

Direitos humanos sucateados, uma ameaça às pessoas pobres

MILOON KOTHARI

Enquanto em âmbito internacional prossegue o debate sobre se a globalização pode ou não trazer benefícios às populações pobres, a realidade é que o aprofundamento das desigualdades de renda e de oportunidades entre nações, e no interior delas, tem levado ao aumento do número de pessoas sem habitação adequada e segura. Os direitos humanos das pessoas e comunidades à habitação, à água e ao saneamento – assegurados pela lei internacional e pelos compromissos das metas de desenvolvimento assumidos nas cúpulas mundiais, incluindo a Cúpula do Milênio e a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável – continuam sendo solapados à medida que o processo de privatização se aprofunda e se acelera. Já é tempo de repensar as atuais políticas econômicas e sociais globais e reassumir nossos compromissos com os princípios e as normas dos direitos humanos, que oferecem o único paradigma real para melhorar a vida de milhões de pessoas pobres.

Estima-se que 600 milhões de pessoas que moram em centros urbanos e mais de 1 bilhão de pessoas que moram em zonas rurais vivem atualmente em habitações superlotadas e de baixa qualidade, sem sistemas adequados de abastecimento de água, saneamento, esgoto ou coleta de lixo. Mais de 1,2 bilhão de pessoas ainda não têm acesso à água potável e 2,4 bilhões não possuem serviços adequados de saneamento. A grave situação coloca essas populações em situação de risco permanente. Também ameaça vários direitos humanos, incluindo o direito à habitação adequada. As políticas de globalização têm acelerado as tendências à privatização dos direitos humanos, tais como o direito à água, muitas vezes levando à violação dos direitos das pessoas pobres.

Os organismos de direitos humanos da Organização das Nações Unidas (ONU) estão cada vez mais preocupados com os impactos negativos da privatização sobre a satisfação dos direitos humanos.¹ Em setembro de 2002, o Comitê de Direitos da Criança teve uma discussão geral sobre o papel dos prestadores de serviço no setor privado, e, em novembro do mesmo ano, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CDESC) adotou o Comentário Geral 15, sobre o direito à água.² Este artigo analisa alguns desses acontecimentos, assim como os resultados preliminares da pesquisa realizada para a Relatoria Especial da ONU para Habitação Adequada.³

Todas as pessoas – mulher, homem, jovem ou criança – têm o direito de ter um lar seguro e de viver numa comunidade em paz e com dignidade. Esse direito tem recebido reconhecimento

global e está estabelecido firmemente em vários instrumentos internacionais de direitos humanos,⁴ principalmente no Acordo Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Ao ratificar esses tratados e instrumentos, os Estados aceitaram voluntariamente a obrigação de implementar progressivamente o direito à alimentação, à saúde, à habitação adequada e uma série de outros direitos e serviços, incluindo o abastecimento de água e saneamento – essenciais para o bem-estar populacional.

A globalização e o processo de crescente integração econômica têm limitado a capacidade de os Estados fornecerem recursos apropriados para atender aos direitos econômicos, sociais e culturais, incluindo habitação e serviços sociais essenciais. Vários fatores macroeconômicos influenciam a disponibilidade de recursos para gastos sociais, incluindo:

- resultados pequenos ou mesmo negativos da liberalização comercial nos países em desenvolvimento, especialmente nos países menos desenvolvidos;
- volatilidade financeira em seguida à desregulamentação do fluxo de capitais, combinada com aumentos das taxas de juros, que afetam o acesso ao crédito e às hipotecas;
- aumento na especulação com terras, resultante de uma maior competição pelos melhores locais em cidades que estão sendo rapidamente globalizadas. Isso, com frequência, força residentes de baixa renda a se mudarem para locais menos desejáveis e com disponibilidade de serviços inadequada;
- forte ônus do serviço da dívida;
- limitações fiscais e medidas de austeridade impostas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Banco Mundial – formuladas primariamente para reduzir os gastos públicos –, levando invariavelmente a reduções nas alocações financeiras para os setores sociais;
- o processo de reforma do setor público, especialmente pela descentralização e privatização.

A crescente competição entre as cidades para atrair capital e negócios que gerem empregos e fontes de receitas fiscais tem levado à ampliação das desigualdades entre essas cidades, com conseqüentes discrepâncias na qualidade dos serviços essenciais prestados às populações. No setor de habitação urbana, a confiança

1 Ver também os trabalhos dos relatores especiais da ONU: "The right to food", de Jean Zeigler, e "The right to drinking water and sanitation", de El Hadji Guisse, disponíveis em: <www.unhchr.ch>.

