

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
FACULDADE DE DIREITO

BRUNO COSTA ALVARES

**DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS: EFETIVIDADE E
EXIGIBILIDADE NO PLANO INTERNACIONAL**

CURITIBA

2017

BRUNO COSTA ALVARES

**DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS: EFETIVIDADE E
EXIGIBILIDADE NO PLANO INTERNACIONAL**

Monografia apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito no Curso de Direito da Faculdade de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Prof. Dra. Danielle Annoni.

CURITIBA

2017

TERMO DE APROVAÇÃO

BRUNO COSTA ALVARES

DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS: EFETIVIDADE E EXIGIBILIDADE NO PLANO INTERNACIONAL

Monografia aprovada como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito no Curso de Direito da Faculdade de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

Prof. Dra. Danielle Annoni
Orientadora – Departamento de Ciência Jurídicas – UFPR

Prof. Dra. Melina Girard Fachin
Departamento de Ciência Jurídicas – UFPR

Prof. Dra. Melissa Martins Casagrande
Orientadora – Departamento de Ciência Jurídicas – UP

Curitiba, 20 de setembro de 2017.

“temos o direito a ser iguais quando nossa diferença nos inferioriza; e temos o direito a ser diferentes quando nossa igualdade nos descaracteriza. Daí a necessidade de uma igualdade que reconheça as diferenças e de uma diferença que não produza, alimente ou reproduza as desigualdades.”

SANTOS, Boaventura de Souza.

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo estudar a exigibilidade dos direitos econômicos, sociais e culturais no plano internacional. Para tanto, a pesquisa parte da concepção contemporânea dos direitos humanos, considerando-lhes, pois, universais e indivisíveis, para dar respaldo a fundamentabilidade desses direitos enquanto direitos humanos. A preocupação maior é demonstrar a efetividade, tutela e exigibilidade dos referidos direitos para que se possa sustentar a sua justiciabilidade. Desta forma, buscou-se dar lastro à tese de que os direitos econômicos, sociais e culturais devem ser entendidos como direitos plenamente exigíveis judicialmente. Decorre desse estudo a necessária análise dos diferentes mecanismos de proteção dos direitos humanos utilizados pelo Sistema Internacional de Proteção de Direitos Humanos, Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos.

Palavras-chave: Direitos Humanos. Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Sistema Internacional de Proteção aos Direitos Humanos. Justiciabilidade.

ABSTRACT

The following research aims to study the exigibility of the economic, social and cultural human rights on the international level. The analysis was based in the contemporary conception of human rights, on which they are considered universal and indivisible, to justify their fundamental aspect, thus, their justiciability. The main concern is to prove the effectiveness, the protection and the exigibility of the economic, social and cultural human rights to support the thesis that these rights are enforceable. Due to this study, emerges the examination relevance in the human rights protection mechanisms covered by the International Human Rights System and the Inter-American System for the Protection of Human Rights.

Keywords: Human Rights. Economic, Social and Cultural Rights. International Human Rights System. Inter-American System for the Protection of Human Rights. Justiciability.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	7
2. DIREITOS ECONÔMICOS SOCIAIS E CULTURAIS: EXISTÊNCIA, JUSTIFICATIVA E TUTELA.	8
2.1 DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS ENQUANTO DIREITOS HUMANOS.	9
2.2 DIREITOS ECONOMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS: EFETIVIDADE COMPARADA AOS DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS.	18
2.3 EXIGIBILIDADE DOS DIREITOS ECONÔMICOS SOCIAIS E CULTURAIS	25
3. DIREITOS ECONÔMICOS SOCIAIS E CULTURAIS: MECANISMOS DE PROTEÇÃO	34
3.1 TUTELA DOS DIREITOS HUMANOS A PARTIR DO PACTO INTERNACIONAL DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS.	34
3.2 PROTEÇÃO AOS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS NO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS	42
3.3 O PROTOCOLO FACULTATIVO AO PACTO DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS.	50
4. CONCLUSÃO	55
5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	56

1. INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, não foram raras as ocasiões em que direitos sociais sofreram reiteradas retaliações programáticas de diversos Estados ao redor do mundo sob o fundamento da proteção de um pretense modelo político econômico supostamente necessário face às crises econômicas. É sob o argumento da austeridade fiscal, por exemplo, que o Estado brasileiro mantém-se inerte no sentido da não ratificação do Protocolo Facultativo à Convenção Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Parte daí a inquietude que se tornou a força motriz desse trabalho. Compreender a exigibilidade e a tutela jurisdicional dos direitos econômicos, sociais e culturais mostra-se como ferramenta imprescindível na proteção dos direitos humanos. Assim, para além das dificuldades de concretização desses direitos por meio da via legislativa e executiva, o que se entende como via ideal para a promoção dos direitos econômicos, sociais e culturais, é necessário conhecer e saber fazer o devido uso da via judicial como elemento de sobrepor as violações e possíveis violações atinentes de ação ou omissão dos Estados.

Desta forma, este trabalho vai de encontro com a necessidade de estudo dos direitos econômicos, sociais e culturais enquanto direitos dotados de judiciabilidade. A fim de fundamentar essa tese, o caminho adotado foi o da tentativa de justificação desses direitos enquanto direitos humanos dotados de fundamentabilidade e, posteriormente adentrar na análise da exigibilidade dos referidos direitos tendo em conta, principalmente, os problemas enfrentados para justificar a sua tutela jurisdicional.

Mostra-se como propósito do trabalho, também, a análise dos mecanismos de proteção dos direitos humanos e, mais especificamente aos direitos econômicos, sociais e culturais no Sistema Internacional de Proteção aos Direitos Humanos e no Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos. Não obstante, foi reservado um espaço especial dedicado a exposição do Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, considerada ferramenta essencial de aprimoramento da exigibilidade dos direitos aqui estudados.

2. OS DIREITOS ECONÔMICOS SOCIAIS E CULTURAIS: EXISTÊNCIA, JUSTIFICATIVA E TUTELA

Este capítulo dedica-se à apresentação de parte do caminho histórico da construção dos direitos humanos enquanto paradigma referencial da sociedade contemporânea. A intenção é delinear a importância da compreensão dos direitos econômicos, sociais e culturais enquanto direitos humanos fundamentais e passíveis de tutela jurisdicional. Para tal, as fontes doutrinárias e teóricas deste trabalho encontram-se, principalmente, nas obras de Christian Courtis, Ernani Contipelli, Flavia Piovesan, Victor Abramovich e Vladimir Oliveira da Silveira.

Assim, na primeira parte o objetivo é apresentar a maneira pela qual os direitos humanos foram criados e desenvolvidos para que se compreenda, a partir da superação da teoria geracional, a razão desses direitos serem comumente caracterizados como direitos humanos dotados de universalidade e indivisibilidade na contemporaneidade. Além disso, esse excerto inicial tem por finalidade destacar os problemas axiológicos relacionados não efetivação dos direitos econômicos, sociais e culturais.

A segunda parte do capítulo é dedicada a interpretação e justificação dos direitos econômicos, sociais e culturais e direitos civis e políticos enquanto componentes de um mesmo complexo de direitos. A intenção, aqui, foi expor e compreender os argumentos usados pelos opositores da aplicação judicial dos direitos econômicos sociais e culturais. Isso ensejou, também, o exame e a diferenciação das obrigações negativas e positivas a fim de explorar a possibilidade ou impossibilidade do esgotamento das obrigações positivas em ações que se resumem a disposição de reservas orçamentárias para a prestação do serviço necessário à garantia dos direitos econômicos, sociais e culturais.

Por fim, a terceira e última parte desse primeiro capítulo destina-se a análise dos meios de tutela dos direitos econômicos, sociais e culturais, mais especificamente centrada na exigibilidade desses direitos a fim de garantir a sua justiciabilidade pautada no seu caráter fundamental. O enfrentamento, por fim, ocorre na necessidade de dar respostas aos problemas do caráter coletivo, da inadequação de estrutura e na desigualdade inerentes a tutela judicial desses direitos.

2.1 DIREITOS ECONOMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS ENQUANTO DIREITOS HUMANOS

Ernani Contipelli e Vladimir Oliveira da Silveira não hesitam em apontar o cristianismo como o responsável por aquilo que teria sido uma ideia inicial de direitos humanos na história, em razão do suposto incentivo à igualdade entre os indivíduos. Com o devido lastro temporal, o debate sobre o tema reaparece na *Magna Charta Libertum* de 1215, na Declaração de Direitos do Bom Povo de Virginia em 1789 e, fundamentalmente, na Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948¹.

Maria Rocasolano aponta que a evolução histórica dos direitos humanos se dá por meio da *dinamogênese*, ou seja, através do reconhecimento valorativo, pela comunidade social, de um valor que fundamenta o direito humano². Esse valor, posteriormente, concebe uma nova gradação à dignidade da pessoa humana, que supõe uma nova orientação e, também, um novo conteúdo como consequência da conexão com um novo parâmetro de solidariedade³.

Nesse sentido, Contipelli e Silveira indicam que os direitos humanos nascem e se modificam obedecendo a um núcleo formado pelo sentimento axiológico da sociedade, que confere conteúdo valorativo aos fatos e seus desdobramentos, normatizando, assim direitos como fundamentos indispensáveis da ideia de dignidade da pessoa humana⁴.

A historicidade destes direitos poderia ser explicada como o reflexo de anseios sociais que passam a ser traduzidos como nortes da sociedade, respeitando um conteúdo ético comum que ao longo do tempo se desdobra por intermédio de valores de apreensão concreta e dimensão consensual⁵.

Imperioso delimitar que a teoria geracional dos direitos humanos, predominante até meados da década de 1990, operava o delineamento dos direitos humanos em “gerações” a fim de conferir caráter valorativo e diferenciar os direitos

¹ CONTIPELLI, Ernani; SILVEIRA, Vladimir Oliveira da. **Direitos econômicos na perspectiva da solidariedade**: desenvolvimento integral. Anais do XVII Encontro preparatório para o CONPEDI, Salvador 19-21 junho de 2008, p. 2574.

² ROCASOLANO, M Maria. Algunas consideraciones sobre la fundamentación axiológica del derecho a un ambiente adecuado para el desarrollo de la persona. In: VEGA, Pedro de; MORODO LEONCIO, Raúl (Coords.). **Estudios de teoría del estado y derecho constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú**. Madrid: Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 2000, p. 118.

³ CONTIPELLI, Ernani; SILVEIRA, Vladimir Oliveira da. **Direitos econômicos... cit.** p. 2573.

⁴ Ibidem, p. 2574.

⁵ Idem.

humanos. Destaca-se, desde logo, que esta não é a teoria adotada como premissa nesse trabalho, não havendo, pois, a intenção de validar essa classificação, mas apenas fazer um recorte histórico da divisão.

Jayme Benvenuto, nesse ponto, registra que, muitas vezes, a utilização da classificação geracional dos direitos humanos é feito com o propósito tão somente de ressaltar as suas contradições e com o objetivo de demonstrar a possibilidade de validação desses direitos na perspectiva da indivisibilidade dos direitos humanos⁶.

Para exemplificar a estrutura utilizada pela teoria geracional, o autor sintetiza que,

[...] os direitos humanos de primeira geração seriam os civis e políticos, essencialmente individuais, surgidos das lutas liberais contra o Absolutismo Clássico (o direito à vida, à liberdade, à expressão do pensamento, entre outros), exercidos contra o estado. Os direitos humanos de segunda geração seriam os econômicos, sociais e culturais, de natureza coletiva, surgidos a partir das lutas socialistas do século passado, no bojo da crítica à insuficiência dos direitos liberais (direito à educação, ao trabalho, à saúde, à habitação, etc.), exigíveis mediante uma ação positiva do estado. Enquanto que os direitos humanos de terceira geração seriam os direitos dos povos, relacionados aos países entre si, objetivando uma melhor distribuição da riqueza, o respeito mútuo e o aproveitamento da natureza (direito ao meio ambiente sadio, à cooperação internacional, ao desenvolvimento, etc.)⁷

Feita a delimitação historicista inerente à teoria geracional, Benvenuto indica que a referência à indivisibilidade dos direitos humanos está relacionada a uma compreensão integral desses direitos, pela qual não se admite o seu fracionamento. Desta forma,

Não negando a existência de diferenças entre os direitos humanos, inclusive em relação à especificidade dos instrumentos de exigibilidade, o que a indivisibilidade destaca é a impossibilidade prática de compartimentar os direitos humanos, mediante a visão de que só é possível materializar direitos tidos como civis e políticos se houver direitos tidos como econômicos, sociais e culturais minimamente respeitados⁸.

Ainda acerca da teoria geracional, Luciano Meneguetti Pereira menciona que a principal crítica feita em relação ao seu uso é a de que o termo gerações sugere

⁶ BENVENUTO, Jayme. **Justiciabilidade internacional dos direitos humanos**: os casos Mayagna Awas Tingni contra a Nicarágua e Lustig-Prean e Beckett contra o Reino Unido / Jayme Benvenuto . – Recife: Ed. do autor, 2009, p. 08.

⁷ BENVENUTO, Jayme. **Os Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 22.

⁸ Idem.

uma substituição de cada geração pela posterior, indicando, assim, uma relação de exclusão entre as gerações, o que não é verdade⁹.

Para o autor, o uso da expressão “gerações” também induz à ideia de que o reconhecimento de uma nova geração somente poderia ocorrer quando a geração anterior já estivesse madura o suficiente, o que dificultaria o reconhecimento de novos direitos¹⁰.

É por esses motivos que se entende a superação da teoria geracional e a verificação do uso do princípio da indivisibilidade dos direitos humanos como o fio condutor da grande maioria dos trabalhos em matéria de direitos humanos na atualidade¹¹.

Dada essa delimitação teórica acerca da teoria geracional, é necessário trazer os fundamentos que sustentam a abordagem da concepção contemporânea de direitos humanos que constitui, por sua vez, a base do raciocínio de interpretação e aplicação dos mecanismos de proteção, tutela e promoção dos direitos humanos na sociedade nas últimas décadas.

A concepção contemporânea de direitos humanos introduzida com a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, na visão de Flavia Piovesan é fruto de um movimento extremamente recente de internacionalização dos direitos humanos, surgido no pós-guerra¹².

O cenário desenhado atualmente, pois, é o de esforço para reconstrução dos direitos humanos como paradigma e referencial ético a orientar a ordem internacional contemporânea¹³.

É a Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada em dezembro de 1948, que introduz, portanto, a concepção contemporânea de direitos humanos, caracterizada pela universalidade e indivisibilidade desses direitos.

Segundo Piovesan, é pela universalidade que se clama pela extensão universal dos direitos humanos, sob a crença de que a condição de pessoa é o requisito único para a titularidade de direitos, considerando, assim, o ser humano como um ser essencialmente moral, dotado de unicidade existencial e dignidade. Já

⁹ PEREIRA, Luciano M. **As Dimensões de Direitos Fundamentais e Necessidade de sua Permanente Reconstrução Enquanto Patrimônio de Todas as Gerações**. s.d., p. 4.

¹⁰ Idem.

¹¹ BENVENUTO, Jayme. **Justiciabilidade internacional... cit.**, p. 08

¹² PIOVESAN, Flavia. Direitos sociais, econômicos e culturais e direitos civis e políticos. Sur, **Rev. int. direitos human.**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 20-47, 2004, p. 21.

