

O DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS COMO INSTRUMENTO DE COMBATE À POBREZA

INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS LAW AS AN INSTRUMENT TO COMBAT POVERTY

Fernando Antonio de Freitas Lima*

RESUMO

A pobreza pode ser entendida como uma das consequências do capitalismo globalizado. Desse modo, não pode ser compreendida e enfrentada no âmbito dos Estados nacionais, mas somente na esfera global. Nesse contexto, vem à tona a importância do Direito Internacional dos Direitos Humanos e do sistema internacional de proteção dos direitos humanos. Partindo desses pressupostos, o presente trabalho estuda como o Direito Internacional dos Direitos Humanos pode cooperar para minimizar a pobreza. Para isso, explica-se, primeiramente, o que é globalização, o que se entende atualmente por pobreza e como esses fenômenos se relacionam. Em seguida, cuida-se dos direitos humanos, seu surgimento histórico, seus principais aspectos e sua correlação com a pobreza. No tópico seguinte, o objeto de estudo são os tratados internacionais de direitos humanos. Arrematando, são apresentadas, no último tópico, conclusões acerca da atual efetividade das normas internacionais de direitos humanos enquanto instrumento de combate à pobreza e quais são as alternativas e propostas para que se tornem mais efetivas.

PALAVRAS-CHAVE: Direitos humanos; Direito internacional dos direitos humanos; Pobreza

ABSTRACT

Poverty can be understood as a consequence of globalized capitalism. Thus, it cannot be understood and addressed in the framework of national states, but only at the global level. In this context, comes to the fore the importance of the International Human Rights Law and the international human rights protection system. Based on these assumptions, this paper studies how the International Human Rights Law can cooperate to minimize poverty. For this, it is explained, first, what is globalization, what is meant today by poverty and how these phenomena relate. Then looks up human rights, its historical emergence, its main aspects and their correlation with poverty. In the next topic, the object of study are international treaties on human rights. Concluding, are presented in the last section, conclusions about the effectiveness of current international standards of human rights as a tool for fighting poverty and what are the alternatives and proposals to make them more effective.

KEYWORDS: Human rights; International human rights law; Poverty

INTRODUÇÃO

* Mestrando do Curso de Mestrado em Direito com concentração em Ordem Constitucional da Universidade Federal do Ceará.

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

O problema que se verifica, todavia, não diz respeito à escassez de alimentos, mas a sua má distribuição, pois enquanto uma parcela reduzida da população concentra a maior parte das riquezas, parcela significativa vive em condições indignas. E com o processo de globalização da economia, o quadro de concentração da renda vem se agravando nas últimas décadas, como alerta Fábio Konder Comparato (2007). Como consequência dessa conjuntura, em 2000, o Banco Mundial afirmou que "dos 6 bilhões de pessoas, 2.8 vivem com menos de 2 dólares por dia e 1.2 bilhões com menos de 1 dólar por dia." (GARAT, 2007).

O baixo nível de renda é uma das causas da pobreza, mas não pode ser com esta confundido. Com apoio nas ideias de Amartya Sen (2010), suplantou-se o paradigma da pobreza enquanto escassez de renda, para compreendê-la como "privação de capacidades". Segundo o autor, essa abordagem é mais precisa, porque:

[...] concentra-se em privações que são intrinsecamente importantes [...] existem outras influências sobre a privação de capacidades [...] e a relação instrumental entre baixa renda e baixa capacidade é variável entre comunidades e até mesmo entre famílias e indivíduos. (SEN, 2007, p. 120-121).

Nessa perspectiva, a pobreza está inegavelmente associada a violações à dignidade da pessoa humana, apresentando-se como condição negativa de uma vida digna. Partindo-se do entendimento de que a dignidade da pessoa humana é o núcleo axiológico a partir do qual emergem os direitos humanos, é possível distinguir, atualmente, como o faz Fernanda Doz Costa (2008), três paradigmas existentes nos estudos que têm como objeto a relação entre pobreza e direitos humanos. Num primeiro, a pobreza é tida como violação dos direitos humanos enquanto gênero. Existe, outrossim, a concepção de pobreza como violação do direito humano ao desenvolvimento. Numa última abordagem, a pobreza seria um fato social encarado como causa e consequência da violação de direitos humanos.

É importante destacar, aqui, que a globalização econômica, universalizando a lógica do capital e da sociedade de consumo, solapando as soberanias nacionais e transferindo para atores mercadológicos (*global players*) importantes decisões políticas, desponta como aspecto fundamental a ser compreendido no esforço para se reduzir a pobreza mundial. Paulo Bonavides (2004), analisando os efeitos da globalização no Estado brasileiro, defende que somente com a “globalização política” fundada na democracia se conseguirá conter os efeitos negativos da globalização econômica. Otfried Höffe (2005), em outra vertente, aponta que a melhor resposta para o desafio da globalização passa pela formação de “uma ordem jurídica e estatal de natureza internacional”.