2 Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Comentário Geral 15, "The right to water", E/C 12/2002/11, novembro de 2002.

3 Comissão de Direitos Humanos. "Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living", de Miloon Kothari, E/CN.4/2002/59, março de 2002, parágrafos 49-65. Ver também os documentos preparados por David Westendorff, Deepika Naruka e Liana Cisneros. Atualmente, há pesquisas em andamento nos países do Mercosul – Uruguai, Argentina, Paraguai e Brasil –, disponíveis em: <www.coopere.net/direitoshumanosmc/index.htm>. Ver também "Global survey on the right to adequate housing and social services", preparado por Social Alert, com contribuição ao trabalho do relator especial, disponível em: <www.socialalert.org/e-camp.html>.

4 Ver <www.unhchr.ch/housing/f2echou.htm>.

nos mecanismos de mercado tem resultado no abandono das populações pobres. A contínua deterioração das condições enfrentadas pela maioria dos(as) pobres em todo o mundo traz grande preocupação de que a globalização sem controle não possa atender aos direitos econômicos, sociais e culturais, incluindo o direito à habitação adequada.

Apesar das limitações e dificuldades que enfrentam, os governos centrais ainda cumprem um papel importante ao reconciliar políticas macroeconômicas com objetivos sociais, levando em conta a primazia de suas obrigações com os direitos humanos. Os governos têm a responsabilidade de realizar intervenções orientadas para garantir o acesso universal a serviços públicos numa base justa e equitativa, incluindo abastecimento de água e saneamento. Isso é fundamental para o atendimento do direito à habitação adequada.

Bem social ou mercadoria?

A água é essencial para a vida humana e para todas as formas de vida na Terra. Os recursos de água doce são parte dos recursos coletivos globais, e não mercadoria privada para ser comprada, vendida ou comercializada com fins lucrativos.⁵ O acesso à água potável é um dos objetivos principais das Metas de Desenvolvimento do Milênio (MDMs) a serem atingidas até 2015 e está diretamente vinculado a outras MDMs relacionadas à pobreza, à alimentação, à saúde e à habitação.

Historicamente, o saneamento tem recebido menos atenção – embora registre taxas de acesso ainda mais baixas e exista grande necessidade de mais apoio nessa área. Em torno de 2,4 bilhões de pessoas no planeta não possuem acesso adequado a saneamento –

5 No Comentário Geral 15, o CDESC afirma categoricamente: “O direito humano à água é indispensável para uma vida com dignidade humana. É um pré-requisito para o exercício de outros direitos humanos... A água deve ser tratada como um bem social e cultural e não primariamente como um bem econômico”.

mais do dobro do número de pessoas que não têm acesso à água potável. Trata-se de um componente importante da habitação adequada e está relacionado a outros direitos, incluindo o direito à vida, à saúde e à alimentação e, também, à segurança e à educação.

Um acontecimento bem-vindo foi o recente estabelecimento de uma nova meta – acordada na Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, até o ano 2015 – de reduzir à metade o número de pessoas sem acesso a serviços de saneamento. A privatização do abastecimento de água e do serviço de saneamento merece maior atenção ao fazermos a avaliação do impacto da globalização sobre o direito à habitação adequada.

Sem acesso à água potável, o direito à habitação adequada perde seu significado. É obrigação clara do Estado, incluída no Comentário Geral 15, garantir que “nenhum domicílio seja privado do direito à água baseado no *status* [legal] da habitação ou da terra” e que “áreas urbanas carentes, incluindo os moradores de assentamentos humanos informais e os sem-teto, tenham acesso a instalações de água apropriadamente mantidas”. O CDESC vem trabalhando constantemente na questão da indivisibilidade dos direitos humanos e das inter-relações do direito à habitação adequada com os direitos econômicos, sociais e culturais.

