

## 15º Congresso de Inovação, Ciência e Tecnologia do IFSP - 2024

### REFLEXÕES ACERCA DA OBRIGATORIEDADE DO CUMPRIMENTO DOS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS

GERMANA A.R. DO NASCIMENTO<sup>1</sup>, MARÍLIA A. R. DO NASCIMENTO<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Doutora em Direitos Humanos pela Universidad de Valencia. Universidad de Valencia. <http://orcid.org/0000-0002-2942-3803>. [germanabader@gmail.com](mailto:germanabader@gmail.com)

<sup>2</sup> Mestra em Direitos Humanos pela Universidade de Lisboa. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo. <http://lattes.cnpq.br/5335616884355495>. [marilia.aguiar@ifsp.edu.br](mailto:marilia.aguiar@ifsp.edu.br)

#### RESUMO:

Os direitos econômicos, sociais e culturais são apresentados como expectativas ligadas à satisfação das necessidades básicas das pessoas em áreas como o trabalho, a habitação, a saúde, a alimentação e a educação. Eles foram proclamados na Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948, nos Pactos de 1966 e em várias constituições, sobretudo na América Latina. Apesar da inegável importância dos direitos econômicos, sociais e culturais, eles sofrem muitas críticas, o que contribui para sua não implementação. Uma delas, afirma que tais direitos não teriam caráter obrigatório, sendo, assim, inferiores aos direitos civis e políticos. O presente trabalho tem como objetivo refletir acerca desta crítica, refutando seus argumentos e afirmando que os direitos econômicos, sociais e culturais são tão importantes quanto os direitos civis e políticos, e essenciais para o gozo da dignidade humana. Trata-se de um estudo qualitativo que utiliza a pesquisa bibliográfica e documental como principais procedimentos técnicos.

**PALAVRAS-CHAVE:** direitos econômicos, sociais e culturais; críticas; caráter obrigatório; cumprimento.

#### REFLECTIONS ON THE OBLIGATION TO FULFILL ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS

**ABSTRACT:** Economic, social and cultural rights are presented as expectations linked to meeting people's basic needs in areas such as work, housing, health, food and education. They were proclaimed in the 1948 Universal Declaration of Human Rights, in the 1966 Covenants and in various constitutions, especially in Latin America. Despite the undeniable importance of economic, social and cultural rights, they are subject to a lot of criticism, which contributes to their non-implementation. One of these criticisms is that these rights are not mandatory and are therefore inferior to civil and political rights. The aim of this paper is to reflect on this criticism, refuting its arguments and affirming that economic, social and cultural rights are just as important as civil and political rights, and are essential for the enjoyment of human dignity. This is a qualitative study that uses bibliographical and documentary research as its main technical procedures.

**KEYWORDS:** economic, social and cultural rights; criticism; mandatory nature; compliance.

## **INTRODUÇÃO**

Após a Segunda Guerra Mundial, surgiram novas democracias na Europa e, com elas, novas constituições, que consagraram uma classe de direitos denominada “direitos sociais”. Tal como afirmado por Pisarello (2007, p. 11), os direitos sociais são apresentados como expectativas ligadas à satisfação das necessidades básicas das pessoas em áreas como o trabalho, a habitação, a saúde, a alimentação e a educação. Após o reconhecimento destes direitos na Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948, estes foram também garantidos nos Pactos de 1966 e em algumas constituições.

Apesar da inegável importância dos direitos econômicos, sociais e culturais, eles sofrem muitas críticas, o que contribui para sua não implementação. De fato, essas particularidades são perpetuadas não apenas por operadores jurídicos, mas também por operadores políticos. Como sustenta Pisarello (2007, p. 17) há quatro teses sobre os direitos sociais que correspondem a mitos e preconceitos de valor que representam obstáculos à sua efetividade. Segundo esse autor, a primeira delas é a tese histórica, segundo a qual os direitos sociais são direitos de segunda e, portanto, só devem ser garantidos após os direitos de primeira geração, que seriam os direitos civis e políticos. A segunda tese é a de que os direitos civis e políticos são baseados no princípio da dignidade da pessoa humana, enquanto os direitos sociais estão apenas indiretamente ligados a esse valor. A terceira tese afirma que os direitos civis e políticos possuem mecanismos de proteção que não podem ser utilizados no caso dos direitos sociais; e a última, que afirma que os direitos sociais seriam apenas princípios programáticos cuja operacionalidade dependeria do legislador. Desse modo, faz-se mister estudar a crítica a respeito do caráter obrigatório dos direitos sociais, a fim de verificar sua validade e determinar até que ponto esta crítica serve apenas para desvalorizar esses direitos e dar-lhes um status inferior ao dos direitos civis e políticos.

