



ELIZABETH SALMÓN G.

Professora de Direito Internacional e Coordenadora do Mestrado em Direitos Humanos da Pontifícia Universidade Católica do Peru.

Endereço: Pontificia Universidad Católica del Perú Departamento de Derecho Av. Universitaria s/n cdra. 18 - San Miguel Lima - Perú

Email: esalmon@pucp.edu.pe

RESUMO

Este artigo tem como finalidade procurar por uma possível fundamentação jurídica da luta contra a pobreza, inclusive em contextos pós-conflito, levando em consideração o princípio dos direitos humanos e da ordem internacional contemporânea.

ABSTRACT

This article proposes to find a possible legal basis for the fight against poverty, even in post-conflict contexts, taking into consideration the principle of human rights and the contemporary international order.

RESUMEN

La finalidad de este artículo consiste en acercarnos hacia una posible fundamentación jurídica de la lucha contra la pobreza, incluso en contextos post conflicto, que tenga en cuenta un principio del orden internacional contemporáneo y de los derechos humanos.

Original em espanhol. Traduzido por Maria Lúcia Marques.

PALAVRAS-CHAVE

Conceito de pobreza – Desenvolvimento – Conflito armado – Direitos humanos – Luta contra a pobreza



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

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

O LONGO CAMINHO DA LUTA CONTRA A POBREZA E SEU ALENTADOR ENCONTRO COM OS DIREITOS HUMANOS¹

Elizabeth Salmón G.

Fases da luta contra a pobreza

Certamente a própria compreensão do fenômeno da pobreza é controversa e complexa, porque encerra diversos problemas e dimensões. Além disso, não se trata de um conceito estático, mas, como aponta Nowak, os conceitos de pobreza e desenvolvimento, bem como sua relação com os direitos humanos foram mudando através do tempo.²

De fato, num primeiro momento, esse conceito foi abordado com uma visão puramente econômica. A pobreza, desde os anos setenta, era entendida como a falta significativa de recursos. Ainda, entendia-se que o livre mercado traria consigo o desenvolvimento econômico, capaz de resolver a pobreza. Não obstante, a aplicação dessas políticas econômicas gerou um aumento do índice de pobreza e produziram novas violações dos direitos humanos em nome do mercado e das políticas dos Estados do norte, propensos a apoiar governos ditatoriais do sul, desde que colaborassem com seus objetivos.

Uma segunda etapa se iniciou no fim dos anos setenta, a partir do enfoque do “direito ao desenvolvimento” e do “direito do desenvolvimento”. Desta maneira, a Carta da Organização para a Unidade Africana, atualmente União Africana, elaborada em 1981, incluiu em seu artigo 22º, a idéia de uma nova ordem econômica internacional mais justa e humana. A idéia de desenvolvimento surge, então, como um direito inalienável de todos os seres humanos. Os povos deveriam participar, contribuir e usufruir do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, no qual fossem cumpridos plenamente todos os direitos humanos.

Ver as notas deste texto a partir da página 164.

Finalmente, durante a década de noventa, a luta contra a pobreza foi enfocada a partir da condicionalidade da cooperação internacional na promoção dos direitos humanos. Tal condicionalidade foi orientada em dois sentidos: uma condicionalidade negativa, que implicava não cooperar com governos que violassem os direitos humanos de forma grave e sistemática; e uma condicionalidade positiva, que implicava o compromisso de colaborar em programas de promoção e difusão dos direitos humanos e na democratização de Estados que respeitassem tais direitos.

A pobreza como fenômeno multidimensional: definições e colaborações na visão dos direitos humanos

Esta mudança de paradigmas e enfoques na compreensão da pobreza também se reflete na afirmação do Banco Mundial, que afirmou, em 2000, 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. De cada 100 crianças, 6 não chegam ao primeiro ano de vida e 8 não sobrevivem aos 5 anos. De cada 100 crianças que atingem a idade escolar, 9 meninos e 14 meninas não vão à escola”.³ Esses dados nos permitem avaliar que o conceito de pobreza ultrapassa a concepção tradicional relacionada à baixa renda e ao consumo: engloba também outros padrões como saúde e educação.

Da mesma forma, a pobreza definida pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, PNUD, como “uma situação que impede o indivíduo ou sua família de satisfazer uma ou mais necessidades básicas e participar plenamente da vida social”,⁴ se caracteriza como um fenômeno fundamentalmente econômico. Todavia, o conceito reconhece sempre a existência de dimensões sociais, políticas e culturais.⁵

Atualmente não se fala só de pobreza, mas também de “extrema pobreza”, uma categoria que envolve uma situação mais complexa e grave, que requer atenção prioritária. Arjun Sengupta,⁶ especialista das Nações Unidas para os Direitos Humanos e Extrema Pobreza, aponta que a diferença entre pobreza e extrema pobreza é, essencialmente, uma questão de grau, de menor acesso a bens e serviços, que, segundo o PNUD, não permite satisfazer as necessidades básicas de sobrevivência.⁷ Nesse sentido, Sengupta mostra que a extrema pobreza se caracteriza como “uma combinação de vários fatores – escassez de renda, falta de desenvolvimento humano e exclusão social – que incluem as noções de precariedade e privação de capacidades”. Isso tem como conseqüência a exclusão social das pessoas, ou seja, a restrição da condição de cidadão e, portanto, de sua condição de sujeito de direito, o que resulta na negação dos seus direitos e liberdades fundamentais.⁸

Da mesma forma, o grupo de especialistas *ad hoc* das Nações Unidas, criado para a elaboração de princípios reitores para a aplicação das normas vigentes sobre direitos humanos no contexto de extrema pobreza, que chamaremos de Grupo de Especialistas, indicou que as organizações internacionais e as instituições

especializadas chegaram a um consenso sobre o conceito de “extrema pobreza”. Seria “uma negação dos direitos fundamentais da pessoa humana [que] impede a realização efetiva dos direitos humanos”.⁹ Assim, a generalização da pobreza extrema inibe o pleno e eficaz usufruto dos direitos humanos.¹⁰

A extrema pobreza, portanto, se refere não só a um problema econômico, mas também a um problema mais complexo, em diferentes esferas, como a social e a cultural, tornando-se também um problema político,¹¹ que afeta diretamente o desenvolvimento humano e, portanto a satisfação dos direitos humanos.