Para muitos governos e instituições políticas internacionais, conseguir o equilíbrio entre os ganhos prometidos da privatização em termos de eficiência econômica e redução dos custos de serviços e de seus custos sociais é uma questão complexa e delicada. De fato, a globalização empresarial e sua expressão clara na privatização dos serviços são algumas das grandes ameaças ao acesso universal à água potável e ao saneamento. Ao transformar um bem social e um recurso escasso em mercadoria econômica, os planejadores econômicos e políticos do mundo alegam que os recursos existentes podem ser administrados e consumidos de forma eficiente, de acordo com os princípios do mercado competitivo. Isso está longe de ser verdadeiro e há muitas razões importantes para se opor à privatização.

Caro e ruim

De uma perspectiva de direitos humanos, podem ser retiradas três lições fundamentais da experiência com a privatização dos serviços de água.

Ênfase nos lucros

Com frequência, a privatização tem resultado em aumentos de tarifas. Governos endividados são pressionados pelas políticas do FMI e do Banco Mundial para aumentar as taxas de consumo da água, visando atrair investimentos do setor privado para os serviços de abastecimento. Em muitos casos, as empresas conseguem que garantias de lucros sejam estipuladas em seus contratos.⁶

Outra preocupação é que o Banco Mundial e bancos de desenvolvimento regionais muitas vezes defendem a separação ou *unbundling* dos serviços – separando as áreas rentáveis das não-rentáveis nos serviços de abastecimento de água e saneamento. Permanecem no setor público os setores não-rentáveis, como infra-

6 Por exemplo, se os(as) consumidores(as) utilizarem menos água do que o previsto, as empresas podem aumentar as tarifas, de modo que os lucros não fiquem abaixo do predeterminado.

estrutura, tratamento de esgoto, abastecimento de áreas faveladas e o serviço de água rural. Essa separação dos serviços de água, além de tornar explícitos os subsídios, é considerada parte do trabalho preparatório necessário para oferecer às empresas privadas de água pacotes atraentes de investimento.⁷

A privatização muitas vezes leva à perda de empregos. São comuns as demissões maciças à medida que as empresas tentam minimizar os custos e maximizar os lucros. Com frequência, os serviços e a qualidade da água correm riscos por causa da falta de pessoal. Assim, as demissões têm um duplo impacto negativo: prejudicam o público consumidor e os(as) trabalhadores(as) diretamente envolvidos(as).

Serviços inadequados e de baixa qualidade

Muitas vezes, a privatização provoca uma redução do acesso das pessoas pobres aos serviços sociais básicos. Nos países em

7 GRUSKY, Sara. *Profit streams: The World Bank and greedy global water companies*. Relatório de Public Citizen, set. 2002. Disponível em: <www.citizen.org/documents/ProfitStreams-World%20Bank.pdf>.

desenvolvimento, encontrar água potável e a preços baixos é uma luta diária da maioria da população pobre. Em muitas cidades e vilas dos países em desenvolvimento, um número em torno de 50% a 70% da população encontra-se em favelas e áreas de ocupação, sem habitação adequada ou serviços básicos. Para conseguir água, muitas pessoas pobres terminam pagando até 20 vezes mais do que as ricas.⁸

Preços de água mais altos forçam quem é pobre a utilizar pouca ou nenhuma água. Os riscos no fornecimento do serviço derivados da privatização – interrupções do fornecimento ou deterioração da qualidade da água – apresentam sérios perigos para a saúde. Esses riscos podem ocorrer em vários cenários relacionados à privatização, como, por exemplo, em casos de projetos falidos (Tucumán, Argentina), contratos inviáveis (Dolphin Coast, África do Sul), companhia falida (Azuriz, província de Buenos Aires, Argentina), aumentos de preços socialmente insustentáveis (Cochabamba, Bolívia) e corrupção e contabilidade distorcida (Grenoble, França). O aumento dos preços da água tem um impacto especialmente negativo sobre as populações pobres porque a impossibilidade de ter acesso à água potável pode apresentar sérios riscos à saúde.⁹

Responsabilidade de quem?

A privatização pode reduzir a responsabilidade social e o controle local. Em muitos casos, os governos fazem acordos de longo prazo com as empresas de abastecimento de água, concedendo direitos de distribuição exclusiva e, portanto, sancionando o monopólio. As empresas multinacionais prestam contas a seus acionistas, e não às cidadãs e aos cidadãos dos países onde operam. Houve casos de corrupção no processo de privatização, onde os sistemas de limites e controles eram débeis.¹⁰ As negociações e os detalhes contratuais são normalmente realizados a portas fechadas, e isso estimula os subornos. No entanto, a pessoa comum, diretamente afetada, é mantida sem informações.¹¹

Como é extremamente difícil reverter uma privatização já implementada, é necessário reforçar o mecanismo de monitoramento participativo. Os acordos comerciais multilaterais dão às corporações

recursos legais poderosos. Assim, ações legais de indenização abertas por companhias de abastecimento de água tornam proibitivo o custo do cancelamento de contratos.

