

PREJUDICIALIDADE DO DIREITO DE PETIÇÃO INDIVIDUAL PELA NÃO RATIFICAÇÃO DO PROTOCOLO FACULTATIVO INERENTE AO PACTO INTERNACIONAL SOBRE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS (PIDESC)

César André Rodríguez Esteves⁶⁵

RESUMO

O Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) tem sua origem atrelada aos movimentos de proteção internacional dos direitos humanos para que fossem devidamente efetivadas as garantias individuais em detrimento da aprovação da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) em 1948, em conjunto com a carta de direitos civis e políticos, após as atrocidades transpassadas no contexto da Segunda Guerra Mundial. No âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), foi criado um grupo de trabalho relacionado ao Pacto, para que se elaborasse um protocolo adicional convencionando o direito de comunicação individual em caso de violações aos seus dispositivos,

⁶⁵ Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Amazonas. Pós-Graduando em Direito Público. Assessor Jurídico de Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas. cesaaresteves@gmail.com

uma vez que isto não resta expresso em seu texto, evidenciando uma lacuna. O resultado foi o Protocolo Facultativo ao PIDESC, que entrou em vigor em data coincidente ao 60º aniversário da DUDH, tendo assim a abertura às assinaturas, ratificações e adesões dos países interessados em 24 de setembro de 2009. Neste ínterim, ressalta-se que, mesmo com a dada importância ao protocolo optativo, o Brasil ainda não ratificou e aderiu aos seus termos, gerando uma enorme instabilidade por meio de Recomendações, tendo em vista de que os métodos de averiguação, sistema de petição, medidas cautelares ensejadas por violações, justiciabilidade e exigibilidade da efetivação dos termos expostos não podem ser corretamente postuladas pelos indivíduos no contexto pátrio.

PALAVRAS-CHAVE: Direitos Humanos; Justiciabilidade; Direito de Petição; Acesso à Corte Interamericana; Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

ABSTRACT

The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR) has its origins tied to the international human rights protection movements aimed at ensuring their proper enforcement following the adoption of the Universal Declaration of Human Rights (UDHR) in 1948, along with the civil and political rights charter, after the atrocities witnessed in the context of the Second World War. Within the United Nations framework, a working group related to the Covenant was established to draft an

additional protocol stipulating the right to individual communication in case of violations of its provisions, as it is not explicitly stated in its text, revealing a gap, resulting in the Optional Protocol to the ICESCR which entered into force on the 60th anniversary of the UDHR, thereby opening it to signatures, ratifications, and accessions from interested countries on September 24, 2009. In the meantime, it is worth noting that despite the significance given to the optional protocol, Brazil has not yet ratified and acceded to its terms, generating significant instability through Recommendations, given that the methods of investigation, petition system, precautionary measures triggered by violations, justiciability, and enforceability of the terms outlined cannot be properly pursued by individuals within the domestic context.

KEYWORDS: Human Rights; Justiciability; Right of Petition; Access to the Inter-American Court; International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights.

1. INTRODUÇÃO

Em linhas gerais, a Declaração Universal dos Direitos Humanos pode ser tratada como marco do protecionismo social, após diversas instabilidades políticas que resultaram em atrocidades ao interesse público de gerações de pessoas, a exemplo das duas Grandes Guerras que a humanidade vivenciou no século XX, violando os mais variados princípios básicos que cada indivíduo deve ter respeitados, como o mínimo existencial e a dignidade da pessoa humana.

Essa percepção é compartilhada na literatura acadêmica que analisa o tema. Ao tratarem da fragilidade da responsabilização estatal apenas pelos relatórios, Silva e Silva (2020, p. 10) afirmam:

Acreditamos que uma maior responsabilização dos Estados será possível a partir da ratificação do Protocolo Facultativo ao PIDESC, o qual permitirá: as comunicações de denúncia individual; comunicações interestatais e procedimentos de investigação em relação às violações de direitos humanos.

A citação reforça que a ausência do Protocolo é vista como o principal entrave para um sistema de controle mais robusto.

Para tanto, tangenciando as delimitações padronizadas e amplas de tais direitos, os Pactos Internacionais sobre temas de direitos humanos incidem em temas mais específicos, que merecem uma atenção especializada, devendo ser mencionados os dois precursores: sobre Direitos Civis e Políticos (DCP), bem como o objeto da presente discussão, sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (DESC).

Ambos os Pactos possuem Protocolos Facultativos que pormenorizam as relações que os Estados Parte aderentes precisam seguir para que sejam efetivadas as proteções necessárias, a partir de medidas e instrumentos instaurados pela menor concepção por meio das Sessões na Assembleia Geral ou Recomendações efetuadas aos entes federativos.

Desta maneira, no escopo do Protocolo Facultativo ao PIDESC, foram estabelecidos os procedimentos para apresentação de denúncias ao Comitê DESC em relação às violações aos direitos

atinentes ao pacto, com fito de reparar o dano e responsabilizar o Estado que transpassar os limites estabelecidos pela legislação internacional.

