

A COSMOPOLITIZAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS EM SUA INTERAÇÃO COM O PARADIGMA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Teresinha Inês Teles Pires 

Centro Universitário de Brasília, Brasília, Brasil 

Contextualização: Os direitos sociais são direitos positivos, universais e exigíveis, vinculados aos princípios da igualdade e da não discriminação. A efetividade dos direitos sociais depende, portanto, da redução da pobreza e da disparidade econômica entre os povos. Com o agravamento da crise climática, os direitos sociais adquiriram um novo conteúdo normativo, a partir de sua intersecção com o paradigma do desenvolvimento sustentável.

Objetivo: Explicitar a efervescência normativa do desenvolvimento dos direitos sociais, bem como sua conexão a novos conceitos e modelos de efetividade jurídica no plano internacional.

Método: O estudo adotará o método de pesquisa qualitativa com uma abordagem indutiva.

Resultados: O estudo propõe que as reformas institucionais nos sistemas mundiais e supranacionais de direitos humanos, atualmente em discussão, em particular pela doutrina do direito cosmopolita, são fundamentais para a garantia dos direitos sociais e dos objetivos da Agenda 2030 das Nações Unidas.

Palavras-chave: Direitos Sociais; Desenvolvimento Sustentável; Direito Cosmopolita; Reformas Institucionais.

THE COSMOPOLITIZATION OF SOCIAL RIGHTS IN THEIR INTERACTION WITH THE SUSTAINABLE DEVELOPMENT PARADIGM

Contextualization: Social rights are positive, universal, and enforceable rights, linked to the principles of equality and non-discrimination. The effectiveness of social rights, therefore, depends on the reduction of poverty and economic disparity among peoples. With the worsening climate crisis, social rights have acquired new normative content, stemming from their intersection with the sustainable development paradigm.

Objective: To elucidate the normative effervescence in the development of social rights, as well as their connection to new concepts and models of legal effectiveness on the international stage.

Method: The study will adopt a qualitative research method with an inductive approach.

Results: The study proposes that institutional reforms in the global and supranational human rights systems, currently under discussion, particularly by the doctrine of cosmopolitan law, are fundamental for the guarantee of social rights and the objectives of the United Nations Agenda 2030.

Keywords: Social Rights; Sustainable Development; Cosmopolitan Law; Institutional Reforms.

LA COSMOPOLITIZACIÓN DE LOS DERECHOS SOCIALES EN SU INTERACCIÓN CON EL PARADIGMA DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

Contextualización: Los derechos sociales son derechos positivos, universales y exigibles, vinculados a los principios de igualdad y no discriminación. Por lo tanto, la efectividad de los derechos sociales depende de la reducción de la pobreza y de la disparidad económica entre los pueblos. Con el agravamiento de la crisis climática, los derechos sociales han adquirido un nuevo contenido normativo, a partir de su intersección con el paradigma del desarrollo sostenible.

Objetivo: Explicitar la efervescencia normativa del desarrollo de los derechos sociales, así como su conexión con nuevos conceptos y modelos de efectividad jurídica en el plano internacional.

Metodología: El estudio adoptará un método de investigación cualitativa con un enfoque inductivo.

Resultados: El estudio propone que las reformas institucionales en los sistemas mundiales y supranacionales de derechos humanos, actualmente en discusión, en particular por la doctrina del derecho cosmopolita, son fundamentales para la garantía de los derechos sociales y los objetivos de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas.

Palabras clave: Derechos Sociales; Desarrollo Sostenible; Derecho Cosmopolita; Reformas Institucionales.

INTRODUÇÃO

A compreensão a ser tomada como ponto de partida, no presente estudo, é a de que a extensão dos direitos sociais pode encontrar solo fértil no âmbito da mundialização dos sistemas de direitos humanos. Com o adensamento das categorias e posição normativa dos direitos sociais, é possível ultrapassar a resistência global à sua integração a um sistema unificado de promoção dos direitos humanos. A perspectiva de todos os defensores dos direitos sociais é, invariavelmente, a do seu reconhecimento enquanto direitos equivalentes aos direitos civis e políticos, no tocante à sua relevância. Isso requer, em última instância, que a ordem jurídica global leve a sério o princípio da unicidade de todos os direitos humanos, tal como consagrado desde o início da criação das Nações Unidas.

Com efeito, as normas, os standards e a estrutura dos órgãos de promoção dos direitos sociais já passaram por um aperfeiçoamento evolutivo suficiente para que, na prática, se criem instrumentos jurídicos para sua concretização na esfera do direito interno dos Estados nacionais. Cada vez mais, está presente no debate internacional a necessidade de conter o crescimento da pobreza e das desigualdades sociais, no contexto global da disparidade entre países desenvolvidos, em desenvolvimento e não desenvolvidos.