Assegurar que as necessidades locais sejam tratadas com participação comunitária mais ampla é o fator essencial para promover uma maior responsabilidade social. Nas Filipinas, onde a política de recuperação de custos esteve bem acima da média asiática, os distritos de água têm uma estrutura organizacional com representação dos(as) usuários(as). No estado de Rajastão, na Índia, uma organização da sociedade civil, Tarun Bharat Sangh, obteve resultados notáveis trabalhando com habitantes das vilas para regenerar água subterrânea por meio de recuperação ambiental.¹²

As privatizações também solapam a qualidade da água e a sustentabilidade ecológica. As companhias de água trabalham para enfraquecer as regulamentações sobre a qualidade da água e os padrões ambientais, quando consideram que essas medidas aumentam os custos de operação. Além disso, o estímulo ao consumo é uma estratégia típica de qualquer empresa privada movida pelo lucro. Em 1996, uma equipe do Banco Mundial liderada por John Briscoe – agora responsável pelas políticas de água – fez críticas aos níveis de vazamento entre 1% e 5% existentes no sistema público da Alemanha por serem “demasiadamente baixos”. De acordo com o relatório, deve-se permitir o vazamento, se o custo de eliminá-lo for maior do que o preço pelo qual essa água poderia ser vendida. A equipe de Briscoe não somente achava que as empresas privadas de água teriam mais desperdício, mas também ela encorajava isso.¹³

Conscientes das previsões sombrias, as empresas estão com pressa para conseguir acesso à água que possa ser vendida com lucros enormes. A extração maciça de água de suas fontes naturais pode resultar em desequilíbrios ecológicos, como o esgotamento dos aquíferos e a contaminação da água subterrânea.¹⁴ Uma vez esgotado ou contaminado, é quase impossível restaurar um aquífero.

À luz dessas preocupações, é importante observar que algumas das melhores práticas na provisão de água e saneamento em países desenvolvidos e em desenvolvimento são de empresas operadas publicamente. A maioria das pessoas na América do Norte, na Europa e no Japão recebe serviços de água e saneamento de empresas de propriedade e funcionamento públicos. Essas empresas públicas muitas vezes podem ser favoravelmente comparadas, em termos de eficiência, com empresas operadas de forma privada. Alguns exemplos de reformas de empresas de água do setor público podem ser encontrados em São Paulo (Brasil), Debrecen (Hungria), Lilongüe (Malauí) e Tegucigalpa (Honduras).¹⁵ De fato, uma comparação da prestação pública de serviços entre vários países em desenvolvimento concluiu que “sistemas de abastecimento de água inteiramente públicos estão entre os serviços de melhor desempenho em geral”.¹⁶

8 “WSSCC and UN-Habitat Call for Urgent Action to Address Water and Sanitation crisis”, Conselho Colaborador de Abastecimento de Água e Saneamento e *release* da ONU-Habitat, 29 de janeiro de 2002.

9 Por exemplo, na África do Sul, as tarifas de água impostas em 1999 forçaram algumas pessoas pobres em KwaZulu-Natal a recorrer à água poluída do rio. Funcionários(as) da saúde pública atribuem o surto de cólera de 2001, que matou dezenas de pessoas, à política de preços da água. O Comentário Geral 15 afirma que “violações da obrigação de respeitar [direitos] derivam da interferência do Estado no direito à água. Esta inclui [...] aumentos discriminatórios ou impossíveis de pagar nos preços da água”.

10 O Banco Mundial promove o sistema francês de privatização da água por meio de concessões. No entanto, esse sistema foi desacreditado por um relatório de auditoria francesa de 1997. Segundo o relatório, o sistema padece de corrupção, falta de transparência e de competitividade. O jornal francês *Le Monde* advertiu que o sistema francês “deixava conselheiros eleitos sem apoio para enfrentar conglomerados de imenso poder político, econômico e financeiro”. In: HALL, David. World Bank – Politburo of water privatisation. Disponível em: <www.bicusa.org/ptoc/html/psiru_water.htm>.