De qualquer modo, o fato irrefutável é que a pobreza, como uma das consequências do capitalismo globalizado, não pode ser entendido e enfrentado no âmbito dos Estados nacionais, mas somente na esfera global. Nesse contexto, vem à tona a importância do Direito Internacional dos Direitos Humanos e do sistema internacional de proteção dos direitos humanos, como únicos instrumentos idôneos, na atualidade, a gerar repercussões no âmbito supranacional. Não obstante, em que pese o caráter inegavelmente normativo de instrumentos como o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), a efetivação dos direitos neles previstos ainda se depara com grandes dificuldades. (PIOVESAN, 2012). À guisa de exemplo, basta citar o caso dos Estados Unidos da América, que se negam a assinar alguns dos tratados internacionais de direitos humanos, amparando-se, para isso, numa alegada proteção de sua soberania; e a situação de alguns países, mais significativamente presentes na África e na Ásia, que defendem a tese do relativismo cultural. No caso específico do combate à pobreza, compreendida aqui como violação a diversos direitos previstos no PIDESC, outras dificuldades merecem ser relevadas. O próprio pacto prever que os direitos nele consignados devem ser implementados pelos Estados signatários “até o máximo de seus recursos” e “progressivamente”. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1966b).

Diante de todas essas considerações, este trabalho se propõe a responder os seguintes questionamentos: 1 - O Direito Internacional dos Direitos Humanos está apto, em seu atual estágio, a cooperar para o combate à pobreza no mundo?; 2 - Como se deve entender o problema da pobreza perante os direitos humanos: como violação de direitos humanos, como violação do direito ao desenvolvimento ou como causa e consequência de violações aos direitos humanos?; 3 - quais instrumentos o Direito Internacional dos Direitos Humanos dispõe, atualmente, idôneos a contribuir para a superação da pobreza?; e 4 - Quais medidas

podem ser implementadas no âmbito do Direito Internacional dos Direitos Humanos para tornar mais efetivo o combate à pobreza?

1 GLOBALIZAÇÃO ECONÔMICA E POBREZA

1.1 Globalização econômica

A globalização econômica pode ser compreendida como o complexo processo em que as trocas internacionais de bens, serviços e capitais são intensificadas de modo extraordinário, ao passo que a concorrência nos mercados internacionais é acirrada e os sistemas econômicos nacionais integram-se de uma maneira mais intensa. (GONÇALVES, 1999). Apontado por Fábio Konder Comparato (2007) como decorrência natural do sistema capitalista e da lógica de mercado a ele inerente, a globalização apresenta algumas importantes repercussões negativas no campo social e até mesmo jurídico. O autor, analisando criticamente esse fenômeno, aduz que a prática capitalista é despida de conteúdo ético, vinculando-se tão somente as possibilidades técnicas, o que redundará num quadro de injustiças sociais.

Paulo Bonavides (2009)¹, José Eduardo Faria (1999) e Otfried Höffe (2005) também ressaltam, ao observar o fenômeno da globalização, as suas consequências sociais negativas, entre as quais se destacam o enfraquecimento das soberanias nacionais, a precarização das relações de trabalho e o aumento da concentração de renda. Todos esses fatores estão diretamente relacionados com um outro fenômeno: o da pobreza. Afinal, com a sua soberania fragilizada, o Estado, maior garante dos direitos sociais e econômicos, perde parcela do seu potencial de intervenção na sociedade, já que se encontra impossibilitado de tomar decisões políticas com plena independência. A precarização das relações de trabalho, por outro lado, contribui para o incremento do desemprego, principal fator de empobrecimento da população, tornando socialmente vulnerável a massa de trabalhadores. A concentração de renda, por sua vez, impede uma distribuição equitativa das riquezas, aumentando o distanciamento entre as classes sociais, o que fatalmente redundará no crescimento da pobreza.

¹ Na obra mencionada o autor tece severas críticas ao processo de globalização, indicando que a partir dela desenha-se um cenário mundial de dominação dos países em desenvolvimento pelos países ricos e que coloca em situação de risco a própria soberania nacional, que resta ameaçada, caso não se realize, paralelamente à globalização econômica, uma globalização política.

A relação entre globalização e pobreza é reconhecida pelo PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e também pelo Banco Mundial, como salienta Flávia Piovesan (2012, p. 252), concluindo que “a globalização econômica tem agravado ainda mais as desigualdades sociais, aprofundando as marcas da pobreza absoluta e da exclusão social.” Boaventura de Sousa Santos (1997), embora com outros fundamentos, chega à mesma conclusão.

Desse modo, sendo inegável a relação entre economia e pobreza, qualquer solução que se pretenda dar ao problema desta última, num ambiente de economia globalizada, deve ser realizada necessariamente num contexto global. Para concluir este tópico, merece ser transcrita a idéia de Joaquim Carlos Salgado (2007, p. 260) sobre o tema, para quem:

A superação, portanto, o momento meramente poético e análogo à sociedade civil (no sentido de Hegel) dentro do Estado, vale dizer, a globalização econômica só pode encontrar sua efetivação no momento ético de uma justiça universal concreta, a começar pelo reconhecimento universal de todos os seres humanos como sujeitos universais de direitos universais, portanto, titulares de direitos universais, cujo passo decisivo, porém não definitivo, deu-se na declaração formal da carta das Nações Unidas.

1.2 O conceito multidimensional de pobreza

Não só no senso comum, mas também para alguns setores da sociedade, a pobreza é identificada como baixo nível de renda. Nesse sentido, vale apontar o exemplo do Banco Mundial que se utiliza do critério monetário para identificar a pobreza e a pobreza extrema, entendendo como pobre a pessoa que dispõe de menos de dois dólares americanos por dia e como extremamente pobre aquele que possui menos de um dólar americano por dia para prover o seu sustento.

Tal critério, porém, é insuficiente para compreender o real significado de pobreza. Primeiramente, deve-se frisar que esse critério resulta da divisão do Produto Interno Bruto (PIB) nacional pela população (PIB *per capita*), e, portanto, não leva em conta a concentração de riquezas e renda. Essa abordagem deixa à margem da discussão, ainda, os aspectos peculiares de cada nação, comunidade e família, os quais relativizam o valor da renda.

