



FERNANDA DOZ COSTA

Advogada mestre em Direito pela Universidade de Nova York. Foi bolsista do Programa *Fulbright* e do Programa *Global Public Service Law*. Possui experiência em litigância internacional em direitos humanos, com especialização em direitos econômicos, sociais e culturais (ESOC). Nesta área, trabalhou no Centro pela Justiça e o Direito Internacional (*sigla original*, CEJIL), no Centro de Direitos Humanos e Meio Ambiente (*sigla original*, CEDHA), e na organização Advogados e

Advogadas do Noroeste Argentino para os Direitos Humanos e Estudos Sociais (*sigla original*, ANDHES). Atualmente, é pesquisadora em direitos econômicos, sociais e culturais no Programa para as Américas, Secretariado Internacional da Anistia Internacional

Email: fernandadozcosta@hotmail.com

RESUMO

Definir a pobreza como uma violação de direitos humanos envolve conceitos ainda pouco claros. Isto é especialmente problemático para aqueles que trabalham em direitos humanos e levam a sério a indivisibilidade própria destes direitos; para aqueles que procuram entender o papel central da pobreza no sofrimento de muitas vítimas de direitos humanos e se preocupam em atuar de maneira profissional neste tema, utilizando como ferramenta na luta contra a pobreza as obrigações vinculantes em direitos humanos já reconhecidas internacionalmente. O presente artigo procura esclarecer esta lacuna conceitual, apresentando um resumo crítico das principais propostas para elucidar, a partir de uma perspectiva jurídica dos direitos humanos, os conceitos pertinentes à relação entre pobreza e direitos humanos. Este artigo identifica três formas distintas de relacionar estes conceitos: (1) teorias que concebem a pobreza, *por si só*, como uma violação de direitos humanos; (2) teorias que definem a pobreza como uma violação de *um direito humano específico*, a saber, o direito a um nível de vida adequado ou o direito ao desenvolvimento; e (3) teorias que consideram a pobreza como *causa ou consequência de violações de direitos humanos*. Defenderei, em minha conclusão, que a terceira abordagem é a mais útil diante do atual estágio do Direito e da jurisprudência internacional de direitos humanos. A segunda perspectiva, no entanto, tende fortemente a promover o debate sobre pobreza e direitos humanos e, portanto, deveria ser melhor elaborada.

Original em inglês. Traduzido por Thiago Amparo.

PALAVRAS CHAVES

Pobreza – Direitos humanos – Desenvolvimento – Nível de vida adequado – Obrigações jurídicas



Este artigo é publicado sob a licença de *creative commons*.

Este artigo está disponível *online* em <www.revistasur.org>.

POBREZA E DIREITOS HUMANOS: DA MERA RETÓRICA ÀS OBRIGAÇÕES JURÍDICAS - UM ESTUDO CRÍTICO SOBRE DIFERENTES MODELOS CONCEITUAIS¹

Fernanda Doz Costa

Vivemos em um mundo que oferece a todos um banquete, mas impede que muitos dele participem; um mundo que nos torna, ao mesmo tempo, iguais e desiguais: iguais quanto às idéias e costumes que impõe e desiguais quanto às oportunidades que oferece
(Eduardo Galeano)²

Introdução

Afirma-se, com freqüência, que a “pobreza é, por si só, uma violação de vários direitos humanos fundamentais”.³ Este enunciado revela, intuitivamente, a percepção moral de que todos deveriam ter acesso a condições básicas de subsistência, diante da abundância de recursos e do acúmulo de conhecimento humano presentes no mundo, sob pena de se cometer uma injustiça elementar.⁴ Tratar a pobreza como uma violação, por si só, de vários direitos humanos encontra respaldo também em outra percepção, segundo a qual a abundância em geral encontrada na maioria das sociedades e, decerto, presente nos países desenvolvidos é mais do que suficiente para erradicar a pobreza em todo o planeta.⁵ Embora possam ser verdadeiras, tais idéias, por ser caráter genérico, correm o risco de pecarem pelo exagero. Portanto, de maneira errônea, qualifica-se toda condição de privação (ou seja, toda situação em que uma necessidade humana básica não for atendida) como uma violação de direitos humanos.⁶ Entretanto, perante o Direito Internacional de Direitos Humanos, não é toda negação a direitos que pode ser propriamente classificada como uma violação de direitos humanos. A doutrina e a prática neste campo pouco discutem, do ponto de vista conceitual, a partir de que ponto tal negação deve ser tratada como uma violação de direitos humanos. Há uma razão histórica e ideológica para tal lacuna.

Imediatamente após a elaboração da Declaração Universal de Direitos

Ver as notas deste texto a partir da página 113.

Humanos – que igualmente consagrou a liberdade da miséria e do medo – o movimento de direitos humanos e o movimento a favor da redução da pobreza – ou promoção do desenvolvimento – passaram a utilizar linguagens distintas. Esta separação foi fortemente influenciada pela política da Guerra Fria. Especialistas em direitos humanos e em desenvolvimento atuaram em organismos intergovernamentais que, embora próximos, não chegaram a trabalhar em conjunto; o mesmo ocorreu com a maioria das organizações não-governamentais nestas duas esferas.⁷

A partir de meados da década de 90, a pobreza tem sido cada vez mais considerada uma questão de direitos humanos. Como parte deste processo, por um lado, o movimento de direitos humanos começou a levar a sério os direitos econômicos, sociais e culturais e a reconhecer que a pobreza e suas conseqüências mais graves ocupam um papel central em muitos casos de violação de direitos humanos. Por outro lado, o movimento a favor do desenvolvimento incorporou ao seu trabalho uma perspectiva fundada em direitos. No caso da Organização das Nações Unidas (ONU), tais mudanças são perceptíveis particularmente após a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, ocorrida em Viena em 1993, na qual se declarou o caráter indivisível, interdependente e inter-relacionado de todos os direitos humanos.⁸ Diversas declarações e resoluções posteriormente aprovadas pelas Nações Unidas reconheceram que a preocupação internacional com a pobreza no mundo é uma questão de direitos humanos.⁹

Não obstante, estas são demandas genéricas que, portanto, não ajudam a superar os complexos problemas a serem enfrentados ao considerar a pobreza em geral ou mais especificamente a pobreza extrema como uma violação de direitos humanos. As principais tentativas, neste sentido, foram feitas no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU) pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), pela antiga Comissão de Direitos Humanos (substituída pelo Conselho de Direitos Humanos), pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) e, por fim, pela Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (sigla original, UNESCO).¹⁰ Quase todos estas iniciativas decorrem das reformas introduzidas pelo Secretário-Geral das Nações Unidas, em 1997, com vistas a afirmar a “integração dos direitos humanos”¹¹ a todo o trabalho da ONU, bem como se baseiam nas Diretrizes Comuns das Nações Unidas sobre a Aplicação de uma Perspectiva de Direitos Humanos ao Desenvolvimento [originalmente, *UN common understanding on the Human Rights Based Approach to Development*].¹²

Os principais destinatários dos documentos das Nações Unidas sobre o tema são, por conseguinte, os próprios agentes que atuam em programas de redução da pobreza e desenvolvimento; o principal objetivo destes documentos é capacitar tais agentes para integrar os direitos humanos ao seu trabalho concreto.¹³ No entanto, para aqueles que trabalham em direitos humanos no âmbito internacional, a afirmação de que a *pobreza viola direitos humanos* ainda é pouco clara do ponto vista conceitual, especialmente perante o Direito Internacional de Direitos Humanos. 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 conseqüências 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?

Todas estas questões são complexas. Se elas não puderem ser solucionadas pela teoria e pela prática, “a noção de pobreza como uma violação de direitos humanos não passará de um lema vazio e ineficaz”.¹⁴ Isto é especialmente problemático para aqueles que trabalham em direitos humanos e levam a sério a indivisibilidade própria destes direitos; para aqueles que procuram entender o papel central da pobreza no sofrimento de muitas vítimas de direitos humanos e preocupam-se em atuar de maneira profissional neste tema, utilizando como ferramenta, na luta contra a pobreza, as obrigações vinculantes em direitos humanos já reconhecidas internacionalmente. Nota-se uma considerável escassez de obras direcionadas aos defensores de direitos humanos e demais pessoas que trabalham neste campo que tenham como objetivo efetivamente capacitá-los para lidar com estes temas.¹⁵ Há sim muitas teorias que, desinformadas e ideologicamente parciais, simplificam por demais este tema, o que somente vem a contribuir para esta confusão.¹⁶

O presente artigo procura esclarecer esta lacuna conceitual, apresentando um resumo crítico das principais propostas para elucidar, a partir de uma perspectiva jurídica dos direitos humanos, os conceitos pertinentes à relação entre pobreza e direitos humanos. O objetivo deste artigo é analisar diferentes modelos conceituais, suas potencialidades e deficiências, bem como sugerir qual deles melhor corresponde ao Direito Internacional de Direitos Humanos. Na Parte I, conceituarei pobreza e direitos humanos, como um primeiro passo para elucidar conceitualmente estes termos. Na Parte II, analisarei minuciosamente os modelos conceituais usados para explicar em que sentido a pobreza pode ser considerada uma violação ou negação de direitos humanos, bem como farei uma avaliação crítica de cada um destes modelos. A fim de evitar confusões, reunirei tais teorias em três grupos. O primeiro grupo inclui as teorias que concebem a pobreza, *por si só*, como uma violação de direitos humanos. O segundo grupo reúne aquelas teorias que definem a pobreza como uma violação de *um direito humano específico*, a saber, o direito a um nível de vida adequado ou o direito ao desenvolvimento. Neste ponto, dividirei as pretensões de direitos humanos entre morais e jurídicas. No terceiro grupo, estão reunidas aquelas teorias que consideram a pobreza como *causa ou conseqüência de violações de direitos humanos*. Defenderei, em minha conclusão, que a terceira abordagem é a mais útil diante do atual estágio do Direito e da jurisprudência internacional de direitos humanos. A segunda perspectiva, no entanto, tende fortemente a promover o debate sobre pobreza e direitos humanos e, portanto, deveria ser melhor elaborada.

I. Esclarecendo os conceitos: as noções de “pobreza” e direitos humanos

A redução da pobreza e a proteção dos direitos humanos são dois campos de atuação que, se definidos de forma suficientemente abstrata, podem ser vistos como praticamente idênticos.¹⁷ Não obstante possuam pontos significativos em comum e aspirem, ao final, ao mesmo objetivo, uma análise mais minuciosa revela que estas duas esferas são, na verdade, distintas, embora de fato se assemelhem em diversos aspectos.¹⁸ Neste sentido, parte da confusão deve-se ao uso conceitualmente impreciso dos termos *pobreza* e *direitos humanos*. Nesta seção, analisarei os principais sentidos em que estes termos poderiam ser empregados. Aqueles que trabalham em direitos humanos deveriam atentar para tais nuances para que possam analisar e compreender propriamente as três abordagens distintas sobre pobreza e direitos humanos apresentadas na seção seguinte.

I.A. O conceito de pobreza

Há mais de 200 anos, alguns dos mais eminentes cientistas sociais tem buscado uma definição da pobreza.¹⁹ Há divergências consideráveis entre os diferentes conceitos de pobreza, o que dificulta a compreensão do suposto nexos conceitual entre pobreza e direitos humanos. Nos estudos sobre pobreza, este termo tem sido empregado, em geral, de três formas: pobreza *com base na renda*; como *privação de capacidades* e, por fim, pobreza como equivalente à *exclusão social*.

I.A.1. Pobreza com base na renda

Definir pobreza como falta de renda ou de poder aquisitivo tornou-se um uso convencionalmente aceito deste termo.²⁰ De acordo com Jeffrey Sachs, há um consenso geral em subdividir a pobreza com base na renda em três espécies: pobreza extrema (ou absoluta), pobreza moderada e pobreza relativa.