De outro lado, desde o avanço da crise climática e da conseqüente constituição do paradigma do desenvolvimento sustentável, questões de justiça econômica e social não podem passar ao largo dos novos desafios planetários a serem enfrentados pela humanidade como um todo. Assim, qualquer abordagem dos direitos sociais, no século XXI, deve conectar-se, intrinsecamente, aos objetivos do desenvolvimento sustentável, estabelecidos pelas Nações Unidas na Agenda 2030. Em outros termos, um plano de combate à pobreza global e, portanto, de concretização dos direitos sociais, envolve o enfrentamento dos limites do crescimento econômico, diante da escassez de recursos e dos impactos dos fenômenos climáticos – degradação florestal, perda de biodiversidade, aquecimento global – na produção de alimentos e até na possibilidade de sobrevivência da espécie humana. Em geral, como se sabe, a destruição ambiental atinge de forma mais grave os países pobres e destituídos de recursos econômicos.

Nesse quadro, o progresso na garantia dos direitos sociais depende de amplas reformas, no âmbito das instituições supranacionais com competência para intervir na ordem interna dos Estados nacionais, construindo-se um sistema unificado de compartilhamento da soberania. A doutrina do direito cosmopolita é, nesse aspecto, de grande utilidade, porque traz em seu cerne a temática das reformas nos órgãos decisórios do direito internacional, com foco na Organização das Nações Unidas.

Tais reformas, como se verá, são imprescindíveis para edificar novo paradigma de promoção dos direitos sociais e de instauração de uma justiça econômica, social e fiscal em

dimensão global. Considerando a evolução ímpar do sistema europeu de direitos humanos, em comparação aos demais sistemas regionais, entendeu-se oportuno incluir à análise do tema das reformas no sistema ONU alguns passos já alcançados pelo sistema europeu. O direito europeu representa, em certa medida, exemplo para o mundo, haja vista conter em si algumas das premissas de um direito de configuração supranacional. Isso porque o sistema europeu de direitos humanos não se restringe a regular as relações interestatais e atender os interesses dos Estados-Membros, conferindo, também, aos próprios cidadãos instrumentos de participação nas decisões institucionais, muitas vezes, em contraposição aos seus governantes.

Esse estudo seguirá o método de pesquisa qualitativa, com o objetivo de explicitar o conteúdo normativo dos direitos sociais, bem como a efervescência doutrinária de seu progressivo desenvolvimento, em sua conexão a novos conceitos e modelos de efetividade no plano internacional. Sem pretensões, portanto, de se chegar a resultados definitivos, intenta-se ampliar o olhar para a relevância dos direitos sociais no contexto dos novos desafios desenvolvimentistas e ambientais. Importante esclarecer que a investigação parte de uma posição, subjetivamente, convicta da autora a favor da inserção do tema abordado no cenário da cosmopolitização do direito.

1. PRINCÍPIOS E CATEGORIAS NORMATIVAS DOS DIREITOS SOCIAIS NO DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS

Os direitos sociais devem ser considerados enquanto normas de aplicação imediata e não, meramente, programáticas. Trata-se de direitos fundamentais subjetivos, individuais ou coletivos, positivados na maioria das Constituições e, sobretudo, nos documentos internacionais pertinentes à matéria. Assim, os direitos sociais não demandam argumentação discursiva específica para a justificação de sua validade normativa. No que diz respeito à sua exigibilidade, os direitos sociais não se distinguem dos direitos civis e políticos, implicando, em tese, o mesmo grau de comprometimento por parte dos poderes responsáveis por sua implementação¹. Essa última diretriz explicita-se, claramente, na Declaração e no Programa de Ação de Viena, cujos termos conferem a todos os direitos humanos o mesmo

¹ ABRAMOVICH, Victor; COURTIS, Christian. **Los derechos sociales como derechos exigibles**. 2ª edição. Madri: Trotta, 2004, p. 20, 26-7. No mesmo sentido, PISARELLO, Geraldo. Solidaridad y insolidaridad en el constitucionalismo contemporáneo: elementos para una aproximación. In: **Revista de Estudios Sociales**, n. 46, maio, 2013, p. 102-110. Sobre as distintas posições doutrinárias acerca da fundamentação e estrutura dos direitos sociais, consulte-se PIZARRO, Sebastián Salazar. Fundamentación y estructura de los derechos sociales. **Revista de Derecho**, v. XXVI, n. 1, jul., 2013, p. 73-84. Ainda, sobre a origem e a história dos direitos sociais, ver COSTA, Pietro. Derechos sociales y democracia constitucional: um itinerario histórico. In: MONTEROS, Javier Espinoza de los; ORDÓÑEZ, Jorge (Coords). **Los Derechos Sociales en el Estado Constitucional**. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2013, p. 36-45; e PISARELLO, **Los derechos sociales e sus garantías**: elementos para una reconstrucción. Madri: Editorial Trotta, 2007, p. 19-36.

peso, devendo, portanto, ser tratados de forma equitativa, sem nenhuma “distinção”, porque são “universais e indivisíveis”².