11 Houve alegações de corrupção em muitas regiões do mundo. Por exemplo, as multinacionais francesas Suez-Lyonnaisse e Vivendi foram condenadas na França pelo pagamento de suborno para obter concessões de água. Porém, o Banco Mundial continuou a apoiar essas empresas. Na África do Sul, Suez-Lyonnaisse foi acusada de ter lucros excessivos, cobrar tarifas altas demais pelos serviços e impedir que o município pagasse a trabalhadores e trabalhadoras um salário digno.

12 E/CN.4/2002/59 (ver nota 3).

13 HALL, op. cit.

14 OTIS, Ginger Adams. “World Without Water”, agosto de 2002.

15 Para outros exemplos e evidências, ver o texto de David Hall, “Water in public hands”, de junho de 2001, disponível em: <www.psiru.org>.

16 Apud MARTIN, Brendan. Privatisation of municipal services: potential, limitations and challenges for the social partners. Genebra: OIT, 2001, p. 28. (Documento de trabalho da OIT n. 175).

Trabalho pesado

São devastadoras as conseqüências de não ter acesso adequado à água, especialmente para as mulheres e as crianças.¹⁷ Quando a água não está prontamente disponível, são as crianças e as mulheres que têm de passar boa parte do tempo trazendo água para casa. Isso tem um impacto negativo sobre saúde, segurança e educação. Descobriu-se que meninas que vivem em lares sem latrinas têm baixa freqüência escolar.

São as mulheres e as meninas que suportam a maior parte da sobrecarga de abastecer com água os domicílios nas áreas rurais e, muitas vezes, têm de caminhar grandes distâncias à procura de água para atender às necessidades mínimas da família.¹⁸ Nos países mais pobres, uma em cada cinco crianças morre antes de completar 5 anos, principalmente de doenças infecciosas relacionadas à insuficiência ou à contaminação da água.¹⁹ A falta de água contribui para muitos outros sofrimentos das mulheres.

Na Índia, a pouca disponibilidade de água acarreta um baixo crescimento da vegetação. Isso significa que há menos pastagens, diminuindo a produção de leite e de estrume de gado – usado como combustível e fertilizante. Uma produção menor de estrume de gado significa uma redução da produção agrícola. A baixa produção agrícola afeta a qualidade da alimentação e da nutrição das mulheres. Assim, existe um círculo vicioso de destruição de água e da ecologia que afeta a saúde das mulheres e provoca o “estresse ecológico”.²⁰ Além disso, com as oportunidades crescentes de emprego produtivo para as mulheres, cada vez mais seu tempo tem valor monetário. Em muitos casos, se esse custo for incluído no processo de decisão para escolher a tecnologia e as estratégias de segurança hídrica do lar, o resultado será que, nas áreas rurais, as mulheres e as meninas pagarão muito mais pela água do que nas áreas urbanas.²¹

A falta de instalações sanitárias afeta tanto os homens como as mulheres. Porém, a necessidade de saneamento é diferente de acordo com o gênero. As mulheres têm necessidades e preocupações particulares sobre privacidade, dignidade e segurança pessoal. A ausência de instalações sanitárias domésticas pode forçar que mulheres e meninas utilizem locais isolados, com freqüência longe de casa, e isso as expõe ao risco de abuso sexual. Em outras circunstâncias, as meninas são obrigadas a defecar somente em casa e a ajudar suas mães a se livrar dos resíduos humanos e sólidos. Por causa do trabalho extra, as meninas podem ser forçadas a faltar às aulas. A falta de acesso à

água limpa e em quantidade suficiente e a ausência de instalações sanitárias contribuem para doenças, resultando em mais despesas, perpetuando o círculo vicioso de pobreza e falta de saúde.