“*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.”²¹

O Banco Mundial utiliza este paradigma para calcular a renda, além de estabelecer a chamada “linha de pobreza” (1 dólar por dia medido em termos de paridade do poder aquisitivo) - abaixo desta linha estão aqueles em condição de pobreza extrema.²² O Banco Mundial estabelece outro parâmetro referente à renda entre 1 e 2 dólares por dia, útil para mensurar a chamada *pobreza moderada*.²³

I.A.2. Pobreza como privação de capacidades

Nas últimas duas décadas, as teorias sobre pobreza passaram a empregar o conceito de bem-estar, indo além da renda como critério último de pobreza.²⁴ Esta mudança se deu, principalmente, a partir do Relatório de Desenvolvimento Humano (sigla original, HDR) elaborado pelo PNUD, sob a clara influência da “*perspectiva da capacidade*” proposta por Amartya Sen, que define a pobreza como uma “*privação de capacidades*”. 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 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.²⁵ Esta perspectiva reconhece que privações de liberdades tão fundamentais como essas não podem ser exclusivamente atribuídas à baixa renda; decorrem igualmente de privações sistemáticas no acesso a outros bens, serviços e recursos necessários para a subsistência e desenvolvimento humanos, além de depender do contexto e de relações interpessoais.²⁶

O Índice de Pobreza Humana elaborado pelo PNUD (IPH), por exemplo, leva em consideração três elementos capazes de mensurar diferentes privações a que as pessoas em condição de pobreza são submetidas: vulnerabilidade à morte, falta de educação elementar e ausência de níveis satisfatórios de vida.²⁷

I.A.3. Exclusão social

Na década de 70, o conceito de exclusão social passou a ser utilizado pela doutrina para analisar a condição daqueles que, mesmo excluídos dos benefícios sociais desfrutados pela maioria da sociedade, não se encontram em condição de pobreza quanto a sua renda – embora muitos também estejam nesta condição.²⁸ A Fundação Européia descreve esta situação como “o processo por meio do qual indivíduos ou grupos são integral ou parcialmente excluídos de participar com plenitude na sociedade em que vivem”.²⁹ No caso do IPH, o desemprego é o indicador especificamente usado para medir a exclusão social e é calculado somente em países industrializados.

I.B. O conceito de direitos humanos

Ao tentar esclarecer o nexos entre pobreza e direitos humanos, encontra-se uma dificuldade adicional: a confusão gerada pelo emprego ambíguo da expressão direitos humanos, ora como um termo jurídico, ora como um conceito moral.

Este tema é de extrema importância para aqueles que trabalham em direitos humanos. Não obstante o discurso de direitos humanos seja muito convincente, a maior parte do trabalho neste campo é demandar que os Estados e outros atores pertinentes cumpram com as obrigações juridicamente vinculantes que possuem perante o Direito Internacional de Direitos Humanos. O movimento de direitos humanos, contudo, não se limita ao Direito Internacional. Cada vez mais, a linguagem de direitos humanos é empregada como um discurso moral que defende o caráter universal e consensual de certos valores fundamentais, com base em um nível mínimo de dignidade humana capaz de ser endossado por diferentes tradições que, se não concordassem nem ao menos neste ponto, viveriam em constante conflito.³⁰

Embora estas duas concepções de direitos humanos possam conviver harmoniosamente, empregar elementos jurídicos ou argumentos morais para defender que a pobreza constitui uma violação de direitos humanos representa duas visões claramente distintas quanto as suas conseqüências. Em geral, estas diferenças são perceptíveis no campo dos direitos econômicos e sociais, principalmente diante da posição amplamente conhecida dos EUA e de outros atores internacionais de rejeitar o caráter juridicamente vinculante dos direitos econômicos e sociais, embora várias declarações internacionais afirmem a indivisibilidade de todos os direitos humanos e o próprio Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) seja um dos instrumentos juridicamente vinculantes a versar sobre o tema. No entanto, a maioria das instituições e Estados que não aceita o caráter juridicamente vinculante das obrigações em direitos humanos não nega o aspecto moral destas pretensões como direitos de ordem ética cujos titulares são todos os membros civilizados da comunidade.³¹

A associação entre pobreza e direitos humanos se dá principalmente por meio dos direitos econômicos e sociais, embora a pobreza não possa ser vista apenas como uma negação destes direitos, uma vez que na condição de pobreza direitos civis e políticos são igualmente negados. Em razão deste papel central desempenhado pelos direitos econômicos e sociais, discorrer sobre a natureza das obrigações deles decorrentes – se morais ou jurídicas – é um assunto particularmente pertinente para o debate sobre pobreza e direitos humanos. Infelizmente, as posições defendidas por aqueles que trabalham nesta seara, particularmente no âmbito das Nações Unidas, nem sempre distinguem claramente estas duas espécies de obrigações. Em geral, ao tratar da relação entre pobreza e direitos humanos, estas posições misturam declarações políticas com normas juridicamente vinculantes, o que, ao invés de esclarecer, confunde ainda mais a relação entre estes dois conceitos.³²

É importante, portanto, ter em mente esta confusão conceitual ao analisar diferentes perspectivas sobre a pobreza como uma violação de direitos humanos. Em minha análise, sempre farei referência aos direitos humanos em sua acepção jurídica, como um conjunto de normas internacionais juridicamente vinculantes com fundamento nos tratados internacionais e nas interpretações acordadas e/ou permitidas destes instrumentos.

II. A relação entre pobreza e direitos humanos: três modelos conceituais

Especialistas e acadêmicos, ao se referirem às relações entre pobreza e direitos humanos, dificilmente definem a pobreza exclusivamente como “falta de renda”; antes, empregam um conceito complexo de pobreza que também inclui a “privação de capacidades”. Isso porque a *“perspectiva da capacidade”* é reconhecida diversas vezes como uma “ponte” entre os conceitos de pobreza e direitos humanos, por incorporar à economia novas variáveis referentes ao valor intrínseco e instrumental das liberdades fundamentais e dos direitos humanos.³³

Ao analisar a literatura sobre pobreza e direitos humanos, encontrei diferentes abordagens que podem ser, a grosso modo, agrupadas em três modelos conceituais. O primeiro modelo considera a pobreza, *por si só*, como uma violação de todos ou diversos direitos humanos. O segundo modelo, por sua vez, considera ser livre da pobreza um direito humano em si. O terceiro modelo, por fim, define a pobreza como causa ou conseqüência da violação de alguns direitos humanos. Essas três perspectivas não são incompatíveis entre si. Decerto, elas caminham juntas em alguns momentos. Há, entretanto, diferenças evidentes entre elas, em especial no que diz respeito às obrigações jurídicas dos Estados e outros atores. Por isso, analisarei separadamente estas três categorias, para tornar claros os conceitos aqui relevantes.

II.A. Pobreza em si como uma negação (ou violação) de direitos humanos

Segundo esta perspectiva, a pobreza é incompatível com a dignidade humana. Neste sentido, a pobreza pode ser entendida como a negação de todos os direitos humanos, uma vez que a dignidade humana é o próprio fundamento de todos estes direitos. De acordo com Mary Robinson:

*em minha opinião, pobreza extrema é a maior negação do exercício dos direitos humanos. Na condição de extrema pobreza, você não pode votar, não participa de qualquer atividade política, suas opiniões não são levadas em consideração, você não se alimenta, não possui abrigo, seus filhos morrem de doenças que poderiam ter sido prevenidas – você não possui nem ao menos direito à água potável. Trata-se de uma negação da dignidade e do valor de cada indivíduo, proclamados pela Declaração Universal.*³⁴

O PNUD tem adotado esta linha de pensamento, ao declarar que a “pobreza é uma negação de direitos humanos” e a “eliminação da pobreza deveria ser promovida como um direito básico e como um direito humano – não meramente como uma ato de caridade”.³⁵

Concentrarei a minha análise no trabalho feito nesta linha pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH), por

ser a versão melhor elaborada desta corrente. “Pobreza pode ser igualmente definida tanto como a falta de liberdades básicas – do ponto de vista das capacidades – quanto como o descumprimento dos direitos a estas liberdades – do ponto de vista dos direitos humanos.”³⁶ No entanto, de acordo com o ACNUDH, o descumprimento dos direitos humanos apenas será equivalente à pobreza se forem satisfeitas as seguintes condições:

- Os direitos humanos em questão corresponderem às capacidades consideradas *básicas* por uma determinada sociedade; e
- O descumprimento dos direitos humanos decorrer de uma má gestão dos recursos econômicos.³⁷

O ACNUDH defende o amplo uso da “perspectiva da capacidade” formulada por Sen como uma maneira adequada de definir a pobreza a partir dos direitos humanos, declarando, portanto, a existência de uma “*transição natural de capacidades para direitos*”.³⁸ De acordo com o ACNUDH, ambos os conceitos, capacidades e direitos, concentram-se na idéia de *liberdade humana*.³⁹ Nesta linha, sob a perspectiva da capacidade, a pobreza é definida como “o *desrespeito a capacidades básicas* de poder desfrutar certos níveis de vida minimamente aceitáveis”⁴⁰ e, ainda, como “a implementação nula ou *insatisfatória de certas liberdades básicas*”.⁴¹ Diante desta argumentação, pareceria lógico pressupor que “*capacidades básicas*” e “*liberdades básicas*” seriam conceitos equivalentes. Neste sentido, seria igualmente lógico pressupor que *liberdades* (ou *capacidades*) *básicas* e *direitos* também seriam termos análogos.

Em minha opinião, é difícil igualar conceitualmente estes dois termos sem que, antes, alguns obstáculos tenham que ser superados. Em primeiro lugar, o conceito de capacidades básicas, ao contrário da idéia de direitos humanos, é variável (ou seja, o que é considerado básico em uma sociedade pode não ser qualificado desta maneira por outra sociedade). Em segundo lugar, o conteúdo de cada capacidade básica é igualmente variável (neste sentido, o que é considerado abrigo básico pode mudar de sociedade em sociedade); o Direito e a jurisprudência internacional em direitos humanos, ao contrário, tem determinado o núcleo duro de cada direito que, de maneira universal, deve ser minimamente respeitado e, portanto, não varia conforme a sociedade.⁴² Analisarei mais detalhadamente estas dificuldades abaixo.

De acordo com o ACNUDH, “considerando que a pobreza representa uma forma *extrema* de privação, ela diz respeito apenas ao não exercício daquelas capacidades consideradas *básicas*, qualificadas como prioritárias”.⁴³ O ACNUDH defende que diferentes comunidades podem, *evidentemente*, discordar sobre o que poderia ser definido como capacidades “básicas”.⁴⁴ O discurso de direitos humanos diverge exatamente neste ponto, o que inviabiliza que “capacidades básicas” e “direitos humanos” sejam vistos como conceitos equivalentes. O “conjunto de capacidades” que cada sociedade enumera como básicas é incompatível com os direitos humanos; isto porque a universalidade do rol de

direitos humanos independe de qualquer discussão política e preferências sociais. Implicitamente, o ACNUDH reconhece este conflito, argumentando que, embora o conceito de pobreza seja de certa forma relativo, é possível identificar, a partir de análises empíricas, certas capacidades básicas partilhadas por todos.⁴⁵ Não obstante, do ponto de vista conceitual, ainda há aqui uma armadilha: 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.

O ACNUDH, antecipando algumas destas críticas, defende que o princípio da indivisibilidade não determina que todos os direitos humanos sejam mencionados quando se analisa um fenômeno social sob a ótica dos direitos humanos.⁴⁶ Neste sentido, não seria necessário fazer menção a todos os direitos humanos quando se descreve uma situação de pobreza. Embora isto seja perfeitamente lógico, esta é justamente mais uma razão para que *capacidades básicas* e *direitos humanos* não sejam vistos como conceitos equivalentes.