Não bastassem essas críticas, a abordagem meramente financeira negligencia o aspecto humano das pessoas, que possuem objetivos de vida e potencialidades distintas. Por esse motivo, contemporaneamente, ganha força a ideia de pobreza como privação de capacidades, deslocando-se o foco da análise dos meios, dentre os quais se destaca a renda, para as liberdades idôneas a proporcionar os fins buscados pelas pessoas. É importante, nesse

sentido, não confundir os fins com os meios. Isto é, a superação da pobreza é relacionada com o aumento da renda, porém o aumento da renda não é o objetivo e sim um meio, um instrumento, para que se possa expandir as capacidades das pessoas. (SEN, 2010).

Ilustrando essa ideia, Amartya Sen cita o caso dos afro-americanos que, não obstante possuam renda mais elevada do que os chineses e indianos, apresentam maiores taxas de mortalidade e menor expectativa de vida. Mesmo dentro dos EUA, comparando-se negros e brancos de um mesmo nível de renda, observa-se que a expectativa de vida dos primeiros é sensivelmente maior do que a dos últimos. Isso mostra a insuficiência do critério monetário para tratar do problema da pobreza.

Outro estudioso do tema, Arjun Sengupta (2004), acrescenta que, além do aspecto financeiro e do desenvolvimento das capacidades humanas, a pobreza, em sua definição multidimensional, deve também ser enfrentada sob a ótica da exclusão social. Na concepção do autor, pobreza seria, então, “um composto de escassez de renda, pobreza de desenvolvimento humano e exclusão social.” (SENGUPTA, 2004, p. 291, tradução nossa).

2 DIREITOS HUMANOS

2.1 Direitos humanos e dignidade da pessoa humana

Os direitos humanos estão umbilicalmente ligados à dignidade da pessoa humana, que constitui o seu núcleo axiológico e decorre da ideia de que o homem é um fim em si mesmo, não podendo, jamais, ser utilizado como instrumento. A partir dessa compreensão de dignidade humana, ressalta-se o papel fundamental da liberdade, como meio de se alcançar o pleno desenvolvimento das potencialidades humanas.

Todavia, essa concepção, individualista e consentânea com o arcabouço filosófico do Estado Liberal, vem sendo superada, como aponta Emmanuel Furtado (2005), por uma teoria da dignidade humana personalista. Tal teoria empreende uma distinção entre indivíduo e pessoa, contemplando, a um só tempo, as noções de pessoa como indivíduo e como parte de uma sociedade, sem, entretanto, definir *a priori* qual dessas opções deve prevalecer. Sobre o tema, conclui o autor que:

Quando se faz, pois, uma opção pela linha personalista, acaba por se estabelecer uma nítida distinção entre o indivíduo e a pessoa, deixando-se de enaltecer o individualismo que tem como horizonte o homem abstrato, em consonância com o pensamento do liberalismo burguês, para se elevar a patamar mais alto o conceito de ser humano como peça fundamental do todo que é a sociedade, congregando a forma

mais lapidada do gênero, a saber, uma pessoa humana, individualmente considerada. (FURTADO, 2005, p. 109).

Essa mudança de paradigma está relacionada à ampliação da noção de dignidade da pessoa humana e, conseqüentemente, do núcleo axiológico dos direitos humanos, que, sem se desvincular da ideia de liberdade, passa a abranger novos valores, como a igualdade e a solidariedade entre os povos.

2.2 Surgimento histórico

Em que pese a existência de diversos códigos elaborados na Idade Antiga, não é certo afirmar que esses instrumentos possuíam a previsão de legítimos direitos humanos. (TAIAR, 2009). Mesmo quando mencionavam o termo justiça, nunca havia a pretensão de universalidade, característica essencial dos direitos humanos.

Da Idade Antiga, herdaram-se, porém, duas importantes contribuições para a construção do conceito de dignidade da pessoa humana, que é o núcleo axiológico dos direitos humanos. A primeira delas foi a ideia da existência de direitos inatos ao ser humano, anteriores e superiores a qualquer direito escrito pelos homens. Tal contribuição veio dos gregos e está imortalizada na obra “Antígona” de Sófocles. A segunda decorre do cristianismo que, ao professar que o homem foi criado à imagem e semelhança de Deus, colocou o homem, pela primeira vez até então, como um fim em si mesmo e portador de dignidade.

Na Idade Média, o cristianismo, através da Igreja Católica, uniu-se aos Estados e se tornou a instituição mais poderosa do período da história denominada pelos renascentistas de “Idade das Trevas”. Nesse período, não houve contribuições significativas para o surgimento dos direitos humanos. Mesmo a Magna Carta inglesa de 1215, algumas vezes apontada como o embrião das constituições modernas, não previa direitos fundamentais, pois suas normas se dirigiam à proteção de direitos de uma classe minoritária e privilegiada. O mesmo se pode dizer da *Petitions Rights* de 1628. (SILVA, 2004).

Somente com a Declaração de Direitos do Bom Povo da Virgínia, de 1776, pode-se falar em declaração de direitos humanos, na acepção moderna do termo. No século XVIII, ainda merecem destaque a Declaração de Independência dos Estados Unidos, de 04 de julho de 1776, a Constituição Americana, de 17 de setembro de 1787, com as emendas aprovadas em 1791, além da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, adotada pela Assembleia Constituinte francesa em 27 de agosto de 1789.

