prevalece. Afinal, é a própria Constituição que lhe outorga o poder de dizer a última palavra em matéria de interpretação constitucional.

Destarte, sem embargo das críticas que se possa lançar contra a tese da supralegalidade, encampada pelo STF quanto aos tratados que não tenham se submetido ao rito de aprovação previsto na EC 45/2004, é à luz dessa concepção que se deve analisar a realidade brasileira no que concerne à efetividade dos direitos humanos enquanto opção de abordagem para o problema da pobreza.

Na realidade, embora ainda seja considerada estreita por alguns teóricos, a exemplo de (PIOVESAN, 2012, *passim*), a jurisprudência do STF concernente ao status jurídico das normas de direitos humanos não representa, a princípio, obstáculo considerável à efetivação desses direitos no Brasil.

A uma porque, apesar de negar o caráter constitucional imediato dessas normas, a Corte Superior tem lhes reconhecido status supralegal, de modo que somente uma emenda constitucional poderia contrariar um tratado de direitos humanos. Na prática, pois, a força normativa dos tratados de direitos humanos não submetidos ao rito do art. 5º, § 3º, é muito

similar a dos tratados aprovados mediante iter procedimental similar aos das emendas constitucionais.

Não se olvida, aqui, da diferença apontada por Piovesan (2012, p. 139-140). Porém, o STF ainda não teve a oportunidade de se manifestar sobre a tese levantada pela a autora, segundo a qual os tratados internalizados ao ordenamento pátrio como emenda constitucional constituiriam cláusulas pétreas.

Outra razão para minimizar a preocupação com o status normativo atribuído pelo STF aos tratados de direitos humanos é que a Constituição Federal de 1988 previu um rol significativamente extenso de direitos fundamentais. Assim, a rigor, a maior parte dos direitos previstos nos tratados de direitos humanos ratificados pelo Brasil já estão previstos na Carta Constitucional.

Em face do exposto, acredita-se que o debate em torno da efetividade dos direitos humanos no Brasil, especialmente no que concerne à sua utilização como instrumento para a redução da pobreza, deve se concentrar no desenvolvimento de estratégias para otimizar os resultados oferecidos pela a abordagem do direito internacional dos direitos humanos, conclusão essa que se tornará ainda mais clara nos próximos tópicos deste capítulo.

5.1.2 Jurisprudência do STF sobre pobreza e direitos relacionados

5.1.2.1 Metodologia utilizada

O presente tópico se propõe a analisar a jurisprudência do STF acerca do tema pobreza. Mais precisamente, o objetivo é investigar se o STF teve a oportunidade de decidir questões que tenham como fundamento, ou ao menos se relacionem, com o direito humano a ser livre da pobreza, conforme defendido pelas teorias estudadas no capítulo anterior.

Em primeiro lugar, pois, cumpre explicitar a metodologia da pesquisa jurisprudencial empreendida. Como se sabe, toda pesquisa jurisprudencial deve ser devidamente limitada a partir de parâmetros objetivos, a fim de racionalizar o trabalho. Nesse contexto, expõe-se, a seguir, os parâmetros utilizados e as razões que justificaram a escolha de cada parâmetro.

- a) Órgão judicial – decidiu-se por restringir a pesquisa à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Isso porque, no ordenamento jurídico doméstico, os direitos humanos são compreendidos como direitos fundamentais e cabe ao STF a última palavra a respeito da interpretação e aplicação de direitos fundamentais. Além disso, no direito internacional dos direitos humanos, os

órgãos jurisdicionais internacionais só podem ser demandados, via de regra, após exauridas as instâncias nacionais, sendo o STF a última instância na esfera judicial brasileira. Pelo exposto, incluir outros órgãos judiciais na pesquisa não traria resultados relevantes para a análise que o presente estudo pretende empreender.

- b) Tipo de decisão – serão pesquisados apenas os acórdãos proferidos pelo STF, na sua composição plena ou turmária, ficando excluídas, assim, as decisões monocráticas. As decisões colegiadas são mais significativas quanto a representar o posicionamento da Corte. Além disso, as decisões monocráticas são, via de regra, provisórias.
- c) Abrangência temporal – optou-se por limitar a pesquisa aos julgados posteriores à Constituição Federal de 1988, por se tratar do marco histórico da reabertura democrática do Brasil.
- d) Meio de pesquisa – diante da facilidade e rapidez proporcionada pela pesquisa eletrônica, decidiu-se por estabelecer como meio de pesquisa a ferramenta eletrônica de pesquisa jurisprudencial disponibilizada no sítio eletrônico oficial do STF, cujo endereço eletrônico é: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>.
- e) Palavras-chaves – A ferramenta de pesquisa jurisprudencial disponibilizada no site do STF e escolhida como meio de pesquisa funciona mediante a inserção de palavras-chaves no campo apropriado, a partir das quais a ferramenta realiza a pesquisa e retorna com os resultados. Diante disso, é necessário estabelecer, previamente, quais as palavras-chaves pertinentes. Inicialmente, identificou-se o termo “pobreza”, por se tratar do termo principal do presente estudo. Optou-se, outrossim, por expressão que, na literatura jurídica brasileira, é largamente utilizada no contexto da pobreza: mínimo essencial. Considerando que a pobreza consubstancia um conceito socioeconômico complexo e diante da constatação de que nenhuma norma nacional ou internacional menciona literalmente o direito a ser livre da pobreza, optou-se por ampliar a pesquisa a direitos que se relacionam diretamente à situação de pobreza. Para isso, recorreu-se ao conceito de pobreza definido pelo Índice de Pobreza Multidimensional (IPM).⁶⁵ Este índice foi detalhadamente examinado no

⁶⁵ O IPM, como mencionado no Capítulo 3, se propõe a analisar três capacidades essenciais: educação, saúde e padrão material de vida. O índice é calculado a partir da constatação de falhas graves no atendimento dessas

Capítulo 3, ocasião em que fora apontado, em conclusão, como o mais adequado a aparelhar, na realidade brasileira, as análises da pobreza sob a perspectiva dos direitos humanos. A ideia, então, foi identificar palavras-chaves para a pesquisa jurisprudencial a partir dos direitos subjacentes aos componentes do mencionado índice. Chegou-se, enfim, às seguintes palavras-chaves: direito à educação, direito à alimentação, direito à saúde, direito à moradia, direito a energia elétrica, direito a água potável, direito a saneamento básico e padrão adequado de vida.

Os parâmetros escolhidos revelam-se os mais coerentes com as premissas estabelecidas ao longo dos capítulos anteriores, em especial no Capítulo 3, em que se levou a efeito uma longa discussão acerca da conceituação de pobreza. Feitos os devidos esclarecimentos acerca da metodologia utilizada na pesquisa jurisprudencial, prossegue-se com a análise da jurisprudência encontrada referente a cada palavra-chave utilizada.

5.1.2.2 Pobreza e mínimo existencial

De acordo com os parâmetros estabelecidos acima, a pesquisa com a palavra-chave pobreza retornou 56 resultados. Desses, a maioria absoluta diz respeito a decisões que mencionam a pobreza de modo indireto. Isto é, trata-se de acórdãos em que não está em discussão o direito de não ser pobre ou o direito a um nível adequado de vida.

O resultado da pesquisa pode ser melhor visualizado na tabela que segue:

capacidades. Como o próprio PNUD explica, “Os componentes ligados à educação são: não ter nenhum membro da família que tenha concluído cinco anos de escolaridade e ter pelo menos uma criança em idade escolar (até ao 8º ano) que não esteja a frequentar a escola. Os componentes da saúde são: ter pelo menos um membro da família que sofra de má nutrição e ter tido uma ou mais crianças que tenham falecido. Os componentes do padrão de vida são: não ter eletricidade, não ter acesso a água potável limpa, não ter acesso a saneamento adequado, usar combustível “sujo” para cozinhar (estrume, madeira ou carvão), ter uma casa com piso de terra, não ter carro, caminhão ou veículo motorizado semelhante e possuir no máximo um dos bens seguintes: bicicleta, motocicleta, rádio, frigorífico, telefone ou televisor.” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2010b, p. 230). O cálculo do IPM é relativamente simples. O índice varia de 0 a 10. Cada dimensão avaliada corresponde a um terço do índice, isto é, aproximadamente 3,33. A nota de cada dimensão avaliada é dividida pelos indicadores que a compõem. Assim, no caso da educação, a privação em qualquer dos dois funcionamentos analisados equivale a 1,67. A mesma nota é atribuída para as privações no campo da saúde, que, do mesmo modo, é composta por dois indicadores. Quanto ao padrão de vida, a nota de 3,33 é dividida igualmente pelos seis indicadores, de modo que a privação em cada um deles equivale a 0,56. Para se chegar ao IPM de uma pessoa basta somar as notas atribuídas a cada privação. Se o resultado dessa soma for igual ou superior a 3 (três), a pessoa é considerada multidimensionalmente pobre. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2010b, p. 230-231).

Tabela 1 – Acórdãos do STF que contém o termo “pobreza”

| Tema principal | Quantidade |
|---|-------------------|
| Questão tributária relativa à constitucionalidade de majorar o ICMS com adicional vinculado aos fundos estaduais de combate à pobreza | 15 |
| Pobreza como requisito para transformar as ações penais privadas em ações penais condicionadas, legitimando a atuação do Ministério Público | 23 |
| Pobreza como aspecto a ser considerado na dosagem da pena | 7 |
| Possibilidade de liberar verbas a empresas públicas que eventualmente estejam negativadas no Banco Nacional de Devedores Trabalhistas | 1 |
| Pobreza como requisito para o gozo da gratuidade judiciária | 4 |
| Constitucionalidade de lei que isenta os pobres do pagamento de taxas para registros civis | 3 |
| Constitucionalidade de lei que estabelece o salário mínimo como critério de definição de pobreza para fins de isenção do pagamento das taxas de inscrição em concursos públicos | 1 |
| Critério de definição de pobreza para fins de percepção dos benefícios estabelecidos na Lei Orgânica da Assistência Social | 1 |
| Não conhecimento do recurso | 1 |
| Total | 56 |

Fonte: Supremo Tribunal Federal

Como se pode observar, os acórdãos que mencionam indiretamente o termo pobreza estão assim distribuídos: 15 deles tratam sobre a questão tributária relativa à constitucionalidade de majorar o ICMS com adicional vinculado aos fundos estaduais de combate à pobreza; 23 acórdãos mencionam a pobreza como requisito para transformar as ações penais privadas em ações penais condicionadas, legitimando a atuação do Ministério Público; 7 outros acórdãos se referem à pobreza como aspecto a ser considerado na dosagem da pena; 1 acórdão tem decisão de não conhecimento do recurso; 1 acórdão trata da possibilidade de liberar verbas a empresas públicas que eventualmente estejam negativadas no Banco Nacional de Devedores Trabalhistas.

No segundo grupo de decisões encontradas, 4 delas abordam a pobreza como requisito para o gozo da gratuidade judiciária. Mais especificamente, o que se discute nesses processos é o meio de comprovar a miserabilidade jurídica, tendo entendido o STF que a mera

declaração gera presunção *juris tantum*, como se extrai do seguinte acórdão:

Assistência Judiciária gratuita. Alegação de revogação do artigo 4º, § 1º, da Lei nº 1.060/50 pelo artigo 5º, LXXIV, da Constituição. Improcedência. - A atual Constituição, em seu artigo 5º, LXXIV, inclui, entre os direitos e garantias fundamentais, o da assistência jurídica integral e gratuita pelo Estado aos que comprovarem a insuficiência de recursos. - Portanto, em face desse texto, não pode o Estado eximir-se desse dever desde que o interessado comprove a insuficiência de recursos, mas isso não impede que ele, por lei, e visando a facilitar o amplo acesso ao Poder Judiciário que é também direito fundamental (art. 5º, XXXV, da Carta Magna), conceda assistência judiciária gratuita -que, aliás, é menos ampla do que a assistência jurídica integral - mediante a presunção "iuris tantum" de pobreza decorrente da afirmação da parte de que não está em condições de pagar as custas do processo e os honorários de advogado, sem prejuízo próprio ou de sua família. - Nesse sentido tem decidido a Segunda Turma (assim, a título exemplificativo, nos RREE 205.029 e 205.746). Recurso extraordinário não conhecido. (BRASIL, 1998a).

Em 3 outros acórdãos, debate-se a constitucionalidade de lei que isenta os pobres do pagamento de taxas para registros civis, como o registro de nascimento, casamento, etc. O STF, nas três decisões encontradas, tem entendido que não há inconstitucionalidade nas leis que estabelecem esse tipo de isenção. Nesse sentido, colaciona-se a seguinte ementa:

CONSTITUCIONAL. ATIVIDADE NOTARIAL. NATUREZA. LEI 9.534/97. REGISTROS PÚBLICOS. ATOS RELACIONADOS AO EXERCÍCIO DA CIDADANIA. GRATUIDADE. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. VIOLAÇÃO NÃO OBSERVADA. PRECEDENTES. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO. I - A atividade desenvolvida pelos titulares das serventias de notas e registros, embora seja análoga à atividade empresarial, sujeita-se a um regime de direito público. II - Não ofende o princípio da proporcionalidade lei que isenta os "reconhecidamente pobres" do pagamento dos emolumentos devidos pela expedição de registro civil de nascimento e de óbito, bem como a primeira certidão respectiva. III - Precedentes. IV - Ação julgada improcedente. (BRASIL, 2007a).

Um outro acórdão discute a constitucionalidade de lei que estabelece o salário mínimo como critério de definição de pobreza para fins de isenção do pagamento das taxas de inscrição de concursos públicos. Esse acórdão foi assim ementado:

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 6.663, DE 26 DE ABRIL DE 2001, DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. O diploma normativo em causa, que estabelece isenção do pagamento de taxa de concurso público, não versa sobre matéria relativa a servidores públicos (§ 1º do art. 61 da CF/88). Dispõe, isto sim, sobre condição para se chegar à investidura em cargo público, que é um momento anterior ao da caracterização do candidato como servidor público. Inconstitucionalidade formal não configurada. Noutro giro, não ofende a Carta Magna a utilização do salário mínimo como critério de aferição do nível de pobreza dos aspirantes às carreiras públicas, para fins de concessão do benefício de que trata a Lei capixaba nº 6.663/01. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (BRASIL, 2006).

O último acórdão a que se faz referência é, sem dúvida, o mais importante do ponto de vista de sua contribuição para o enriquecimento do debate ora proposto. Trata-se de decisão que avalia o critério de definição de pobreza para fins de percepção dos benefícios estabelecidos na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei 8.742/93. Essa norma foi criada com o fito de regulamentar o art. 203, V, da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), que dispõe o

seguinte:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

[...]

V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Como se observa claramente, a Constituição prevê o direito ao recebimento de um salário mínimo ao idoso ou deficiente que comprove “não possuir meios de prover a própria manutenção ou tê-la provida por sua família”. Não obstante, a LOAS, ao regulamentar a matéria, criou, em seu art. 20, §3º, um critério objetivo para aferir a capacidade de se manter. De acordo com essa regra, “Considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa com deficiência ou idosa a família cuja renda mensal per capita seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário-mínimo.” (BRASIL, 1993).

Questionou-se, então, a constitucionalidade da referida regra, posto que ela excluiria do benefício pessoas que, apesar de possuírem renda mensal familiar superior a 1/4 do salário mínimo, não teriam condições de prover a própria manutenção, o que contrariaria a previsão constitucional do art. 203, V. Essa matéria foi objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 1.232/DF, cuja ementa segue transcrita:

CONSTITUCIONAL. IMPUGNA DISPOSITIVO DE LEI FEDERAL QUE ESTABELECE O CRITÉRIO PARA RECEBER O BENEFÍCIO DO INCISO V DO ART. 203, DA CF. INEXISTE A RESTRIÇÃO ALEGADA EM FACE AO PRÓPRIO DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL QUE REPORTA À LEI PARA FIXAR OS CRITÉRIOS DE GARANTIA DO BENEFÍCIO DE SALÁRIO MÍNIMO À PESSOA PORTADORA DE DEFICIÊNCIA FÍSICA E AO IDOSO. ESTA LEI TRAZ HIPÓTESE OBJETIVA DE PRESTAÇÃO ASSISTENCIAL DO ESTADO. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. (BRASIL, 1998c).

Como se observa, o STF entendeu que a Constituição teria outorgado à lei ordinária a tarefa de estabelecer critério para obtenção do benefício em exame. Decisão interessante a respeito do tema foi a proferida nos autos da Reclamação Constitucional Nº. 4.374/PE. Nela questiona-se a validade da decisão proferida pela Turma Recursal dos Juizados Especiais Federais do Estado de Pernambuco, nos autos do Processo 2005.83.20.009801-7, que concedeu ao interessado o benefício assistencial previsto no art. 203, inciso V, mesmo consignando na decisão que este não teria comprovado o requisito objetivo estabelecido no art. 20, §3º, da LOAS. De acordo com a decisão impugnada,

[...] Apesar de ter sido comprovado em audiência que a renda auferida pelo recorrido é inferior a um salário mínimo, a comprovação de renda per capita inferior a 1/4 do salário mínimo é dispensável quando a situação de hipossuficiência econômica é comprovada de outro modo e, no caso dos autos, ela restou demonstrada. [...] Se a renda familiar é inferior a 1/4 do salário mínimo, a presunção de miserabilidade é absoluta, sem que isso afaste a possibilidade de tal circunstância ser provada de outro modo. (BRASIL, 2013a).

Ao analisar se tal decisão ofendia a autoridade da declaração de constitucionalidade do art. 20, § 3º, da LOAS na ADI 1.232/DF, o STF entendeu que circunstâncias fáticas, jurídicas e socioeconômicas autorizariam a revisão da decisão tomada anteriormente o que poderia ser feito, inclusive, em sede de Reclamação. Nesse sentido, proferiu-se a seguinte ementa:

Benefício assistencial de prestação continuada ao idoso e ao deficiente. Art. 203, V, da Constituição. A Lei de Organização da Assistência Social (LOAS), ao regulamentar o art. 203, V, da Constituição da República, estabeleceu critérios para que o benefício mensal de um salário mínimo fosse concedido aos portadores de deficiência e aos idosos que comprovassem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família. 2. Art. 20, § 3º da Lei 8.742/1993 e a declaração de constitucionalidade da norma pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 1.232. Dispõe o art. 20, § 3º, da Lei 8.742/93 que “considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa portadora de deficiência ou idosa a família cuja renda mensal per capita seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário mínimo”. O requisito financeiro estabelecido pela lei teve sua constitucionalidade contestada, ao fundamento de que permitiria que situações de patente miserabilidade social fossem consideradas fora do alcance do benefício assistencial previsto constitucionalmente. Ao apreciar a Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.232-1/DF, o Supremo Tribunal Federal declarou a constitucionalidade do art. 20, § 3º, da LOAS. [...] 4. Decisões judiciais contrárias aos critérios objetivos preestabelecidos e Processo de inconstitucionalização dos critérios definidos pela Lei 8.742/1993. A decisão do Supremo Tribunal Federal, entretanto, não pôs termo à controvérsia quanto à aplicação em concreto do critério da renda familiar per capita estabelecido pela LOAS. Como a lei permaneceu inalterada, elaboraram-se maneiras de contornar o critério objetivo e único estipulado pela LOAS e avaliar o real estado de miserabilidade social das famílias com entes idosos ou deficientes. Paralelamente, foram editadas leis que estabeleceram critérios mais elásticos para concessão de outros benefícios assistenciais, tais como: a Lei 10.836/2004, que criou o Bolsa Família; a Lei 10.689/2003, que instituiu o Programa Nacional de Acesso à Alimentação; a Lei 10.219/01, que criou o Bolsa Escola; a Lei 9.533/97, que autoriza o Poder Executivo a conceder apoio financeiro a municípios que instituírem programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas. O Supremo Tribunal Federal, em decisões monocráticas, passou a rever anteriores posicionamentos acerca da intransponibilidade do critérios objetivos. Verificou-se a ocorrência do processo de inconstitucionalização decorrente de notórias mudanças fáticas (políticas, econômicas e sociais) e jurídicas (sucessivas modificações legislativas dos patamares econômicos utilizados como critérios de concessão de outros benefícios assistenciais por parte do Estado brasileiro). 5. Declaração de inconstitucionalidade parcial, sem pronúncia de nulidade, do art. 20, § 3º, da Lei 8.742/1993. 6. Reclamação constitucional julgada improcedente. (BRASIL, 2013a).⁶⁶

No voto do Ministro Relator Gilmar Mendes, a tese prevalecente é a de que o art. 20, § 3º, da LOAS, embora não tenha afrontado diretamente o art. 203, V, da Constituição, possui, ao menos, um vício por omissão, na medida em que deixa de contemplar pessoas em situação de miserabilidade, contrariando a vontade do constituinte. Com isso, além de julgar improcedente a Reclamação Constitucional, o STF declarou a inconstitucionalidade parcial do § 3º do art. 20 da LOAS.

Essa decisão enfrentou um aspecto que também está presente em todo o debate

⁶⁶ Para ementa completa, ver Anexo A deste trabalho.

acerca da pobreza: a questão do critério para definir quem é e quem não é pobre. Como visto no Capítulo 3, os critérios objetivos de definição de pobreza, que utilizam padrões baseados meramente na renda, vem sendo substituídos por outros critérios mais abrangentes. A renda é apenas um meio para alcançar um fim e o seu potencial para realizar os objetivos desejados pelas pessoas é extremamente suscetível de variação, conforme inúmeras circunstâncias, como custo de vida da região em que vive, idade, sexo, raça, condições de saúde, clima, entre muitas outras já abordadas no Capítulo 3.

O art. 203, V, da Constituição tem como nítida intenção evitar que pessoas altamente vulneráveis, como os idosos e deficientes, morram em razão da sua pobreza, garantindo-lhes uma ajuda financeira. Nesse contexto, é inegável que a regra do art. 20, § 3º, da LOAS, caso aplicada de modo restrito, excluiria muitas pessoas que realmente necessitam desse auxílio. Ao entender que o critério dessa norma é válido, mas não impede que o estado de pobreza possa ser comprovado de outro modo, o STF afirmou, em outros termos, que a renda não é suficiente para comprovar que uma pessoa pode se manter. Desse modo, adotou posição que se coaduna com as concepções mais abrangentes de pobreza, as quais suplantam a identificação simples entre pobreza e baixa renda. Trata-se, portanto, de um importante precedente.

Quanto à expressão “mínimo existencial”, a pesquisa retornou 11 resultados. Ressalta-se que a pesquisa foi realizada considerando a expressão como um todo, conforme mecanismos disponibilizados no site do STF. A tabela abaixo resume o produto da pesquisa:

Tabela 2 – Acórdãos do STF que contêm a expressão “mínimo existencial”

| Tema principal | Quantidade |
|--|-------------------|
| Critério de definição de pobreza para fins de percepção dos benefícios estabelecidos na Lei Orgânica da Assistência Social | 1 |
| Mínimo existencial e o dever do Estado de implementar políticas públicas mesmo diante do princípio da reserva do possível | 10 |
| Total | 11 |

Fonte: Supremo Tribunal Federal

Um acórdão mostrado pela pesquisa traz ementa similar à da Reclamação Constitucional Nº. 4.374 analisada acima.

Nos demais acórdãos encontrados, o STF se debruça sobre algumas questões fundamentais para a efetivação dos direitos humanos, sobretudo os direitos econômicos, sociais

e culturais. Como tema central desses acórdãos desponta a relação entre mínimo existencial e reserva do possível. Paralelamente, discute-se a possibilidade de o Judiciário obrigar o Estado a promover políticas públicas. Os dez acórdãos encontrados respondem a essas questões do mesmo modo, levando à conclusão de que o entendimento esposado nessas decisões pode ser compreendido como pacífico no STF.

Em resumo, a Corte Constitucional brasileira entende que o Estado não pode se ancorar no princípio da reserva do possível para se esquivar de dar cumprimento a certos direitos fundamentais, quando esses direitos integram o denominado mínimo existencial. Ademais, o STF compreende que o Judiciário pode impor à Administração Pública a adoção de políticas públicas, desde que estas sejam voltadas à promoção de direitos fundamentais e já se encontrem estabelecidas no texto constitucional.

Com apoio nessas teses, o STF já reconheceu, em dois dos acórdãos pesquisados, o direito de crianças à educação básica, obrigando o Estado a adotar medidas necessárias à implementação de tal direito, em que pese a alegação de não possuir meios para isso (reserva do possível). A decisão mais recente nesse sentido traz a seguinte ementa:

CRIANÇA DE ATÉ CINCO ANOS DE IDADE - ATENDIMENTO EM CRECHE E EM PRÉ-ESCOLA - SENTENÇA QUE OBRIGA O MUNICÍPIO DE SÃO PAULO A MATRICULAR CRIANÇAS EM UNIDADES DE ENSINO INFANTIL PRÓXIMAS DE SUA RESIDÊNCIA OU DO ENDEREÇO DE TRABALHO DE SEUS RESPONSÁVEIS LEGAIS [...] LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DA INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO EM CASO DE OMISSÃO ESTATAL NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PREVISTAS NA CONSTITUIÇÃO - INOCORRÊNCIA DE TRANSGRESSÃO AO POSTULADO DA SEPARAÇÃO DE PODERES - PROTEÇÃO JUDICIAL DE DIREITOS SOCIAIS, ESCASSEZ DE RECURSOS E A QUESTÃO DAS “ESCOLHAS TRÁGICAS” - RESERVA DO POSSÍVEL, MÍNIMO EXISTENCIAL, DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E VEDAÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL [...]. A educação infantil representa prerrogativa constitucional indisponível, que, deferida às crianças, a estas assegura, para efeito de seu desenvolvimento integral, e como primeira etapa do processo de educação básica, o atendimento em creche e o acesso à pré-escola (CF, art. 208, IV). Essa prerrogativa jurídica, em consequência, impõe, ao Estado, por efeito da alta significação social de que se reveste a educação infantil, a obrigação constitucional de criar condições objetivas que possibilitem, de maneira concreta, em favor das “crianças até 5 (cinco) anos de idade” (CF, art. 208, IV), o efetivo acesso e atendimento em creches e unidades de pré-escola, sob pena de configurar-se inaceitável omissão governamental, apta a frustrar, injustamente, por inércia, o integral adimplemento, pelo Poder Público, de prestação estatal que lhe impõe o próprio texto da Constituição Federal. [...] DESCUMPRIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DEFINIDAS EM SEDE CONSTITUCIONAL: HIPÓTESE LEGITIMADORA DE INTERVENÇÃO JURISDICIONAL. - O Poder Público - quando se abstém de cumprir, total ou parcialmente, o dever de implementar políticas públicas definidas no próprio texto constitucional - transgredir, com esse comportamento negativo, a própria integridade da Lei Fundamental, estimulando, no âmbito do Estado, o preocupante fenômeno da erosão da consciência constitucional. [...] A CONTROVÉRSIA PERTINENTE À “RESERVA DO POSSÍVEL” E A INTANGIBILIDADE DO MÍNIMO EXISTENCIAL: A QUESTÃO DAS “ESCOLHAS TRÁGICAS”. A destinação de recursos públicos, sempre tão dramaticamente escassos, faz instaurar situações de conflito, quer com a execução de

políticas públicas definidas no texto constitucional, quer, também, com a própria implementação de direitos sociais assegurados pela Constituição da República, daí resultando contextos de antagonismo que impõem, ao Estado, o encargo de superá-los mediante opções por determinados valores, em detrimento de outros igualmente relevantes, compelindo, o Poder Público, em face dessa relação dilemática, causada pela insuficiência de disponibilidade financeira e orçamentária, a proceder a verdadeiras “escolhas trágicas”, em decisão governamental cujo parâmetro, fundado na dignidade da pessoa humana, deverá ter em perspectiva a intangibilidade do mínimo existencial, em ordem a conferir real efetividade às normas programáticas positivadas na própria Lei Fundamental. Magistério da doutrina. - A cláusula da reserva do possível - que não pode ser invocada, pelo Poder Público, com o propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar a implementação de políticas públicas definidas na própria Constituição - encontra insuperável limitação na garantia constitucional do mínimo existencial, que representa, no contexto de nosso ordenamento positivo, emanção direta do postulado da essencial dignidade da pessoa humana. Doutrina. Precedentes. - A noção de “mínimo existencial”, que resulta, por implicitude, de determinados preceitos constitucionais (CF, art. 1º, III, e art. 3º, III), compreende um complexo de prerrogativas cuja concretização revela-se capaz de garantir condições adequadas de existência digna, em ordem a assegurar, à pessoa, acesso efetivo ao direito geral de liberdade e, também, a prestações positivas originárias do Estado, viabilizadoras da plena fruição de direitos sociais básicos, tais como o direito à educação, o direito à proteção integral da criança e do adolescente, o direito à saúde, o direito à assistência social, o direito à moradia, o direito à alimentação e o direito à segurança. Declaração Universal dos Direitos da Pessoa Humana, de 1948 (Artigo XXV). [...]. (BRASIL, 2011).⁶⁷

Em outros 5 acórdãos pesquisados, é reconhecido o direito de acesso a serviços de saúde, conforme exposto na ementa a seguir transcrita, retirada da decisão mais moderna:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO (LEI Nº 12.322/2010) – MANUTENÇÃO DE REDE DE ASSISTÊNCIA À SAÚDE DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE – DEVER ESTATAL RESULTANTE DE NORMA CONSTITUCIONAL – CONFIGURAÇÃO, NO CASO, DE TÍPICA HIPÓTESE DE OMISSÃO INCONSTITUCIONAL IMPUTÁVEL AO MUNICÍPIO – DESRESPEITO À CONSTITUIÇÃO PROVOCADO POR INÉRCIA ESTATAL (RTJ 183/818-819) – COMPORTAMENTO QUE TRANSGRIDE A AUTORIDADE DA LEI FUNDAMENTAL DA REPÚBLICA (RTJ 185/794-796) – A QUESTÃO DA RESERVA DO POSSÍVEL: RECONHECIMENTO DE SUA INAPLICABILIDADE, SEMPRE QUE A INVOCAÇÃO DESSA CLÁUSULA PUDE PROMOVER O NÚCLEO BÁSICO QUE QUALIFICA O MÍNIMO EXISTENCIAL (RTJ 200/191-197) – O PAPEL DO PODER JUDICIÁRIO NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS INSTITUÍDAS PELA CONSTITUIÇÃO E NÃO EFETIVADAS PELO PODER PÚBLICO – A FÓRMULA DA RESERVA DO POSSÍVEL NA PERSPECTIVA DA TEORIA DOS CUSTOS DOS DIREITOS: IMPOSSIBILIDADE DE SUA INVOCAÇÃO PARA LEGITIMAR O INJUSTO INADIMPLEMENTO DE DEVERES ESTATAIS DE PRESTAÇÃO CONSTITUCIONALMENTE IMPOSTOS AO PODER PÚBLICO – A TEORIA DA “RESTRIÇÃO DAS RESTRIÇÕES” (OU DA “LIMITAÇÃO DAS LIMITAÇÕES”) – CARÁTER COGENTE E VINCULANTE DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS, INCLUSIVE DAQUELAS DE CONTEÚDO PROGRAMÁTICO, QUE VEICULAM DIRETRIZES DE POLÍTICAS PÚBLICAS, ESPECIALMENTE NA ÁREA DA SAÚDE (CF, ARTS. 6º, 196 E 197) – A QUESTÃO DAS “ESCOLHAS TRÁGICAS” – A COLMATAÇÃO DE OMISSÕES INCONSTITUCIONAIS COMO NECESSIDADE INSTITUCIONAL FUNDADA EM COMPORTAMENTO AFIRMATIVO DOS JUÍZES E TRIBUNAIS E DE QUE RESULTA UMA POSITIVA CRIAÇÃO JURISPRUDENCIAL DO DIREITO – CONTROLE JURISDICIONAL DE LEGITIMIDADE DA OMISSÃO DO PODER PÚBLICO: ATIVIDADE DE FISCALIZAÇÃO JUDICIAL QUE SE JUSTIFICA PELA

⁶⁷ Para ementa completa, ver Anexo B deste trabalho.

NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DE CERTOS PARÂMETROS CONSTITUCIONAIS (PROIBIÇÃO DE RETROCESSO SOCIAL, PROTEÇÃO AO MÍNIMO EXISTENCIAL, VEDAÇÃO DA PROTEÇÃO INSUFICIENTE E PROIBIÇÃO DE EXCESSO) – DOCTRINA – PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL EM TEMA DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DELINEADAS NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA (RTJ 174/687 – RTJ 175/1212-1213 – RTJ 199/1219-1220) – EXISTÊNCIA, NO CASO EM EXAME, DE RELEVANTE INTERESSE SOCIAL – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. (BRASIL, 2014f).

Dois outros acórdãos tratam do direito das pessoas pobres receberem a devida assistência judiciária, que, no Brasil, é prestada pela Defensoria Pública. O STF reconheceu que esse é um direito fundamental e integra o mínimo existencial, de modo que a alegação de está limitado pela reserva do possível não serve como justificativa ao descumprimento do dever, imposto na Constituição, de prover os serviços de assistência judiciária. Do acórdão mais recente sobre o tema, colhe-se a seguinte ementa:

AGRAVO DE INSTRUMENTO – EMBARGOS DE DECLARAÇÃO RECEBIDOS COMO RECURSO DE AGRAVO – DEFENSORIA PÚBLICA – IMPLANTAÇÃO – OMISSÃO ESTATAL QUE COMPROMETE E FRUSTRA DIREITOS FUNDAMENTAIS DE PESSOAS NECESSITADAS – SITUAÇÃO CONSTITUCIONALMENTE INTOLERÁVEL – O RECONHECIMENTO, EM FAVOR DE POPULAÇÕES CARENTES E DESASSISTIDAS, POSTAS À MARGEM DO SISTEMA JURÍDICO, DO “DIREITO A TER DIREITOS” COMO PRESSUPOSTO DE ACESSO AOS DEMAIS DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS – INTERVENÇÃO JURISDICIONAL CONCRETIZADORA DE PROGRAMA CONSTITUCIONAL DESTINADO A VIABILIZAR O ACESSO DOS NECESSITADOS À ORIENTAÇÃO JURÍDICA INTEGRAL E À ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA GRATUITAS (CF, ART. 5º, INCISO LXXIV, E ART. 134) – LEGITIMIDADE DESSA ATUAÇÃO DOS JUÍZES E TRIBUNAIS – O PAPEL DO PODER JUDICIÁRIO NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS INSTITUÍDAS PELA CONSTITUIÇÃO E NÃO EFETIVADAS PELO PODER PÚBLICO – [...] CONTROLE JURISDICIONAL DE LEGITIMIDADE DA OMISSÃO DO ESTADO: ATIVIDADE DE FISCALIZAÇÃO JUDICIAL QUE SE JUSTIFICA PELA NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DE CERTOS PARÂMETROS CONSTITUCIONAIS (PROIBIÇÃO DE RETROCESSO SOCIAL, PROTEÇÃO AO MÍNIMO EXISTENCIAL, VEDAÇÃO DA PROTEÇÃO INSUFICIENTE E PROIBIÇÃO DE EXCESSO) [...] Assiste a toda e qualquer pessoa – especialmente àquelas que nada têm e que de tudo necessitam – uma prerrogativa básica essencial à viabilização dos demais direitos e liberdades fundamentais, consistente no reconhecimento de que toda pessoa tem direito a ter direitos, o que põe em evidência a significativa importância jurídico-institucional e político-social da Defensoria Pública. - O descumprimento, pelo Poder Público, do dever que lhe impõe o art. 134 da Constituição da República traduz grave omissão que frustra, injustamente, o direito dos necessitados à plena orientação jurídica e à integral assistência judiciária e que culmina, em razão desse inconstitucional inadimplemento, por transformar os direitos e as liberdades fundamentais em proclamações inúteis, convertendo-os em expectativas vãs. - É que de nada valerão os direitos e de nenhum significado revestir-se-ão as liberdades, se os fundamentos em que eles se apoiam – além de desrespeitados pelo Poder Público ou transgredidos por particulares – também deixarem de contar com o suporte e o apoio de um aparato institucional, como aquele proporcionado pela Defensoria Pública, cuja função precípua, por efeito de sua própria vocação constitucional (CF, art. 134), consiste em dar efetividade e expressão concreta, inclusive mediante acesso do lesado à jurisdição do Estado, a esses mesmos direitos, quando titularizados por pessoas necessitadas, que são as reais destinatárias tanto da norma inscrita no art. 5º, inciso LXXIV, quanto do preceito consubstanciado no art. 134, ambos da Constituição da República. – [...] A função constitucional da

Defensoria Pública e a essencialidade dessa Instituição da República: a transgressão da ordem constitucional – porque consumada mediante inércia (violação negativa) derivada da inexecução de programa constitucional destinado a viabilizar o acesso dos necessitados à orientação jurídica integral e à assistência judiciária gratuitas (CF, art. 5º, LXXIV, e art. 134) – autoriza o controle jurisdicional de legitimidade da omissão do Estado e permite aos juízes e Tribunais que determinem a implementação, pelo Estado, de políticas públicas previstas na própria Constituição da República, sem que isso configure ofensa ao postulado da divisão funcional do Poder. Precedentes: RTJ 162/877-879 – RTJ 164/158-161 – RTJ 174/687 – RTJ 183/818-819 – RTJ 185/794-796, v.g.. Doutrina. (BRASIL, 2014b).⁶⁸

O direito a um meio ambiente saudável também foi considerado pelo STF como integrante do mínimo existencial, apto, portanto, a justificar a imposição de políticas públicas previstas na Constituição, como se observa no seguinte julgado:

Agravo regimental no recurso extraordinário. Constitucional. Ação civil pública. Defesa do meio ambiente. Implementação de políticas públicas. Possibilidade. Violação do princípio da separação dos poderes. Não ocorrência. Insuficiência orçamentária. Invocação. Impossibilidade. Precedentes. 1. A Corte Suprema já firmou a orientação de que é dever do Poder Público e da sociedade a defesa de um meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações. 2. Assim, pode o Poder Judiciário, em situações excepcionais, determinar que a Administração pública adote medidas assecuratórias desse direito, reputado essencial pela Constituição Federal, sem que isso configure violação do princípio da separação de poderes. 3. A Administração não pode justificar a frustração de direitos previstos na Constituição da República sob o fundamento da insuficiência orçamentária. 4. Agravo regimental não provido. (BRASIL, 2014c).

Os julgados citados acima são de extrema relevância para o tema ora debatido. Eles abrem margem para que outros direitos fundamentais, cuja implementação dependa da adoção de políticas públicas, possam ser postulados e deferidos judicialmente.

Outro aspecto muito importante extraído das decisões citadas é a natureza de essencialidade que o STF atribui ao serviço prestado pela Defensoria Pública às pessoas “que nada têm e que de tudo necessitam”. Para a Corte Constitucional brasileira, a assistência judiciária às pessoas pobres tem como escopo assegurar o direito instrumental de postular direitos. Como diz a ementa acima transcrita, é “o direito de ter direitos”.

5.1.2.3 Direito à educação

O direito à educação representa um dos três indicadores do IPM e está relacionado com os componentes concernentes a não ter nenhum membro da família que tenha concluído cinco anos de escolaridade e ter pelo menos uma criança em idade escolar (até ao 8º ano) que não esteja a frequentar a escola.

Quanto à pesquisa referente à expressão “direito à educação”, obteve-se 19

⁶⁸ Para ementa completa, ver Anexo C deste trabalho.

resultados, assim distribuídos:

Tabela 3 – Acórdãos do STF que contêm a expressão “direito à educação”

| Tema principal | Quantidade |
|---|-------------------|
| Matérias administrativas | 5 |
| Direito à educação em relação com o direito ao sentimento religioso | 1 |
| Direito à educação em relação com o direito à alimentação | 1 |
| Direito à educação como componente do mínimo existencial - dever do Estado de implementar políticas públicas mesmo diante do princípio da reserva do possível | 5 |
| Não conhecimento do recurso | 6 |
| Total | 18 |

Fonte: Supremo Tribunal Federal

Em 6 dos acórdãos encontrados a matéria de mérito não chegou a ser enfrentada. Cuidava-se de agravos regimentais que ensejavam o reexame de fatos e provas ou apontavam ofensa apenas reflexa contra a Constituição. Em outras 5 decisões pesquisadas, o cerne central eram matérias administrativas, como autonomia universitária; ou relacionadas à competência para legislar, a exemplo de celeumas estabelecidas acerca da possibilidade de se fixar meia entrada para estudantes em cinema e espetáculos. Um dos acórdãos diz respeito a um pedido liminar para suspensão dos efeitos da Emenda Constitucional Nº. 19/1996.

Há dois acórdãos interessantes no resultado da busca. Um deles relaciona o direito à educação ao direito à religião; o segundo, conecta o direito à educação ao direito à alimentação. No primeiro, o que estava em jogo era pedido de um grupo de judeus para realizar a prova do Enem em dia diferente do *Shabat*. O STF, porém, não chegou a apreciar o mérito da questão, já que o objeto da ação era apenas uma medida de urgência. No outro acórdão, a celeuma recaía sobre uma espécie de taxa cobrada de alunos de uma determinada escola pública para custear a alimentação por ela provida. O STF, entendendo que tal cobrança se revelava inconstitucional, assim decidiu:

EDUCAÇÃO – DIREITO FUNDAMENTAL – ARTIGOS 206, INCISO IV, E 208, INCISO VI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL – ENSINO PROFISSIONALIZANTE – ESTADO – ALIMENTAÇÃO – COBRANÇA – IMPROPRIEDADE. Ante o teor dos artigos 206, inciso IV, e 208, inciso VI, da Carta de 1988, descabe a instituição pública de ensino profissionalizante a cobrança de anuidade relativa à alimentação. (BRASIL, 2014a).

Além dessas decisões, que não trataram ou trataram apenas indiretamente do direito

à educação, a pesquisa retornou dois acórdãos que também foram identificados quando da pesquisa relativa à expressão “mínimo existencial” e que sustentam, em suma, a possibilidade de o Judiciário impor a implementação de políticas públicas, quando está em jogo a proteção do núcleo de intangibilidade da pessoa humana. Três outros acórdãos identificados seguem essa mesma linha de pensamento, conforme se observa das ementas a seguir transcritas:

Agravo regimental em recurso extraordinário com agravo. 2. Direito Constitucional. Educação de deficientes auditivos. Professores especializados em Libras. 3. Inadimplemento estatal de políticas públicas com previsão constitucional. Intervenção excepcional do Judiciário. Possibilidade. Precedentes. 4. Cláusula da reserva do possível. Inoponibilidade. Núcleo de intangibilidade dos direitos fundamentais. 5. Constitucionalidade e convencionalidade das políticas públicas de inserção dos portadores de necessidades especiais na sociedade. Precedentes. 6. Ausência de argumentos suficientes a infirmar a decisão recorrida. 7. Agravo regimental a que se nega provimento. (BRASIL, 2015a).

Agravo regimental em recurso extraordinário com agravo. 2. Direito Constitucional. Direito à educação. 3. Centro de educação em condições precárias. Revolvimento do acervo fático-probatório e da legislação infraconstitucional aplicável à espécie. Súmula 279. 4. Dever constitucional do Estado. Possibilidade de intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas para efetivação de direitos fundamentais. 5. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 6. Agravo regimental a que se nega provimento. (BRASIL, 2014e).

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. DETERIORAÇÃO DAS INSTALAÇÕES DE INSTITUIÇÃO PÚBLICA DE ENSINO. CONSTRUÇÃO DE NOVA ESCOLA. POSSIBILIDADE. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. GARANTIA DO DIREITO À EDUCAÇÃO BÁSICA. PRECEDENTES. As duas Turmas do Supremo Tribunal Federal possuem entendimento de que é possível ao Judiciário, em situações excepcionais, determinar ao Poder Executivo a implementação de políticas públicas para garantir direitos constitucionalmente assegurados, a exemplo do direito ao acesso à educação básica, sem que isso implique ofensa ao princípio da separação dos Poderes. Precedentes. Agravo regimental a que se nega provimento. (BRASIL, 2014d).

As três ementas acima confirmam ser pacífico o entendimento no STF de que as obrigações positivas necessárias à implementação de direitos fundamentais, como a educação básica, não podem ser descumpridas pelo Estado, ainda que invoque em seu favor o princípio da reserva do possível.

5.1.2.4 Direito à saúde e direito à alimentação

As duas expressões em epígrafe foram agrupadas num único tópico, porque dizem respeito ao mesmo indicador do IPM. O direito à saúde se relaciona com o componente do IPM que diz respeito ao falecimento de pessoas na família. Já o direito à alimentação está ligado ao componente da má nutrição infantil.

A pesquisa com a expressão “direito à saúde” retornou 90 acórdãos. Eis o resultado:

Tabela 4 – Acórdãos do STF que contêm a expressão “direito à saúde”

| Tema principal | Quantidade |
|--|-------------------|
| Direito à saúde como componente do direito à vida – responsabilidade solidária dos entes federativos pela implementação do direito à saúde | 42 |
| Outros temas | 48 |
| Total | 90 |

Fonte: Supremo Tribunal Federal

Desse grupo, como se nota, destacam-se 42 acórdãos expondo o mesmo entendimento jurídico. Em resumo, essa remansosa jurisprudência do STF estabelece que: o direito à saúde é essencial e está diretamente relacionado com o direito à vida; em razão disso e em face das disposições constitucionais, é dever do Estado adotar as políticas necessárias à observância desse direito; todos os entes federativos são solidariamente responsáveis pelo cumprimento das obrigações relacionadas ao direito à saúde; o Poder Judiciário pode impor ao Estado a implementação das políticas públicas necessárias ao atendimento do direito à saúde, em caso de omissão; e isso não representa ofensa ao princípio da separação dos poderes.

O acórdão relevante mais antigo nesse sentido é o seguinte:

PACIENTE COM HIV/AIDS - PESSOA DESTITUÍDA DE RECURSOS FINANCEIROS - DIREITO À VIDA E À SAÚDE - FORNECIMENTO GRATUITO DE MEDICAMENTOS - DEVER CONSTITUCIONAL DO PODER PÚBLICO (CF, ARTS. 5º, CAPUT, E 196) - PRECEDENTES (STF) - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. O DIREITO À SAÚDE REPRESENTA CONSEQÜÊNCIA CONSTITUCIONAL INDISSOCIÁVEL DO DIREITO À VIDA. - O direito público subjetivo à saúde representa prerrogativa jurídica indisponível assegurada à generalidade das pessoas pela própria Constituição da República (art. 196). Traduz bem jurídico constitucionalmente tutelado, por cuja integridade deve velar, de maneira responsável, o Poder Público, a quem incumbe formular - e implementar - políticas sociais e econômicas idôneas que visem a garantir, aos cidadãos, inclusive àqueles portadores do vírus HIV, o acesso universal e igualitário à assistência farmacêutica e médico-hospitalar. - O direito à saúde - além de qualificar-se como direito fundamental que assiste a todas as pessoas - representa conseqüência constitucional indissociável do direito à vida. O Poder Público, qualquer que seja a esfera institucional de sua atuação no plano da organização federativa brasileira, não pode mostrar-se indiferente ao problema da saúde da população, sob pena de incidir, ainda que por censurável omissão, em grave comportamento inconstitucional. A INTERPRETAÇÃO DA NORMA PROGRAMÁTICA NÃO PODE TRANSFORMÁ- LA EM PROMESSA CONSTITUCIONAL INCONSEQÜENTE. - O caráter programático da regra inscrita no art. 196 da Carta Política - que tem por destinatários todos os entes políticos que compõem, no plano institucional, a organização federativa do Estado brasileiro - não pode converter-se em promessa constitucional inconseqüente, sob pena de o Poder Público, fraudando justas expectativas nele depositadas pela coletividade, substituir, de maneira ilegítima, o cumprimento de seu impostergável dever, por um gesto irresponsável de infidelidade governamental ao que determina a própria Lei

Fundamental do Estado. DISTRIBUIÇÃO GRATUITA DE MEDICAMENTOS A PESSOAS CARENTES. - O reconhecimento judicial da validade jurídica de programas de distribuição gratuita de medicamentos a pessoas carentes, inclusive àquelas portadoras do vírus HIV/AIDS, dá efetividade a preceitos fundamentais da Constituição da República (arts. 5º, caput, e 196) e representa, na concreção do seu alcance, um gesto reverente e solidário de apreço à vida e à saúde das pessoas, especialmente daquelas que nada têm e nada possuem, a não ser a consciência de sua própria humanidade e de sua essencial dignidade. Precedentes do STF. (BRASIL, 2000b).

O acórdão mais recente nesse mesmo sentido segue transcrito:

AGRAVO REGIMENTAL NA SUSPENSÃO DE TUTELA ANTECIPADA. DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS. DIREITO À SAÚDE. SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE. FORNECIMENTO DE MEDICAMENTO INDISPENSÁVEL PARA O TRATAMENTO DE DOENÇA GENÉTICA RARA. MEDICAÇÃO SEM REGISTRO NA ANVISA. NÃO COMPROVAÇÃO DO RISCO DE GRAVE LESÃO À ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICAS. POSSIBILIDADE DE OCORRÊNCIA DE DANO INVERSO. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I - A decisão agravada não ultrapassou os limites normativos para a suspensão de segurança, isto é, circunscreveu-se à análise dos pressupostos do pedido, quais sejam, juízo mínimo de delibação sobre a natureza constitucional da matéria de fundo e existência de grave lesão à ordem, à segurança, à saúde, à segurança e à economia públicas, nos termos do disposto no art. 297 do RISTF. II – Constatação de periculum in mora inverso, ante a imprescindibilidade do fornecimento de medicamento para melhora da saúde e manutenção da vida do paciente. III – Agravo regimental a que se nega provimento. (BRASIL, 2015b).

Nos dois julgados supra, o que está em jogo é a observância do direito à saúde em situações individuais e excepcionais: o fornecimento de medicamentos indispensáveis à sobrevivência de um ser humano. Há decisões, porém, que determinam não apenas a solução de uma situação pontual e excepcional, mas a adoção de medidas com caráter de política pública. É o caso da ementa a seguir transcrita, em cuja decisão o STF declara o dever do Estado de ampliar e melhorar o atendimento de gestantes:

AMPLIAÇÃO E MELHORIA NO ATENDIMENTO DE GESTANTES EM MATERNIDADES ESTADUAIS – DEVER ESTATAL DE ASSISTÊNCIA MATERNO-INFANTIL RESULTANTE DE NORMA CONSTITUCIONAL – OBRIGAÇÃO JURÍDICO-CONSTITUCIONAL QUE SE IMPÕE AO PODER PÚBLICO, INCLUSIVE AOS ESTADOS-MEMBROS – CONFIGURAÇÃO, NO CASO, DE TÍPICA HIPÓTESE DE OMISSÃO INCONSTITUCIONAL IMPUTÁVEL AO ESTADO-MEMBRO – DESRESPEITO À CONSTITUIÇÃO PROVOCADO POR INÉRCIA ESTATAL (RTJ 183/818-819) – COMPORTAMENTO QUE TRANSGRIDE A AUTORIDADE DA LEI FUNDAMENTAL DA REPÚBLICA (RTJ 185/794-796) – A QUESTÃO DA RESERVA DO POSSÍVEL: RECONHECIMENTO DE SUA INAPLICABILIDADE, SEMPRE QUE A INVOCAÇÃO DESSA CLÁUSULA PUDE PROMETER O NÚCLEO BÁSICO QUE QUALIFICA O MÍNIMO EXISTENCIAL (RTJ 200/191-197) – O PAPEL DO PODER JUDICIÁRIO NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS INSTITUÍDAS PELA CONSTITUIÇÃO E NÃO EFETIVADAS PELO PODER PÚBLICO – A FÓRMULA DA RESERVA DO POSSÍVEL NA PERSPECTIVA DA TEORIA DOS CUSTOS DOS DIREITOS: IMPOSSIBILIDADE DE SUA INVOCAÇÃO PARA LEGITIMAR O INJUSTO INADIMPLEMENTO DE DEVERES ESTATAIS DE PRESTAÇÃO CONSTITUCIONALMENTE IMPOSTOS AO ESTADO – A TEORIA DA “RESTRIÇÃO DAS RESTRIÇÕES” (OU DA “LIMITAÇÃO DAS LIMITAÇÕES”) – CARÁTER COGENTE E VINCULANTE DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS,

INCLUSIVE DAQUELAS DE CONTEÚDO PROGRAMÁTICO, QUE VEICULAM DIRETRIZES DE POLÍTICAS PÚBLICAS, ESPECIALMENTE NA ÁREA DA SAÚDE (CF, ARTS. 196, 197 E 227) – A QUESTÃO DAS “ESCOLHAS TRÁGICAS” – A COLMATAÇÃO DE OMISSÕES INCONSTITUCIONAIS COMO NECESSIDADE INSTITUCIONAL FUNDADA EM COMPORTAMENTO AFIRMATIVO DOS JUÍZES E TRIBUNAIS E DE QUE RESULTA UMA POSITIVA CRIAÇÃO JURISPRUDENCIAL DO DIREITO – CONTROLE JURISDICIONAL DE LEGITIMIDADE DA OMISSÃO DO ESTADO: ATIVIDADE DE FISCALIZAÇÃO JUDICIAL QUE SE JUSTIFICA PELA NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DE CERTOS PARÂMETROS CONSTITUCIONAIS (PROIBIÇÃO DE RETROCESSO SOCIAL, PROTEÇÃO AO MÍNIMO EXISTENCIAL, VEDAÇÃO DA PROTEÇÃO INSUFICIENTE E PROIBIÇÃO DE EXCESSO) – DOCTRINA – PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL EM TEMA DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DELINEADAS NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA (RTJ 174/687 – RTJ 175/1212-1213 – RTJ 199/1219-1220) – POSSIBILIDADE JURÍDICO-PROCESSUAL DE UTILIZAÇÃO DAS “ASTREINTES” (CPC, ART. 461, § 5º) COMO MEIO COERCITIVO INDIRETO – EXISTÊNCIA, NO CASO EM EXAME, DE RELEVANTE INTERESSE SOCIAL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA: INSTRUMENTO PROCESSUAL ADEQUADO À PROTEÇÃO JURISDICIONAL DE DIREITOS REVESTIDOS DE METAINDIVIDUALIDADE – LEGITIMAÇÃO ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CF, ART. 129, III) – A FUNÇÃO INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO COMO “DEFENSOR DO POVO” (CF, ART. 129, II) – DOCTRINA – PRECEDENTES – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. (BRASIL, 2013b).

A decisão acima colacionada traz à tona um aspecto bastante relevante para o debate em torno dos direitos humanos: a defesa coletiva desses direitos. A decisão em tela, proferida em sede de Recurso Extraordinário, deu-se no bojo de uma ação civil pública movida pelo Ministério Público, que na ementa recebe o epíteto de “defensor do povo”.

O combate à pobreza passa, necessariamente, pelo desenvolvimento e implementação de políticas públicas e estas estão essencialmente relacionadas a interesses coletivos. Nesse contexto, ao reconhecer a ação civil pública como meio processual adequado a postular a implementação de políticas públicas, o STF abre um grande horizonte para a judicialização de demandas que têm a pobreza como causa subjacente.

A pesquisa realizada com a expressão “direito à alimentação” retornou apenas 3 acórdãos. Dois deles tratam da natureza jurídica do vale-alimentação e outro corresponde a uma das decisões já identificadas quando da pesquisa relativa ao mínimo existencial. Nessa decisão, o direito à alimentação é inserido no rol de direitos considerados essenciais e formadores do núcleo de intangibilidade do ser humano. Não consta na jurisprudência do STF, portanto, nenhum precedente significativo acerca do direito à alimentação que já não tenha sido analisado quando da pesquisa com o termo “mínimo existencial”.

5.1.2.5 Direito à moradia, direito à energia elétrica, direito à água, direito ao saneamento básico e padrão de vida adequado

As palavras-chave epigrafadas foram agrupadas em um único tópico, pois todas elas estão relacionadas ao terceiro indicador que integra o IPM e diz respeito ao padrão de vida.

A pesquisa realizada a partir da expressão “direito à moradia” retornou 18 resultados, mas a maior parte desses julgados não enfrenta a temática do cumprimento das obrigações estatais para a implementação desse direito, como se observa na tabela abaixo:

Tabela 5 – Acórdãos do STF que contêm a expressão “direito à moradia”

| Tema principal | Quantidade |
|--|-------------------|
| Penhorabilidade do bem de família | 8 |
| Supressão do benefício de auxílio moradia de servidores públicos | 2 |
| Direito à moradia como componente do mínimo existencial - dever do Estado de implementar políticas públicas mesmo diante do princípio da reserva do possível | 3 |
| Não conhecimento do recurso | 5 |
| Total | 18 |

Fonte: Supremo Tribunal Federal

Conforme se extrai da tabela supra, 5 dos julgados encontrados trazem decisões não meritórias, isto é, decisões de não conhecimento do recurso com apoio na súmula 279 do STF, que inibe o conhecimento de recursos quando a ofensa à Constituição é indireta ou o recurso enseja o revolvimento de matéria fática. Outros 8 acórdãos tratam da questão da penhorabilidade do bem de família e 7 desses trabalham, especificamente, a possibilidade de penhorar o bem de família do fiador de contrato de aluguel. Tal matéria não contribui de modo significativo para o debate em torno da pobreza, objetivo específico deste trabalho.

Há, ainda, dois processos que têm como tema a supressão do benefício de auxílio moradia de servidores públicos, matéria estritamente administrativa e que também não se relaciona com a temática da pobreza, na medida em que servidores públicos não constituem, a princípio, um grupo social vulnerável.

Resta, portanto, a análise de 3 acórdãos. Um deles já fora analisado quando da pesquisa referente ao mínimo existencial. Nessa decisão, o direito à moradia é elencado, juntamente com outros direitos fundamentais, num rol de direitos que, para o STF, consubstancia o núcleo intangível dos indivíduos, o qual deve ser respeitado pelo Estado, a despeito do princípio da reserva do possível.

Por fim, dois acórdãos se mostram interessantes para a presente pesquisa. Eles

seguem a linha de pensamento já identificada nos tópicos anteriores, segundo a qual o Poder Judiciário pode impor ao Estado a adoção de medidas administrativas positivas e concretas com o fito de dar efetividade aos direitos fundamentais considerados essenciais e intangíveis. Bastante elucidativa, nesse sentido, a ementa a seguir:

Agravo regimental em recurso extraordinário com agravo. 2. Direito Constitucional. Direito à moradia e aluguel social. Chuvas. Residência interditada pela Defesa Civil. 3. Termo de compromisso. Solidariedade dos entes federativos, podendo a obrigação ser demandada de qualquer deles. Súmula 287. 4. Princípio da legalidade. Lei municipal nº 2.425/2007. Súmula 636. 5. Teoria da reserva do possível e separação dos poderes. Inaplicabilidade. Injusto inadimplemento de deveres constitucionais imputáveis ao estado. Cumprimento de políticas públicas previamente estabelecidas pelo Poder Executivo. 6. Agravo regimental a que se nega provimento. (BRASIL, 2015c).

Conforme se extrai do julgado acima, tal qual ocorre com o direito à saúde, existe solidariedade entre os entes estatais no que concerne ao direito à moradia. O outro julgado selecionado traz à tona, mais uma vez, a questão da defesa coletiva dos direitos sociais. A ementa é bastante simples e, na verdade, apenas confirma uma decisão monocrática de improcedência de agravo de instrumento, conforme se observa na ementa que segue transcrita. Todavia, do corpo da decisão, é possível extrair importante posicionamento do STF. Eis a ementa:

Agravo regimental no agravo de instrumento. Constitucional. Ação civil pública. Obrigação de fazer. Implementação de políticas públicas. Possibilidade. Violação do princípio da separação dos poderes. Não ocorrência. Precedentes. 1. O Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que isso configure violação do princípio da separação de poderes. 2. Agravo regimental não provido. (BRASIL, 2012).

Na fundamentação da referida decisão colhe-se o elucidativo trecho:

[...] pacificou-se neste Tribunal o entendimento de que o Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, como é o caso do direito à integridade física e à moradia digna dos administrados, sem que isso configure violação do princípio da separação de poderes, uma vez que não se trata de ingerência ilegítima de um Poder na esfera de outro. (BRASIL, 2012).