Em minha opinião, esta analogia é, ao mesmo tempo, imprecisa e muito perigosa. As capacidades básicas que integram a noção de pobreza podem variar. No entanto, a partir do momento em que a linguagem de direitos é empregada, deve-se atentar que o rol de direitos independe das diferentes escolhas de cada comunidade, de distintos estilos de vida ou dos recursos disponíveis. O conceito de “capacidades básicas” pode variar a cada sociedade, particularmente o que se entende por “básico”, o que torna arriscado simplesmente afirmar que este conceito equivale aos direitos humanos.

Minha segunda preocupação quanto ao uso simétrico destes conceitos diz respeito ao conteúdo das capacidades básicas e dos direitos humanos. De acordo com a perspectiva da capacidade adotada pelo ACNUDH, “pessoas que vivem em contextos culturais distintos podem estar submetidas a distintos códigos de vestimenta; elas podem, portanto, precisar de diferentes quantidades de roupas para terem a capacidade de estarem vestidas de maneira minimamente aceitável perante sua cultura [...] Neste sentido, seria errôneo definir e mensurar a pobreza nivelando todos por baixo, a partir de um único padrão uniforme de controle sobre os recursos materiais; a preocupação central deveria ser com as capacidades de fato desfrutadas por cada pessoa”.⁴⁷ O movimento de direitos humanos, ao contrário, luta para que o *núcleo duro* dos direitos econômicos e sociais seja definido com precisão e acordado por todos. Desta forma, empregar o conceito relativo de capacidades básicas como se simétrico fosse ao de direitos humanos pode ser contraproduutivo para que o núcleo destes direitos seja formulado com clareza.

A este respeito, o ACNUDH argumenta que, embora da perspectiva dos direitos humanos, os sujeitos de deveres tenham a obrigação de se esforçar para reduzir os níveis de pobreza, o discurso de direitos humanos não exige que todos os direitos humanos devam ser implementados imediatamente, o que tampouco seria uma demanda razoável. No verdade, do ponto de vista dos direitos humanos, exige-se apenas a implementação progressiva dos direitos, condicionada à disponibilidade de recursos. As obrigações específicas impostas a um Estado

decorrentes de alguns direitos humanos variam ao longo do tempo (implementação progressiva), além de variar de um Estado para outro (em função da diferença na disponibilidade de recursos).

Embora isso seja verdade, vejo aqui alguns problemas do ponto de vista conceitual. Há uma distinção clara entre o *conteúdo* de um direito humano e as *obrigações* estatais dele decorrentes. O conceito de implementação progressiva não implica que o conteúdo destes direitos varie. Os direitos são compostos por diferentes elementos, alguns deles integram o chamado “núcleo duro” deste direito, definido como o “mínimo essencial de cada direito”⁴⁸ e representa a própria natureza ou essência deste. O núcleo duro do direito deve ser imediatamente assegurado por cada Estado Parte do PIDESC.⁴⁹ Não obstante, todos os elementos que integram cada direito são importantes e, portanto, o objetivo central é a plena implementação de cada direito e não somente de seu mínimo essencial. Esta é a razão pela qual os Estados possuem *obrigações progressivas*, para que o direito seja implementado em toda a sua plenitude. São estas obrigações progressivas que podem variar de Estado para Estado. No entanto, a natureza e o núcleo dos direitos não dependem dos recursos estatais, tampouco variam dentro ou entre os Estados como sugerido acima.

Penso que este esforço notável de estreitamento dos laços entre a linguagem destes dois movimentos chegou a tal ponto que pode vir a ser contraproducente, minando o caráter universal e igualmente exequível dos direitos econômicos, sociais e culturais. “Da perspectiva dos direitos humanos, é de extrema importância esclarecer as normas (vagas) que constam dos tratados para que os governos e outros atores pertinentes saibam com precisão o conteúdo de suas obrigações perante estes tratados.”⁵⁰ 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. Como veremos abaixo (na seção II.B.2.3.: Pobreza como violação do direito a um nível de vida adequado), é possível vincular estes dois conceitos, de capacidade e direitos humanos, sem minar os avanços já feitos no debate jurídico sobre os direitos humanos; é possível fazer com que o vínculo entre estes conceitos coopere para que sejam claramente definidas as obrigações estatais em direitos humanos.

II.B. Um direito humano a ser livre da pobreza

Este modelo propõe, por sua vez, que a pobreza constitui a violação de um direito humano específico, a saber, o “direito a ser livre da pobreza”. Esta é a tese principal que fundamenta o documento preliminar da UNESCO intitulado “*Abolindo a Pobreza por meio da Estrutura Internacional de Direitos Humanos*” [originalmente, “*Abolishing Poverty Through the International Human Rights Framework*”].⁵¹ Embora apresente muitas semelhanças em relação ao paradigma explicado acima, a principal diferença é que, neste, a pobreza não é considerada a negação de

todos ou de vários direitos humanos, mas sim a violação de *um direito humano específico*. Diferencia-se igualmente do terceiro modelo conceitual, já que este último considera a pobreza como *causa* ou *resultado* de violações de direitos humanos, ao passo que, aqui, a pobreza *em si* constitui uma violação de direitos humanos.

O enfoque do modelo aqui proposto é a chamada *pobreza absoluta* (ou *extrema*), definida como a privação dos meios necessários para se viver de maneira digna.⁵² Neste sentido, este modelo deixa claro que toda pessoa tem direito aos meios básicos de subsistência. A partir desta perspectiva, são claramente distintas as pretensões morais e jurídicas; por essa razão, analisarei separadamente estas duas pretensões.

II.B.1. Liberdade da pobreza como um direito humano de natureza moral

Vizard defende que muitas teorias políticas influentes – tanto na tradição libertária, quanto no pensamento liberal – falharam em incluir a pobreza na tipologia de direitos humanos.⁵³ De acordo com ela, tais teorias têm procurado ser eticamente imparciais (em resposta à crítica relativista) e reivindicado não depender de qualquer concepção de bem ou qualquer outra doutrina específica que dite os fins a que liberdade deveria servir. Estas tradições teóricas tem abordado o tema da liberdade e direitos humanos a partir de um enfoque meramente negativo. Embora a liberdade da pobreza seja compatível com uma teoria que trate apenas da liberdade negativa (ver, por exemplo, a tese de Pogge explicada abaixo), 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.⁵⁴ Esta distinção é claramente o fundamento da separação categórica entre direitos civis e políticos (os chamados direitos negativos) e os direitos econômicos e sociais (considerados direitos positivos).

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 uma compromisso político e não uma verdade óbvia.⁵⁵ Entretanto, não há como ser negada a influência da tradição liberal no discurso dos direitos humanos. Neste sentido, as teorias agrupadas aqui são de extrema importância para rebater os pressupostos liberais sobre pobreza e qualificar a liberdade da pobreza como uma questão fundamental em direitos humanos.

Neste contexto, a tese defendida por Pogge em seu livro *Pobreza Mundial e Direitos Humanos* [originalmente, *World Poverty and Human Rights*] apresenta-

se como a principal tentativa de fazer com que este debate avance, sendo que a sua teoria se baseia na idéia de obrigações negativas, tradicionalmente defendida pelo liberalismo. Nesta coletânea, que inclui vários artigos sobre justiça global, Pogge defende um *direito humano de natureza moral de toda pessoa a um nível de vida adequado para a sua saúde e bem-estar*.⁵⁶ Pogge 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.⁵⁷ Pogge rebate a tese de Rawls, segunda a qual a igualdade é uma demanda política que se aplica apenas ao estado nacional,⁵⁸ argumentando que a ordem global na qual participam todos os governos nacionais, ao lado de instituições internacionais e supranacionais, geram injustiças.⁵⁹ Ele defende que, decerto, a pobreza nos países em desenvolvimento não pode ser dissociada da riqueza presente nos países industrializados.⁶⁰

Amartya Sen tem também contribuído para as discussões sobre teoria política e ética a fim de superar os empecilhos teóricos que impedem que a pobreza mundial seja considerada uma violação de direitos humanos.⁶¹ A “perspectiva da capacidade”, formulada por Sen, parte de vários referenciais teóricos e vai além da teoria de Rawls em muitos aspectos.⁶² Particularmente importante perceber aqui que, diferentemente de Pogge, Sen rebate o pressuposto liberal de que as liberdades geram tão-somente obrigações negativas. Sen formula uma teoria abrangente que inclui obrigações positivas de assistência e auxílio àqueles que vivem em condição de pobreza no mundo e defende um subconjunto de liberdades fundamentais e direitos humanos diretamente relacionados com o que as pessoas, significativamente, fazem ou são.⁶³ Tanto Pogge, quanto Sen têm desenvolvido teorias políticas e morais que consideram a liberdade da pobreza como um questão central em direitos humanos. Não há dúvidas quanto ao impacto importante que estas teorias terão, no futuro, no desenvolvimento de um direito humano de natureza jurídica a ser livre da pobreza. Especialmente por isso, este direito, conforme argumentarei na seção seguinte, precisa ser melhor formulado.

II.B.2. Liberdade da pobreza como um direito humano de natureza jurídica

O *direito a ser livre da pobreza* ainda não foi expressamente reconhecido pelo Direito Internacional de Direitos Humanos. Por isso, têm sido usadas (uma ou diversas) obrigações juridicamente vinculantes já reconhecidas pelo Direito Internacional para fundamentar juridicamente o direito a ser livre da pobreza. Resumirei abaixo diversas versões desta mesma perspectiva. Por um lado, há aqueles que fundamentam o direito a ser livre da pobreza *extrema* a partir de *diversas* obrigações jurídicas já reconhecidas em direitos humanos (ver II.B.2.1). Por outro lado, há aqueles que defendem que o direito a ser livre da pobreza é logicamente correlato ao *direito a um nível de vida adequado* (ver II.B.2.2) ou *direito ao desenvolvimento* (ver II.B.2.3).⁶⁴

II.B.2.1. Um direito humano de natureza jurídica a ser livre da pobreza extrema

O antigo Especialista Independente das Nações Unidas sobre Direitos Humanos e Pobreza Extrema defendia que a pobreza não deveria ser definida como a ausência de direitos humanos, uma vez que estes dois conceitos não são equivalentes (esta posição será analisada mais detalhadamente quando tratarmos do terceiro modelo conceitual, segundo o qual a pobreza é causa ou consequência da violação de direitos humanos). No entanto, ao abordar especificamente a pobreza extrema, este Especialista defende a existência de uma obrigação juridicamente vinculante dos Estados de eliminar a pobreza.⁶⁵ Por isso, considerarei a sua posição sobre a pobreza *extrema* como parte do segundo modelo conceitual ora analisado.

Pobreza extrema é a extrema privação de renda, capacidades e exclusão social.⁶⁶ De maneira pragmática, este Especialista procura restringir o número de pessoas abarcadas pelo conceito de pobreza extrema.⁶⁷ Segundo ele, havendo um número mais restrito de pessoas que, por estarem submetidas a uma condição de pobreza extrema, encontram-se clara e comprovadamente vulneráveis a todas as formas de privação; a comunidade internacional aceitaria com maior facilidade estar submetida à obrigação de eliminar a pobreza extrema.⁶⁸ Outro argumento favorável a esta posição ressalta que os direitos negados em condições de pobreza extrema são claramente correlatos às obrigações jurídicas já reconhecidas em direitos humanos,⁶⁹ bem como qualifica como direito consuetudinário os meios necessários para a erradicação da pobreza.⁷⁰ “Eliminar as condições que possibilitam a pobreza extrema deveria, portanto, ser considerada uma obrigação ‘central’ que haveria de ser implementada imediatamente e não de maneira progressiva.”⁷¹

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. Isto é problemático em dois sentidos.