Vale ressaltar que o tratado traz à baila alguns direitos específicos que têm a necessidade de implementação progressiva, devendo o ente adotar o máximo esforço possível para concretizar a execução dos ditames normativos.

Em detrimento dos métodos de denúncia, há de se ressaltar a evolução legal contida no Protocolo que torna tão importante e necessária a implementação em todos os 171 países que aderiram ao PIDESC: a possibilidade de comunicação individual por indivíduos que são lesados ou grupo de pessoas.

Além disso, ainda são fontes de explanação a adoção de medidas provisionais, as interlocuções entre os Estados, nesta última sendo necessária a ratificação expressa de ambos para que se efetive a denúncia e, por fim, o procedimento de investigação para violações graves ou sistemáticas de direitos quando o Comitê recebe uma cientificação de denúncia com fonte confiável.

O objetivo central deste estudo é, portanto, analisar os efeitos e as prejudicialidades decorrentes da não ratificação do Protocolo Facultativo ao PIDESC no Brasil, utilizando a abordagem qualitativa, com objetivos exploratórios e explicativos, para analisar a prejudicialidade decorrente da não ratificação, pelo Brasil, do Protocolo Facultativo ao PIDESC.

Em termos de procedimentos técnicos, a pesquisa combina a revisão bibliográfica de doutrinas jurídicas consolidadas nas áreas

de direitos humanos e direito constitucional com a pesquisa documental de fontes primárias, notadamente o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, seu Protocolo Facultativo e as Recomendações da ONU dirigidas ao Estado brasileiro.

O raciocínio lógico-argumentativo segue o método hipotético-dedutivo, partindo da hipótese central de que a ausência do instrumento de petição individual fragiliza a proteção dos direitos sociais, para, então, deduzir as consequências jurídicas e sociais desta lacuna no ordenamento pátrio.

A pesquisa justifica-se por ser um tema atual e pela grande relevância concatenada na ideia de adotar mecanismos mais simplórios de comunicação entre a pessoa que sofreu alguma limitação em seus direitos sociais, econômicos ou culturais, de maneira com que torne mais concisa a investigação de possíveis irregularidades pelos Estados Parte no cumprimento dos Pactos ratificados, estabilizando a proteção social e dos direitos individuais, por ter instrumentos devidamente regulamentados, como o caso do Protocolo Facultativo.

De igual modo, justifica-se pelo questionamento relacionado à não assinatura do protocolo opcional, tendo em vista a necessidade de transparência e acessibilidade à justiça internacional por parte dos cidadãos pátrios, uma vez que a própria Constituição Federal roga, em seus objetivos fundamentais, a necessidade de erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, bem como de promover o bem de todos, sem

preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação, situações que são protegidas pelo Protocolo Facultativo, podendo conferir uma melhor averiguação ao cumprimento dos dispositivos em caso de ratificação por parte do Brasil.

A partir da problemática disposta, tem-se o início da pesquisa a partir das abordagens mencionadas, apresentando o contexto histórico, o protótipo da Organização das Nações Unidas, bem como a sua criação.

Adentrando no ordenamento jurídico estabelecido pela ONU, restam utilizados e explicados os artigos dispostos no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais que permeiam o entendimento sobre o tema, trazendo à baila os temas que são protegidos de forma intrínseca ao regulamento.

Na disposição do terceiro item, é abordada a proteção constitucional da dignidade humana, em consonância com o princípio do mínimo existencial e da dignidade da pessoa humana, atrelados ao Protocolo Opcional do Pacto, indicando a disposição dos artigos protegidos no rol, do mesmo modo em que são apontados os procedimentos acobertados pela norma.

No item quarto, vislumbra-se a relação histórica entre os direitos humanos e o Estado brasileiro, levando em consideração o contexto da evolução social quando disposto sobre os direitos individuais, e demanda a adoção de novas técnicas para que haja um progresso significativo no quadro do ente.

Por fim, no revestimento do último item, subsiste a

conclusão do presente estudo, com o intuito de elencar os pontos essenciais correlacionados à prejudicialidade para os indivíduos brasileiros que poderiam ter lastro judicial para impugnar violações aos seus direitos e, no entanto, o Estado brasileiro, como uma espécie de negligência, não tem interesse de convencionar o Protocolo Facultativo, gerando uma vulnerabilidade social tremenda, em razão de que qualquer cidadão ou grupo de pessoas poderia denunciar diretamente ao Comitê, dispondo de uma segurança jurídica ainda maior para com os atentados aos direitos fundamentais elencados inclusive no rol do art. 5º da Carta Magna.

Portanto, diante da Recomendação efetuada pelos organismos da ONU ao Estado brasileiro para assinatura e ratificação do Protocolo Facultativo do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em vista das insofismáveis violações quase que diárias aos indivíduos pertencentes ao ente, destaca-se a importância da internalização da norma *jus cogens* ao Brasil.