¹³ Ibidem, p.22.

a indivisibilidade diz respeito à concepção de que os direitos humanos constituem uma unidade indivisível, interdependente e inter-relacionada¹⁴.

Destaca-se, que o Pacto Internacional de Viena de 1993 reitera a concepção da Declaração de 1948, quando, em seu parágrafo 5º, afirma que “todos os direitos humanos são universais, interdependentes e inter-relacionados. A comunidade internacional deve tratar os direitos humanos globalmente de forma justa e equitativa, em pé de igualdade e com a mesma ênfase”.

Hector Gros Espiell, em sua obra *Los derechos económicos, sociales y culturales en el sistema interamericano*, afirma que só o reconhecimento de todos esses direitos pode assegurar a existência real de cada um deles, já que sem a efetividade de gozo dos direitos econômicos, sociais e culturais, os direitos civis e políticos se reduzem a meras categorias formais¹⁵.

Nesse ponto, Hector Espiell ainda aponta que

[...] essa ideia da necessária integralidade, interdependência e indivisibilidade quanto ao conceito e à realidade do conteúdo dos direitos humanos, que de certa forma está implícita na Carta das Nações Unidas, se compila, amplia e sistematiza em 1948, na Declaração Universal de Direitos Humanos, e se reafirma definitivamente nos Pactos Universais de Direitos Humanos, aprovados pela Assembleia Geral em 1966, e em vigência desde 1976; na Proclamação de Teerã, de 1968; e na Resolução da Assembleia Geral, adotada em 16 de dezembro de 1977, sobre os critérios e meios para melhorar o gozo efetivos dos direitos e das liberdades fundamentais (Resolução n. 32/130)¹⁶

Christian Courtis aponta que a Declaração Universal não criou um regime diferenciado de obrigações para os direitos civis e políticos e para os direitos econômicos, sociais e culturais e, por isso, criou o entendimento de que todos os direitos condicionam-se ao desenvolvimento progressivo¹⁷.

É importante notar que o sistema internacional de proteção dos direitos humanos é integrado por tratados internacionais de proteção que refletem a

¹⁴ Idem.

¹⁵ Espiell, Hector Gros. **Los derechos económicos, sociales y culturales en el sistema interamericano**. San José: Libro Libre, 1986, p. 16.

¹⁶ Ibidem, p.17.

¹⁷ COURTIS, Christian. **Los derechos económicos, sociales y culturales**: Contribución a Historia de los Derechos Fundamentales, Universidad de Buenos Aires/Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, s.d., inédito.I. p. 54.

consciência ética contemporânea compartilhada pelos Estados, na medida em que invocam o consenso internacional acerca de parâmetros mínimos de proteção¹⁸.

André de Carvalho Ramos assevera que os Tratados de direitos humanos estabelecem obrigações cujo objeto e fim são a proteção de direitos fundamentais da pessoa humana e que tal característica faz com que as normas internacionais de direitos humanos possuam a chamada natureza objetiva¹⁹. Essa natureza implica no reconhecimento de que sua interpretação não deve ser feita sempre em prol dos Estados, mas sim, no sentido da proteção dos indivíduos.

A partir da conjugação dos fatores de historicidade e universalidade os direitos humanos consagram-se na realidade jurídica como direitos naturais universais e, posteriormente como direitos positivos universais, motivo pelo qual não poderiam ser reduzidos à esfera da soberania de apenas um Estado²⁰.

Flavia Piovesan ressalta que ao constituir tema de legítimo interesse internacional, os direitos humanos transcendem e extrapolam o domínio reservado do Estado ou a competência nacional exclusiva²¹. O entendimento de Antônio Augusto Cançado Trindade também vai por essa direção. Para ele, o desenvolvimento histórico da proteção internacional dos direitos humanos gradualmente superou barreiras do passado ao passo que se compreendeu que a proteção dos direitos básicos da pessoa humana não se esgota na atuação do Estado e na pretensão e competência nacional exclusiva²².

Assim, quando os direitos humanos transpõem a soberania estatal para se situarem em um plano de interesse mundial, passam a gerar deveres e obrigações aos Estados perante as Organizações Internacionais responsáveis pela estruturação de mecanismos destinados à supervisão, controle e verificação do respeito à ordem global estabelecida²³.

Autores como Kathryn Sikkink observam que o direito internacional dos direitos humanos pressupõe como legítima e necessária a preocupação dos atores estatais e não estatais a respeito do modo pelo qual os habitantes de outros Estados

¹⁸ Ibidem, p.24.

¹⁹ RAMOS, André de Carvalho. **Responsabilidade Internacional por Violação dos Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p.37.

²⁰ CONTIPELLI, Ernani; SILVEIRA, Vladimir Oliveira da. **Direitos econômicos... cit.**, p. 2578

²¹ PIOVESAN, Flavia. **Direitos Humanos e Direito Constitucional Internacional**. São Paulo: Max Limonad. 1996, p. 31.

²² CANÇADO TRINDADE, A.A.. **A Proteção Internacional dos Direitos Humanos**. Fundamentos e Instrumentos básicos. São Paulo: Editora Saraiva, 1991, p. 04.

²³ CONTIPELLI, Ernani; SILVEIRA, Vladimir Oliveira da. **Direitos econômicos...cit.**, p. 2579

são tratados²⁴. Para ela, os direitos individuais básicos não são do domínio exclusivo do Estado, mas constituem uma legítima preocupação da comunidade internacional²⁵.

Desta forma, fortaleceu-se a ideia de que a proteção dos direitos humanos não deve se limitar ao domínio reservado do Estado. Isso acabou apontando para duas consequências apresentadas por Flavia Piovesan como a revisão da noção tradicional de soberania absoluta do Estado. Assim, essa soberania passa a sofrer um processo de relativização, transitando de uma concepção *hobbesiana* de soberania centrada no Estado para uma concepção *kantiana* de soberania centrada na cidadania universal, e, também, como a cristalização da ideia de que o indivíduo deve ter direitos protegidos na esfera internacional na condição de sujeito de direito²⁶.

Outro passo importante no entendimento dos direitos econômicos sociais e culturais é o problema enfrentado no plano fático, em razão do seu deslocamento do plano abstrato.

A concretização dos direitos humanos encontra, ainda, diversas barreiras que na grande maioria das vezes são políticas e que dificultam sua transformação em realidade, prejudicando o aperfeiçoamento social.

Nesse sentido, importante destacar a compreensão posta por Maria Victoria Benevides, de que atualmente há um processo de negação dos direitos sociais arduamente conquistados, na medida em que prospera a defesa de um “Estado mínimo²⁷”.

Para ela, historicamente, o reconhecimento dos direitos econômicos e sociais se deu de forma quase que precária, eis que apesar de proclamados não foram devidamente acompanhados de garantias eficazes. Esses seriam, portanto, os direitos das classes ou grupos despossuídos, sem poder econômico, sem autonomia cultural, sem poder político²⁸. Assim,

²⁴ SIKKINK, Kathryn. Human Rights, Principled Issue-Networks, and Sovereignty in Latin America. In: **International Organizations**. Massachusetts: IO Foundation/Massachusetts Institute of Technology, 1993, p. 413.

²⁵ *Ibidem*, p. 441.

²⁶ PIOVESAN, Flavia. **Direitos sociais, econômicos e...** cit., p. 23.

²⁷ BENEVIDES, Maria Victoria. **A questão Social no Brasil** – os direitos econômicos e sociais como direitos fundamentais, p.3.

²⁸ *Ibidem*, p.3.

O grande problema dos direitos humanos é a sua não efetividade, pois sua defesa dependerá sempre da institucionalização de um sistema de poder, de uma posição de poder na sociedade. Objeto dos direitos econômicos e sociais são políticas públicas ou programas de ação governamental, que visam a suprimir carências sociais. Os titulares desses direitos são os grupos carentes ou despossuídos – como sujeito coletivo, ou individualmente, para todas as pessoas que os compõem. É o que ocorre, por exemplo, com os direitos trabalhistas – de fruição coletiva e individual. O sujeito passivo de tais direitos sociais é o Estado, ou os particulares que detêm poder econômico – também no caso dos direitos trabalhistas e dos direitos de acesso à propriedade²⁹.

Existe, pois, uma clara deturpação na crença de que os direitos humanos se reduzem às liberdades individuais do liberalismo clássico e, portanto, não se consideram como direitos fundamentais os direitos sociais e os de solidariedade universal³⁰.

Nesse mesmo ponto, Flavia Piovesan aponta para a necessidade de reforçar a responsabilidade do Estado na implementação dos direitos econômicos, sociais e culturais diante dos graves riscos do processo de desmantelamento das políticas públicas estatais na esfera social, de onde surge a necessidade de se redefinir o papel do Estado, reforçando sua responsabilidade na implementação desses direitos³¹.

A compreensão dos direitos econômicos, sociais e culturais demanda, portanto que se recorra ao direito ao desenvolvimento. Celso Lafer afirma que no campo dos valores, em matéria de direitos humanos, a consequência de um sistema internacional de polaridades definidas foi a batalha ideológica entre os direitos civis e políticos como herança liberal patrocinada pelos Estados Unidos e os direitos econômicos, sociais e culturais como herança social patrocinada pela então União Soviética³².

É justamente nesse cenário que é possível verificar o esforço dos Estados do “Terceiro Mundo” em elaborar uma identidade cultural própria, propondo direitos de identidade cultural coletiva, como o direito ao desenvolvimento. Para Amartya Sen, o desenvolvimento deve ser concebido como um processo de expansão das liberdades reais de que as pessoas podem usufruir³³.

²⁹ Ibidem, p.4.

³⁰ Idem.

³¹ PIOVESAN, Flavia. **Direitos sociais, econômicos...** p. 26

³² LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos:** um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

³³ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

Asbjørn Eide e Allan Rosas frisam que levar os direitos econômicos, sociais e culturais a sério implica, ao mesmo tempo, um compromisso com a integração social, a solidariedade e a igualdade. Os autores afirmam também que as necessidades fundamentais não devem ficar condicionadas à caridade de programas e políticas estatais, mas sim definidas enquanto direitos³⁴.

A efetivação dos direitos econômicos, sociais e culturais, portanto, não é apenas uma obrigação moral dos Estados, mas uma obrigação jurídica, que possui por fundamento os tratados internacionais de proteção de direitos humanos, em especial o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Desta forma, os Estados têm o dever de respeitar, proteger e implementar estes direitos conforme enunciados no Pacto³⁵.

Para elucidar a questão, em relatório apresentado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas em matéria de Direitos Humanos, em julho de 2013, é possível identificar a preocupação do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais na forma pela qual as medidas de austeridade adotadas pelos Estados como resultados das crises econômicas no pós-2008 ameaçam a promoção dos direitos econômicos, sociais e culturais³⁶.

O Comitê aponta que medidas de austeridade colocam em risco o respeito aos princípios inerentes aos direitos humanos, quais sejam: não retrocesso, realização progressiva, não discriminação e *standard* mínimo obrigatório. Em razão disso, em 2012 uma carta foi enviada aos Estados para reforçar a obrigação assumida por eles de utilizar o máximo de recursos possíveis para garantir que os direitos econômicos, sociais e culturais não sejam vilipendiados, mesmo em tempos de crise.

O referido relatório, apresentado na Assembleia Geral das Nações Unidas por meio da resolução 48/141, aponta, não obstante, que

[...]os Estados deveriam apresentar justificativas para a adoção das medidas de austeridade – denominada pelo comitê como medida retrógrada. Desta forma, a fim de comprovar o compromisso com o respeito aos direitos humanos mesmo na adoção de medidas de austeridade, o Estado deve demonstrar: (i) existência de um interesse estatal convincente; (ii) necessidade, razoabilidade, duração e proporcionalidade das medidas;

³⁴ EIDE, Asbjorn & Rosas, Allan. **Economic, Social and Cultural Rights: A Universal Challenge**. In: A. Eide et al., 1995, p. 17.

³⁵ Ibidem, p.37.

³⁶ Economic and Social Council. **Report of the United Nations High Commissioner for Humans Rights**. 2013, p.03.

(iii) o esgotamento de medidas alternativas e menos restritivas; (iv) natureza não discriminatória das medidas propostas; (v) proteção de um standard mínimo dos direitos; e, por fim, (vi) participação dos grupos e indivíduos afetados no processo de decisão das medidas a serem tomadas³⁷.

Assim, entende-se que o Estado não pode justificar medidas de austeridade simplesmente se referindo à necessidade de ajuste fiscal. É necessário mostrar que as medidas de austeridade são necessárias para a proteção da totalidade dos direitos previstos na Convenção.

Entretanto, essas recomendações expressas pelo Comitê, apesar do tom progressista na defesa dos direitos econômicos, sociais e culturais, acabam por não ter muito efeito prático, eis que muitos Estados constantemente adotam medidas de austeridade sem qualquer comprometimento com o respeito de direitos econômicos, sociais e culturais.

Para além das recomendações feitas pelas Nações Unidas em matérias de direito econômicos, sociais e culturais, e deixando para um momento posterior a análise da exigibilidade e justiciabilidade desses direitos, é importante aumentar o lastro de significação desses direitos humanos, o que se faz em seguida.

2.2 DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS: EFETIVIDADE COMPARADA AOS DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS.

Para entender o aparato argumentativo que visa sustentar os direitos econômicos e sociais enquanto direitos fundamentais faz-se necessário compreender, sobretudo, os argumentos usados pelos opositores da aplicação judicial dos direitos econômicos, sociais e culturais.

Destaca-se, então, que o aspecto fundamental dessa oposição é baseado na diferença entre a natureza desses direitos e a natureza dos direitos civis e políticos.

³⁷ "Where austerity measures result in retrogressive steps affecting the realization or implementation of human rights, the burden of proof shifts to the implementing State to provide justification for such retrogressive measures. In ensuring compliance with their human rights obligations when adopting austerity measures, States should demonstrate: (1) the existence of a compelling State interest; (2) the necessity, reasonableness, temporariness and proportionality of the austerity measures; (3) the exhaustion of alternative and less restrictive measures; (4) the non-discriminatory nature of the proposed measures. (5) protection of a minimum core content of the rights; and (6) genuine participation of affected groups and individuals in decision-making process". Traduzido livremente de Idem.

Essa pretensa distinção entre os direitos civis e políticos em relação aos econômicos, sociais e culturais se daria, inicialmente, pelo suposto caráter de obrigatoriedade negativa do primeiro gênero de direitos, ao passo que os direitos econômicos, sociais e culturais implicariam o nascimento de obrigações positivas que deveriam ser liquidadas com recursos públicos, conforme argumenta Friedrich Hayek³⁸. As obrigações negativas se esgotariam, portanto, em um não fazer por parte do Estado, como, por exemplo, não deter arbitrariamente as pessoas, não aplicar penas sem julgamento prévio, não restringir a liberdade de expressão, não violar a correspondência nem os papéis privados dos indivíduos, não interferir na propriedade privada, entre outros modelos de direitos civis e políticos.

A estrutura dos direitos econômicos, sociais e culturais se caracterizaria, por sua vez, na obrigação do Estado em prestar atendimento positivo, ou seja, fazer algo. Não bastaria, para garantir a tutela desses direitos, a simples não interveniência estatal.