Em primeiro lugar, não está provado que os governos tendem a aceitar com maior facilidade suas obrigações em direitos humanos se for reduzido o número de vítimas da violação de direitos humanos em questão. Neste mesmo relatório, o Especialista Independente das Nações Unidas reconhece que a falta de vontade política dos países e a competição entre grupos de interesse distintos são, na verdade, as principais razões para a não adoção de programas de erradicação da pobreza.⁷²

Em segundo lugar, concordo que 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, tal como é feito aqui. O estabelecimento de prioridades no momento da alocação de recursos prescinde qualquer discussão sobre políticas públicas; não obstante, é inadmissível que a ocorrência ou não de uma violação de direitos humanos dependa destas concessões. Mesmo se considerarmos que a definição de pobreza extrema por ele apresentada passar pelo escrutínio dos direitos humanos, ainda assim seria, em minha opinião, inadmissível fazer uso de argumentos pragmáticos duvidosos para justificar uma pretensão moral.

Não concordo com a idéia de que uma nova definição de pobreza seja a melhor forma de erradicar esta condição e todas as violações de direitos a ela correlatas. Não obstante, admito que seja desejável e até necessário reivindicar direitos humanos e prever juridicamente obrigações aos Estados e outros atores relevantes para que seja possível erradicar a pobreza. Penso, no entanto, que o melhor caminho neste momento é esclarecer os conceitos em geral usados para integrar estes dois campos já consolidados, ao invés de começarmos a redefinir estes termos.

II.B.2.2. Pobreza como violação do direito ao desenvolvimento

Em um artigo recente, Sengupta⁷³ defende conceituar a pobreza como uma violação do direito humano ao desenvolvimento. Embora não esteja respaldado juridicamente por um instrumento vinculante de direitos humanos, este direito foi reconhecido pela comunidade internacional na Declaração da ONU sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986 e na Declaração de Viena de 1993.⁷⁴ “Este é o *direito a um processo de desenvolvimento* no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais são implementados; trata-se de um sistema social e uma ordem internacional que gradualmente facilita a implementação de todos estes direitos, além de promovê-los diretamente de forma progressiva.”⁷⁵ Segundo esta definição, o direito ao desenvolvimento é por si só um direito humano, embora, por sua natureza composta, integre em seu cerne outros direitos humanos. Por essa razão, “a implementação dos direitos que integram outro de natureza composta fazem com que este direito seja progressivamente concretizado, caso não haja retrocesso ou violação na implementação destes direitos”.⁷⁶

Este último aspecto do direito ao desenvolvimento é considerado a principal vantagem deste modelo conceitual no qual a pobreza é definida como a violação de um direito humano específico, embora complexo. Justamente por ter esta característica, torna-se mais fácil atestar quando o direito ao desenvolvimento for violado, basta verificar se algum dos direitos que o compõem sofreram um retrocesso ou foram violados. Ao mesmo tempo, 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. Por fim, a obrigação dos sujeitos de deveres (qual seja, a obrigação de conduzir uma política de desenvolvimento que

progressivamente implemente os direitos que integram o direito ao desenvolvimento, sem permitir que quaisquer destes direitos retrocedam) é factível progressivamente, além de ser mais precisa do que definições amplas de pobreza.

Embora este seja um argumento muito forte, são evidentes os erros desta teoria. 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. Mesmo assim, deve-se admitir que o Direito Internacional de Direitos Humanos reconhece o direito ao desenvolvimento de forma clara e que este modelo conceitual nele fundamentado pode futuramente desempenhar um papel importante na compreensão da relação entre pobreza e direitos humanos, caso sejam definidos de maneira consensual os seus elementos centrais, isto é, o seu escopo, as obrigações específicas que impõe e, por fim, os sujeitos e detentores dos deveres dele decorrentes.

II.B.2.3. Pobreza como violação do direito a um nível de vida adequado

Vizard também apresenta argumentos jurídicos para definir a pobreza como uma violação de direitos humanos.⁷⁷ O trabalho desenvolvido por esta autora representa um esforço valioso e profícuo para justificar uma obrigação juridicamente vinculante sobre os Estados e outros atores com relação à erradicação da pobreza. Segundo a autora, a perspectiva da capacidade embasa a percepção de que “a capacidade de ter acesso a um nível de vida adequado para poder sobreviver e se desenvolver – incluindo nutrição adequada, água segura e saneamento básico, abrigo e moradia, acesso à educação e a serviços sociais e de saúde básicos– é reconhecida como um direito humano fundamental, que governos e outros atores são obrigados individual e coletivamente a defender e apoiar”.⁷⁸

A autora fundamenta uma concepção ampla sobre os direitos humanos juridicamente veiculados, ao analisar a pobreza mundial a partir de diversas normas internacionais,⁷⁹ regionais e nacionais. A autora igualmente faz uso de parâmetros internacionais cogentes e outros princípios referentes a “soft law”. Vizard defende que a perspectiva da capacidade pode ser usada como um modelo conceitual por aqueles que trabalham com o Direito Internacional de Direitos Humanos para lidar com as questões complexas que envolvem o tema da pobreza e suas implicações para o exercício dos direitos humanos.⁸⁰ A autora reforça este argumento elencando oito vínculos entre a “perspectiva da capacidade” e os parâmetros constantemente em evolução no Direito e na jurisprudência internacionais de direitos humanos.⁸¹

Ao contrário do artigo elaborado pelo ACNUDH, discutido no tópico II.A, a autora admite que a sua proposta não decorre *necessariamente* da “perspectiva da capacidade” e que o próprio Amartya Sen tem, com freqüência, diminuído a importância do Direito Internacional de Direitos Humanos como um elemento necessário para que os direitos humanos sejam expressamente reconhecidos e fortalecidos.⁸² 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 seja usado como uma *teoria subjacente*.⁸³ Na prática, esta proposta fundamentaria normativamente o “conjunto de capacidades básicas”, considerado um conceito indeterminado. Desta maneira, a lista de capacidades básicas e o seu conteúdo seriam universais por terem como base as normas internacionais de direitos humanos. De acordo com esta proposta, portanto, a lista de capacidades básicas, por um lado, não mais dependeria das escolhas de cada Estado, já que o rol de direitos humanos que especifica esta lista de capacidades vincula todos os Estados; por outro lado, o conteúdo destas capacidades básicas seria pormenorizado pelos próprios parâmetros internacionais formulados com base no Direito Internacional de Direitos Humanos.

Penso que esta é uma proposta muito atrativa e, portanto, deveria ser melhor trabalhada. No entanto, há aqui uma dificuldade clara: 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. Embora já tenham sido apontadas as razões políticas e ideológicas para este cenário, assim como criticados os diversos “obstáculos” teóricos à plena exeqüibilidade destes direitos,⁸⁴ deve-se admitir que ainda hoje este debate encontra-se pouco desenvolvido. O pensamento proposto por Vizard poderia ser instrumentalmente usado para pressionar os órgãos de monitoramento e outros atores pertinentes a completar o processo de formulação de parâmetros e indicadores claros sobre o tema. Além do debate sobre os direitos econômicos e sociais, o nexó entre pobreza e a violação de vários direitos civis e políticos ainda precisam ser melhor debatidos.

A obra de Vizard dialoga principalmente com os movimentos de direitos humanos e de desenvolvimento. Desta forma, 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.

Para o movimento de direitos humanos, esta idéia é particularmente importante. Uma das principais dificuldades é a ausência de instrumentos analíticos para que especialistas em direitos humanos possam lidar com complexas

questões referentes às políticas públicas sobre direitos econômicos e sociais. Exige-se um trabalho interdisciplinar, capaz de integrar elementos pertencentes à economia, sociologia e política pública à discussão sobre direitos humanos. Neste sentido, Vizard apresenta um importante trabalho conceitual para aqueles que atuam em direitos humanos, capaz de elucidar como alguns conceitos econômicos básicos podem ser por eles utilizados.

II.C. Pobreza como causa ou consequência de negações (ou violações) de direitos humanos

Segundo este terceiro modelo conceitual, a pobreza é definida como a causa de muitas violações de direitos humanos, principalmente de direitos econômicos e sociais, embora também englobe violações de direitos civis e políticos. Diferencia-se da primeira abordagem apresentada neste artigo, já que a pobreza aqui não é considerada *a priori* como uma violação de direitos humanos, mas sim *causa* de violações de direitos humanos (por excluir socialmente um grupo de indivíduos cujos direitos humanos são sistematicamente violados). O presente modelo, tampouco, considera a pobreza como *consequência* necessária de violações de direitos humanos, embora se reconheça que algumas violações de direitos humanos conduzam à condição de pobreza.⁸⁵ Por outro lado, diferentemente da segunda perspectiva descrita neste artigo, aqui a pobreza não é considerada a violação de *um direito humano específico* como o direito ao desenvolvimento; o direito a um nível de vida adequado ou um conjunto de outros direitos; antes, a pobreza é vista aqui como uma situação concreta que pode ser causa ou consequência de diversas violações de direitos humanos.

Embora a Declaração de Viena tenha qualificado a *pobreza extrema como uma violação da dignidade humana*,⁸⁶ este documento evitou classificar a pobreza como uma violação de direitos humanos, provavelmente diante da relutância dos governos em aceitar tal responsabilidade jurídica.⁸⁷ A Declaração de Viena destaca que a “disseminação da pobreza extrema obsta o exercício completo e efetivo dos direitos humanos”.⁸⁸

Tudo indica que a pobreza é definida aqui como uma condição que obsta a implementação dos direitos humanos; e o combate à pobreza como um contexto favorável à implementação de tais direitos. Antes que se possa classificar a pobreza como uma violação de direitos humanos, diversas etapas devem ser conceitualmente superadas; portanto, a pobreza não é qualificada aqui como uma violação *intrínseca* de direitos humanos. Neste sentido, Philip Alston considera a pobreza como uma violação de direitos humanos somente:

- na medida em que o governo ou outros autores pertinentes falharem em tomar as medidas consideradas viáveis (“no máximo dos recursos disponíveis”, como prevê o PIDESC); e
- quando estas medidas teriam sido capazes de evitar ou amenizar a privação suportada por um indivíduo submetido à pobreza.⁸⁹

De maneira semelhante, o antigo Especialista Independente das Nações Unidas sobre Direitos Humanos e Pobreza Extrema defendeu a impossibilidade de se definir a pobreza como a ausência de direitos humanos, sob o argumento de que estes dois conceitos não seriam análogos.⁹⁰ Segundo ele, não há uma nexa direto entre estes dois conceitos, uma vez que o conceito de “capacidade” é muito mais amplo do que o de direitos humanos, o que impossibilita que a pobreza (negação de capacidades básicas) equivalha à ausência de direitos humanos.⁹¹ Mesmo em um contexto em que tenha ocorrido a redução da pobreza, ainda é possível que ocorram violações de direitos humanos. Por outro lado, não há que se falar em pobreza se os direitos humanos são integralmente respeitados.⁹² Mais correto seria, segundo este Especialista, considerar que a eliminação da pobreza é *instrumentalmente* importante para gerar condições que possibilitem o bem-estar dos sujeitos de direitos.⁹³ Ele ressalta ainda que o debate sobre a melhor política pública a ser adotada deveria versar sobre o cumprimento daqueles direitos que possuem ou não o condão de eliminar a pobreza. Ele sustenta tal argumento da seguinte forma: “pode ser provado, por métodos empíricos e lógicos, que uma violação de direitos humanos poderia causar e ser um instrumento para o aumento da pobreza”.⁹⁴ Neste sentido, para que a negação de capacidades básicas (isto é, a pobreza) possa ser qualificada como uma violação de direitos humanos, há diversas etapas a serem vencidas:⁹⁵

- Em primeiro lugar, deve-se identificar os planos concretos de ação que sejam viáveis do ponto de vista técnico e institucional (levando-se em consideração, por exemplo, as restrições orçamentárias e as regras referentes às transações internacionais);
- Em segundo lugar, deve-se identificar os sujeitos de deveres e suas obrigações específicas que, se integralmente cumpridas, concretizariam estes planos (mesmo que eles não sejam diretamente responsáveis pela geração de pobreza, a inexecução destes planos, caso viáveis, representa uma violação da obrigação de dar cumprimento aos direitos e não somente a negação de capacidades básicas).