Por essa razão, segundo o Grupo de Especialistas, o problema deve ser enfrentado inicialmente a partir da extrema pobreza. Qualquer estratégia para solucionar o problema, deverá concentrar-se na extrema pobreza como ponto de apoio para o restabelecimento dos direitos das pessoas e das populações mais excluídas e constantemente mais ignoradas.¹²

A partir da conjugação destas afirmações, tem-se uma definição da pobreza enquadrada nos direitos humanos. O relatório PNUD de 2000 introduziu um conceito de *desenvolvimento humano*, no qual estabeleceu que esse vai além da renda e do crescimento econômico; engloba as potencialidades e capacidades da população. Esse desenvolvimento é o resultado do processo que incorpora fatores sociais, econômicos, demográficos, políticos, ambientais e culturais. Dele participam, de maneira ativa e comprometida, os diferentes atores sociais.¹³ Desse ponto de vista, a pobreza surge como a ausência ou negação do desenvolvimento humano, na medida em que esse desenvolvimento dá prioridade aos pobres, ampliando suas opções e oportunidades.

Conclui-se então que o problema da pobreza pode ser apresentado de duas perspectivas diferentes: a primeira denominada “pobreza de renda”, que se refere basicamente à ausência de renda que satisfaça as necessidades mínimas; e a segunda, “pobreza humana”, relacionada à falta de capacidades básicas, como a desnutrição e doenças, entre outras. Esta postura foi adotada por Amartya Sen, que considera que a pobreza, antes de ser uma situação de baixa renda, deve ser vista como privação das capacidades básicas, embora reconheça que a ausência de renda é uma das principais causas da pobreza.¹⁴

Nessa perspectiva, os recursos econômicos são a condição necessária para a satisfação das condições mínimas e, portanto, do desenvolvimento das capacidades. Não obstante, deve-se considerar que nem toda falta de capacidades configura pobreza: em primeiro lugar, porque só se deve considerar aquelas capacidades básicas; e, em segundo lugar, porque se a ausência dessas condições for ligada a motivos alheios aos econômicos, como, por exemplo, a problema de saúde permanente, não se pode concluir que estamos diante de uma condição de pobreza, mas de baixo nível de bem-estar geral. Em termos gerais, para que se possa falar de pobreza, devemos nos referir à falta de capacidades consideradas básicas pela sociedade, ao mesmo tempo em que a falta de disposição de recursos tem um papel importante nas causas desse baixo nível de bem-estar.¹⁵

Precisamente para combater a pobreza, é necessário postular a efetiva aplicação e garantia dos direitos humanos. Um primeiro vínculo entre os direitos humanos e a pobreza é a discriminação a que são submetidas as pessoas em situação de pobreza. Essa discriminação contribui para a marginalidade social e alimenta o círculo vicioso no qual o indivíduo pobre nunca deixará de ser pobre, porque não tem oportunidades para sair dessa situação.¹⁶

Essa primeira abordagem nos permite compreender a relação da pobreza com outros elementos. A discriminação da pobreza certamente atenta contra os direitos humanos, mas essa discriminação é uma violação de direitos, que advém de outras causas que lançaram o indivíduo na situação de pobreza. A discriminação, sem jamais querer justificá-la, é, de fato, a “conseqüência” – não-razoável – de uma situação a que chegou o indivíduo pela negação de outros direitos. Ou seja, a discriminação pode levar à pobreza, assim como a pobreza pode levar à discriminação.¹⁷

Os direitos negados pela condição de pobreza ou, em outras palavras, cuja negação pode levar a uma situação de pobreza, podem ser tanto civis e políticos como econômicos, sociais e culturais. Nesse sentido, a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social de Copenhague, de 1995, debateu a ausência de renda e de recursos produtivos suficientes para garantir meios de vida sustentáveis, a fome e a desnutrição, a falta de saúde, a falta de acesso ou de acesso limitado à educação e a outros serviços básicos, aumento da morbidade e da mortalidade por doenças, falta de moradia ou moradia inadequada, meios que não oferecem condições de segurança e discriminação e exclusão sociais.¹⁸

Podemos então nos referir à alimentação, ao vestuário, ao trabalho, à moradia e à educação como os direitos relacionados à exclusão pela pobreza, cuja conseqüência é a violação do direito mais básico de todos: o direito à vida.

Ocorre que a violação do direito à vida – entendendo-se como vida digna – contribui para uma situação de pobreza e vice-versa, que se reflete nos números relacionados à mortalidade, resultante da situação de pobreza.¹⁹ Todavia o direito à vida²⁰ também se vê afetado quando, sem que se provoque ou tolere a morte das pessoas, se atenta contra a “qualidade de vida”, noção que foi desenvolvida pela jurisprudência internacional nos últimos anos. Dessa maneira, a afetação deste direito se dá de duas formas diferentes: (i) como conseqüência da falta do cumprimento de outros direitos aos quais nos referimos; e, (ii) como uma afetação direta, com os demais direitos, à chamada “qualidade de vida” a que todas as pessoas têm direito.