A Idade Moderna foi marcada pela ascensão econômica da classe burguesa na Europa, que iniciou, então, a luta por reformas políticas e sociais que refletissem, nesses campos, a sua hegemonia econômica. No campo intelectual, o iluminismo, caracterizado pela valorização do homem e da razão humana instrumentalizada pela ciência como forma superior de compreender o mundo e a realidade, desempenhou importante papel na transformação da sociedade europeia do século XVIII e na elaboração das diversas declarações de direitos.

Pode-se afirmar, portanto, que os direitos humanos surgem historicamente como fruto de um processo dialético da luta de classes capitaneada pela burguesia e com amparo em uma ideologia liberal.

2.3 Dimensões dos direitos humanos

Na Idade Moderna, as primeiras declarações de direito, como fruto do Estado Liberal resultante das revoluções burguesas, privilegiaram as liberdades individuais, divorciando sociedade e estado e impondo a este último uma postura negativa perante o indivíduo. (BONAVIDES, 2012).

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

No campo teórico, surgiram as teorias socialistas, tendo como maior expoente o alemão Karl Marx, que divulgou, através de obras como o “Manifesto Comunista” e “O Capital”, ideias como a de mais valia e a de união dos trabalhadores em todo para realizar a revolução socialista. As teorias de Marx, juntamente com a doutrina social cristã exposta, por exemplo, na Encíclica Papal Rerum Novarum, do Papa Leão XIII, em 1891, constituíram a base filosófica, enquanto os movimentos operários do século XIX constituíram a base político-social para que os direitos sociais passassem a ser abrangidos pelos ordenamentos jurídicos. A Constituição do México de 1917 foi a pioneira em prever direitos sociais, seguida pela Constituição Alemã de 1919, conhecida como Constituição de Weimar.

Mais tarde, as Duas Grandes Guerras ocorridas no século XX e as absurdas violações aos direitos humanos empreendidas pelo regime Nazista na Segunda Guerra

Mundial, que dizimou aproximadamente seis milhões de judeus por motivos puramente raciais, chocaram o mundo. (HOBSBAWN, 1995). A enorme perda humana, a brutalidade e a irracionalidade dessas guerras suscitaram, por outro lado, um senso de fraternidade, que veio a repercutir nos direitos humanos com a criação, primeiramente, da Liga das Nações e, posteriormente, da Organização das Nações Unidas. Os Estados empenharam-se em formalizar tratados de direitos humanos, tentando, gradativamente, universalizar as declarações de direitos. Em 10 de dezembro de 1948 foi aprovada pela ONU a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Diversos outros tratados internacionais se seguiram, merecendo destaque, em relação ao Brasil, a Convenção Interamericana de Direitos Humanos ou simplesmente Pacto de São José da Costa Rica, de 22 de novembro de 1969.

A evolução dos direitos humanos, que num primeiro momento tinha o foco sobre a liberdade e depois passou a abranger a igualdade e a fraternidade, levou Karel Vasak a identificar esses momentos com os ideais da Revolução Francesa, adotando a denominação de gerações dos direitos fundamentais. A primeira geração corresponderia aos direitos que orbitam em torno da liberdade. São os direitos civis e políticos, como o direito de ir e vir, o direito de propriedade e a liberdade de expressão. A segunda geração teria como núcleo o valor da igualdade. Nessa geração estariam inseridos os direitos sociais, econômicos e culturais, como a proteção ao trabalho, a seguridade social e o direito à educação. Por último, partindo-se da ideia de fraternidade, os direitos de terceira geração seriam transindividuais, como o direito ao meio ambiente saudável, ao desenvolvimento e à paz. (MARMELSTEIN, 2011).

Atualmente, há uma forte tendência de se abandonar essa terminologia, pois sugere uma superação, quando, na verdade, o que ocorre é a agregação de novos valores aos direitos humanos. Assim, há uma preferência, contemporaneamente, pelo uso da expressão “dimensões dos direitos humanos” ou “dimensões dos direitos fundamentais”.

2.4 Direitos Humanos X Direitos Fundamentais

É comum observar-se a utilização indistinta dos termos “direitos humanos” e “direitos fundamentais” como sinônimos. Porém, inobstante compartilhem do mesmo núcleo axiológico, qual seja, a dignidade da pessoa humana, direitos humanos e direitos fundamentais são termos distintos, impondo-se, pois, estabelecer a devida diferenciação, a fim de evitar confusões terminológicas.

Fábio Konder Comparato (2007), apoiado na doutrina alemã, expõe que direitos fundamentais são os direitos positivados em alguma ordem jurídica, isto é, são reconhecidos por entes que possuem poder normativo. Compartilhando desse entendimento, J. J. Gomes Canotilho (1993) acrescenta que direitos humanos seriam direitos universais válidos para todos e em qualquer época. Essa diferenciação, porém, tem nítida influência da concepção jusnaturalista, que compreende os direitos humanos como direitos inerentes à condição humana e decorrentes da razão.

O jusnaturalismo, porém, não explica adequadamente a real natureza dos direitos humanos. Estes, pois, não são frutos da razão humana, mas de um processo histórico-evolutivo de confrontação de valores e ideologias. Partindo dessa premissa, pode-se afirmar, como o faz Ingo Sarlet (2011), que os direitos fundamentais são aqueles positivados na ordem jurídica de um determinado Estado, enquanto os direitos humanos estão previstos em tratados e convenções de direito internacional.