Frise-se que, como resultado da decisão tomada pelo STF, foi confirmado acórdão proferido em sede de ação civil pública. Embora a questão da legitimidade do Ministério Público para pleitear a implementação de políticas públicas não tenha sido abordada diretamente, ela já foi enfrentada em outra oportunidade, como ressaltado no tópico referente ao direito à saúde. O que se mostra relevante, aqui, de todo modo, é a constatação da eficácia da ação coletiva enquanto meio para efetivação de direitos sociais relacionados à problemática da pobreza.

As pesquisas referentes às expressões “direito à energia elétrica”, “direito à água”

e “padrão de vida adequado” não retornaram nenhum resultado. Quanto ao termo “direito ao saneamento básico” a pesquisa realizada retornou um único resultado, mas que trata de matéria meramente tributária e que nada acrescenta ao debate empreendido no presente trabalho.

5.2 A implementação das normas de direitos humanos por meio dos mecanismos previstos no direito internacional dos direitos humanos

Neste tópico busca-se identificar quais mecanismos o direito internacional dos direitos humanos possui para tornar efetivas, no plano material, as normas previstas nos diversos tratados de direitos humanos.

De início, deve-se esclarecer que cada tratado prevê os seus próprios mecanismos de efetivação. De todo modo, aqui se discorrerá sobre os mais comuns, quais sejam: a criação de órgãos específicos para promover os direitos humanos, bem como fiscalizar o cumprimento das cláusulas previstas nos diversos instrumentos e, em alguns casos, apreciar denúncias de violação dos direitos humanos; a sistemática dos relatórios periódicos, acerca da observância dos direitos previstos nos tratados; as comunicações interestatais, que diz com a possibilidade de um Estado-parte denunciar outro Estado-parte perante o órgão competente, pelo descumprimento das obrigações previstas no tratado; e as petições individuais. Além disso, será examinada, no tópico pertinente e conjuntamente com a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos relativa aos casos envolvendo o Brasil.

A análise dos mecanismos citados se limitará àqueles previstos nos pactos internacionais que interessam mais de perto à abordagem da pobreza, conforme apontados no capítulo “4”, item “4.1”, a saber: a Carta das Nações Unidas; o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP); o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC); a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH), também conhecida como Pacto de São José da Costa Rica; a Carta da Organização dos Estados Americanos (COEA); a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (COEDR); a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (COEDM); e a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança (CODC).

Explica-se, desde já, que a Declaração Universal dos Direitos Humanos e a Declaração das Nações Unidas sobre o Direito ao Desenvolvimento foram adotadas na forma de resolução, não de tratado. Do mesmo modo, a Carta Democrática Interamericana e a Carta Social das Américas foram aprovadas apenas como Resolução. Por essa razão, esses

documentos não estabelecem mecanismos para a implementação dos direitos neles previstos, motivo pelo qual não constituirão objeto da análise empreendida nos próximos tópicos.

5.2.1 Organismos internacionais de proteção e promoção dos direitos humanos

A Organização das Nações Unidas, criada com a Carta das Nações Unidas, tem papel de absoluta centralidade no âmbito do direito internacional. É esse organismo transnacional que, por meio de diversos órgãos especializados, coordena as relações internacionais nas mais diversificadas áreas desde o fim da Segunda Guerra Mundial. Inicialmente integrada pelos 51 países que se fizeram presentes à Conferência de São Francisco em 26 de junho de 1945 e que naquela ocasião assinaram a Carta de criação das Nações Unidas, hoje, a ONU abrange praticamente todos os países independentes do globo.

Para facilitar sua atuação, a ONU se divide em muitos órgãos. Os principais são: a Assembléia Geral, o Conselho de Segurança, a Corte Internacional de Justiça, o Conselho Econômico e Social, o Conselho de Tutela e o Secretariado. É o que dispõe o art. 7º da Carta das Nações Unidas:

Artigo 7. 1. Ficam estabelecidos como órgãos principais das Nações Unidas: uma Assembléia Geral, um Conselho de Segurança, um Conselho Econômico e Social, um conselho de Tutela, uma Corte Internacional de Justiça e um Secretariado. (BRASIL, 1945).

Além disso, a ONU conta com diversos órgãos que atuam em campos específicos. Quanto ao esforço de cooperação econômica, destacam-se o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), também conhecido como Banco Mundial; o Fundo Monetário Internacional (FMI); a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO); a Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (ONUDI); Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI); e a Organização Mundial do Comércio (OMC). (MAZZUOLI, 2015, p. 695-699).

No campo da cooperação social, a ONU conta com os seguintes órgãos especializados: a Organização Internacional do Trabalho (OIT); a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO); e a Organização Mundial de Saúde (OMS). (MAZZUOLI, 2015, p. 699-700).

Além dos organismos já citados, no âmbito específico de proteção e promoção dos direitos humanos, o ACNUDH (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2011a) destaca, ainda, a existência dos seguintes organismos internacionais: o Conselho de Direitos Humanos (Que substituiu a Comissão de Direitos Humanos em 2006); o Comitê de Direitos Humanos (CDH); o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CDESC); o Comitê para a

Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (CEDR); o Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher (CEDM); o Comitê contra a Tortura (CAT); o Comitê sobre os Direitos da Criança (CDC); o Comitê para a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros das Suas Famílias (CMW); o Comitê sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CRPD); e o Comitê para a Proteção de Todas as Pessoas contra os Desaparecimentos Forçados (CED).

5.2.2 Corte Internacional de Justiça

Entre todos os órgãos citados, tem especial relevância a Corte Internacional de Justiça, órgão de natureza contenciosa e consultiva, cuja competência, de acordo com o seu estatuto, envolve quaisquer questões que os Estados-Parte desejem submeter à sua apreciação. É o que estabelece o art. 36 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça, aprovado como anexo à Carta das Nações Unidas. (BRASIL, 1945).

A princípio, portanto, qualquer assunto, inclusive questões relacionadas à pobreza, pode ser levado à apreciação da Corte Internacional de Justiça. O estatuto, entretanto, restringe aos Estados a possibilidade de integrar, na qualidade de parte, os processos que lhe são submetidos. Isso significa que indivíduos, organizações não-governamentais, organizações internacionais e corporações não podem compor os processos de competência da Corte Internacional.

Em resumo, a Corte Internacional de Justiça tem como objetivo primordial resolver divergências entre países acerca do direito internacional, promovendo a solução pacífica das controvérsias e evitando, assim, o conflito armado. Logo, nos processos submetidos à Corte, existem, necessariamente, interesses contrapostos de pelos menos dois Estados.

Como visto no capítulo 4, Pogge constrói a tese de que os Estados, de acordo com o direito internacional dos direitos humanos, têm a obrigação negativa de se abster de agir de modo a causar ou agravar a pobreza em outros Estados. O autor, a fim de contextualizar sua teoria, cita exemplos relacionados aos arranjos internacionais na área econômica e comercial. Para ele, muitos dos arranjos que vigoram atualmente beneficiam os países ricos, em detrimento dos países pobres, o que agrava a pobreza destes últimos.

A princípio, pois, aceitando-se a ideia de Pogge, não haveria óbice para que um país recorresse à Corte Internacional de Justiça, a fim de lhe submeter caso relacionado à redução da pobreza. Até hoje, porém, não há precedente da Corte sobre a matéria. Cumpre ressaltar, por outro lado, que existem muitas instâncias as quais se poderia levar casos desse tipo.

5.2.3 Conselho Econômico e Social, Comissão de Direitos Humanos e Conselho de Direitos Humanos

O Conselho Econômico e Social (ECOSOC) foi criado com o propósito de concretizar o anseio manifestado na Carta da ONU de reduzir as desigualdades econômicas e sociais, como dispõe o art. 55, que abre o capítulo destinado à cooperação econômica e social internacional. (BRASIL, 1945).

A relação entre o ECOSOC e a proteção dos direitos humanos é de tal modo significativa, que foi no âmbito desse Conselho que foi elaborada a DUDH e os tratados de direitos humanos mais importantes. (MAZZUOLI, 2015, p. 692). De acordo com o art. 62 da Carta da ONU, o ECOSOC tem como principal escopo fomentar estudos e medidas nas áreas que lhe competem. (BRASIL, 1945).

Além de outorgar ao ECOSOC o poder de elaborar recomendações nas suas áreas de atuação, a Carta da ONU também lhe conferiu o poder de adotar medidas para que suas recomendações sejam observadas. É o que estabelece o art. 64:

Artigo 64. 1. O Conselho Econômico e Social poderá tomar as medidas adequadas a fim de obter relatórios regulares das entidades especializadas. Poderá entrar em entendimentos com os Membros das Nações Unidas e com as entidades especializadas, a fim de obter relatórios sobre as medidas tomadas para cumprimento de suas próprias recomendações e das que forem feitas pelas Assembléia Geral sobre assuntos da competência do Conselho.
2. Poderá comunicar à Assembléia Geral suas observações a respeito desses relatórios. (BRASIL, 1945).

O art. 68 da Carta da ONU, por sua vez, prevê a possibilidade de o ECOSOC criar comissões para atuar no campo econômico-social e de proteção dos direitos humanos. (BRASIL, 1945). Utilizando-se dessa prerrogativa, o ECOSOC criou em 1946 a Comissão de Direitos Humanos, que se encarregou de redigir a DUDH e outros importantes instrumentos de proteção dos direitos humanos. (MAZZUOLI, 2015, p. 693).

Em 15 de março de 2006, porém, a Assembléia Geral da ONU decidiu, por meio da Resolução Nº. 60/251, substituir a Comissão de Direitos Humanos pelo atual Conselho de Direitos Humanos. A mudança foi muito além da nomenclatura, como destaca Mazzuoli (2015, p. 693). De acordo com esse autor, a criação do Conselho de Direitos Humanos teve como fundamento a necessidade de tornar mais efetiva e concreta a aplicação dos princípios inerentes à estrutura dos direitos humanos: universalidade, indivisibilidade, interdependência e inter-relacionariedade.

Ademais, o Conselho de Direitos Humanos, diferentemente da Comissão de Direitos Humanos, não é vinculado ao Conselho Econômico e Social, mas constitui órgão

subsidiário da Assembleia Geral, podendo, ainda, vir a adquirir o status de órgão autônomo das nações unidas. (MAZZUOLI, 2015, p. 693).

No sentido de tornar mais efetiva a implementação dos direitos humanos, a Resolução 60/251 da ONU trouxe importante inovação, qual seja, a previsão de elaboração de relatórios periódicos universais a respeito da observância das normas de direitos humanos pelos Estados-Parte. Esse mecanismo é denominado “revisão por pares” e consiste em submeter ao escrutínio dos demais membros das Nações Unidas a situação dos direitos humanos no território de cada Estado-Parte. (MAZZUOLI, 2015, p.693). O art. 5º, ‘e’, da Resolução 60/251 estabelece o seguinte:

5. Decide que o Conselho deve, entre outras coisas:

[...]

(e) Empreender uma avaliação periódica universal, baseada em critérios objetivos e informação confiável, da observância por cada Estado de suas obrigações e compromissos em direitos humanos, de um modo que garanta a universalidade da cobertura e a igualdade de tratamento em relação a todos os Estados; a avaliação deve ser um mecanismo cooperativo, baseado em um diálogo interativo, com a plena participação do país avaliado e com a consideração dada às suas necessidades de desenvolvimento de capacidades; tal mecanismo deve complementar e não duplicar o trabalho dos tratados; o Conselho deve apresentar as modalidades e o tempo necessário para a alocação do mecanismo de avaliação periódica universal dentro de um ano após a realização da sua primeira sessão; (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2006a, tradução nossa).⁶⁹

Até o presente momento, o Brasil foi submetido a duas avaliações periódicas do Conselho de Direitos Humanos: uma em 2008 e outra em 2012. Na avaliação realizada em 2008, há uma nítida preocupação com a questão da pobreza, o que se torna evidente pelo fato de ter sido esse o campo abordado logo na primeira recomendação formulada durante o diálogo interativo. A recomendação, no caso, partiu do Estado belga e foi elaborada nos seguintes termos: “Prosseguir e intensificar os seus esforços para reduzir a pobreza e a desigualdade social.” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2008a, p. 12, tradução nossa).⁷⁰

Apesar da recomendação da Bélgica, diversos países, inclusive a própria Bélgica, congratularam o Brasil por seus resultados no campo da redução da pobreza. No relatório mencionado constam, ainda, menções de congratulação aos resultados obtidos pelo Brasil no campo da pobreza por parte dos seguintes países: China, Malásia, Síria, Rússia, Chile, Sri Lanka

⁶⁹ No original: 5. Decides that the Council shall, inter alia: [...] (e) Undertake a universal periodic review, based on objective and reliable information, of the fulfilment by each State of its human rights obligations and commitments in a manner which ensures universality of coverage and equal treatment with respect to all States; the review shall be a cooperative mechanism, based on an interactive dialogue, with the full involvement of the country concerned and with consideration given to its capacity-building needs; such a mechanism shall complement and not duplicate the work of treaty bodies; the Council shall develop the modalities and necessary time allocation for the universal periodic review mechanism within one year after the holding of its first session;

⁷⁰ No original: Continue and intensify its efforts to reduce poverty and social inequality

e Bangladesh. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2008a, *passim*).

No relatório de 2012, o tema da pobreza voltou a ser abordado. Novamente, o Brasil foi elogiado quanto aos resultados alcançados no campo da redução da pobreza e da desigualdade. Na ocasião, os seguintes Estados expressaram votos de congratulação ao Brasil: Mauritânia, Nepal, Noruega, Palestina, Peru, Filipinas, Quatar, Ucrânia, Venezuela, Vietnã, Austrália, China, Equador, Hungria, Índia e Malásia. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2012a, *passim*).

Em que pese o amplo reconhecimento dos méritos brasileiros no concernente ao combate à pobreza, constaram 11 (onze) recomendações a respeito do tema na avaliação de 2012. Eis o texto das sugestões elaboradas pelos países membros:

Compartilhe suas melhores práticas no âmbito da redução da pobreza e da promoção da igualdade social a nível bilateral e multilateral (Líbano);
 Continue em seu esforço para eliminar a pobreza extrema e incluir nas suas políticas sociais aqueles que são mais vulneráveis, especialmente mulheres, crianças, afro-descendentes, indígenas, idosos e pessoas com deficiência (Equador);
 Examinar a possibilidade de alargar o âmbito de aplicação e o população-alvo do programa "Bolsa Família", que visa a redução da pobreza, e redobrar os seus esforços para reduzir as desigualdades sociais (Marrocos);
 Continuar a desenvolver esforços para reduzir a pobreza e aumentar, se possível, os recursos necessários para os programas atuais, como o "Bolsa Família" (Grécia);
 Prosseguir os seus esforços para combater a pobreza e as disparidades sociais (Paquistão);
 Buscar estratégias de luta contra a pobreza e as desigualdades sociais (Senegal);
 Ação continuada na erradicação da pobreza extrema (Sri Lanka);
 Reforçar as medidas de erradicação da pobreza, bem como a redução de lacunas de desenvolvimento socioeconómico entre as regiões e grupos sociais (Vietnã);
 Continuar a desenvolver sua estratégia de redução da pobreza e proteger os direitos de grupos vulneráveis de modo a alcançar o desenvolvimento económico e social sustentável (China);
 Assegurar a igualdade de acesso aos programas de redução da pobreza, particularmente para as famílias indígenas (Egipto);
 Continuar programas e medidas destinadas a eliminar a pobreza e aumentar o desenvolvimento socio-económico do país (Cuba); e
 Manter o compromisso de redução da pobreza (Santa Sé). (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2012a, p. 14 e ss., tradução nossa).⁷¹

⁷¹ No original: Share its best practices within poverty reduction and the promotion of social equality at the bilateral and multilateral level (Lebanon); Continue in its effort to eliminate extreme poverty and include in its social policies those who are most vulnerable, especially women, children, Afro-descendants, indigenous peoples, the elderly and persons with disabilities (Ecuador); Examine the possibility of expanding the scope of application and the target population of the "Bolsa Familia" programme aimed at reducing poverty and redouble its efforts to reduce social inequalities (Morocco); Continue efforts to reduce poverty and increase, if possible, the necessary resources for current programmes, such as the "Bolsa Familia" (Greece); Continue its efforts to combat poverty and social disparities (Pakistan); Pursue strategies fighting against poverty and social inequalities (Senegal); Continued action in eradicating extreme poverty (Sri Lanka) Strengthen measures in poverty eradication as well as in reducing socio-economic development gaps among regions and social groups (Viet Nam); Continue to move forward its poverty reduction strategy and protect the rights of vulnerable groups so as to achieve sustainable economic and social development (China); Ensure equal access to poverty reduction programmes, particularly for indigenous families (Egypt); Continue programmes and measures aimed at eliminating poverty and increasing the socio-economic development of the country (Cuba); Maintain the commitment to poverty reduction (Holy See).

Como se pode observar, a revisão por pares constitui um importante mecanismo de diálogo entre países acerca de assuntos relevantes como a pobreza e, certamente, contribui para que os Estados se comprometam com a observância dos direitos humanos, sob pena de serem constrangidos perante a comunidade internacional.

5.2.4 Comitê de Direitos Humanos

O art. 28 do PIDCP prevê a criação de um Comitê de Direitos Humanos e a Parte IV do referido pacto, que abrange os artigos 28 a 45, é integralmente dedicado à regulamentação do aludido Comitê.

Composto por 18 membros, o Comitê de Direitos Humanos não deve ser confundido com o Conselho de Direitos Humanos estudado no tópico anterior. Entre as principais diferenças entre tais organismos, sublinha-se que a competência do Comitê de Direitos Humanos é restrita aos direitos previstos no PIDCP. Ademais, enquanto o Conselho de Direitos Humanos foi previsto, inicialmente, como um órgão subsidiário da Assembleia Geral, o Comitê de Direitos Humanos constitui órgão autônomo.

O PIDCP deu ao Comitê de Direitos Humanos uma configuração de órgão técnico e, não, político. Os seus membros, pois, são eleitos e exercem suas atribuições a título pessoal. É o que se infere da leitura integral do art. 28 do PIDCP. (BRASIL, 1992b). Em outros termos, “Os membros do Comitê exercerão suas funções a título pessoal, não como representantes de seus governos. Portanto, o trabalho do Comitê deve ser politicamente imparcial.” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015a, p. 12, tradução nossa)⁷². Por esse motivo, os membros não participam da avaliação dos relatórios enviados por seus países de origem e nem da apreciação das comunicações que lhes são dirigidas. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015a, p. 13).

A função primordial do Comitê de Direitos Humanos é monitorar a observância dos direitos previstos no PIDCP pelos Estados-Parte. Conforme a regulamentação levada a efeito pelo próprio PIDCP, o Comitê de Direitos Humanos desempenha sua função de monitoramento de duas formas: os relatórios periódicos e as comunicações interestatais.

Os Estados-Parte estão obrigados a enviar ao Comitê de Direitos Humanos, periodicamente, relatórios reportando a situação dos direitos previstos no PIDCP em seus respectivos territórios. É o que estabelece o art. 40 do Pacto. (BRASIL, 1992b).

O primeiro relatório do Brasil foi enviado em 1995 e o segundo, em 2005. O

⁷² No original: Members of the Committee serve in their personal capacity, not as representatives of their Governments. Therefore, the proceedings of the Committee should be politically impartial.

relatório de 1995 trata da pobreza sob três aspectos importantes. Primeiramente, relatando a situação brasileira em relação ao art. 24 do PIDCP, que trata dos direitos das crianças e adolescentes, o relatório aponta que a pobreza representa um desafio para a promoção dos direitos dessa população específica. O relatório informa que, em 1988, 30,6% da população entre 0 e 17 anos de idade pertenciam a famílias, cuja renda *per capita* mensal não ultrapassava um quarto do salário mínimo; e 54% integravam famílias com renda mensal *per capita* inferior ou igual à metade do salário mínimo. Ainda tratando do art. 24, o relatório sublinha o fato de que, na região nordeste, a desigualdade de renda é mais flagrante e a pobreza absoluta atingia 56,6% da população de idade entre 0 e 17 anos. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1995, p. 53-54).

Em outro trecho, tratando do art. 27 do PIDCP, cujo tema são os direitos das minorias étnicas, o relatório apresenta a seguinte conclusão:

No fim das contas, a falta de recursos para inspecionar as áreas indígenas, os problemas relacionados ao Poder Judiciário e o estado de pobreza de grande parte da população do Brasil são as principais causas de invasão de áreas ricas em recursos reservadas às populações indígenas. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1995, p. 63, tradução nossa).⁷³

O Comitê de Direitos Humanos não apresentou questões ao Relatório submetido pelo Brasil em 1995. Nas conclusões finais do Comitê, entretanto, registrou-se que: “As enormes disparidades na distribuição da riqueza entre diferentes camadas da população parece ser um fator importante por trás dos fenômenos descritos no relatório que são incompatíveis com o gozo dos direitos mais básicos protegidos pelo Pacto.” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1996b, p. 2, tradução nossa).⁷⁴

Entre as recomendações constantes das Conclusões Finais apresentadas pelo Comitê de Direitos Humanos acerca do relatório de 1995, merece destaque, ainda, as recomendações no sentido de reduzir a mortalidade infantil; combater o trabalho escravo e infantil; e assegurar acesso à saúde e educação básica para as minorias raciais e comunidades indígenas. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1996b, p. 5).

No Relatório apresentado ao Comitê de Direitos Humanos em 2005, a primeira vez em que se faz alusão à pobreza é ao tratar do art. 2º do PIDCP, que cuida do acesso a meios efetivos para a garantia dos direitos previstos no Pacto. Na ocasião, o Relatório mencionou a

⁷³ No original: In the end, it is the lack of resources for inspecting indigenous areas, problems regarding the Judiciary and the state of poverty of much of Brazil's population are the main causes of encroachment on areas rich in resources that have been set aside for indigenous populations.

⁷⁴ No original: The enormous disparities in distribution of wealth between different sections of the population would appear to be a major factor behind phenomena described in the report that are incompatible with the enjoyment of the most basic rights protected under the Covenant.

pobreza como obstáculo ao acesso à justiça, na medida em que as pessoas que se encontram em situação de pobreza não possuem informações adequadas acerca dos seus direitos e nem dispõem dos meios adequados para acessar as Cortes de Justiça. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2005c, p. 10).

Ao reportar a situação da igualdade entre homens e mulheres, tratada no art. 3º, o Relatório de 2005 estabelece uma relação entre pobreza e violência doméstica, como elementos de um ciclo vicioso. Isto é, de acordo com o Relatório, a violência doméstica está fortemente relacionada à dependência econômica da mulher, denominada feminização da pobreza, que, por sua vez, representa um significativo obstáculo para que a mulher desenvolva suas potencialidades e usufrua dos seus direitos, o que fortalece sua dependência econômica. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2005c, p. 13).

No trecho correspondente ao art. 6º, cujo objeto é o direito à vida, a pobreza é mencionada pelo Relatório como a principal causa subjacente às diversas violações de direitos sofridas pelas crianças de rua, em que pese a existência de outros fatores. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2005c, p. 24).

A respeito do art. 24, que traz os direitos inerentes à criança, a pobreza e a desigualdade são, mais uma vez, citadas como as principais dificuldades à implementação efetiva de direitos. De acordo com relatório:

A distribuição de renda no Brasil constitui um dos problemas mais graves do país. Devido à extrema desigualdade da distribuição da riqueza, a educação adequada de crianças revela-se um desafio difícil. Uma elevada percentagem de crianças brasileiras é nascida e criada em condições de pobreza e exclusão. [...] Crianças e adolescentes são vitimados nas ruas, mais notadamente aqueles que vivem nas ruas, como resultado da pobreza extrema e / ou violência doméstica. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2005c, p. 73, tradução nossa).⁷⁵

Quanto ao direito à igualdade, previsto no art. 26 do PIDCP, o Brasil reconhece, no Relatório de 2005, que existem graves distorções no que concerne a brancos e negros, já que para cada 10 pessoas vivendo na pobreza, aproximadamente 7 são negros. Além disso, enquanto para os brancos a probabilidade de viver na pobreza é de 22%, para os negros essa probabilidade chega a 48%. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2005c, p. 78).

Nas considerações feitas pelo Comitê de Direitos Humanos acerca do Relatório apresentado pelo Brasil em 2005, merecem realce as relativas à igualdade de gênero no trabalho,

⁷⁵ No original: Income distribution in Brazil constitutes one of the country's most serious problems. Because of the extreme inequality of wealth distribution, the adequate education of children stands as a difficult challenge. A high percentage of Brazilian children are born and raised in conditions of poverty and exclusion. [...] Children and adolescents are victimized on the streets, most notably those who live on the streets as a result of extreme poverty and/or domestic violence.

à redução da diferença educacional entre brancos e negros e, especialmente, a que chama atenção para a desproporcional taxa de mortalidade infantil entre crianças negras aparentemente em condições de extrema pobreza. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2005d, p. 2-4). O Brasil não apresentou respostas específicas a essas considerações.

Nas Conclusões Finais apresentadas pelo Comitê de Direitos Humanos a respeito do relatório submetido pelo Brasil em 2005, não houve menção direta ao problema da pobreza, ao contrário do que aconteceu relativamente ao relatório de 1995. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2005e, *passim*).

Outro mecanismo previsto pelo PIDCP são os Comentários Gerais do Comitê de Direitos Humanos. Essa ferramenta é citada no art. 40, § 4º, do PIDCP:

O Comitê estudará os relatórios apresentados pelos Estados Partes do presente Pacto e transmitirá aos Estados Partes seu próprio relatório, bem como os **comentários gerais que julgar oportunos**. O Comitê poderá igualmente transmitir ao Conselho Econômico e Social os referidos comentários, bem como cópias dos relatórios que houver recebido dos Estados Partes do presente Pacto. (BRASIL, 1992, grifo nosso).

A despeito de estarem inseridos no art. 40 do PIDCP, que regulamenta os relatórios periódicos, os Comentários Gerais não são dirigidos a um relatório ou a um país específico. Antes, constituem a concepção oficial do Comitê de Direitos Humanos acerca de um determinado artigo ou tópico do Pacto. A função primordial dos Comentários Gerais é clarificar o escopo e o significado dos direitos previstos no PIDCP, tornando mais explícitas, por consequência, as obrigações impostas aos Estados-Parte.

A necessidade de densificar o significado das normas estabelecidas no Pacto decorre da constatação de que, em sua maioria, essas normas são dispostas em termos gerais, vagos. Ademais, por meio dos Comentários Gerais o Comitê pode atualizar o significado das normas, adequando-as às mudanças contextuais. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015a, p. 24-25). Atualmente, o Comitê de Direitos Humanos possui 35 Comentários Gerais. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015c).

O PIDCP prevê, ainda, além dos relatórios periódicos e dos comentários gerais, o mecanismo das comunicações interestatais, regulado pelos artigos 41 a 45. Em suma, O PIDCP prevê que os Estados-Parte podem reconhecer a competência do Comitê de Direitos Humanos para apreciar comunicações feitas por um Estado-Parte a respeito do não cumprimento das obrigações impostas pelo Pacto por outro Estado-Parte. (BRASIL, 1992b).

A ideia é possibilitar que exista uma vigilância mútua entre os Estados-Parte do PIDCP quanto ao cumprimento das obrigações nele estabelecidas. As comunicações interestatais, portanto, são, na verdade, denúncias levadas a efeito por um Estado-Parte em

relação a outro. Esse mecanismo, embora de inegável valia, na medida em que expõe a não-observância dos direitos previstos no Pacto à crítica de outros países, nunca foi utilizado. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015d).

Importante avanço para a *international accountability*⁷⁶ foi a previsão de petições individuais dirigidas ao Comitê de Direitos Humanos, que ocorreu por ocasião da formalização do Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos de 16 de dezembro de 1966, ratificado pelo Brasil e promulgado por meio do Decreto Legislativo Nº. 311 de 2009.

Esse mecanismo, de nítido caráter democratizante, é, sem dúvida, fundamental na defesa dos direitos humanos, já que permite à própria vítima, observada a ineficácia do seu Estado de origem, submeter o seu caso às instâncias internacionais.

A comunicação individual, conforme o Regulamento Interno do Comitê de Direitos Humanos, também pode ser dirigida por meio de terceiros em favor da vítima, quando esta, em face das circunstâncias, não estiver apta a apresentar, por si só, a comunicação. O art. 96 do Regulamento Interno do Comitê de Direitos Humanos resume os requisitos para a admissibilidade das comunicações individuais:

- (A) que a comunicação não é anônima e que emana de um indivíduo, ou indivíduos sujeitos à jurisdição de um Estado-Parte do Protocolo Facultativo;
- (B) Que os pedidos individuais, de uma forma suficientemente fundamentada, sejam de uma vítima de violação por esse Estado-Parte de qualquer dos direitos previstos no Pacto. Normalmente, a comunicação deve ser apresentada pelo indivíduo pessoalmente ou por representante desse indivíduo; uma comunicação apresentada em nome de uma suposta vítima pode, contudo, ser aceita quando o indivíduo em questão se revela impossibilitado de apresentar a comunicação pessoalmente;
- (C) que a comunicação não constitui um abuso do direito de submissão. Um abuso do direito de submissão não é, em princípio, a base de uma decisão de inadmissibilidade *ratione temporis* em razão do atraso na apresentação. No entanto, a comunicação pode constituir um abuso do direito de submissão, quando o pedido for apresentado depois de 5 anos a partir do esgotamento dos recursos internos pelo autor da comunicação, ou, quando aplicável, após 3 anos a partir da conclusão de outro procedimento internacional de investigação ou apuração, salvo se houver razões que justifiquem o atraso, tendo em conta todas as circunstâncias da comunicação;
- (D) que a comunicação não é incompatível com as disposições do Pacto;
- (E) Que a mesma questão não está sendo examinada em outro procedimento de investigação ou apuração internacional;
- (f) Que o indivíduo esgotou todos os recursos internos disponíveis. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015e, p. 18-19, tradução nossa).⁷⁷

⁷⁶ O termo *accountability* não possui tradução exata para o português, mas, no âmbito do Direito Internacional, a expressão diz respeito aos mecanismos existentes tendentes a concretizar a responsabilização daqueles que descumprem obrigações previstas nas normas internacionais, com vistas a dar efetividade a estas.