O primeiro tipo de dano é a morte de muitas pessoas por causa da pobreza.²¹ No entanto, não se deve descuidar da outra dimensão desse direito, que é a que se refere a uma “vida digna” ou a uma adequada “qualidade de vida”. Esses termos estão ligados ao fato de que não basta que o Estado garanta a todas as pessoas a não-privação arbitrária de sua vida, mas deve ter condições de garantir uma vida em que

as pessoas tenham possibilidade de desenvolver-se e usufruir as comodidades mínimas, como saúde, educação e trabalho digno, entre outros. Sobre esse aspecto, a Corte Interamericana de Direitos Humanos se pronunciou no caso Villagrán Morales da seguinte maneira:

[...] em essência, o direito fundamental à vida compreende não só o direito de todo ser humano de não ser privado da vida arbitrariamente, mas também o direito ao acesso às condições que lhe garantam uma existência digna. Os Estados têm obrigação de garantir a criação das condições necessárias para que não seja violado esse direito básico e, em particular, o dever de impedir que seus agentes atentem contra ele.²²

Da mesma maneira, o Grupo de Especialistas se pronunciou a respeito:

Com relação à ameaça ao direito à vida que a extrema pobreza implica, o Grupo de Especialistas ad hoc mostra que a consideração do direito à vida nas jurisprudências regionais, tal como na jurisprudência internacional, evolui para questões que, além da sobrevivência biológica, vinculam esse direito a uma existência digna, conforme o enfoque adotado em sucessivas resoluções da Comissão de Direitos Humanos.²³

Dessa maneira, quando se priva grande parte da população do acesso a serviços considerados básicos para o desenvolvimento humano, na verdade se está negando a ela uma adequada qualidade de vida, pois sem moradia adequada, roupa, água potável e abrigo, uma pessoa não poderá desenvolver-se normalmente na sociedade.

Tal como apontaram Cançado Trindade e Abreu Burelli em seus votos para a sentença de fundo no caso Villagrán Morales, a qualidade de vida conceitua o direito à vida como pertencente, ao mesmo tempo, ao domínio dos direitos civis e políticos, bem como ao dos direitos econômicos, sociais e culturais, o que ilustra a interrelação e a indivisibilidade de todos os direitos humanos.²⁴ Desse modo, embora a pobreza não esteja diretamente relacionada com a afetação de todos os direitos humanos, dado o caráter indivisível desses, será necessária uma estratégia global para combatê-la.²⁵

No âmbito dos chamados direitos econômicos, sociais e culturais, é equivocada a prática dos Estados de considerá-los normas programáticas, cujo desenvolvimento imediato não é possível porque implicaria uso de recursos econômicos para seu cumprimento. Como destacou o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, CDESC, embora a plena realização dos direitos possa ser conseguida de maneira paulatina, as medidas que visam alcançar este objetivo devem ser adotadas em prazo razoavelmente breve, após o início de vigência do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, PIDESC.²⁶ Por essa razão, é discutível o argumento da progressividade para evitar implementar esses direitos. Na luta contra

a pobreza, todos os direitos envolvidos, como o direito à saúde ou à moradia, têm um papel muito importante, razão pela qual não se pode permitir que os Estados deixem de cumprir suas obrigações internacionais, usando tais argumentos.

Na realidade peruana, tal raciocínio foi adotado pelo Tribunal Constitucional na sentença 2945-2003-AA/TC, que concedeu proteção a uma pessoa com HIV/AIDS, reconhecendo seu direito ao recebimento constante dos medicamentos necessários para o tratamento. Houve, assim, contradição no argumento do Estado, no sentido de que o direito à saúde foi também considerado como uma norma programática, pela qual não era obrigado a dar atenção sanitária, nem prover medicamentos gratuitamente. Sobre o tema, o Tribunal Constitucional, na mesma sentença, destacou que, ao se tratar de direitos sociais, devem-se reconhecer também princípios como a solidariedade e o respeito à dignidade humana, que constituem pilares fundamentais do Estado Social de Direito.²⁷

Não é também completamente correta a idéia de que, de um lado, a implementação de direitos econômicos, sociais e culturais demandará sempre do Estado grandes investimentos e, de outro lado, a implementação dos direitos civis e políticos demandará apenas a abstenção do Estado em realizar condutas proibidas nos tratados.

Quanto a isso, deve-se observar, como foi apontado pelo CDESC, que muitos dos direitos econômicos, sociais e culturais são suscetíveis de imediata implementação. Esse é o caso, por exemplo, do direito a igual remuneração por igual trabalho, de fundação e filiação a sindicatos e dos pais escolherem as escolas de seus filhos, entre outros.²⁸

Todos esses direitos encontram seu ponto de convergência em um valor superior, a dignidade da pessoa. Esse valor é contemplado no artigo 1º da Declaração Universal dos Direitos Humanos, e reconhecido em inúmeras oportunidades por diferentes documentos internacionais, como as resoluções da Comissão de Direitos Humanos nº 2002/30²⁹ e nº 2005/16.³⁰ Essas resoluções estabelecem que a extrema pobreza e a exclusão social constituem uma violação à dignidade humana. No mesmo sentido, a Assembléia Geral das Nações Unidas se manifestou em sua resolução nº 59/186.³¹