Sendo assim, resta sendo tema de repercussão notória, haja vista a necessidade de maior controle a ser exercido pelo Comitê da DESC nos âmbitos investigativo e punitivo em caso de violação às prerrogativas sociais, cabendo a urgente incorporação da norma internacional.

2. CONTEXTO HISTÓRICO DA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL E A CRIAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

Diante das mais variadas crises de contexto político, social, racial e violências ocasionadas pela devastadora Segunda Guerra Mundial, diversos países com fito de promover a estabilidade da proteção dos direitos humanos, haja vista as violações no contexto da dignidade da pessoa humana cometidas no período citado, corroboraram para a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), que restou sendo um marco crucial nos meandros do século XX, encabeçada pelos Aliados que lideravam as conversas sobre os temas de pacificação social e sanções, trazendo à baila discussões de ideais políticos divergentes, entretanto, com a necessidade circunstancial e de urgência para refletir em um ordenamento jurídico capaz de punir e assegurar a proteção internacional dos direitos humanos.

O modelo criado é fruto das tentativas de preservação de tais direitos que foram intentados no contexto da Primeira Guerra Mundial em 1918, por meio da Liga das Nações, momento em que o mundo testemunhou um período de instabilidade política, econômica e social.

Por conta das falhas do Tratado de Versalhes e da Liga, que encerraram a Primeira Guerra Mundial, foram gerados ressentimentos e descontentamentos em muitas partes do mundo, criando uma sólida frente para o surgimento de regimes totalitários, por meio de pessoas que acreditavam estar sendo controladas por alguns países que compunham o tratado, como o nazismo na Alemanha e o fascismo na Itália.

Corroborando com os eventos do contexto histórico, os

regimes expansionistas acabaram por desencadear a Segunda Guerra Mundial em 1939, em razão da vontade de irradiar seus ideais e tornarem-se grandes potências despóticas.

Sendo assim, a Segunda Grande Guerra teve seu início em vista da invasão da Polônia pela Alemanha em setembro de 1939. Ao longo dos anos seguintes, o conflito se alastrou pelos continentes, envolvendo nações de todo o mundo, conforme notoriamente veiculado e registrado.

Neste elástico, o curso avassalador da Segunda Guerra Mundial apresentou, aos diversos influentes políticos e representantes dos Estados, que apenas a diplomacia tradicional e as alianças intergovernamentais não bastavam para que se pudesse impedir uma nova guerra que assombrasse a paz e a segurança mundial, insurgindo a demanda de uma cooperação estruturada e com robustez para que previna futuros e eventuais conflitos, indicando sanções predefinidas, bem como recomendações e cautelares a quem violar o texto legal.

Vale ressaltar que, durante o período de guerra, várias nações que estavam aliadas iniciaram as discussões de planos para o estabelecimento de uma organização internacional que pudesse promover a paz e o respeito da soberania de cada Estado.

Diante disso, em 1941, foi estabelecida a Carta do Atlântico, firmada por Winston Churchill e Franklin Delano Roosevelt, delineando os princípios para a paz pós-guerra. Passado um ano, representantes de 26 nações se reuniram em Washington D.C. para adotar a Declaração das Nações Unidas e prestar novamente o

compromisso da luta contra as potências do Eixo.

Neste compasso, no ano de 1945, antes mesmo do fim da guerra, os líderes das principais potências aliadas realizaram uma reunião na Conferência de Yalta para discutir os termos do primórdio da paz pós-guerra e o estabelecimento de uma organização internacional para a segurança coletiva.

Logo após a Guerra Mundial, tais representantes, devidamente acompanhados por outros de 50 nações, reuniram-se em São Francisco para uma Conferência que leva o nome da cidade, realizada entre abril e junho de 1945, a qual resultou na elaboração e assinatura da Carta das Nações Unidas, com aprovação datada de 26 de junho daquele ano.

O documento mencionado é o idealizador e fundador da Organização das Nações Unidas, estabelecendo os propósitos, princípios e estrutura da organização, entrando em vigor, conforme dito alhures, em 24 de outubro de 1945, após ser ratificado por seus membros fundadores.

Sendo assim, ante todo o contexto fático exposto, tem-se que a ONU foi criada com os objetivos principais de prover o manutenção da paz e da segurança internacional, respeitando sempre a autodeterminação dos povos, assim como o de alcançar a cooperação internacional na solução de problemas globais e de ser um centro para harmonizar as ações das nações, tendo como estrutura a Assembleia Geral, o Conselho de Segurança, o Secretariado, o Conselho Econômico e Social, a Corte Internacional de Justiça e diversos órgãos especializados e agências.

Em suma, a criação da ONU deu-se em justificativa aos sofrimentos ocasionados pela Segunda Guerra Mundial, refletindo um desejo coletivo de construir um mundo mais pacífico e cooperativo, baseado em princípios de justiça, direitos humanos, concatenando ideais em espécies normativas para resultar na efetivação do também princípio da dignidade da pessoa humana.