2.5 Direitos humanos e pobreza

Analisando a situação atual das democracias na América Latina, Gerardo Caetano (2010, p. 101) diz o seguinte:

La persistencia de flertes márgenes de pobreza e indigencia, así como la no superación de cuadros de desigualdad escandalosa, han generado reclamos crecientes en torno a la asunción de prisms más radicales para rearticular la emergencia de una nueva cultura de los derechos humanos que tenga como eje el combate efectivo contra la pobreza.

O alerta do autor é uma relevante preocupação em todo o mundo. Tanto é assim que a ONU vem intensificando as suas ações relativas à pobreza. Vale destacar, nesse sentido, a criação, em 1990, do Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH), que constitui uma análise anual do desenvolvimento no mundo, tendo como foco o ser humano. Em 2003 e 2006 a pobreza foi o tema central do RDH e em 2010 o RDH apresentou, ao lado do já conhecido Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), outros três índices, merecendo destaque o Índice de Pobreza Multidimensional.

Entendendo-se a pobreza em seu conceito multidimensional, ou seja, como a combinação de baixa renda, privação de capacidades e exclusão social, não resta dúvidas de que existe um significativo liame entre pobreza e direitos humanos. Resta identificar, porém, qual é exatamente esse liame.

Fernanda Doz Costa (2008), debruçando-se sobre o problema, identifica três paradigmas existentes nos estudos sobre o tema. Num primeiro, a pobreza é tida como violação dos direitos humanos enquanto gênero. Em outra abordagem, a pobreza é encarada como violação do direito humano ao desenvolvimento. Por último, existe a concepção de pobreza como um fato social, que é causa e consequência da violação de direitos humanos. A pesquisadora afirma, ainda, que, na atual conjuntura do direito internacional dos direitos humanos, é mais produtivo entender a pobreza como causa e consequência da violação dos direitos humanos. Argumenta, em defesa de sua tese, que não existe previsão expressa de um direito de não ser pobre, de modo que só indiretamente se poderia apontar a pobreza como violação aos direitos humanos, situação desaconselhável no atual estágio, em que o sistema de proteção internacional dos direitos humanos ainda está se emancipando enquanto ordem jurídica e a efetividade de sua atuação ainda é relativa.

Arjun Sengupta (2004, p. 306) também conclui que há dificuldades na qualificação da pobreza como violação de direitos humanos, ao afirmar que “It may be difficult to argue plausibly and logically that extreme poverty is equivalent to a violation of human rights.” Não obstante, em outro trecho do seu artigo, o autor obtempera que:

The human rights language is obviously appealing, for if poverty is considered as a violation of human rights, it could mobilize public action which itself may significantly contribute to the adoption of appropriate policies, especially by Governments in democratic countries. (SENGUPTA, 2004, p. 293).

Se por um lado, como defende Arjun Sengupta, não é simples enquadrar a pobreza como violação de direitos humanos, entendê-la como mero fato social, cujo elo com os direitos humanos acontece de modo indireto, numa relação de causa e efeito, não parece constituir a melhor contribuição para que o direito internacional dos direitos humanos possa ser utilizado efetivamente no combate à pobreza.

É muito mais produtivo, para o objetivo proposto, identificar a pobreza como violação, não de um direito específico ao desenvolvimento, mas de um complexo de direitos humanos, bem definidos e os quais são indissociáveis da situação de pobreza. É importante destacar a esse respeito que, como pontua Elizabeth Salmón Gárate (2007), o grupo de especialistas nomeado pelo Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos elaborou projeto de diretrizes em 2002, definindo os direitos mínimos para a erradicação da pobreza, quais sejam: “o direito à alimentação adequada, à saúde, à

educação, ao trabalho decente, à moradia adequada, à segurança pessoal, à exposição pública sem vexame, ao acesso à justiça em condições de igualdade e direitos e liberdades políticas.”

Deve-se entender, destarte, que esse complexo de direitos forma o direito de ser livre da pobreza ou o direito a um mínimo existencial, o qual deve receber tratamento específico e mais grave por parte do direito internacional dos direitos humanos, por constituir, talvez, excetuando-se a eliminação direta da vida, a mais profunda violência contra a dignidade da pessoa humana.

3 DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS

3.1 A internacionalização dos direitos humanos

Após a Segunda Guerra Mundial e a constatação das atrocidades que podem ser cometidas pelo homem contra a própria raça humana, a sociedade internacional se deparou com a necessidade de criar meios efetivos de proteção dos direitos humanos. Observando-se que o desrespeito aos direitos humanos de determinadas pessoas pode afetar toda a humanidade, a internacionalização dos direitos humanos surge como resposta à violência sem precedentes empreendida pelo regime nazista alemão contra os direitos básicos das pessoas. A soberania, até então concebida em termos absolutos, passa, assim, a ser relativizada em prol dos direitos humanos.

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

A Organização das Nações Unidas (ONU), criada com a Carta das Nações Unidas e dividida em diversos órgãos, tem, sem dúvida, papel preponderante no esforço para proteção e promoção dos direitos humanos. Dentre os órgãos da ONU, destacam-se a antiga Comissão de Direitos Humanos, que era vinculada ao Conselho Econômico e Social, e o recente Conselho de Direitos Humanos, criado pela Assembléia Geral na sessão de 3 de abril de 2006

3.2 O sistema internacional de proteção dos direitos humanos

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

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

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

Em que pese a verossimilhança dos argumentos supra, prevaleceu no cenário internacional a ideia de que a Declaração Universal dos Direitos Humanos não possui conteúdo normativo. A partir desse entendimento e com o intuito de cercar a proteção dos direitos humanos de instrumentos normativos, foram elaborados dois tratados internacionais, transformando as disposições da Declaração em “previsões juridicamente vinculantes e obrigatórias”. (PIOVESAN, 2012).