Nesse particular, desde a Declaração de Direitos Humanos (1948), a ONU busca equiparar a exigibilidade dos direitos sociais a dos direitos civis. Com efeito, nesse documento, as duas categorias foram unificadas em um bloco normativo coeso e vinculante. Todavia, a mesma compreensão não foi acolhida na elaboração dos Pactos (1966) – o de Direitos Civis (PIDCP) e o PIDESC – quando os direitos sociais passaram a ser denominados “direitos humanos de segunda geração”, em uma “estratégia divisória” em franca contradição com os princípios da “indivisibilidade” e da “interdependência” dos direitos humanos, o que resultou no enfraquecimento dos *standards* dos direitos sociais³.

Quanto à sua natureza, aos direitos sociais, econômicos e culturais atribui-se o estatuto de obrigações positivas, porque, na maioria das situações, sua satisfação exige investimentos financeiros, ao encargo das autoridades públicas; ao contrário, os direitos civis e políticos configuram, em regra, obrigações negativas, pois sua garantia depende, predominantemente, da não intervenção dos poderes instituídos na esfera das liberdades. Contudo, para a maior parte dos doutrinadores, não existe mais uma rígida divisão “binária” entre obrigações positivas e negativas, pois todas elas envolvem, em maior ou menor grau, os dois aspectos⁴.

A concretização dos direitos sociais requer a delimitação do seu núcleo fundamental, perante os sistemas de direitos humanos internacionais, a fim de controlar as restrições ou o esvaziamento das redes nacionais de proteção social. Alega-se que os direitos sociais são “vagos” e indeterminados. O conceito de “vida digna”, por exemplo, exige um procedimento interpretativo que defina o seu conteúdo fático. No entanto, para usar as lições de Pisarello, todos os direitos contêm algum nível de indeterminação, a ser moldurado na prática hermenêutica; são as chamadas “zonas de penumbra”, verificáveis, no juízo de aplicação, em todas as categorias de direitos fundamentais. Por isso, as agências especializadas e diversos tribunais vêm construindo, a partir de *standards* próprios, significados concretos aos direitos sociais. O Comitê de direitos econômicos, sociais e culturais (CDESC), por exemplo, através de suas observações gerais, empenha-se em indicar critérios

² NACIONES UNIDAS. Declaración y el Programa de Acción de Viena. **Alto Comisionado de las Naciones Unidas**, 1993, itens 5-15.

³ QUINTEIRO, María Esther Martínez. Introdução. In: CARVALHO FILHO, José S.; e LEÃO, Simone Letícia Severo e Sousa Dabés (orgs.). **Efetivação dos direitos sociais por meio de intervenção judicial: análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**. Belo Horizonte: Del Rey, 2020, VIII-IX.

⁴ Cf. MATEU, Helena Torroja. Control internacional universal *cuasi contencioso* de los derechos económicos, sociales y culturales. In: PÉREZ, Jordi Bonet/FERNÁNDEZ, Rosa Ana Alija (eds). **La exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales em la sociedad internacional del siglo XXI: una aproximación jurídica desde el derecho internacional**. Madri: Marcial Pons, 2016, p. 147.

para delinear conteúdos assertivos para a promoção dos direitos sociais⁵. O Comitê, aliás, consoante explica Esther Quinteiro, procura edificar verdadeira “engenharia jurídica”, através da aplicação dos “Princípios de Limburgo” (1986) e das “Diretrizes de Maastricht” (1997), a fim de coibir as violações aos direitos sociais, por parte dos Estados⁶.

É notável que, mesmo diante da evolução doutrinária, acima exposta, a tutela dos direitos sociais não tenha alcançado eficácia significativa, se comparada àquela conquistada para a garantia dos direitos civis e políticos. Os direitos sociais são alvo de inúmeros questionamentos, em regra, provenientes das vertentes políticas defensoras da redução do papel dos Estados no desenvolvimento social e econômico. Como adverte Pisarello, o que se observa, na prática, com a crescente penetração da ideologia privatista, é a adesão dos Estados a políticas de cortes nos investimentos públicos. A partir daí, os Estados tornam-se os protagonistas do desmonte da proteção dos direitos sociais, por meio de “contrarreformas” e do apelo à austeridade fiscal, reduzindo de forma acachapante os recursos destinados à cobertura dos serviços sociais⁷.

A reformulação do modelo do Estado social revela-se a alternativa mais promissora para constituir uma ordem política capaz de promover a efetivação dos direitos sociais, por conter, dentre seus pilares, o projeto da criação de um “regime fiscal redistributivo”⁸ e o fortalecimento do poder público na prestação dos serviços sociais básicos. Uma ordem global sedimentada nas premissas do Estado social, em contraposição à dinâmica neoliberal, enraíza-se, em essência, na primazia dos direitos sociais, e requer *standards* normativos fortes, capazes de impor-se, por sua legitimação universal, no interior dos sistemas nacionais.