⁷⁷ No original: (a) That the communication is not anonymous and that it emanates from an individual, or individuals, subject to the jurisdiction of a State party to the Optional Protocol; (b) That the individual claims, in a manner sufficiently substantiated, to be a victim of a violation by that State party of any of the rights set forth in the Covenant. Normally, the communication should be submitted by the individual personally or by that individual's representative; a communication submitted on behalf of an alleged victim may, however, be accepted when it appears that the individual in question is unable to submit the communication personally; (c)

De modo inegável, o mecanismo das comunicações individuais amplia o acesso ao Comitê de Direitos Humanos. Nada obstante, embora o Brasil tenha ratificado o protocolo facultativo desde 2009, até o presente momento não consta nenhum caso na jurisprudência do Comitê de Direitos Humanos de comunicação individual em desfavor do Estado brasileiro.

De toda maneira, os ciclos de relatórios implementados perante o Comitê de Direitos Humanos se mostram bastante efetivos no que diz respeito ao monitoramento da observância dos direitos previstos no tratado.

5.2.5 Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CDESC)

O PIDESC, assim como o PIDCP, prevê mecanismos que visam a assegurar o cumprimento dos direitos nele inseridos. Todavia, o PIDESC não previu a criação de um órgão específico para centralizar as ações tendentes a garantir a observância das obrigações impostas pelo Pacto aos Estados-Parte, nos moldes do Comitê de Direitos Humanos previsto pelo PIDCP. A princípio, pois, esse papel foi outorgado ao Conselho Econômico e Social. É o que se extrai do artigo 16, que abre o capítulo IV do PIDESC. (BRASIL, 1992b).

Em 1985, entretanto, por meio da Resolução N°. 17 daquele ano, o Conselho Econômico e Social criou o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, órgão, a partir de então, encarregado pela execução das funções de monitoramento atribuídas ao Conselho Econômico e Social no PIDESC. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1985). Desse modo, no que concerne às funções de monitoramento, onde se lê “Conselho Econômico e Social” no PIDESC, deve-se ler “Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais”.

Assim como o Comitê de Direitos Humanos, o CDESC possui 18 membros. Outrossim, trata-se de órgão técnico e, não, político, de modo que os membros do CDESC não representam os interesses dos seus respectivos estados. Na verdade, são escolhidos em razão dos seus conhecimentos técnicos especializados. No mais, aplicam-se ao CDESC os comentários a respeito do Comitê de Direitos Humanos.

Até o presente momento, o Brasil submeteu dois relatórios ao CDESC: um em 2001

That the communication does not constitute an abuse of the right of submission. An abuse of the right of submission is not, in principle, a basis of a decision of inadmissibility *ratione temporis* on grounds of delay in submission. However, a communication may constitute an abuse of the right of submission, when it is submitted after 5 years from the exhaustion of domestic remedies by the author of the communication, or, where applicable, after 3 years from the conclusion of another procedure of international investigation or settlement, unless there are reasons justifying the delay taking into account all the circumstances of the communication; (d) That the communication is not incompatible with the provisions of the Covenant; (e) That the same matter is not being examined under another procedure of international investigation or settlement; (f) That the individual has exhausted all available domestic remedies.

e outro em 2008. No relatório de 2001, existem diversas referências à pobreza. Já na introdução, o relatório realça que a participação da sociedade civil é particularmente importante no que concerne ao desenvolvimento de políticas contra a pobreza. Ainda na introdução, ressalta-se que o Brasil tem realizado ajustes em seus programas de governo, levando em conta o desenvolvimento social e não apenas o crescimento econômico, circunstância particularmente significativa no que diz respeito aos programas de combate à pobreza. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2001, p. 5-6).

Ao reportar a situação brasileira quanto à observância do art. 6º do PIDESC, que trata do direito ao trabalho, o relatório reconhece que a pobreza é um obstáculo ao aprimoramento profissional de determinados grupos. O relatório afirma que tais grupos não possuem outra forma de buscar aprimoramento, senão por meio de serviços prestados pelo Estado. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2001, p. 34).

No trecho do relatório dedicado ao art. 10 do PIDESC, que estabelece a proteção da família, da maternidade e das crianças e adolescentes, reconhece-se a associação entre o trabalho infantil e o contexto de pobreza, exclusão social e desigualdade. Ressalta-se ainda que o trabalho rural infantil, embora tenha como propósito melhorar a renda familiar e garantir a sobrevivência, representa um alto custo social a longo prazo, pois tende a perpetuar a situação de pobreza. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2001, p.98-101).

Ao tratar do direito a um nível de vida adequado, previsto no art. 11 do PIDESC, o relatório adota, nitidamente, a concepção de que ter esse direito efetivado significa estar livre da pobreza. Nesse contexto, a análise parte da definição de um indicador de pobreza, destacando-se, de antemão, que o Brasil não possui um índice oficial de pobreza, embora utilize amplamente índices baseados no método das linhas de indigência.⁷⁸ (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2001, p. 108).

O relatório, baseado na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) realizado no ano de 1997, aponta que, no período, 15% dos brasileiros viviam abaixo da linha de pobreza extrema, isto é, sem renda necessária para adquirir a cesta ideal de alimentos necessários à subsistência. Outros 34% viviam abaixo da linha da pobreza. Assim, de acordo com o relatório, 24 milhões de pessoas podiam ser classificadas como indigentes e 54 milhões como pobres. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2001, p. 115).

A pesquisa revelou, ainda, a existência de grupos mais vulneráveis. Segundo o PNAD de 1997, 66% da população rural vive abaixo da pobreza. Entre as crianças, o grupo

⁷⁸ Sobre linhas de pobreza, linhas de indigência e outros conceitos relacionados a índices para mensurar a pobreza, ver o Capítulo 3 deste trabalho.

composto por aquelas com idade até 15 anos é o mais vulnerável, já que 49% das crianças que integram esse grupo são pobres. Há, outrossim, uma nítida desvantagem da população não-branca. Desse grupo, 50% vivem abaixo da linha da pobreza, ao passo que, entre os brancos, o percentual é de 24%. Entre as regiões geográficas, o Nordeste é a mais vulnerável, tendo 65% da sua população vivendo abaixo da linha de pobreza. Os dados disponíveis não apontam uma diferença significativa entre gêneros. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2001, p. 115).

Diante do relatório apresentado pelo Brasil em 2001, o CDESC elaborou em 2002 uma lista de considerações. Nesse documento, o CDESC demanda, de modo específico, o fornecimento de dados que indiquem a quantidade de pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza de acordo com a etnia, o sexo e a idade. Pede-se, ainda, que o Brasil informe se possui uma estratégia anti-pobreza e quais são as dificuldades e o nível de sucesso na implementação dessa estratégia. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. 2002a, p. 2).

A partir de dados fornecidos pela UNESCO, que indicavam um total de 20 milhões de crianças vivendo abaixo da linha da pobreza, o CDESC teceu consideração para que o Brasil informasse se esse percentual havia sido reduzido. O CDESC demandou, também, dados mais específicos acerca do trabalho infantil. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. 2002a, p. 2).

Em outro ponto das considerações apontadas pelo CDESC, destaca-se que, apesar do alto índice de pobreza nas zonas rurais, a reforma agrária, de acordo com o relatório enviado em 2001, não desponta como prioridade para o governo brasileiro. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. 2002a, p. 6).

O Brasil não apresentou respostas às considerações do CDESC acerca do relatório submetido em 2001.

Nas conclusões finais do ciclo do relatório de 2001, o CDESC manifestou expressa preocupação com a persistência da pobreza, apesar dos indicadores de redução pontuados no relatório. Nas palavras do CDESC, “Apesar dos esforços empreendidos pelo Estado-parte para reduzir a pobreza, o Comitê está preocupado com a persistência da pobreza no Estado-Parte, especialmente no Nordeste e nas áreas rurais e entre os afro-brasileiros e os grupos desfavorecidos e marginalizados.” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2003b, p. 4, tradução nossa).⁷⁹

⁷⁹ No original: In spite of the efforts taken by the State party to reduce poverty, the Committee is concerned about the persistence of poverty in the State party, especially in the north-east and in rural areas and among Afro-Brazilians and disadvantaged and marginalized groups.

Entre as sugestões e recomendações do CDESC a respeito da pobreza, colhe-se a seguinte: A Comissão insta o Estado a tomar medidas eficazes para combater o problema da pobreza, incluindo a criação de um Plano Nacional de Ação contra a Pobreza, que inclua os direitos econômicos, sociais e culturais. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2003b, p. 4, tradução nossa).⁸⁰

No relatório submetido ao CDESC em 2008, desde o início, a pobreza é tratada como um aspecto central das análises empreendidas no referido documento. O relatório assevera que, em que pese o relativo sucesso obtido pelas políticas de redução da pobreza, o país ainda se encontra longe de alcançar índices que lhe credenciarão a ser visto como uma nação desenvolvida. Isso porque, quando da elaboração do documento, o Brasil ainda contava com 52 milhões de pessoas, ou 30% da sua população, vivendo abaixo da linha da pobreza, situação agravada pela grande disparidade dos índices observados em razão da raça, do gênero e da região. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2008b, p. 5).

O relatório destaca várias ações dirigidas ao combate à pobreza implementados pelo Brasil em áreas específicas, como a proteção ao trabalho, atenção aos trabalhadores rurais e a proteção à família. Há um destaque especial para o Programa Bolsa Família, que, em resumo, consiste em transferir renda diretamente para famílias que se encontram em situação de extrema vulnerabilidade. Este e outros programas contribuíram para reduzir os índices de extrema pobreza, de modo que o Brasil, quando da elaboração do relatório, tinha reduzido o percentual da população vivendo em extrema pobreza, sob o critério adotado pelo Banco Mundial, de 9,9% em 1990, para 5,7% em 2003, praticamente atingindo o Primeiro Objetivo de Desenvolvimento do Milênio. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2008b, *passim*).

Entre as indagações levantadas pelo CDESC a respeito do relatório de 2008, três tocam, de modo direto, no assunto da pobreza. A primeira consideração é concerne à situação socioeconômica dos povos indígenas. O CDESC pede ao Brasil que forneça dados específicos das condições desses povos e, em especial, a incidência de pobreza, a expectativa de vida, as taxas de analfabetismo e o acesso ao emprego. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2008c, p. 1).

Ao tratar do art. 11 do PIDESC, o CDESC questiona o Brasil sobre os passos adotados no sentido de reduzir a pobreza e se existe um prazo estabelecido para alcançar os objetivos do Estado atinentes a esse problema-chave. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES

⁸⁰ No original: The Committee urges the State party to take effective measures to combat the problem of poverty, including the setting up of a National Plan of Action against Poverty that includes economic, social and cultural rights.

UNIDAS, 2008c, p. 4).

Por último, o CDESC demonstra preocupação com o alto índice de abortos clandestinos registrado no relatório de 2008 e requer que o Brasil comente sobre os fatores que proporcionam tal conjuntura, em particular, aqueles relacionados à pobreza, à exclusão e à falta de acesso à informação. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2008c, p. 5).

Em resposta aos questionamentos pontuados pelo CDESC acerca do relatório de 2008, o Brasil apresentou um circunstanciado documento de 97 páginas. Em atenção à questão da situação socioeconômica dos indígenas, o documento esclareceu que existe uma grande preocupação com esses povos, que contam, inclusive, com a proteção de normas constitucionais. Informou, todavia, que não existem dados específicos pertinentes à real situação de pobreza dos povos indígenas. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2009b, p. 8).

Sobre a indagação relativa aos passos realizados no sentido de desenvolver mecanismos efetivos de combate à pobreza, o Estado brasileiro apresentou como resposta uma série de dados estatísticos baseados no PNAD, os quais apontam para uma significativa redução no quadro de pobreza no Brasil. De acordo com os dados apresentados,

[...] entre 2002 e 2007, a percentagem de pessoas que vivem em situação de pobreza (renda familiar per capita inferior a um salário mínimo) caiu de 43,5 por cento para 30,3 por cento. Além disso, a desigualdade continuou a diminuir nesse período. O índice Gini caiu de 0,593 em 2001 para 0,552 em 2007, uma queda de 7,0 por cento. O declínio na desigualdade também é demonstrado pelo fato de que, em 2002, os 20 por cento mais ricos tinham uma renda 24,7 vezes maior do que os 20 por cento mais pobres, enquanto os dados da PNAD mostram que esta relação caiu para 20,2, refletindo um incremento maior da renda dos pobres em relação à renda dos ricos nos últimos anos. No que diz respeito à pobreza extrema, os dados mostram que, enquanto 20,5 por cento da população vivia na pobreza extrema em 2002, esse número caiu para 11,5 por cento em 2007. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2009b, p. 64, tradução nossa).⁸¹

Além disso, no mencionado documento, o Brasil informa que, com esses dados, atingiu o Objetivo de Desenvolvimento do Milênio de reduzir para metade o número de pessoas vivendo em extrema pobreza até 2015, de 8,8% da população em 1990 para 4,2% em 2005. Destacou-se, ademais, que, desde 2005, o Brasil é considerado pela ONU um dos países com

⁸¹ No original: [...] between 2002 and 2007 the percentage of people living in poverty (per capita family income less than one minimum wage) dropped from 43.5 per cent to 30.3 per cent. In addition, inequality continued to decline in this period. The Gini index fell from 0.593 in 2001 to 0.552 in 2007, a 7.0 per cent drop. The decline in inequality is also shown by the fact that in 2002, the richest 20 per cent had an income 24.7 times greater than the poorest 20 per cent, while PNAD data show that this ratio dropped to 20.2, reflecting a higher increase in the income of the poor than in the income of the rich in recent years. With regard to extreme poverty, the data show that while 20.5 per cent of the population lived in extreme poverty in 2002, that figure dropped to 11.5 per cent in 2007.

alto Índice de Desenvolvimento Humano, quando alcançou o índice de 0,802. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2009b, p. 65).

A principal explicação para esse fato, de acordo com a resposta brasileira enviada ao CDESC, é a utilização de programas de transferência de renda, em especial o Programa Bolsa Família. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2009b, p. 66).

Quanto à relação entre a pobreza e o alto índice de abortos ilegais, não há nenhuma referência na resposta oferecida pelo Brasil. Por outro lado, o documento menciona a pobreza como causa de outro problema ressaltado pelo CDESC: a evasão escolar infantil. Mais uma vez, o Brasil destaca o importante papel desempenhado pelo programa Bolsa Família. Tal programa, que consiste em transferir renda às famílias pobres e extremamente pobres, impõe, como condição para a continuidade do benefício, a frequência escolar das crianças que integram as famílias beneficiadas. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2009b, p. 90).

Nas considerações finais do CDESC acerca do relatório brasileiro de 2008, destacou-se uma séria preocupação com a situação da população negra. O CDESC constatou que, em que pesem a melhoria da expectativa de vida e a redução da pobreza entre 2001 e 2004, ainda há uma notável disparidade entre negros e brancos. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2009c, p. 4).

Ainda no campo da pobreza, o CDESC sublinhou que, apesar das grandes contribuições proporcionadas pelo Programa Bolsa Família, este programa está sujeito a diversas limitações. Em face disso, recomendou fortemente ao Brasil:

- (a) Tomar todas as medidas necessárias para alargar o Programa Bolsa Família a fim cobrir o grande número de famílias que não recebem o benefício;
- (b) Melhorar a eficácia do programa, redirecionando mecanismos para garantir a igualdade de acesso às famílias mais pobres, particularmente as famílias indígenas;
- (c) Aumentar o benefício no âmbito do programa, a fim de permitir aos destinatários desfrutar de seus direitos básicos à alimentação e à moradia;
- (d) Considerar tornar o benefício universalmente disponível, a fim de garantir um rendimento mínimo garantido, em especial para as pessoas e famílias mais desfavorecidas e marginalizadas;
- (e) Assegurar que o programa integre direitos econômicos, sociais e culturais, em conformidade com a declaração do Comitê sobre a Pobreza e o Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, adotado em 4 de Maio de 2001 (E/C.12/2001/10). (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2009c, p. 7, tradução nossa).⁸²

⁸² No original: (a) Take all necessary measures to extend the Family Grant Programme to cover the large number of families that do not receive the benefit; (b) Improve the efficacy of the Programme by reviewing targeting mechanisms to ensure equal access for the poorest families, particularly indigenous families; (c) Increase the rent benefit under the Programme in order to enable recipients to enjoy their basic rights to food and housing; (d) Consider making the benefit universally available in order to ensure a guaranteed minimum income, in particular for the most disadvantaged and marginalized persons and families; (e) Ensure that the Programme integrates economic, social and cultural rights in line with the Committee's Statement on Poverty and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, adopted on 4 May 2001 (E/C.12/2001/10).

A pobreza foi objeto das observações finais do CDESC, outrossim, quando da análise da mortalidade materna. O referido comitê constatou que as mulheres que integram grupos marginalizados, como os afrodescendentes, indígenas e a população rural, estão sujeitas a um índice maior de mortalidade materna. Por esse motivo, o CDESC recomendou a adoção de medidas para garantir às pessoas pobres acesso à saúde básica gratuita. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2009c, p. 9).

O PIDESC não prevê a possibilidade de recebimento pelo CDESC de comunicações interestatais ou comunicações individuais. Tais medidas são previstas no Protocolo Facultativo ao PIDESC de dezembro de 2008. Até o presente momento, porém, o Brasil não ratificou tal protocolo.

Os ciclos de relatórios, mais uma vez, demonstram seu potencial enquanto ferramenta para, não apenas monitorar o cumprimento dos direitos humanos, mas, também, para auxiliar os Estados a compreenderem o conteúdo e o escopo das normas de direitos humanos, o que contribui para que as políticas públicas sejam desenvolvidas de um modo adequado ao direito internacional dos direitos humanos.

5.2.6 Comitê sobre a Eliminação da Discriminação Racial (CEDR), Comitê sobre a Eliminação da Discriminação Contra a Mulher (CEDM) e Comitê para os Direitos da Criança (CDC)

Três outros tratados de direitos humanos criaram comitês específicos que podem contribuir, direta ou indiretamente, para o combate à pobreza. A Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (COEDR) cria e regulamenta, nos artigos 8º a 16, o Comitê sobre a Eliminação da Discriminação Racial (CEDR).

Na Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (COEDM) também existe previsão de criação de um Comitê com a finalidade de fiscalizar e garantir a observância das normas nela previstas. Trata-se do Comitê sobre Eliminação da Discriminação contra a Mulher (CEDM).

A Convenção sobre os Direitos da Criança (CODC) adota, do mesmo modo, a sistemática de criação de um Comitê para “[...] examinar os progressos realizados no cumprimento das obrigações contraídas pelos Estados Partes [...]”. (BRASIL, 1990). Em razão dessa previsão, contida no art. 43, criou-se o Comitê para os Direitos da Criança (CDC).

A principal função destes comitês consiste em cobrar, receber, analisar e comentar os relatórios sistemáticos enviados pelos Estados-Parte, por força dos respectivos tratados.

Nesse sentido, o Brasil enviou dois relatórios ao CEDR: um em 1996 e outro em 2003. De acordo com o relatório de 1996, a desigualdade socioeconômica entre brancos e negros revela-se sob diversos aspectos: distribuição regional, com concentração da população negra na região mais pobre, que é o Nordeste, e nas zonas rurais; nível educacional; expectativa de vida; e renda. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1996a, *passim*).

Quanto a esse último aspecto, o relatório informa que, em 1990, a renda média dos negros correspondia a 41% da renda média dos brancos. Esse é apenas um dos dados que levou o relatório a concluir que, “[...] do ponto de vista da renda, há uma clara pirâmide, com os homens brancos no topo e as mulheres negras na base”. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1996a, p. 15, tradução nossa).⁸³

Entre as conclusões concernentes ao relatório apresentado em 1996, o CEDR obtempera que

Apesar das numerosas reformas estruturais, políticas, econômicas e sociais, as autoridades não conseguiram controlar a pobreza endêmica, agravando assim as desigualdades sociais que afetam as populações negras, indígenas e mestiças, em particular, e favorecem a emergência de uma cultura de violência. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1996c, p. 2, tradução nossa).⁸⁴

Em outro trecho, o CEDR afirma que

A informação estatística e qualitativa acerca da composição demográfica da população do Brasil, no que concerne ao gozo dos direitos políticos, econômicos, sociais e culturais, fornecida pelo relatório do Estado-parte mostra, claramente, que as comunidades indígenas, negras e mestiças sofrem de profundas desigualdades estruturais e que as medidas tomadas pelo Governo no sentido de combater eficazmente essas disparidades são ainda insuficientes. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1996c, p. 2, tradução nossa).⁸⁵

No relatório submetido pelo Brasil ao CEDR em 2003 o termo “pobreza” é mencionado em 61 oportunidades, diferentemente do relatório apresentado em 1996 que não fez sequer uma única menção direta ao termo. Muito provavelmente, essa mudança de perspectiva se deu em razão das observações exteriorizadas pelo CEDR quanto ao relatório anterior.

Já na introdução do documento de 2003, destaca-se que, apesar da melhoria em vários indicadores sociais, o Brasil não obteve êxito em reduzir a lacuna entre brancos e negros.

⁸³ No original: from the point of view of income, there is a clear pyramid, white men being situated at the top and black women at the bottom.

⁸⁴ No original: In spite of numerous structural, political, economic and social reforms, the authorities have not managed to control endemic poverty, thus exacerbating the social inequalities affecting the black, indigenous and mestizo populations in particular, and encouraging the emergence of a culture of violence.

⁸⁵ No original: The statistical and qualitative information on the demographic composition of Brazil's population and on the enjoyment of political, economic, social and cultural rights provided in the State party's report clearly show that the indigenous, black and mestizo communities suffer from deep structural inequalities and that the measures taken by the Government effectively to combat those disparities are still insufficient.

Um dado revelador, nesse sentido, é o de que 69% das pessoas vivendo em estado de extrema pobreza são negros. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2003a, p. 6).

Em resposta direta às observações feitas pelo CEDR em relação ao relatório anterior, o relatório de 2003 apresenta um longo capítulo que aborda o tema da pobreza sob vários aspectos. Nesse capítulo, o Brasil relata as diversas medidas implementadas com vistas a combater a pobreza e apresenta dados referentes à redução da população pobre e indigente, destacando, outrossim, a relevante conexão entre direitos humanos e pobreza. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2003a, p. 116 e ss.).

Nas conclusões finais do CEDR acerca do relatório de 2003, merece nota o destaque dispensado ao Programa Nacional de Ações Afirmativas adotado pelo Brasil em 2002. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2004a, p. 2).

O CEDR não recebeu nenhuma comunicação interestatal ou individual contra o Brasil.

Quanto aos direitos da mulher, embora a ratificação da COEDM, elaborada em 1979, tenha ocorrido no Brasil somente em 2002, já houve três ciclos de relatórios: 2002, 2005 e 2010. Ao indicar os fatores que dificultam a implementação das normas previstas na COEDM, o relatório de 2002 dá à pobreza papel de destaque. Nesse ponto, afirma-se que, no Brasil, a pobreza incide de modo mais pesado sobre as mulheres e, em especial, sobre as mulheres afrodescendentes. O relatório fala, ainda, de um fenômeno denominado “feminização da pobreza”, que está relacionado ao fato de ter aumentado a quantidade de mulheres que são arrimo de família. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2002c, p. 60-61).

Em importante tópico do relatório, a pobreza é apontada como um dos fatores-chaves para a exploração da mulher, notadamente a exploração sexual. De acordo com o relatório, as crianças e adolescentes pobres, em especial as negras e multadas, são as principais vítimas de exploração sexual, atividade fortemente ligada ao turismo. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2002c, p. 103).

A pobreza é citada, também, como obstáculo para o cumprimento de direitos específicos previstos na COEDM: art. 12 (igualdade de acesso à saúde), 13 (igualdade de acesso ao trabalho) e 14 (igualdade das mulheres de áreas rurais). Nas observações finais do ciclo, o CEDM registrou o seguinte:

O Comitê está preocupado com o impacto da pobreza sobre as mulheres brasileiras de ascendência africana, mulheres indígenas, mulheres chefes de família e outros grupos socialmente excluídos ou marginalizados de mulheres e sobre a sua posição de desvantagem no que diz respeito ao acesso à educação, saúde, saneamento básico, emprego, informação e à justiça. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS,

2003c, p. 97-98, tradução nossa).⁸⁶

No ciclo iniciado com o relatório apresentado em 2005, a pobreza continua sendo apontada como um significativo obstáculo à completa observância das regras antidiscriminatórias previstas no COEDM em favor da mulher. Em suma, o relatório destaca a relação entre pobreza e a exploração das mulheres, principalmente as negras, habitantes do nordeste brasileiro e com idade inferior a 16 anos. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2005a, p. *passim*).

Nas conclusões finais do ciclo, o CEDM demonstra especial preocupação com a pobreza das mulheres do campo e recomenda que as políticas e programas adotados pelo Brasil no campo do combate à pobreza rural integrem uma perspectiva de gênero. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2007, p. 6-7).

A pobreza teve menor destaque no relatório enviado pelo Brasil em 2010, sendo digno de nota a referência que se faz à relação entre a pobreza e o fenômeno de feminização da AIDS. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2010a, p. 23).

A situação de pobreza das mulheres do campo, todavia, permanece como objeto de preocupação do CEDM, que, em suas observações finais acerca do relatório de 2010, assevera o seguinte:

O Comitê toma nota das várias medidas em vigor destinadas a garantir que as mulheres rurais participem e se beneficiem do desenvolvimento rural [...]. No entanto, está preocupado com a situação de desvantagem das mulheres nas zonas rurais e remotas, que muitas vezes são as mais afetadas pela pobreza e extrema pobreza, enfrentam maiores dificuldades no acesso aos serviços de saúde e sociais e raramente participam nos processos de tomada de decisão, devido a atitudes patriarcais predominantes em comunidades rurais. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2012b, p. 8, tradução nossa).⁸⁷

A COEDM não prevê a utilização de comunicações interestaduais, mas o seu art. 29 traz a possibilidade de submeter ao CEDM controvérsias entre países acerca da interpretação ou aplicação das normas previstas na Convenção.

Do mesmo modo, a COEDM não prevê no seu texto original o mecanismo das comunicações individuais. Porém, tal medida é objeto de protocolo facultativo, o qual também foi ratificado no Brasil em 2002, por meio do Decreto Presidencial Nº. 4.316 de 30 de julho de

⁸⁶ No original: The Committee is concerned about the impact of poverty on Brazilian women of African descent, indigenous women, female heads of household and other socially excluded or marginalized groups of women and about their disadvantaged position with respect to access to education, health, basic sanitation, employment, information and justice.

⁸⁷ No original: The Committee takes note of various measures in place aimed at ensuring that rural women participate in and benefit from rural development [...]. However, it is concerned at the disadvantaged position of women in rural and remote areas, who often are the most affected by poverty and extreme poverty, face greater difficulties in obtaining access to health and social services and rarely participate in decision-making processes, due to patriarchal attitudes prevalent in rural communities.

2002. Esse mesmo protocolo facultativo prevê, outrossim, o mecanismo da investigação, que consiste na prerrogativa do CEDM de inquirir o Estado-Parte acerca de denúncias fidedignas de violações sistemáticas das normas inseridas da COEDM.

Em 2008 o Brasil foi denunciado perante o CEDM por meio de uma comunicação individual. Trata-se da Comunicação Nº. 17/2008. Maria de Lourdes da Silva Pimentel, representada pelo Centro de Direitos Reprodutivos e pela Advocacia Cidadã pelos Direitos Humanos, apresentou comunicação individual denunciando a violação dos direitos previstos nos arts. 2º e 12 da COEDM.

Em resumo, a denunciante alega que sua filha, Alyne da Silva Pimentel Teixeira, morreu porque não obteve do Estado serviços médicos adequados. A falecida encontrava-se grávida de seis meses e, após se sentir mal, dirigiu-se ao serviço médico da sua cidade, onde foi medicada e orientada a voltar para casa. Dois dias depois, retornou ao serviço médico com o quadro de saúde agravado. Detectou-se, na oportunidade, que o feto havia falecido. O feto foi retirado mediante procedimento cirúrgico. Todavia, o falecimento do nascituro já havia ocorrido há muitos dias, ocasionando complicações à saúde da mãe. Por essa razão, a mãe foi mantida em regime de internação, mas os cuidados médicos dispensados não foram suficientes para melhorar seu quadro clínico. Já em coma, a vítima enfrentou dificuldades em ser deslocada para um centro médico mais apropriado a lhe proporcionar atendimento médico adequado. Seu estado de saúde se tornou crítico e veio a falecer. A família ajuizou ação de reparação por danos materiais e morais perante o Poder Judiciário brasileiro, que não ofereceu resposta tempestiva. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2011b, *passim*).

Ao apreciar a admissibilidade da comunicação, o CEDM registrou que, embora a ação civil ajuizada pela família da vítima no âmbito do Poder Judiciário doméstico ainda estivesse pendente de solução, a demora em solucionar o caso não era razoável. Diante disso e com apoio no art. 4º, § 1º, do Protocolo Facultativo, admitiu a comunicação. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2011b, p. 18).

Quanto ao mérito, sublinha-se o seguinte trecho:

A falta de serviços de saúde materna adequados no Estado-parte que claramente falha em satisfazer as necessidades médicas e interesses específicos e característicos da mulher constitui não só uma violação do artigo 12, parágrafo 2, da Convenção, mas também discriminação contra as mulheres nos termos do artigo 12, parágrafo 1, e artigo 2 da Convenção. Além disso, a falta de serviços de saúde materna apropriados tem um impacto diferenciado sobre o direito à vida das mulheres.

O Comitê regista a afirmação da autora de que a Senhora da Silva Pimentel Teixeira sofreu de discriminação múltipla, sendo uma mulher de ascendência africana e com base na sua origem socioeconômica. A este respeito, o Comitê recorda as suas observações finais sobre o Brasil, aprovado em 15 de agosto de 2007, onde se observou a existência de discriminação de fato contra as mulheres, especialmente as mulheres dos setores mais vulneráveis da sociedade, como as mulheres de ascendência

africana. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2011b, p. 20, tradução nossa).⁸⁸

Em conclusão, o CEDM determinou que o Brasil providenciasse reparação apropriada para a autora e sua neta, filha da vítima, incluindo compensação financeira proporcional à gravidade das violações cometidas. No plano geral, entre outras orientações, recomendou ao Brasil garantir às mulheres grávidas acesso a tratamento médico adequado, de acordo com sua Recomendação Geral Nº. 24; acesso a remédios judiciais efetivos para atendimento dos direitos reprodutivos da mulher; bem como providenciar treinamento profissional adequado aos profissionais de saúde no que concerne à saúde reprodutiva da mulher. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2011b, p. 21).