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.

Conclusão

Todas as diferentes perspectivas resumidas neste artigo defendem, com convicção, que a pobreza não é somente uma privação de recursos econômicos ou materiais, mas também uma violação da dignidade humana. Neste sentido, violações de direitos humanos e os complexos aspectos sociais, culturais, políticos e econômicos atrelados ao fenômeno da pobreza estão, incontestavelmente, interligados. Por conseguinte, direitos humanos e desenvolvimento são campos que começam a caminhar juntos. Por razões morais, jurídicas e práticas que vão além do escopo deste artigo; há um consenso entre os diferentes modelos conceituais analisados aqui de que a aplicação de uma perspectiva baseada em direitos à redução da pobreza é a melhor forma de se abordar a questão e, portanto, tende a fortalecer o combate à pobreza em muitos aspectos consideráveis. Esta é a principal razão que embasa os esforços promovidos pela ONU para integrar os direitos humanos a todas as suas atividades, particularmente ao trabalho das agências de desenvolvimento. Decerto, esta discussão é atual e muitas conclusões interessantes foram alcançadas, embora sejam verificados níveis diferentes de sucesso, que vão desde a completa adesão do PNUD a este princípio à total ignorância do Fundo Monetário Internacional (FMI) sobre o tema. Em particular, a *Proposta de Diretrizes* do ACNUDH⁹⁶ e um recente trabalho do PNUD sobre indicadores,⁹⁷ além de diversas obras acadêmicas sobre o tema são contribuições importantes para estruturar e direcionar as demandas que os direitos humanos apresentam ao desenvolvimento.

No entanto, ainda são incertas, para aqueles que militam no campo dos direitos humanos, as conseqüências da aplicação desta perspectiva baseada em direitos humanos ao tema de desenvolvimento. Além disso, ainda são pouco claros os conceitos básicos relacionados às violações de direitos humanos que, de alguma forma, estão vinculadas ou são causadas pela pobreza. Conforme afirmado neste artigo, esta ausência de clareza se deve principalmente à politização do movimento de direitos humanos, acirrada pela falsa dicotomia dos tempos da Guerra Fria entre direitos civis e políticos, de um lado, e direitos econômicos e sociais, de outro.

A elaboração de ferramentas analíticas e estratégicas capazes de associar o fenômeno da pobreza a violações de direitos humanos se faz, portanto, necessária. Isto é especialmente importante para aqueles que trabalham em direitos humanos, que levam a sério a indivisibilidade própria destes e possuem evidências empíricas capazes de atestar que aqueles que vivem na miséria sofrem desproporcionalmente uma série de violações de direitos humanos. A partir deste ponto de vista, este artigo resume três modelos conceituais distintos que explicam o nexo entre pobreza e direitos humanos. Estas teorias foram criticamente analisadas com base não somente no uso preciso ou não de conceitos jurídicos de direitos humanos, mas também pela utilidade que de fato apresentam para aqueles que trabalham em direitos humanos.

Em minha opinião, o primeiro modelo conceitual é a abordagem menos precisa e útil; refiro-me ao modelo segundo o qual a pobreza é considerada *por si só* uma violação de direitos humanos. Esta teoria corre o risco de simplificar por

demais a questão, além de não ser clara, nem tampouco eficaz ao tentar elucidar as ligações entre pobreza e direitos humanos. Atualmente, o terceiro modelo conceitual, que define a pobreza como causa de violações de direitos humanos, parece ser a perspectiva mais sólida e clara. Considerando que a comunidade internacional já consentiu, ao menos retoricamente, com esta teoria diversas vezes, ela dispensa maiores detalhamentos pela comunidade internacional. Além disso, esta abordagem apresenta alguns desafios, entre eles, 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. Por sua vez, o segundo modelo conceitual – segundo o qual a pobreza é definida como a violação de um direito humano específico - é normativamente viável, além de ser a abordagem mais ambiciosa aqui analisada. Entre as diferentes teorias agrupadas neste segundo modelo conceitual, a tentativa de Vizard de conceituar a pobreza como a violação do direito humano a um nível adequado de vida, julgo eu, é a proposta mais sólida e promissora. Neste sentido, esta é uma perspectiva que deveria ser aperfeiçoada e para a qual o movimento de direitos humanos deveria atentar, uma vez que os direitos humanos é uma disciplina jurídica em constante mudança e que o movimento de direitos humanos tem sido eficaz e habilidoso no estabelecimento de objetivos longínquos capazes de impulsionar mudanças sociais.

Novas pesquisas sobre o tema são necessárias. Algumas questões ainda estão indefinidas, particularmente as que dizem respeito à identificação das obrigações jurídicas e dos sujeitos e detentores de deveres. Além disso, deveria ser avaliada a existência ou não de um direito a uma ação específica ou a uma política razoável de combate à pobreza; uma outra questão daí decorrente é como averiguar a razoabilidade de tais políticas. Precisamos examinar se há necessidade de redirecionamento das políticas públicas de direitos humanos, tradicionalmente voltadas à produção de resultados práticos, em especial quando uma política pública, embora seja razoável, não for capaz de dar cumprimento aos direitos humanos em função de estruturas sociais e internacionais que estão além do controle do Estado. Por fim, os países doadores, agências internacionais e atores privados exercem grande influência sobre as medidas de erradicação da pobreza e as decisões relacionadas às políticas públicas que tenham este objetivo; a responsabilidade destes atores precisa, portanto, ser analisada, sendo fundamental determinar a natureza das obrigações que possuem.

No atual contexto mundial, o movimento de direitos humanos corre o risco de perder a sua credibilidade e sua 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 oferecido por este mundo farto.

BIBLIOGRAFIA:

- ABRAMOVICH, V. & CORTIS, C. **Los Derechos Sociales como Derechos Exigibles**. Buenos Aires: Trotta Ed., 255 p., 2002.
- ACNUDH. **Draft guidelines: A Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies**, Genebra, 2002. Disponível em: <www.unhchr.ch/development/povertyfinal.html>. Acesso em: ago. de 2008.
- ALLEN, T. & THOMAS, A. (eds.). **Poverty and Development into the 21st Century**. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- ALSTON, P. Ships Passing in the Night: The Current State of the Human Rights and Development Debate Seen Through the Lens of the Millennium Development Goals. **Human Rights Quarterly**, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, v. 27, n. 3, ago. de 2005.
- BEETHAM, D. What Future for Economic and Social Rights?. **Political Studies Association**, Sheffield, v. XLIII, p. 41-60, 1995.
- CAMPBELL, T. Poverty as a violation of Human Rights: Inhumanity or Injustice?. In: POGGE, T. (ed.). **Freedom from poverty as a human right – Who owes what to the very poor?**. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- CHAPMAN, A. & RUSSELL, S. (eds.). **Core Obligations: building a framework for economic, social and cultural rights**. Bruxelas: Intersentia, 2002.
- COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS. Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Direitos Humanos e extrema pobreza. **Relatório do especialista independente sobre direitos humanos e pobreza extrema, Arjun Sengupta**. Documento das Nações Unidas E/CN.4/2005, 2 de mar. de 2006.
- COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS. Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Direitos Humanos e extrema pobreza. **Relatório do especialista independente sobre direitos humanos e pobreza extrema, Arjun Sengupta**. Documento das Nações Unidas E/CN.4/2005, 11 de fev. de 2005.
- COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. **A natureza das obrigações dos Estados Partes**. Comentário Geral 3, Documento das Nações Unidas HR1/GEN/1/Rev.1, 45, 1990.
- DECLARAÇÃO DE VIENA E PROGRAMA DE AÇÃO (ASSEMBLÉIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS). **Conferências Mundiais sobre Direitos Humanos**, Documento das Nações Unidas A/CONF.157/24, 1993.
- DECLARAÇÃO SOBRE O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO, adotada pela **Resolução 41/128 da Assembléia Geral das Nações Unidas em 4 de dez. de 1986**.
- DREZE, J. & SEN, A.K. **India: Development and Participation**. Nova Déli: Oxford University Press, citado em VIZARD, P. **Poverty and human rights, Sen's capability perspective explored**. Oxford: Oxford University Press, 2006.

- EUROPEAN FOUNDATION FOR THE IMPROVEMENT OF LIVING AND WORKING CONDITIONS. **Public welfare Services and Social Exclusion: the Development of Consumer Oriented Initiatives in the European Union.** Dublin, 1995.
- GALEANO, E. **Upside Down: A Primer for the Looking-Glass World.** Nova York: Metropolitan Books, 2000.
- HUNT, P.; NOWAK, M. & OSMANI, S. **Human Rights and Poverty Reduction, a conceptual framework.** OHCHR, HR/PUB/04/1. 2004.
- INTERNATIONAL SOCIAL SCIENCE COUNCIL. Comparative Research Programmed on Poverty (CROP), UNESCO Sector for the Social and Human Sciences/CROP consultation on the Draft Document. **Abolishing Poverty Through the International Human Rights Framework: Towards an Integrated Strategy for the Social and Human Sciences.** Draft V.3 24.03.03, Report, 2003.
- KUNNEMANN, R. A coherent Approach to Human Rights. **Human Rights Quarterly,** Baltimore, The Johns Hopkins University Press, v. 17, 1995.
- MARKS, S. P. The Human Rights Framework for Development: Seven Approaches. In: BASU, MUSHUMI, ARCHNA NEGI & SENGUPTA (eds.). **Reflections on the Right to Development.** Nova Déli: Sage Publications, 2005. Disponível em: <<http://www.hsph.harvard.edu/fxbcenter>>. Acesso em: ago. de 2006.
- MORSINK, J. **The Universal Declaration of Human Rights: Origins, Drafting, and Intent.** Filadélfia: University of Pennsylvania Press, p. 88-91, 1999.
- NAÇÕES UNIDAS. The Human Rights Based Approach to Development: Towards a Common Understanding Among UN Agencies. **Inter-Agency workshop on Human Rights Based Approach in the context of UN Reform,** Stamford, 5-7 de maio de 2003.
- NAÇÕES UNIDAS. **Convenção sobre os Direitos da Criança.** 1989.
- NAÇÕES UNIDAS. **Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento.** Adotada pela Assembléia Geral em resolução 41/128, 4 de dez. de 1986.
- NAÇÕES UNIDAS. **Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher** (sigla original, CEDAW). 1979.
- NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC).** 1966.
- NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP).** 1966.
- NAÇÕES UNIDAS. **Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial.** 1965.
- NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH).** 1948.