Esse círculo é agravado ainda mais por outros impactos. São principalmente as meninas (e as mulheres) que ficam em casa cuidando de membros da família doentes. Isso reduz a freqüência escolar e contribui para um desempenho educacional ruim. Estudos também demonstram que o acesso a esgoto muitas vezes depende do sexo do chefe da família. Em Nairóbi, no Quênia, cerca de 9,2% das famílias chefiadas por mulheres utilizavam o campo para dispor de suas fezes, enquanto nos domicílios chefiados por homens esse percentual caía para 2,2%.²²

Em muitos países, mulheres e homens não desfrutam de acesso igual a recursos e serviços básicos. Os domicílios chefiados por mulheres têm menos acesso do que aqueles chefiados por homens. O problema se agrava quando os serviços são privatizados. É necessário dar mais atenção à discriminação enfrentada pelas mulheres e a políticas e medidas adotadas para aliviá-la. Também é preciso ter leis e políticas que regulamentem ou definam a habitabilidade de uma residência, levando em conta as necessidades especiais da mulher.²³

Prioridade nos compromissos

A Declaração do Milênio adotada pela Assembléia Geral da ONU reconheceu a “solidariedade” e as “responsabilidades compartilhadas” como valores fundamentais, essenciais para as relações internacionais no século 21.²⁴ Esse reconhecimento é necessário para a tarefa essencial de desenvolver estratégias para a justiça distributiva, incluindo a reforma agrária, aumentos dos gastos sociais em áreas críticas para o cumprimento do direito à habitação adequada, tais como o acesso à água potável e ao saneamento. Essas realocações ou redistribuições precisam ser equilibradas pelo apoio direcionado da cooperação internacional, incluindo ações “conjuntas” e “separadas” dos Estados, conforme for exigido pelas obrigações gerais relacionadas aos instrumentos internacionais de direitos humanos.

Para alcançar esses objetivos, é importante reconhecer as obrigações dos Estados, implícitas nos dispositivos legais sobre a cooperação internacional,²⁵ considerando a realidade global atual de crescente disparidade de renda e conseqüente aumento da pobreza e marginalização. Deve-se prestar atenção à necessidade de ajudar os países em desenvolvimento nos seus esforços para

17 Estima-se que, nos países em desenvolvimento, 2,2 milhões de pessoas, na maioria crianças, morrem a cada ano de doenças associadas à falta de acesso à água potável e de saneamento e higiene inadequados. Ver <www.unicef.org>.

18 De acordo com o Conselho Colaborador de Abastecimento de Água e Saneamento, as mulheres na África e na Ásia caminham em média 6 quilômetros para conseguir água. O peso de água que as mulheres africanas e asiáticas carregam na cabeça é cerca de 20 quilos. “WASH Facts and Figures”, Information sheet.

19 *Human Rights, Poverty Reduction and Sustainable Development: Health, Food and Water*, OHCHR Background Paper, CMDS Johannesburg, 26 de agosto-4 de setembro de 2002.

20 PARSURAM, Ray. Its grave, not watery. *Grassroots*, 4 fev. 1998.

21 É preciso também levar em conta as questões de equidade não somente entre homem e mulher, como também entre mulheres ricas e pobres, pois mulheres de situações socioeconômicas diferentes têm necessidades distintas, que afetam seu interesse e sua participação em várias atividades. Ver *Gender issues in watershed management*, de Vasudha Pangare, Oikos, Índia, 2002.

22 Dados coletados pelo Instituto Mazingira, Nairóbi, Quênia, para meu próximo relatório (E/CN.4/2003/55) sobre “Women and Housing”, para a Comissão de Direitos Humanos.

23 Essas questões e pontos foram apresentados no Questionário sobre Mulheres e Habitação Digna, desenvolvido pelo relator Especial de Habitação Adequada. Disponível em: <www.unhcr.ch/housing>.

24 Resolução da Assembléia Geral 55/2, parágrafo 6.

25 O artigo 28 da Declaração Universal dos Direitos Humanos proclama que todas as pessoas têm direito a uma ordem social e internacional onde os direitos e as liberdades contidos na declaração possam ser desfrutados; os artigos 2.1, 11, 15, 22 e 23 do Acordo Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais utilizam como base para a cooperação internacional os artigos 55 e 56 da Carta das Nações Unidas; e a obrigação de os Estados reconhecerem o papel essencial da cooperação internacional, ao mesmo tempo em que mantêm sua autonomia para realizar ações conjuntas e separadas. Ver também o *Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, parágrafos 29-34.

melhorar as condições de habitação e de vida das pessoas pobres e com habitações deficientes, por meio de “ações conjuntas e separadas”, como disposto no artigo 2.1 do Acordo Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Isso deve também assegurar que as políticas internacionais dos Estados ou as políticas elaboradas em fóruns e instituições multilaterais sejam formuladas de modo a respeitar a realização plena dos direitos econômicos, sociais e culturais de todas as pessoas.