A idéia é que os direitos humanos funcionem como uma espécie de garantia para evitar a situação de pobreza que afete a dignidade humana e crie situações de exclusão. Desse modo, as políticas de luta contra a pobreza serão mais efetivas na medida em que forem baseadas nos direitos humanos.³² Cabe, portanto, aos Estados, encarregados de promover e garantir o efetivo cumprimento dos direitos humanos, implementar adequadamente os direitos mais básicos, que assegurem às pessoas uma vida digna. Para alcançar este objetivo, é necessário partir, em primeiro lugar, do reconhecimento dos direitos do indivíduo sem recursos e das obrigações dos governos e da comunidade internacional.³³

Nem todos os direitos humanos poderão ser incluídos no mínimo requerido para a erradicação da pobreza, mas apenas só os considerados essenciais para que toda pessoa possa desenvolver basicamente suas capacidades.³⁴ Entre esses direitos,

como aponta o CDESC, estão o direito ao trabalho, a um nível de vida adequado, à moradia, à alimentação, à saúde e à educação.³⁵ Trata-se definitivamente dos direitos humanos que constituem um padrão mínimo de satisfação das condições de vida.

A luta contra a pobreza no contexto pós-conflito

A luta dos Estados e da comunidade internacional para assegurar a cada pessoa os direitos humanos que constituam um padrão mínimo de satisfação das condições de vida, torna-se ainda mais complexa, quando coexiste com as seqüelas de um conflito armado.

Segundo um relatório preparado por Jane Alexander para o Departamento para o Desenvolvimento Internacional do Reino Unido, DFID, os efeitos de um conflito nos níveis de pobreza incluem o impedimento do crescimento econômico e da produtividade na esfera macroeconômica, bem como a destruição das instituições estatais e da infra-estrutura pública. Sob uma perspectiva microeconômica, os indivíduos e as comunidades vivenciam uma crescente insegurança, perda de bens e de trabalho, além da redução do acesso a serviços públicos essenciais.³⁶

O relatório também aponta que as violações dos direitos humanos cometidas durante um conflito estão inexoravelmente ligadas à potencialização da pobreza.³⁷ Ou seja, as pessoas que estão em situação de pobreza – sobretudo de pobreza extrema – são mais vulneráveis à violação de seus direitos humanos num cenário de conflito armado. Nesse sentido, os Princípios de Limburgo das Nações Unidas sobre a aplicação do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1987, estabelecem em seu parágrafo 65 que “[a] violação sistemática dos direitos econômicos, sociais e culturais prejudica a verdadeira segurança nacional e pode pôr em risco a paz e a segurança internacionais [...]”.

No caso peruano, essa afirmação se vê reforçada pelo que estabelece a Comissão da Verdade e Reconciliação do Perú, CVR,³⁸ em seu relatório final:

Existiu uma evidente relação entre exclusão social e intensidade da violência. Não foi casual que quatro dos [lugares] mais afetados pelo conflito armado interno estivessem localizados por diferentes estudos [...] na lista dos cinco [...] mais pobres do país. [...] Isso não significa que a pobreza seja a causa principal do conflito; no entanto, é possível afirmar que quando se deflagra um processo de violência armada, os setores sociais menos favorecidos são os mais vulneráveis e afetados.³⁹

Além disso, também é possível afirmar que as violações dos direitos humanos perpetradas no contexto do conflito armado peruano foram geradoras de pobreza, o que se evidencia, por exemplo, nos diversos casos de deslocamento forçado, destruição e saques nas comunidades investigadas pela CVR.⁴⁰

Pode-se afirmar assim que existiu, em primeiro lugar, uma estreita relação entre a pobreza e as causas do conflito armado peruano. (Embora a CVR não tenha apontado a pobreza como causa principal do conflito armado, reconhece que foi “um dos fatores que contribuiu para detoná-lo e foi o pano de fundo sobre o qual ocorreu a tragédia”.⁴¹) Em segundo lugar, existiu também uma relação entre a pobreza e o desenvolvimento do conflito: a intensidade da violência variou de acordo com a pobreza da população envolvida; e, finalmente, houve uma relação entre a pobreza e a fase posterior ao fim do conflito armado.

De fato, a violência perpetrada durante vinte anos agravou as difíceis condições econômicas, sociais e culturais pré-existentes no país, sobretudo na área rural. Conforme a CVR,

*[o] conflito armado interno paralisou o processo de desenvolvimento do mundo rural, e deixou graves seqüelas na estrutura produtiva, na organização social, nas instituições educacionais e nos projetos de vida das populações afetadas. Essas repercussões somadas às [...] [produzidas] pela perda do capital humano e pelos saques e destruição dos bens das comunidades, levam à conclusão de que o processo da violência deixou um panorama econômico desolador, com uma imensa quantidade de pessoas afetadas, com as quais a sociedade e o Estado têm uma dívida de reparação.*⁴²

As reparações às vítimas de violações de direitos humanos são um mecanismo complementar às medidas de justiça tradicional, especialmente como forma de restaurar a dignidade humana e reparar o dano causado por estas violações.⁴³ Segundo o que assinala a Corte Internacional de Justiça, “é um princípio de direito internacional (leia-se concepção geral do direito), que toda violação de um compromisso internacional implica obrigação de repará-la de forma adequada”.⁴⁴ as violações de direitos humanos perpetradas pelo Estado peruano, seja por ação ou omissão,⁴⁵ durante o conflito armado, configuraram violações aos compromissos adquiridos em virtude do PIDCP, do PIDESC e da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, entre outros instrumentos internacionais.