Extrai-se, portanto, que no caso dos direitos civis e políticos, bastaria limitar a atividade do Estado, proibindo sua atuação em algumas áreas, enquanto que no caso dos direitos econômicos, sociais e culturais, o Estado deveria necessariamente alocar recursos para prestar os serviços exigidos, de forma positiva. Também é possível perceber outra tentativa de diferenciação que consiste em correlacionar um tipo específico de obrigação ao Estado com cada categoria de direitos. Desta forma, para alguns autores, como Manuel Garretón Merino³⁹ e Asbjørn Eide⁴⁰, aos direitos civis e políticos correspondem obrigações de resultado, enquanto aos direitos econômicos, sociais e culturais correspondem apenas obrigações de conduta.

Nesse mesmo sentido, Alexandrino José de Melo aponta que certos direitos humanos são direitos cuja configuração não está puramente dependente de uma interpretação jurídica das respectivas normas enunciadoras (ou das normas internas que as complementem). Nesse sentido, seria possível verificar, essencialmente, direitos ou dimensões de direitos dependentes de opções políticas; e direitos ou

³⁸ HAYEK, Friedrich. **Law, Legislation and Liberty**. Chicago: The University of Chicago Press, 1979, vol. 2, cap. 9, p. 101.

³⁹ GARRETÓN Merino, R., La sociedad civil como agente de promoción de los derechos económicos, sociales y culturales. In: **IIDH – Estudios Básicos de Derechos Humanos V**, p. 59. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1996, p. 59.

⁴⁰ EIDE, A. Future Protection of Economic and Social Rights in Europe. In: A. BLOED et al. (ed.), **Monitoring Human Rights in Europe: Comparing International Procedures and Mechanisms**. Dordrecht, Boston/Londres: Martinus Nijhoff, 1993, pp. 187-219.

dimensões de direitos dependentes não só de opções políticas como também de disponibilidades financeiras do Estado⁴¹.

Jorge Reis Novais defende que quando se qualifica um direito como social, considera-se a dimensão principal do direito ou o direito a título principal. Para ele, estes direitos envolvem um requisito essencial que é a disposição pelo Estado de recursos financeiros objetivamente exigidos para sua realização. Daí decorreria, segundo o autor, a consequência lógica de que, numa situação de escassez de recursos, a realização dos direitos sociais envolve uma definição de prioridades, de opções políticas, acerca da canalização dos recursos disponíveis, mas pressupõe também, ainda, os necessários gradualismo e flexibilidade de realização desses direitos⁴².

De acordo com Victor Abramovich, contudo, essas distinções possuem como base uma visão distorcida e naturalista do papel e do funcionamento da máquina estatal, que coincide com a posição de um Estado mínimo, responsável por garantir apenas justiça, segurança e defesa⁴³. Ele aponta ainda que até para pensadores mais típicos de economia política clássica, como Adam Smith e David Ricardo, era mais do que óbvia a inter-relação entre as supostas obrigações negativas do Estado e uma longa série de obrigações positivas vinculadas à manutenção das instituições políticas, judiciais, de segurança e defesa, condição necessária para o exercício da liberdade individual.

Necessário apontar, sobretudo, que mesmo certos direitos que podem parecer se ajustar com mais facilidade à caracterização de obrigação negativa acarretam intensa atividade estatal para evitar que agentes do próprio Estado, ou mesmo particulares, interfiram nessa liberdade. Desta maneira, o cumprimento das funções necessárias ao exercício desses direitos implicaria obrigações positivas caracterizadas pela alocação de recursos, não bastando a mera abstenção do Estado⁴⁴.

⁴¹ ALEXANDRINO, José Melo. **Hermenêutica dos direitos humanos**. In: O Discurso dos Direitos, Coimbra, 2011, p. 19.

⁴² NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos Sociais – Teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais**, Coimbra, Coimbra Editora, 2010, p. 59.

⁴³ ABRAMOVICH, Víctor. Linhas de trabalho em direitos econômicos, sociais e culturais: instrumentos e aliados. SUR: **Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 2, n. 2, p. 189-223, jan./jun. 2005, p. 190.

⁴⁴ HOLMES, Stephen & SUNSTEIN, Cass R. **The Cost of Rights – Why Liberty Depends on Taxes**. Nova York, W.W. Norton, 1999, p. 11.

Cass Sunstein e Stephen Holmes argumentam que sempre há custos inerentes ao exercício do direito e que esses custos não tem apenas natureza financeira, mas também decorrem de custos de oportunidade derivados da proteção de pretensões jurídicas que excluem outras. Os autores apontam também que considerações de cunho orçamentário estão na raiz de qualquer discussão sobre o próprio conceito de direito subjetivo⁴⁵.

A existência concreta de um direito, portanto, somente pode ser afirmada se existem remédios jurídicos capazes de assegurá-lo efetivamente, o que exige custeio de instituições operacionalmente eficientes, com quadro de funcionários, e recursos físicos, logísticos, financeiros e técnicos suficientes para o bom exercício de sua função⁴⁶. Por essa razão, Sunstein e Holmes afirmam que

Os direitos são custosos porque os instrumentos necessários para a sua implementação são caros. Direitos possuem execução dispendiosa, especialmente quando realizados de forma uniforme e justa, e, ainda, tornam-se vazios na medida em que ficam sem garantia. Desta forma, quase todos os direitos implicam um dever correlativo, e os deveres são levados a sério apenas quando o abandono é punido pelo poder público que se baseia na bolsa pública. Não existem direitos legalmente exigíveis na ausência de obrigações legalmente exigíveis, razão pela qual o direito só pode ser permissivo ao ser simultaneamente obrigatório. Ou seja, a liberdade pessoal não pode ser assegurada apenas pela limitação da interferência do governo com a liberdade de ação e associação. Nenhum direito é simplesmente um direito de não ser incomodado pelo aparato estatal. Todos os direitos são reivindicações de uma resposta afirmativa do governo⁴⁷.

Abramovich e Novais convergem ao apontarem nos direitos sociais a existência de direitos negativos e positivos face ao Estado. Nesse plano, os direitos sociais envolvem também direitos ou deveres de o Estado não interferir ou não afetar negativamente o acesso já garantido, subjetivado ou não, a tais bens ou direitos⁴⁸.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 19.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 43.

⁴⁷ "Rights are costly because remedies are costly. Enforcement is expensive, especially uniform and fair enforcement; and legal rights are hollow to the extent that they remain unenforced. Formulated differently, almost every right implies a correlative duty, and duties are taken seriously only when dereliction is punished by the public power drawing on the public purse. There are no legally enforceable rights in the absence of legally enforceable duties, which is why law can be permissive only by being simultaneously obligatory. That is to say, personal liberty cannot be secured merely by limiting government interference with freedom of action and association. No right is simply a right to be left alone by public officials. All rights are claims to an affirmative governmental response". Traduzido livremente de *Ibidem*, p. 43-44.

⁴⁸ NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos Sociais** – Teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais, Coimbra, Coimbra Editora, 2010, p.63.

Em relação à concepção teórica, há que se notar uma repaginação dos direitos considerados classicamente enquanto civis e políticos ao adquirirem um irrefutável aspecto social. Exemplo disso verifica-se no artigo 21.1 da Convenção Americana de Direitos Humanos ao referir que toda pessoa tem direito ao uso e gozo de seus bens, apontando ainda que a lei pode subordinar esse uso e gozo ao interesse social⁴⁹, demonstrando a perda do caráter absoluto do direito de propriedade com base no interesse social.

Aponta-se, por conta dessa reinterpretação do ponto de vista social no catálogo de direitos civis e políticos, uma interdependência destes ditos direitos civis e políticos com os direitos econômicos, sociais e culturais no sentido de em muitos casos as violações dos primeiros afetam também os segundos, sendo verdadeiro também o sentido contrário⁵⁰.

E, de acordo com Abramovich, o limite entre uma categoria e outra é tênue, eis que quando não existem mecanismos de tutela judicial dos direitos econômicos, sociais e culturais no direito interno dos Estados, ou no Sistema Internacional de Proteção aos Direitos Humanos, uma estratégia indireta consiste em reformular as obrigações sujeitas à justiça do Estado em matéria de direitos civis e políticos, de modo a discutir a violação por esse via⁵¹.

Nesse mesmo sentido, Flavia Piovesan indica que a garantia dos direitos civis e políticos é condição para a observância dos direitos econômicos, sociais e culturais, eis que quando um deles é violado, os demais também o são. Destarte, para a autora, os direitos humanos compõem uma unidade indivisível, interdependente e inter-relacionada capaz de conjugar p catálogo de direitos civis e políticos ao catálogo de direitos econômicos, sociais e culturais⁵².

Ainda segundo Víctor Abramovich, seria possível afirmar que o registro de um direito ao catálogo de direitos civis e políticos, ou ao de direitos econômicos, sociais e culturais, possui um valor heurístico, ordenador, classificatório. No entanto, uma conceituação mais rigorosa levaria a admitir um *continuum* de direitos, no qual o espaço de cada direito estaria determinado pelo peso simbólico do componente de obrigações positivas ou negativas nele delineadas⁵³.

⁴⁹ Organização dos Estados Americanos: **Convenção Americana de Direitos Humanos**, 1969.

⁵⁰ ABRAMOVICH, Víctor. Op. cit., p. 192.

⁵¹ Ibidem, p. 193.

⁵² PIOVESAN, Flavia. **Direitos sociais, econômicos...cit.**, p. 22.

⁵³ ABRAMOVICH, Víctor. Op. cit., p. 194.

Desta maneira, para o autor, direitos claramente passíveis de serem caracterizados segundo obrigações negativas do Estado ficariam enquadrados no plano dos direitos civis e políticos, ao passo que alguns direitos que em sua essência seja possível perceber obrigações positivas por parte do Estado estariam contidos no catálogo de direitos econômicos sociais e culturais. Haveria ainda, um espaço intermediário destinado ao espectro de direitos que conjugam uma combinação de obrigações positivas e negativas em graus diversos⁵⁴.

Autores como Van Hoof e Asbjørn Eide propõem um esquema interpretativo que consiste em assimilar níveis de obrigações estatais que caracterizariam o complexo identificador de cada direito, independentemente da sua atribuição ao conjunto de direitos civis e políticos ou ao de direitos econômicos, sociais e culturais⁵⁵.

Para Van Hoof, pois, seria possível discernir quatro níveis de obrigações, quais sejam: obrigações de respeitar, de proteger, de garantir e de promover o direito em questão. O autor aponta que

As obrigações de respeitar se definem pelo dever do Estado de não interferir nem obstaculizar ou impedir o acesso ao desfrute dos bens que constituem o objeto do direito. As obrigações de proteger consistem em evitar que terceiros interfiram, obstaculizem ou impeçam o acesso a esses bens. As obrigações de garantir pressupõem assegurar que o titular do direito tenha acesso ao bem quando não puder fazê-lo por si mesmo. As obrigações de promover se caracterizam pelo dever de criar condições para que os titulares do direito tenham acesso ao bem⁵⁶.

Para Abramovich, esse raciocínio de níveis de obrigações proposto por Van Hoof é muito bem aplicável a todo o espectro de direitos, sejam eles classificados como direitos civis e políticos ou como direitos econômicos, sociais e culturais. Exemplo disso é o fato de boa parte do trabalho dos organismos de direitos humanos e dos órgãos internacionais de aplicação das normas internacionais de direitos humanos em matéria de direito à vida e direito à integridade física e psíquica ser classificada enquanto direitos civis e políticos, o que consiste em reforçar os aspectos vinculados às obrigações de proteger e satisfazer os direitos⁵⁷.

⁵⁴ Ibidem, p. 194.

⁵⁵ VAN HOOF, G. H. J. **The Legal Nature of Economic, Social and Cultural Rights: A Rebuttal of some Traditional Views**, 1984, p, 99.

⁵⁶ Ibidem, p. 99.

⁵⁷ ABRAMOVICH, Víctor. Op. cit., p. 195.

A fim de aprofundar a noção do complexo de obrigações positivas e negativas do qual os direitos civis e políticos e direitos econômicos, sociais e culturais fazem parte, é preciso combater a ideia que provém de certo automatismo de que as obrigações positivas do Estado estão vinculadas à obrigação de dispor de fundos. As obrigações positivas não se esgotam em ações que se resumem a dispor de reservas orçamentárias para oferecer uma prestação de serviços⁵⁸.

Partindo dessa premissa – de que é possível para o Estado assegurar o gozo de um direito por meio de diferentes meios e com a participação ativa de outros sujeitos obrigados – Abramovich postula uma diferenciação no complexo de obrigações que um direito pode abranger.

Existem certos direitos que se caracterizam pela obrigação do Estado de estabelecer algum tipo de regulamentação, sem a qual o exercício de um direito não tem sentido. Assim, a obrigação estatal não se vincula à transferência de fundos ao beneficiário da prestação, mas, precisamente, ao estabelecimento de normas que concedam relevância a uma determinada situação⁵⁹.

Os exemplos citados pelo autor, e tão necessários para a elucidação da diferenciação proposta, mostra-se no direito a associar-se livremente, que implica a obrigação estatal de dar relevância ou reconhecimento jurídico à associação que resultar do exercício desse direito. Também, o direito político de eleger pressupõe a possibilidade de eleger entre diferentes candidatos, o que implica uma regulamentação que assegure a possibilidade de vários candidatos representarem partidos políticos e se candidatarem às eleições.

Sendo assim, o gozo desses direitos implica em um complexo de normas estabelecendo consequências jurídicas relevantes, resultantes de sua permissão original⁶⁰.

Em outros casos, segundo Abramovich, a obrigação exige que uma regulamentação estabelecida pelo Estado limite ou restrinja os poderes dos cidadãos ou lhes imponha obrigações de algum tipo. Para ele, as legislações vinculadas aos direitos trabalhistas e sindicais compartilham dessa característica. A política de estabelecimento de um salário mínimo, por exemplo, teria pouco sentido se fosse exigíveis do Estado apenas quando ele atua enquanto empregador. Nesse

⁵⁸ Ibidem, p. 196.

⁵⁹ Idem.

⁶⁰ Ibidem, p. 197.

sentindo, nas economias de mercado, o conteúdo dessas obrigações estatais consiste em estabelecer uma regulamentação que se estenda a empregadores privados⁶¹.

Por fim, o Estado pode cumprir sua obrigação fornecendo serviços à população, de forma exclusiva ou em modalidades de garantia mista que incluam, além de um aporte estatal, regulamentação que contemplem os cidadãos afetados por restrições, limitações ou obrigações.

Desta forma, as medidas estatais de cumprimento das obrigações positivas podem assumir múltiplos aspectos, que são: organização de um serviço público; oferta de um programa de desenvolvimento e capacitação; estabelecimento de formas escalonadas público/privada de cobertura; administração pública de créditos diferenciais; criação de subsídios; realização de obras públicas; prestação de benefícios fiscais ou isenções de impostos⁶².

Os direitos econômicos, sociais e culturais caracterizam-se, então, por envolverem um amplo espectro de obrigações estatais. Contudo, não é verdadeira a afirmação de que são escassas as possibilidades de aplicabilidade judiciais desses direitos. Cada tipo de obrigação oferece um leque de ações possíveis que não desde a denúncia do descumprimento de obrigações negativas, passando por diversas formas de controle do cumprimento de obrigações negativas, até chegar à exigência de cumprimento de obrigações positivas descumpridas pelo Estado⁶³.