Quais seriam, então, de acordo com tais diretrizes, as categorias jurídico-interpretativas aplicáveis aos direitos sociais, pressupondo-se sua precedência na implementação do direito supranacional dos direitos humanos? Os direitos sociais, lembra Pizarro, não se sustentam, diretamente, no princípio da liberdade, e sim no princípio da igualdade, em sentido material⁹. Não obstante, quando se fala em direitos fundamentais, em geral, vislumbra-se a tutela da liberdade, no padrão da “igual liberdade” (“*igual libertad*”). Alguns elementos dessa liberdade, em contrapartida, envolvem o acesso aos direitos sociais.

⁵ PISARELLO, **Los derechos sociales e sus garantías**, p. 67-68.

⁶ QUINTEIRO, M. E. M. Introdução. **Efetivação dos direitos sociais por meio de intervenção judicial: análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**, XI.

⁷ PISARELLO, **Los derechos sociales e sus garantías**, p. 114.

⁸ CARBONELL, Miguel. Los derechos sociales: elementos para una lectura en clave normativa. In MONTEROS, Javier Espinoza de los; ORDÓÑEZ, Jorge (Coords). **Los derechos sociales en el estado constitucional**. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2013, p. 199, 208.

⁹ PIZARRO, Sebastián Salazar. Fundamentación y estructura de los derechos sociales. **Revista de Derecho**, v. XXVI, p. 75-76.

A liberdade de definir um projeto de vida e a liberdade de participar na tomada de decisões políticas, por exemplo, segundo Pisarello, não se materializam sem o acesso aos direitos sociais básicos. Os direitos sociais, nessas hipóteses, atribuem à liberdade um “conteúdo real” (“*contenido real*”), pois, em uma visão “socializada”, os direitos de liberdade não podem ser “seletivos e excludentes” (“*selectivos y excluyentes*”)¹⁰.

De acordo com as estratégias adensadas pela organização internacional “Equal Rights Trust”, a igualdade é um princípio básico da justiça social, que deve ser utilizado em conjunto com os padrões dos direitos sociais. Sendo assim, os direitos sociais não podem se sustentar no critério do mínimo existencial, por demais reducionista. Devem pautar-se, antes, na exigência de igualdade no seu exercício pleno¹¹. Em rigor, quando se fala de um mínimo necessário à vida digna, legitima-se a estratificação social, mesmo em níveis extremos. É oportuno lembrar que o princípio da progressividade dos direitos sociais tem por escopo sua plena garantia; ou seja, a progressividade só tem sentido se estiver direcionada ao ideal da igualdade social. De outro lado, o padrão da implementação progressiva, embora proíba o retrocesso, favorece a dilação das medidas de garantia dos direitos sociais, haja vista a natureza não imediata de sua exigibilidade¹².

O princípio da igualdade é elemento constitutivo da sistemática dos direitos humanos, como um todo. Já na Declaração Universal de Direitos Humanos (1948), artigo 1º, afirma-se que todos, desde o nascimento, “são iguais em dignidade e direitos”. O Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (1966), de seu lado, no artigo 26, assegura a “igual proteção perante a lei”, proibindo qualquer espécie de discriminação, inclusive, por motivo de “posição econômica”. No mesmo sentido, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), artigo 2 (2), determina a obrigação dos Estados de garantir os direitos sociais, sem discriminação, também, em relação à “origem social” e “posição econômica”. Por fim, a Declaração de Princípios sobre a Igualdade (2008), item 5, inclui entre os motivos de discriminação o “*status econômico*”, ressaltando, em seguida, a necessidade da eliminação de toda espécie de distinção que provoque ou “perpetue desvantagem sistêmica”. O mesmo documento, nos itens 3 e 4, dá, ainda, um passo adiante, ao vincular a igualdade às ações afirmativas dos poderes públicos, em prol dos grupos vulneráveis, e ao elevar o direito a não discriminação ao patamar de um direito “autônomo” e “subsumido” ao direito à igualdade¹³.

¹⁰ PISARELLO, **Los derechos sociales e sus garantías**, p. 42-43, 45-46.

¹¹ EQUAL RIGHTS TRUST. **Economic and social rights in the courtroom**: a litigator's guide to use equality and non-discrimination strategies. London, Dec. 2014, III-IV.

¹² QUINTEIRO, M. E. M. Introdução. **Efetivação dos direitos sociais por meio de intervenção judicial: análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**, X.

¹³ Todos os documentos, acima citados, e os *links* para o respectivo acesso, estão listados nas referências bibliográficas, ao final do trabalho.