As dimensões de solidariedade e fraternidade da cooperação internacional, de acordo com os instrumentos internacionais de direitos humanos, geram o imperativo de que não seja realizada nenhuma ação ou de que não seja adotada nenhuma política social global que possa inibir a capacidade de os Estados implementarem os compromissos que assumiram com seus povos, derivados das obrigações incluídas naqueles instrumentos. Mais recentemente, no Comentário Geral 15 sobre o direito à água, o CDESC afirmou:

Para cumprir com suas obrigações internacionais em relação ao direito à água, os Estados devem respeitar a prática desses direitos em outros países. A cooperação internacional requer que os Estados se abstenham de ações que interfiram, direta ou indiretamente, no desfrute do direito à água em outros países.

O comentário prossegue: “Os Estados devem tomar medidas preventivas para evitar que seus próprios cidadãos e empresas violem o direito à água de indivíduos e de comunidades de outros países”.

Os Estados também precisam examinar as políticas – suas próprias políticas e as dos outros – em relação às instituições e aos acordos internacionais, para assegurar que são coerentes com as obrigações do Acordo sobre o Direito à Habitação Adequada, incluindo o acesso a serviços sociais básicos. Essas revisões devem incluir as implicações de direitos humanos dos acordos comerciais da Organização Mundial do Comércio (OMC), especialmente o Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (Gats) e o tratado Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (Trips), acordos de assistência a países e acordos com o Banco Mundial e o FMI, assim como os Planos Estratégicos de Redução da Pobreza (Perps).

Muitos organismos da ONU sobre direitos humanos têm recomendado cautela diante da atual ofensiva internacional do comércio de serviços.²⁶ As obrigações de direitos humanos,²⁷ tanto em âmbito nacional como internacional, deixam claro para os negociadores de acordos comerciais que devem evitar a expansão de qualquer acordo, tal como o Gats, que leve à privatização dos serviços sociais e à entrada das empresas privadas no provimento de bens sociais, como a água. Considerando a

experiência acumulada até o momento, esse passo traria efeitos negativos sobre a satisfação dos direitos humanos. De fato, as obrigações dos direitos humanos oferecem instrumentos legais para os Estados conscientes terem argumentos contra a expansão de acordos comerciais e de investimentos globais para a esfera dos direitos humanos reconhecidos.

Como avançar?

É essencial que as políticas e programas da cooperação internacional tenham como objetivo ajudar os Estados a que desenvolvam estratégias de justiça social e distribuição equitativa de recursos e oportunidades, incluindo a reforma agrária e gastos focalizados em serviços sociais essenciais, como crédito, água potável, eletricidade, aquecimento e saneamento. Nas áreas em que os serviços sejam inadequados, são necessários mecanismos de planejamento mais sensíveis, de modo que as necessidades das populações pobres sejam atendidas.

Ao avaliar se a privatização é a opção correta e ao monitorar a privatização de serviços sociais essenciais, é importante empregar o enfoque de direitos humanos. Essa abordagem teria como objetivo alcançar o desenvolvimento sustentável e a redução da pobreza.²⁸ Levando em conta as perspectivas de gênero, essa abordagem empoderaria^{NE} as pessoas, ao assegurar sua participação e ao garantir subsídios para quem não pudesse pagar. Ela também aperfeiçoaria o foco sobre as disparidades principais – a linha divisória entre *quem tem e quem nada tem* – em diferentes setores e destacaria a responsabilidade social das instituições de governança.

As áreas que mostram algumas das desigualdades mais problemáticas são abastecimento de água e saneamento, equidade entre os gêneros e empoderamento, e reestruturação institucional e financeira. O saneamento, por exemplo, é considerado um determinante básico da vulnerabilidade a doenças relacionadas à água e à “desigualdade de saneamento” e pode indicar para onde devem ser direcionados os investimentos em abastecimento de água, para melhoria do saneamento e da higiene. Também é evidente a existência de desigualdades similares entre a realidade e as estatísticas oficiais.²⁹

26 Ver, por exemplo, o Relatório do Alto Comissário para os Direitos Humanos “Liberalisation of Trade in Services and Human Rights”, E/CN.4/Sub.2/2002/9 e Resolução 2002/11 da Subcomissão da ONU para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos.