Por isso, a CVR apresentou com seu relatório final, o Plano Integral de Reparações, PIR,⁴⁶ que buscou reparar violações dos direitos civis e políticos. No entanto, a prática tanto nacional⁴⁷ como internacional⁴⁸ em matéria de reparações demonstrou que esses direitos não podem ser ressarcidos sem que se considerem os aspectos relacionados aos direitos econômicos, sociais e culturais.⁴⁹

Como resultado, embora a CVR não tenha tido a intenção de apresentar o PIR como uma resposta a violações de ambos os tipos de direitos, sua implementação demonstrou que a divisão entre ambos é extremamente dificultosa.⁵⁰

[O] ‘desenvolvimento’ geralmente se traduz em programas e projetos que constroem a infra-estrutura social e econômica de comunidades locais, [...] enquanto as reparações

buscam reparar um dano sofrido como conseqüência da violação de direitos humanos. Em alguns casos, o conteúdo das reparações pode se parecer com medidas similares às de desenvolvimento, mas as reparações também contemplam outras medidas, como a compensação monetária, a restituição de direitos e as reparações simbólicas, entre outras, que não necessariamente se assemelham a programas de desenvolvimento, e que emanam com maior clareza, a intenção de 'reparar' o dano causado.⁵¹

Ademais, a Corte Interamericana emitiu um conceito de reparação no âmbito do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos:

A reparação do dano causado pela infração de uma obrigação internacional requer, sempre que possível, a plena restituição [restitutio in integrum], que consiste no restabelecimento da situação anterior. Se não for possível [...], cabe ao tribunal internacional determinar uma série de medidas para, além de garantir os direitos quebrantados, reparar as conseqüências que as infrações criaram, bem como estabelecer o pagamento de uma indenização como compensação pelos danos causados.⁵²

Guillerot adverte que o PIR não deve tornar-se uma forma de resolver os problemas estruturais, sociais e econômicos do país. Pelo contrário. O Estado tem dois tipos de obrigações distintas com a população. Por um lado, obrigações sociais, independentemente da existência de um conflito ou da condição de vítima, que cumpre por meio de programas governamentais de investimento social em saúde, educação ou moradia. Por outro lado, a obrigação de reparar as vítimas do conflito armado interno, o que deve ser cumprido pela implementação de um plano de reparações, combinando adequadamente medidas simbólicas e materiais, de caráter individual e coletivo.⁵³

Ilustrativamente, o Estado peruano emitiu a Lei nº 28.592, que cria o Plano Integral de Reparaciones dia 28 de julho de 2005, com base nas recomendações da CVR e publicou dia 6 de julho de 2006, o Decreto Supremo 015-2006-JUS, regulamento da referida lei. Embora o regulamento tenha contemplado um ponto não previsto na lei ao estabelecer um programa de reparações econômicas individuais,⁵⁴ essas não foram cumpridas até o momento. Pelo contrário, a maior parte das reparações feitas pelo governo teve como base a lei nº 28.592, e representaram reparações coletivas ou simbólicas, como parques comemorativos e programas gerais em saúde e educação.⁵⁵

Essas medidas se assemelham mais a políticas de desenvolvimento promotoras de direitos econômicos, sociais e culturais – às quais a população tem direito, independentemente da existência ou não de um conflito armado – que a reparações *per se*, o que é uma distorção, tanto dos direitos econômicos, sociais e culturais, como dos mecanismos de reparação. O Estado, em vez de cumprir sua obrigação de reparar as vítimas do conflito armado, anula a obrigação, ao pretender que se considere

cumprida com o reconhecimento e fomento dos direitos econômicos, sociais e culturais, aos quais toda pessoa tem direito, seja ela vítima ou não de um conflito.

Dessa maneira, ocorre uma terceira perda para as pessoas que já estavam em situação de pobreza, antes do início do conflito: a primeira se deu, como já explicamos, quando houve a violação dos direitos que acarretou a situação de pobreza; a segunda, quando precisamente por causa de tal situação e da exclusão social vivida, foram os mais intensamente afetados pela violência armada, tanto nos direitos civis e políticos, como nos direitos econômicos, sociais e culturais; e a terceira, quando o Estado não reconhece que, além de serem titulares de direitos econômicos, sociais e culturais, são titulares, adicionalmente, como vítimas do conflito, do direito à reparação.

Mudança de paradigma e surgimento de obrigações internacionais em um contexto de globalização

O esquema que vem sendo utilizado tradicionalmente como ferramenta na luta contra a pobreza, tanto em contextos de “paz” como em contextos de pós-conflito, não resultou eficaz. Nesse sentido, é necessário ter uma visão muito mais ampla que tenha estreita relação com os direitos humanos de tal forma que adquira uma dimensão jurídica de primeira ordem.

Questionar o assunto em termos de obrigações jurídicas permite, pelo menos, dois caminhos: em primeiro lugar, uma abordagem não só das necessidades, mas também os direitos, o que implica uma verdadeira incidência dos direitos humanos nas políticas públicas, ou seja, que a voz dos pobres seja ouvida (*empowerment of the poor*). Em segundo lugar, a possibilidade de falar também da existência de deveres.

Nesse sentido, conforme o que mostra o Grupo de Especialistas,⁵⁶ é possível afirmar que não ocorre a efetiva redução da pobreza se não se faculta aos pobres a participação nas políticas orientadas com esse fim. Essa percepção implica reconhecê-los como sujeitos de direitos. A redução da pobreza, mais que uma obrigação moral, pode ser configurada como uma obrigação legal.

