

## Artigo

Recebido: 02.06.2018

Aprovado: 23.10.2018

Publicado: 11.05.2020

DOI <http://dx.doi.org/10.18316/REDES.v8i3.4803>

## Pacto internacional dos direitos econômicos, sociais e culturais: uma análise à luz do direito ao desenvolvimento

*Amanda Carolina Buttendorff Rodrigues Beckers*

Universidade do Contestado, Rio Negrinho,  
Santa Catarina, Brasil

<https://orcid.org/0000-0001-7947-2139>

*Marco Antônio César Villatore*

Pontifícia Universidade Católica do Paraná,  
Curitiba, Paraná, Brasil

<https://orcid.org/0000-0001-6365-6283>

**Resumo:** O artigo tem como ponto de partida a drástica modificação de estrutura global no período do pós Segunda Guerra, com viés à luz da teoria das liberdades e do direito ao desenvolvimento, da qual se depreende a premissa norteadora do texto, de que desenvolvimento econômico só se alcança com desenvolvimento social e respeito aos direitos humanos. Assim, a abordagem se volta a seu objeto principal, qual seja o estudo aos direitos sociais, econômicos e culturais e aos direitos civis e políticos, sob a perspectiva do Direito Internacional dos Direitos Humanos, analisando o disposto no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Para tanto, a pesquisa que tem caráter qualitativo se utilizará de revisão de literatura e análise de legislação sobre o objeto estudado, traçando um paralelo entre o disposto no Pacto e o direito ao desenvolvimento.

**Palavras-chave:** PIDESC; Desenvolvimento; Direitos Sociais; Progressividade.

### International covenant on economic, social and cultural rights: an analysis of the light of the right to development

**Abstract:** The article has as its starting point the drastic modification of the global structure in the post-Second World War period, with a bias in the light of the theory of liberties and the right to development, which reveals the guiding premise of the text, that economic development is only social development and respect for human rights. Thus, the focus is on its main purpose, namely the study of social, economic and cultural rights and civil and political rights from the perspective of International Human Rights Law, analyzing the provisions of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and Cultural. Therefore, the research that has a qualitative character will

be used for literature review and analysis of legislation on the object studied, drawing a parallel between the provisions of the Pact and the right to development.

**Keywords:** ICESCR; Development; Social Rights; Progressivity.

## Introdução

O ponto de partida do presente estudo vem da tese de Norberto Bobbio de que os direitos não nascem todos de uma vez e nem de uma vez por todas, mas surgem quando devem nascer diante de uma reivindicação moral<sup>1</sup>, que ora se vislumbra: a reivindicação do direito ao desenvolvimento, instrumentalizada pela internacionalização da salvaguarda aos direitos humanos.

O abalo na conjuntura global decorrente da Segunda Guerra Mundial trouxe mudanças irreversíveis na temática do direito internacional. A crescente preocupação com a salvaguarda internacional dos direitos humanos remonta ao Pacto da Sociedade das Nações e firmemente à Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, que provocou verdadeira transformação no entendimento acerca dos direitos humanos e da dicotomia, liberdade – igualdade, trazendo uma conjugação de ambos os direitos ao englobar tanto os direitos civis e políticos quanto os econômicos, sociais e culturais.

Há que se ressaltar, também, a drástica modificação de estrutura econômica global, que nos traz ao estudo da teoria das liberdades e do direito ao desenvolvimento, revelando a premissa norteadora do texto, de que desenvolvimento econômico só se alcança com desenvolvimento social e respeito aos direitos humanos.

Mesma base do disposto na Declaração Universal, que quebra a dicotomia liberdade x igualdade – afirmando que é possível e necessário salvaguardar a ambas, dosando-se as prioridades de acordo com a concretude – ao criar em 1966, de dois documentos internacionais de relevância ímpar, que buscavam conferir maior aplicabilidade ao prescrito da Declaração, são eles o Pacto dos Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, este último, objeto de estudo do presente trabalho. Assim, o texto traça um paralelo entre o direito internacional econômico e os direitos humanos, via direito ao desenvolvimento, a fim de discutir a mudança de conjuntura global que levou a preocupação internacional com os direitos econômicos, sociais e culturais, constantes no documento internacional objeto de estudo do presente trabalho, qual seja, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC.

Realizada a análise do contexto antecedente ao documento e de seu corpo estruturante, passar-se-á a ao estudo da questão da efetividade dos direitos sociais e, por conseguinte, do Protocolo Facultativo realizado ao pacto, criado no intuito de fornecer mais efetividade ao disposto no PIDESC. Metodologicamente utilizar-se-á revisão de literatura sobre a temática e pesquisa documental dos documentos internacionais citados, com o fito de compreender o alcance e a efetividade do disposto no PIDESC.

---

<sup>1</sup> PIOVESAN, Flávia. Ações afirmativas da perspectiva dos direitos humanos. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 35, n. 124. p. 43-55, jan./abr. 2005.