Neste escopo, no ano de 1946, a Assembleia Geral das Nações Unidas formou a Comissão de Direitos Humanos (CDH) para almejar a consolidação de uma declaração internacional de direitos humanos.

A CDH era composta por representantes de diversos países, mantendo o papel de forma ímpar na produção legislativa, para que, em 10 de dezembro de 1948, na cidade de Paris, a Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH) fosse aprovada de forma unânime anunciando, em seu primeiro artigo, que todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direito, representando uma resposta clara aos acontecimentos passados, visando uma melhoria e estabilidade geopolítica futura e estabelecendo uma base internacional para proteção dos direitos humanos, sendo, inclusive, incorporados os seus princípios nos mais variados tratados internacionais e assentados em Constituições de Estados, a exemplo do Brasil.

A extinta CDH tinha um objetivo mais amplo: o de estabelecer um ordenamento vinculante após a edição da DUDH.

No entanto, com a disposição histórica da Guerra Fria, o propósito acabou se perdendo, vindo a se consolidar com normas

mais específicas somente 20 anos depois, mais precisamente em 1966, quando da aprovação dos dois Pactos Internacionais primordiais na contemporaneidade, que dão sustentação aos demais, quais sejam: o dos Direitos Civis e Políticos e o dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, objeto do presente estudo.

Em conjunto com a Declaração Universal de Direitos Humanos, os dois Pactos acabam por ser renomados de Carta Internacional de Direitos Humanos (CIDH), servindo de reafirmação da proteção de tais direitos para com as políticas internacionais, embrionárias na Carta de São Francisco.

Ainda sobre os objetos legais que foram concebidos, a Organização das Nações Unidas tem incentivado a formação do sistema global de direitos humanos, para que sejam abrangidos diversos outros temas sensíveis e que merecem uma defesa especial por tratarem de vulnerabilidades sociais.

Esse panorama histórico internacional evidencia a importância da evolução dos mecanismos de proteção e, nesse contexto, a inércia do Estado brasileiro em adotar instrumentos avançados, como o Protocolo Facultativo, contrasta com a trajetória global e representa um retrocesso na efetivação das normas de direitos humanos no país.

3. PACTO INTERNACIONAL SOBRE DIREITOS ECONÔMICOS SOCIAIS E CULTURAIS

O Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais teve sua abertura para colhimento de assinaturas, adesão e

ratificação pelos países interessados na constância da 21ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, mais precisamente em 19 de dezembro de 1966, entrando em vigor apenas 10 anos após o período mencionado, logo em seguida ao depósito do instrumento de ratificação e/ou adesão. De acordo com os indicadores das Nações Unidas, possui 171 Estados Parte.

O Pacto traz consigo um extenso rol de proteção às mais diversas camadas dos direitos sociais, como, por exemplo, o direito ao trabalho digno e à remuneração justa, o direito à saúde, à educação gratuita e obrigatória, segurança social, alimentação, moradia, participação na vida cultural e liberdade científica e artística, dentre outros, que curiosamente também estão elencados no rol constitucional brasileiro. Apesar disso, o PIDESC é considerado um marco (RAMOS, 2020):

O PIDESC é considerado um marco por ter assegurado destaque aos direitos econômicos, sociais e culturais, vencendo a resistência de vários Estados e mesmo da doutrina, que viam os direitos sociais em sentido amplo como sendo meras recomendações ou exortações. (RAMOS, 2020, p. 171).

Tem-se, assim, um pacto que representa uma luta ao universo jurídico, vez que antigamente era eivado de críticas e dúvidas que permeavam sua existência e que, à época, possuíam o entendimento em relação à desnecessidade de mitigação dos direitos sociais amplos, muito embora saiba-se da importância atual da divisão de cada tópico em forma de dispositivo legal, dada a importância de cada direito individual que afeta a camada da vida singular.

Adentrando ao campo prático, o PIDESC traz, em sua normatização, trinta e um artigos, que são delimitados em cinco partes, consagrando a autodeterminação dos povos, de maneira ampla e idêntica ao Pacto de Direitos Civis e Políticos, garantindo a soberania dos Estados para instituir suas constituições e diretrizes da política pública com base em suas peculiaridades locais.

Na segunda parte do dispositivo legal, são enunciados os compromissos firmados pelo Estado aderente com a finalidade de dar cumprimento à norma *jus cogens*, sob pena de responsabilidade do Estado que as violar, por serem regras que não podem ser derogadas, mesmo em se tratando de situações excepcionais vivenciadas por quem a ratifica.

Ainda nesta seara, os artigos indicados devem ser aplicados de forma progressiva pelo aderente, devendo dispor de máxima efetividade em todos os campos para que afetem todas as camadas sociais, sendo vedado o retrocesso social, uma vez que é visado o bem-estar social, sendo totalmente contraditório o comportamento que acabe por oferecer uma involução no cunho da proteção do interesse público.