Vê-se, assim, que, na esfera do direito internacional dos direitos humanos, o conteúdo dos direitos sociais é definido a partir, não apenas, do *standard* da igualdade material, mas, também, do *standard* da não discriminação, justificando regime diferenciado, com proteção ampliada às pessoas situadas em zona de “precariedade material”. Os direitos sociais funcionam, portanto, como “instrumento de correção” das desigualdades (PIZARRO, 2013, p. 75-76, 78). Como a pobreza configura, muitas vezes, fator produtor de discriminação, os direitos de igualdade exigem políticas “positivas”, que conduzam à superação das “desvantagens” históricas, impingidas às classes inferiores da pirâmide social¹⁴.

Por óbvio, dentre os fatores discriminatórios, a posição social ou econômica é o fator que se associa, “intrinsecamente”, aos direitos sociais, pois pressupõe a ineficiência dos serviços de assistência social. Grosso modo, a pobreza e a falta de recursos materiais traz, como consequência, a exclusão, no tocante aos direitos sociais, de uma parcela da população, lançada à condição de desvantagem em relação aos concidadãos¹⁵. Cria-se, assim, um contexto de discriminação dos mais pobres, cujo ciclo se retroalimenta, até mesmo, a partir do fato de que os mais abastados asseguram, para si próprios, o gozo dos direitos sociais, através da compra de bens materiais e de consumo, necessários à existência digna, e do pagamento de serviços privados de saúde e educação.

2. OS DIREITOS SOCIAIS E O NOVO PARÂMETRO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A AGENDA 2030

A temática dos direitos sociais está intrinsecamente associada ao direito de todos os povos ao desenvolvimento, sobretudo, após a realização da cúpula de Copenhagen, realizada no ano de 1995, cujo enfoque residiu no combate à pobreza e na meta de se alcançar, em nível mundial, patamar de igualdade social compatível com o conceito de sustentabilidade. Este último conceito, por sinal, desde a Cúpula do Rio-92, anterior, portanto, a de Copenhagen, passou a constituir componente novo não apenas do significado do desenvolvimento, como também do conteúdo normativo dos direitos sociais em geral.

Na linha defendida pelos ganhadores do prêmio Nobel de Economia, no ano de 2019 (Banerjee, Duflo e Kremer),¹⁶ a pobreza é um “problema multidimensional”, não se limitando à simples privação de recursos. A solução do problema demanda, portanto, mais do

¹⁴ EQUAL RIGHTS TRUST. **Economic and social rights in the courtroom**: a litigator's guide to use equality and non-discrimination strategies. London, Dec. 2014, III-IV, p. 17.

¹⁵ EQUAL RIGHTS TRUST. **Economic and social rights in the courtroom**: a litigator's guide to use equality and non-discrimination strategies. London, Dec. 2014, III-IV, p. 69.

¹⁶ Conforme matéria publicada no jornal “El País”, em 18/10/2019, disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/10/18/economia/1571393124_472838.html.

que um conjunto de políticas distributivas, que devem ser estabelecidas pelos governantes. É preciso também assegurar o acesso a serviços, públicos e privados, tais como a educação de qualidade e a infraestrutura habitacional e de segurança social. Em suma, não se combate a pobreza sem se pensar em redes de bem-estar social, cujo objetivo é a prestação daqueles mesmos serviços, pela rede pública, às pessoas que não podem pagar por eles na rede privada.

Então, se infere que a garantia dos direitos sociais depende da adoção, por parte dos Estados, das medidas que proporcionem a todas as classes sociais oportunidades de desenvolvimento humano, no sentido do exercício das “capacidades”, ou liberdades individuais, para usar as palavras de Amartya Sen. A perspectiva do desenvolvimento exige, assim, correções nos parâmetros das desigualdades econômicas, porque é esta a principal causa do aumento da exclusão social. Amartya Sen explica que vários fatores bloqueiam o desenvolvimento das “capacidades”, destacando-se, dentre eles, a pobreza, a ausência de “oportunidades econômicas”, a “privação social sistemática” e a violação dos direitos sociais. Nesse sentido, a definição do termo “desenvolvimento”, como aqui utilizado, envolve a associação categorial entre o marcador da baixa renda dos coletivos vulneráveis e a “privação das capacidades básicas”¹⁷. Veja-se que a concepção cunhada pelo autor a respeito da pobreza serve de base para a caracterização multidimensional do problema, na forma delineada pelos economistas acima mencionados. Ademais, a argumentação de Amartya Sen, como se sabe, deu origem ao conceito do IDH – índice de desenvolvimento humano, como referência universal de avaliação do grau de eficácia social das políticas econômicas adotadas pelos Estados¹⁸.