2.3 EXIGIBILIDADE DOS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS

Antes de adentrar na análise dos instrumentos que possibilitam a demanda dos direitos econômicos, sociais e culturais, tema dedicado ao segundo capítulo desse trabalho, é preciso aprofundar o estudo das razões que amparam a exigibilidade desses direitos.

Importante destacar, também de forma preliminar, que Christian Courtis e Victor Abramovich, na obra *Los derechos sociales como derechos exigibles*, alertam para a diferença existente entre os “direitos sociais” e os “direitos econômicos, sociais e culturais”. Para eles, os direitos sociais encontram-se positivados no

⁶¹ Ibidem, p. 197.

⁶² Ibidem, p. 198.

⁶³ Idem.

ordenamento jurídico nacional, ao passo que os direitos econômicos, sociais e culturais estão inseridos pelo direito internacional dos direitos humanos, e são assim denominados devidos a ocorrência da sua judicialização internacional. Contudo, apontam os autores que essa diferença não traz prejuízos na aplicação desses direitos⁶⁴.

A exigibilidade dos direitos sociais é trabalhada por diferentes autores. Malcolm Langford aponta que a exigibilidade dos direitos sociais se forma em razão da estrutura jurídica por qual é construído um ordenamento jurídico⁶⁵. Carlos Luiz Strapazzon, por sua vez, entende que os direitos sociais são exigíveis porque são direitos positivados, apresentados, portanto, como expectativas imperativas de atuação do Estado⁶⁶. Flavia Piovesan também reconhece a existência da exigibilidade para os direitos sociais, característica que se reforça, segundo ela, por meio das disposições trazidas tanto pelo Direito Constitucional quanto pelo Direito Internacional dos direitos humanos⁶⁷.

Para Courtis, a exigibilidade que ocorre perante um Tribunal é a denominada exigibilidade judicial dos direitos econômicos, sociais e culturais, que se constitui com a possibilidade dos titulares de direitos que tiveram ou consideraram ameaçados ou violados seus direitos demandarem ações judiciais para a exigência de remédios legais ou reparação da violação produzida⁶⁸.

Ao tratar da exigibilidade dos direitos econômicos, sociais e culturais, Abramovich e Courtis aduzem que para ser considerados plenos, com o devido reconhecimento universal, devem superar obstáculos que impossibilitem a sua justiciabilidade, ou possibilidade de ir a juízo e exigir o cumprimento das prestações decorrentes da existência dos direitos sociais⁶⁹.

⁶⁴ ABRAMOVICH, Victor; COURTIS, Christian. **Los derechos sociales como derechos exigibles**. Prólogo de Luigi Ferrajoli, 2. ed. Madrid: Trotta, 2004, p. 120-121.

⁶⁵ LANGFORD, M. Judicialização dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais no Âmbito Nacional: uma análise Sócio Jurídica. SUR. **Revista Internacional dos Direitos Humanos**, v. 6, nº11. Dez. 2009. Semestral. Edição em Português, p.99-133.

⁶⁶ STRAPAZZON, Carlos Luiz; CAVALHEIRO, Andressa Fracaro. Nova fase dos direitos de seguridade social: um recomeço. In: Strapazzon, C.L.; Serramalera, M.B. **Direitos Fundamentais em Estados Compostos** (Org). Chapecó: Unoesc, 2013, p.231-266

⁶⁷ PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 11.ed. rev.ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 33-42.

⁶⁸ COURTIS, Christian. Critérios de Justicialidade dos direitos econômicos, sociais e culturais: uma breve exploração. In: NETO, Cláudio Pereira de Souza; SARMENTO, Daniel. (Coordenadores) **Direitos Sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie**. 2.ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010, p. 487.

⁶⁹ ABRAMOVICH, Victor; COURTIS, Christian. **Los derechos sociales...cit.**, p. 37.

Desta maneira, a existência de um direito social como direito pleno não é caracterizada simplesmente pela conduta cumprida pelo Estado, mas pela existência de algum poder jurídico que compreenda a ação do titular do direito, entregando-lhe uma sentença que obrigará a parte inadimplente a cumprir sua obrigação exigida pelo direito⁷⁰.

Nesse sentido, a exigibilidade judicial dos direitos econômicos, sociais e culturais torna-se exercível, em um primeiro momento, quando as estruturas do ordenamento jurídico nacionais dispõem de normas que trazem essa possibilidade. Contudo, em outros casos, essa possibilidade se forma quando os Estados se tornam signatários de compromissos internacionais, Pactos, Convenções ou Tratados Internacionais. Essas normas, então, integram-se ao ordenamento interno e conferem ao Estado o dever de observação e efetivação.

O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1966, consagrou-se como importante instrumento jurídico ao viabilizar o reconhecimento da proteção dos direitos econômicos, sociais e culturais no âmbito internacional. De acordo com Flavia Piovesan, o objetivo do pacto era a adoção de uma linguagem de direitos que implicasse obrigações para os Estados signatários, eis que, assim, seria possível haver a responsabilização estatal pela instância internacional no caso de violação aos direitos consagrados pelo Pacto⁷¹.

Para Abramovich e Courtis, os órgãos interpretativos do Pacto Internacionais dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais desempenham a importante função de trazer diretrizes para serem seguidas e observadas pelos Estados. Entre esses instrumentos estão o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, os Princípios de Limburgo e de Maastricht.

Para os autores, por meio do exercício interpretativo das orientações proferidas pelo Comitê e dos instrumentos legais de caráter interpretativo é possível identificar três modalidades de obrigações genéricas dos Estados⁷².

A primeira delas seria a obrigação de adotar medidas imediatas. O artigo 2.1 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais dispõe que os Estados se comprometem a adotar medidas até o máximo dos recursos disponíveis

⁷⁰ Ibidem, p. 38.

⁷¹ PIOVESAN, Flavia. **Direitos humanos e o... cit.**, p. 174.

⁷² ABRAMOVICH, Victor, COURTIS, Christian. **Direitos sociais são exigíveis**. Dom Quixote: Porto Alegre, 2011, p.99.

para conseguir, de forma progressiva e por todos os meios apropriados, a plena efetividade dos direitos reconhecidos no Pacto⁷³.

Sendo assim, os autores apontam que

a obrigação de adotar medidas imediatas faz com que o Estado demonstre quais serão as ações que serão colocadas em prática para a efetivação dos direitos sociais, e essas ações devem ser planejadas de modo a garantir a realização dentro de período razoável de tempo. Ainda, os autores argumentam que as ações e medidas adotadas pelo Estado possibilitam que o mesmo construa ações para cumprir as observações abrangidas pelo Pacto, de modo que caso não haja movimentação do Estado, este deverá justificar a sua inércia⁷⁴.

Cabe destacar, ainda, que o Estado possui plena liberdade para escolher as medidas a serem adotadas, mas ele deverá expor em seu relatório, de forma fundamentada, os motivos pelos quais fez a opção por uma e não por outra medida. O Comitê, por sua vez, deverá apontar se as medidas utilizadas pelo Estado são compatíveis com a implementação desses direitos⁷⁵.

A segunda modalidade apontada por Abramovich e Courtis seria a obrigações de garantir níveis essenciais de direitos. Nesse sentido, os Estados estariam incumbidos de assegurar obrigações mínimas com o objetivo de satisfazer níveis essenciais para cada um dos direitos⁷⁶.

Determinados direitos exigirão a implementação de medidas, o que demandará, em alguns casos, uma ação positiva do Estado e, em outros bastará que o Estado não coloque em atividade ações retrocessivas. Isso dependerá, segundo os autores, do nível de garantia que determinado direito possui no Estado em questão⁷⁷.

A terceira modalidade, por fim, diz respeito à obrigação de progressividade e à vedação ao retrocesso. Abramovich e Courtis apontam que os direitos econômicos, sociais e culturais são direitos perecíveis, de modo que ao não serem implementados, perdem a sua razão de existência, ou seja, são direitos que requerem concretização e não comportam a utilização de ações regressivas⁷⁸.

⁷³ Ibidem, p.100

⁷⁴ Ibidem, p.101.

⁷⁵ Ibidem, p.103.

⁷⁶ Ibidem, p.112.

⁷⁷ Ibidem, p.113.

⁷⁸ Ibidem, p.117.

O artigo 2.1 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais enfatiza, também, a obrigação estatal de estar em constante movimentação para a efetivação desses direitos, vejamos:

Artigo 2.1. Cada um dos Estados Partes no presente Pacto compromete-se a agir, quer com o seu próprio esforço, quer com a assistência e cooperação internacionais, especialmente nos planos econômico e técnico, no máximo dos seus recursos disponíveis, de modo a assegurar progressivamente o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto por todos os meios apropriados, incluindo em particular por meio de medidas legislativas⁷⁹.

Destaca-se, que ao expressar a progressividade, o Pacto levou em consideração as dificuldades naturais que os Estados enfrentam na realização dos direitos econômicos, sociais e culturais. Para eles, porém, esses problemas não devem ser o principal elemento argumentativo do Estado para fins de omissão em relação a esses direitos⁸⁰.

A implementação de ações que visam a concretização dos direitos econômicos, sociais e culturais implicará, quase que necessariamente, na questão do progresso, o que para Abramovich e Courtis acarreta na obrigação estatal de melhorar as condições de gozo e exercício desses direitos⁸¹.

Assim, o Estado compromete-se com o exercício da progressividade, não admitindo, portanto, a existência de retrocesso em matéria de direitos econômicos, sociais e culturais. Constatada a implementação por parte do Estado de medidas “regressivas” em face desses direitos, as mesmas estarão sujeitas a revisão judicial, tendo em vista que as atitudes do Estado contradizem ao compromisso internacional assumido⁸².

Os autores defendem, pois, a exigibilidade dos direitos econômicos, sociais e culturais:

[...] em algumas posições teóricas, as obrigações vinculadas aos direitos econômicos, sociais e culturais tendem a ser entendidas como simples orientações de políticas públicas dirigidas aos poderes políticos, de modo que – de acordo com essas visões – as possibilidades de revisão judicial das medidas tomadas sobre a matéria são mínimas. Como se vem

⁷⁹ BRASIL. Decreto nº 591, de 6 de Julho de 1992. **Promulga o Pacto Internacional Sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Brasília. 1992

⁸⁰ ABRAMOVICH, Victor, COURTIS, Christian. **Direitos sociais... cit.**, p. 117.

⁸¹ Idem.

⁸² Idem.

afirmando neste trabalho, acreditamos que se trata de uma posição não somente incorreta, mas também lesiva a potencialidade dos direitos econômicos, sociais e culturais que se pretende defender. A obrigação de não regressividade constitui justamente um dos parâmetros de julgamento das medidas adotadas pelo Estado em matéria de direitos econômicos, sociais e culturais que é diretamente aplicável ao Poder Judiciário⁸³.

Depreende-se desse posicionamento que os direitos econômicos, sociais e culturais deixaram, portanto, de ser considerados meramente como orientações políticas para instituírem-se como obrigações de natureza jurídica.

Não obstante, Abramovich e Courtis trabalham a dependência da atividade profissional dos juízes na construção da justiciabilidade dos direitos econômicos, sociais e culturais. A atuação dos juízes deveria seguir em conformidade com as determinações trazidas pelas Constituições e pelo Direito Internacional dos direitos humanos, evidenciando a demanda dos direitos sociais por realização prática⁸⁴.

Em razão de sua função e estruturação, o Poder Judiciário não seria o mais preparado para atender as complexas questões trazidas pelos direitos sociais. Essa atividade compatibiliza-se mais proximamente com os poderes políticos, porém quando o Poder Judiciário é provocado de maneira adequada, para os autores, ele torna-se uma chave transformadora que pode contribuir no desencadeamento e na formulação de políticas públicas específicas para esses direitos⁸⁵.

Para encerrar a questão pertinente à exigibilidade dos direitos econômicos, sociais e culturais nesse capítulo, faz-se necessário trazer ao trabalho a discussão iniciada na doutrina por Víctor Abramovich e Christian Courtis dos principais obstáculos que impossibilitam a constatação da exigibilidade judicial dos direitos aqui tratados.

O primeiro deles diz respeito aos problemas decorrentes da indeterminação da conduta devida, ou seja, a ausência de definição concreta do conteúdo dos direitos econômicos, sociais e culturais.

De acordo com os autores, quando uma Constituição ou um Tratado de Direito Internacional de Direitos Humanos dispõem sobre os mais diferentes tipos de

⁸³ Ibidem, p. 119.

⁸⁴ ABRAMOVICH, Víctor; COURTIS, Christian. **Los derechos sociales... cit.**, p. 118.

⁸⁵ Idem.

direitos, fazer a definição de quais são as prestação e abstenções devidas por cada tipo de direito torna-se uma tarefa muito difícil⁸⁶.

A indeterminação, portanto, constitui-se como óbice da justiciabilidade dos direitos econômicos, sociais e culturais na medida em que a exigência de um direito de âmbito judicial supõe a determinação de seu descumprimento. Contudo, essa determinação é impossibilitada, eis que a definição de conduta devida não é facilmente identificável e delimitada⁸⁷.

Contudo, sobre esse problema, os autores não hesitam em afirmar que a indeterminação do conteúdo dos direitos não se trata de um problema exclusivo dos direitos econômicos, sociais e culturais, representando um problema existente também nos direitos civis e políticos, por exemplo⁸⁸.

Também, a referida falta de especificação das normas que definem o conteúdo de muitos direitos econômicos, sociais e culturais ocorre em razão do procedimento típico adotado pelas normas constitucionais ou de tratados de direitos humanos que necessitam maior grau de generalidade⁸⁹.

Abramovich e Courtis aduzem que o detalhamento excessivo dos direitos ou princípios não representa um procedimento compatível com a função principal a ser exercida por esses institutos normativos⁹⁰.

A especificação da conduta devida como meio instrumental para a determinação de direitos econômicos, sociais e culturais torna-se possível por via regulamentar, jurisprudencial ou dogmática.⁹¹

Os autores argumentam, também, sobre a determinabilidade fática que se representa por meio da limitação da discricionariedade do Estado para optar entre os cursos de ação para efetivação desses direitos. Essa limitação ocorre por conta dos instrumentos internacionais de direitos econômicos, sociais e culturais que adotam como técnica de redação a descrição do resultado devido a ser alcançado⁹².

Abramovich e Courtis informam que a superação do obstáculo imposto pela indeterminação da conduta devida encontra-se na realização, por parte dos magistrados, de análises sobre as escolhas feitas pelo Poder Executivo na

⁸⁶ Ibidem, p. 122.

⁸⁷ ABRAMOVICH, Victor, COURTIS, Christian. **Direitos sociais... cit.**, p. 153.

⁸⁸ Idem.

⁸⁹ Ibidem, p. 156.

⁹⁰ Idem.

⁹¹ Ibidem, p. 257.

⁹² Ibidem, p. 157.

satisfação de um direito social. Também, por meio de juízos razoáveis e adequados os juízes poderão examinar a idoneidade das políticas públicas empregadas no desenvolvimento dos direitos sociais e poderão estender ou determinar para outros grupos as escolhas já tomadas pelo Poder Executivo⁹³.

O segundo problema relatado pelos autores na constatação da exigibilidade judicial dos direitos econômicos, sociais e culturais reside na auto restrição do Poder Judiciário em face às questões políticas e técnicas. Esse problema pode ser verificado, por exemplo, quando os juízes utilizam o seu poder de decisão para anular decisões consideradas políticas ou técnicas⁹⁴. Explicam os autores que casos concretos demandados judicialmente decorrentes de direitos econômicos, sociais e culturais que exijam do Estado uma prestação positiva podem gerar um entendimento por partes dos juízes de que essa competência seria do alcance de outros órgãos políticos, esquivando-se, portanto, do exercício dessa prerrogativa⁹⁵.