A terceira parte do PIDESC é representada por dez artigos que formam um rol detalhado em relação aos direitos abrangidos pelo ordenamento, bem como os instrumentos e medidas que garantem a efetividade para cada direito, tais como são expressamente veiculados, de forma resumida, o direito de trabalho e suas condições (art. 6º), direito de afiliação e criação de sindicatos (art. 8º), seguridade social (art. 9º), proteção e assistência à família

na criação de seus filhos (art. 10), níveis mínimos de existência humana no campo da alimentação, vestuário e moradia (art. 11), saúde física e mental (art. 12), direito à educação primária e obrigatória para o desenvolvimento da personalidade humana e dignidade (art. 13 e 14) e o reconhecimento pelo Estado para que seus indivíduos participem da vida cultural e desfrutem do progresso científico, além da proteção dos interesses morais e materiais decorrentes da produção científica, literária ou artística de que seja autor (art. 15), ou seja, para reconhecer os benefícios que são derivativos do fomento e desenvolvimento da cooperação em detrimento das relações internacionais no aspecto científico e cultural.

Nos termos da quarta parte, atribuída entre os artigos 16 a 25, resta estabelecida a obrigatoriedade dos Estados Parte em apresentar relatórios periódicos contextualizando as medidas e os instrumentos adotados em relação à efetivação dos dispositivos, para que haja um controle sobre as ações, repreendendo as possíveis violações estatais aos trechos normativos, que são encaminhadas diretamente ao secretário-geral da Organização das Nações Unidas, que remete cópias ao Conselho Econômico e Social, momento em que se postula a realização da avaliação dos pontos aduzidos, além do auxílio das agências especializadas quando o tema for atinente às competências de tais organismos, nos termos dos respectivos instrumentos constitutivos (art. 16 e 17).

Sobre o procedimento interno da ONU, ressalta-se que os relatórios de medidas adotadas pelos Estados Parte para efetivação

das medidas apresentadas, seja constatada pelo Conselho Econômico e Social ou pelas agências especializadas, são emitidos para a Assembleia Geral, que podem conceber recomendações de caráter geral com a finalidade de assegurar a observância geral dos direitos reconhecidos no Pacto, contribuindo para a implementação efetiva e progressiva no âmbito interno dos Estados.

Na quinta e última parte, integrando os artigos 26 a 31, tem-se o procedimento de abertura à assinatura de todos os Estados-membro da ONU, dentre outros, indicando a forma pela qual devem proceder à assinatura, ratificação e adesão ao Pacto, bem como a data de entrada em vigor, emendas e as consequências da adesão referente à aplicação de forma extensiva às subdivisões administrativas.

Parte da doutrina na época da consolidação do pacto criticava a lacuna apresentada, qual seja, a falta de um Comitê específico para realizar as periódicas revisões e avaliações do cumprimento das medidas e disposições legais.

Visando a elucidação do ponto inexistente, o Conselho Econômico e Social transformou um grupo de trabalho que era representado por 18 membros especialistas no Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, muito embora, a concretização de tal ato tenha sido por meio do Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, conforme será analisado no próximo tópico.

Desta feita, a PIDESC representa um grande avanço no quesito da proteção aos direitos individuais e sociais, tendo uma

grande transformação na maneira de avaliar as questões cotidianas e relações interpessoais dos indivíduos de uma sociedade, padronizando o bem-estar, alcançando metas mínimas para que seja cumprido o princípio da dignidade da pessoa humana, bem como as ponderações cautelares e recomendações aos Estados responsabilizados pelas violações às determinações preconizadas no pacto, de modo a tornar concreta a efetivação do protecionismo legal, vedando-se assim o retrocesso social, conforme devidamente explanado anteriormente.

4. PROTOCOLO FACULTATIVO AO PACTO INTERNACIONAL DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS

O Protocolo Facultativo ao PIDESC foi devidamente aprovado no dia 10 de dezembro de 2008, quando da celebração do 60º aniversário da assinatura da Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH), atingindo o mínimo legal de 10 ratificações apenas em 2013, quando entrou em vigor. Hodiernamente possui apenas 26 países aderentes, valendo ressaltar que, apesar das Recomendações, o Brasil ainda não ratificou os seus termos para internalizar a norma, nada obstante a suma importância dela.

Este instrumento conferiu ao Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CDESC) a competência para receber e decidir sobre denúncias individuais, consolidando-o como "o órgão internacional mais robusto na promoção, proteção e vigilância dos direitos econômicos, sociais e culturais" na atualidade,

na visão de um de seus próprios membros, Renato Zerbini Ribeiro Leão (2018, p. 69).

A partir de sua vigência, a possibilidade de responsabilização internacional dos Estados por violações a esses direitos tornou-se uma realidade processual concreta.