A mesma abordagem está na raiz do paradigma do desenvolvimento sustentável instituído nos documentos internacionais mais recentes, em especial, a Agenda 2030 das Nações Unidas, formulada no ano de 2018. Nos termos da Agenda 2030, o modelo de desenvolvimento tradicional, centralizado, com exclusividade, nos índices de crescimento econômico, foi substituído pelo modelo do “desenvolvimento sustentável” e inclusivo, cujo alicerce é o respeito ao meio ambiente. Não há mais que se pensar em crescimento econômico sem o combate à “pobreza global”, que, aliás, é o primeiro objetivo da Agenda 2030. Alinhando o vínculo entre o combate à pobreza e o compromisso com os direitos sociais, o oitavo objetivo da mesma Agenda prescreve aos Estados o dever de revisão das “políticas econômicas e sociais”, a fim de viabilizar a redução das desigualdades. Quanto à inclusão social, a Agenda deixa claro, em seu décimo objetivo, que o padrão da igualdade não se restringe à distribuição de renda, referindo-se, sobretudo, à igualdade de “oportunidades” e

¹⁷ SEN, Amartya. **Development as freedom**. New York: Anchor Books, 1999, p. 3, p. 5 e p. 87.

¹⁸ BESSERMAN, Sérgio. O ser humano de todos os tempos: o imperativo da sustentabilidade como caminho para um futuro possível. In: OLIVEIRA, Luiz Alberto. **Museu do amanhã**. Rio de Janeiro: CBPF/MCTI, 2015, p. 74.

de “resultados”.

Em relação à cooperação econômica internacional, mais importante, ainda, é o teor do décimo sétimo objetivo da Agenda 2030, que determina aos países ricos a obrigação de assistência financeira aos países em desenvolvimento e, em montante maior, àqueles com maiores dificuldades; precisamente, os países desenvolvidos ficam obrigados a repassar aos primeiros – países em desenvolvimento – valor correspondente a 0,7% da sua renda nacional bruta, e aos segundos – os mais pobres – valor equivalente a 0,15% a 0,20% dessa mesma renda.

Essas diretivas precisam ser, novamente, reavaliadas, considerando o contexto global de crise sanitária econômica e social decorrente da pandemia de covid-19. Segundo estudo realizado pelo Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento¹⁹, projeta-se, para os próximos anos, o crescimento do número de pessoas que vivem em extrema pobreza, na ordem de 40 a 60 milhões de pessoas. Como é previsível, e ressaltado no documento em questão, a crise socioeconômica pós-pandemia será de longo prazo, além de atingir, de forma desproporcional, as camadas mais pobres da escala social.

Em outro documento²⁰, a Organização das Nações Unidas dirige um apelo à sociedade global no sentido da formulação de um novo acordo fiscal pós-pandemia, criando-se um fundo público, bem como uma ação coordenada entre os bancos centrais e as instituições financeiras internacionais. Assevera-se que, sem a constituição de fundos financeiros globais de assistência aos países necessitados, a Agenda 2030, seus objetivos de desenvolvimento sustentável e o Acordo de Paris, relativo às mudanças climáticas, serão negativamente afetados, com riscos, inclusive, de retrocessos quanto às ações já implementadas.

De fato, a crise provocada pela pandemia da covid-19 entrelaça-se, intrinsecamente, a outra crise, de proporções até mais graves – a crise climática – agravada pelo aumento da perda de biodiversidade. Esta, por sua vez, se associa, em uma relação de causalidade direta, com a crescente desproteção das florestas tropicais²¹. Em rigor, a

¹⁹ NACIONES UNIDAS. Covid-19 and Human Development: assessing the crisis, envisioning the recovery. **UNDP Human Development Perspective**, 2020a, p. 8 e p. 11.

²⁰ NACIONES UNIDAS. **Shared Responsibility, Global Solidarity**: Responding to the Socio-Economic Impacts of COVID-19”, 2020b, p. 13-15.

²¹ Para o aprofundamento acerca do assunto, consulte-se a “Convenção sobre a Biodiversidade” (www.cbd.int), assinada em 1992, por ocasião da COP Rio-92, cuja meta não é somente a conservação da biodiversidade, mas também a garantia do uso sustentável dos seus componentes e a distribuição equitativa dos recursos naturais. Sobre os níveis alarmantes de extinção de espécies naturais – fauna e flora – nos últimos anos, de modo a comprometer o equilíbrio do ecossistema, ver ALVES, Maria Alice dos Santos. Humanidade e biodiversidade: o risco da extinção das espécies no ecossistema terrestre. In OLIVEIRA, Luiz Alberto. **Museu do amanhã**. Rio de Janeiro: CBPF/MCTI, 2015, p. 44-47; e RESENDE, Augusto César Leite. O reconhecimento da dignidade dos elementos da biodiversidade com base no diálogo entre o direito internacional e o ordenamento jurídico brasileiro. **Revista de Direito Internacional**, v. 13, n. 2, 2016, p. 48-50. Em particular, sobre os impactos do desmatamento da Floresta Amazônica no

despreocupação coletiva com a sustentabilidade da vida tem levado à aceitação tácita das práticas de desflorestamento. A busca desenfreada do lucro por meio da atividade extrativa e limpeza da terra, para produção de alimentos e criação de gado, levou a níveis extremos de destruição das florestas.