Abramovich e Courtis observam, no entanto, que esse posicionamento coloca em risco a exigibilidade dos direitos econômicos, sociais e culturais. A estratégia apresentada para a solução desse problema seria a demonstração de que não há definições definitivas sobre o caráter político e técnico de uma determinada questão. A linha demarcatória entre essas questões e as questões nitidamente jurídicas é, para os autores, “movediça”⁹⁶.

O Poder Judiciário desempenha, assim, um papel fundamental na concretização dos direitos econômicos, sociais e culturais, mesmo no caso dos países em que não há previsão, no ordenamento jurídico, de controle judicial de omissão por inconstitucionalidade⁹⁷. Desta forma, a natureza jurídica que vincula o cidadão e o Estado faz do Poder Judiciário um meio viável para a realização desses direitos⁹⁸.

O terceiro problema apontado pelos autores diz respeito à ausência de mecanismos processuais adequados para a tutela dos direitos econômicos, sociais e culturais. Grande parte desses direitos geram problemas referentes à legitimidade

⁹³ Ibidem, p. 158.

⁹⁴ ABRAMOVICH, Victor; COURTIS, Christian. **Los derechos sociales... cit.**, p. 127.

⁹⁵ Idem.

⁹⁶ ABRAMOVICH, Victor, COURTIS, Christian. **Direitos sociais... cit.**, p. 160.

⁹⁷ ABRAMOVICH, Victor; COURTIS, Christian. **Los derechos sociales como... cit.**, p. 129.

⁹⁸ Idem.

ativa devido a grande quantidade de demandantes e da ausência de mecanismos processuais que comportem um número elevado de vítimas⁹⁹.

Ponto importante de destaque, segundo Abramovich e Courtis, é que as sentenças condenatórias podem ter dificuldades de execução em razão do Estado possuir vantagens processuais que em certos casos pode trazer prejuízo para uma das partes devido à disparidade de armas processuais disponibilizadas aos demandantes¹⁰⁰.

Os autores destacam, sobre essa problemática, que a jurisprudência internacional já sinalizou que a falta de imparcialidade e de igualdade de recursos processuais entre as partes provoca violação do devido processo legal¹⁰¹.

Esses obstáculos, no entanto, estão longe de constituir barreira insuperável para discutir judicialmente a violação de direitos econômicos, sociais e culturais¹⁰².

Finalmente, o quarto e último problema apontado pelos autores é o da escassa tradição de controle judicial na matéria. Para Abramovich e Courtis, essa adversidade é de ordem cultural, e ocorre devido ao desconhecimento pelas vítimas de que determinados conflitos contribuem para a violação dos direitos econômicos, sociais e culturais¹⁰³.

Esse obstáculo consolida-se, ainda, em razão do desconhecimento pela população atingida da própria existência desses direitos, o que impede a realização da defesa dos mesmos.

Em muitos casos em que o conflito deveria ser levado até a esfera judiciária, as vítimas acabam direcionando os requerimentos por outras vias alternativas, como protestos e campanhas de divulgação¹⁰⁴. Segundo os autores, no entanto, esse problema pode ser superado por meio do fenômeno da judicialização, contribuindo na formação e acumulação de precedentes judiciais¹⁰⁵.

O fenômeno da judicialização proporciona, portanto, maior visibilidade da existência dos direitos econômicos, sociais e culturais, o que fortalece a exigibilidade desses direitos e, no mesmo sentido, quanto mais informações públicas forem

⁹⁹ Idem.

¹⁰⁰ Ibidem, p. 130.

¹⁰¹ Idem.

¹⁰² ABRAMOVICH, Victor, COURTIS, Christian. **Direitos sociais... cit.**, p. 162.

¹⁰³ ABRAMOVICH, Victor; COURTIS, Christian. **Los derechos sociales como... cit.**, p. 131.

¹⁰⁴ Ibidem, p. 132.

¹⁰⁵ Idem.

disponibilizadas para a população, mais suscetível estará o Estado às demandas judiciais de exigibilidade direta dos direitos sociais¹⁰⁶.

Encerra-se, assim, a breve análise realizada sobre a exigibilidade dos direitos econômicos, sociais e culturais, por meio da qual foi possível identificar alguns dos argumentos de Victor Abramovich e Christian Courtis sobre o tema.

¹⁰⁶ Idem.

3. DIREITOS ECONOMICOS SOCIAIS E CULTURAIS: MECANISMOS DE PROTEÇÃO

Findo o primeiro capítulo, dedicado ao esclarecimento dos fundamentos que chancelam a existência dos direitos econômicos, sociais e culturais enquanto direitos humanos, o segundo capítulo surge sob a perspectiva da exigibilidade e justiciabilidade dos direitos humanos para apresentar e analisar os mecanismos de proteção desses direitos no âmbito internacional.

A escolha pela apresentação desse sistema no segundo capítulo se dá pela percepção de que, inicialmente, era necessário apresentar as razões teóricas que justificam a tutela jurídica dos direitos econômicos, sociais e culturais. Tendo conhecimento, pois, dessas razões, é preciso apresentar, de forma sistemática, como esses direitos se tornam efetivos no plano fático.

Para isso, o capítulo será dividido em três partes. Na primeira delas o objetivo é exibir os mecanismos de tutela dos direitos humanos criados a partir do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Serão demonstrados, assim, os principais instrumentos normativos do sistema global de proteção aos direitos humanos.

A segunda parte será reservada à exposição do modelo protetivo dos direitos econômicos, sociais e culturais no sistema interamericano de proteção aos direitos humanos e o funcionamento dos litígios de direitos econômico, sociais e culturais no plano internacional.

A terceira e última parte do capítulo, por fim, destina-se ao estudo do Protocolo Facultativo de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, considerado por estudiosos do assunto como um marco no sistema universal dos direitos humanos. Propõem-se, sobre o protocolo, verificar as principais inovações trazidas pelo documento, de modo a responder se ele representa, de fato, um instrumento positivo na tutela dos direitos econômicos, sociais e culturais.

3.1 TUTELA DOS DIREITOS HUMANOS A PARTIR DO PACTO INTERNACIONAL DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS

As normas internacionais de direitos humanos destinam-se a proteger uma série de direitos humanos indispensáveis para que as pessoas possam ter uma vida

plena, livre, segura e saudável. O direito a viver com dignidade não pode ser realizado a menos que a satisfação de todas as necessidades básicas da vida, tais como trabalho, alimentação, habitação, cuidados de saúde, educação e cultura sejam garantidas a todos, em condições adequadas e em igualdade de circunstâncias. Com base nesse princípio fundamental que as normas internacionais de direitos humanos consagram os direitos individuais e coletivos no domínio cultural, econômico, político e social.

As atividades da Organização das Nações Unidas ao nível de promoção, proteção e controle da observância dos direitos humanos baseiam-se na Carta Internacional dos Direitos Humanos, composta por três instrumentos, quais sejam: a Declaração Universal de Direitos Humanos, de 1948, o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966, e o Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos, de 1966¹⁰⁷.

Os dois Pactos são instrumentos jurídicos internacionais, logo, quando os Estados, membros ou não membros da Organização das Nações Unidas ratificam um deles e se tornam Estados Partes, assumem livre e conscientemente uma série de obrigações jurídicas e comprometem-se a garantir os direitos e a cumprir as disposições consagradas no instrumento.

O Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, adotado e aberto à assinatura, ratificação e adesão na XXI Assembleia Geral da ONU em 16 de agosto de 1966 ganhou força jurídica vinculativa apenas em 3 de janeiro de 1976.

Flavia Piovesan afirma que o referido Pacto tornou os direitos econômicos, sociais e culturais, preceitos juridicamente obrigatórios e vinculantes que no caso de serem violados pelos Estados Partes dão azo a responsabilização internacional¹⁰⁸

O Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais contém algumas das mais importantes disposições jurídicas internacionais que consagram

[...] direitos econômicos, sociais e culturais, incluindo direitos relativos ao trabalho em condições justas e favoráveis, a proteção social, a um nível de vida adequado, ao mais alto nível de saúde física e mental possível de

¹⁰⁷ ACNUDH. **Ficha Informativa Sobre Direitos Humanos**, nº 16. Rev. 1, p.3.

¹⁰⁸ PIOVESAN, Flavia. **Direitos humanos e o...** cit., p. 168.

atingir, à educação e ao gozo dos benefícios da liberdade cultural e do progresso científico¹⁰⁹.

Carlos Weiss afirma que o Pacto está dividido em cinco partes, quais sejam: autodeterminação dos povos e à livre disposição de seus recursos naturais e riquezas; compromisso dos Estados de implementar os direitos previstos; direitos propriamente ditos; mecanismo de supervisão por meio da apresentação de relatórios ao Conselho Econômico e Social das Nações Unidas e ratificação e entrada em vigor¹¹⁰.

Segundo Jayme Benvenuto Lima Jr., e conforme já abordado anteriormente, com base no disposto no Pacto, os direitos nele incluídos devem ser realizados progressivamente e a longo prazo, mediante a atuação e o investimento dos Estados, sujeitos desses deveres, inclusive com a adoção de medidas legislativas cabíveis, comprometendo-se a investir no sentido de progredir em direção à completa realização desses direitos¹¹¹.

Nesse sentido, a redação do art. 2º do referido Pacto dispõe que

Cada Estado Parte do presente Pacto compromete-se a adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico, até o máximo de seus recursos disponíveis, que visem a assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas¹¹².

Para Benvenuto, contudo, a necessidade de um mínimo de recursos econômicos disponíveis para possibilitar a efetiva realização dos direitos econômicos, sociais e culturais, conforme estabelecido pelo Pacto, diante de uma realidade socioeconômica mundial onde a desigualdade é dominante em muitos países, faz com que muitos Estados violem tais direitos¹¹³. Por isso, o oferecimento de mecanismos de justiciabilidade desses direitos é cada vez mais necessário.

¹⁰⁹ Ibidem, p.7.

¹¹⁰ WEISS, Carlos. **Direitos Humanos Contemporâneos**. São Paulo: Malheiros, 2. ed., 2010, p. 99.

¹¹¹ LIMA Jr., Jayme Benvenuto. **Manual de direitos humanos internacionais**. Acesso aos sistemas global e regional de proteção dos direitos humanos. São Paulo: Edições Loyola, 2002, p. 12.

¹¹² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**, 1976.

¹¹³ LIMA Jr., Jayme Benvenuto. Op cit., p.12.

O Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais estabelece, por meio do art. 16, a existência de um sistema de monitoramento restrito à apresentação de relatórios periódicos elaborados pelos Estados, sobre as medidas que tenha adotado e sobre o progresso realizado, com o objetivo de assegurar a observância dos direitos reconhecidos no Pacto,

Assim, no ano de 1985, o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas criou o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais cuja principal função é fazer a realização da supervisão do cumprimento do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais¹¹⁴.

Destaca-se que diferentemente do que ocorre com outros Comitês temáticos da Organização das Nações Unidas, o Comitê em Direitos Econômicos, Sociais e Culturais é um órgão da ONU, porém subsidiário ao Conselho Econômico e Social das Nações Unidas.

Segundo Matthew Craven, a referida natureza do Comitê foi a melhor solução encontrada para não ter de emendar o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que não criou um órgão independente de monitoramento quando aprovado, em 1966¹¹⁵.

Para o autor, entretanto, esse vínculo com o Conselho Econômico e Social gerou benefícios quanto a manutenção dos custos do trabalho do Comitê, uma das grandes dificuldades enfrentadas pelos Comitês no custeio para desempenho de suas funções¹¹⁶.

O método de trabalho do Comitê tem como base múltiplas fontes de informação, incluindo relatórios apresentados pelos Estados Parte e informação das agências especializadas das Nações Unidas¹¹⁷, do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados e do Centro das Nações Unidas para os Estabelecimentos Humanos, entre outros.

Não obstante, o Comitê também recebe informações de organizações não governamentais e entidades da sociedade civil que trabalham em Estados Partes no Pacto, além de recorrer a publicações acessíveis ao público em geral.

¹¹⁴ COURTIS Christian. **Los derechos económicos... cit.**, p. 59.

¹¹⁵ CRAVEN, Matthew. The domestic application of the Internacional Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. **Netherlands International Law Review**, vol XL, 1993, p. 50.

¹¹⁶ Idem.

¹¹⁷ Agências como a Organização Internacional do Trabalho, Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura, Organização Mundial da Saúde e Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura.

A eficácia do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais depende, entretanto, das medidas adotadas, conforme art. 2º do Pacto, pelos governos para o cumprimento efetivo de suas obrigações jurídicas internacionais¹¹⁸. Conforme Folheto Informativo de número 33 do Comitê, os Estados podem adotar medidas com o objetivo de alcançar a eficácia progressiva dos direitos econômicos, sociais e culturais, quais sejam:

1-Avaliar a garantia dos direitos econômicos, sociais e culturais, incluindo a garantia de mecanismos adequados para reunir e avaliar os dados relevantes e devidamente desagregados;

2-Desenvolver estratégias e planos e incluir indicadores e metas com tempo-limite para sua implantação, que devem ser realistas, exequíveis e destinados a avaliar os progressos realizados no sentido a alcançar a realização destes direitos;

3-Aprovar leis e políticas necessárias e alocar recursos suficientes para implementar os planos e estratégias;

4-Monitorar e avaliar periodicamente os progressos realizados na implementação de planos e estratégias;

5-Estabelecer mecanismos para permitir que os indivíduos façam reclamações quando o Estado não cumprir as suas obrigações¹¹⁹

O Comitê reconheceu, conforme disposição do Pacto, a importância da adoção, dos Estados, de medidas legislativas apropriadas para conferir natureza jurídica adequada aos direitos econômicos, sociais e culturais¹²⁰.

Nesse sentido, cabe apontar também que os mecanismos de exigibilidade também devem ser entendidos como ferramentas fundamentais para a justiciabilidade dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, na medida em que esses mecanismos possibilitam que os indivíduos possam ter seus direitos reparados e sirvam ainda para evitar futuras violações.

¹¹⁸ ACNUDH. **Ficha Informativa Sobre Direitos Humanos**, nº 16. Rev. 1, p.29.

¹¹⁹ “Evaluar la situación del disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, lo que incluye garantizar mecanismos adecuados para reunir y evaluar datos pertinentes y debidamente desglosados; Formular estrategias y planes e incluir indicadores y objetivos con plazos, que deben ser realistas, alcanzables y destinados a evaluar los progresos realizados con miras al logro de la efectividad de tales derechos; Aprobar las leyes y políticas necesarias y asignar fondos suficientes para poner en práctica los planes y estrategias; Supervisar y evaluar periódicamente los progresos realizados en la ejecución de los planes y estrategias; Establecer mecanismos para que los particulares puedan formular quejas cuando el Estado no cumpla sus obligaciones”. **Folleto informativo n. 33 de Derechos Humanos**, p. 20-21.

¹²⁰ CRAVEN, Matthew. **The domestic application... cit.**, p. 367.