- NAÇÕES UNIDAS. *Carta das Nações Unidas*. São Francisco, 1945.
- NAGEL, T. The Problem of Global Justice. *Philosophy and Public Affairs*, Backwell Publishing, v. 33, n. 2, 1999.
- NELSON, P. J. *New rights advocacy: changing strategies of development and human rights NGOs*. Washington DC: Georgetown University Press, 2008.
- PNUD. *Indicators for human rights based approaches to development in UNDP Programming: a user's guide*, mar. de 2006. Disponível em: <<http://www.undp.org/oslocentre/docs06/HRBA%20indicators%20guide.pdf>>. Acesso em: ago. de 2006.
- PNUD. *Human Development Report 2003: Millennium Development Goals: a Compact Among Nations to End Human Poverty*. Nova York: Oxford University Press, 2003.
- PNUD. *Poverty reduction and human rights: a practice note*, 2003. Disponível em: <<http://www.undp.org/poverty/practicenotes/povertyreduction-humanrights0603.pdf>>. Acesso em: ago. de 2006.
- PNUD. *Human Development Report 1997: Human Development to Eradicate Poverty*. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/reports/global/1997/en/>>. Acesso em: ago. de 2006.
- POGGE, T. (ed.). *Freedom from poverty as a human right – Who owes what to the very poor?*. OXFORD: Oxford University Press, 2007.
- POGGE, T. *World poverty and human rights: Cosmopolitan responsibilities and reforms*. Cambridge: Polity Press, 2002.
- RAWLS, J. *The Law of Peoples; with, The Idea of Public Reason Revisited*. Cambridge: Harvard University Press, 1999.
- RAWLS, J. *Political Liberalism*. Nova York: Columbia University Press, 504 p., 1996.
- REDDY, S.G. & POGGE, T. *Unknown: The Extent, Distribution, and Trend of Global Income Poverty*. Disponível em: <<http://www.socialanalysis.org/>>. Acesso em: ago. de 2006.
- Righting wrongs. *THE ECONOMIST*, Londres, 16 de ago. de 2001.
- ROBINSON, M. In: VIZARD, P. *Poverty and human rights, Sen's capability perspective explored*. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- ROBINSON, M. BBC NEWS, Quinta-feira, 21 de nov. de 2002. Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/2/low/talking_point/forum/1673034.stm>. Acesso em: ago. de 2006.
- SACHS, J. D. *The end of poverty, economic possibilities for our time*. Nova York: The Penguin Press, 2005.

- SACHS, J. D. **Human Rights Perspectives on the Millennium Development Goals: Conference Report**. Center for Human Rights and Global Justice/Nova York: NYU School of Law, 2003. Disponível em: <<http://www.nyuhr.org/images/NYUHRGJMDGREPORT2003.pdf>>. Acesso em: ago. de 2006.
- SAUNDERS, P. Towards a Credible Poverty Framework: From income Poverty to Deprivation. **Social Policy Research Center Discussion Paper**, Sidney, University of New South Wales, n. 131, jan. 2004.
- SECRETÁRIO-GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. **Renewing the United Nations: A Programme for Reform**, A/51/950, 14 de julho de 1997. Disponível em: <<http://www.unhcr.ch/development/mainstreaming-01.html>>. Acesso em: ago. de 2006.
- SEN, A. **Inequality Re-examined**. Cambridge: Harvard University Press, 1992, citado em HUNT, NOWAK & OSMANI, HR/PUB/04/1, 2004.
- SENGUPTA, A. Poverty Eradication and Human Rights. In: POGGE, T. (ed.). **Freedom from poverty as a human right – Who owes what to the very poor?** OXFORD: Oxford University Press, 2007.
- SENGUPTA, A. Poverty Eradication and Human Rights. **UNESCO Poverty Project, Ethical and Human Rights Dimensions of Poverty: Towards a New Paradigm in the Fight Against Poverty**. Philosophy Seminar, Nova Déli, set. de 2003. Disponível em: <www.unesco.org/shs/antipauvrete_concept>. Acesso em: ago. de 2006.
- SENGUPTA, A. The Theory and Practice of the Right to Development. **Human Rights Quarterly**, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, v. 24, n. 4, p. 837-889, nov. de 2002.
- TSAGOURIAS, N. Thomas Pogge, World Poverty and Human Rights: Cosmopolitan Responsibilities and Reforms (Book Review). **Leiden Journal of International Law**, Haia, v. 17, p. 631-644, 2004.
- UNESCO. **Poverty Dimensions Relatives to Ethics and Human Rights: Towards a New Paradigm in the Fight Against Poverty**, 2001. Disponível em: <www.unesco.org/shs/antipauvrete_concept>. Acesso em: ago. de 2006.
- VIZARD, P. **Poverty and human rights, Sen's capability perspective explored**. Oxford: Oxford University Press, 2006.

NOTAS

1. O presente artigo foi escrito originalmente como um projeto de pesquisa supervisionado pelo Professor Philip Alston, em agosto de 2006, em seu curso "Responsabilização em Direitos Humanos" na Escola de Direito da Universidade de Nova York. Gostaria de agradecer ao Prof. Alston por sua supervisão e apoio. A atual versão foi revista após comentários inspiradores de Maria Juarez, Andrew Hudson e Eitan Felner, aos quais gostaria também de agradecer. Agradeço especialmente ao Gabriel Pereira, por me apoiar e encorajar e por servir de constante fonte de inspiração para mim. Gostaria igualmente de agradecer de maneira especial aos meus colegas da organização ANDHES, que me ensinam todo dia o valor do comprometimento e do profissionalismo na militância em direitos humanos. Como é de praxe dizer, todas as opiniões aqui expressas são de minha exclusiva responsabilidade. Por favor, envie comentários para fernandadozcosta@hotmail.com.
2. Extraído do livro: GALEANO, E. **Upside Down: A Primer for the Looking-Glass World**. Nova York: Metropolitan Books, 2000.
3. ROBINSON, M. In: VIZARD, P. **Poverty and human rights, Sen's capability perspective explored**. Oxford: Oxford University Press, 2006, p. 6.
4. BEETHAM, D. What Future for Economic and Social Rights?. **Political Studies Association**, Sheffield, v. XLIII, p. 41-60, 1995, p. 44.
5. SENGUPTA, A. Poverty Eradication and Human Rights, In: POGGE, T. (ed.). **Freedom from poverty as a human right – Who owes what to the very poor?**. Oxford: Oxford University Press, 2007, p. 323
6. KUNNEMANN, R. A coherent Approach to Human Rights. **Human Rights Quarterly**, Baltimore,,v. 17, 1995, p. 334.
7. NELSON, P.J. **New rights advocacy: changing strategies of development and human rights NGOs**. Washington DC: Georgetown University Press, 2008, p. 14.
8. DECLARAÇÃO DE VIENA E PROGRAMA DE AÇÃO (ASSEMBLÉIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS). **Conferências Mundiais sobre Direitos Humanos**, Documento das Nações Unidas A/CONF.157/24, 1993.
9. Resoluções da Comissão de Direitos Humanos sobre pobreza extrema: E/CN.4/RES/2004/23, E/CN.4/RES/2003/24, E/CN.4/RES/2002/30, E/CN.4/RES/2000/12, E/CN.4/RES/1999/26, E/CN.4/RES/1998/25, E/CN.4/RES/1997/11, E/CN.4/RES/1996/10, E/CN.4/RES/1995/16, E/CN.4/RES/1994/12, E/CN.4/RES/1993/13, E/CN.4/RES/1992/11, E/CN.4/RES/1991/14, E/CN.4/RES/1990/15, E/CN.4/RES/1989/10, E/CN.4/RES/1988/23. Resoluções da Assembléia Geral sobre o tema: A/RES/57/211, A/RES/53/146, A/RES/47/196, A/RES/46/121. Citado em VIZARD, *supracitado* 2, FN 12.
10. O PNUD fundamenta conceitualmente a relação entre pobreza e direitos humanos por meio da publicação **The Human Development Reports** (*sigla original*, HDR), uma série de relatórios independentes escolhidos pelo PNUD e escritos por especialistas. No âmbito das Nações Unidas, outra tentativa foi feita pela Comissão de Direitos Humanos da ONU, que criou o mandato de *especialista independente sobre direitos humanos e pobreza extrema*. Este cargo foi originalmente ocupado pela Sra. A. M. Lizin (Bélgica) de abril de 1998 a julho de 2004. Desde 2004, Sr. Arjun Sengupta (Índia) ocupa este cargo; ele foi anteriormente Especialista Independente das Nações Unidas para o Direito ao Desenvolvimento, de 1999 a 2004. Este novo especialista elaborou dois relatórios interessantes e bem complexos com vistas a também preencher a lacuna conceitual existente no tema. Por outro lado, em 2001, o Presidente do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas pediu que o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) elaborasse o documento "*Draft guidelines: A Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies*", com o objetivo de fornecer àqueles que trabalham na formulação e implementação das estratégias para redução da pobreza (*sigla original*, PRS) diretrizes práticas para a aplicação de uma perspectiva de direitos humanos à redução da pobreza. Após a elaboração deste relatório, três especialistas - Professors Paul Hunt, Manfred Nowak and Siddiq Osmani- prepararam um *documento para discussão*, que identificou algumas das principais questões conceituais e práticas decorrentes da aplicação dos princípios de direitos humanos às estratégias de redução da pobreza (HUNT, P.; NOWAK, M. & OSMANI, S. **Human Rights and Poverty Reduction, a conceptual framework**. OHCHR, HR/PUB/04/1, 2004). Por fim, a UNESCO lançou um grande projeto em 2001 intitulado "*Poverty Dimensions Relatives to Ethics and Human Rights: Towards a New Paradigm in the Fight Against Poverty*" (UNESCO. **Poverty Dimensions Relatives to**

Ethics and Human Rights: Towards a New Paradigm in the Fight Against Poverty, 2001). O objetivo deste projeto é elaborar um modelo conceitual para que a pobreza possa ser considerada como uma violação de direitos humanos (foi publicada uma compilação dos principais artigos discutidos neste projeto em POGGE (ed.), 2007).

11. Em 1997, o Secretário-Geral classificou os direitos humanos, em seu programa de reforma, como uma questão interdisciplinar. (SECRETÁRIO-GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. **Renewing the United Nations: A Programme for Reform**, A/51/950, 14 de julho de 1997. Disponível em: <<http://www.unhchr.ch/development/mainstreaming-01.html>>. Acesso em: agosto de 2008). Integrar os direitos humanos significa melhorar o sistema de direitos humanos e vinculá-lo à atuação das Nações Unidas como um todo, inclusive ao trabalho humanitário e em defesa do desenvolvimento.

12. NAÇÕES UNIDAS. **The Human Rights Based Approach to Development: Towards a Common Understanding Among UN Agencies. Inter-Agency workshop on Human Rights Based Approach in the context of UN Reform**, Stamford, 5-7 de maio de 2003.

13. Ver, por exemplo, "*Draft Guidelines: A Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies*", documento preparado por Paul Hunt, Manfred Nowak and Siddiq Osmani para o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH); PNUD. **Indicators for human rights based approaches to development in UNDP Programming: a user's guide**, mar. de 2006.

14. SENGUPTA, A. **Poverty Eradication and Human Rights. UNESCO Poverty Project, Ethical and Human Rights Dimensions of Poverty: Towards a New Paradigm in the Fight Against Poverty**. Philosophy Seminar, Nova Déli, set. de 2003, p. 4. Disponível: <www.unesco.org/shs/antipauvrete_concept>. Acesso em: ago. de 2006.

15. Academicamente, embora muitos discutam este tema, devem ser destacadas duas tentativas principais de superar esta dificuldade teórica e formular uma teoria coerente sobre pobreza e direitos humanos. A primeira delas foi feita por Thomas Pogge: POGGE, T. **World Poverty and Human Rights: Cosmopolitan Responsibilities and Reforms**. Cambridge: Polity Press, 2002. Pogge defende que os governos e cidadãos ocidentais possuem o dever negativo de amenizar a situação deplorável daqueles em pior condição no mundo, já que estes governos e cidadãos impuseram uma ordem global coercitiva que perpetua a pobreza

extrema de muitos que não podem a ela se opôr, "privando-os dos objetos de seus direitos básicos". A outra tentativa neste sentido foi feita por VIZARD, 2006. Em seu livro, ela analisa como a obra de Amartya Sen fez com que o debate internacional sobre pobreza mundial e direitos humanos avançasse. A principal tese desta autora sobre o tema é que a 'perspectiva da capacidade', formulada por Sen, apresenta um modelo no qual a capacidade de desfrutar um nível adequado de vida, com relação à subsistência e ao desenvolvimento, é considerada um direito humano básico, o qual os governos e outros atores pertinentes possuem a obrigação individual e conjunta de defender.