No relatório de 2019 sobre a “Declaração de Nova York sobre a floresta” (2014), os *experts* concluíram que o desmatamento tem prosseguido em níveis insustentáveis, mesmo após a referida Declaração, constatando-se, por exemplo, que em junho de 2019 o desmatamento da floresta amazônica aumentou 88%, se comparado ao mesmo mês do ano anterior, aumento este alavancado, principalmente, pela demanda por produção agrícola de *commodities*²².

Em paralelo, projeta-se para as próximas décadas, o crescimento da demanda global por extração de “minérios, óleo e gases” naturais, além do aumento da pobreza, fatores desencadeadores de ainda maior degradação florestal. Sendo assim, a maioria dos programas de combate à pobreza deveriam envolver, em seu bojo, paralela preocupação com os “impactos florestais” do crescimento da produção de alimentos; porém, não é isso que se observa. É preciso, portanto, modificar a abordagem dos programas de enfrentamento da fome e das desigualdades, ampliando-se a compreensão do vínculo existente entre a pobreza e a degradação de recursos naturais²³.

Todos os fenômenos que assolam a humanidade, no atual cenário de crise social, estão interligados em um processo de retroalimentação mútua: o desflorestamento leva à extinção de milhares de espécies, diminuindo a distância entre o homem e os animais selvagens. Com isso, aumenta-se o risco das chamadas doenças “zoonóticas”, com a proliferação de patógenos, em escala ascendente, ao redor do mundo. Por fim, os estados de pandemia, uma vez instalados, geram outras crises sociais e econômicas. Isso sem falar no problema do aquecimento global, cujo controle depende, em parte, da preservação e da

surgimento de doenças infecciosas e nas questões de saúde pública planetária, ver ELLWANER, Joel Henrique et al. Beyond diversity loss and climate change: Impacts of Amazon deforestation on infectious diseases and public health. *Anais da Academia Brasileira de Ciências* [online]. 2020, v. 92, *passim*.

²² Importante mencionar que o Relatório apresenta análise minuciosa de dados sobre o caso do Brasil. De início, informa-se que em 2012 o Brasil alcançou seus índices mais baixos de perda florestal; porém, tais índices voltaram a crescer a partir de 2016. Salienta-se, ainda, que o atual governo brasileiro começou a enfraquecer as regras ambientais, tão logo assumiu o poder em 2019. E que esse retrocesso pode ser explicado por vários fatores, a começar pela aprovação no novo Código Florestal de 2012, que reduziu as áreas de reservas legais, colocando em risco “mais de 15 milhões de hectares de floresta amazônica”. O Código Florestal, chancelado pelo STF em 2018, perdoou as multas ambientais por desflorestamentos ilegais ocorridos após 2008. Ademais, esclarece-se que o aumento da perda florestal coincidiu com pesados cortes orçamentários promovidos pelo Ministério do Meio Ambiente a partir de 2019 (cf. dados extraídos do seguinte documento: NYDF Assessment Partners. (2019). **Protecting and Restoring Forests: A Story of Large Commitments yet Limited Progress**. New York Declaration on Forests Five-Year Assessment Report. Climate Focus (coordinator and editor), p. 75.

²³ NYDF Assessment Partners. **Protecting and Restoring Forests**, p. 13-16.

restauração das florestas.

O mesmo relatório²⁴ sobre a Declaração de Nova York, acima citado, destaca que a emissão anual de gases tóxicos, derivada da degradação das florestas tropicais, ultrapassa toda a emissão de gases renováveis – energia limpa – da União Europeia, em seu esforço por reduzir as fontes de energia fóssil. Em média, esclarece, ainda, o relatório, as florestas armazenam 40 vezes maior quantidade de gases tóxicos, comparado às plantações, daí sua importância no combate ao aquecimento global.

Como explica Ingo Sarlet, a prioridade da erradicação da pobreza, na forma assentada pela Agenda 2030, introduz uma concepção integrativa dos direitos sociais, que passam a apresentar três dimensões – a econômica, a social e a ambiental. É necessário, assim, harmonizar o progresso econômico e social com a ordem da natureza, contrabalanceando os interesses pelo desenvolvimento humano com a proteção ambiental²⁵. Nesse passo, arrisca-se sugerir que os direitos sociais devem ser estendidos, em termos conceituais, para incorporar, na mesma categoria, os direitos ambientais. Considerando sua mútua correlação, os direitos ambientais tornaram-se, naturalmente, uma dimensão dos direitos sociais, não havendo sentido, no caso, para uma interpretação fragmentada.