No entanto, essa obrigação legal deve ser diferenciada da obrigação do Estado de reparar as vítimas de um conflito armado. Como vimos, existe uma clara relação entre o grau de pobreza de uma pessoa e a intensidade da violência em que se vê imersa em um contexto de conflito armado. Portanto, é frequente, e a experiência peruana o demonstra que a maior parte das vítimas de um conflito seja precisamente a população mais pobre.

Embora em muitos casos as reparações coletivas possam ter semelhanças com os programas de desenvolvimento orientados a satisfazer os DESC, considerá-los iguais é uma grave violação dos direitos das vítimas que vivem em situação de pobreza: significa a anulação do direito à reparação, que pereniza o círculo vicioso gerado pela pobreza.

Destaque-se também que as obrigações derivadas dos direitos devem ser

analisadas em relação à obrigação de respeitar, proteger e satisfazer esses direitos. O dever de respeitar implica o dever de não prejudicar direta ou indiretamente o usufruto dos direitos humanos. O dever de proteger requer a adoção de medidas que visam prevenir os abusos por parte de terceiros. O dever de satisfazer, finalmente, consiste na obrigação de adotar medidas legislativas, administrativas e outras orientadas à realização dos direitos.⁵⁷

Ainda, não se pode deixar de considerar que o Direito Internacional dos Direitos Humanos reconhece a interdependência dos direitos. Assim, o usufruto de certos direitos estará condicionado à satisfação de outros mínimos, como os que impeçam que a pessoa chegue à situação de pobreza. Dessa forma, ainda que a pobreza pareça inicialmente relacionada aos direitos econômicos, sociais e culturais, o usufruto dos direitos civis e políticos depende da satisfação dos primeiros.

Uma forma de iniciar o caminho à erradicação da pobreza é observar o desempenho do Estado, do seu dever de tomar todas as medidas razoáveis para tornar realidade o cumprimento dos direitos humanos. Se o próprio Estado se incumbir de realizar todas as ações para que esses direitos sejam efetivamente cumpridos, não poderá ser considerado responsável pelo fato de que alguns desses direitos não se cumpram. Também não se poderá dizer que o Estado não cumpriu sua obrigação. Ademais, pode-se apontar o Estado como responsável quando não toma todas as medidas a seu alcance para assegurar a realização progressiva desses direitos de forma ágil, ou seja, tão logo quanto possível.

No entanto, essa aproximação não exime o fato de que a luta contra a pobreza não é assunto exclusivo do Estado onde ocorre a situação de pobreza. Certamente, compete ao Estado a obrigação de preveni-la, evitá-la e, sobretudo, combatê-la. Contudo, foi a comunidade internacional em seu conjunto que propiciou e criou essas normas internacionais.

Finalmente, cabe acrescentar que, de acordo com as condições atuais do Direito Internacional, é sumamente difícil conseguir configurar um fundamento jurídico que obrigue realmente os Estados a comandar uma luta contra a pobreza. A aproximação positiva dos direitos humanos contempla uma inegável potencialidade a partir da utilização dos mecanismos institucionais existentes para o cumprimento dos direitos humanos. Entre essas medidas, podemos mencionar, por exemplo, a busca da ampliação das estratégias de redução da pobreza e a busca pelo combate às estruturas de discriminação que geram e mantêm a pobreza. É urgente a expansão dos direitos civis e políticos, que têm um papel crucial como ferramentas no avanço desta causa. Nesse contexto, os DESC são obrigatórios e urgentes a partir do Direito Internacional dos Direitos Humanos e não apenas obrigações programáticas. Dão legitimidade à demanda que busca assegurar uma participação significativa dos pobres nos processos de tomada de decisões; criam e fortalecem os mecanismos que, de alguma forma, supervisionam as ações de políticas públicas, entre outras.

NOTAS

1. A versão original deste artigo em espanhol, "El largo camino de la lucha contra la pobreza y su esperanzador encuentro con los derechos humanos", foi publicada na obra coletiva *Justicia global, derechos humanos y responsabilidad*, Antioquia, Siglo del Hombre Editores, Centro de Estudios Filosóficos de la Pontificia Universidad Católica del Perú e Instituto de Filosofía e Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia, 2007. A autora agradece a Mariana Chacón por seu apoio na revisão desta edição.
2. M. Nowak, *A human rights approach to poverty*, Human Rights in Development, Year Book 2002, Oslo, Nordic Human Rights Publications, 2004, p. 17.
3. The World Bank (J. D. Wolfensohn), *World Development Report 2000/2001, Attacking Poverty*, World Bank Oxford, Oxford University Press, p. 7.
4. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), *Desenvolvimento sem Pobreza, II Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza*, Quito, 20 - 23 de novembro de 1990.
5. Ibid.
6. Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (em inglês, OHCHR), Comissão de Direitos Humanos, Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, *Aplicación de las normas vigentes de derechos humanos en el contexto de la lucha contra la extrema pobreza*, Relatório apresentado por Arjun Sengupta, Documento E/CN. 4/2005/49 de 11 de fevereiro de 2005, p. 5.
7. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), *Poverty report 2000: overcoming human poverty*, New York, UNDP, 2000, p. 20. Nowak, *op. cit.*, p. 23.
8. Comissão de Direitos Humanos, Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, *op. cit.*, par.12.
9. OHCHR (em inglês), Comissão de Direitos Humanos, Subcomissão de Promoção e Proteção dos Direitos Humanos, Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, *Aplicación de las normas vigentes de derechos humanos en el contexto de la lucha contra la extrema pobreza*, Relatório Provisório apresentado por José Bengoa, coordenador do Grupo de Especialistas *ad hoc.*, Documento E/CN.4/ Sub.2/2005/20, 6 de julho de 2005, par. 27.
10. Declaração e Programa de Ação de Viena, *Conferencia de Viena sobre Derechos Humanos*, 1993, par. 14.
11. Ibid., par. 12.
12. Subcomissão de Promoção e Proteção dos Direitos Humanos, *op. cit.*, par. 9.
13. PNUD, *Desenvolvimento sem Pobreza*, *op. cit.*.
14. A. Sen, *Development as freedom*, New York, Anchor Books, 1999. M. Nowak, *op. cit.*, p. 25.
15. Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: un marco conceptual*, Nova York e Genebra, 2004, p. 8.
16. Subcomissão de Promoção e Proteção dos Direitos Humanos, *op.cit.*, par. 12.
17. *La pobreza y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Declaração