## **A internacionalização da salvaguarda às liberdades humanas: a complementariedade dos direitos humanos e do direito internacional econômico**

No cenário pós Segunda Guerra Mundial<sup>2</sup>, que contribuiu sobremaneira para reorientar a ordem internacional contemporânea, vem se consolidando a ideia de que temáticas relevantes para a sociedade global – tais como meio ambiente, direitos humanos, e paz universal – não mais podem ser abordados somente nos âmbitos de política interna dos Estados, já que são uma preocupação de todos os países<sup>3</sup>.

Há que se ponderar que desde as consequências do pós Primeira Guerra Mundial<sup>4</sup>, questões atinentes ao direito humano, e mormente ao direito a hospitalidade em decorrência do elevado número de apátridas e refugiados, já fez o planeta repensar algumas concepções de soberania exclusiva dos Estados, para galgar degraus importantes no quesito de solidariedade internacional.

Desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, tida como parte da doutrina como marco de movimento de internacionalização dos direitos humanos, fomentou-se a consolidação desse tema de interesse geral da comunidade internacional. “Pode-se afirmar que o tema da defesa internacional dos direitos fundamentais do ser humano tem assumido uma configuração cada vez mais global, eis que se exige dos Estados nacionais o cumprimento dos instrumentos jurídicos internacionais firmados que regulam a matéria<sup>5</sup>”. Neste contexto, verificou-se um esforço conjunto para a reconstrução dos direitos humanos e implementação e efetivação de políticas públicas nesta temática, a fim de que tais direitos não ficassem relegados à retórica, tornando-se letra morta dos documentos internacionais.

---

<sup>2</sup> LAFER, Celso. A reconstrução dos direitos humanos: a contribuição de Hannah Arendt. **Revista de Estudos Avançados**, São Paulo, n. 11, v. 30, p. 55-65, 1997. p. 59. A situação de fato que criou as condições para o genocídio foi justamente o problema dos seres humanos supérfluos e como tais encarados, posto pela experiência totalitária e juridicamente ensejado pela privação da cidadania. Aqueles que se viram reduzidos a “mera existência em todos os assuntos de interesse público” foram arrebanhados, por falta de um lugar no mundo, nos campos de concentração.

<sup>3</sup> MEIRELLES, Teixeira. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 1991. p. 48. A solidariedade da humanidade, pela relação e participação de suas necessidades e esforços e à unidade de origem e destino da espécie humana, exige que o bem a que se dirige a organização política seja compartilhado de certa maneira por todos os homens. É preciso superar a posição egoísta, para a qual tende naturalmente a ordem estatal e elevarmos numa visão mais ampla, ao bem comum da humanidade. O Estado se acha integrado na comunidade internacional, e é missão nacional de cada povo, que decide sua posição de equilíbrio na ordem total da humanidade.

<sup>4</sup> LAFER, Celso. A reconstrução dos direitos humanos: a contribuição de Hannah Arendt. **Revista de Estudos Avançados**, São Paulo, n. 11, v. 30, p. 55-65, 1997. p. 58. A convergência entre os direitos humanos e os direitos dos povos baseava-se no pressuposto implícito de que o padrão de normalidade era a distribuição, em escala mundial, dos seres humanos entre os Estados de que eram nacionais – um padrão colocado em questão pelas realidades históricas do primeiro pós-guerra. Foi o surgimento em larga escala dos refugiados e apátridas – os expulsos da trindade Povo-Estado - território – que assinalou, com a emergência do totalitarismo, o ponto de ruptura cujo cerne foi a dissociação entre os direitos humanos e os direitos dos povos.

<sup>5</sup> GÓES, Ancelmo César Lins; BARROS, Ana Flávia Granja. Direito Internacional e globalização face às questões de direitos humanos. In: MAZZUOLI, Valério de Oliveira; RIBEIRO, Maria de Fátima (Coord.). **Direito internacional dos direitos humanos**. Curitiba: Juruá, 2004. p. 59.

Pode-se afirmar que o tema da defesa internacional dos direitos fundamentais do ser humano tem assumido uma configuração cada vez mais global<sup>6</sup>, eis que se exige dos Estados nacionais o cumprimento dos instrumentos jurídicos internacionais firmados que regulam a matéria. Assim, “a ideia central dessa alteração de paradigma foi converter os direitos humanos em tema de legítimo interesse da comunidade internacional. A proteção dessa ordem de direitos, direitos humanos internacionais, não se cinge apenas à jurisdição dos Estados Nacionais, mas transcende suas fronteiras”<sup>7</sup>.

A chamada internacionalização dos direitos<sup>8</sup> é fenômeno sem volta, ao qual até os presentes dias, se sentem as consequências, sendo certo que “trata-se essencialmente de um direito de proteção, marcado por uma lógica própria, e voltado à salvaguarda dos direitos dos seres humanos e não dos Estados”<sup>9</sup>. Paralelamente à ideia global<sup>10</sup> de proteção internacional aos direitos humanos, há que se observar a atual mudança de paradigma no que tange às relações econômicas, sociais e culturais.

Já não subsiste dúvida que “o conceito de desenvolvimento compreende a ideia de crescimento, superando-a”<sup>11</sup>. Abandonada há tempos a ideia de crescimento econômico a qualquer custo, os países têm buscado alcançar o desenvolvimento, que visa além de simples exponenciais numéricos, diversos fatores que doravante serão abordados.