Quanto aos direitos das crianças, a CODC não prevê os mecanismos de comunicação individual e interestatal, que foram tratados por meio do terceiro protocolo facultativo à convenção, de dezembro de 2011. Embora já seja signatário do mencionado protocolo desde de 2012, o Brasil ainda não o ratificou. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2015b). Resta, portanto, analisar os ciclos dos relatórios encaminhados ao CDC.

O Brasil submeteu ao CDC, até o presente momento, dois relatórios. O primeiro relativo ao período compreendido entre 1991 e 2002 e outro apresentado em 2007. O Brasil submeteu ao CDC em 2006, ainda, um outro relatório relacionado ao protocolo facultativo sobre o envolvimento de crianças em conflitos armados. Os dois primeiros abordam diretamente o problema da pobreza no contexto específico das crianças e adolescentes. No relatório tocante ao protocolo facultativo, porém, não há qualquer menção direta ao tema.

Os relatórios de 2003 e 2007 chegam a conclusões semelhantes, qual seja, a de que as crianças e adolescentes estão mais sujeitos à pobreza do que os adultos e idosos. O relatório de 2003, após constatar a disparidade, busca explicá-la nos seguintes termos:

Entre as explicações para esse fenômeno, o sistema de segurança social tem sido muito mais eficiente em reduzir os indicadores de pobreza entre os idosos. Além disso, é evidente que as crianças aumentam o risco de pobreza na família e que, apesar dos esforços significativos realizados na década de 1990, os benefícios destinados a famílias com crianças pequenas são ainda insuficientes em quantidade e valor para combater plenamente a pobreza entre os 0 a 17 anos de idade. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2003d, p. 88, tradução nossa).⁸⁹

⁸⁸ No original: The lack of appropriate maternal health services in the State party that clearly fails to meet the specific, distinctive health needs and interests of women not only constitutes a violation of article 12, paragraph 2, of the Convention, but also discrimination against women under article 12, paragraph 1, and article 2 of the Convention. Furthermore, the lack of appropriate maternal health services has a differential impact on the right to life of women. The Committee notes the author's claim that Ms. da Silva Pimentel Teixeira suffered from multiple discrimination, being a woman of African descent and on the basis of her socio-economic background. In this regard, the Committee recalls its concluding observations on Brazil, adopted on 15 August 2007, where it noted the existence of de facto discrimination against women, especially women from the most vulnerable sectors of society such as women of African descent.

⁸⁹ No original: Among the explanations for this phenomenon is that the social security system has been much more

Além disso, a pobreza é apontada como um dos principais fatores subjacentes a inúmeras situações de vulnerabilidade das crianças e adolescentes. É o caso das crianças que vivem nas ruas e se encontram sujeitas ao mais diversos tipos de abusos e exploração. Em que pese a existência de outros fatores, como crises e rupturas familiares, a pobreza é assinalada como o elemento fundamental para explicar esse contexto. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2003d, p. 55).

Outro grave cenário para adolescentes e crianças que deita suas raízes na pobreza, é o envolvimento dessa parcela da população com o uso e o tráfico de drogas. Outros fatores associados a este problema são a exclusão social e a violência. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2003d, p. 134).

Já no relatório de 2007, a pobreza é mostrada como principal explicação para que jovens se encontrem em abrigos. Consoante Pesquisa Nacional de Abrigos para Crianças e Adolescentes, 24% dos casos de internamento em abrigos são atribuídos à pobreza. A pobreza também é a principal dificuldade para que os jovens retornem as suas famílias, respondendo por 36% dos casos. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2014, p. 35).

Outro dado interessante ressaltado no relatório de 2007 é a desigualdade de gênero. O documento indica que os jovens do sexo masculino, mesmo aqueles que se vêem obrigados a abandonar os estudos para trabalhar, possuem mais oportunidades que as mulheres jovens. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2014, p. 23).

Nas observações finais do CDC sobre o relatório de 2003, destaca-se, relativamente à questão da pobreza, o seguinte trecho:

Mesmo tendo em conta a grande prioridade dada pelo Estado-parte na implementação de políticas e programas, com vista a combater a fome e a pobreza, o Comitê observa que o Brasil é um país com um nível relativamente alto de desenvolvimento e partilha das preocupações da Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais relacionadas com as persistentes e extremas desigualdades e desequilíbrios na distribuição da riqueza e dos recursos. O Comitê está preocupado com a vida de um grande número de crianças marcadas por pobreza, difícil acesso a, e qualidade deficiente dos, serviços públicos. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2004b, p. 11, tradução nossa).⁹⁰

efficient in reducing poverty indicators among the elderly. In addition, it is clear that children increase the risk of poverty in the family and that, despite the significant efforts undertaken in the 1990s, the benefits aimed at families with small children remain insufficient in quantity and amount to fully combat poverty among those 0 to 17 years of age.

⁹⁰ No original: While taking into account the high priority given by the State party in implementing policies and programmes with a view to fighting hunger and poverty, the Committee notes that Brazil is a country with a relatively high level of development, and shares the concerns of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights related to the persistent and extreme inequalities and imbalances in the distribution of wealth and resources (E/C.12/1/Add.87, para. 17). The Committee is concerned that the lives of a great number of children are marked by poverty, difficult access to, and deficient quality of, public services.

O CDC ainda não apresentou suas conclusões finais acerca do relatório submetido em 2007.

Os três Comitês examinados neste tópico reforçam a efetividade dos ciclos de relatórios, que forçando os Estados a lançarem um olhar crítico sobre seus respectivos contextos, contribuem para a inserção dos direitos humanos nas etapas de elaboração e implementação de políticas públicas.

5.2.7 Comissão Interamericana de Direitos Humanos (COMIDH) e Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH)

A Carta da OEA prevê, no art. 106, a criação de um órgão cuja atribuição precípua é promover a observância e a defesa dos direitos humanos. Trata-se da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (COMIDH), prevista no Capítulo VII da Convenção Americana de Direitos Humanos e cujo estatuto foi aprovado pela resolução AG/RES. 447 (IX-O/79), adotada pela Assembléia Geral da OEA em seu Nono Período Ordinário de Sessões, realizado em La Paz, Bolívia, em outubro de 1979.

Em resumo, conforme previsto no art. 41 da Convenção Americana de Direitos Humanos,

A Comissão tem a função principal de promover a observância e a defesa dos direitos humanos e, no exercício do seu mandato, tem as seguintes funções e atribuições:

- a. estimular a consciência dos direitos humanos nos povos da América;
- b. formular recomendações aos governos dos Estados membros, quando o considerar conveniente, no sentido de que adotem medidas progressivas em prol dos direitos humanos no âmbito de suas leis internas e seus preceitos constitucionais, bem como disposições apropriadas para promover o devido respeito a esses direitos;
- c. preparar os estudos ou relatórios que considerar convenientes para o desempenho de suas funções;
- d. solicitar aos governos dos Estados membros que lhe proporcionem informações sobre as medidas que adotarem em matéria de direitos humanos;
- e. atender às consultas que, por meio da Secretaria-Geral da Organização dos Estados Americanos, lhe formularem os Estados membros sobre questões relacionadas com os direitos humanos e, dentro de suas possibilidades, prestar-lhes o assessoramento que eles lhe solicitarem;
- f. atuar com respeito às petições e outras comunicações, no exercício de sua autoridade, de conformidade com o disposto nos artigos 44 a 51 desta Convenção; e
- g. apresentar um relatório anual à Assembléia Geral da Organização dos Estados Americanos. (BRASIL, 1992c).

Além disso, os artigos 44 e 45 da CADH prevêem, respectivamente, os mecanismos das petições individuais e comunicações interestatais perante a COMIDH. O art. 44 traz uma previsão bastante ampla quanto à legitimidade para apresentação das petições individuais:

Qualquer pessoa ou grupo de pessoas, ou entidade não-governamental legalmente reconhecida em um ou mais Estados membros da Organização, pode apresentar à Comissão petições que contenham denúncias ou queixas de violação desta Convenção por um Estado Parte. (BRASIL, 1992c).

De acordo com a regulamentação prevista na CADH, notadamente nos artigos 48 a 50, a COMIDH tem a prerrogativa de apurar as denúncias e recomendar ao Estado denunciado a adoção de medidas com vistas a reparar as violações de direitos humanos identificadas. Caso o Estado não adote as medidas recomendadas ou o faça de modo insatisfatório, a COMIDH poderá encaminhar o Caso à CIDH. É o que prevê o artigo 45 do Regulamento da COMIDH. (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2009a).

Verifica-se, pois, que o trabalho da Comissão e da Corte são complementares. Muitos dos casos submetidos à Comissão são encaminhados à Corte. Por esse motivo, a análise dos casos existentes perante esses dois órgãos envolvendo o Brasil será realizada em conjunto. Considerando que os casos mais importantes tratados pela COMIDH são aqueles encaminhados à CIDH, optou-se por limitar a análise aos casos envolvendo o Brasil com trâmite nos dois órgãos.

De início, examina-se o caso 12.066, por meio do qual a COMIDH levou ao conhecimento da Corte a situação dos trabalhadores da Fazenda Brasil Verde. O referido caso traz à tona a responsabilidade do Estado brasileiro pela violação de direitos humanos de dezenas de milhares de trabalhadores submetidos a condições de trabalho análogas a de escravo. De acordo com a fundamentação da decisão da COMIDH no caso, a extrema vulnerabilidade desse grupo de pessoas se deve principalmente à extrema pobreza, à distribuição desigual da terra, à falta de meios adequados para proteger seus direitos e à presença insuficiente de instituições do Estado. (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2015, *passim*). A CIDH ainda não apreciou o caso.

Outro caso interessante que tramitou perante a CIDH foi o 11.566. Nele, a COMIDH apurou denúncias de violência policial na Favela Nova Brasília na cidade do Rio de Janeiro. Ao fim da análise do caso, a Comissão concluiu que o Estado brasileiro era internacionalmente responsável pela morte de 26 vítimas de agressão policial, pela violação sexual de três outras vítimas e, ainda, pela impunidade dos agentes diretos desses crimes. Desse modo, declarou que o Brasil violou vários artigos da Convenção Americana de Direitos Humanos, a saber: os artigos 4.1, 5.2, 7, 8.1, 11, 19, e 25.1. (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2011, *passim*).

Entre as muitas recomendações inseridas na parte final do relatório, uma, em particular, se relaciona mais diretamente com o objeto da presente pesquisa e diz respeito a um aspecto sutil da pobreza: o estigma de que os pobres, especialmente os moradores de favelas, são criminosos. A respeito disso, a COMIDH fez a seguinte recomendação ao Estado brasileiro:

“Treinar adequadamente o pessoal policial em como lidar efetiva e eficazmente com pessoas dos setores mais vulneráveis da sociedade, incluindo crianças, mulheres, e moradores de favela, a fim de superar o estigma de que todos os pobres são criminosos.” (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2011, *passim*).

Há ainda outros 5 casos perante a COMIDH envolvendo o Brasil. O caso 12.058 tratou da violência contra um defensor de direitos humanos. O advogado Francisco Gilson Nogueira de Carvalho foi assassinado após denunciar a prática de grupos de extermínio que atuavam no Rio Grande do Norte. No contexto do caso, a pobreza aparece, mais uma vez, como elemento em comum entre as vítimas. De acordo com a decisão do caso, a COMIDH registrou o seguinte:

No Brasil, os esquadrões da morte atuam no extermínio tanto de adultos como de crianças e adolescentes, baseado numa concepção errada do combate contra o crime. As vítimas adultas geralmente são pessoas que estão relacionadas, ou são vistas como relacionadas ao delito. **As crianças e os adolescentes são, em geral, pobres** e são vistos como uma ameaça social.

[...]

39. Conforme as informações consignadas nos meios de comunicação, os meninos de ouro estavam compostos por 18 policiais considerados de “elite”, que trabalhavam sob a supervisão direta do Subsecretário de Segurança Pública do Estado do Rio Grande do Norte. O *modus operandi* dos meninos de ouro incluía incursões nos **bairros pobres** da cidade de Natal, com o propósito de efetuar operações de “limpeza social” através do uso inadequado de força letal. (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2005, p. 10-11, grifo nosso).

Nada obstante, a Corte interamericana, ao apreciar o caso, que fora nominado de Nogueira de Carvalho *et al.* vs. Brasil, afirmou que, diante do suporte fático limitado, não foi comprovada a violação, por parte do Estado brasileiro, dos direitos ao devido processo legal e à proteção judicial. (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2006b, p. 35).

No caso 12.237, a COMIDH examinou denúncia de tratamento degradante e desumano que levou à morte o cidadão brasileiro Damião Ximenes Lopes. A vítima era deficiente mental e foi internada na Casa de Repouso Guararapes, no município de Sobral, Ceará. Com poucos dias de sua internação, a vítima faleceu em razão de violência praticada por funcionários da instituição. Como conclusão do caso, a Comissão o encaminhou à Corte Interamericana de Direitos Humanos, afirmando que

O Estado é responsável pela violação dos direitos consagrados nos artigos 4, 5, 8 e 25, bem como do descumprimento da obrigação geral contida no artigo 1(1) da Convenção Americana, devido à hospitalização do senhor Damião Ximenes Lopes em condições cruéis, desumanas ou degradantes, apesar de seu dever de cuidado como garantidor de seus direitos, as violações a sua integridade pessoal, a seu assassinato; e as violações da obrigação de investigar, do direito a um recurso efetivo e das garantias judiciais relacionadas com a investigação dos fatos. (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2004).

O caso tem forte relação com o tema da pobreza, como se observa da análise

realizada pela CIDH, que, entre as razões expostas na longa fundamentação da decisão, registrou que:

[...] os Estados devem levar em consideração que os grupos de **pessoas que vivem em condições adversas e têm poucos recursos, como aqueles que vivem em extrema pobreza**, as crianças e adolescentes que estão em risco, e as comunidades indígenas, estão em maior risco de sofrer de deficiências mentais, como foi o caso do senhor Damião Ximenes Lopes. **A ligação entre a deficiência, de um lado, e a pobreza e exclusão social, de outro, é direta e significativa.** (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2006a, p. 31, grifo nosso, tradução nossa).⁹¹

Ao fim, a CIDH concluiu que o Estado brasileiro violou, em detrimento de Damião Ximenes Lopes, os artigos 1º, 4º, 5º da Convenção Americana. Em relação aos parentes da vítima, o Brasil, de acordo com a decisão em exame, violou os direitos ao devido processo legal e à proteção judicial, incorporados nos artigos 8º e 25 da Convenção. Em razão disso, a CIDH condenou o Brasil a reparar financeiramente os danos materiais e morais ocasionados à família da vítima, bem como adotar uma série de medidas administrativas com vistas a punir os responsáveis pela morte de Damião Ximenes Lopes e prevenir novas violações de direitos no tratamento de pessoas com doenças mentais. Uma dessas medidas é o desenvolvimento de educação e treinamento apropriados ao corpo profissional que lida com o tratamento das doenças mentais, como psiquiatras, psicólogos e enfermeiros. (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2006a, *passim*).

Outro caso interessante é o 12.478, que investigou o assassinato de Sétimo Garibaldi. A vítima foi morta quando um grupo de 20 pistoleiros implementou ação no sentido de despejar um grupo de “trabalhadores sem terra” de uma fazenda no Paraná. (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2007a). O caso traz à tona, como pano de fundo, uma importante questão socioeconômica diretamente relacionada à pobreza rural, qual seja, a necessidade de implementação de uma política de distribuição de terras.

O caso Garibaldi vs. Brasil foi analisado pela CIDH. Na decisão do caso, registrou-se que o Brasil violou, em relação à família da vítima, os direitos à garantia e à proteção judicial, previstos nos artigos 8º e 25 da Convenção Americana. Entre as condenações, a Corte impôs ao Brasil o dever de reparar a família da vítima, bem como realizar, em tempo razoável, uma investigação efetiva para punir os culpados pela morte de Sétimo Garibaldi. (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2009b).

⁹¹ No original: [...] the States should take into consideration that the groups of persons who live in adverse conditions and have few resources, such as those who live in extreme poverty, children and teenagers who are at risk, and indigenous communities, are at a higher risk to suffer from mental disabilities, as was the case of Mr. Damião Ximenes-Lopes. The link between the disability, on the one hand, and poverty and social exclusion, on the other, is direct and significant.

O Caso 11.552 trata do desaparecimento de 70 pessoas, entre membros do Partido Comunista do Brasil e camponeses, como consequência das ações do Exército brasileiro no período da ditadura militar, mais especificamente entre 1972 e 1975, com o objetivo de pôr fim à denominada Guerrilha do Araguaia. (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2009b).

Esse caso também foi levado à Corte, que concluiu pela responsabilidade do Estado brasileiro pelo desaparecimento forçado das vítimas, bem como pela violação de diversos direitos, como o direito à vida, à integridade física, à liberdade de pensamento e expressão, ao devido processo legal e ao tratamento humano. A Corte considerou, outrossim, que a legislação brasileira que impede a investigação dos crimes praticados por agentes do governo na época da ditadura é incompatível com as normas da Convenção Americana de Direitos Humanos. (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2010).

O caso 12.353 tem como objeto denúncias de interceptação telefônica ilegal de associações ligadas aos trabalhadores rurais. (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2007b). Na CIDH, o caso, conhecido como *Escher et al. vs. Brasil*, foi apreciado e se chegou à conclusão de que o Brasil violou os direitos à privacidade, à honra e à reputação, previstos no art. 11 da Convenção Americana. Do mesmo modo, violou o direito à livre associação. (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2009a).

Esses dois últimos casos tratam, essencialmente, de direitos civis e políticos, com inexpressiva correlação direta com o tema da pobreza. De todo modo, os casos acima analisados são suficientes para demonstrar o potencial das instâncias internacionais no campo da proteção e efetivação dos direitos humanos. Nesse sentido, Piovesan (2012, *passim*) destaca a adoção no Brasil de diversas medidas legislativas e administrativas como decorrência da ação do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos. Resumidamente, são os seguintes:

- a) Após inúmeras condenações por violência policial, foi promulgada a Lei 9.299/96, que transferiu da Justiça Militar para a Justiça Comum os crimes dolosos contra vida cometidos por policiais militares;
- b) Após o assassinato de um estudante por um deputado estadual, objeto do Caso 12263, foi editada a Emenda Constitucional 35/2001, restringindo a imunidade parlamentar;
- c) O Caso 12378 que, denunciando a situação de discriminação contra mães adotivas, implicou na elaboração da Lei 10.421/02, que estende a licença maternidade às mães adotivas;
- d) O Caso Maria da Penha, Caso 12051, que tratava da violência contra a mulher e

- resultou na publicação da Lei 11.340/2006, conhecida como Lei Maria da Penha;
- e) Os diversos casos relatando violência contra os defensores de direitos humanos influenciaram na criação do Programa Nacional de Proteção dos Defensores dos Direitos Humanos; e
 - f) Os casos relacionados à violência rural consubstanciaram importante contributo ao desenvolvimento do Programa Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo.

O rol de exemplos acima, reforça a conclusão acerca do significativo grau de efetividade do direito internacional dos direitos humanos no Brasil.

5.3 A efetividade dos direitos humanos enquanto instrumento para redução da pobreza no Brasil: balanço e perspectivas

No início deste Capítulo, discutiu-se o status normativo dos tratados de direitos humanos no Brasil. A posição consolidada na jurisprudência do STF é a de que os tratados de direitos humanos, quando incorporados ao ordenamento pátrio, assumem o status de normas supraleais, isto é, inferiores às normas constitucionais, mas superiores ao restante da legislação.

Como já se afirmou anteriormente, em que pesem as críticas lançadas contra a tese sustentada no STF, do ponto de vista prático, o status supraleal das normas de direitos humanos não representa, por si só, um obstáculo significativo a sua efetivação no Brasil. Isso porque a força normativa dos tratados de direitos humanos é muito similar a das normas constitucionais, posto que têm o poder de paralisar a legislação infraconstitucional.

Em outros termos, a legislação infraconstitucional deve se adequar às normas de direitos humanos incorporadas pelo Brasil. Além disso, a Constituição Federal de 1988 já possui um extenso rol de direitos fundamentais, que, se não é completamente semelhante ao rol de direitos previsto nos tratados de direitos humanos, muito raramente existe contrariedade direta entre um e outro.

A pesquisa jurisprudencial que se seguiu a essa discussão confirmou a tese supra. As decisões encontradas, especialmente as relacionadas ao mínimo existencial, apontam para uma sólida defesa do núcleo intangível do ser humano, que corresponde, em grandes linhas, aos direitos humanos relacionados a vida, saúde, educação básica e serviços essenciais.

Esse complexo de direitos fundamentais está intimamente relacionado à ideia de pobreza, como foi exposto no Capítulo 3. Portanto, a efetiva proteção desse núcleo intangível, como a dispensada pelo STF nas decisões examinadas, representa um significativo passo no

caminho para a redução da pobreza no Brasil.

A partir dos julgados estudados é possível observar, outrossim, que o STF adota uma concepção de pobreza bastante alinhada com as ideias que têm prevalecido na esfera internacional e, em especial, no âmbito da Organização das Nações Unidas.

Isso se torna nítido na Reclamação Constitucional Nº. 4.374/PE. Nesse processo, em que se discutia a constitucionalidade do critério estabelecido pela LOAS para a percepção do benefício previsto no art. 203, V, da Constituição Federal, o STF consignou que restringir a análise da hipossuficiência exclusivamente à renda *per capita* não atende aos anseios do legislador Constituinte. Com isso, modificou entendimento anteriormente fixado em sede de ADIN e declarou a inconstitucionalidade parcial, sem pronúncia de nulidade, do art. 20, § 3º, da Lei 8.742/1993.

A Constituição garante, no art. 203, V, um salário mínimo ao idoso ou deficiente que não puder se manter ou não puder ser mantido pela sua família. A LOAS, regulamentando a matéria, estabeleceu um critério objetivo para identificar quem não tem condições de se manter: receber menos de 1/4 do salário mínimo. Ora, a renda, como foi amplamente debatido no Capítulo 3, é algo meramente instrumental e de impacto relativo na vida das pessoas. Por esse motivo, ganhou força no âmbito internacional a concepção de pobreza como privação de capacidades, superando-se a ideia de pobreza como mera privação de renda. Com a Reclamação Constitucional Nº 4.374/PE, o STF se alinhou a esse pensamento, ao afirmar, embora em outros termos, que a renda, por si só, não é suficiente para definir quem merece e quem não merece o auxílio do governo para poder se manter.

É interessante notar, como consta da extensa fundamentação do julgado, que um dos motivos que levou o STF a modificar seu entendimento foi a grande quantidade de decisões tomadas em primeira e segunda instância, que não se limitavam a aplicar de modo estrito a previsão da LOAS. Tal fato denota algo relativamente raro no direito brasileiro, a saber, uma espécie de consenso entre as diversas instancias judiciárias, o que reforça a ideia de que os pobres podem encontrar no Judiciário um importante mecanismo para a efetivação dos seus direitos fundamentais.

Ademais, o novo entendimento do STF aproximou a implementação da política pública estabelecida no art. 203, V, da Constituição, da sistemática dos direitos humanos. Isso porque o benefício passou a ser concedido de modo mais isonômico, na medida em que pessoas na mesma situação de pobreza real, independentemente da renda, passaram a se beneficiar igualmente do auxílio.

Outro aspecto relevante na jurisprudência do Supremo é que, de acordo com o

entendimento que se encontra consolidado hoje, o Judiciário pode, não apenas garantir a observância de um direito social para uma pessoa específica, mas impor ao Executivo a adoção de políticas públicas, como, por exemplo, a construção de escolas (BRASIL, 2014d) ou, até mesmo, a implantação de núcleos da defensoria pública (BRASIL, 2014b). O Supremo Tribunal Federal vem entendendo, em resumo, que o Judiciário tem um papel na implementação de políticas públicas previstas na Constituição Federal e não executadas pelo Poder Público.

Esse contexto de atuação do Judiciário na implementação de políticas públicas é explicado por Matias (2015, p. 205), que afirma o seguinte:

A sociedade contemporânea exige novos parâmetros de repartição das funções do Estado. É que no estado democrático de direito, os direitos fundamentais gozam de execução imediata, cabendo ao Poder Público torná-los efetivos. Se a administração não efetiva os direitos fundamentais, impõe-se que o Poder Judiciário atue para a sua concretização.

Há ainda que se destacar o reconhecimento, pelo STF, da legitimidade do Ministério Público para ajuizar ações coletivas, postulando a implementação de políticas públicas voltadas ao cumprimento de deveres relacionados aos direitos econômicos e sociais. Esse fato é de extrema importância para o combate à pobreza numa perspectiva dos direitos humanos. Afinal, a pobreza dificilmente afeta pessoas de forma meramente individual, pois se manifesta coletivamente. Ademais, na perspectiva da pobreza como privação de capacidades, a sua superação demanda muito mais do que a concessão de benefícios paliativos. Requer, pois, o desenvolvimento e a implementação de políticas públicas idôneas a garantir o exercício de funcionamentos básicos como saúde e educação.

Diante dessas ponderações, conclui-se que o Poder Judiciário brasileiro oferece um ambiente consideravelmente favorável à advocacia de direitos humanos voltada para o enfrentamento da pobreza. Caso, porém, o judiciário brasileiro se mostre ineficaz nesse mister, existem, ainda, as instâncias internacionais.

Como se viu neste Capítulo, os órgãos internacionais de proteção e promoção dos direitos humanos atuam, basicamente, de duas maneiras: de ofício, com a realização dos ciclos de relatórios relativos aos tratados de direitos humanos; ou mediante provocação, por meio da apreciação de comunicações individuais, comunicações interestatais ou apuração de denúncias.

A atuação de ofício de órgãos internacionais, como o Comitê de Direitos Humanos ou o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, tem o escopo de proporcionar constante fiscalização quanto à observância das normas de direitos humanos previstas nos diversos tratados. É possível notar, ainda, que o exercício de reportar periodicamente a situação dos direitos humanos nos seus territórios tem constituído uma oportunidade para que os Estados

reflitam criticamente sobre seus respectivos contextos. Tem sido assim pelo menos com o Brasil, como ficou claro nos inúmeros relatórios analisados neste Capítulo.

A pobreza foi reconhecida pelo Brasil como um obstáculo ao preenchimento dos direitos humanos previstos no PIDCP, conforme reportado no relatório apresentado ao CDH (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1995). Do mesmo modo, o Brasil apontou a pobreza como um obstáculo relacionado aos direitos previstos no PIDESC (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2001). Tratando dos direitos relacionados à não-discriminação em função da raça ou do gênero, assim como aqueles concernentes às crianças, o Brasil identificou que três grupos sofrem maior incidência da pobreza: negros, mulheres e jovens. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1996a; 2002c; 2003d).

Os ciclos de relatórios obrigam os países a documentarem suas realidades por meio de dados estatísticos e estudos, expondo as suas vulnerabilidades perante suas próprias instituições e a sociedade civil organizada. Expõem, outrossim, as deficiências dos Estados diante dos demais membros da comunidade internacional. Nesse processo, os órgãos internacionais encarregados de fiscalizar o cumprimento das normas de direitos humanos buscam uniformizar a interpretação e a aplicação dessas normas, orientando os países a se aproximarem do patamar civilizatório idealizado nos tratados.

No caso específico do Brasil, o grave quadro de pobreza representou, durante muito tempo, motivo de grande constrangimento perante a comunidade internacional. Isso, sem dúvida, contribuiu para que a superação da pobreza se tornasse programa de governo. O Programa Bolsa Família, que, de fato, tirou milhões de pessoas da situação de pobreza absoluta, certamente tem como uma de suas razões históricas a pressão internacional exercida pelo arcabouço do direito internacional dos direitos humanos.

Para ratificar essa afirmação, calha transcrever mais uma vez, aqui, a recomendação do CIDESC no ciclo de 2003, no sentido de instar o Brasil a “[...] tomar medidas eficazes para combater o problema da pobreza, incluindo a criação de um Plano Nacional de Ação contra a Pobreza, que inclua os direitos econômicos, sociais e culturais. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2003b, p. 4, tradução nossa).⁹²

Conclusão do mesmo modo interessante e também extraída da análise dos ciclos de relatórios é a de que a ideia de trabalhar a pobreza na perspectiva dos direitos humanos já é uma realidade no Brasil, pois, em vários relatórios, esse tema recebe atenção especial. Pode-se

⁹² No original: The Committee urges the State party to take effective measures to combat the problem of poverty, including the setting up of a National Plan of Action against Poverty that includes economic, social and cultural rights.

afirmar que os relatórios demonstram de maneira concreta que, além de viável, a abordagem de direitos humanos é adequada ao enfrentamento da pobreza, como defende o ACNUDH, conforme exposto no Capítulo 4.

Diante dessas breves considerações e do que se pode extrair dos relatórios estudados neste capítulo, infere-se que a atuação de ofício ou não-contenciosa dos órgãos internacionais de proteção dos direitos humanos cumpre um importante e imprescindível papel para que o direito internacional dos direitos humanos se mostre efetivo como instrumento para a redução da pobreza no Brasil.

Quanto à atuação contenciosa das instâncias internacionais, os poucos casos envolvendo o Brasil demonstram que esse mecanismo ainda é pouco utilizado, sobretudo no combate à pobreza. Por outro lado, o resultado proporcionado pela atuação de órgãos como a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos revelam o significativo potencial da atuação contenciosa.

No caso *Damião Ximenes-Lopes vs. Brasil*, por exemplo, a Corte determinou não apenas a reparação dos danos causados às vítimas, mas condenou o Brasil a implementar políticas de treinamento do corpo profissional que lida com doenças psiquiátricas, a fim de evitar violações aos direitos humanos similares às ocorridas no mencionado caso. Isto é, assim como ocorre com as decisões do STF, as violações de direitos que compõem o núcleo de intangibilidade do ser humano podem gerar decisões da Corte Interamericana no sentido de determinar a implementação de políticas públicas.

Outro importante precedente internacional foi estabelecido pelo Comitê sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher. Trata-se da Comunicação Nº 17/2008 perante o CEDM. Dois aspectos, em particular, chamam a atenção no caso examinado.