Também, os organismos internacionais consideram essencial para a concretização dos direitos sociais a existência de mecanismos de judicialidade, para exigir do Estado as obrigações decorrentes da adesão de tratados internacionais relacionais aos direitos econômicos, sociais e culturais¹²¹.

Para Cristina Figueiredo Terezo, os mecanismos de exigibilidade, denominado pelo Comitê como “outras medidas” ou “remédios efetivos”, correspondem a outras formas de proteger e de promover os direitos econômicos, sociais e culturais, que não por meio do Judiciário e seus mecanismos de judicialidade¹²².

A autora aponta como exemplos de mecanismos de exigibilidade as Ouvidorias, Corregedorias, procedimentos administrativos instalados para averiguação de denúncias, Conselhos de Direitos, seja em caráter consultivo ou deliberativo, desde que observem a justiciabilidade dos direitos sociais.

Ademais, no *Comentário Geral n. 10*, o Comitê enfrentou a importância dos mecanismos de exigibilidade para a satisfação dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, recomendando aos Estados-parte que incluam nos mandatos e atribuições de órgãos e instituições que atuem de forma imparcial, transparente e independente e que proporcionem mecanismos de exigibilidade de direitos sociais, atribuindo-lhes maior importância¹²³.

Na mesma seara, no *Comentário Geral n. 9*, o Comitê enfatizou a importância do Estado signatário do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais proporcionar mecanismos de exigibilidade por meio de procedimentos administrativos. Conforme o parágrafo 9º do Comentário, remédios administrativos serão, em muitos casos, adequados e aqueles que vivem sob a jurisdição do Estado têm uma expectativa legítima, fundada no princípio da boa-fé,

¹²¹ DOWELL-JONES, Mary. **Contextualizing the International covenant on economic, social and cultural rights: assessing the economic déficit**. Leiden: Martinus Nijhoff, 2004, p. 16.

¹²² TEREZO, Cristina Figueiredo. **A atuação do sistema interamericano de proteção dos Direitos Humanos na defesa dos direitos econômicos, sociais e culturais**, Pará. 2011. 482 f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências Jurídicas, Belém, 2011. Programa de Pós-Graduação em Direito, p. 134.

¹²³ “[...] In many cases, the institution has been established by the Government enjoys as important degree of autonomy from the executive and the legislature , takes full account of international human rights standards which are applicable to the country concerned, and is mandated to perform various activities designed to promote and protect human rights. Such institutions have been established in States with widely differing legal cultures and regardless of their economic situation.” ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. **Comentário Geral n. 10**, parágrafo 2º.

de que todas as autoridades administrativas observarão as exigências do Pacto em suas exigências¹²⁴.

Destaca-se, entretanto, que o Comitê é um dos poucos órgãos do sistema convencional da ONU que não dispõe de um procedimento para recepcionar e tratar queixas individuais ou entre estados.

Matthew Craven aduz que embora o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais possa ajudar a aplicar o Pacto de uma perspectiva internacional, em última instância a eficácia deste instrumento depende das medidas adotadas pelos governos para dar cumprimento efetivo a suas obrigações legais internacionais¹²⁵.

Cabe ainda destacar que os organismos internacionais consideram essencial para a concretização dos direitos sociais a existência de mecanismos de judicialidade para exigir do Estado as obrigações decorrentes da adesão de tratados internacionais relacionais aos direitos econômicos, sociais e culturais¹²⁶.

Cristina Figueiredo Terezo aponta que havendo violação para os direitos previsto no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, deve ser colocado, à disposição da vítima, algum mecanismo para que se viabilize uma justa reparação, tornando, assim, acessível um sistema judicial eficaz, na esteira do que entende o Comitê e reforçando a tese de que os direitos sociais são juridicamente obrigatórios, exequíveis e justiciáveis¹²⁷.

Terezo afirma, ainda, que a ausência de um sistema de remédios legais internos para a justiciabilidade de direitos ou mesmo o simples não reconhecimento de sua justiciabilidade não faz com que os direitos econômicos, sociais e culturais deixem de ser considerados “justiciáveis”. Para ela, isso implicaria em violação dos tratados internacionais dos quais o Estado é signatário com previsão expressa para tanto, e, conseqüentemente, demanda atuação dos Sistemas Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos, os quais devem exigir dos Estados-parte a satisfação integral dos direitos¹²⁸.

¹²⁴ “[...] Administrative remedies, will, in many cases, be adequate and those living within the jurisdiction of a State party have a legitimate expectation, based on the principle of good faith, that all administrative authorities will take account of the requirements of the Covenant in their decisionmaking. Any such administrative remedies should be accessible, affordable, timely and effective. An ultimate right of judicial appeal from administrative procedures of this type would also often be appropriate [...]”. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. **Comentário Geral n. 9**, parágrafo 9º.

¹²⁵ CRAVEN, Matthew. **The domestic application... cit.**, p. 367.

¹²⁶ DOWELL-JONES, Mary. **Contextualizing the International...cit.**, p. 16.

¹²⁷ TEREZO, Cristina Figueiredo. Op. Cit., p. 77.

¹²⁸ Ibidem, p. 78.

Por fim, os mecanismos de exigibilidade são instituídos pelos Sistemas Internacionais de Proteção aos Direitos Humanos a par dos existentes no plano interno dos Estados. Esses mecanismos, no plano internacional, são caracterizados como convencionais ou não convencionais.

Os mecanismos de exigibilidade convencional, segundo Cristina Figueiredo Terezo, são aqueles estabelecidos por meio dos tratados internacionais de Direitos Humanos e observados pelos Estados signatários do tratado que o criou, servindo como forma de identificar se determinado Estado-parte vem cumprindo com as obrigações com as quais se vinculou¹²⁹.

Por sua vez, os mecanismos de exigibilidade não convencional, chamados também de procedimentos especiais, segundo análise da autora,

[...] são criados por Resoluções ou outros atos internos dos próprios organismos internacionais, podendo alcançar todos os Estados-membros independentemente de sua adesão, assinatura, ratificação a um tratado internacional de Direitos Humanos. Isso faz com que tais mecanismos sejam considerados menos formais do que os anteriores¹³⁰.

Cumprir destacar que os mecanismos de exigibilidade não convencional foram criados como forma de fazer com que os Direitos Humanos fossem efetivamente observados pelos Estados-membros, bem como o próprio organismo internacional munido de uma nova ferramenta eficiente para a promoção e na proteção dos Direitos Humanos.

Cristina Terezo, em análise ao Comentário Geral n. 14 do Comitê Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais afirma que diante da existência de mecanismos de exigibilidade convencionais e não convencionais e de mecanismos de judicialidade sejam em âmbito internacional ou nacional, os direitos econômicos, sociais e culturais são objetos de denúncias, independentemente dos procedimentos selecionados para que alcancem algum ente ou órgão que atuem no sentido de prover uma justa reparação para a vítima e de evitar futuras violações¹³¹.

Sendo assim, enquanto houver mecanismos efetivos para se questionar a promoção ou a reparação no caso de violação aos direitos econômicos, sociais e culturais, estes devem ser compreendidos como plenamente justiciáveis.

¹²⁹ TEREZO, Cristina Figueiredo. Op. Cit., p. 135.

¹³⁰ Idem.

¹³¹ Ibidem, 137.

Catarina Tomasevski, relatora especial das Nações Unidas para o direito à Educação, reforça esse pensamento ao sustentar que,

[...] justiciabilidade irá se desenvolver muito mais do que qualquer área dos direitos humanos, gradativamente, por meio de incursões fragmentadas em áreas encobertas pela notória falta de vontade dos Estados em reconhecer meios e ações para antigas responsabilidades. É, assim, que fortuitamente exemplos de responsabilizações dos Estados por violações de direitos econômicos, sociais e culturais existem e podem ser utilizados como base para o desenvolvimento da justiciabilidade¹³².

Sendo assim, dada a breve exposição sobre a tutela dos direitos humanos a partir do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, através dos mecanismos de justiciabilidade trazidos pelo referido Pacto e, também, pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, objetivo principal desse subcapítulo, a intenção passa a ser compreender a proteção desses direitos no Sistema Interamericano de Direitos Humanos, o que será possível no próximo subcapítulo.

3.2 PROTEÇÃO AOS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS NO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS

A criação de sistemas regionais de proteção aos direitos humanos, de acordo com Jayme Benvenuto Lima Jr., ocorreu paralelamente à criação da ONU, em 1945, com a emergência da necessidade de proteção dos direitos fundamentais dos indivíduos em um nível supranacional¹³³.

Benvenuto aponta ainda que os sistemas regionais caracterizam-se por uma maior homogeneidade entre seus membros, se comparados à abrangência da ONU, tanto no que se refere aos sistemas jurídicos-políticos, quanto aos aspectos culturais¹³⁴.

No continente americano, pois, o marco inicial do sistema se dá com a adoção Declaração Americana de Direitos Humanos, aprovada na mesma ocasião

¹³² “[...] justiciability will develop, much as everything else in the field of human rights, botton-up, through fragmentary incursions into areas cloaked behind the proverbial unwillingness of governments to concerne ways ans means for olding them accountable. It is thus fotunate that examples of holding governments accountable for violations of economic, social and cultural rights exist and can be used as a basis for further development of justiciability.” ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho Econômico, Social e Cultural. **Doc. E/C. 12/1996/SR.48**, parágrafo 15.

¹³³ LIMA Jr., Jayme Benvenuto. Op cit., p.59.

¹³⁴ Idem.

da Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA), em 1948, durante a IX Conferência Internacional Americana, em Bogotá.

Destaca-se, conforme Benvenuto, que a Declaração Americana foi o primeiro instrumento internacional de direitos humanos anterior à Declaração Universal de Direitos Humanos. Segundo o autor, embora seja de franca inspiração na Declaração Universal, há direitos previstos na Declaração Americana que não estão na Declaração Universal, tais quais: o direito à previdência, acesso à justiça, direito de petição, proibição da prisão civil, celeridade de justiça, proibição de instituir tribunais de exceção¹³⁵.

Para Cançado Trindade, a Declaração Americana tornou-se um marco para a construção da agenda dos Direitos Humanos nas Américas, ao passo que,

(1) Integrou ao seu texto a concepção de que os Direitos Humanos são inerentes aos seres humanos; (2) assumiu a indivisibilidade dos Direitos Humanos ao se referir sobre direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais; (3) possibilitou a elaboração da Convenção Americana; e (4) relacionou direitos e deveres¹³⁶.

Contudo, a Carta da Organização dos Estados Americanos, continha poucas e gerais disposições acerca de direitos humanos, apesar de trazer em um de seus artigos que “os Estados Americanos reafirmam e proclamam como um princípio da Organização os direitos fundamentais da pessoa humana sem distinção de raça, nacionalidade, credo ou sexo”.

De acordo com Thomas Buergenthal, era claro na conferência de Bogotá o entendimento de que a Declaração não havia sido incorporada à Carta da OEA. O Comitê Jurídico Interamericano reforçou este ponto de vista com seu ditame de 1949 no sentido de que a Declaração “não cria obrigações contratuais jurídicas”, e que carecia do caráter de “direitos positivos substantivos”¹³⁷.

Essa situação de incompatibilidade, afirma Benvenuto, perdurou até a entrada em vigor do Protocolo de Buenos Aires, em 1970, quando se reconheceu a necessidade de dotar de bases jurídicas a Declaração Americana e a Carta da OEA. O referido protocolo, enquanto instrumento jurídico vinculante, absorveu

¹³⁵ Ibidem, p. 61.

¹³⁶ CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto. The inter-American human rights system at the dawn of the new century. In : HARRIS, David J. ; LIVINGSTONE, Stephen. **The inter-american system of human rights**. New York : Oxford University Press, 1998, p. 396.

¹³⁷ BUERGENTHAL, Thomas; NORRIS, Robert E.; SHELTON, Dinah. **La proteccion de los derechos humanos en las americas**. Madrid: Editorial Civitas S. A. 1994. Pág. 34

expressamente os conteúdos contidos na Declaração e na Carta, conferindo-lhes valor normativo¹³⁸.

Assentadas as bases legais da OEA em relação a direitos humanos, era preciso dar o passo seguinte, efetivando um sistema que atuasse substancialmente na proteção dos direitos humanos nas Américas.

Assim, como explica Terezo, em 1968, ano em que foi proclamado pela Assembleia Geral das Nações Unidas o ano dos direitos humanos, considerou-se o momento ideal para consolidar o Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos, o que possibilitaria maior controle sobre as decisões internas dos Estados-membros¹³⁹.

Foi marcada para 1969, então, a Conferência Interamericana em *San José*, ocasião marcada pela adoção da Convenção Americana de Direitos Humanos, também chamado de *Pacto de San José da Costa Rica*. A Convenção, no entanto, entrou em vigor apenas em 1978, quando o décimo país ratificou o tratado (Costa Rica e Chile ratificaram em 1970, Venezuela, Honduras, Haiti e Equador em 1977, República Dominicana, Guatemala, Panamá, San Salvador e Peru em 1978 – o Brasil ratificou a Convenção apenas em 1992, por meio do Decreto Legislativo n. 27, de 25 de setembro do mesmo ano, sendo que o governo entendeu, ainda, que os artigos 43 e 48 (d) não incluíam o direito automático de visitas e missões pela Convenção Interamericana de Direitos Humanos, dependendo, portanto, de consentimento prévio do Estado¹⁴⁰).

O Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos foi concebido, portanto, com dois órgãos para o monitoramento do seu cumprimento: a Corte Interamericana de Direitos Humanos e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

Destaca-se, segundo Terezo, que o que se refere aos direitos econômicos, sociais e culturais, a Convenção Americana prevê, apenas em seu art. 26, que os Estados signatários adotem todas as medidas necessárias para garantir a implementação progressiva de tais direitos, obtendo auxílio de cooperações

¹³⁸ LIMA Jr., Jayme Benvenuto. Op cit., p.63.

¹³⁹ TEREZO, Cristina Figueiredo. Op. Cit., p. 186

¹⁴⁰ Ibidem, p. 187.

interacionais, particularmente econômicos e técnicos, e de ações internas para tal finalidade¹⁴¹.

Assim, no art. 26 de seu terceiro capítulo, a Convenção Americana de Direitos Humanos estabelece que,

Artigo 26. Desenvolvimento progressivo

Os Estados Partes comprometem-se a adotar providências, tanto no âmbito interno como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires, na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou por outros meios apropriados¹⁴².

Com o propósito de fazer com que os Estados-membros viabilizem mecanismos internos de defesas dos direitos econômicos, sociais e culturais, para Cristina Terezo, a Convenção Americana, em seu art. 2º, estabelece a adoção de previsões legislativas como meio necessário para sua consecução. Nesse sentido,

Artigo 2. Dever de adotar disposições de direito interno

Se o exercício dos direitos e liberdades mencionados no artigo 1 ainda não estiver garantido por disposições legislativas ou de outra natureza, os Estados Partes comprometem-se a adotar, de acordo com as suas normas constitucionais e com as disposições desta Convenção, as medidas legislativas ou de outra natureza que forem necessárias para tornar efetivos tais direitos e liberdades¹⁴³.

Adentrando mais precisamente na estrutura do Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos, cabe, primeiramente analisar o funcionamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, órgão criado em 1959 como forma de promover os Direitos Humanos e sua relação com a democracia representativa.