aprovada pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (em inglês, OHCHR) 4 de maio de 2001, Documento E/C.12/2001/10, par. 11.

18. Programa de Ação da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social, Copenhague, 1995, Documento A/CONF.166/9, par. 19.

19. Segundo o Banco Mundial, em cada 100 lactantes, 6 não chegam ao 1º ano e 8 não sobrevivem até os 5. Dos que chegam à idade escolar, 9 em cada 100 meninos e 14 em cada 100 meninas, não freqüentam a escola. The World Bank, *op.cit.*, p. 5.

20. O direito à vida está garantido em diversos tratados internacionais. Por exemplo, no sistema universal, aparece no artigo 3º da Declaração Universal dos Direitos Humanos, e no inciso 1º do artigo 6 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP). Já o sistema interamericano está mencionado no artigo 4º da Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

21. Segundo Thomas Pogge, 81% do produto global cabem a 955 milhões de cidadãos de países desenvolvidos, enquanto paradoxalmente aos 2.735 milhões de pessoas consideradas *pobres*, cabe apenas 1.3%. Ou seja, tal como indica a Anistia Internacional em seu Relatório 2002, "os benefícios da globalização não alcançaram a maioria dos pobres no mundo". Isto trouxe diversas conseqüências, entre elas, a morte de dezoito milhões de pessoas por ano, devido à pobreza. Assim, por exemplo, em 2002, a taxa de mortalidade infantil era de 82%, o equivalente a 10.889 mortes anuais. O Banco Mundial considera "pobres" as pessoas que vivem com menos de 2 dólares diários. Vide T. Pogge, "Symposium World Poverty and Human Rights", *Ethics and International Affairs*, v. 19, n. 1, 2005, p. 1.

22. Corte Interamericana de Direitos Humanos (IDH). Caso dos "Niños de la Calle" (Villagrán Morales e outros), Sentença de 19 de novembro de 1999, Série C nº 63, par. 144. Esta posição reflete uma verdadeira tendência jurisprudencial da Corte Interamericana na matéria. Vide também: Caso Zambrano Vélez e outros vs. Equador. Sentença de 4 de julho de 2007. Série C nº 166, par. 78. Caso do Penal Miguel Castro Castro vs. Peru. Sentença de 25 de novembro de 2006. Série C nº 160, par. 237. Caso Vargas Areco vs. Paraguai. Sentença de 26 de setembro de 2006. Série C nº 155, par. 14. Caso Ximenes Lopes vs. Brasil. Sentença de 4 de julho de 2006. Série C nº 149, par. 125. Caso Comunidade Indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguai. Sentença de 29 de março de 2006. Série C nº 146, par. 153. Caso Comunidade Indígena Yakye Axa vs. Paraguai. Sentença de 6 de fevereiro de 2006. Série C nº 142, par. 162 e Caso do Massacre de Mapiripán vs. Colômbia. Sentença de 15 de setembro de 2005. Série C nº 134, par. 232.

23. Subcomissão de Promoção e Proteção dos Direitos Humanos, *op.cit.*, par. 20.

24. Corte IDH, Caso dos "Niños de la Calle" (Villagrán Morales e outros). Voto de A. C. Trindade e A. A. Burrelli, *op.cit.*, par. 4.

25. Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, *op.cit.*, p. 11.

26. CDESC (Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais), Observação geral nº 3, *La índole de las obligaciones de los Estados partes*, adotada em 14 de dezembro de 1990, par. 2.

27. Tribunal Constitucional, Sentença 2945-2003-AA/TC de 20 de abril de 2004, par. 15.

28. *Ibid.*, par. 5. Neste sentido, o Tribunal Constitucional se pronunciou na Sentença 2002-2006-PC/TC de 12 de maio de 2006, parágrafos 5 a 11, em que ordenou ao Ministério da Saúde a

implementação de um sistema de emergência para as pessoas contaminadas por chumbo na cidade mineira de La Oroya.

29. Adotada em 22 de abril de 2002.

30. Adotada em 14 de abril de 2005.

31. Adotada em 10 de março de 2005.

32. CDESC, Questões substantivas levantadas na aplicação do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: *La pobreza y el pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales*. Documento E/C.12/2001/10, par. 1,3 y 13.

33. OHCHR, Draft Guidelines, *A human rights approach to poverty reduction strategies*, Geneva, United Nations, 2002, par. 1-5.

34. Segundo o projeto de diretrizes elaborado em 2002 pelo grupo de especialistas nomeado pelo Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, estes direitos mínimos são: 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. Vide OHCHR, Draft Guidelines, *op.cit.*

35. Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, *op.cit.*, p. 23.