---

<sup>6</sup> SARLET, Ingo Wolfgang Sarlet. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 9. ed. Porto Alegre: LAEL, 2011. Temos por dignidade da pessoa humana a qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos mediante o devido respeito aos demais seres que integram a rede da vida.

<sup>7</sup> PIOVESAN, Flavia. Direitos humanos e globalização. In: SUNFELD, Carlos Ari. (Coord.). **Direito global**. São Paulo, Malheiros, 1999. p. 14.

<sup>8</sup> LAFER, Celso. A reconstrução dos direitos humanos: a contribuição de Hannah Arendt. **Revista de Estudos Avançados**, São Paulo, n. 11, v. 30, p. 55-65, 1997. O Direito Internacional Público Contemporâneo, ao tutelar o *princípio de autodeterminação dos povos*, como critério de independência e autonomia dos Estados, chancela a importância atribuída por Hannah Arendt à fundação do *nós* de uma comunidade política e reconhece a esperança que pode trazer a liberação de uma antiga ordem colonial ou baseada em impérios dinásticos por meio da liberdade do agir conjunto.

<sup>9</sup> CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **Tratado de direito internacional dos direitos humanos**. v. 1. Porto Alegre: SAFE, 1997. p. 20.

<sup>10</sup> BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Elementos de direito internacional público**. Barueri: Manole, 2003. p. 166. O processo de globalização dos direitos humanos implica uma nova dimensão do indivíduo, que passa a ser considerado sujeito de direito internacional, protegido juridicamente na esfera internacional. Ou seja, o modo como os Estados Nacionais tratam a questão dos direitos humanos repercute diretamente nas relações internacionais, não sendo mais apenas problema relacionado com a sua soberania.

<sup>11</sup> FURTADO, Celso. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. 2ª ed. São Paulo: Nacional, 1968. p. 72.

O fenômeno globalização<sup>12</sup> e a mudança econômica havida na ordem mundial com o clima instável do pós-guerra modificaram a concepção das liberdades econômicas, o que acaba por influir, ainda que indiretamente, na questão das chamadas ‘liberdades humanas’.

É sabido que as liberdades econômicas são apenas uma das facetas do contexto maior das liberdades humanas. A prioridade absoluta às liberdades econômicas pode ensejar violação, limitação ou restrição das liberdades fundamentais. Assegurar tutela e proteção apenas à liberdade econômica põe em risco a Democracia, porque realização integral e exclusiva apenas delas significa a superação de outras manifestações de direitos fundamentais<sup>13</sup>.

A teoria de Amartya Sen, Desenvolvimento como Liberdade, estabelece que a qualidade de vida não pode ser medida unicamente pela riqueza de suas nações, mas pelas ‘liberdades individuais proporcionadas aos seus cidadãos’. O termo ‘liberdades’ utilizado pelo autor, em verdade, direitos, dentre os quais se destacam: liberdades políticas, oportunidades sociais<sup>14</sup>, saúde, educação, entre outros que visem às necessidades básicas dos indivíduos, ou seja, direitos humanos fundamentais.

A concepção de que o direito ao desenvolvimento<sup>15</sup>, enquanto ramo do direito internacional público, conforme entendimento esposado por Celso Albuquerque de Melo<sup>16</sup> visa reestruturar a ordem jurídica internacional, eliminando o chamado ‘subdesenvolvimento’, por meio de mecanismos como a cooperação internacional em diversas áreas, não se tratando de um conceito exclusivamente econômico, mas também humanístico.

---

<sup>12</sup> BAUMAN, Zygmunt. **Globalização**: as consequências humanas. Trad. Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999. p. 5. A “globalização” está na ordem do dia; uma palavra da moda que se transforma rapidamente em um lema, uma encantação mágica, uma senha capaz de abrir as portas de todos os mistérios presentes e futuros. Para alguns, “globalização” é o que devemos fazer se quisermos ser felizes; para outros, é a causa da nossa infelicidade. Para todos, porém, “globalização” é o destino irremediável do mundo, um processo irreversível; é também um processo que nos afeta a todos na mesma medida e da mesma maneira. Estamos todos sendo “globalizados” — e isso significa basicamente o mesmo para todos.

<sup>13</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **União Europeia** – Esperança de um mundo novo. Estudo produzido durante permanência como Visiting Fellow no Robert Schuman Center (European University Institute) em Florença. [s.c.]: [s.e.], [s.a.]. p. 27.

<sup>14</sup> COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 42. Os direitos sociais englobam, de um lado, o direito ao trabalho e os diferentes direitos do trabalhador assalariado; de outro lado, o direito à seguridade social (saúde, previdência e assistência social), o direito à educação; e, de modo geral, como se diz no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 (art. 11), “O direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida”.