## **MATERIAL E MÉTODOS**

Trata-se de um estudo qualitativo que utiliza a pesquisa bibliográfica e documental como principais procedimentos técnicos. Através do estudo das fontes teóricas e da legislação dos órgãos do sistema internacional de proteção dos direitos humanos se analisa o caráter obrigatório dos direitos econômicos, sociais e culturais, corroborando sua importância para que as pessoas possam gozar plenamente de todos os seus direitos e da sua dignidade. Como afirma Solanes (2018, p. 19), “os direitos humanos devem ser a base para o progresso em direção a uma comunidade internacional mais justa, democrática e equitativa”.

## **RESULTADOS E DISCUSSÃO**

Os direitos sociais devem ser vistos como verdadeiros direitos subjetivos, relevantes para o estado social e inevitavelmente interconectados com outros direitos constitucionais (Ponce, 2017, p. 12). Para tanto, é essencial questionar cada um dos mitos que cercam a natureza desses direitos. Um desses mitos é que esses direitos são meras aspirações ou princípios mais ou menos indeterminados, de natureza programática, dada sua estreita dependência da estrutura econômica e do nível de desenvolvimento do país, como afirma Garcia García (2009, p.11).

No mesmo sentido, Chacón (2007, p. 35) destaca que os direitos civis e políticos seriam, portanto, identificados como verdadeiros direitos subjetivos dos cidadãos, enquanto os direitos econômicos, sociais e culturais seriam meras expectativas de direitos, sujeitos ao fato de o Estado possuir os recursos para seu desenvolvimento progressivo, ou seja, meros programas ou diretrizes de ação.

Neste contexto, como afirmam Abramovich e Curtis (2003, p. 55), os direitos sociais são frequentemente interpretados como tendo apenas um valor simbólico ou político, embora as Constituições da América Latina, da Espanha e de Portugal estejam alinhadas dentro do chamado constitucionalismo social. De fato, embora se fale em constitucionalismo social nesses países, afirma-se que as normas que preveem os direitos sociais são normas programáticas, não justicáveis, que se contrapõem aos direitos civis e políticos, que seriam direitos plenos.

Essa interpretação é baseada no Artigo 2.1 do Pacto sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, que afirma que “Cada Estado Parte do presente Pacto compromete-se a tomar medidas, individualmente e por meio de assistência e cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, até o máximo de seus recursos disponíveis, com o objetivo de alcançar progressivamente a plena realização dos direitos reconhecidos no presente Pacto por todos os meios apropriados, incluindo particularmente a adoção de medidas legislativas”. Esse Pacto e, portanto, esse artigo, é obrigatório para todos os Estados que o ratificaram e influenciou artigos semelhantes em outros textos, como o Artigo 26 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos<sup>1</sup>.

Faz-se mister estudar o significado das expressões “progressivamente” e “até o máximo de seus recursos disponíveis” do artigo 2.1 do PIDESC, para que elas não sejam usadas para justificar o descumprimento dos direitos sociais. Sepúlveda (2006, p. 121) argumenta que essas são expressões claramente intrincadas, que geram incerteza quanto à natureza e ao escopo das obrigações impostas pelo Pacto e levam a uma série de interpretações que desvalorizam os direitos sociais.

De fato, o artigo 2.2 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos é mais claro. Ele consagra a obrigação dos Estados de tomar medidas: “Cada Estado Parte compromete-se a tomar as medidas apropriadas, de acordo com seus processos constitucionais e com as disposições do presente Pacto, para adotar as medidas legislativas ou de outra natureza que sejam necessárias para tornar efetivos os direitos reconhecidos no presente Pacto que ainda não estejam previstos em medidas legislativas ou de outra natureza”. Por outro lado, o Artigo 2.1 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais inclui os termos “disponibilidade de recursos” e “realização progressiva”, o que leva a diferentes interpretações.