O Protocolo Optativo é um instrumento legal que estabeleceu em seus moldes o mecanismo de denúncia individual em face dos Estados contra as violações aos dispositivos inerentes ao Pacto Internacional, resultando no reconhecimento do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais como organismo especializado para averiguação de tais prerrogativas.

Dada a ausência legal no bojo do Pacto, quando não incorporado o protocolo facultativo ao sistema jurídico do Ente, não subsiste nenhum controle por parte da Organização das Nações Unidas pela falta de um procedimento próprio para tratar das queixas e penalizar os Estados violadores.

Isto posto, os países que ratificaram o Pacto, acabam por não aderir ao Protocolo Facultativo como forma de escusa de responsabilidade e, por sua vez, não podem ser penalizados em razão da inexistência do método de recepção de comunicações e denúncias.

Nisto resulta a importância do Protocolo, em virtude de que diversos grupos sociais que são atingidos diariamente pelas políticas públicas omissas dos Estados têm voz para refutar e aduzir a violação de seus direitos individuais transgredidos de forma direta ao Comitê, gerando uma estabilidade e segurança jurídica essencial

para o acesso à justiciabilidade dos direitos econômicos, sociais e culturais, porquanto tratam-se de garantias que por muitas vezes são limitadas em detrimento aos direitos civis e políticos.

Neste ínterim, o Protocolo traz referências específicas às prerrogativas atribuídas nas Partes II e III do Pacto Internacional, logo arrolado entre os artigos 2 ao 15, conforme devidamente apresentado no tópico anterior, abrangidas as obrigações e os direitos que são preservados no bojo da norma.

Para tanto, o Estado deve prover o máximo de esforços e, em consonância com a letra de lei, recursos para desenvolver, de forma progressiva, todos os meios adequados para a plena execução das prerrogativas impostas, buscando sempre um nível de vida harmônico, bem como adequado entre as camadas profissionais, artísticas e de existência, em confirmação ao rol enunciado pelo Pacto.

A obrigação imposta aos Estados pelo PIDESC, de "adotar medidas [...] até o máximo de seus recursos disponíveis", é mais complexa do que aparenta, conjugando-se com o aspecto de implementar o empenho em sua capacidade máxima, conforme acima indicado.

Segundo a interpretação do Comitê, essa obrigação possui uma natureza dúplice, pois comporta tanto obrigações de resultado, que visam à plena efetivação progressiva dos direitos, quanto obrigações de comportamento, que exigem ação imediata e incondicional do Estado, como o dever de não discriminar.

Ademais, a expressão “recursos” é entendida de forma

ampla, referindo-se não apenas aos recursos existentes dentro do Estado, mas também àqueles "disponibilizados pela cooperação internacional", conforme destaca Leão (2018). Fica claro, portanto, que a ausência de recursos internos não serve como justificativa absoluta para a inércia estatal.

O cerne central e inovador do Protocolo em relação ao Pacto dá-se pela possibilidade de comunicação individual, que pode ser representada por pessoa ou grupo de pessoas que estejam sob égide do Estado aderente, que tenham algum direito, que está englobado no rol da norma, violado pelo ente.

Essa proteção individual é de vital importância para os grupos mais vulneráveis.

O regime de proteção do PIDESC, por exemplo, garante que direitos como saúde, moradia e trabalho se estendam a todas as pessoas na jurisdição de um Estado, incluindo migrantes, refugiados e solicitantes de refúgio, mesmo que estejam em situação de irregularidade documental. Assim, o Protocolo Facultativo se apresenta como a única via processual para que esses indivíduos, frequentemente desprovidos de acesso efetivo à Justiça local, possam denunciar violações e buscar reparação diretamente no sistema internacional (LEÃO, 2019).

Além do mais, pode haver comunicações interestatais para quando um Estado Parte quiser formular denúncia contra outro pelos mesmos motivos expostos, valendo ressaltar que ambos os entes precisam ter o ordenamento ratificado.

Sendo assim, a comunicação é apresentada ao Comitê de

Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, restando reconhecida a sua competência para receber e processar a denúncia, que passa a analisar se todos os meios recursais internos disponíveis na jurisdição do Estado foram devidamente esgotados, a não ser que as demandas estejam estagnadas em prazos deveras excessivos, de modo a prejudicar a proteção do direito tutelado na demanda.

Quando superadas as circunstâncias de admissibilidade, o Comitê repassa confidencialmente ao Estado Parte o teor da denúncia para que, no prazo de seis meses, apresente suas razões por escrito de forma a aclarar a situação pertinente ao tema, além de demandar a explicitação da medida reparadora adotada pela Estado Parte no caso concreto.

Após a apuração do caso, o Comitê disponibiliza seus agentes para a tentativa de resolução por meio de acordo para que sejam respeitadas as obrigações instauradas no Pacto, sem a insurgência de recomendar uma punição ao Estado caso acate o acordo, encerrando o caso, com arrimo no artigo 7 do Protocolo.