O primeiro diz respeito à questão da admissibilidade da comunicação. A regra é que esse tipo de instrumento só pode ser utilizado após o esgotamento das instâncias judiciais domésticas. Não obstante, o CEDM admitiu a comunicação antes de ser concluída a ação civil ajuizada pela autora perante o Judiciário brasileiro. Essa possibilidade está prevista na parte final do art. 4º, § 1º, do Protocolo Facultativo à COEDM, que versa o seguinte: “O Comitê não considerará a comunicação, exceto se tiver reconhecido que todos os recursos da jurisdição interna foram esgotados ou que a utilização desses recursos estaria sendo protelada além do razoável ou deixaria dúvida quanto a produzir o efetivo amparo.” (BRASIL, 2002).

Essa previsão tem especial significado na realidade brasileira, cujo Poder Judiciário é notória e indiscutivelmente moroso. É difícil mensurar quantas ações judiciais de reparação

por danos decorrentes da violação de direitos humanos estão aguardando solução judicial por tempo muito além do razoável no Brasil. No entanto, a utilização das instâncias internacionais ainda é muito incipiente, como revela o fato de o CEDM possuir uma única comunicação contra o Brasil. Isso acena para um campo inexplorado ou ainda pouco explorado pela advocacia de direitos humanos.

Outro aspecto que sobressai na decisão é o registro feito pelo CEDM a respeito da convergência de fatores de vulnerabilidade da vítima. A filha da autora, que veio a falecer, era afrodescendente e se situava nas camadas menos favorecidas da sociedade. Sua morte se insere, inegavelmente, na realidade já constatada através dos ciclos de relatórios coordenados pelo CEDM. Em todas as observações finais do CEDM, conforme foi reiteradamente ressaltado, constou a preocupação com a situação das mulheres negras de baixa renda, identificadas como o grupo mais atingido pela desigualdade de gênero no Brasil. A morte de Alyne da Silva Pimentel Teixeira não é, portanto, um caso isolado, mas reflexo de uma realidade amplamente conhecida pelas autoridades brasileiras.

O Judiciário brasileiro vem adotando posições tendentes a dar ampla efetividade aos direitos humanos relacionados à pobreza, como já foi pontuado, ao se tratar da jurisprudência do STF. Não obstante, os jurisdicionados brasileiros ainda se ressentem de deficiências na administração judiciária e no acesso à justiça. Para aqueles que não encontram uma resposta tempestiva no âmbito doméstico, as instâncias internacionais representam uma alternativa válida e efetiva.

5.3.1 Perspectivas para a utilização dos direitos humanos como instrumento para a redução da pobreza no Brasil

Como se viu há pouco, tanto no âmbito doméstico, como na esfera internacional, o direito internacional dos direitos humanos tem se revelado adequado e profícuo instrumento no combate à pobreza no contexto brasileiro. Por outro lado, as teorias abordadas no Capítulo 4, bem como as decisões e os relatórios examinados neste Capítulo, estão a demonstrar que muito ainda pode ser feito, na prática dos direitos humanos, para tornar mais efetiva a sua utilização como meio para reduzir a pobreza no Brasil.

De início, chama atenção o fato de nunca se ter utilizado o mecanismo das comunicações interestatais previstos em diversos tratados, como o PIDCP, o PIDESC, a COEDR, a COEDM e a CODC. Embora essa ferramenta tenha como nítido intuito possibilitar a denúncia de violação de direitos humanos ocorrida em outros Estados, ela parece constituir o mecanismo mais adequado para colocar em prática a teoria de Pogge.

Como visto no Capítulo 4, Pogge defende, em suma, que os Estados detentores do poder de influenciar de modo decisivo a ordem econômica mundial podem e devem ser responsabilizados pelo agravamento da pobreza decorrente da configuração que impõem. Em que pesem as inúmeras dificuldades de se comprovar o nexo causal entre a situação de pobreza em um dado Estado e a atitude de outro Estado no ambiente econômico internacional, existem posturas que podem ser apontadas, no mínimo, como abuso do poder econômico. Um exemplo é a exigência da derrubada de barreiras alfandegárias dos países em desenvolvimento, sem contrapartida no mesmo sentido por parte dos países mais ricos, como apontam Pogge (2007, *passim*) e Stiglitz (2002, p. 6-7).

Certamente, a utilização da comunicação interestatal, perante instâncias internacionais, para denunciar prática econômica alegadamente abusiva de um Estado, como violadora de direitos humanos relacionados à pobreza no Brasil, não é algo simples e pode acarretar indesejáveis embaraços diplomáticos. Talvez, por esse motivo, as comunicações interestatais sejam tão raras no contexto dos direitos humanos. De todo modo, é uma possibilidade em aberto e que, uma vez suscitando a manifestação das instâncias internacionais sobre a questão, poderia permear as relações econômicas internacionais com os valores éticos inerentes aos direitos humanos.

Há, ainda, outros horizontes interessantes para a advocacia de direitos humanos no Brasil no campo do combate à pobreza. A teoria de Sengupta, por exemplo, também vista no Capítulo 4, pode servir como fundamento para que o judiciário, uma vez provocado, imponha ao Executivo a implementação de políticas públicas conjugadas com vistas a dar observância ao direito ao desenvolvimento, que significa, em última instância, a liberdade da pobreza.

Para Sengupta (2007, p. 337-338), a melhor maneira de utilizar os direitos humanos no combate à pobreza é compreendendo-a como a violação de um direito humano específico: o direito ao desenvolvimento, que está diretamente relacionado à adoção de políticas públicas pelos Estados. Com essa abordagem, abre-se a possibilidade de se questionar as políticas públicas implementadas pelos diversos governos, postulando que elas sejam adequadas ao desenvolvimento do município, estado ou país.

Aqui, sobressai, outrossim, a importância das diretrizes elaboradas pelo ACNUDH, as quais devem permear não só a elaboração, mas também a implementação de políticas públicas, de modo a torna-las compatíveis com os direitos humanos.

A possibilidade ora sugerida, ressalte-se, não diz respeito exclusivamente aos processos contenciosos. A sociedade civil organizada pode utilizar esse arcabouço teórico como fundamento para exercer pressão nas instituições responsáveis pela formulação e

implementação de políticas públicas. Afinal, como lembra Sengupta,

Dado o modo como os sistemas judiciais funcionam na maior parte dos países em desenvolvimento, não há razões para acreditar que as cortes de justiça seriam sempre um melhor mecanismo de decisão que outros. É a aceitabilidade da obrigação vinculante pela sociedade e a pressão social sobre os responsáveis que, em última análise, determina o nível de observância. (SENGUPTA, 2007, p. 331).⁹³

Nesse contexto, calha observar que, embora a jurisprudência do STF analisada neste capítulo tenha como principal fundamento a ideia de mínimo existencial, como contrapondo ao princípio da reserva do possível, deve-se ressaltar, utilizando as palavras de Campos e Diniz (2008, p. 774), que

A reserva do possível não é, em si, restrição ao conteúdo de um direito fundamental, no que se refere à amplitude de sua proteção constitucional, mas limite fático que deve ser contornado pelo Poder Público, que detém a obrigação de efetivar, em níveis cada vez maiores, os direitos fundamentais previstos na carta constitucional.

Essa observação aponta para uma perspectiva importante: quando a atuação do governo é submetida à uma ótica dos direitos humanos, as políticas públicas devem ser desenvolvidas com vistas a efetivar progressivamente os direitos fundamentais, de maneira a abranger dimensões cada vez mais significativas desses direitos, o que se coaduna com a ideia de proibição de retrocesso e, também, com o conceito de direito ao desenvolvimento.

As ideias defendidas por Vizard (2006), que entende que ser livre da pobreza corresponde ao direito a um nível de vida adequado, também se somam as concepções supra, com vistas a apoiar a utilização dos direitos humanos como elemento para a elaboração e implementação de políticas públicas.

A incorporação dos direitos humanos é importante não apenas para novas políticas, mas também para as já existentes. Algumas políticas adotadas no Brasil relativas ao enfrentamento da pobreza, como o Bolsa Família, por exemplo, são passíveis de crítica na ótica dos direitos humanos. A eficácia desse programa no enfrentamento da pobreza é amplamente comprovada e reconhecida, inclusive, no âmbito internacional, como demonstram os relatórios relativos à revisão por pares elaborados no âmbito de atuação do Conselho de Direitos Humanos da ONU, conforme visto no tópico 5.2.3. A eficácia do Programa Bolsa Família foi comprovada, outrossim, enquanto mecanismo capaz de reduzir a mortalidade infantil no Brasil. (RASELLA *et al.*, 2013, p. 64).

Nada obstante o seu sucesso, o Bolsa Família não abrange todas as pessoas que se

⁹³ No original: Given the way the judicial systems function in most developing countries, there is no reason to believe that the courts of law would always be a better adjudicating mechanism than others. It is the acceptability of the binding obligations by the society and social pressure on the duty-holders that ultimately determines the extent of compliance.

encontram na mesma situação, sendo esta a principal crítica do ponto de vista dos direitos humanos. O Comitê de Direitos Econômicos Sociais e Culturais já ressaltou que esse programa é limitado (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2009c, p. 7). Isto é, por questões relacionadas à disponibilidade de verbas orçamentárias, o programa deixa de fora do universo de beneficiados inúmeras pessoas que preenchem os requisitos previstos na Lei que regulamenta o benefício.

Os programas de transferência de renda implementados no Brasil, como o Bolsa Família e o benefício previsto no art. 203, V, da Constituição e regulado pela LOAS, estão sujeitos a uma outra crítica a partir da concepção de pobreza como privação de capacidades, concepção inerente à abordagem dos direitos humanos.

Como já se debateu amplamente nos Capítulos 3 e 4, a ideia de pobreza como mera escassez de renda não se revela adequada à abordagem dos direitos humanos. Na perspectiva dos direitos humanos a renda é um aspecto importante, mas apenas instrumental. O que realmente importa, na verdade, são as capacidades que as pessoas possuem para que possam levar a vida que têm razão para valorizar.

Nesse contexto, embora os programas de transferência de renda tenham se mostrado eficazes no combate à pobreza extrema no Brasil, salvando milhões de pessoas da miséria absoluta e da fome, muitas dessas pessoas ainda não desfrutam de funcionamentos essenciais, como serviços de saúde, educação básica, saneamento básico, água potável, moradia, etc. A visão da pobreza como privação de capacidades enseja, pois, a adoção de políticas públicas conjugadas aos programas de transferência de renda, cujo foco seja atacar as vulnerabilidades específicas dos grupos identificados como pobres.

Utilizando o Índice de Pobreza Multidimensional desenvolvido pela ONU, é possível identificar os aspectos vulneráveis de grupos sociais ou comunidades específicas. Pode-se verificar, v.g., que determinada comunidade tem um alto índice de pobreza multidimensional em razão de altas taxas de mortalidade infantil. Na ótica dos direitos humanos, os programas de transferência de renda não são suficientes para melhorar a situação de pobreza experimentada pela população dessa comunidade, caso essa medida não seja suficiente para reduzir a mortalidade infantil.

Numa abordagem mais condizente com os direitos humanos, portanto, além dos benefícios de transferência de renda, seria necessário a implementação de políticas públicas específicas para a melhoria da saúde dessa população, com especial atenção para a saúde da gestante e dos recém-nascidos. É o que conclui, por exemplo, RASELLA *et al.* (2013, p. 64), em recente estudo com forte embasamento estatístico.

Além disso, o desenvolvimento de políticas voltadas para atender capacidades específicas tem a vantagem de proporcionar a superação definitiva da pobreza, evitando que a população pobre se torne eternamente dependente dos programas de transferência de renda. Afinal, tais programas foram desenvolvidos com caráter provisório. A ideia inicial era tirar pessoas da situação de miséria absoluta, evitando que morressem por não ter condições, sequer, de se alimentar. Trata-se, assim, de ações emergenciais, para aplicação em casos que requerem urgência e não podem aguardar os resultados de políticas públicas, cujos resultados são prospectivos.

A etapa emergencial de combate à pobreza no Brasil, entretanto, parece já ter alcançado grande parte do resultado almejado, haja vista a superação da fome e da maior parte da miséria absoluta. É o momento, então, de voltar a preocupação para o desenvolvimento de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento das capacidades fundamentais.

Essa conjuntura abre, para a advocacia de direitos humanos, a possibilidade de desempenhar um papel crucial no combate à pobreza no Brasil. Para que essa possibilidade seja concretizada a contento, porém, um aspecto fundamental da abordagem de direitos humanos deve ser levado em conta.

Bem analisando o conceito de pobreza subjacente ao Índice de Pobreza Multidimensional, as contribuições teóricas estudadas no Capítulo 4 e as decisões e relatórios pesquisados neste Capítulo, observa-se que a abordagem dos direitos humanos se mostra mais adequada ao enfrentamento da pobreza, quando e se o direito a ser livre da pobreza for trabalhado numa perspectiva coletiva.

Já se afirmou em outro ponto deste trabalho que a pobreza é um fenômeno complexo e que raramente se manifesta de forma individualizada, sendo mais provável que ela incida sobre um grupo ou uma comunidade específica. Nada impede que um indivíduo, usufruindo de um nível de vida inadequado, utilize os direitos humanos como meio para recuperar sua dignidade. Todavia, considerar o direito a ser livre da pobreza como um direito coletivo proporciona maior coerência ao discurso e às ações dos direitos humanos nessa seara particular.

O IPM, por exemplo, utiliza dados colhidos em pesquisa por domicílio, de modo a considerar, no mínimo, o núcleo familiar e, não, o indivíduo. Além disso, esse índice leva em conta a observância das capacidades reais, não apenas instrumentais. Dadas essas premissas, imagine-se que uma determinada família é considerada pobre em razão da indisponibilidade de serviços essenciais como saneamento básico, água potável e energia elétrica. Essa deficiência, provavelmente, atinge não apenas uma família, mas várias que habitam a mesma localidade.

Uma ação judicial cobrando a implementação desses serviços será muito mais adequada a produzir os efeitos esperados, caso se trate de ação coletiva. Isso porque os custos para a construção de redes de esgoto, distribuição de água e energia são sabidamente muito altos, de modo que se mostraria mais razoável impô-los para atender a várias famílias, não apenas uma.

A utilização das ideias de Sengupta, outrossim, suscitam uma abordagem coletiva do problema da pobreza. Afinal, o direito ao desenvolvimento é essencialmente um direito coletivo. Não se pode conceber um direito individual ao desenvolvimento. Como explica Sengupta (2007, p. 338), ao direito ao desenvolvimento corresponde a obrigação do Estado de adotar uma política de desenvolvimento.

Do mesmo modo, a abordagem coletiva do direito a ser livre da pobreza aumenta a viabilidade da utilização das teorias de Pogge. Um indivíduo dificilmente lograria êxito em comprovar a relação de causa e efeito entre as práticas comerciais dos países ricos e o seu estado de pobreza. Uma comunidade diretamente afetada pelo fechamento de uma fábrica, porém, teria maiores chances de demonstrar a culpa de um país, por ter, por exemplo, praticado dumping social por meio da não observância de direitos trabalhistas, com vistas a atrair para o seu território a aludida fábrica.

A observância dos direitos humanos relacionados à pobreza está de tal modo conectada a uma abordagem coletiva, que mesmo em casos individuais, as instâncias internacionais impõem aos Estados a adoção de políticas públicas. É o que se observa no caso Damião Ximenes-Lopes, em que a Corte Interamericana de Direitos Humanos condenou o Brasil a adotar política de treinamento adequado aos profissionais de saúde que lidam com doenças psiquiátricas.

A jurisprudência do STF também fornece exemplos da adequação das ações coletivas no combate à pobreza. O acórdão do agravo regimental no recurso extraordinário com agravo nº 761.127 é um bom exemplo disso. O objeto dessa ação movida contra o Estado do Amapá, em suma, consistia em pleito do Ministério Público para que fosse construída escola em favor de jovens que se encontravam estudando em instalações físicas completamente inadequadas. Nessa ação, o STF, além de reconhecer a legitimidade do Ministério Público para esse tipo de ação, deferiu o pedido, impondo ao Estado do Amapá o ônus de construir uma nova escola.

A lei 11.448/2007 trouxe importante contribuição para o tema, na medida em que ampliou o rol de legitimados para o ajuizamento de ações civis públicas, legitimando a Defensoria Pública. (BRASIL, 2007b). Nada mais oportuno, já que, constitucionalmente, a Defensoria Pública é o órgão competente para prestar assistência jurídica integral aos

necessitados. Além disso, em razão de suas atribuições, é o órgão jurídico que tem mais contato e, portanto, possui maior conhecimento da realidade daqueles que se encontram em situação de pobreza. Correia (2011, *passim*) lembra, ademais, a importância da figura do defensor público interamericano, enquanto ator indispensável para a implementação do direito ao acesso à justiça no sistema jurisdicional interamericano.

Diante de todo o exposto até aqui, nota-se que o enfrentamento da pobreza numa abordagem dos direitos humanos já é uma realidade no Brasil e tem se mostrado consideravelmente efetiva. Além disso, essa abordagem abre outras possibilidades significativas ainda pouco exploradas pela advocacia de direitos humanos no Brasil. Nesse contexto, merece especial atenção as possibilidades de judicialização de demandas fundadas no direito coletivo de ser livre da pobreza.

6 CONCLUSÃO

Após o percurso empreendido neste trabalho, algumas questões inicialmente colocadas encontraram explicação satisfatória; outras desdobraram-se em novos problemas, a demandar aprofundamento em estudos futuros.

De início, observa-se que as teorias abordadas no capítulo 4, assim como os documentos e decisões explorados no capítulo 5, corroboram a premissa utilizada no capítulo 2, a saber: a pobreza é um problema global e a efetividade das estratégias para o seu enfrentamento enseja a utilização de ferramentas igualmente globais. Vive-se uma época de economia globalizada em que, por vezes, a lógica de mercado é propagada como algo natural e inevitável. Porém, diversos argumentos e evidências, muitos deles analisados no capítulo 2, demonstram que essa afirmação é falaciosa.

A ordem econômica global não é fruto do acaso. Não existe uma lei universal, tal qual a gravidade no campo da física, a conduzir as relações econômicas internacionais. Se, por um lado, não se pode afirmar que a economia internacional possui contornos exatamente correspondentes ao projeto de uma nação específica; por outro lado, é certo que alguns Estados influenciam de modo decisivo o desenho da atual ordem econômica mundial.

Um único dado mencionado no Capítulo 2 seria suficiente para comprovar essa afirmação: o FMI é controlado estatutariamente pelo grupo dos sete países mais ricos do globo e, entre eles, somente os Estados Unidos possuem o poder de vetar decisões. Ora, é difícil de imaginar que esses países, em especial os Estados Unidos, venham a referendar decisões tomadas no âmbito do FMI que contrariem seus próprios interesses econômicos.

Diante dessa constatação, o debate que leva em conta fatores estritamente domésticos, não é suficiente para elucidar o problema da pobreza em sua plenitude. Isso porque a ordem econômica mundial tem impacto decisivo sobre a riqueza das nações. A pobreza das pessoas, por sua vez, está intimamente relacionada com a pobreza dos seus respectivos Estados, embora a relação não seja direta, pois há países, como a Índia, que, não obstante a pujança da economia, enfrentam quadros muito graves de pobreza. (SEN, 2010).

Subjacente ao problema da pobreza, portanto, existe uma questão bem mais ampla e que remonta aos primórdios da humanidade: afinal, como devemos agir? Esse questionamento ético fundamental traz à tona as imbricadas relações entre o mercado e o agir humano, entre a produção de riqueza e o modo como é ou como deveria ser distribuída. Assim, superada a tese da inevitabilidade dos produtos do mercado, emerge uma tarefa fundamental, que é a de se questionar qual o melhor modo de regular as atividades econômicas e suas consequências, entre

as quais se destaca a pobreza, como a mais perversa delas.

Nessa conjuntura, os direitos humanos se apresentam como uma alternativa válida enquanto limitador ético do mercado. Como se confirmou ao longo deste trabalho, os direitos humanos, consubstanciando um patamar civilizatório mínimo, representam uma barreira, cada vez mais robusta, contra os efeitos negativos do mercado. Muito há a ser feito, notadamente no campo da efetividade. O imenso potencial do direito internacional dos direitos humanos no âmbito do combate à pobreza, porém, é inegável.

Pobreza que deve ser compreendida numa acepção ampla, nos moldes delineados no capítulo 3. Como se viu, a ideia de pobreza estritamente como escassez de renda já não encontra mais suporte teórico. Ser pobre não é encontrar-se destituído de dinheiro, mas estar impossibilitado de implementar um projeto de vida razoável. É não possuir as condições necessárias para desenvolver suas potencialidades. Significa ver-se em estado de injustificada desigualdade de condições perante seus pares, sendo constrangido a não tomar parte das atividades sociais ordinárias. Pobreza representa, antes de qualquer coisa, exclusão. Num mundo imaginário de escassez, a palavra pobreza não encontraria significado; pois, tal qual a escuridão, que não existiria sem a luz, conceituar pobreza não seria possível, não fosse a incontrastável abundância que se observa na contemporaneidade.

A renda, embora de inegável importância, é algo meramente instrumental. Algo utilizado para se alcançar outra coisa. Por esse motivo, deve-se focar aquilo que realmente se deseja. Nessa perspectiva, Amartya Sen desenvolveu a concepção de pobreza como privação de capacidades. O que se almeja, no fim das contas, como alerta o Nobel em economia, é possuir a capacidade de fazer algo. Assim, ser pobre é estar destituído das capacidades que se tem razão para valorizar. (SEN, 2010, *passim*).

Essa acepção de pobreza, porém, mostra-se aberta e cabe a cada sociedade discutir e definir, conforme seus contextos específicos e de modo democrático, quais capacidades, afinal, são mais relevantes, imprescindíveis. No âmbito do Brasil, todavia, não se tem conhecimento de uma discussão institucionalizada nesse sentido. Por essa razão, adotou-se, neste trabalho, o Índice de Pobreza Multidimensional como parâmetro para trabalhar a pobreza no Brasil, já que, até o momento, este índice se revela o mais adequado a incorporar as dimensões inerentes à concepção de pobreza como privação de capacidades.

As normas de direitos humanos ainda não mencionam, de modo expreso, o problema da pobreza como um direito propriamente dito. É o que se extrai da análise empreendida no tópico 4.1 do vertente estudo. Mesmo quando se menciona expressamente o termo “pobreza”, a exemplo da Carta Democrática Interamericana e da Carta Social das

Américas, o problema é colocado como algo a ser superado. Isto é, refere-se à erradicação da pobreza como uma finalidade; não como um direito subjetivo.

Previsões expressas e inequívocas sobre o direito de ser livre da pobreza certamente trariam maior segurança e juridicidade para as propostas de enfrentamento do problema a partir de uma abordagem de direitos humanos. A ausência dessas previsões explícitas, entretanto, não impossibilita por completo essa abordagem, como demonstram as teorias analisadas no Capítulo 4.

Como se teve a oportunidade de mostrar, existem diversas maneiras de encarar a problemática da pobreza à luz do arcabouço proporcionado pelo direito internacional dos direitos humanos. A própria ONU defende, por meio do ACNUDH, que a melhor abordagem para a questão da pobreza é aquela possibilitada pelos direitos humanos. Para a ONU, conforme exposto no Capítulo 4, a pobreza representa uma violação direta a um grupo significativo de direitos humanos explicitamente previstos em diversos tratados.

Estudos mais aprofundados sobre essa temática são apresentados por Pogge, Sengupta e Vizard. Para esse grupo de autores, a pobreza não significa a violação de vários direitos humanos em conjunto. Na verdade, não ser pobre é, em si mesmo, um direito humano específico, com contornos e conteúdo próprios. Fala-se, portanto, no direito de ser livre da pobreza.

De fato, a pobreza, como se observou ao longo do trabalho, é um fenômeno complexo e a melhor forma de compreendê-la, em relação aos direitos humanos, é como a violação de um direito específico, e não como a violação de um emaranhado de direitos. Essa conclusão se mostra ainda mais correta na perspectiva da pobreza como privação de capacidades. Afinal, como se afirmou há pouco, cabe a cada sociedade definir quais são as capacidades elementares, que devem ser entendidas como intangíveis, essenciais. A definição *a priori* desse núcleo, embora apresente conveniências práticas, não se coaduna com a noção de pobreza utilizada neste trabalho e largamente difundida pelos órgãos oficiais da ONU.

As abordagens de Sengupta e Vizard parecem mais consentâneas com o arcabouço normativo atualmente existente. O primeiro sustenta a existência de uma exata correlação entre o direito de ser livre da pobreza e o direito ao desenvolvimento. A segunda, por sua vez, identifica o direito de ser livre da pobreza com o direito a um nível de vida adequado. Ambos, portanto, amparam suas teses em previsões normativas específicas e juridicamente vinculantes.

A grande vantagem dessas abordagens é outorgar às postulações relativas à pobreza a qualidade de postulações jurídicas. Ou seja, com o caminho trilhado por tais teorias, a pobreza vem, paulatinamente, sendo retirada do campo do estritamente moral, para se incorporar à

esfera do jurídico. Este percurso, entretanto, ainda se encontra em aberto.

Pogge utiliza premissas semelhantes, na medida em que também defende a existência de um direito humano a ser livre da pobreza. Porém, ao contrário de Sengupta, que limita ao âmbito do próprio Estado as obrigações decorrentes do direito ao desenvolvimento, Pogge vai além e defende a responsabilização jurídica dos Estados, corporações e indivíduos, que concebem ou sustentam a atual ordem econômica global.

Em suma, Pogge argumenta que o atual desenho da economia global representa uma causa da pobreza severa observada ao redor do mundo, sobretudo nos países em desenvolvimento. Ao direito de ser livre da pobreza corresponde a obrigação de se abster de causar pobreza. Assim, aqueles que dão suporte à atual ordem econômica global estão violando o dever negativo de não gerar pobreza, podendo, por conseguinte, serem responsabilizados. No âmbito interamericano, o art. 35 da Carta da OEA pode ser utilizado como fundamento jurídico para a proposta de Pogge, ao prever que “Os Estados membros devem abster-se de exercer políticas e praticar ações ou tomar medidas que tenham sérios efeitos adversos sobre o desenvolvimento de outros Estados membros.” (BRASIL, 1952).

A proposta de Pogge é, inegavelmente, ousada e apresenta inúmeras dificuldades de ordem prática. Por outro lado, Pogge traz à tona uma questão essencial, que outras teorias simplesmente tangenciam. Os arranjos econômicos entabulados no âmbito de órgãos como o FMI e o Banco Mundial acarretam inúmeras consequências para as economias de todos os países, sejam pobres ou ricos. E esses arranjos, como foi amplamente demonstrado ao longo deste trabalho, não são celebrados em condições de igualdade. Isto é, existem determinadas características do cenário internacional nitidamente decorrentes da imposição de interesses econômicos de países mais abastados.

Não obstante as críticas dirigidas à questionável exequibilidade das ideias de Pogge no concernente à responsabilização de Estados pelas consequências negativas da atual ordem econômica mundial, o fato é que, após se descortinar as entrelinhas dos arranjos econômicos globais, soa insuficiente, senão ingênua, uma abordagem estritamente doméstica da pobreza.

Os Estados possuem, sim, sua parcela de culpa. Não se pode negá-la. Todavia, os Estados com maior índice de pobreza são, em sua esmagadora maioria, ex-colônias européias de exploração. Países cuja formação econômica se deu com grandes lacunas. Trata-se de Estados que, após séculos de exploração, ainda parecem tatear um modo razoável de se autogovernarem. Se por um lado é certo que a corrupção e a incompetência administrativa atuam nesses países como fatores de geração e agravamento da pobreza; por outro lado, não se pode esquecer que tais mazelas são em grande parte herdadas de uma história de usurpação de

suas riquezas, pela força ou pela imposição de políticas econômicas por parte das antigas metrópoles européias.

A prática de impor políticas econômicas desfavoráveis aos países em desenvolvimento ainda continua, embora de modo mais velado, uma vez que essa conduta, hoje, reveste-se do rótulo de legalidade que lhes emprestam os tratados comerciais. O desafio dos direitos humanos, portanto, vai além da responsabilização proposta por Pogge: o seu horizonte deve ser incorporar-se ao comércio e à economia internacional, moldando os tratados celebrados nesses campos, como guia para a consecução de interesses comuns à humanidade enquanto gênero. Como defende Sen (1999, *passim*), ética e economia devem caminhar juntos. E a incorporação dos direitos humanos à economia internacional pode ser uma alternativa válida e viável para realizar essa união.

Como se nota, ainda é bastante fértil o campo teórico acerca do enfrentamento da pobreza a partir da estrutura dos direitos humanos. Além disso, a análise levada a efeito no Capítulo 5, abrangendo decisões do STF e relatórios da ONU, revelou que as teorias de Pogge e Sengupta ainda não foram incorporadas à prática dos direitos humanos. Essa constatação revela que a temática ainda é incipiente. Aliás, foi mencionado no Capítulo 3 que somente a partir da década de 70 o tema da pobreza se tornou objeto de sérias investigações científicas nas mais diversas áreas.

Se é certo que a prática de direitos humanos ainda não contempla teorias mais vanguardistas sobre o tema da pobreza; é igualmente correto que o direito internacional dos direitos humanos tem propiciado significativas contribuições, enquanto instrumento para o combate à pobreza.

A respeito do contexto brasileiro, o Capítulo 5 demonstrou que, tanto atuando no âmbito doméstico, como na esfera internacional, o arcabouço dos direitos humanos tem alcançado grau considerável de efetividade no campo da redução da pobreza. A análise ali empreendida revelou, outrossim, que ainda existe um vasto horizonte a ser explorado pela advocacia dos direitos humanos nessa área.

Como foi ressaltado no Capítulo 5, o status normativo que as normas de direitos humanos adquirem ao ingressar no ordenamento jurídico brasileiro, de acordo com a jurisprudência consolidada do STF, não representa um obstáculo a sua efetivação. Ademais, os julgados identificados na pesquisa jurisprudencial, sobretudo os concernentes ao mínimo existencial, apontam para uma sólida defesa do núcleo intangível do ser humano, que corresponde, em grandes linhas, aos direitos humanos relacionados a vida, saúde, educação básica e serviços essenciais, direitos intimamente relacionados à ideia de pobreza trabalhada no

Capítulo 3.