Uma primeira interpretação, que é comum, refere-se aos direitos sociais como direitos que exigem obrigações positivas por parte dos Estados, ou seja, que os Estados devem intervir ativamente para realizar esses direitos. Já os direitos civis e políticos seriam direitos de obrigação negativa, que exigiriam apenas que os Estados Partes se abstivessem de atos que violassem esses direitos. De acordo com essa interpretação, por um lado, os direitos civis e políticos não teriam custos para os Estados e poderiam ser realizados sem o investimento de recursos significativos. Por outro lado, os direitos econômicos, sociais e culturais seriam direitos extremamente onerosos, que só poderiam ser realizados por países desenvolvidos e mais ricos<sup>2</sup>.

Nesse sentido, de acordo com essa posição, a estrutura dos direitos sociais obrigaria os Estados a agir de forma significativa, investindo recursos para concretizar esses direitos, por exemplo, o Estado teria que fornecer serviços de saúde, garantir a educação, sustentar o patrimônio cultural e artístico da comunidade, como mostram Abramovich e Courtis (2002, p. 20). Esses autores enfatizam que a estrutura dos direitos civis e políticos geraria exclusivamente obrigações de “não fazer”, ou seja, o Estado não teria que gastar para a realização desses direitos, por exemplo, não deter pessoas arbitrariamente, não aplicar penas sem julgamento, não restringir a liberdade de expressão, não interferir na propriedade privada etc. (Abramovich; Courtis, 2002, p. 21).

Assim, haveria uma suposta facilidade e eficácia imediata da proteção judicial dos direitos individuais (Hierro, 2009, p. 197), que se materializariam sem nenhum custo efetivo para os Estados, enquanto os direitos sociais exigiriam a vontade e a ação do Estado para sua materialização. Está claro que esse argumento não se sustenta, pois como ensina Amor (2013, p. 464), o estabelecimento de um serviço para a administração da justiça, como o necessário para proteger todos os direitos civis ou para organizar atos eleitorais (direitos políticos), é extremamente caro e exige que os Estados Partes aloquem recursos significativos em seus respectivos orçamentos para esse fim.

---

<sup>1</sup> Artigo 26 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos: “Os Estados Partes comprometem-se a adotar medidas, tanto internamente quanto por meio de cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, com o objetivo de alcançar progressivamente a plena realização dos direitos implícitos nas normas econômicas, sociais, educacionais, científicas e culturais estabelecidas na Carta da Organização dos Estados Americanos, conforme emendada pelo Protocolo de Buenos Aires, dentro dos recursos disponíveis, por meios legislativos ou outros meios apropriados”.

<sup>2</sup> Amor, Jorge (2013): “Artículo 26 - Desarrollo Progresivo”, en Regueira, Enrique, *La Convención Americana de Derechos Humanos y su proyección en el Derecho Argentino*, Buenos Aires, La Ley - Departamento de Publicaciones de la Facultad de Derecho, p. 464.

Tanto os direitos sociais quanto os direitos civis e políticos exigem a mediação do legislador e o investimento de recursos para sua realização, sendo que ambos prescrevem obrigações negativas e positivas.

Portanto, é imperativo refletir sobre a noção de progressividade, como ensinam Abramovich e Courtis (2006, p. 50), “a obrigação pressupõe dois significados complementares, gradualismo e progresso. Por um lado, o reconhecimento de que a plena satisfação dos direitos sociais implica certa gradualidade, exige certo tempo e é progressiva, o que não deve ser interpretado erroneamente como uma privação da obrigação de qualquer conteúdo significativo. Trata-se de um mecanismo flexível, que reflete a existência de recursos limitados e as dificuldades de qualquer país para garantir a plena realização dos direitos sociais. Essa noção implica um senso de progresso, que consiste na obrigação do Estado de melhorar as condições para o gozo e o exercício dos direitos sociais”.

No mesmo sentido, o Comentário Geral nº 3 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais afirma que (1990, p. 9) “o conceito de realização progressiva constitui um reconhecimento do fato de que a plena realização de todos os direitos econômicos, sociais e culturais em geral não pode ser alcançada em um curto período de tempo. (...) o fato de que a realização ao longo do tempo, ou em outras palavras, progressivamente, é prevista em relação ao Pacto não deve ser mal interpretado como privando a obrigação de qualquer conteúdo significativo. Por um lado, um dispositivo de flexibilidade necessário é exigido para refletir as realidades do mundo real e as dificuldades envolvidas para cada país em garantir a plena realização dos direitos econômicos, sociais e culturais. Por outro lado, a frase deve ser interpretada à luz do objetivo geral, na verdade a razão de ser, do Pacto, que é estabelecer obrigações claras para os Estados Partes com relação à plena realização dos direitos em questão.”