<sup>15</sup> MELLO, Celso de Albuquerque. **Direito internacional econômico**. Rio de Janeiro: Renovar, 1993. p. 27. O direito ao desenvolvimento pertence à terceira geração dos direitos do homem, também chamados de direitos da solidariedade, ou de novos direitos do homem, ou ainda direitos de vocação comunitária. Eles são o direito à autodeterminação dos povos, direito ao desenvolvimento e direito à paz. Direito ao desenvolvimento, aqui definido por Z. Haquini, trata-se de um conjunto de princípios e retas que servem de fundamento ao homem, enquanto indivíduo ou membro do corpo social (Estado, nação e povo), poderá obter, na medida do possível, a satisfação das necessidades econômicas, sociais, culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento de sua personalidade.

<sup>16</sup> MELLO, Celso de Albuquerque. **Direito internacional econômico**. Rio de Janeiro: Renovar, 1993. p. 10.

Na doutrina internacional já resta patente que a compreensão dos direitos humanos, políticos, sociais, econômicos e culturais demanda que se recorra ao direito ao desenvolvimento, que por sua vez, demanda uma globalização ética e solidária, galgada na construção de um processo de liberdades reais, processo este que tão claramente se evidencia no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que ora passa-se a analisar.

### **Pacto internacional dos direitos econômicos, sociais e culturais**

A preocupação internacional com os direitos humanos remonta ao Pacto da Sociedade das Nações, que ainda que timidamente, já se referia a alguns direitos 'do homem, da mulher e das crianças'. Concomitantemente, a Carta da Organização Internacional do Trabalho – OIT, e a Parte XIII o Tratado de Versalhes já apontavam para um caminho de internacionalização da salvaguarda dos direitos humanos.

Foi somente no pós Segunda Guerra, com o advento da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948<sup>17</sup> e consequentes documentos adotados pela Organização das Nações Unidas – ONU, que se vislumbrou de fato sistema de proteção internacional a referidos direitos. A Declaração trouxe verdadeira transformação no entendimento acerca dos direitos humanos e da dicotomia, liberdade – igualdade, trazendo uma conjugação de ambos os direitos ao englobar tanto os direitos civis e políticos quanto os econômicos, sociais e culturais.

Tal recorte ensejou a criação em 1966 de dois documentos internacionais de relevância ímpar, que visavam conferir maior aplicabilidade ao prescrito da Declaração Universal. São eles o Pacto dos Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais- PIDESC. Já em seu preâmbulo<sup>18</sup> se verifica o compromisso com a promoção efetiva das liberdades do homem e dignidade da pessoa humana.

---

<sup>17</sup> ROSENFELD, Cinara. Para além da dicotomia entre trabalho decente e trabalho digno: reconhecimento e direitos humanos. **Caderno CRH**, Salvador, v. 25, n. 65, p. 319-329, maio/ago. 2012. p. 319. A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (DUDH) inaugura um código de ética universal para a reafirmação da dignidade humana. Reafirma porque a Declaração surgiu em um contexto marcado pelo horror ao extermínio praticado nos campos de concentração nazistas que rompeu com o paradigma jusnaturalista, segundo o qual os direitos humanos são naturais e anteriores à própria lei. A Declaração alargou o conceito de dignidade humana, estabelecendo os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (DHESC), ao lado e articulados aos já estabelecidos direitos civis e políticos.

<sup>18</sup> Os Estados Partes do presente Pacto, Considerando que, em conformidade com os princípios proclamados na Carta das Nações Unidas, o relacionamento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e dos seus direitos iguais e inalienáveis constitui o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo, Reconhecendo que esses direitos decorrem da dignidade inerente à pessoa humana, Reconhecendo que, em conformidade com a Declaração Universal dos Direitos do Homem. O ideal do ser humano livre, liberto do temor e da miséria. Não pode ser realizado a menos que se criem condições que permitam a cada um gozar de seus direitos econômicos, sociais e culturais, assim como de seus direitos civis e políticos, Considerando que a Carta das Nações Unidas impõe aos Estados a obrigação de promover o respeito universal e efetivo dos direitos e das liberdades do homem, Compreendendo que o indivíduo, por ter deveres para com seus semelhantes e para com a coletividade a que pertence, tem a obrigação de lutar pela promoção e observância dos direitos reconhecidos no presente Pacto. PIDESC. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm) > Acesso em 01 maio. 2018.

O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais trás um rico rol de direitos, dentre os quais se destacam entre outros: direito à autodeterminação dos povos; direito ao desenvolvimento econômico; direito ao trabalho digno e outros direitos da seara do mundo do trabalho deste decorrentes; direito à previdência social; direitos atinentes à qualidade de vida, como alimentação, saúde, vestimenta, moradia etc.; direito à saúde física e mental; direito à educação; direito de participação cultural; entre outros.

Conforme defende José Geraldo de Souza Júnior, os direitos civis e políticos, dizem respeito a processos históricos de proteção do indivíduo em face arbitrariedades, por vezes perpetradas pelo Estado. Enquanto os direitos econômicos, sociais e culturais, viriam de um processo de luta que visou avocar a atuação estatal para a proteção do indivíduo<sup>19</sup>.