A Comissão tem como principal atribuição processar denúncias individuais, bem como monitorar o cumprimento das obrigações decorrentes da ratificação de instrumentos interamericanos de direitos humanos, podendo atuar, inclusive, nos Estados que não tenham ratificado a Convenção, por força da Carta da OEA

¹⁴¹ Ibidem, p. 190.

¹⁴² Organização dos Estados Americanos, **Convenção Americana de Direitos Humanos** ("Pacto de San José de Costa Rica"), 1969.

¹⁴³ Idem.

A legitimidade ativa dos denunciadores na Convenção é muito ampla. Segundo Jayme Benvenuto, qualquer pessoa ou grupo de pessoas, ou ainda entidades não governamentais legalmente constituídas pode levar um caso à Comissões, não sendo necessário para tanto vinculação específica à violação ou ser vítima para levar uma denúncia ao órgão¹⁴⁴.

Para que se considere admissível uma petição perante o Sistema Interamericano de Direitos Humanos, faz-se necessário o preenchimento dos requisitos previstos na Convenção, ou seja, o esgotamento dos recursos de direito interno, a apresentação da petição em um prazo inferior a seis meses da ciência da última decisão e proibição de litispendência internacional.

A Comissão detém, ainda, o poder de realizar visitas *in loco*, quando julgar indispensável que um de seus membros faça pessoalmente uma verificação de condições a ela relatadas, ou ainda, como afirma Benvenuto, para realizar uma missão de verificação geral¹⁴⁵.

Não obstante, a Comissão tem a competência de elaborar e publicar estudos e *Recomendações* relativas ao seu mandato, com fulcro nos artigos 41, “b”, “c” e “d” da Convenção e artigos 18, “b”, “c” e “d” do seu Estatuto. A Comissão designa esses estudos e *Recomendações* de relatórios gerais ou especiais com base no artigo 60 do seu regulamento.

Salienta-se que apesar de ser um órgão que recebe denúncias individuais, a Comissão não possui competência para emitir sentença. Assim, segundo Benvenuto, ao constatar a responsabilidade do Estado por uma violação, a Comissão elabora um relatório final com recomendações ao Estado ou fazer cessar imediatamente a violação denunciada e indenizar a vítima por todos os prejuízos sofridos¹⁴⁶.

O segundo órgão do Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, é o órgão jurisdicional do Sistema por excelência. Assim, ao passo que a Comissão elabora suas recomendações por meio do relatório final, a Corte emite sentença definitiva e inapelável¹⁴⁷.

¹⁴⁴ LIMA Jr., Jayme Benvenuto. Op cit., p.69.

¹⁴⁵ Idem.

¹⁴⁶ Ibidem, p. 70.

¹⁴⁷ Ibidem, p. 76.

Para Benvenuto, enquanto o reconhecimento da competência da Comissão para conhecer de casos individuais decorrer automaticamente da ratificação da Convenção, o procedimento de aceitação da função contenciosa da Corte depende de manifestação expressa em documento escrito e depositado na sede da OEA¹⁴⁸.

A Competência da Corte é de ordem consultiva e contenciosa. A primeira tem por finalidade a interpretação da Convenção e tratados relacionados à proteção dos direitos humanos no continente americano. Desta maneira, segundo a Corte, as Opiniões Consultivas criam um sistema paralelo ao artigo 62 e oferece um método judicial diferente de carácter consultivo, destinado a ajudar os Estados a cumprir e aplicar tratados em matéria de direitos humanos sem se submeter ao formalismo do processo contencioso que poderá findas em medidas de reparações¹⁴⁹.

A competência contenciosa, por sua vez, consiste no exames de caso em que os Estados tenham violado, em princípio, a Convenção, definindo, portanto, sua competência *ratione materiae*¹⁵⁰. Para o pronunciamento da Corte quando do exercício de sua função contenciosa, é necessário que os representantes das vítimas e/ou familiares e Estado-parte da Convenção Americana de Direitos Humanos apresentem a demanda ou a correspondente comunicação interestatal.

Como já exposto, a tutela dos direitos econômicos, sociais e culturais no Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais provém de mecanismos de exigibilidade que estão mais voltados à promoção e à garantia dos referidos direitos em sua dimensão coletiva, visando monitorar o grau de cumprimento das obrigações contidas no artigo 26 da Convenção.

Ademais, acerca do litígio dos direitos econômicos, sociais e culturais no Sistema Interamericano, Jayme Benvenuto aduz que a Convenção Americana não prevê o trâmite de casos individuais relativos a esses direitos. Para ele, o conteúdo do já referido artigo 26, em que pese a abordagem desses direitos, o faz com a reservas de progressividade e capacidade econômica de implementação de acordo com as possibilidades de cada Estado¹⁵¹.

¹⁴⁸ Idem

¹⁴⁹ “[...] crea un sistema paralelo al del artículo 62 y ofrece un método judicial alternativo de carácter consultivo, destinado a ayudar a los Estados y órganos a cumplir y a aplicar tratados en materia de derechos humanos, sin someterlos al formalismo y al sistema de sanciones que caracteriza el proceso contencioso[...].” ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Corte Interamericana de Direitos Humanos**. Opinião Consultiva n. 3, de 8 de setembro de 1983, parágrafo 43.

¹⁵⁰ TEREZO, Cristina Figueiredo. Op. Cit., p. 297.

¹⁵¹ LIMA Jr., Jayme Benvenuto. Op. cit., p.79.

Essa omissão apontada pelo autor teria sido parcialmente sanada com a edição do Protocolo Adicional à Convenção Americana em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – Protocolo de San Salvador – que entrou em vigor em 1988 (o Brasil ratificou o Protocolo apenas em 1996).

O Protocolo Adicional, contudo, não equalizou a matéria de forma ideal, seus que apenas dois dos seus artigos estão expressamente previstos como passíveis de denúncias no Sistema Interamericano¹⁵².

Conforme análise de Cristina Figueiredo Terezo¹⁵³, a primeira vez que a Comissão se pronunciou sobre direitos econômicos, sociais e culturais em um relatório geral foi em 1978, no caso de violação que envolvia o Estado de El Salvador, onde além da análise acerca da violação de direitos civis e políticos, foi identificada grande concentração de terras e a influência que isso representava no campo políticos, o que demandou da Comissão uma análise sobre desigualdades na distribuição de terras e seus impactos na vida dos indivíduos¹⁵⁴.

Em 1999, já com a vigência do Protocolo de San Salvador, no relatório sobre a situação de violações de Direitos Humanos na Colômbia, a Comissão passou a ressaltar a importância de adotar medidas imediatas em torno da progressiva implementação dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de grupos admitidos como vulneráveis, crianças, mulheres, indígenas e afrodescendentes¹⁵⁵.

Em que pese a evolução do entendimento da Comissão Interamericana, mediante a análise dos seus relatórios e das suas *Recomendações* estarem em consonância com o que diz o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Terezo indica que se verifica a ausência do desenvolvimento o conteúdo mínimo dos direitos sociais que devem ser alcançados pelos Estados¹⁵⁶.

Necessário destacar, também o entendimento de Christian Curtis, segundo o qual, do ponto de vista legislativo, o Sistema Interamericano de Direitos Humanos contém um amplo repertório de direitos reconhecidos e isso implica não só numa extensão do conjunto de direitos humanos, como também numa postura em torno de sua individualidade.

¹⁵² Idem

¹⁵³ TEREZO, Cristina Figueiredo. Op. Cit., p. 372.

¹⁵⁴ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Comissão Interamericana de Direitos Humanos**. Relatório Anual de 1978.

¹⁵⁵ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Comissão Interamericana de Direitos Humanos**. Relatório Anual de 1999, capítulo V, Colômbia.

¹⁵⁶ TEREZO, Cristina Figueiredo. Op. Cit., p. 377.

No entanto, no que diz respeito à judicialização dos direitos econômicos, sociais e culturais, os mecanismos que se consagram não são diferenciados: enquanto os direitos liberais são protegidos mediante um sistema de denúncias individuais em alguns direitos como os da educação e da liberdade sindical e outros como a moradia, a saúde, a seguridade social ficam desprotegidos¹⁵⁷.

Finalmente, e ainda nesse sentido, Benvenuto ensina que em alguns casos, uma violação do direito à saúde pode ser litigada como direito à vida ou à integridade física. Ou então, é possível fazer uso do artigo 24 da Convenção Americana que veda a discriminação, de modo que a Comissão não poderia recusar-se a conhecer casos de violações de direitos econômicos, sociais e culturais em função da possível violação do referido preceito¹⁵⁸.

Ainda, baseado em uma interpretação do Protocolo de San Salvador onde os direitos à educação e os direitos sindicais ensejam denúncias à Comissão Interamericana de Direitos Humanos, mas que não vedam expressamente outros direitos¹⁵⁹.

3.3 O PROTOCOLO FACULTATIVO AO PACTO DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS.

A adoção do Protocolo Facultativo ao Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) representou um grande marco inovador produzido pelo Sistema Universal dos Direitos Humanos, eis que tornou possível, com a sua entrada em vigor em 05 de maio de 2013, a garantia de apresentação de queixas perante o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais quando houver violação aos direitos inseridos no Pacto, desde que preenchidos os requisitos necessários.

Segundo Christian Courtis,

O Protocolo Facultativo veio para quebrar essa falta de proteção judicial ou quase judicial dos direitos econômicos, sociais e culturais a nível internacional - de modo que a adoção pela comunidade internacional de um instrumento que aceita a possibilidade dos titulares de direitos apresentarem uma queixa diante de um tribunal ou órgão de proteção internacional dos direitos sociais. Isso significa que a comunidade internacional concorda que a justiciabilidade dos direitos é conceitualmente

¹⁵⁷ ABRAMOVICH, Victor; COURTIS, Christian. **Los Derechos Sociales... cit.**, p. 36.

¹⁵⁸ LIMA Jr., Jayme Benvenuto. Op cit., p.79.

¹⁵⁹ Idem.

possível e fornece pistas para a realização de proteção internacional. Isso permite o uso do mesmo argumento a nível nacional: a incorporação de direitos sociais na Constituição também implica o reconhecimento da aplicação do princípio de acesso à justiça e provisão de eficácia para os direitos econômicos, sociais e culturais, no mesmo sentido de que a comunidade internacional tem feito em relação a reconhecimento desses direitos em um acordo internacional¹⁶⁰.

Nesse sentido, pois, os benefícios gerados pela adoção do Protocolo Facultativo reforçam ainda mais a proteção judicial no âmbito internacional dos direitos econômicos, sociais e culturais.

O texto normativo do Protocolo vinha sendo discutido desde 1990 pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Segundo Cristina Figueiredo Terezo, foi sob a influência do Pacto Internacional de Vienna que uma minuta foi enviada para a Comissão de Direitos Humanos em 1996 e, somente em 2001, um especialista independente foi designado para estudar o assunto. Em 2003, um grupo de trabalho foi criado, demonstrando que um mecanismo de justiciabilidade para os direitos econômicos, sociais e culturais na ordem de um sistema de peticionamento ainda era um assunto sensível entre os Estados¹⁶¹.

Os Estados que ratificam o Protocolo Facultativo do PIDESC reconhecem a competência do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, órgão de vigilância do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, para receber e examinar comunicações de violações dos direitos econômicos, sociais e culturais.

Isso ocorre em um cenário onde o é crescente o número de países que fornecem proteção aos direitos econômicos, sociais e culturais, além do monitoramento dos direitos humanos nos sistemas regionais e do reconhecimento

¹⁶⁰ “El Protocolo Facultativo vino a romper esta falta de protección judicial o cuasijudicial de los derechos económicos, sociales y culturales a nivel internacional – de modo que la adopción por parte de la comunidad internacional de un instrumento que acepta que es posible para los titulares de derecho presentar una queja ante un tribunal o un órgano de protección internacional en materia de derechos sociales significa que la comunidad internacional acepta que la justiciabilidad de derechos es conceptualmente posible y ofrece vías para la concreción de su tutela internacional. Esto permite formular el mismo argumento en el plano nacional: la incorporación de derechos sociales en la Constitución implica también el reconocimiento de la aplicación de este principio de acceso a la justicia y de provisión de recursos judiciales efectivo a los derechos económicos, sociales y culturales, en el mismo sentido en el que la comunidad internacional lo ha hecho respecto del reconocimiento de estos derechos en un pacto internacional”. Traduzido livremente de: COURTIS, Christian. **El aporte de los sistemas internacionales de derechos humanos a la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales**. Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Ginebra. s.d., inédito.II.

¹⁶¹ TEREZO, Cristina Figueiredo. Op. Cit., p. 85.

desses direitos como exigíveis juridicamente. Assim, já não era mais possível a manutenção, pelo sistema internacional de direitos humanos, de um modelo que não permitisse o procedimento de apresentação de reclamação¹⁶².

Conforme já tratado anteriormente, no sistema regional da OEA, o Protocolo de San Salvador de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, assinado em 1988, operava como seu equivalente no nível americano, dando lugar a petições individuais, perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, pelo direito à educação e à liberdade sindical.

Ademais, o Protocolo Facultativo do PIDESC permite que centenas de pessoas, grupos, comunidades, povos, setores desprotegidos e excluídos da sociedade de todo o mundo, cujos direitos econômicos, sociais e culturais não tenham sido respeitados por seus Estados, tenham a possibilidade de acessar o sistema universal de proteção de direitos humanos¹⁶³.

Segundo Soledad Villagra,

A combinação do mecanismo de petição com o de investigação, e a possibilidade de medidas provisionais, contribuirá para formar um conjunto de jurisprudência sobre estes direitos, ajudando, desta maneira, os Estados a assegurarem sua implementação. As amplas violações de direitos econômicos, sociais e culturais frequentemente são causas de conflitos sociais que podem levar a violações massivas de direitos civis e políticos. Com a criação dos mecanismos adicionais, foram assegurados novos caminhos para se chamar a atenção para esses tipos de violações¹⁶⁴.

De acordo com a autora, desde que o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais foi criado, sua competência se limitou a recepção de informes gerais dos Estados e formular observações sobre eles. Assim, o Comitê, até então, era um dos poucos órgãos do sistema convencional das Nações Unidas que não dispunha de um procedimento para recepcionar e tratar queixas individuais ou entre estados¹⁶⁵.

¹⁶² LANGFORD, Malcon ; PORTER, Bruce; BROWN, Rebeca; ROSSI, Julieta. **The Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: A Commentary**. Pretoria University Law Press (PULP), 2016, p. 04.

¹⁶³ VILLAGRA, Soledad. **Protocolo facultativo ao PIDESC**: uma ferramenta para exigir os desc.

Tradução de Gabriel Jamur Gomes. Curitiba: INESC, 2009, p. 12;

¹⁶⁴ Ibidem, p. 7.

¹⁶⁵ Ibidem, p.11.

A criação do Protocolo Facultativo ao PIDESC é, pois, fundamental para o exame, em casos concretos, do não cumprimento dos direitos econômicos, sociais e culturais no plano internacional

A partir do texto normativo trazido pelo novo protocolo, o Comitê poderá tratar casos concretos de violações destes direitos, examinar tais casos e recomendar reparações para que situações semelhantes não voltem a ocorrer no futuro, desenvolvendo, assim, sua plena potencialidade para a proteção efetiva dos indivíduos.