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

Ao lado do sistema global de proteção, existe também os sistemas regionais de proteção dos direitos humanos, que, atualmente, são três: o sistema europeu, o sistema americano e o sistema africano. No âmbito americano, o instrumento mais importante é a

Convenção Americana de Direitos Humanos, igualmente conhecida como Pacto de São José da Costa Rica.

Sobre os tratados internacionais de direitos humanos, é importante relevar, outrossim, que estes se diferenciam dos demais tratados internacionais, pois não buscam estabelecer relações de equilíbrio ou de contraprestações entre os Estados signatários, tendo como objetivo, tão somente, a proteção e promoção dos direitos humanos. Em alguns países, como o Brasil, por exemplo, esse aspecto tem como consequência a absorção da norma internacional de modo diferenciado pelo ordenamento jurídico do Estado. Aqui, por força da cláusula de abertura do art. 5º, § 2º, da Constituição Federal, os tratados de direitos humanos são incorporados pelo ordenamento pátrio como normas constitucionais, integrando o chamado bloco de constitucionalidade.

Deve-se salientar, por outro lado, que o sistema internacional de proteção dos direitos humanos não pretende substituir os ordenamentos nacionais, pois possui caráter subsidiário em relação a estes. Desse modo, os órgãos de proteção dos direitos humanos só podem ser acionados quando o Estado-parte não logra êxito na defesa dos direitos humanos.

Para fiscalizar o cumprimento das diversas normas de direitos humanos, bem como para apreciar os casos de violação desses direitos, existem diversos órgãos. A nível global, merece destaque o já citado Conselho de Direitos Humanos e o, recentemente criado, Tribunal Penal Internacional. No âmbito regional de proteção, destacam-se a Corte Européia de Direitos Humanos, na Europa; a Corte Interamericana de Direitos Humanos, no que diz respeito à América; e, no continente africano, a Corte Africana de Direitos Humanos.

3.3 A efetivação dos direitos humanos através do Direito Internacional dos Direitos Humanos

A grande pergunta que se busca responder neste tópico é a seguinte: de quais mecanismos se vale o sistema internacional de proteção dos direitos humanos para tornar efetivas no plano material as normas previstas nos diversos tratados de direitos humanos?

De início, deve-se esclarecer que cada tratado prevê os seus próprios mecanismos de efetivação. De todo modo, aqui se discorrerá sobre os mais comuns, como a criação de órgãos específicos para fiscalizar o cumprimento das cláusulas previstas no instrumento, bem como para apreciar os casos de violação. É o caso do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, que criou o Comitê de Direitos Humanos.

Outra ferramenta muito comum nos instrumentos de direitos humanos é a obrigação de enviar relatórios periódicos. Os Estados-partes, ao ratificarem o tratado, comprometem-se expressamente a remeter relatórios periódicos ao órgão incumbido da fiscalização, demonstrando as medidas legislativas, administrativas e judiciárias adotadas, não só para prevenir e evitar as violações aos direitos humanos, como para promover e densificar o conteúdo de tais direitos. Vale frisar que, em face da sua eficácia horizontal, a proteção dos direitos humanos deve ocorrer, inclusive, no âmbito das relações privadas, isto é, quando o Estado não participa diretamente da relação jurídica.

A possibilidade de um Estado-parte denunciar outro Estado-parte, perante o órgão competente, pelo descumprimento das obrigações previstas no tratado, constitui outro mecanismo de efetivação dos direitos humanos. É a denominada *inter-state communication* ou comunicação interestatal. (PIOVESAN, 2012).

Importante avanço para a *international accountability* foi a previsão de petições individuais dirigidas ao Comitê de Direitos Humanos, que ocorreu por ocasião da formalização do Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos de 16 de dezembro de 1966. Esse mecanismo, de nítido caráter democratizante, é, sem dúvida, fundamental na defesa dos direitos humanos, já que permite à própria vítima que, observando a ineficácia do Estado, submeta o caso às instâncias internacionais. Vale destacar que a petição, conforme o estatuto do Comitê de Direitos Humanos, também pode ser dirigida por meio de organização ou terceiros que representem a vítima. As decisões do Comitê nesses casos, além de reconhecer a violação ao direito, pode determinar ao Estado-Parte que cesse o ato que causa a violação, puna os culpados, repare a vítima e crie condições para que não ocorram novas violações. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1966a).

O poder de coerção de que dispõe o Comitê é tão somente moral e político, atuando por meio de larga divulgação dos casos de descumprimento de suas decisões, o que gera constrangimento ao Estado-parte perante a comunidade internacional (*Power of embarrassment*). Via de regra, os Estados-partes cumprem as decisões do Comitê, mostrando-se eficaz o seu poder de coerção. O principal obstáculo a uma maior efetivação dos direitos humanos, nesse caso, precede a assinatura dos pactos e consiste, justamente, na resistência de alguns países em ratificar determinados tratados ou ratificá-los em sua integralidade, isto é, sem reservas. A não adesão aos tratados ora é justificada em uma alegada defesa da soberania, ora com a tese do relativismo cultural. (PIOVESAN, 2012).