16. A revista *The Economist*, por exemplo, afirma que defender a igual importância dos direitos econômicos e sociais, de um lado, e os direitos civis e políticos, de outro, geraria um resultado "moralmente insatisfatório", pois "algumas nações seriam condenadas simplesmente pela existência da pobreza em seus territórios, enquanto outras seriam julgadas por resultados políticos de decisões tomadas democraticamente". **Righting wrongs. THE ECONOMIST**, Londres, 16 de ago. de 2001.

17. MARKS, S.P. **The Human Rights Framework for Development: Seven Approaches**. In: BASU, MUSHUMI, ARCHNA NEGI & SENGUPTA (eds.). **Reflections on the Right to Development**. Nova Déli: Sage Publications, 2005, p. 23-60. Disponível em: <<http://www.hsph.harvard.edu/fxbcenter>>. Acesso em: ago. de 2006. Ver também ALSTON, P. **Ships Passing in the Night: The Current State of the Human Rights and Development Debate Seen Through the Lens of the Millennium Development Goals. Human Rights Quarterly**, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, vol. 27, n. 3, p. 755-829, ago. de 2005, p. 799.

18. SACHS, J. **Human Rights Perspectives on the Millennium Development Goals: Conference Report**. Center for Human Rights and Global Justice/Nova York: NYU School of Law, 2003, p. 10-11. Disponível em: <<http://www.nyuhr.org/images/NYUCHRGJMDGREPORT2003.pdf>>. Acesso em: ago. de 2006.

19. SAUNDERS, P. **Towards a Credible Poverty Framework: From income Poverty to Deprivation. Social Policy Research Center Discussion Paper**, Sidney, University of New South Wales, n. 131, jan. 2004, p. 7.

20. COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS. **Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Direitos Humanos e extrema pobreza. Relatório do especialista independente sobre direitos humanos**

- e pobreza extrema, Arjun Sengupta. Documento das Nações Unidas E/CN.4/2005, 11 de fev. de 2005, § 3. Daqui em diante citado como “*Independent Expert Report 2005*”. Mesmo dentro da definição comum de pobreza, há várias divergências conceituais e outras discordâncias ainda maiores sobre como medir a pobreza; a análise da mensuração da pobreza extrapola o escopo deste artigo.
21. SACHS, J. D. *The end of poverty, economic possibilities for our time*. Nova York: The Penguin Press, 2005, p. 20.
22. ALLEN, T. & THOMAS, A. (eds.). *Poverty and Development into the 21st Century*. Oxford: Oxford University Press, 2000. p. 10.
23. SACHS, 2005, p. 20. Embora a linha da pobreza formulada pelo Banco Mundial seja bem conhecida, tanto em círculos acadêmicos, quanto populares ela também já foi criticada. Ver, por exemplo, REDDY, S.G. & POGGE, T. *Unknown: The Extent, Distribution, and Trend of Global Income Poverty*. Disponível em: <<http://www.socialanalysis.org/>>. Acesso em: ago. de 2006.
- (argumenta que se trata de uma linha de pobreza internacional arbitrária, sem relação com nenhuma definição clara de pobreza, faz uso de uma medida enganosa e imprecisa da ‘paridade’ do poder aquisitivo que dificulta seria e irreversivelmente as análises comparativas internacionais e inter-temporais de pobreza com base na renda, além de exagerar erroneamente dados limitados e, portanto, afirma que essa medida apenas parecer ser científica, embora esconda a alta probabilidade de erro de suas estimativas). Allan Thomas tem também admitido que “o que é definido como pobreza não é absoluto, mas sim depende do sistema valorativo existente em uma dada sociedade” ALLEN & THOMAS (eds.), 2000, p.20.
24. “*Pobreza com base na renda é apenas um dos elementos que constitui o bem-estar e desempenha um papel instrumental para determinar o exercício de outros elementos que o constituem*”. Documento das Nações Unidas E/CN.4/2005, 11 de fev. de 2005, § 8.
25. VIZARD, 2006, p. 3.
26. DRÈZE, J. & SEN, A.K. *India: Development and Participation*. Nova Deli: Oxford University Press, citado em VIZARD, 2006, p. 3.
27. Há dois IPHs, um para os países em desenvolvimento e outros para os países industrializados. Eles usam parâmetros diferentes para medir estes três fatores e, no caso do IPH medido em países industrializados, há um quarto fator: exclusão social. PNUD. *Human Development Report 2003: Millennium Development Goals: a Compact Among Nations to End Human Poverty*. Nova York: Oxford University Press, 2003, p. 61.
28. PNUD. *Human Development Report 1997: Human Development to Eradicate Poverty*, p. 17. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/reports/global/1997/en/>>. Acesso em: ago. de 2006.
29. EUROPEAN FOUNDATION FOR THE IMPROVEMENT OF LIVING AND WORKING CONDITIONS. *Public welfare Services and Social Exclusion: the Development of Consumer Oriented Initiatives in the European Union*. Dublin, 1995, citado em ALLEN & THOMAS (eds.), 2000, p.14.
30. RAWLS, J. The Idea of Public Reason Revisited. In: *The Law of Peoples*. Cambridge: Harvard University Press, 1999, p. 133. Ver também RAWLS, J. *Political Liberalism*. Nova York: Columbia University Press, 1996, cap.. xviii e xx, p. 227-230.
31. COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS. Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Direitos Humanos e extrema pobreza. *Relatório do especialista independente sobre direitos humanos e pobreza extrema, Arjun Sengupta*. Documento das Nações Unidas E/CN.4/2005, 2 de mar. de 2006 e *Ibid*, § 55.
32. Do ponto de vista conceitual, a discussão moral sobre por que e como a pobreza poderia ser vista como uma violação de direitos humanos – assim como uma violação de direitos econômicos e sociais, em geral os principais direitos afetados pela pobreza – é particularmente relevante diante dos poucos avanços feitos neste debate, em comparação com a fundamentação ética e política dos direitos civis e políticos. Um breve resumo desta dificuldade e as principais respostas a ela são debatidos no tópico II.B.
33. VIZARD, 2006, p. 103.
34. ROBINSON, M. BBC NEWS, Quinta-feira, 21 de nov. 2002. Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/2/low/talking_point/forum/1673034.stm>. Acesso em: ago. de 2006. Esta perspectiva é novamente afirmada no prefácio por ela elaborado ao ACNUDH. *Draft Guidelines: A Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies*, 2002, Preface. Disponível em: <www.unhcr.ch/development/povertyfinal.html>. Acesso em: ago. de 2006.
35. PNUDH. *Poverty reduction and human rights: a practice note*, 2003. Disponível em: <<http://www.undp.org/poverty/practicenotes/povertyreduction-humanrights0603.pdf>>. Acesso em: ago. de 2006.

36. ACNUDH. **Draft guidelines: A Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies**, Genebra, 2002. Disponível em: <www.unhcr.ch/development/povertyfinal.html>. Acesso em: ago. de 2008.
37. *Ibid*, p. 10.
38. *Ibid*, p. 6. Como será mostrado abaixo, defende-se que a transição de capacidades para direitos não é “natural”, nem necessária.
39. Liberdade aqui é concebida em sentido amplo, envolvendo tanto liberdades positivas, quanto negativas. Portanto, a liberdade individual de viver uma vida saudável depende tanto da exigência de que ninguém impeça a sua meta legítima de desfrutar uma boa saúde – liberdade negativa, quanto do êxito da sociedade em criar um ambiente que possibilite que se possa desfrutar na prática esta saúde – liberdade positiva. *Ibid*, p. 7.
40. SEN, A. **Inequality Re-examined**. Cambridge: Harvard University Press, 1992, p. 109, citada em HUNT, NOWAK & OSMANI, HR/PUB/04/1, 2004, p. 7.
41. ACNUDH, 2004.
42. “O Comitê considera que cabe a cada Estado Parte assegurar, ao menos, o cumprimento minimamente essencial de cada direitos, como parte central de suas obrigações em direitos humanos”. COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. **A natureza das obrigações dos Estados Partes**. Comentário Geral 3, Documento das Nações Unidas HR1/GEN/1/Rev.1, 45, 1990, § 1 e 10.
43. HUNT, P. NOWAK, M. & OSMANI, S. **Human Rights and Poverty Reduction, a conceptual framework**, OHCHR, HR/PUB/04/1. 2004, p. 7. Ênfase nossa.
44. *Ibid*, p. 6.
45. *Ibid*, p. 8.
46. *Ibid*, p. 11.
47. *Ibid*, p. 9.
48. COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. **A natureza das obrigações dos Estados Partes**. Comentário Geral 3, Documento das Nações Unidas HR1/GEN/1/Rev.1, 45, 1990, par.10.
49. *Ibid*.
50. CHAPMAN, A. & RUSSELL, S. (eds.). **Core Obligations: building a framework for economic, social and cultural rights**. Bruxelas: Intersentia, 2002, p. 16.
51. INTERNATIONAL SOCIAL SCIENCE COUNCIL. Comparative Research Programmed on Poverty (CROP), UNESCO Sector for the Social and Human Sciences/CROP consultation on the Draft Document **Abolishing Poverty Through the International Human Rights Framework: Towards an Integrated Strategy for the Social and Human Sciences**. Draft V.3 24.03.03, Report, 2003, p. 3.
52. CAMPBELL, T, Poverty as a violation of Human Rights: Inhumanity or Injustice? In: **Freedom from poverty as a human right – Who owes what to the very poor?**. POGGE, T. (ed.). OXFORD, Oxford University Press, 2007, p. 55.
53. VIZARD, 2006, *supracitado*.
54. *Ibid*.
55. MORSINK, J. **The Universal Declaration of Human Rights: Origins, Drafting, and Intent**. Filadélfia, PA, University of Pennsylvania Press, 1999, p. 88-91.
56. POGGE, T. **World poverty and human rights: Cosmopolitan responsibilities and reforms**. Cambridge: Polity Press, 2002, p. 53.
57. *Ibid*, p.145 e 172.
58. A influente teoria de justiça como equidade, elaborada por Rawls, defende que a concepção de justiça liberal reconhece enfaticamente a igualdade entre os cidadãos, dada a importância de que cada um tenha de fato oportunidades para buscar seus objetivos. Os famosos princípios de Rawls, portanto, buscam: (1) fazer com que todos desfrutem igualmente as liberdades básicas e (2) aumentar o valor das liberdades básicas iguais dos menos favorecidos regulando as desigualdades quanto aos bens primários, com base no chamado “princípio da diferença” (RAWLS, J. **Political Liberalism**. Nova York: Columbia University Press, 1993). No entanto, de acordo com Rawls, a igualdade é uma demanda política e não moral e, portanto, aplica-se apenas ao estado nacional (NAGEL, T. **The Problem of Global Justice. Philosophy and Public Affairs**, v. 33, n. 2, 2005, p. 144, citando RAWLS, J. **The Law of Peoples**. Cambridge: Harvard University Press, p. 37, 1999). Ele, portanto, defende que, embora possamos ter o dever de dar assistência a ‘sociedades desafortunadas’ para que elas possam vencer as ‘condições desfavoráveis’ a que estão submetidas, não somos responsáveis pela pobreza em muitos países em desenvolvimento, porque essa pobreza decorre da incompetência, corrupção e tirania encravadas nestes governos, instituições e culturas (de acordo com TSAGOURIAS, N. Thomas Pogge, **World Poverty and Human Rights: Cosmopolitan Responsibilities and Reforms** (Book Review). **Leiden Journal of International Law**, Haia, v. 17, p. 631-644, 2004. Por isso, não se

pode falar em um direito humano universal a ser livre da pobreza com base na teoria de Rawls.