Há que se destacar que o objetivo central do PIDESC<sup>20</sup> foi fornecer caráter efetivo ao disposto na Declaração Universal dos Direitos Humanos<sup>21</sup>. O grande diferencial do Pacto é a criação de obrigações legais aos Estados, possibilitando assim, responsabilização internacional em caso de violação aos direitos ali assegurados, mediante adesão ao chamado Protocolo Facultativo ao PIDESC. O documento, criado em dezembro de 2008 veio efetivar a proteção dos direitos econômicos, sociais e culturais, introduzindo um sistema de peticionamento individual, medidas de urgência e investigações *in loco* para casos de violações graves e ou sistêmicas<sup>22</sup>.

Imediatamente à ratificação, o texto prevê que devem ser tomadas medidas pertinentes à efetivação do Pacto. “O Comitê enumera cinco esferas em que a aplicação dos direitos econômicos, sociais e culturais deve ser feita de imediato: eliminar a discriminação; efetivar os direitos não sujeitos a necessidade de progressividade; adotar medidas; proibir medidas regressivas e satisfazer o mínimo das obrigações essenciais<sup>23</sup>”.

---

<sup>19</sup> SOUZA JÚNIOR, José Geraldo; ESCRIVÃO FILHO, Antônio. **Para um debate teórico-conceitual e político sobre os Direitos Humanos**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2016. p. 38.

<sup>20</sup> PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 250. Vale dizer, são direitos que estão condicionados à atuação do Estado, que deve adotar todas as medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos panos econômicos e técnicos, até o máximo de seus recursos disponíveis, com vistas a alcançar progressivamente a completa realização desses direitos (art. 2º, §1º, do Pacto).

<sup>21</sup> ROSENFELD, Cinara. Para além da dicotomia entre trabalho decente e trabalho digno: reconhecimento e direitos humanos. **Caderno CRH**, Salvador, v. 25, n. 65, p. 319-329, maio/ago. 2012. p. 320. Em termos políticos, a DUDH associou o discurso liberal da cidadania com o discurso social, de forma a articular tanto os direitos civis e políticos (arts. 3 e 21), quanto os direitos sociais, econômicos e culturais (arts. 22 e 28), percebidos como direitos fundamentais. Essa perspectiva é ratificada no Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) da Assembleia Geral da ONU de 1966, na Proclamação de Teerã de 1968, na Resolução da Assembleia Geral de 1977, e no Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, conhecido como Protocolo de São Salvador, de 1988. De certa forma, tal concepção rompe com as declarações anteriores e inaugura o reconhecimento da dimensão coletiva dos direitos, estabelecendo uma reciprocidade entre direitos formais como a liberdade e a base econômica adequada para o seu exercício.

<sup>22</sup> PIOVESAN, Flávia. SOARES, Inês Virgínia Prado. **Direito ao desenvolvimento**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 109.

<sup>23</sup> BALERA, Wagner. **Comentários ao Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. São Paulo: Clássica, 2013. p. 44.

Neta toada, o que se verifica é a necessidade de os Estados implementarem políticas públicas direcionadas à temática do Pacto, eis que seu rol de direitos prevê não somente omissão estatal em ‘permitir liberdades’, mas também e principalmente ações estatais em ‘efetivar igualdades’, progressivamente, na medida do nascimento das necessidades sociais, lembrando o esposado em Bobbio, sobre o constructo dos direitos humanos.

Merece destaque a questão da progressividade dos direitos econômicos, sociais e culturais, constante no Pacto e a sua conseqüente proibição de retrocesso social. ‘Vale dizer, a progressividade dos direitos econômicos, sociais e culturais proíbe o retrocesso ou a redução de políticas públicas voltadas à garantia de tais direitos<sup>24</sup>’. Ou seja, embora não necessitem ser implementados todos no momento da adesão ao PIDESC, mas sim, conforme for se vislumbrando pela realidade social dos Estados-partes<sup>25</sup>, uma vez efetivados, estes direitos não podem ser esquecidos ou tolhidos em detrimento da operacionalização de outros, o que requer políticas públicas estruturadas e um mecanismo eficaz de controle, em caso de violação ao preceituado no texto do Pacto.

Pelo caráter progressivo, e pelo princípio da vedação à regressividade, evidente que se faz necessário um mecanismo de controle acerca da implementação e salvaguarda dos direitos econômicos, sociais e culturais, eis que a não obrigatoriedade de imediatidade de efetivação de todo o rol pode levar ao perigo e cômodo ‘esquecimento’ da implementação dos direitos<sup>26</sup>, tornando-os letra morta.

“O que qualifica a existência de um direito social como direito pleno não é simplesmente a conduta cumprida pelo Estado, mas a existência de algum poder judicial de atuar de titular do direito e caso de não cumprimento da obrigação devida<sup>27</sup>”. O que leva à questão da efetividade e exigibilidade dos direitos sociais, consoante se verá adiante.

---

<sup>24</sup> PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 251.

<sup>25</sup> BALERA, Wagner. **Comentários ao Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. São Paulo: Clássica, 2013. p. 46. Ainda que o Estado tenha obrigação de alcançar progressivamente a eficácia visando a alcançar a eficácia plena dos direitos econômicos, sociais e culturais, o Estado não se isenta de angariar esforços constantes para melhorar o usufruto destes direitos, adotando medidas num período razoável de tempo. Neste âmbito, o art. 2 faz menção, em particular, a adoção de medidas legislativas.