36. J. Alexander, *A Scoping Study of Transitional Justice and Poverty Reduction*, Final Report, UK Department for International Development, Janeiro de 2003, par. 2.1.

37. *Ibid*, par. 2.2.

38. A *Comisión de la Verdad y Reconciliación del Perú* foi criada pelo governo interino do ex-presidente Valentín Paniagua em 2001, com o propósito de esclarecer o passado violento do país pela investigação das causas, conseqüências e responsabilidades do conflito armado que o Peru viveu entre os anos de 1980 e 2000. "Pelos seus cálculos, mais de 69 mil pessoas haviam morrido ou desaparecido como conseqüência direta de crimes e violações dos direitos humanos. 75% delas tinham como língua materna o quechua". J. Ciurlizza. "O Relatório Final da CVR e do julgamento de violações de direitos humanos" in *Construyendo Justicia. Verdad, Reconciliación y Procesamiento de Violaciones de Derechos Humanos*, Francisco Macedo (ed.), Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú – IDEHPUCP, Fondo Editorial PUCP, OXFAM-DIFD, 2005, pp. 129 – 130.

39. H. Willakuy, versão abreviada do Relatório Final da Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2004, p. 22.

40. Houve múltiplos casos de deslocamento forçado e saques nas comunidades, o que causou a perda dos bens dos desabrigados. Audiência Pública Temática perante a CVR. "*Violencia Política y Comunidades Desplazadas*", 12 de dezembro de 2002. Comunidades de Ostocollo, Tancayllo, Izcahuaca e Huayrapampa. Também sofreram destruição e remoção forçada os moradores do Valle del Monzón e Alto Huallaga. Informação disponível em: <http://www.cverdad.org.pe/ingles/apublicas/audiencias/atematicas/at05_sumillas.php>, acesso em 4 de setembro de 2007.

41. H. Willakuy, *op. cit.*, p. 337.

42. *Ibid*, p. 409.

43. L. Laplante e K. Theidon, "Reparations, international law, and global justice: a new frontier" in Pablo

de Greiff (ed.), *The Handbook of Reparations*, Oxford, Oxford University Press, 2006, pp. 484-85.

44. Citada por C. Nash, *Las reparaciones en la jurisprudencia de la Corte IDH*, Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, Lom Ediciones, Santiago, 2004, p. 10. O princípio enunciado está também no artigo 63.1 da Convenção Americana de Direitos Humanos.

45. “[A]s reparações existem não só quando a violação foi causada por agentes do Estado [respeitar os direitos humanos], mas estende-se também às violações dos direitos humanos perpetradas por atores externos [fazer respeitar os direitos humanos]. Neste último caso, o Estado, por não prevenir e reagir adequadamente às ações de atores externos que prejudicam gravemente o pleno gozo dos direitos humanos, por não assegurar o respeito aos direitos humanos e não cumprir seu dever de proteger os cidadãos, também é responsável e tem o dever jurídico de proporcionar reparações às vítimas.” J. Guillerot, “*Hacia la reparación integral de las víctimas del conflicto*”, Relatório sobre a situação dos DESC 2002 – 2003 no Peru: “*Dos años de democracia [...] ¿y los DESC?*”, APRODEH, CEDAL, Lima, Peru, dezembro de 2003. Disponível em <http://www.aprodeh.org.pe/reparaciones/opinion/Hacia_PIR_InformDESCdic2003.pdf>, acesso em 4 de setembro de 2007.

46. Comisión de la Verdad y Reconciliación, *Informe Final*, v. IX, parte 4, 2003, par. 2.2.

47. Vide em nível nacional, os programas de reparações criados pela *Comisión Especial de Atención a los Indultados Inocentes* (CEAII) e pela *Comisión de Trabajo Interinstitucional para el Seguimiento de las Recomendación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. J. Guillerot, *op. cit.*

48. Vide C. Nash, *op. cit.*, pp. 43 – 44.

49. J. Guillerot, *op. cit.*.

50. Tal como aponta L. Arbour, “*Economic and social justice for societies in transition*”, *Second Annual Transitional Justice Lecture hosted by the New York University School of Law Center for Human Rights and Global Justice and by the International Center for Transitional Justice*, octubre 2006: “violations of civil and political rights are intrinsically linked to violations of economic, social and cultural rights, whether there are causes or consequences of the alter. We need only to think of Northern Ireland and South Africa to realize that systematic discriminations and inequities in access to health care, work or housing have led to, or exacerbated, social tension that led to conflict”.

51. L. Laplante, *On the indivisibility of rights: truth commissions, reparations, and the right to development*, *Yale Human Rights & Development L.J.*, p. 161: a ser publicado em <<http://islandia.law.yale.edu/yhrdlj/>>.

52. Corte I.D.H., *Caso Trujillo Oroza – reparações*, par. 61; *Caso Bámaca Velásquez – reparações*, par. 39; *Caso Cantoral Benavides – reparações*, par. 41; *Caso Durand y Ugarte – reparações*, par. 25 e *Caso Barrios Altos – reparações*, par. 25. Citados por C. Nash, *op. cit.*, p. 25.

53. J. Guillerot, *op. cit.*

54. Coordinadora Nacional de Direitos Humanos, Relatório Anual 2006, *Bajo el signo de un gobierno con pasado*, p. 51.

55. L. Laplante, *op. cit.*, p. 16.

56. OHCHR, *Draft Guidelines*, *op. cit.*, par. 3- 24.

57. Corte I.D.H., *Caso dos “Velásquez Rodríguez”*, Sentença de 29 de julho de 1988, Série C nº 4, par. 165 a 177.