Para Renato Zerbini Ribeiro Leão,

[...] o 7º artigo do regulamento consagra na seara dos DESC uma importante ferramenta contemporânea de proteção internacional dos direitos humanos: as medidas provisórias de proteção. Por intermédio desse artigo, resta claro que o Comitê, uma vez recebida a denúncia de violação de um dos artigos do PIDESC por um de seus Estados Partes, poderá, em circunstâncias excepcionais e antes de tomar uma decisão sobre o mérito do caso, transmitir ao Estado Parte interessado, para seu exame urgente, petição no sentido de que se adotem as medidas provisórias que o CDESC considere necessárias para evitar um possível dano irreparável à vítima ou às vítimas da violação denunciada. Tudo isso, sem prejudicar a decisão que se tome sobre a admissibilidade ou o mérito da petição. Trata-se, indubitavelmente, de um mecanismo de afirmação da dignidade humana e de exigibilidade de direitos diante de pretensas arbitrariedades praticadas pelos Estados¹⁶⁶.

Após uma longa luta pela exigibilidade e justiciabilidade dos direitos econômicos, sociais e culturais, o referido Protocolo abre o acesso à justiça internacional.

Com a participação das vítimas, avança-se na defesa destes direitos, os quais também são chamados direitos à justiça e à igualdade, que têm como finalidade principal garantir o bem-estar econômico, uma justiça social real e progressiva, e o acesso de todos à cultura do conjunto social, buscando a distribuição dos benefícios do progresso e do desenvolvimento e nivelando desigualdades.

O novo procedimento contribuirá para que se prossiga no esclarecimento e identificação das obrigações dos Estados com relação aos direitos econômicos, sociais e culturais, impulsionando o desenvolvimento de uma jurisprudência

¹⁶⁶ LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. **O acesso direto dos indivíduos ao Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU**. Universitas Relações Internacionais, Brasília, v.11, n;1, p, 29-38. 2013, p. 37

internacional e nacional para sua proteção. Ao mesmo tempo, este novo mecanismo do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais coloca em prática o aclamado princípio de indivisibilidade e interdependência de todos os direitos humanos, já que os direitos econômicos, sociais e culturais por muito tempo permaneceram em desvantagem em relação aos direitos civis e políticos.

Soledad Villagra aponta ainda que

O protocolo estabelece quatro formas de apresentar denúncias perante o Comitê DESC sobre as violações aos direitos do PIDESC cometidas por um Estado parte. A primeira e mais esperada é através de comunicações individuais: por pessoas ou grupos de pessoas. A segunda é através da adoção de medidas provisionais. A terceira é a queixa de um Estado parte contra outro, via comunicações entre eles, sempre que houver uma ratificação expressa de ambos Estados ao art. 10.1. A última forma é o procedimento de investigação (ativado com a ratificação expressa do Estado parte ao art. 11.1) para violações graves ou sistemáticas dos direitos, quando o Comitê DESC recebe informação confiável deste tipo de violações¹⁶⁷.

Ainda, o Protocolo facultativo do PIDESC abre a possibilidade de solicitar medidas provisionais de urgência, permitindo ao Comitê enviar ao Estado Parte um pedido urgente para que sejam adotadas tais medidas a fim de evitar que as vítimas das supostas violações sofram possíveis prejuízos irreparáveis, o que não implica opinar sobre o mérito da questão.

O Protocolo exige que os Estados tomem todas as medidas apropriadas para assegurar que as pessoas sob sua jurisdição não sejam submetidas a nenhuma forma de maus tratos ou intimidação por terem denunciado seus casos perante o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Também, o Protocolo Facultativo do PIDESC cria um fundo fiduciário a ser administrado de acordo com os procedimentos da Assembleia Geral das Nações Unidas para apoiar com assistência técnica e serviços de especialistas os Estados Parte a um melhor exercício dos direitos econômicos, sociais e culturais. O objetivo deste fundo é contribuir para o fortalecimento da capacidade nacional dos Estados em tudo o que for relativo ao cumprimento dos direitos econômicos, sociais e culturais no contexto do Protocolo.

As comunicações individuais podem ser apresentadas por pessoas ou grupos de pessoas, que estejam sob a jurisdição de um determinado Estado parte, e

¹⁶⁷ Ibidem, p.12.

que tenham sido vítimas de uma violação de algum dos direitos do PIDESC por esse Estado. Desta forma, é possível apresentar comunicações individuais em nome das vítimas, com consentimento expresso ou justificado.

Por fim, para Renato Leão, o acesso direto dos indivíduos à justiça internacional é uma condição essencial para a afirmação da universalidade, da indivisibilidade e da complementaridade dos direitos humanos. Finalmente, a partir do referido Protocolo, espera-se que os direitos humanos serão um todo harmônico, com dependência recíproca de maneira que se complementam em si mesmos, devendo ser protegidos pelos Estados em todas e quaisquer circunstâncias¹⁶⁸.

¹⁶⁸ LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. **O Brasil e a Convenção Ibero-Americana dos Direitos dos Jovens**. Madrid: OIJ, UNFPA. 2012, p. 28.

CONCLUSÃO

Surge do presente trabalho o entendimento de que a efetividade dos direitos humanos depende de forma direta da tutela dos direitos econômicos, sociais e culturais, de forma a garantir, no plano fático, o conceito de universalidade e interdependência de todos os direitos humanos. A ultrapassada concepção de diferenciação de direitos civis e políticos dos direitos econômicos, sociais e culturais, em que pese ter sido superada ao menos no entendimento doutrinário, deve atingir um novo patamar, qual seja o da realização e tutela jurisdicional dos direitos abrangidos nos respectivos instrumentos jurídicos.

Certo que os mecanismos atuais de tutela dos direitos econômicos, sociais e culturais demonstram um avanço significativo desde a sua primeira concepção real proveniente do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Contudo, a superação de um modelo ainda muito segmentado deve ocorrer por meio de uma atuação mais expressiva dos Sistemas Internacional e Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos, de modo oferecer respostas mais concretas às violações de direitos econômicos, sociais e culturais, o que se espera ocorrerá com o desenvolvimento do trabalho proporcionado pelo Protocolo Facultativo aos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Sendo assim, torna-se indispensável a cobrança, tanto por medidas de exigibilidade direta quanto indireta, de um trabalho mais intenso por parte dos Estados no sentido de dar garantia e tutela a esses direitos, eis que o problema referente a exigibilidade depende em demasia de boa vontade política.

O caminho da adoção de políticas públicas para a promoção dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, restando destacada a sua fundamental importância, não é um caminho que exclui a justiciabilidade desses referidos direitos. Os direitos sociais, portanto apenas poderão ser considerados plenos quando sua realização compartilhar políticas públicas de efetivação e mecanismos de controle judicial para sua proteção eficiente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVICH, Victor, COURTIS, Christian. **Direitos sociais são exigíveis**. Dom Quixote: Porto Alegre, 2011.

_____. **Los derechos sociales como derechos exigibles**. Prólogo de Luigi Ferrajoli, 2ª Ed. Madrid: Trotta, 2004.

ABRAMOVICH, Víctor. **Linhas de trabalho em direitos econômicos, sociais e culturais**: instrumentos e aliados. SUR: Revista Internacional de Direitos Humanos, São Paulo, v. 2, n. 2, p. 189-223, jan./jun. 2005. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br//dSPACE/handle/2011/22033>>. Acesso em: 5 mai. 2017.

ACNUDH. **Ficha Informativa Sobre Direitos Humanos**, nº 16. Rev. 1.

ALEXANDRINO, José Melo. **Hermenêutica dos direitos humanos**. In: O Discurso dos Direitos, Coimbra, 2011.

BENEVIDES, Maria Vitoria. **A questão social no Brasil - os direitos econômicos e sociais como direitos fundamentais**. Disponível em: <http://www.hottopos.com/vdletras3/vitoria.htm>. Acesso em: 15 ago. 2017.

BENVENUTO, Jayme. **Justiciabilidade internacional dos direitos humanos**: os casos Mayagna Awas Tingni contra a Nicarágua e Lustig-Prean e Beckett contra o Reino Unido / Jayme Benvenuto . – Recife: Ed. do autor, 2009.

_____. **Os Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

BOBBIO, Norberto. **Era dos direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1988.

BUERGENTHAL, Thomas; NORRIS, Robert E.; SHELTON, Dinah. **La proteccion de los derechos humanos en las americas**. Madrid: Editorial Civitas S. A. 1994.

CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto. **A Proteção Internacional dos Direitos Humanos**. Fundamentos e Instrumentos básicos. São Paulo: Editora Saraiva, 1991.

_____. The inter-American human rights system at the dawn of the new century. In : HARRIS, David J. ; LIVINGSTONE, Stephen. **The inter-american system of human rights**. New York : Oxford University Press, 1998.

CONTIPELLI, Ernani; SILVEIRA, Vladmir Oliveira da. **Direitos econômicos na perspectiva da solidariedade**: desenvolvimento integral. Anais do XVII Encontro preparatório para o CONPEDI, Salvador 19-21 junho de 2008.

COURTIS, Christian. **Crítérios de Justicialidade dos direitos econômicos, sociais e culturais**: uma breve exploração. In: NETO, Cláudio Pereira de Souza; SARMENTO, Daniel. (Coordenadores) **Direitos Sociais: fundamentos, judicialização**

e direitos sociais em espécie. 2.ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010, p. 487-513.

_____. **Los derechos económicos, sociales y culturales:** Contribución a Historia de los Derechos Fundamentales, Universidad de Buenos Aires/Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, s.d., inédito.I.

_____. **El aporte de los sistemas internacionales de derechos humanos a la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales.** Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.Ginebra. s.d., inédito.II.

CRAVEN, Matthew. The domestic application of the Internacional Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. **Netherlands International Law Review**, vol XL, 1993.

DOWELL-JONES, Mary. **Contextualizing the International covenant on economic, social and cultural rights:** assessing the economic déficit. Leiden: Martinus Nijhoff, 2004.

EIDE, A. Future Protection of Economic and Social Rights in Europe. In: A. BLOED et al. (ed.), **Monitoring Human Rights in Europe: Comparing International Procedures and Mechanisms.** Dordrecht, Boston/Londres: Martinus Nijhoff, 1993.

EIDE, Asbjorn & Rosas, Allan. **Economic, Social and Cultural Rights: A Universal Challenge.** In: A. Eide et al., 1995.

ESPIELL, Hector Gros. **Los derechos económicos, sociales y culturales en el sistema interamericano.** San José: Libro Libre, 1986.

GARRETÓN Merino, R., La sociedad civil como agente de promoción de los derechos económicos, sociales y culturales. In: **IIDH – Estudios Básicos de Derechos Humanos V**, p. 59. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1996.

HÄBERLE, Peter. **Estado Constitucional Cooperativo.** Tradução original em alemão por Marcos Maliska e Lisete Antoniuk. Porto Alegre. Livraria do Advogado, 2007.

HAYEK, Friedrich. **Law, Legislation and Liberty.** Chicago: The University of Chicago Press, 1979.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **The Cost of Rights – Why Liberty Depends on Taxes.** Nova York, W.W. Norton, 1999.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos:** um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

LANGFORD, Malcolm. Judicialização dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais no Âmbito Nacional: uma análise Sócio Jurídica. SUR. **Revista Internacional dos Direitos Humanos**, v. 6, nº11. Dez. 2009. Semestral. Edição em Português.

LANGFORD, Malcon, PORTER, Bruce, BROWN, Recca and ROSSI, Julieta. **The Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: A Commentary**. Pretoria University Law Press (PULP). 2016, p. 04.

LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. **O Brasil e a Convenção Ibero-Americana dos Direitos dos Jovens**. Madrid: OIJ, UNFPA. 2012.

LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro . **O acesso direto dos indivíduos ao Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU**. Universitas Relações Internacionais, Brasília, v.11, n;1, p, 29-38. 2013

LIMA Jr.,Jayme Benvenuto. **Manual de direitos humanos internacionais**. Acesso aos sistemas global e regional de proteção dos direitos humanos. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2014.

NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos Sociais** – Teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais, Coimbra, Coimbra Editora, 2010.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Comentário Geral n. 9.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Comentário Geral n. 10.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana de Direitos Humanos** (“Pacto de San José de Costa Rica”), 1969.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Comissão Interamericana de Direitos Humanos**. Relatório Anual de 1978.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Corte Interamericana de Direitos Humanos**. Opinião Consultiva n. 3, de 8 de setembro de 1983.

PEREIRA, Luciano M. **As Dimensões de Direitos Fundamentais e Necessidade de sua Permanente Reconstrução Enquanto Patrimônio de Todas as Gerações**. s.d., p. 4.

PIOVESAN, Flavia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 11.ed. rev.ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

_____. Direitos sociais, econômicos e culturais e direitos civis e políticos. Sur, **Rev. int. direitos human**, São Paulo , v. 1, n. 1, p. 20-47, 2004 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1806-64452004000100003&lng=en&nrm=iso>. access on 16 Aug. 2017.

RAMOS, André de Carvalho. **Responsabilidade Internacional por Violação dos Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

RIOS, Mariza. **Protocolo Facultativo do PIDESC entra em vigor sem a ratificação do Brasil**, 2013. Disponível em <<http://domtotal.com/noticias/detalhes.php?notId=657181>> . Acesso em: 23 de abr.2017.

ROCASOLANO, M Maria. Algunas consideraciones sobre la fundamentación axiológica del derecho a un ambiente adecuado para el desarrollo de la persona. In: VEGA, Pedro de; MORODO LEONCIO, Raúl (Coords.). **Estudios de teoría del estado y derecho constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú**. Madrid: Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 2000.

SANTOS, Boaventura de Souza. Introdução: para ampliar o cânone do reconhecimento, da diferença e da igualdade: Por uma concepção multicultural de direitos humanos. In: **Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SIKKINK, Kathryn. Human Rights, Principled Issue-Networks, and Sovereignty in Latin America. In: **International Organizations**. Massachusetts: IO Foundation/Massachusetts Institute of Technology, 1993.

STRAPAZZON, Carlos Luiz; Cavalheiro, Andressa Fracaro. Nova fase dos direitos de seguridade social: um recomeço. In: Strapazzon, C.L.; Serramalera, M.B. **Direitos Fundamentais em Estados Compostos** (Org). Chapecó: Unoesc, 2013.

TEREZO, Cristina Figueiredo. **A atuação do sistema interamericano de proteção dos Direitos Humanos na defesa dos direitos econômicos, sociais e culturais**, Pará. 2011. 482 f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências Jurídicas, Belém, 2011. Programa de Pós-Graduação em Direito.

VAN HOOFF, G. H. J. The Legal Nature of Economic, Social and Cultural Rights: A Rebuttal of some Traditional Views. In: ALSTON & TOMASEVSKI (eds.), **The Right to Food**, p. 97-110. Dordrecht: Nijhoff, 1984.

VILLAGRA, Soledad. **Protocolo facultativo ao PIDESC**: uma ferramenta para exigir os desc. Tradução de Gabriel Jamur Gomes. Curitiba: INESC, 2009.

WORLDWIDE MOVEMENT FOR HUMAN RIGHTS. **Economic, Social and Cultural Rights Justiciable at the International Level**: The Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (OP-ICESCR) —a New Mechanism for Justice—Enters into Force on 5 May 2013, 2013. Disponível em <<https://www.fidh.org/en/issues/globalisation-human-rights/economic-social-and-cultural-rights/Optional-Protocol/economic-social-and-cultural-rights-justiciable-at-the-international-level-13229#>> . Acesso em: 23 de abr. 2017.