Outro aspecto ressaltado na jurisprudência do STF é que, de acordo com o entendimento que se encontra consolidado hoje, o Judiciário pode, não apenas garantir a observância de um direito social para uma pessoa específica, mas impor ao Executivo a adoção de políticas públicas, como a construção de escolas (BRASIL, 2014d) ou, até mesmo, a implantação de núcleos da defensoria pública (BRASIL, 2014b). O Supremo Tribunal Federal vem entendendo, em resumo, que o Judiciário tem um papel na implementação de políticas públicas previstas na Constituição Federal e não executadas pelo Poder Público.

Aqui, embora não seja mencionado de modo expresse nas decisões, a jurisprudência do STF se aproxima das teorias estudadas no Capítulo 4, em especial das ideias defendidas pelo ACNUDH e por Sengupta, que sustentam a incorporação dos direitos humanos na elaboração e implementação de políticas públicas. Infere-se, por conseguinte, que o Poder Judiciário brasileiro oferece um ambiente consideravelmente favorável à advocacia de direitos humanos voltada para o enfrentamento da pobreza.

Na esfera internacional, a atuação de ofício de órgãos como o Comitê de Direitos Humanos ou o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, obrigam, por meio dos ciclos de relatórios, os Estados a documentarem suas realidades por meio de dados estatísticos e estudos, expondo as suas vulnerabilidades perante suas próprias instituições, a sociedade civil organizada e os demais membros da comunidade internacional. No caso específico do Brasil, o grave quadro de pobreza representou, durante muito tempo, motivo de grande constrangimento perante a comunidade internacional, o que, certamente, contribuiu para a adoção de políticas públicas voltadas à superação da pobreza, como o Programa Bolsa Família.

Conclusão do mesmo modo interessante e também extraída da análise dos ciclos de relatórios é a de que a ideia de trabalhar a pobreza na perspectiva dos direitos humanos já é uma realidade no Brasil, pois, em vários relatórios, esse tema recebe atenção especial. Pode-se afirmar que os relatórios demonstram de maneira concreta que, além de viável, a abordagem de direitos humanos é adequada ao enfrentamento da pobreza.

Diante dessas breves considerações e do que se pode extrair dos relatórios estudados no capítulo 5, infere-se que a atuação de ofício ou não-contenciosa dos órgãos internacionais de proteção dos direitos humanos cumpre um importante e imprescindível papel para que o direito internacional dos direitos humanos se mostre efetivo como instrumento para a redução da pobreza no Brasil.

Quanto à atuação contenciosa das instâncias internacionais, há ainda poucos casos envolvendo o Brasil no concernente ao combate à pobreza. O resultado proporcionado pela

atuação de órgãos como a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos revelam, porém, um significativo potencial para dar efetividade às normas de direitos humanos no campo do combate à pobreza.

O Judiciário brasileiro vem adotando posições tendentes a dar ampla efetividade aos direitos humanos relacionados à pobreza, como já foi pontuado, ao se tratar da jurisprudência do STF. Não obstante, os jurisdicionados brasileiros ainda se ressentem de deficiências na administração judiciária e no acesso à justiça. Para aqueles que não encontram uma resposta tempestiva no âmbito doméstico, as instâncias internacionais representam uma alternativa válida e efetiva.

Em que pese a efetividade das ferramentas até aqui mencionadas, ainda há um vasto horizonte a ser explorado pela advocacia dos direitos humanos no âmbito de combate à pobreza. O mecanismo das comunicações interestatais, por exemplo, embora previsto em diversos tratados, nunca fora utilizado. Essa ferramenta parece constituir o mecanismo mais adequado para colocar em prática a teoria de Pogge.

Outra possibilidade inexplorada é a utilização da teoria de Sengupta como fundamento para impor ao Executivo a implementação de políticas públicas conjugadas com vistas a dar observância ao direito ao desenvolvimento.

Um aspecto fundamental também pode ser extraído do presente trabalho: o caráter coletivo do fenômeno da pobreza e a consequente necessidade de se adaptar a advocacia de direitos humanos a essa característica, com vistas a otimizar os resultados da sua utilização, enquanto instrumento para a redução da pobreza no Brasil.

Já se frisou, no Capítulo 5, que, bem analisando o conceito de pobreza subjacente ao Índice de Pobreza Multidimensional, as contribuições teóricas estudadas no Capítulo 4 e as decisões e relatórios pesquisados neste Capítulo, observa-se que a abordagem dos direitos humanos se mostra mais adequada ao enfrentamento da pobreza, quando e se o direito a ser livre da pobreza for trabalhado numa perspectiva coletiva. Essa abordagem da pobreza facilitaria a utilização das ideias de Sengupta e Pogge e se mostraria mais adequada à concepção de pobreza como privação de capacidades, ora trabalhada a partir do Índice de Pobreza Multidimensional da ONU.

Por tudo o que foi exposto, conclui-se que o direito internacional dos direitos humanos fornece um aparato teórico e prático idôneo a contribuir de modo efetivo para a redução da pobreza no Brasil. Essa contribuição já é notada em vários aspectos. As possibilidades inexploradas, porém, apontam para um horizonte muito mais amplo de utilização dos direitos humanos como abordagem para o enfrentamento da pobreza.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Newton de Menezes. Estado brasileiro e “modernidade periférica”: limites e possibilidades da democracia na era da globalização. **Pensar-Revista de Ciências Jurídicas**, v. 15, n. 2, p. 535-556, 2010.

ALSTON, Philip; GOODMAN, Ryan. **International human rights**. Oxford: Oxford, 2013.

ALVARENGA, Lúcia Barros Freitas de. **Direitos humanos, dignidade e erradicação da pobreza: uma dimensão hermenêutica para a realização constitucional**. Brasília: Brasília Jurídica, 1998.

ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. 4. ed. Trad. Leonel Vallandro e Gerd Bornheim. Col. Os pensadores. v. 2. São Paulo: Nova Cultural, 1991.

BANCO MUNDIAL. **World Development Report 2000/2001: attacking poverty**. New York: Oxford University Press, 2001.

_____. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial de 2007: o desenvolvimento e a próxima eração**. Washington, 2007. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2007/Resources/14897821158107976655/overview-po.pdf>>. Acesso em: 22 jul. 2015.

BATES, Ed. History. In MOECKLI, Daniel *et al.* **International Human Rights Law**. New York: Oxford, 2010.

BONAVIDES, Paulo. **A Constituição Aberta**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

_____. **Curso de Direito Constitucional**. 27. ed., atual. São Paulo: Malheiros, 2012.

_____. **Do País Constitucional ao País Neocolonial: A derrubada da Constituição e a recolonização pelo golpe de Estado institucional**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

BRASIL. Decreto 19.841 de 22 de outubro de 1945. Promulga a Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o anexo Estatuto da Corte Internacional de Justiça, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945, por ocasião da Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Rio de Janeiro, RJ, 23 out. 1945.

_____. Decreto 30.544 de 14 de fevereiro de 1952. Promulga a Carta da Organização dos Estados Americanos, firmada em Bogotá, a 30 de abril de 1948. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Rio de Janeiro, 19 fev. 1952.

_____. Decreto 65.810 de 08 de dezembro de 1969. Promulga a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 09 dez. 1969.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso extraordinário nº 80.004. Recorrente: Belmiro da Silveira Gois. Recorrido: Sebastião Leão Trindade. Relator: Ministro Xavier de Albuquerque. Brasília, DF, 01 de junho de 1977. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 20 jul.

2015.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 5 de outubro de 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 jul. 2015.

_____. Decreto 99.710 de 21 de novembro de 1990. Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 nov. 1990.

_____. Decreto 591 de 6 de julho de 1992. Promulga o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 07 jul. 1992a.

_____. Decreto 592 de 6 de julho de 1992. Promulga o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 07 jul. 1992b.

_____. Decreto 678 de 6 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica). **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 07 nov. 1992c.

_____. Lei 8.742 de 07 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 08 dez. 1993.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Habeas corpus* nº 72.131. Paciente: Lairton Almagro Vitoriano da Cunha. Coator: Tribuna de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Ministro Marco Aurélio. Relator para acórdão: Ministro Moreira Alves. Brasília, DF, 23 de novembro de 1995. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 20 jul. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. Medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade nº 1.480. Requerente: Confederação Nacional do Transporte – CNT e Confederação Nacional da Indústria - CNI. Requerido: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, 04 de setembro de 1997. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 20 jul. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso extraordinário nº 204.305. Recorrente: Caixa Econômica Federal. Recorrido: José Tristão de Lima e Outros. Relator: Ministro Moreira Alves. Brasília, DF, 05 de maio de 1998a. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 21 jul. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. Agravo regimental na carta rogatória nº 8.279. Just. Rog.: Juiz nacional de primeira instância no cível e comercial federal nº 4 de Buenos Aires. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, 17 de junho de 1998b. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 20 jul. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº 1.232. Requerente: Procurador Geral da República. Requerido: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Ministra Ilmar Glvão. Relator p/ Acórdão: Ministro Nelson Jobim. Brasília, DF, 27 de agosto de 1998c. Disponível em: <
<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 21 jul. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso em *habeas corpus* nº 79.785. Recorrente: Jorgina Maria De Freitas Fernandes. Recorrido: Ministério Público Federal. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Brasília, DF, 29 de março de 2000a. Disponível em: <
<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 21 jul. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. Agravo regimental no recurso extraordinário nº 271.286. Agravante: Município de Porto Alegre. Agravado: Diná Rosa Vieira. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, 12 de setembro de 2000b. Disponível em: <
<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 21 jul. 2015.

_____. Decreto 4.316 de 30 de julho de 2002. Promulga o Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 31 jul. 2002.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº 2.672. Requerente: Governador do Estado do Espírito Santo. Requerido: Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo. Relator: Ministra Ellen Grace. Relator p/ Acórdão: Ministro Carlos Britto. Brasília, DF, 22 de junho de 2006. Disponível em: <
<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 21 jul. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº 1.800. Requerente: Associação dos Notários e Registradores do Brasil - ANOREG/BR. Requerido: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Ministro Nelson Jobim. Relator p/ Acórdão: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, 11 de junho de 2007a. Disponível em: <
<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 21 jul. 2015.

_____. Lei 11.447 de 15 de janeiro de 2007. Altera o art. 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, que disciplina a ação civil pública, legitimando para sua propositura a Defensoria Pública. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 16 jan. 2007b.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso extraordinário nº 466.343. Recorrente: Banco Bradesco S.A. Recorrido: Luciano Cardoso Santos. Relator: Ministro Cezar Peluso. Brasília, DF, 03 de dezembro de 2008. Disponível em: <
<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 21 jul. 2015.

_____. Decreto Legislativo 311 de 16 de junho de 2009. Aprova o texto do Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, adotado em Nova Iorque, em 16 de dezembro de 1966, e do Segundo Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional sobre

Direitos Cíveis e Políticos com vistas à Abolição da Pena de Morte, adotado e proclamado pela Resolução nº 44/128, de 15 de dezembro de 1989, com a reserva expressa no art. 2º. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 jun. 2009a.

_____. Decreto 7.030 de 14 de dezembro de 2009. Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos Artigos 25 e 66. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 15 dez. 2009b.

_____. Supremo Tribunal Federal. Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo nº 639.337. Agravante: Município de São Paulo. Agravado: Ministério Público do Estado de São Paulo. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, 23 de outubro de 2011. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 21 jul. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. Agravo regimental no agravo de instrumento nº 708.667. Agravante: Município de São Paulo. Agravado: Ministério Público do Estado de São Paulo. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, DF, 28 de fevereiro de 2012. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 21 jul. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. Reclamação nº 4.374. Reclamante: Instituto Nacional de Seguro Social. Reclamado: Turma recursal dos juizados especiais federais do Estado de Pernambuco. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, DF, 18 de abril de 2013a. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 21 jul. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. Agravo regimental no recurso extraordinário nº 581.352. Agravante: Estado do Amazonas. Agravado: Ministério Público do Estado do Amazonas. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, 29 de outubro de 2013b. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 21 jul. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso extraordinário nº 357.148. Recorrente: Ministério Público Federal. Recorrido: Escola Agrotécnica Federal de Cuiabá - EAFC. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, DF, 25 de fevereiro de 2014a. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 21 jul. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. Embargos de declaração no agravo de instrumento nº 598.212. Embargante: Estado do Paraná. Embargado: Ministério Público do Estado do Paraná. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, 25 de março de 2014b. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 21 jul. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. Agravo regimental no recurso extraordinário nº 658.171. Agravante: União. Agravado: Ministério Público Federal. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, DF, 01 de abril de 2014c. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 21 jul. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo nº 761.127. Agravante: Estado do Amapá. Agravado: Ministério Público do Estado do Amapá. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, DF, 24 de junho de 2014d. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 21 jul. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo nº 769.977. Agravante: Distrito Federal. Agravado: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, DF, 28 de outubro de 2014e. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 21 jul. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo nº 745.745. Agravante: Município de Belo Horizonte. Agravado: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, 02 de dezembro de 2014f. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 21 jul. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo nº 860.979. Agravante: Distrito Federal. Agravado: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, DF, 14 de abril de 2015a. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 21 jul. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. Agravo regimental na suspensão de tutela antecipada nº 761. Agravante: Município de São Paulo. Agravado: Rafael Fabrício Viscardi Kawasaki. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, 07 de maio de 2015b. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 21 jul. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo nº 855.762. Agravante: Município de Niterói. Agravado: Jefferson Marques Faria. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, DF, 19 de maio de 2015c. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 21 jul. 2015.

CAMPOS, Juliana Cristine Diniz; DINIZ, Márcio Augusto de Vasconcelos. O acesso à educação na ordem constitucional brasileira: a consolidação da cidadania no estado democrático de direito. **Anais do XVII Congresso do Conpedi**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2008. v. 1. p. 762-775.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Petrópolis: Ed. Vozes, 1998.

CODES, Ana Luiza Machado. **A trajetória do pensamento científico sobre pobreza**: em direção a uma visão complexa (Texto para discussão n. 1332). Brasília: IPEA, 2008.

COHEN, Jean L. **Sociedade civil e globalização**: repensando categorias. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 2003.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Rumo ao objetivo do milênio de reduzir a pobreza na América Latina e o Caribe**. 2003. Disponível em: < <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/8/12728/lcg2188p.pdf>>. Acesso em: 05 jul. 2013.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 5ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007.

CORREIA, Theresa Rachel Couto; DIAS NETO, Pedro Miron Vasconcelos. Sistema regional de direitos humanos: Ampliação do acesso à Justiça na jurisdição interamericana. **Anais do Congresso Nacional do CONPEDI**. Curitiba: Boiteux, 2011. v. I. p. 5737-5764.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Advsory opinion* nº 2/82 adotada em 24 de setembro de 1982. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/busqueda_opiniones_consultivas.cfm?lang=en>. Acesso em: 20 jul. 2015.

_____. Case of Velásquez-Rodríguez v. Honduras (Merits). Judgment of July 29, 1988. São José, 1988. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/busqueda_casos_contenciosos.cfm?lang=en>. Acesso em: 23 jul. 2015.

_____. Case Villagran Morales *et al.* v. Guatemala (the ‘Street Children’ case) (Merits). Judgment of November 19, 1999. São José, 1999. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/busqueda_casos_contenciosos.cfm?lang=en>. Acesso em: 23 jul. 2015.

_____. Case of Ximenes-Lopes v. Brazil (Merits, Reparations, and Costs). Judgment of July 4, 2006. São José. 2006a. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/busqueda_casos_contenciosos.cfm?lang=en>. Acesso em: 20 jul. 2015.

_____. Case of Nogueira de Carvalho *et al.* v. Brazil (Preliminary Objections and Merits). Judgment of November 28, 2006b. São José. 2006. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/busqueda_casos_contenciosos.cfm?lang=en>. Acesso em: 20 jul. 2015.

_____. Case of Escher *et al.* v. Brazil (Preliminary Objections, Merits, Reparations, and Costs). Judgment of July 6, 2009. São José. 2009a. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/busqueda_casos_contenciosos.cfm?lang=en>. Acesso em: 20 jul. 2015.

_____. Case of Garibaldi v. Brazil (Preliminary Objections, Merits, Reparations, and Costs). Judgment of September 23, 2009. São José. 2009b. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/busqueda_casos_contenciosos.cfm?lang=en>. Acesso em: 20 jul. 2015.

_____. Case of Lund *et al.* v. Brazil (Preliminary Objections, Merits, Reparations, and Costs). Judgment of November 24, 2010. São José. 2010. Disponível em: <

http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/busqueda_casos_contenciosos.cfm?lang=en. Acesso em: 20 jul. 2015.

COSTA, Fernanda Doz. **Pobreza e direitos humanos: da mera retórica às obrigações jurídicas - um estudo crítico sobre diferentes modelos conceituais**. São Paulo, Revista Internacional de Direitos humanos, v. 5, n. 9, dez. 2008, p. 89-119.

DOLLAR, David. Globalization, inequality, and poverty since 1980. **Background paper**, World Bank, Washington, DC. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/research/global>, 2001. Disponível em: <ftp://www.econ.bgu.ac.il/courses/Globalization_and_Development/Notes/Globalization-inequality-andpoverty.pdf>. Acesso em: 07 jul. 2013.

ELÍZAGA, R. S. Desigualdade, Exclusión y Pobreza em América Latina: La imensa Deuda Social del Neoliberalismo. **Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos**, v. 11, n. 11, p. 155-166, 2011. Disponível em: <http://www.ibdh.org.br/ibdh/revista_11.asp>. Acesso em: 24 nov. 2012.

FARIA, José Eduardo. Democracia e governabilidade: os direitos humanos à luz da globalização econômica. In FARIA, José Eduardo (org.). **Direito e globalização econômica**. 1. ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 127-160.

_____. Direitos humanos e globalização econômica: notas para uma discussão. **Estudos Avançados**, 1997, 11.30. p. 43-53.

_____. **O direito na economia globalizada**. São Paulo: Malheiros, 1999.

FARIA, José Eduardo. (org.). **Direito e globalização econômica**. 1. ed. São Paulo: Malheiros, 2015

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

FURTADO, Emmanuel Teófilo. Direitos Humanos e o Princípio da Dignidade da pessoa humana. **Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos**, v. 6, n. 6, p. 103-120, 2005. Disponível em: < http://www.ibdh.org.br/ibdh/revista_06.asp>. Acesso em: 24 nov. 2012.

GALEANO, Eduardo. **As veias abertas da América Latina**. Trad. Sérgio Faraco. Porto Alegre: L&PM, 2013.

GÁRATE, Elizabeth Salmón. O longo caminho da luta contra a pobreza e seu alentador encontro com os direitos humanos. **Revista Internacional de Direitos humanos**, São Paulo, v. 4, n. 7, 2007, 153-168.

GONÇALVES, Reinaldo. **Globalização e desnacionalização**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

HOBBSBAWM, Eric. **Era dos Extremos: O breve século XX 1914-1991**. Tradução de Marcos Santarrita; Revisão técnica de Maria Célia Paoli. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

_____. **Globalização, democracia e terrorismo**. São paulo: Companhia das Letras, 2007.

HÖFFE, Otfried. **A democracia no mundo de hoje**. Tradução de Tito Lívio Cruz Romão. Revisão da tradução de Luís Moreira. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

HUGON, Paul. **História das doutrinas econômicas**. São Paulo: Atlas, 2009.

LEITÃO, Juliana Gonçalves. **Os reflexos da globalização da economia na esfera das relações trabalhistas**. Fortaleza: DIN, 2010.

MARKS, Stephen P. Poverty. in MOECKLI, Daniel et al. **International Human Rights Law**. New York: Oxford, 2010.

MATIAS, João Luis Nogueira; MUNIZ, Águeda. O poder judiciário e a efetivação do direito à saúde. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 5, nº 1, 2015 p. 194-206.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de direito internacional público**. 9. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de Direito Internacional Público**. 15. ed. rev. ampl. 2 v. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

MIRANDA, Napoleão. Globalização, soberania nacional e direito internacional. **Revista CEJ**, 2004, 8.27. p. 86-94.

MOECKLI, Daniel *et al.* **International Human Rights Law**. New York: Oxford, 2010.

MÜLLER, Friedrich. Democracia e exclusão social em face da globalização. **Revista Jurídica Virtual/Presidência da República**, 2005, 7.72. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_72/Artigos/PDF/Friedrich_Rev72.pdf>. Acesso em: 07 jul. 2013.

OLIVEIRA, Liziane Paixão Silva. O conceito de soberania perante a globalização. **Revista CEJ**, 2006, 10.

OLIVEIRA, Manfredo de Araújo. **Ética, direito e democracia**. São Paulo: Paulus, 2010.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho econômico e social. **Resolutions and decisions of the Economic and Social Council**: organizational session for 1985. Nova York, 1985. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NR0/764/33/IMG/NR076433.pdf?OpenElement>>. Acesso em 27 jun. 2015.

_____. Assembléia Geral. **Declaration on the right do development**. Nova York, 1986. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/res/41/a41r128.htm>>. Acesso em: 23 jul. 2015.

_____. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Human development report 1990**. Nova York, 1990. Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/219/hdr_1990_en_complete_nostats.pdf> Acesso em: 09 fev. 2015.

_____. Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos. **Vienna Declaration and Programme of Action**. Adopted by the World Conference on Human Rights in Vienna on 25 June 1993. Viena, 1993. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/Vienna.aspx>>. Acesso em: 23 jul. 2015.

_____. Comitê de direitos humanos. Consideration of reports submitted by states parties under article 40 of the covenant: first periodic report - Brazil. Genebra, 1995. Disponível em: <http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=8&DocTypeID=45&DocTypeID=29>. Acesso em 21 jul. 2015.

_____. Comitê sobre a eliminação da discriminação racial. Reports submitted by states parties under article 9 of the convention: Thirteenth periodic report of States parties due in 1994 addendum Brazil. Genebra, 1996a. Disponível em: <http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=6&DocTypeID=29>. Acesso em 21 jul. 2015.

_____. Comitê de direitos humanos. Consideration of reports submitted by states parties under article 40 of the covenant: Concluding observations of the Human Rights Committee - Brazil. Genebra, 1996b. Disponível em: <http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=8&DocTypeID=5>. Acesso em 21 jul. 2015.

_____. Comitê sobre a eliminação da discriminação racial. Considerations of Reports submitted by states parties under article 9 of the convention: Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination - Brazil. Genebra, 1996c. Disponível em: <http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=6&DocTypeID=5>. Acesso em 21 jul. 2015.

_____. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Informe sobre desarrollo humano 1999**. Madrid, 1999. Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1999_es_completo_nostats.pdf>. Acesso em: 09 fev. 2015.

_____. Conselho econômico e social. Implementation of the international covenant on economic, social and cultural rights: Initial reports submitted by States parties under articles 16 and 17 of the Covenant Addendum - Brazil. Nova York, 2001. Disponível em: <http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=29>. Acesso em 21 jul. 2015.

_____. Conselho econômico e social. Implementation of the international covenant on economic, social and cultural rights: List of issues to be taken up in connection with the consideration of the initial report of BRAZIL concerning the rights referred to in articles 1-15 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Nova York, 2002a. Disponível em: <http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=18>. Acesso em 21 jul. 2015.

_____. Escritório do alto comissariado das Nações Unida para os direitos humanos. Principles and guidelines for a human rights approach to poverty reduction strategies. Genebra, 2002b.

Disponível em: <<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/PovertyStrategiesen.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2015.

_____. Comitê sobre a eliminação da discriminação contra a mulher. Consideration of reports submitted by States parties under article 18 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women: Combined initial, second, third, fourth and fifth periodic reports of States parties - Brazil. Nova York, 2002c. Disponível em: <http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=3&DocTypeID=29>. Acesso em 21 jul. 2015.

_____. Comitê sobre a eliminação da discriminação racial. Reports submitted by states parties under article 9 of the convention: Seventeenth periodic reports of States parties due in 2002 addendum Brazil. Genebra, 2003a. Disponível em: <http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=6&DocTypeID=29>. Acesso em 21 jul. 2015.

_____. Conselho econômico e social. Consideration of reports submitted by states parties under articles 16 and 17 of the covenant: Concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights - BRAZIL. Nova York, 2003b. Disponível em: <http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=5>. Acesso em 21 jul. 2015.

_____. Comitê sobre a eliminação da discriminação contra a mulher. Report of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women: Twenty-eighth session and Twenty-ninth session. Nova York, 2003c. Disponível em: <http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=3&DocTypeID=5>. Acesso em 21 jul. 2015.

_____. Comitê sobre os direitos da criança. Consideration of reports submitted by states parties under article 44 of the convention: Initial reports of States parties due in 1992 - Brazil. Nova York, 2003d. Disponível em: <http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=5&TreatyID=10&TreatyID=11&DocTypeID=29&DocTypeCategoryID=4>. Acesso em 21 jul. 2015.

_____. Comitê sobre a eliminação da discriminação racial. Considerations of Reports submitted by states parties under article 9 of the convention: Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination - Brazil. Genebra, 2004a. Disponível em: <http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=6&DocTypeID=5>. Acesso em 21 jul. 2015.

_____. Comitê sobre os direitos da criança. Consideration of reports submitted by states parties under article 44 of the convention: Concluding observations - Brazil. Nova York, 2004b. Disponível em: <http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=5&TreatyID=10&TreatyID=11&DocTypeID=5>. Acesso em 21 jul. 2015.

_____. Comitê sobre a eliminação da discriminação contra a mulher. Consideration of reports submitted by States parties under article 18 of the Convention on the Elimination of All Forms

of Discrimination against Women: Sixth periodic report of States parties - Brazil. Nova York, 2005a. Disponível em: <http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=3&DocTypeID=29>. Acesso em 21 jul. 2015.

_____. **Economic, social and cultural rights**: handbook for national human rights institutions. United Nations: Nova York, 2005b.

_____. Comitê de direitos humanos. Consideration of reports submitted by states parties under article 40 of the covenant: second periodic report - Brazil. Genebra, 2005c. Disponível em: <http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=8&DocTypeID=45&DocTypeID=29>. Acesso em 21 jul. 2015.

_____. Comitê de direitos humanos. Consideration of reports submitted by states parties under article 40 of the covenant: List of issues to be taken up in connection with the consideration of the second periodic report of Brazil. Genebra, 2005d. Disponível em: <http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=8&DocTypeID=18&DocTypeID=25>. Acesso em 21 jul. 2015.

_____. Comitê de direitos humanos. Consideration of reports submitted by states parties under article 40 of the covenant: Concluding observations of the Human Rights Committee - Brazil. Genebra, 2005e. Disponível em: <http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=8&DocTypeID=5>. Acesso em 21 jul. 2015.

_____. Assembléia Geral. Resolução nº 60/251. Nova York, 2006a. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/60/251>. Acesso em 21 jul. 2015.

_____. Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos. Principles and Guidelines for a Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies, 2006b. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/46ceaef92.html>>. Acesso em: 26 mai. 2015.

_____. Comitê sobre a eliminação da discriminação contra a mulher. Concluding comments of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women: Brazil. Nova York, 2007. Disponível em: <http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=3&DocTypeID=5>. Acesso em 21 jul. 2015.

_____. Conselho de direitos humanos. Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Brazil. Genebra, 2008a. Disponível em: <<http://www.upr-info.org/en/review/Brazil>>. Acesso em 21 jul. 2015.

_____. Conselho econômico e social. Implementation of the international covenant on economic, social and cultural rights: Second periodic reports submitted by States parties under articles 16 and 17 of the Covenant - Brazil. Nova York, 2008b. Disponível em: <http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=29>. Acesso em 21 jul. 2015.

_____. Conselho econômico e social. Implementation of the international covenant on economic, social and cultural rights: List of issues to be taken up in connection with the consideration of the second periodic report of Brazil concerning the rights covered by articles 1 to 15 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Nova York, 2008c. Disponível em: <http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=18>. Acesso em 21 jul. 2015.

_____. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Relatório do Desenvolvimento Humano 2007/2008. Nova York, 2008d. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/HDR/Relatorios-Desenvolvimento-Humano-Globais.aspx?indiceAccordion=2&li=li_RDHGlobais#2007/2008>. Acesso em: 24 jul. 2015.

_____. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris. Rio de Janeiro, 2009a. Disponível em: <<http://www.dudh.org.br/wp-content/uploads/2014/12/dudh.pdf>>. Acesso em: 11 fev. 2015.

_____. Conselho econômico e social. Implementation of the international covenant on economic, social and cultural rights: Consideration of reports submitted by States parties in accordance with article 16 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights - Replies by the Government of Brazil to the list of issues (E/C.12/BRA/Q/2) to be taken up in connection with the consideration of the second periodic report of Brazil. Nova York, 2009b. Disponível em: <http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=22>. Acesso em 21 jul. 2015.

_____. Conselho econômico e social. Consideration of reports submitted by states parties under articles 16 and 17 of the covenant: Concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights - BRAZIL. Nova York, 2009c. Disponível em: <http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=5>. Acesso em 21 jul. 2015.

_____. Comitê sobre a eliminação da discriminação contra a mulher. Consideration of reports submitted by States parties under article 18 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women: Seventh periodic reports of States parties - Brazil. Nova York, 2010a. Disponível em: <http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=3&DocTypeID=29>. Acesso em 21 jul. 2015.

_____. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Relatório do Desenvolvimento Humano 2010. Nova York, 2010b. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/HDR/Relatorios-Desenvolvimento-Humano-Globais.aspx?indiceAccordion=2&li=li_RDHGlobais#2010>. Acesso em: 09 fev. 2015.

_____. Escritório do alto comissariado das Nações Unidas para os direitos humanos. Escritório regional para a América do Sul. Mecanismos de Direitos Humanos das Nações Unidas. Santiago, 2011a. Disponível em: <<http://acnudh.org/pt-br/2011/05/mecanismos-de-direitos-humanos-das-nacoes-unidas/>>. Acesso em 24 jun. 2015.

_____. Comitê sobre a eliminação da discriminação contra a mulher. Communication No. 17/2008. Nova York, 2011b. Disponível em: <http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=3&DocTypeID=17>. Acesso em 21 jul. 2015.

_____. Conselho de direitos humanos. Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Brazil. Genebra, 2012a. Disponível em: <<http://www.upr-info.org/en/review/Brazil>>. Acesso em 21 jul. 2015.

_____. Comitê sobre a eliminação da discriminação contra a mulher. Concluding comments of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women: Brazil. Nova York, 2012b. Disponível em: <http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=3&DocTypeID=5>. Acesso em 21 jul. 2015.