O Comitê determina que, se a meta de realização plena puder ser alcançada progressivamente, há obrigações com efeito imediato. Esse é o caso do Artigo 2.2 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: “Os Estados Partes do presente Pacto comprometem-se a garantir que os direitos nele enunciados serão exercidos sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, idioma, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento ou qualquer outra condição. A não discriminação é, portanto, uma obrigação com efeito imediato. A adequação da estrutura legal também é caracterizada como outra obrigação com efeito imediato. Em outras palavras, os Estados devem revogar as normas legais que sejam contrárias às suas obrigações, adaptando sua estrutura legal para garantir a efetividade dos direitos econômicos, sociais e culturais”.

O Comitê defende que os governos devem proceder da forma mais rápida e eficaz possível para a plena realização dos direitos econômicos, sociais e culturais. Além disso, ele também observa que é proibido adotar políticas e, conseqüentemente, normas legais que deteriorem o nível de gozo dos direitos econômicos, sociais e culturais no momento em que se torna parte do respectivo instrumento internacional ou após cada avanço sucessivo no escopo de proteção (Campos; Kletzel, 2006, p. 176).

Além do caráter progressivo, há o princípio de não tomar medidas regressivas, conforme afirma o Comentário Geral nº3 (1990, p. 9) “Quaisquer medidas deliberadamente retrógradas a esse respeito exigirão a mais cuidadosa consideração e deverão ser plenamente justificadas com base na totalidade dos direitos previstos no Pacto e no contexto da utilização plena dos recursos máximos disponíveis.” Como ensina Añón (2016, p. 75), a justificativa da regressividade na área de direitos e, mais especificamente, de direitos sociais, deve respeitar certos mínimos “vinculados aos requisitos de segurança jurídica e à proibição de arbitrariedade e que excluem qualquer medida desprovida de justificativa objetiva e razoável”.

Os Princípios de Limburgo, elaborados por um grupo de especialistas no campo do direito internacional em 1986, também se referem à natureza e ao escopo das obrigações dos Estados Partes de acordo com o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. De acordo com esses princípios, os Estados devem garantir pelo menos o mínimo de cada um dos direitos previstos no Pacto. O conteúdo mínimo de cada direito será definido pelo Comitê e pode ser interpretado como uma obrigação com efeito imediato. Nesse sentido, pode-se observar que a doutrina e a jurisprudência avançaram na garantia de um núcleo mínimo inviolável de direitos sociais.

Courtis e Abramovich (2003, p. 58) apontam para um esquema interpretativo que consiste em estabelecer níveis de obrigações estatais para satisfazer os níveis essenciais de cada direito, inclusive os direitos sociais. Esse esquema foi proposto por Fried van Hoof e identifica quatro tipos de

obrigações. O primeiro deles refere-se à obrigação de respeitar, o que implica o dever do Estado de não interferir, dificultar ou impedir o acesso ao gozo dos bens que constituem o objeto do direito. Por outro lado, as obrigações de proteção consistem em impedir que terceiros interfiram, dificultem ou impeçam o acesso a esses bens. Além disso, as obrigações de garantir asseguram que o titular do direito possa acessar o direito quando ele próprio não puder fazê-lo. Por fim, as obrigações de promover são identificadas no dever de desenvolver condições para que os titulares de direitos acessem a propriedade.

Os Princípios de Maastricht, desenvolvidos por especialistas em direito internacional em 2011, fazem referência a esses níveis de obrigações no Princípio 9, que afirma que “os Estados têm a obrigação de respeitar, proteger e cumprir os direitos econômicos, sociais e culturais (...)”. Portanto, o não cumprimento dessas obrigações constitui uma violação dos direitos econômicos, sociais e culturais, de acordo com esses Princípios.

A partir desta perspectiva, Abramovich e Courtis (2003, p. 59) enfatizam que todos os níveis de obrigações incluem dimensões positivas e negativas, mesmo que uma ou outra dimensão seja predominante, o que reforça a unidade dos direitos econômicos, sociais e culturais e dos direitos civis e políticos. Essa unidade também é confirmada pela lógica dos direitos sociais.