<sup>26</sup> PIOVESAN, Flávia. Direitos sociais, econômicos e culturais e direitos civis e políticos. **Sur, Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 20-45, 2004. p. 7. Sob a ótica normativa internacional, está definitivamente superada a concepção de que os direitos sociais, econômicos e culturais não são direitos legais. A ideia da não-acionabilidade dos direitos sociais é meramente ideológica, e não científica. São eles autênticos e verdadeiros direitos fundamentais, acionáveis, exigíveis, e demandam séria e responsável observância. Por isso, devem ser reivindicados como direitos, e não como caridade, generosidade ou compaixão. Como frisam Asbjorn Eide & Allan Rosas (p. 17-8): “Levar os direitos econômicos, sociais e culturais a sério implica, ao mesmo tempo, um compromisso com a integração social, a solidariedade e a igualdade, abrangendo a questão da distribuição de renda.

<sup>27</sup> COURTIS, Christian. ABRAMOVICH, Victor. **Direitos sociais são exigíveis**. Porto Alegre: Dom Quixote, 2011. p. 48.

## A efetividade dos direitos sociais

Na atual conjuntura global, em que a globalização<sup>28</sup> trouxe modificações até mesmo nas relações entre Estados, já não se busca mais somente teorizar sobre a temática dos direitos humanos, mas sim efetivar esses direitos e garantir seu exercício, trazendo este rol para o campo específico de política pública, nacional e internacionalmente. Para tratar da efetividade<sup>29</sup> dos direitos sociais, há muito discutida, necessário de início, compreender, o que se entende por efetividade, trata-se de “caráter, virtude ou qualidade do que é efetivo, faculdade de produzir um efeito real, capacidade de produzir o seu efeito habitual, de funcionar normalmente<sup>30</sup>”.

No ensinamento de Caslla, “desde o início, há um descompasso entre a teoria e a prática: em considerável extensão, uma vez formulados e aceitos em sua formulação, a questão central será, como em outros campos do direito, a de assegurar que sejam efetivamente implementados<sup>31</sup>”. Razão pela qual não se pode admitir sem tentar modificar o status quo, que teoria e prática dos direitos sociais sejam dissociadas.

Conforme elucida Cristian Courtis<sup>32</sup>, uma vez reconhecidos os direitos sociais enquanto direitos humanos fundamentais, o cerne do tema passa a tangenciar a questão da eficácia e da efetividade de tais direitos.

Há que se observar que os Estados-partes ao aderir ao pacto se comprometem a adotar as medidas necessárias à implementação dos direitos econômicos, sociais e culturais, seja por meio de esforço próprio ou de cooperação internacional, o que segundo o artigo 2º inclui, ainda, adoção de medidas legislativas quando necessário. Nesta perspectiva, segundo tese defendida por Nogueira Alcalá<sup>33</sup>, tem-se que todos os direitos humanos, tanto os individuais, os civis, e os sociais, econômicos e culturais, geram obrigações positivas e negativas ao Estado, havendo níveis de obrigações de respeito, proteção, promoção, garantia e satisfação de tais direitos.

---

<sup>28</sup> BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: as consequências humanas**. Trad. Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999. p. 58. O significado mais profundo transmitido pela ideia da globalização é o do caráter indeterminado, indisciplinado e de autopropulsão dos assuntos mundiais; a ausência de um centro, de um painel de controle, de uma comissão diretora, de um gabinete administrativo. A globalização é a “nova desordem mundial” de Jowitt com outro nome.

<sup>29</sup> SOIBELMAN, Leib. **Enciclopédia do advogado**. 4ª. ed. Rio de Janeiro: Rio, 1983. p. 142. Em seu sentido jurídico, na tese de Lieb Soibelman: “Efetividade, derivado de efeitos, do latim effectivus, de efficere (executar, cumprir, satisfazer, acabar), indica a qualidade ou o caráter de tudo o que se mostra efetivo ou que está em atividade. Quer assim dizer o que está em vigência, está sendo cumprido ou está em atual exercício, ou seja, que está realizando os seus próprios efeitos. Opõe-se assim ao que está parado, ao que não tem efeito, ou não pode ser exercido ou executado”.

<sup>30</sup> HOUAISS. **Dicionário da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001. p. 1102.

<sup>31</sup> CASELLA, Paulo Borba. **Manual de direito internacional público**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 449.

<sup>32</sup> COURTIS, Christian. ABRAMOVICH, Victor. **Direitos sociais são exigíveis**. Porto Alegre: Dom Quixote, 2011. p. 28. A adoção de normas constitucionais ou de tratados internacionais que consagram direitos econômicos, sociais e culturais geram obrigações concretas ao Estado, que – assumindo suas particularidades – muitas dessas obrigações resultam exigíveis judicialmente, e que o Estado não pode justificar seu descumprimento manifestando que não teve intenções uma obrigação jurídica, mas simplesmente realizar uma declaração de boa intenção política.

<sup>33</sup> NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto. **Derechos fundamentales y garantías constitucionales**. Chile: Librotecnica, t. 3. 2010.