_____. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **O que é o RDH**. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/IDH/RDH.aspx?indiceAccordion=0&li=li_RDH>. Acesso em: 24 nov. 2012c.

_____. Relatórios de Desenvolvimento Humano Globais. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/HDR/Relatorios-Desenvolvimento-Humano-Globais.aspx?indiceAccordion=2&li=li_RDHGlobais>. Acesso em: 22 nov. 2012d.

_____. Comitê sobre os direitos da criança. Consideration of reports submitted by states parties under article 44 of the convention: Combined second to fourth periodic reports of States parties due in 2007 - Brazil. Nova York, 2014. Disponível em: <http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=5&TreatyID=10&TreatyID=11&DocTypeID=29&DocTypeCategoryID=4>. Acesso em 21 jul. 2015.

_____. Civil and Political Rights: the Human Rights Committee fact sheet nº 15. Genebra, 2015a. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet15rev.1en.pdf>>. Acesso em: 24 jun. 2015.

_____. Escritório do alto comissariado das Nações Unidas para os direitos humanos. **Status of ratification interactive dashboard**. Disponível em: <<http://indicators.ohchr.org/>>. Acesso em: 15 jul. 2015b.

_____. Comitê de direitos humanos. **General comments**. Disponível em: <http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=8&DocTypeID=11>. Acesso em 21 jul. 2015c.

_____. **Human Rights Bodies: Complaints Procedures**. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/TBPetitions/Pages/HRTBPetitions.aspx>>. Acesso em 27 jun. 2015d.

_____. Comitê de direitos humanos. **Rules of procedure of the Human Rights Committee**. Disponível em: <http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=8>

&DocTypeID=65>. Acesso em 27 jun. 2015e.

_____. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Poverty reduction and human rights: a practice note.** Disponível em: <http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/democratic-governance/dg-publications-for-website/poverty-reduction-and-human-rights-practice-note/HRPN_%28poverty%29En.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2015f.

_____. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **O que é o IDH.** Disponível em: <http://www.pnud.org.br/IDH/IDH.aspx?indiceAccordion=0&li=li_IDH>. Acesso em: 04 fev. 2015g.

_____. Comitê de direitos econômicos sociais e culturais. **General comments.** Disponível em: <http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=11>. Acesso em: 23 jul. 2015h.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Assembléia Geral. **Carta Democrática Interamericana.** Aprovada na primeira sessão plenária, realizada em 11 de setembro de 2001. Washington, 2001. Disponível em: <http://www.oas.org/OASpage/port/Documents/Democractic_Charter.htm>. Acesso em: 23 jul. 2015.

_____. Comissão interamericana de direitos humanos. Demanda perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos: Caso 12.237 Damião Ximenes Lopes contra a República Federativa do Brasil. Washington, 2004. Disponível em: <<http://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/demandas.asp>>. Acesso em: 21 jul. 2015.

_____. Comissão interamericana de direitos humanos. Demanda perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos: Caso 12.058 Gilson Nogueira de Carvalho contra a República Federativa do Brasil. Washington, 2005. Disponível em: <<http://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/demandas.asp>>. Acesso em: 21 jul. 2015.

_____. Comissão interamericana de direitos humanos. Demanda perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos: Caso 12.478 Sétimo Garibaldi contra a República Federativa do Brasil. Washington, 2007a. Disponível em: <<http://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/demandas.asp>>. Acesso em: 21 jul. 2015.

_____. Comissão interamericana de direitos humanos. Demanda perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos: Caso 12.353 Arley José Escher e outros (interceptação de linhas telefônicas de organizações sociais) contra a República Federativa do Brasil. Washington, 2007b. Disponível em: <<http://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/demandas.asp>>. Acesso em: 21 jul. 2015.

_____. Comissão interamericana de direitos humanos. Regulamento da Comissão interamericana de direitos humanos. Washington, 2009a. Disponível em: <<http://www.oas.org/pt/cidh/mandato/Basicos/reglamentoCIDH.asp>>. Acesso em: 21 jul. 2015.

_____. Comissão interamericana de direitos humanos. Demanda perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos: Caso 11.552 Julia Gomes Lund e outros (Guerrilha do

Araguaia) contra a República Federativa do Brasil. Washington, 2009b. Disponível em: < <http://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/demandas.asp> >. Acesso em: 21 jul. 2015.

_____. Comissão interamericana de direitos humanos. Relatório nº 141/11 – Mérito: Casos 11.566 e 11.694 Cosme Rosa Genoveva, Evandro de Oliveira e Outros (Favela Nova Brasília) Brasil. Washington, 2011. Disponível em: < <http://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/demandas.asp> >. Acesso em: 21 jul. 2015.

_____. Assembléia Geral. **Carta Social das Américas**. Aprovada na segunda sessão plenária, realizada em 4 de junho de 2012. Washington, 2012. Disponível em: <http://www.oas.org/pt/centro_informacao/default.asp>. Acesso em: 23 jul. 2015.

_____. Comissão interamericana de direitos humanos. Caso Nº 12.066: Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde Brasil. Washington, 2015. Disponível em: < <http://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/demandas.asp> >. Acesso em: 21 jul. 2015.

PERRY, Marvin. **Civilização ocidental**: uma história concisa. Trad. Waltensir Dutra. 2. ed. São Paulo: Martins fontes, 2002.

PFETSCH, Frank Richard. Capacidade de atuar e legitimação do Estado democrático de direito na era da globalização. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 41, n. 2, Dec. 1998, p. 102-117. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S003473291998000200006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 07 Jul. 2013.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. Prefácio de Henry Steiner. Apresentação de Antônio Augusto Cançado Trindade. 13. ed. rev. e atual. São Paulo, Saraiva, 2012.

_____. Direitos humanos, democracia e integração regional: os desafios da globalização. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, 2000.

POGGE, Thomas. Severe poverty as a human rights violation. In: POGGE, Thomas. (Org.). **Freedom from poverty as a human right**: who owes what to the very poor? New York: Oxford, 2007. p. 11-53.

POGGE, Thomas. (Org.). **Freedom from poverty as a human right**: who owes what to the very poor? New York: Oxford, 2007.

RASELLA, Davide *et al.* Effect of a conditional cash transfer programme on childhood mortality: a nationwide analysis of Brazilian municipalities. **The lancet**, v. 382, n. 9886, p. 57-64, 2013.

RAWLS, John. The law of the peoples. In SHUTE, Stephen; HURLEY, Susan L. **On human rights**: the amnesty lectures of 1993. Nova York: Basic Books, 1993.

REALE, Giovanni; ANTISERI, Dario. **História da Filosofia, V. 3**: Do Romantismo até nossos dias. 8ª ed. São Paulo: Paulus, 2007.

REZEK, Francisco. **Direito Internacional Público**. 13 ed. São Paulo; Saraiva, 2011.

ROCHA, Sonia. **Pobreza no Brasil**: afinal do que se trata? 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**: ou princípios do direito político. Trad. Pietro Nassetti. São Paulo: Martin Claret, 2000.

SACHS, Jeffrey D. Globalization and the Rule of Law. Yale Law School Occasional Papers, nº. 4, ser. 2, 1998. Disponível em: <<http://www.cid.harvard.edu/archive/hiid/papers/yale.pdf>>. Acesso em: 14 mai. 2013.

_____. **The end of poverty**: how we can make it happen in our lifetime. London: Penguin, 2005.

SÁNCHEZ, J. M. La Pobreza como causa y efecto de Violaciones a Derechos Humanos. **Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos**, v. 11, n. 11, p. 85-94, 2011. Disponível em: <http://www.ibdh.org.br/ibdh/revista_11.asp>. Acesso em: 24 nov. 2012.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para uma concepção multicultural dos Direitos Humanos. **Rev. Crítica de Direitos Sociais**, nº 48, junho 1997, pp. 7-34.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SARMENTO, Daniel. Direitos sociais e globalização: limites éticos-jurídicos ao realinhamento constitucional. **Revista de Direito Administrativo**, 2006.

SCHARPF, Fritz W. Globalization and the Welfare State: Constraints, Challenges, and Vulnerabilities. **Social Security in the Global Village**, 2011, 1: 85.

SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. Trad. Denise Bottmann e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

_____. **Sobre ética e economia**. Trad. Laura T. Motta e Ricardo D. Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

_____. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. Revisão técnica de Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das letras, 2010.

_____. **Poverty and famines**. Oxford: Clarendon Press, 1981.

SEN, Amartya; KLIKSBURG, Bernardo. **As pessoas em primeiro lugar**: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado. Trad. Bernardo Ajzenberg e Carlos Eduardo Lins da Silva. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SENGUPTA, Arjun. Extreme poverty and human rights. In: UNESCO (Org.). **Poverty, next frontier in the human rights struggle?** UNESCO house, Paris, 2004, p. 285-307.

_____. Poverty eradication and human rights. In: POGGE, Thomas. (Org.). **Freedom from poverty as a human right**: who owes what to the very poor? New York: Oxford, 2007. p. 323-344.

STIGLITZ, Joseph. **Globalization and its discontents**. London: Penguin Books, 2002.

TOWNSEND, Peter. **Poverty in the United Kingdom**: a survey of household resources and standards of living. Univ. of California Press, 1979.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **A proteção internacional dos direitos humanos: fundamentos jurídicos e instrumentos básicos**. São Paulo: Saraiva, 1991.

VIZARD, P. **Poverty and human rights**: Sen's capability perspective explored. Oxford: Oxford University Press, 2006.

ANEXO A – EMENTA DA DECISÃO PROFERIDA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NA RECLAMAÇÃO Nº 4.374.

Benefício assistencial de prestação continuada ao idoso e ao deficiente. Art. 203, V, da Constituição. A Lei de Organização da Assistência Social (LOAS), ao regulamentar o art. 203, V, da Constituição da República, estabeleceu critérios para que o benefício mensal de um salário mínimo fosse concedido aos portadores de deficiência e aos idosos que comprovassem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família. 2. Art. 20, § 3º da Lei 8.742/1993 e a declaração de constitucionalidade da norma pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 1.232. Dispõe o art. 20, § 3º, da Lei 8.742/93 que “considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa portadora de deficiência ou idosa a família cuja renda mensal per capita seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário mínimo”. O requisito financeiro estabelecido pela lei teve sua constitucionalidade contestada, ao fundamento de que permitiria que situações de patente miserabilidade social fossem consideradas fora do alcance do benefício assistencial previsto constitucionalmente. Ao apreciar a Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.232-1/DF, o Supremo Tribunal Federal declarou a constitucionalidade do art. 20, § 3º, da LOAS. 3. Reclamação como instrumento de (re)interpretação da decisão proferida em controle de constitucionalidade abstrato. Preliminarmente, arguido o prejuízo da reclamação, em virtude do prévio julgamento dos recursos extraordinários 580.963 e 567.985, o Tribunal, por maioria de votos, conheceu da reclamação. O STF, no exercício da competência geral de fiscalizar a compatibilidade formal e material de qualquer ato normativo com a Constituição, pode declarar a inconstitucionalidade, incidentalmente, de normas tidas como fundamento da decisão ou do ato que é impugnado na reclamação. Isso decorre da própria competência atribuída ao STF para exercer o denominado controle difuso da constitucionalidade das leis e dos atos normativos. A oportunidade de reapreciação das decisões tomadas em sede de controle abstrato de normas tende a surgir com mais naturalidade e de forma mais recorrente no âmbito das reclamações. É no juízo hermenêutico típico da reclamação – no “balançar de olhos” entre objeto e parâmetro da reclamação – que surgirá com maior nitidez a oportunidade para evolução interpretativa no controle de constitucionalidade. Com base na alegação de afronta a determinada decisão do STF, o Tribunal poderá reapreciar e redefinir o conteúdo e o alcance de sua própria decisão. E, inclusive, poderá ir além, superando total ou parcialmente a decisão-parâmetro da reclamação, se entender que, em virtude de evolução hermenêutica, tal decisão não se coaduna mais com a interpretação atual da Constituição. 4. Decisões judiciais contrárias aos critérios objetivos preestabelecidos e Processo de inconstitucionalização dos critérios definidos pela Lei

8.742/1993. A decisão do Supremo Tribunal Federal, entretanto, não pôs termo à controvérsia quanto à aplicação em concreto do critério da renda familiar per capita estabelecido pela LOAS. Como a lei permaneceu inalterada, elaboraram-se maneiras de contornar o critério objetivo e único estipulado pela LOAS e avaliar o real estado de miserabilidade social das famílias com entes idosos ou deficientes. Paralelamente, foram editadas leis que estabeleceram critérios mais elásticos para concessão de outros benefícios assistenciais, tais como: a Lei 10.836/2004, que criou o Bolsa Família; a Lei 10.689/2003, que instituiu o Programa Nacional de Acesso à Alimentação; a Lei 10.219/01, que criou o Bolsa Escola; a Lei 9.533/97, que autoriza o Poder Executivo a conceder apoio financeiro a municípios que instituírem programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas. O Supremo Tribunal Federal, em decisões monocráticas, passou a rever anteriores posicionamentos acerca da intransponibilidade do critérios objetivos. Verificou-se a ocorrência do processo de inconstitucionalização decorrente de notórias mudanças fáticas (políticas, econômicas e sociais) e jurídicas (sucessivas modificações legislativas dos patamares econômicos utilizados como critérios de concessão de outros benefícios assistenciais por parte do Estado brasileiro). 5. Declaração de inconstitucionalidade parcial, sem pronúncia de nulidade, do art. 20, § 3º, da Lei 8.742/1993. 6. Reclamação constitucional julgada improcedente. (BRASIL, 2013a).

ANEXO B – EMENTA DA DECISÃO PROFERIDA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO Nº 639.337

CRIANÇA DE ATÉ CINCO ANOS DE IDADE - ATENDIMENTO EM CRECHE E EM PRÉ-ESCOLA - SENTENÇA QUE OBRIGA O MUNICÍPIO DE SÃO PAULO A MATRICULAR CRIANÇAS EM UNIDADES DE ENSINO INFANTIL PRÓXIMAS DE SUA RESIDÊNCIA OU DO ENDEREÇO DE TRABALHO DE SEUS RESPONSÁVEIS LEGAIS, SOB PENA DE MULTA DIÁRIA POR CRIANÇA NÃO ATENDIDA - LEGITIMIDADE JURÍDICA DA UTILIZAÇÃO DAS “ASTREINTES” CONTRA O PODER PÚBLICO - DOCTRINA - JURISPRUDÊNCIA - OBRIGAÇÃO ESTATAL DE RESPEITAR OS DIREITOS DAS CRIANÇAS - EDUCAÇÃO INFANTIL - DIREITO ASSEGURADO PELO PRÓPRIO TEXTO CONSTITUCIONAL (CF, ART. 208, IV, NA REDAÇÃO DADA PELA EC Nº 53/2006) - COMPREENSÃO GLOBAL DO DIREITO CONSTITUCIONAL À EDUCAÇÃO - DEVER JURÍDICO CUJA EXECUÇÃO SE IMPÕE AO PODER PÚBLICO, NOTADAMENTE AO MUNICÍPIO (CF, ART. 211, § 2º) - LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DA INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO EM CASO DE OMISSÃO ESTATAL NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PREVISTAS NA CONSTITUIÇÃO - INOCORRÊNCIA DE TRANSGRESSÃO AO POSTULADO DA SEPARAÇÃO DE PODERES - PROTEÇÃO JUDICIAL DE DIREITOS SOCIAIS, ESCASSEZ DE RECURSOS E A QUESTÃO DAS “ESCOLHAS TRÁGICAS” - RESERVA DO POSSÍVEL, MÍNIMO EXISTENCIAL, DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E VEDAÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL - PRETENDIDA EXONERAÇÃO DO ENCARGO CONSTITUCIONAL POR EFEITO DE SUPERVENIÊNCIA DE NOVA REALIDADE FÁTICA - QUESTÃO QUE SEQUER FOI SUSCITADA NAS RAZÕES DE RECURSO EXTRAORDINÁRIO - PRINCÍPIO “JURA NOVIT CURIA” - INVOCAÇÃO EM SEDE DE APELO EXTREMO - IMPOSSIBILIDADE - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. POLÍTICAS PÚBLICAS, OMISSÃO ESTATAL INJUSTIFICÁVEL E INTERVENÇÃO CONCRETIZADORA DO PODER JUDICIÁRIO EM TEMA DE EDUCAÇÃO INFANTIL: POSSIBILIDADE CONSTITUCIONAL. - A educação infantil representa prerrogativa constitucional indisponível, que, deferida às crianças, a estas assegura, para efeito de seu desenvolvimento integral, e como primeira etapa do processo de educação básica, o atendimento em creche e o acesso à pré-escola (CF, art. 208, IV). - Essa prerrogativa jurídica, em consequência, impõe, ao Estado, por efeito da alta significação social de que se reveste a

educação infantil, a obrigação constitucional de criar condições objetivas que possibilitem, de maneira concreta, em favor das “crianças até 5 (cinco) anos de idade” (CF, art. 208, IV), o efetivo acesso e atendimento em creches e unidades de pré-escola, sob pena de configurar-se inaceitável omissão governamental, apta a frustrar, injustamente, por inércia, o integral adimplemento, pelo Poder Público, de prestação estatal que lhe impôs o próprio texto da Constituição Federal. - A educação infantil, por qualificar-se como direito fundamental de toda criança, não se expõe, em seu processo de concretização, a avaliações meramente discricionárias da Administração Pública nem se subordina a razões de puro pragmatismo governamental. - Os Municípios - que atuarão, prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil (CF, art. 211, § 2º) - não poderão demitir-se do mandato constitucional, juridicamente vinculante, que lhes foi outorgado pelo art. 208, IV, da Lei Fundamental da República, e que representa fator de limitação da discricionariedade político-administrativa dos entes municipais, cujas opções, tratando-se do atendimento das crianças em creche (CF, art. 208, IV), não podem ser exercidas de modo a comprometer, com apoio em juízo de simples conveniência ou de mera oportunidade, a eficácia desse direito básico de índole social. - Embora inquestionável que resida, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo, a prerrogativa de formular e executar políticas públicas, revela-se possível, no entanto, ao Poder Judiciário, ainda que em bases excepcionais, determinar, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, sejam estas implementadas, sempre que os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político- jurídicos que sobre eles incidem em caráter impositivo, vierem a comprometer, com a sua omissão, a eficácia e a integridade de direitos sociais e culturais impregnados de estatura constitucional.

DESCUMPRIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DEFINIDAS EM SEDE CONSTITUCIONAL: HIPÓTESE LEGITIMADORA DE INTERVENÇÃO JURISDICIONAL. - O Poder Público - quando se abstém de cumprir, total ou parcialmente, o dever de implementar políticas públicas definidas no próprio texto constitucional - transgride, com esse comportamento negativo, a própria integridade da Lei Fundamental, estimulando, no âmbito do Estado, o preocupante fenômeno da erosão da consciência constitucional. Precedentes: ADI 1.484/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.. - A inércia estatal em adimplir as imposições constitucionais traduz inaceitável gesto de desprezo pela autoridade da Constituição e configura, por isso mesmo, comportamento que deve ser evitado. É que nada se revela mais nocivo, perigoso e ilegítimo do que elaborar uma Constituição, sem a vontade de fazê-la cumprir integralmente, ou, então, de apenas executá-la com o propósito subalterno de torná-la aplicável somente nos pontos que se mostrarem ajustados à conveniência e aos desígnios dos governantes, em detrimento dos

interesses maiores dos cidadãos. - A intervenção do Poder Judiciário, em tema de implementação de políticas governamentais previstas e determinadas no texto constitucional, notadamente na área da educação infantil (RTJ 199/1219-1220), objetiva neutralizar os efeitos lesivos e perversos, que, provocados pela omissão estatal, nada mais traduzem senão inaceitável insulto a direitos básicos que a própria Constituição da República assegura à generalidade das pessoas. Precedentes. A CONTROVÉRSIA PERTINENTE À “RESERVA DO POSSÍVEL” E A INTANGIBILIDADE DO MÍNIMO EXISTENCIAL: A QUESTÃO DAS “ESCOLHAS TRÁGICAS”. - A destinação de recursos públicos, sempre tão dramaticamente escassos, faz instaurar situações de conflito, quer com a execução de políticas públicas definidas no texto constitucional, quer, também, com a própria implementação de direitos sociais assegurados pela Constituição da República, daí resultando contextos de antagonismo que impõem, ao Estado, o encargo de superá-los mediante opções por determinados valores, em detrimento de outros igualmente relevantes, compelindo, o Poder Público, em face dessa relação dilemática, causada pela insuficiência de disponibilidade financeira e orçamentária, a proceder a verdadeiras “escolhas trágicas”, em decisão governamental cujo parâmetro, fundado na dignidade da pessoa humana, deverá ter em perspectiva a intangibilidade do mínimo existencial, em ordem a conferir real efetividade às normas programáticas positivadas na própria Lei Fundamental. Magistério da doutrina. - A cláusula da reserva do possível - que não pode ser invocada, pelo Poder Público, com o propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar a implementação de políticas públicas definidas na própria Constituição - encontra insuperável limitação na garantia constitucional do mínimo existencial, que representa, no contexto de nosso ordenamento positivo, emanção direta do postulado da essencial dignidade da pessoa humana. Doutrina. Precedentes. - A noção de “mínimo existencial”, que resulta, por implicitude, de determinados preceitos constitucionais (CF, art. 1º, III, e art. 3º, III), compreende um complexo de prerrogativas cuja concretização revela-se capaz de garantir condições adequadas de existência digna, em ordem a assegurar, à pessoa, acesso efetivo ao direito geral de liberdade e, também, a prestações positivas originárias do Estado, viabilizadoras da plena fruição de direitos sociais básicos, tais como o direito à educação, o direito à proteção integral da criança e do adolescente, o direito à saúde, o direito à assistência social, o direito à moradia, o direito à alimentação e o direito à segurança. Declaração Universal dos Direitos da Pessoa Humana, de 1948 (Artigo XXV). A PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL COMO OBSTÁCULO CONSTITUCIONAL À FRUSTRAÇÃO E AO INADIMPLEMENTO, PELO PODER PÚBLICO, DE DIREITOS PRESTACIONAIS. - O princípio da proibição do retrocesso impede, em tema de direitos fundamentais de caráter social, que sejam desconstituídas as

conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive. - A cláusula que veda o retrocesso em matéria de direitos a prestações positivas do Estado (como o direito à educação, o direito à saúde ou o direito à segurança pública, v.g.) traduz, no processo de efetivação desses direitos fundamentais individuais ou coletivos, obstáculo a que os níveis de concretização de tais prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado. Doutrina. Em consequência desse princípio, o Estado, após haver reconhecido os direitos prestacionais, assume o dever não só de torná-los efetivos, mas, também, se obriga, sob pena de transgressão ao texto constitucional, a preservá-los, abstando-se de frustrar - mediante supressão total ou parcial - os direitos sociais já concretizados.

LEGITIMIDADE JURÍDICA DA IMPOSIÇÃO, AO PODER PÚBLICO, DAS “ASTREINTES”. - Inexiste obstáculo jurídico-processual à utilização, contra entidades de direito público, da multa cominatória prevista no § 5º do art. 461 do CPC. A “astreinte” - que se reveste de função coercitiva - tem por finalidade específica compelir, legitimamente, o devedor, mesmo que se cuide do Poder Público, a cumprir o preceito, tal como definido no ato sentencial. Doutrina. Jurisprudência.

ANEXO C – EMENTA DA DECISÃO PROFERIDA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 598.212

AGRAVO DE INSTRUMENTO – EMBARGOS DE DECLARAÇÃO RECEBIDOS COMO RECURSO DE AGRAVO – DEFENSORIA PÚBLICA – IMPLANTAÇÃO – OMISSÃO ESTATAL QUE COMPROMETE E FRUSTRA DIREITOS FUNDAMENTAIS DE PESSOAS NECESSITADAS – SITUAÇÃO CONSTITUCIONALMENTE INTOLERÁVEL – O RECONHECIMENTO, EM FAVOR DE POPULAÇÕES CARENTES E DESASSISTIDAS, POSTAS À MARGEM DO SISTEMA JURÍDICO, DO “DIREITO A TER DIREITOS” COMO PRESSUPOSTO DE ACESSO AOS DEMAIS DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS – INTERVENÇÃO JURISDICIONAL CONCRETIZADORA DE PROGRAMA CONSTITUCIONAL DESTINADO A VIABILIZAR O ACESSO DOS NECESSITADOS À ORIENTAÇÃO JURÍDICA INTEGRAL E À ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA GRATUITAS (CF, ART. 5º, INCISO LXXIV, E ART. 134) – LEGITIMIDADE DESSA ATUAÇÃO DOS JUÍZES E TRIBUNAIS – O PAPEL DO PODER JUDICIÁRIO NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS INSTITUÍDAS PELA CONSTITUIÇÃO E NÃO EFETIVADAS PELO PODER PÚBLICO – A FÓRMULA DA RESERVA DO POSSÍVEL NA PERSPECTIVA DA TEORIA DOS CUSTOS DOS DIREITOS: IMPOSSIBILIDADE DE SUA INVOCAÇÃO PARA LEGITIMAR O INJUSTO INADIMPLEMENTO DE DEVERES ESTATAIS DE PRESTAÇÃO CONSTITUCIONALMENTE IMPOSTOS AO ESTADO – A TEORIA DA “RESTRIÇÃO DAS RESTRIÇÕES” (OU DA “LIMITAÇÃO DAS LIMITAÇÕES”) – CONTROLE JURISDICIONAL DE LEGITIMIDADE DA OMISSÃO DO ESTADO: ATIVIDADE DE FISCALIZAÇÃO JUDICIAL QUE SE JUSTIFICA PELA NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DE CERTOS PARÂMETROS CONSTITUCIONAIS (PROIBIÇÃO DE RETROCESSO SOCIAL, PROTEÇÃO AO MÍNIMO EXISTENCIAL, VEDAÇÃO DA PROTEÇÃO INSUFICIENTE E PROIBIÇÃO DE EXCESSO) – DOCTRINA – PRECEDENTES – A FUNÇÃO CONSTITUCIONAL DA DEFENSORIA PÚBLICA E A ESSENCIALIDADE DESSA INSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA – “THEMA DECIDENDUM” QUE SE RESTRINGE AO PLEITO DEDUZIDO NA INICIAL, CUJO OBJETO CONSISTE, UNICAMENTE, na “criação, implantação e estruturação da Defensoria Pública da Comarca de Apucarana” – RECURSO DE AGRAVO PROVIDO, EM PARTE. - Assiste a toda e qualquer pessoa – especialmente àquelas que nada têm e que de tudo necessitam – uma prerrogativa

básica essencial à viabilização dos demais direitos e liberdades fundamentais, consistente no reconhecimento de que toda pessoa tem direito a ter direitos, o que põe em evidência a significativa importância jurídico-institucional e político-social da Defensoria Pública. - O descumprimento, pelo Poder Público, do dever que lhe impõe o art. 134 da Constituição da República traduz grave omissão que frustra, injustamente, o direito dos necessitados à plena orientação jurídica e à integral assistência judiciária e que culmina, em razão desse inconstitucional inadimplemento, por transformar os direitos e as liberdades fundamentais em proclamações inúteis, convertendo-os em expectativas vãs. - É que de nada valerão os direitos e de nenhum significado revestir-se-ão as liberdades, se os fundamentos em que eles se apoiam – além de desrespeitados pelo Poder Público ou transgredidos por particulares – também deixarem de contar com o suporte e o apoio de um aparato institucional, como aquele proporcionado pela Defensoria Pública, cuja função precípua, por efeito de sua própria vocação constitucional (CF, art. 134), consiste em dar efetividade e expressão concreta, inclusive mediante acesso do lesado à jurisdição do Estado, a esses mesmos direitos, quando titularizados por pessoas necessitadas, que são as reais destinatárias tanto da norma inscrita no art. 5º, inciso LXXIV, quanto do preceito consubstanciado no art. 134, ambos da Constituição da República.

- O desrespeito à Constituição tanto pode ocorrer mediante ação estatal quanto mediante inércia governamental. A situação de inconstitucionalidade pode derivar de um comportamento ativo do Poder Público, que age ou edita normas em desacordo com o que dispõe a Constituição, ofendendo-lhe, assim, os preceitos e os princípios que nela se acham consignados. Essa conduta estatal, que importa em um “facere” (atuação positiva), gera a inconstitucionalidade por ação.

- Se o Estado deixar de adotar as medidas necessárias à realização concreta dos preceitos da Constituição, em ordem a torná-los efetivos, operantes e exequíveis, abstendo-se, em consequência, de cumprir o dever de prestação que a Constituição lhe impôs, incidirá em violação negativa do texto constitucional. Desse “non facere” ou “non praestare” resultará a inconstitucionalidade por omissão, que pode ser total, quando é nenhuma a providência adotada, ou parcial, quando é insuficiente a medida efetivada pelo Poder Público. Precedentes (ADI 1.458-MC/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.). Doutrina. - É lícito ao Poder Judiciário, em face do princípio da supremacia da Constituição, adotar, em sede jurisdicional, medidas destinadas a tornar efetiva a implementação de políticas públicas, se e quando se registrar situação configuradora de inescusável omissão estatal, que se qualifica como comportamento revestido da maior gravidade político-jurídica, eis que, mediante inércia, o Poder Público também desrespeita a Constituição, também ofende direitos que nela se fundam e também impede, por ausência (ou insuficiência) de medidas concretizadoras, a própria

aplicabilidade dos postulados e princípios da Lei Fundamental. Precedentes. Doutrina. - A função constitucional da Defensoria Pública e a essencialidade dessa Instituição da República: a transgressão da ordem constitucional – porque consumada mediante inércia (violação negativa) derivada da inexecução de programa constitucional destinado a viabilizar o acesso dos necessitados à orientação jurídica integral e à assistência judiciária gratuitas (CF, art. 5º, LXXIV, e art. 134) – autoriza o controle jurisdicional de legitimidade da omissão do Estado e permite aos juízes e Tribunais que determinem a implementação, pelo Estado, de políticas públicas previstas na própria Constituição da República, sem que isso configure ofensa ao postulado da divisão funcional do Poder. Precedentes: RTJ 162/877-879 – RTJ 164/158-161 – RTJ 174/687 – RTJ 183/818-819 – RTJ 185/794-796, v.g.. Doutrina.