27 Por exemplo, o Comentário Geral 15 cita que é violação ao Acordo Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais se um “Estado não leva em conta suas obrigações internacionais relacionadas ao direito à água ao fazer acordos com outros Estados ou ao assumir obrigações internacionais”.

28 Para uma abordagem inovadora da redução da pobreza, ver *Draft Guidelines: A Human Rights Approach to Poverty Reduction*. Escritório do Alto Comissário para Direitos Humanos, 2002, disponível em: <www.unhcr.ch/development/povertyfinal.html>.

NE Na língua inglesa, o verbo *empower* significa “dar poder”, “capacitar”, “habilitar”. Não há correspondência exata na língua portuguesa. Algumas organizações da sociedade civil vêm utilizando “empoderar”, apesar de o verbo ainda não estar dicionarizado.

29 Por exemplo, dizia-se que 100% da população urbana da Jamaica tinha saneamento no início da década de 1990. Porém, um relatório sobre Kingston, a maior cidade da Jamaica, indicava que somente 18% da população estava conectada à rede de esgoto, 27% tinham fossas sépticas, 47% usavam latrinas escavadas no solo e 8% não possuíam nenhum tipo de saneamento. Ver *Cities in a Globalizing World: Global Report on Human Settlements 2001*, p. 114-125, Centro das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (Hábitat), 2001.

As autoridades locais e as organizações da sociedade civil em muitas cidades do mundo estão buscando abordagens alternativas³⁰ para o desenvolvimento e a administração urbanas. Entre elas, está a iniciativa Cidades de Direitos Humanos, na qual cidades e vilas³¹ assumiram compromissos de implementar o orçamento participativo, preparar planos de desenvolvimento local ou tentar guiar o processo de decisão municipal, adotando uma abordagem de direitos humanos, implementando uma descentralização completa da administração e do processo decisório pela utilização de procedimentos democráticos.

Essa breve análise revela a urgência de empreender uma pesquisa sistemática, em todo o mundo, para avaliar o impacto da privatização da habitação, abastecimento de água e saneamento sobre os direitos humanos das comunidades de baixa renda e marginalizadas. É essencial desenvolver indicadores e padrões de referência baseados em direitos humanos, que possam ajudar a implementação dos direitos

humanos (e das MDMs) correspondentes a esses problemas.³² O principal papel dos Estados e da sociedade civil é garantir a implementação rigorosa dos princípios e dos instrumentos dos direitos humanos. Isso assegurará que o comércio nacional e internacional, as políticas e acordos de investimento e da dívida sejam formulados respeitando o direito de indivíduos e comunidades. Também garantirá que os princípios que guiam as abordagens neoliberais sobre a privatização e a *comodificação*^{NT} da habitação, água e saneamento, tais como “recuperação de custos” e “vendas por setores rentáveis (*unbundling*)”, possam ser confrontados pelos princípios de direitos humanos de “não-discriminação e igualdade”, “exercício progressivo” e “responsabilidade social”. Se não conseguirmos entender o enorme potencial que os direitos humanos têm para sustentar o meio ambiente e o desenvolvimento e para assegurar a justiça social, veremos um mundo com carências de habitação e marginalização numa escala cada vez maior. ■

Miloon Kothari é relator especial da ONU para Habitação Adequada, Comissão de Direitos Humanos. Mora em Nova Délhi, Índia.
<miloonkothari@vsnl.net>
www.unhchr.ch/housing

30 Ver, por exemplo, o trabalho em curso do Fórum Social Mundial de Porto Alegre sobre a Carta Mundial dos Direitos Humanos nas Cidades. A versão preliminar está disponível em: <www.hic-mena.org>. Ver também a Carta de Porto Alegre, assinada por mais de 50 prefeitos e prefeitas do Cone Sul da América Latina e de várias cidades do mundo.

31 Estão incluídas Rosário, Argentina; Nagpur, Índia; Kati, Mali; Thiès, Senegal; Dinajpur, Bangladesh; Graz, Áustria; The People of Abra, Filipinas; e El Fasher, Sudão. Para obter mais informações sobre como foi iniciado o trabalho nessas cidades e como evoluiu atualmente, ver informações sobre o Movimento Popular para Educação de Direitos Humanos (PDHRE), disponível em: <www.pdhre.org>.

32 Para uma tentativa desse tipo, consulte meu próximo relatório para a Comissão de Direitos Humanos da ONU (E/CN.4/2003/5).

NT Transformação em mercadoria.