As obrigações de respeito se dão por não afetar a ação dos indivíduos na consecução de tais direitos; as obrigações de proteção se encontram em evitar que terceiros afetem através de ações ou omissões dos direitos sociais; as obrigações de promoção estão em realizar todas as ações positivas para remover os obstáculos que impeçam o gozo efetivo dos direitos; e as obrigações de garantia implicam em assegurar o direito e as prestações mínimas exigidas pela dignidade humana e as obrigações contidas no direito internacional dos direitos humanos; o que vem ao encontro do disposto no artigo 2º do Pacto.

Há que se observar que os Estados-partes ao aderirem ao pacto se comprometem a adotar as medidas necessárias à implementação dos direitos econômicos, sociais e culturais, seja por meio de esforço próprio o de cooperação internacional, o que segundo artigo 2º inclui ainda, adoção de medidas legislativas quando necessário.

No intuito de controlar a aplicação do PIDESC pelos Estados-partes, em 1985 foi criado o Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais<sup>34</sup>. Sua função precípua é examinar os relatórios elaborados pelos Estados, verificando o cumprimento do disposto no Pacto, e as medidas adotadas para cumprir o ali disposto, sendo de sua responsabilidade, após esta análise, discutir seu teor com delegação do Estado emissor do relatório, para após, elaborar um parecer com suas ponderações sobre a temática, podendo este conter recomendações que lhe pareçam necessárias à implementação dos direitos elencados.

Foi em busca desta efetividade de exigibilidade que em 2008, mediante a criação do chamado Protocolo Facultativo<sup>35</sup> ao Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que o Comitê ganhou novas competências, passando a ser responsável pelo exame de queixas individuais e instauração de investigação em casos de violações graves ou sistemáticas ao PIDESC, ou seja, os direitos elencados no Pacto passaram a contar com o mecanismo de petições individuais, o que consolidou a capacidade processual dos indivíduos no sistema internacional.

As inovações trazidas pelo Protocolo Facultativo possibilitaram uma maior atuação do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o que sem dúvida fomenta a implementação e salvaguarda dos direitos constantes no Pacto, já que aos direitos humanos, não basta que existam, mas sobretudo, que sejam efetivados.

---

<sup>34</sup> PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 253. O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais apresenta uma peculiar sistemática de monitoramento dos direitos enunciados, via relatórios a serem encaminhados pelos Estados-partes. Esses relatórios devem consignar as medidas adotadas pelo Estado-parte no sentido de conferir observância aos direitos reconhecidos pelo Pacto. Devem ainda expressar os fatores e as dificuldades no processo de implementação das obrigações decorrentes do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Os Estados-partes devem submeter os respectivos relatórios ao Secretário-Geral das Nações Unidas, que por sua vez encaminhará cópia ao Conselho Econômico e Social para a apreciação.

<sup>35</sup> PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 260. O Protocolo Facultativo habilita o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a: a) apreciar petições submetidas por indivíduos ou grupos de indivíduos, sob alegação de serem vítima de violação de direitos enunciados no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; b) requisitar ao Estado-parte a adoção de medidas de urgência para evitar danos irreparáveis às vítimas de violações; c) apreciar comunicações interestatais, mediante as quais um Estado-parte denuncia a violação de direitos do Pacto por outro Estado-parte; e d) realizar investigações in loco, na hipótese de grave ou sistemática violação por um Estado-parte de direito enunciado no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Inegáveis, pois, os avanços na busca pela efetividade e exigibilidade dos direitos econômicos, sociais e culturais, embora, “sob ângulo pragmático, no entanto, a comunidade internacional<sup>36</sup>” continua a tolerar frequentes violações aos direitos sociais, econômicos e culturais que, se perpetradas em relação aos direitos civis e políticos, provocariam imediato repúdio internacional.

### **Considerações finais**

A luta por direitos – novos direitos, eis que segundo Arendt os direitos humanos são frutos de lutas sociais, verdadeiro constructo – adveio com força estrondosa após o impacto da Segunda Guerra Mundial, que trouxe à baila uma cartela infindável de afrontas vis aos direitos humanos e à própria condição humana global. O cenário caótico do pós-guerra trouxe ainda mudanças profundas no que concernia ao modelo de (re)estruturação que os países buscavam, fazendo surgir a ideia do direito ao desenvolvimento.

A despeito das divergências doutrinárias existentes, pois não há unanimidade no mundo do direito, pelo estudo se conclui que os direitos sociais, econômicos e culturais, ocupam hoje uma posição de destaque no cenário mundial, não se podendo vislumbrar no pós-guerra – que foi responsável por mudanças irreversíveis na ordem global – cenário democrático sem salvaguarda destes direitos.

Verifica-se claramente a mudança de paradigma trazida pelo direito ao desenvolvimento que pressupõe uma dimensão coletiva de análise da ação humana, e a mudança do ideário de que a geração de riqueza seja o fator de análise do desenvolvimento econômico. Resta patente que os direitos sociais são não um direito de indivíduos, mas necessários e obrigatórios à toda coletividade, sendo estritamente ligado ao fenômeno sociológico, um direito que pretende ser instrumento de equiparação.