A medida gera uma segurança jurídica maior ao indivíduo, haja vista que possui um meio alternativo de acesso à Justiça, no caso sendo a internacional, devendo-se ressaltar ainda que existe o Procedimento de Investigação elencado nos termos do artigo 11 do Protocolo, que sustenta a necessidade do Estado em apresentar seus relatórios e resultados relacionados às Recomendações apresentadas pelo Comitê para que neutralize as grave ou sistêmicas violações aos direitos assegurados pelo Pacto.

A aplicação prática desse mecanismo demonstra seu poder

transformador. Em estudo recente, Antunes e Bochenek (2023) analisam o caso S.C. e G.P. vs. Itália, no qual o Comitê do PIDESC, atuando com base em uma comunicação individual permitida pelo Protocolo Facultativo, exerceu o controle de convencionalidade sobre a legislação italiana de fertilização *in vitro*.

A decisão não apenas reconheceu a violação ao direito à saúde e aos direitos reprodutivos, mas também impôs ao Estado italiano medidas estruturantes, incluindo garantias de não repetição, forçando uma readequação de suas políticas públicas para proteger o direito de decisão das mulheres sobre seus próprios corpos.

Este caso exemplifica concretamente o tipo de proteção e responsabilização estatal que a não ratificação do Protocolo nega aos cidadãos brasileiros.

Fica evidente, portanto, que o Protocolo Facultativo transcende seu *status* de mero tratado, tendo em vista que se materializa como um instrumento processual que confere segurança e exequibilidade às garantias do Pacto, por ampliar ainda o campo de atuação do Comitê.

Ao permitir que um indivíduo acione diretamente um organismo da ONU, o Protocolo transforma os princípios da dignidade humana e do mínimo existencial, que vão de ideais abstratos para direitos efetivamente passíveis de provimento jurisdicional na arena internacional.

5. A INSERÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS NO BRASIL

Os direitos humanos no Brasil foram avançando em seu desenvolvimento de forma gradativa, progressiva e dificultosa, sendo escalonados ao longo de um procedimento histórico de complexidade alta, sob fortes influência sociais, políticas e culturais, uma vez que tal conceituação é concebida desde os primórdios da colonização das terras pátrias.

Durante os primeiros anos da existência do Brasil, ainda sob o forte domínio de Portugal, que instaurou um sistema colonial à base de exploração e extração de recursos naturais e minerais, induzindo o trabalho escravo, pode-se apontar que as violações sistemáticas aos direitos humanos eram desastrosas, especialmente em se tratando dos povos utilizados como mão de obra escrava e a população marginalizada em geral.

Um dos primeiros marcos importantes no gradual processo de construção de identidade nacional e autodeterminação do povo foi a Independência do Brasil, em 1822, induzindo uma estrutura jurídica própria, com a conseqüente abolição da escravidão em 1888, que, por sua vez, representou um avanço com importância exacerbada na luta pelos direitos humanos, apesar de toda a herança marcada pelas desigualdades sociais.

A primeira Constituição brasileira, promulgada em 1891, estabeleceu os princípios fundamentais do Estado brasileiro, incluindo garantias de direitos individuais e liberdades civis, como liberdade de expressão, liberdade religiosa e igualdade perante a lei.

Entretanto, durante o século XX, o Brasil transpassou um dos períodos mais nebulosos no contexto histórico relacionado aos

direitos humanos, marcado por regressões de conquistas, o que aconteceu por meio da ditadura e do autoritarismo velado, intrinsecamente ligados ao governo de Vargas e ao regime militar. Tais governos acabaram por reprimir de forma abrupta diversos direitos aos que afrontavam e geravam dissidência de ideais políticos, violando sistematicamente as garantias individuais que vinham sendo construídas ao longo dos séculos.

Após o fim do regime militar, o Brasil passou por um processo de remodelação de seu ordenamento jurídico, imperando a democracia, o que culminou na promulgação da Constituição Federal de 1988, considerada uma das mais abrangentes do mundo em termos de proteção dos direitos humanos, garantindo um rol não taxativo de direitos individuais, sociais, econômicos e culturais, por muito influenciada pelos tratados e acordos internacionais, visando assegurar e preservar as prerrogativas conferidas aos seus indivíduos.

Com isso, o Brasil passou a adotar a ratificação de tratados e pactos internacionais, deixando um legado de protecionismo e atenção aos princípios primordiais dos direitos humanos.

Destarte, os direitos humanos no Brasil foram progressivamente desenvolvidos e internalizados ao longo do contexto histórico do país, marcado por lutas sociais, avanços legais e institucionais, além dos desafios persistentes na garantia da dignidade e existência mínima de seus cidadãos, tratando como prioridade a agenda de tais prerrogativas, situação que converge com a necessidade da adoção de mais medidas para efetivação dos direitos humanos, ponto central do presente estudo, ou seja, de se

dar mais instrumentos para que cada pessoa tenha a capacidade de postular por seus direitos firmados quando, por motivos elencados em normas *jus cogens*, sendo uma medida de máximo esforço, para alcançar a circunstância mais próxima de uma utópica igualdade social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante da análise da segurança jurídica que o Protocolo carrega em sua normatização, por induzir uma proteção individual especializada aos indivíduos ou grupos que, por muitas vezes, tornam-se invisíveis aos olhos da sociedade e da tutela do Estado, considera-se que ele se situa, portanto, em uma condição essencial para a execução do princípio da universalidade e da dignidade da pessoa humana.