59. TSAGOURIAS, 2004, *supracitado*, p. 631-644.

60. Pogge propõe que governos devem contribuir com uma parte pequena de seu rendimento por usar ou vender os recursos naturais extraídos de seus territórios para um “dividendo dos recursos globais” (semelhante ao Imposto Tobin). Estes rendimentos deveriam, em seguida, serem redistribuídos para os mais desfavorecidos do mundo para assegurar que eles possam satisfazer as suas necessidades básicas. POGGE, 2002, p. 196-7.

61. VIZARD, 2006, *supracitado*, p. 25.

62. Vizard defende que Sen vai além da teoria de Rawls ao criticar o conceito de “bens primários” presente no segundo princípio de justiça elaborado por Rawls, porque este conceito não leva em consideração as diferenças interpessoais e a diversidade de objetivos de vida que distintas pessoas podem valorizar. Sen defende que essa variável pode ser utilizada de maneira objetiva e que, na verdade, é vital para atestar a falta de liberdade individual. Ele propõe substituir o conceito de “bens primários” pela “capacidade igual de funcionar”, o que melhor se adéqua à geração de oportunidades reais e substantivas. VIZARD, 2006, p. 65-70.

63. VIZARD, 2006, p. 81. “Por outro lado, Sen critica alguns dos pressupostos básicos tanto da tradição libertária, quanto liberal, em especial por defender um sistema de avaliação ética sensível às conseqüências, produtos e resultados; por defender a existência de obrigações positivas de assistência e auxílio, incluindo afrouxamento da condição de ‘co-possibilidade’, e a existência de uma classe genérica de meta direitos; por defender os direitos humanos num tempo marcado por ‘obrigações imperfeitas e por defender o universalismo contra o relativismo e as críticas culturais aos direitos humanos’’. Para um balanço completo sobre as contribuições de Sen ao debate ético e político, ver VIZARD, 2006, cap. 2 e 3.

64. PIDESC, 1966, artigos 1.1 (direito ao desenvolvimento) e 11 (direito a um nível de vida adequado). Ver, por exemplo, CAMPBELL, 2007, p. 60.

65. Documento das Nações Unidas: E/CN.4/2006/43, 2 de março de 2006, §41.

66. *Ibid*, §60.

67. *Ibid*, §62.

68. *Ibid*, §70. Ele defende que “a principal razão pela qual a erradicação da pobreza não se tornou um objetivo geral como uma política social

implementada em todas as sociedades, sobrepondo-se a todos os outros objetivos, como o caso das normas de direitos humanos, seria a impossibilidade de gerenciar o elevado total de pessoas submetidas à pobreza. A definição de extrema pobreza estabelecida neste relatório enfrentaria este problema reduzindo o número total de pessoas inseridas nesta condição de pobreza”. *Ibid*, §62

69. Como, por exemplo, o direito à alimentação, saúde, educação, seguridade social e um nível de vida adequado, direitos previstos no PIDESC; e o direito à associação, informação e liberdade de expressão, previstos no PIDCP. *Ibid*, §49.

70. *Ibid*, §61.

71. *Ibid*, §70.

72. *Ibid*, §§ 31,33 e 43.

73. Arjun Sengupta foi Especialista Independente sobre Pobreza Extrema e Direitos Humanos de agosto de 2004 a abril de 2008. A sua posição como especialista das Nações Unidas foi resumida acima. Anteriormente, ele foi Especialista Independente sobre o Direito ao Desenvolvimento. Em seu recente artigo, preparado para os seminários internacionais já mencionados da UNESCO, ele apresenta as suas próprias idéias em parte diferentes da posição que assumiu como Especialista Independente em seus relatórios de 2005 e 2006.

74. Ver Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, adotada pela Assembléia Geral das Nações Unidas por meio da Resolução 41/128 de 4 de dezembro de 1986 e DECLARAÇÃO DE VIENA E PROGRAMA DE AÇÃO, adotados pela Conferência Mundial sobre Direitos Humanos em 25 de junho de 1993 (documento das Nações Unidas: A/CONF.157/23). Ver também SENGUPTA, A. *The Theory and Practice of the Right to Development. Human Rights Quarterly*, The Johns Hopkins University Press, v. 24, n. 4, p. 837-889, nov. de 2002.

75. SENGUPTA, 2007, p. 338.

76. *Ibid*.

77. VIZARD, 2006.

78. *Ibid*, p. 66.

79. Carta das Nações Unidas, artigos 55 e 56; Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH), artigos 10(1), 25 e 26; Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos (PIDCP), preâmbulo e artigo 60; Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), preâmbulo e artigos 11, 12, 13 e 14; Convenção Internacional sobre a

Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, artigo 5 (e); a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra Mulheres (CEDAW), artigos 11, 12, 13, 14 (1-2) e Convenção sobre os Direitos da Criança, artigos 1, 24, 26, 27, 28, 29. VIZARD, 2006, p. 143.

80. Neste sentido, embora incluamos o modelo conceitual por ela proposto neste terceiro grupo, que defende a existência de um direito humano específico a ser livre da pobreza, a sua teoria é mais ampla e permite que sejam melhor elucidadas as consequências de todas as perspectivas anteriormente apresentadas. Além disso, sua obra é importante no sentido de elucidar o conteúdo e o escopo de muitos direitos econômicos e sociais, o que ainda é muito necessário.

81. Os nexos existentes são: (1) uma concepção ampla de direitos humanos que leve em consideração a pobreza mundial; (2) rejeição do "absolutismo" e da visão de que as limitações de recursos constituem um obstáculo para a previsão de obrigações jurídicas internacionais sobre a pobreza mundial e direitos humanos; (3) reconhecimento de obrigações positivas relacionadas à proteção e promoção de direitos; (4) reconhecimento de objetivos gerais (bem como, ações específicas) como objeto de direitos humanos; (5) avaliação da 'razoabilidade' das medidas estatais; (6) importância de direitos a políticas e programas (ou "meta direitos") quando a implementação de direitos estiver vinculada a restrições orçamentárias; (7) reconhecimento das obrigações internacionais coletivas de cooperação, assistência e ajuda; (8) reconhecimento da importância de produtos e resultados para a avaliação de direitos humanos. VIZARD, 2006, p. 141.

82. Ibid, pp. 242-3.

83. Ibid, p. 244.

84. Particularmente pertinente é BEETHAM, D. What Future for Economic and Social Rights?. *Political Studies*, Sheffield, v. XLIII, p. 41-60, 1995. Para um estudo crítico e resposta a todos os obstáculos para a justiciabilidade dos direitos econômicos e

sociais ver ABRAMOVICH, V. & CURTIS, C. *Los Derechos Sociales como Derechos Exigibles*. Buenos Aires: Trotta Ed., 255 p., 2002.

85. CAMPBELL, 2007, p. 60.

86. DECLARAÇÃO DE VIENA E PROGRAMA DE AÇÃO, adotada pela Conferência Mundial de Direitos Humanos em 25 de junho de 1993 (Documento das Nações Unidas: A/CONF.157/23).

87. ALSTON, 2005, p. 787.

88. Documento das Nações Unidas: A/CONF.157/24, 1993, citado em ALSTON, 2005, p. 786.

89. ALSTON, 2005, p. 787.

90. Documento das Nações Unidas: E/CN.4/2006/43, 2 Mar. 2006, §41.

91. Ibid, §27.

92. Ibid.

93. Ibid.

94. Documento das Nações Unidas: E/CN.4/2005, 11 de fevereiro de 2005, §29. Apesar disso, em seu relatório apresentado em 2006, ele defende que a pobreza extrema deveria ser considerada uma violação do direito humano a um nível de vida adequado (Documento das Nações Unidas, E/CN.4/2006/43, 2 Mar. 2006, §48.). Esta abordagem foi analisada acima como parte do segundo grupo teórico: Um direito humano a ser livre da pobreza.

95. Documento das Nações Unidas, E/CN.4/2005, 11 de fevereiro de 2005, §27.

96. ACNUDH, 2002. O objetivo desta publicação é apresentar diretrizes práticas àqueles que elaboram e implementam as estratégias de redução da pobreza (sigla original, PRS), a fim de que possam aplicar à redução da pobreza uma perspectiva de direitos humanos.

97. PNUD, *A Users's Guide*, mar. de 2006. Este guia prático destinado aos Escritórios Nacionais do PNUD apresenta diferentes aspectos acerca da elaboração e utilização de indicadores para avaliar os principais elementos do planejamento de programas em direitos, além de resumir os principais indicadores existentes em direitos humanos e discorrer sobre a limitação do uso destes em programas de desenvolvimento.

ABSTRACT

There is still lack of conceptual clarity in the notion of poverty as a violation of human rights. This is a problem for human rights practitioners that take the indivisibility of human rights seriously, understand the centrality of poverty in the plight of many human rights victims and want to work professionally, through binding internationally recognized human rights obligations, in the fight against poverty. This paper tries to clarify the conceptual gap. It presents a critical summary of the most important attempts to conceptually clarify the connection between poverty and human rights from an international human rights law perspective. It analyzes different conceptual frameworks, their strengths and weaknesses. The paper identifies three different models for linking both concepts: (1) theories that conceive poverty as *per se* a violation of human rights; (2) theories that conceptualize poverty as a violation of *one specific human right*, namely the right to an adequate standard of living or to development; and (3) theories that conceive poverty as a *cause or consequence of human rights violations*. The paper concludes that the third approach is the most useful in the current state of development of international human rights law and jurisprudence, but that the second approach has a lot of potential to push the poverty and human rights agenda forward and it should be developed further.

KEYWORDS

Poverty - Human rights - Development - Adequate standard of living - Legal obligations.

RESUMEN

Todavía hay una falta de claridad conceptual en la noción de la pobreza como violación a los derechos humanos. Esto es un problema para los abogados de derechos humanos que se toman en serio la indivisibilidad de los derechos humanos, que entienden la centralidad de la pobreza en la situación apremiante de muchas víctimas de violaciones a los derechos humanos y que quieren trabajar de manera profesional, a través de las obligaciones vinculantes de derechos humanos reconocidas internacionalmente, en la lucha contra la pobreza. Este artículo intenta clarificar el vacío conceptual. Presenta un resumen crítico de los intentos más importantes de clarificar la conexión entre pobreza y derechos humanos desde la perspectiva del derecho internacional de los derechos humanos. Analiza diferentes marcos conceptuales, sus fortalezas y sus debilidades. El artículo identifica tres modelos diferentes para vincular ambos conceptos: (1) teorías que conciben a la pobreza como una violación de derechos humanos *en sí misma*; (2) teorías que conceptualizan a la pobreza como una violación a *un derecho humano específico*, a saber el derecho a un nivel adecuado de vida o al desarrollo; y (3) teorías que conciben a la pobreza como una *causa o consecuencia de violaciones a los derechos humanos*. El ensayo concluye que el tercer enfoque es el más útil en el estado actual de desarrollo del derecho y la jurisprudencia internacional de los derechos humanos, pero que el segundo enfoque tiene mucho potencial para empujar hacia adelante la agenda de pobreza y derechos humanos y que debe continuar siendo desarrollada.

PALABRAS CLAVE

Pobreza - Derechos humanos - Desarrollo - Nivel adecuado de vida - Obligaciones legales