A chamada internacionalização dos direitos foi fenômeno certo e sem volta, ao qual até os presentes dias, se sentem as consequências. Atualmente, não mais se vislumbra a questão como inerente à política interna dos Estados, mas sim tema de legítimo interesse da comunidade internacional. Esta mudança de papéis, visando não somente teorizar sobre o assunto, mas sim efetivar direitos e garantir seu exercício, trouxe os direitos humanos como campo específico de política pública, nacional e internacionalmente.

Da postura firme da Organização das Nações Unidas – ONU em implementar o disposto na Declaração Universal do Direitos Humanos adveio o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, tido como um poderoso instrumento de efetivação dos direitos constantes da Declaração, eis que trás em regime de progressividade, a obrigatoriedade dos Estados-partes em efetivar os direitos ali constantes.

Não obstante a existência no texto da exigência de envio de relatórios à ONU sobre o estágio de aplicabilidade do Pacto, adveio décadas depois o chamado Protocolo Facultativo, que permitiu um acesso facilitado ao Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, permitindo assim, uma melhor verificação no tocante a cotidiana efetivação e salvaguarda aos direitos humanos.

---

<sup>36</sup> PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 257.

Mesmo com a existência do Protocolo Facultativo e do mecanismo de monitoramento por petição endereçada ao Comitê de Direitos Humanos, parte da doutrina ainda aponta o que chama de inexistência de instrumentos processuais concretos' como entrave para solução de conflitos envolvendo a temática dos direitos econômicos, sociais e culturais. Posicionamento com qual não se pode concordar integralmente, pois leva a um forçoso comodismo, de, em não havendo mecanismo concreto, nada ser realizado por ocasião de pretensa violação.

Ora, a não existência hoje de mecanismos processuais internacionais para solucionar conflitos envolvendo tais direitos, não impede a possibilidade de criação de tais mecanismos, tampouco impede a judicialização de tais direitos, eis que tal argumento somente reforça a teoria do 'estado das coisas', que como bem levanta Cristian Courtis, "existe para ser modificado".

## Referências

- BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Elementos de direito internacional público**. Barueri: Manole, 2003.
- BALERA, Wagner. **Comentários ao Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. São Paulo: Clássica, 2013.
- BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: as consequências humanas**. Trad. Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.
- CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **Tratado de direito internacional dos direitos humanos**. v. 1. Porto Alegre: SAFE, 1997.
- CASELLA, Paulo Borba. **Manual de direito internacional público**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.
- COURTIS, Christian. ABRAMOVICH, Victor. **Direitos sociais são exigíveis**. Porto Alegre: Dom Quixote, 2011.
- FURTADO, Celso. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. 2ª ed. São Paulo: Nacional, 1968.
- GÓES, Ancelmo César Lins; BARROS, Ana Flávia Granja. Direito Internacional e globalização face às questões de direitos humanos. In: MAZZUOLI, Valério de Oliveira; RIBEIRO, Maria de Fátima (Coord.). **Direito internacional dos direitos humanos**. Curitiba: Juruá, 2004.
- HOUAISS. **Dicionário da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.
- JUSTEN FILHO, Marçal. **União Europeia – Esperança de um mundo novo**. Estudo produzido durante permanência como Visiting Fellow no Robert Schuman Center (European University Institute) em Florença. [s.c.]: [s.e.], [s.a.].
- LAFER, Celso. A reconstrução dos direitos humanos: a contribuição de Hannah Arendt. **Revista de Estudos Avançados**, São Paulo, n. 11, v. 30, p. 55-65, 1997.
- MEIRELLES, Teixeira. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 1991.
- MELLO, Celso de Albuquerque. **Direito internacional econômico**. Rio de Janeiro: Renovar, 1993.
- NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto. **Derechos fundamentales y garantías constitucionales**. Chile: Librotecnica, t. 3. 2010.

- PIOVESAN, Flávia. Ações afirmativas da perspectiva dos direitos humanos. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 35, n. 124. p. 43-55, jan./abr. 2005.
- PIOVESAN, Flávia. Direitos humanos e globalização. In: SUNFELD, Carlos Ari. (Coord.). **Direito global**. São Paulo, Malheiros, 1999.
- PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.
- PIOVESAN, Flávia. Direitos sociais, econômicos e culturais e direitos civis e políticos. **Sur, Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 20-45, 2004.
- PIOVESAN, Flávia. SOARES, Inês Virgínia Prado. **Direito ao desenvolvimento**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.
- ROSENFELD, Cinara. Para além da dicotomia entre trabalho decente e trabalho digno: reconhecimento e direitos humanos. **Caderno CRH**, Salvador, v. 25, n. 65, p. 319-329, maio/ago. 2012.
- SARLET, Ingo Wolfgang Sarlet. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 9. ed. Porto Alegre: LAEL, 2011.
- SOIBELMAN, Leib. **Enciclopédia do advogado**. 4ª. ed. Rio de Janeiro: Rio, 1983.
- SOUZA JÚNIOR, José Geraldo; ESCRIVÃO FILHO, Antônio. **Para um debate teórico-conceitual e político sobre os Direitos Humanos**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2016.