No escopo da égide estatal em relação aos direitos inerentes ao Pacto, apesar de existirem diversos meios legais para que se concretize a constatação de violações, por vezes o Estado tende a falhar, seja por conta da morosidade judiciária ou por omissões legislativas sobre um aspecto em si. Logo, constata-se que apenas as medidas locais são insuficientes para a contemplação integral do protecionismo, situação que pode ser ampliada com a ratificação do Protocolo Facultativo.

A partir do método de pesquisa bibliográfica, em acordo com o descrito, utilizando as técnicas de pesquisa em revisão bibliográfica e documental, bem como legislações inerentes à pesquisa, levantou-se que a ratificação do Protocolo gera segurança

jurídica aos países que o ratificaram, uma vez que um organismo especializado passa a tratar do tema e averiguar as condições de cumprimento da norma, na medida em que não ter aderido ao Protocolo ocasiona uma prejudicialidade ao acesso à Justiça internacional quando esgotados os recursos internos ou outros meios destacados acima.

Portanto, a assinatura do Protocolo Facultativo traz à baila uma alteração de enorme significância para o ordenamento jurídico interno, uma vez que as medidas coercitivas e de responsabilidade geram instrumentos para corroborar, inclusive, com a aplicação do direito constitucional pátrio.

Desta feita, resta sendo primordial a assinatura e ratificação do Protocolo Facultativo por parte do Brasil, que já aderiu aos termos do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, sendo imprescindível seguir os mesmos passos com o protocolo opcional para consagrar os princípios da dignidade da pessoa humana, do mínimo existencial e do acesso à Justiça, visto que a omissão em aderir ao Protocolo perpetua desigualdades concretas, como as disparidades observadas na qualidade da educação entre as redes pública e privada, um dos indicadores da falha na efetivação plena de um direito social básico (Silva; Silva, 2020).

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Denise; BOCHENEK, Antônio César. Políticas

públicas provenientes do controle de convencionalidade eivado de medidas estruturantes. **Revista Humanidades e Inovação**, Palmas, v. 10, n. 18, p. 88-105, 2023. <<https://revista.unitins.br/index.php/humanidadesinovacao/article/view/9728>>

BOBBIO, N. et al. **Dicionário de Política**. Brasília: EdUnB, 2008.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Direito constitucional ao alcance de todos**. São Paulo. Editora: SaraivaJur, Ed. 10, 2020.

DEL PETRI, Bruno; LÉPORE, Paulo. **Manual de Direitos Humanos**. Salvador. Editora: Jus Podivm, 2020.

DOS SANTOS, Eduardo. **Manual de Direito Constitucional**. Coleção Manuais Dizer o Direito. Salvador. Editora: Jus Podivm, Ed. 3^a, 2023.

LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. O Acesso direto dos indivíduos ao Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU. In: **Universitas Relações Internacionais**, v. 11, n.1, 2013. UniCEUB. Disponível em: <<https://www.publicacoes.uniceub.br/relacoesinternacionais/article/view/2325/2068>>

LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU rumo à terceira década do século XXI. **Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo**, v. 68,

2018.

LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. O regime de proteção aos migrantes, refugiados e solicitantes de refúgio do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas. **REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, v. 27, n. 57, p. 175-192, 2019.

MELLO, C. D. de Albuquerque. **Curso de Direito Internacional Público**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

OAS. Organization of American States. **Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Disponível em: <<https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20obre%20Direitos%20Econ%C3%B3micos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>> Acesso em 26 fev. 2024

OHCHR. Office of the High Commissioner. United Nations Human Rights. **Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights**. Disponível em: <<https://indicators.ohchr.org/>> Acesso em 06 mar. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **ECOSOC**. E/C.12/GC/21/, 2009. Disponível em: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm>. Acesso em 27 fev. 2024

ORPONU. Observatório da Revisão Periódica da ONU de Direitos Humanos. **Recomendações ao Brasil**. Câmara dos Deputados.

Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/observatorio-parlamentar-da-revisao-periodica-universal-da-onu/as-recomendacoes>> Acesso em 03 mar. 2024

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. São Paulo. Editora: Saraiva, Ed. 20, 2020.

SILVA, Celeida Maria Costa de Souza e; SILVA, Ariadne Celline de Souza e. O Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e o direito à educação no Brasil. **Póiesis Pedagógica**, Catalão-GO, v. 18, p. 1-14, e-61454, 2020. DOI: <http://10.5216/rppoi.v18i.61454>.