## CONCLUSÕES

A tendência de considerar os direitos econômicos, sociais e culturais (DESCA) como direitos de segunda categoria, em um mundo em que milhões de pessoas ainda não têm acesso a serviços básicos, como água e saneamento, é inaceitável. Já é tempo de mudar essa visão, pois sem direitos econômicos e sociais não é possível sobreviver, muito menos viver decentemente e desfrutar dos direitos civis e políticos.

Todos os direitos humanos, sejam eles civis, políticos, econômicos ou sociais tem como fundamento básico a dignidade humana, algo que é, indubitavelmente, uma conquista moral na história da humanidade. Trata-se de uma conquista singular, sendo a dignidade humana a pedra angular do sistema internacional de direitos humanos. Somente com a realização efetiva dos direitos econômicos e sociais é que as pessoas poderão desenvolver suas capacidades e levar uma vida com dignidade.

## CONTRIBUIÇÕES DOS AUTORES

G. A. R. N contribuiu com a curadoria, análise da bibliografia e redação do trabalho. M. A. R. N. atuou na redação do trabalho e na revisão para submissão. Ambas autoras aprovaram a versão submetida.

## AGRADECIMENTOS

A todos que participaram, direta ou indiretamente do desenvolvimento deste trabalho de pesquisa, enriquecendo o nosso processo de aprendizado.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVICH, V.; COURTIS, C. **Los derechos sociales como derechos exigibles**. Madrid: Editorial Trotta, 2002.

ABRAMOVICH, V.; COURTIS, C. Apuntes sobre la exigibilidad judicial de los derechos sociales. In: ABRAMOVICH, V.; ANÓN, M. J.; COURTIS, C. (compiladores). **Derechos Sociales Instrucciones de uso**. Mexico DF: Doctrina Jurídica Contemporánea, 2003.

ABRAMOVICH, V.; COURTIS, C. **Los derechos sociales en el debate democrático**. Madrid: Ediciones GPS-Madrid, 2006.

AMOR, J. Artículo 26 - Desarrollo Progresivo. In: REGUEIRA, E. **La Convención Americana de Derechos Humanos y su proyección en el Derecho Argentino**. Buenos Aires: La Ley - Departamento de Publicaciones de la Facultad de Derecho, 2013.

AÑÓN, M. J. ¿Hay límites a la regresividad de derechos sociales?. **Derechos y Libertades**, n. 34, Época II, 2016.

CAMPOS, L.; KLETZEL, G. Progresividad y prohibición de regresividad en materia de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales en Argentina. In: COURTIS, C. (compilador). **Ni un paso atrás La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales**. Buenos Aires: Editores del Puerto, 2006.

CHACÓN, A. **Derechos económicos, sociales y culturales**. Bilbao: Universidad de Deusto, 2007.

COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. **La indole de las obligaciones de los Estados Parte, Observación General nº 3**. Geneva: 5 sesión, párrafo 9, ONU, Doc.E/1991/23, 1990.

GARCÍA, A. La justiciabilidad como garantía de los derechos sociales. In: GARCÍA, A.; DÍAS, A. O. **Los derechos sociales como derechos justiciables: potencialidades y límites**. Albacete: Editorial Bomarzo, 2009.

HIERRO, L. L. Los derechos económico-sociales y el principio de igualdad en la teoría de los derechos de Robert Alexy. In: ALEXY, R. **Derechos sociales y ponderación**. 2 ed. Bogotá: Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2009.

PISARELLO, G. **Los derechos sociales y sus garantías – elementos para una reconstrucción**. Madrid: Editorial Trotta, 2007.

PONCE, J. Reforma constitucional y derechos sociales: la necesidad de un nuevo paradigma en el derecho público español. **Revista Española de Derecho Constitucional**, nº 111, 2017.

SEPÚLVEDA, M. La interpretación del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la expresión “progresivamente”. In: COURTIS, C.(compilador). **Ni un paso atrás - La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales**. Buenos Aires: Editores del Puerto, 2006.

SOLANES, A. The political, legal and moral scope of the Universal Declaration of Human Rights: pending issues. **The Age of Human Rights Journal**, nº 11, 2018.