4 O DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS E A SUPERACÃO DA POBREZA

Como já se frisou em outro ponto deste trabalho, para efeito de utilização do Direito Internacional dos Direitos Humanos como instrumento no combate à pobreza, a melhor forma de se entendê-la é como um complexo de direitos garantidores de condições mínimas a uma vida digna. Utilizando-se, mais uma vez, do projeto elaborado pelo Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos em 2002, pode-se entender a pobreza como o desrespeito simultâneo aos seguintes direitos: o direito à alimentação adequada, à saúde, à educação, ao trabalho decente, à moradia adequada, à segurança pessoal, à exposição pública sem vexame, ao acesso à justiça em condições de igualdade e direitos e liberdades políticas.

Nesse rol de direitos, os dois últimos (acesso à justiça e liberdades públicas) estão previstos no Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, ao passo que os demais estão inseridos no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Todos eles constituem, portanto, normas sujeitas à jurisdição internacional. Nada obstante, até 2008, quando, finalmente, foi elaborado o Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a proteção recebida pelos primeiros era consideravelmente maior. É que, somente com o mencionado protocolo facultativo, os direitos econômicos, sociais e culturais passaram a contar com mecanismos como as comunicações interestatais e a petição direta ao Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Ora, sem esses mecanismos, restava como medida de controle do cumprimento dos direitos sociais e econômicos tão somente os relatórios que os Estados-partes deviam enviar ao Comitê, o que, evidentemente, causavam repercussão mínima. Hoje, por outro lado, a mesma efetividade observada no que diz respeito aos direitos civis e políticos pode ser realizada no que atine aos direitos econômicos, sociais e culturais. Obviamente, deve-se aguardar um tempo razoável, a fim de que esses mecanismos sejam absorvidos pela sociedade e gerem os efeitos positivos esperados. De todo modo, não há como questionar a sua efetividade, que já restou demonstrada ao longo desses quase 50 anos em que foram aplicados na proteção dos direitos civis e políticos.

Tomando-se o Brasil como exemplo, Flávia Piovesan (2012) destaca seis casos apreciados pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, que implicaram diretamente em modificações legislativas e/ou administrativas. Resumidamente, são os seguintes:

- a) Após inúmeras condenações por violência policial, foi promulgada a Lei 9.299/96, que transferiu da Justiça Militar para a Justiça Comum os crimes dolosos contra vida cometidos por policiais militares;
- b) Após o assassinato de um estudante por um deputado estadual, objeto do Caso 12263, foi editada a Emenda Constitucional 35/2001, restringindo a imunidade parlamentar;
- c) O Caso 12378 que, denunciando a situação de discriminação contra mães adotivas, implicou na elaboração da Lei 10.421/02, que estende a licença maternidade às mães adotivas;
- d) O Caso Maria da Penha, Caso 12051, que tratava da violência contra a mulher e resultou na publicação da Lei 11.340/2006, conhecida como Lei Maria da Penha;
- e) Os diversos casos relatando violência contra os defensores de direitos humanos influenciaram na criação do Programa Nacional de Proteção dos Defensores dos Direitos Humanos; e
- f) Os casos relacionados à violência rural consubstanciaram importante contributo ao desenvolvimento do Programa Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo.

Não restam dúvidas, pois, de que o Direito Internacional dos Direitos Humanos está realmente apto a contribuir para o combate à pobreza, através da utilização dos três mecanismos previstos no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e em seu Protocolo Facultativo, que são: a obrigatoriedade de apresentação de relatórios, que, embora possua duvidosa eficácia se utilizada isoladamente, vem demonstrando ser bastante significativa quanto se agrega ao conjunto dos outros mecanismos; as comunicações interestatais; e, principalmente, as petições individuais, que democratizam o acesso às instâncias internacionais e ampliam o número de casos submetidos aos órgãos supranacionais de proteção dos direitos humanos.

Deve-se obter, entretanto, que alguns mecanismos ainda podem e necessitam ser implementados, gerando ganhos de efetividade para o Direito Internacional dos Direitos Humanos no combate à pobreza.

A primeira e mais importante delas é a criação de um órgão dotado de força para impor sanções jurídicas, nos moldes do Tribunal Penal Internacional, como propõe Flávia Piovesan (2012). Seria a criação do Tribunal Internacional de Direitos Humanos, cujo poder

de coerção de suas sentenças fosse além do simples constrangimento perante a comunidade internacional, constituindo verdadeiras sentenças judiciais.

Outra medida de inegável relevância é a expansão do mecanismo das petições individuais para todos os tratados de direitos humanos, pois esse é, até o presente momento, o mecanismo mais eficiente na defesa dos direitos humanos.

Arjun Sengupta (2004) menciona, outrossim, medida célere quanto a sua implementação e evidentemente eficiente quanto aos resultados, notadamente no que toca ao problema da pobreza, que engloba em seu conceito a violação a vários direitos humanos entendidos como um todo, o que demanda a adoção de medidas específicas. Consiste em modificar a política das instituições financeiras ligadas às Nações Unidas (Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional), vinculando suas decisões à promoção dos direitos humanos, principalmente dos direitos econômicos e sociais, como valor basilar, a orientar todas as suas decisões. O autor sugere que os estatutos dessas instituições sejam alterados, ao dizer que “[...] the Articles of Agreement of IMF and the World Bank may be amended by adding the phrase ‘while respecting human rights, particularly economic and social rights’[...].” Após, afirma que “These amendments are necessary to move away from the so-called inability of these institutions to focus on human rights objectives in carrying out their operations.” (SENGUPTA, 2004, p. 303).

Essa medida, embora pareça escapar do âmbito do Direito Internacional dos Direitos Humanos e se afeiçoar a uma medida política, pode sim ser considerada um incremento jurídico para a proteção dos direitos humanos. É que tal modificação não consubstancia uma mera alteração estatutária, mas uma completa remodelação dessas instituições, que, na essência, deixariam de ser meramente financeiras, transformando-se em legítimos órgãos de promoção dos direitos humanos. Se os diversos Comitês e Conselhos criados pelos tratados internacionais são considerados integrantes do Direito Internacional dos Direitos Humanos, embora suas decisões não possuam força verdadeiramente jurídica, nada impede que o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, passando a guiar suas políticas de modo vinculado à promoção dos direitos humanos, possam, também, ser considerados como órgãos internacionais de proteção dos direitos humanos.

REFERÊNCIAS

BONAVIDES, Paulo. **A Constituição Aberta**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

_____. **Curso de Direito Constitucional**. 27. ed., atual. São Paulo: Malheiros, 2012.

_____. **Do País Constitucional ao País Neocolonial: A derrubada da Constituição e a recolonização pelo golpe de Estado institucional.** 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

CAETANO, Gerardo. Pobreza y Derechos Humanos, Cambios em La Ciudadanía y Nuevas Democracias en América Latina. **Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos**, v. 10, n. 10, p. 101-120, 2010. Disponível em: <http://www.ibdh.org.br/ibdh/revistas/revista_do_IBDH_numero_10.pdf> . Acesso em: 24 nov. 2012.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição.** 5. ed. Coimbra: Almedina, 1993.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos.** 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007.

COSTA, Fernanda Doz. Pobreza e direitos humanos: da mera retórica às obrigações jurídicas - um estudo crítico sobre diferentes modelos conceituais. **Revista Internacional de Direitos humanos**, v. 5, n. 9, dez. 2008 . Não paginado. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S180664452008000200006&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 24 nov. 2012.

FARIA, José Eduardo. **O direito na economia globalizada.** São Paulo: Malheiros, 1999.

FURTADO, Emmanuel Teófilo. Direitos Humanos e o Princípio da Dignidade da pessoa humana. **Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos**, v. 6, n. 6, p. 103-120, 2005. Disponível em: < http://www.ibdh.org.br/ibdh/revista_06.asp>. Acesso em: 24 nov. 2012.

GÁRATE, Elizabeth Salmón. O longo caminho da luta contra a pobreza e seu alentador encontro com os direitos humanos. **Revista Internacional de Direitos humanos**, São Paulo, v. 4, n. 7, 2007 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S180664452007000200007&lng=pt&nrm=iso>. Acessos em 24 nov. 2012. Não paginado.

GONÇALVES, Reinaldo. **Globalização e desnacionalização.** São Paulo: Paz e Terra, 1999.

HOBBSAWM, Eric. **Era dos Extremos: O breve século XX 1914-1991.** Tradução de Marcos Santarrita; Revisão técnica de Maria Célia Paoli. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HÖFFE, Otfried. **A democracia no mundo de hoje.** Tradução de Tito Lívio Cruz Romão. Revisão da tradução de Luís Moreira. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

MARMELSTEIN, George. **Curso de Direitos Fundamentais.** 3. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **International Covenant on Civil and Political Rights:** adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966 entry into force 23 March 1976, in accordance with Article 49. Disponível em: <<http://www2.ohchr.org/english/law/ccpr.htm>>. Acesso em: 24 nov. 2012.

_____. **International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights**: adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966 entry into force 3 January 1976, in accordance with article 27. Disponível em: <<http://www2.ohchr.org/english/law/cescr.htm>>. Acesso em: 24 nov. 2012.

_____. **Universal Declaration of Human Rights**. Paris, 1948. 9p. Disponível em: <<http://daccess-dds-y.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/043/88/IMG/NR004388.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 24 nov. 2012.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. Prefácio de Henry Steiner. Apresentação de Antônio Augusto Cançado Trindade. 13. ed. rev. e atual. São Paulo, Saraiva, 2012.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **O que é o RDH**. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/IDH/RDH.aspx?indiceAccordion=0&li=li_RDH>. Acesso em: 24 nov. 2012.

_____. **Relatórios de Desenvolvimento Humano Globais**. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/HDR/Relatorios-Desenvolvimento-Humano-Globais.aspx?indiceAccordion=2&li=li_RDHGlobais>. Acesso em: 22 nov. 2012.

REALE, Giovanni; ANTISERI, Dario. **História da Filosofia** Do Romantismo até nossos dias. V. 3. 8. ed. São Paulo: Paulus, 2007.

SALGADO, Joaquim Carlos. **A idéia de justiça no mundo contemporâneo**: fundamentação e aplicação do direito como *maximum* ético. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para uma concepção multicultural dos Direitos Humanos. **Rev. Crítica de Direitos Sociais**, nº 48, junho 1997, pp. 7-34.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. Revisão técnica de Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das letras, 2010.

SENGUPTA, Arjun. Extreme poverty and human rights. In: UNESCO (Org.). **Poverty, next frontier in the human rights struggle?** UNESCO house, Paris, p. 285-307, 2004. Disponível em: <<http://www.unesco.org/new/en/unesco/resources/online-materials/publications/unesdoc-database/>>. Acesso em: 25 nov. 2012.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 23. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2004.

TAIAR, Rogerio. **Direito internacional dos direitos humanos**: uma discussão sobre a relativização da soberania face à efetivação da proteção internacional dos direitos humanos. 2009. Tese (Doutorado em Direitos Humanos) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2140/tde-24112009-133818/>>. Acesso em: 25 nov. 2012.