Nos mesmos termos, o Alto Comissário da ONU definiu o novo paradigma do desenvolvimento sustentável, ou seja, enquanto uma “visão transformadora” centralizada “nas pessoas e no planeta”²⁶. Não é difícil vislumbrar, desse modo, que as principais metas do milênio – combate à pobreza e sustentabilidade social e ecológica – devem estar no núcleo do debate internacional e das medidas institucionais a serem adensadas e aplicadas nas próximas décadas, sob pena de total colapso planetário e ameaça à sobrevivência da humanidade. Não por acaso, o atual Secretário Geral das Nações Unidas, Antônio Guterres, ao se pronunciar sobre a COP 26 – Conferência Climática da ONU – realizada em Glasgow, Reino Unido, em novembro de 2021, proclamou que “2021 [seria] um ano crítico na luta contra a mudança climática”; Guterres dirigiu, ainda, um apelo às “principais economias e membros do G-20”, para que cumpram a meta das emissões zero de gases tóxicos até 2050, conforme determinado na Agenda 2030²⁷.

A partir do novo modelo de desenvolvimento implementado pela Agenda 2030, e da presença do enfrentamento da crise atual, algumas normas precedentes, com relação aos direitos sociais, tornam-se obsoletas e até impeditivas do rápido controle das catástrofes,

²⁴ *Ibidem*, p. 29.

²⁵ SARLET, Ingo Wolfgang. FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 80-81.

²⁶ NACIONES UNIDAS. Los derechos humanos y la agenda 2030 para el desarrollo sostenible. **Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (UCNUDH)**, 2019.

²⁷ NACIONES UNIDAS. **Objetivos de desenvolvimento sustentável**. Antônio Guterres, 2021.

as já existentes e as que virão pela frente. Por exemplo, não deixa de ser um paradoxo, diante do quadro de riscos socioambientais do nosso tempo, a norma prescrita no Comentário Geral n. 3, § 8º (1991), relativo ao artigo 2º, n. 1, do PIDESC, que exige dos Estados-Membros todos os esforços necessários ao desenvolvimento humano dos seus cidadãos. Pois bem, pelo teor do Comentário Geral n. 3, o Comitê de DESC não deve interferir nas políticas dos Estados, sejam de perfil capitalista ou socialista, legitimando, inclusive, a desregulamentação do mercado (*laissez-faire*) e as medidas de austeridade, que resultam, regra geral, no quase esvaziamento dos direitos sociais.

Assim, o padrão da neutralidade, no caso, denota incoerência sistêmica, pois, em se constatando violações aos direitos sociais e ao direito ao desenvolvimento sustentável, provocadas por políticas de desregulamentação ou por políticas de austeridade, dever-se-ia sedimentar o poder de controle do Comitê de DESC no tocante à interpretação das normas do PIDESC.

Por último, saliente-se que de toda forma os objetivos estabelecidos na Agenda 2030 das Nações Unidas para um desenvolvimento sustentável são universais e devem ser incorporados às normas e políticas dos Estados que ratificaram o documento, muito embora suas prescrições não sejam juridicamente obrigatórias²⁸. Ocorre que a meta da sustentabilidade, encampada pela Agenda 2030, não sairá, significativamente, do papel, sem se constituir uma instância global de comando, o que impõe ampla reforma normativa e institucional nas organizações supranacionais competentes para a promoção dos direitos sociais.

3. IMPASSES E SOLUÇÕES PARA A EFETIVIDADE DOS DIREITOS SOCIAIS NO ÂMBITO DAS INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS: DESTAQUE PARA A ONU E O DIREITO EUROPEU

A institucionalização de um sistema jurídico supranacional, em prol da paz e do respeito aos direitos humanos, em geral, permanece um ideal por alcançar, no momento, bloqueado pela resistência dos governos locais em romper com os velhos parâmetros da soberania ilimitada (HELD, 1991, p. 153). O propósito de estender a garantia dos direitos sociais, em especial aos coletivos vulneráveis, deve ter início com o fortalecimento da Organização das Nações Unidas, através da criação de novos organismos decisórios e padrões procedimentais voltados para a efetividade do sistema²⁹. Como vislumbrado por Habermas,

²⁸ CIEDES, Fundación. La Estrategia Europa 2020 y el desarrollo sostenible 2030: una adaptación para la ciudad de Málaga. **18 Cuadernos: II Plan Estratégico de Málaga**, 2018, p. 15.

²⁹ Desde sua criação, em 1945, a Organização das Nações Unidas está dividida em quatro órgãos decisórios: a Assembleia Geral, o Conselho de Segurança, o Conselho Econômico e Social e a Corte Internacional de Justiça. Vinculados a esses órgãos, existem conselhos temáticos, comitês e outros

criar uma autoridade global comum, vinculante para os poderes locais, sustentada no republicanismo mundial e no princípio da solidariedade universal, requer um processo de inovação institucional³⁰.

A ONU é o único agente supranacional, não estatal, no cenário geopolítico mundial, que tem por funções primordiais a preservação da “segurança internacional” e a proteção dos direitos humanos. O crescimento da Organização é notável; só na segunda metade do século XX, passou de “51 para 192” Estados-membros. Após a admissão do Sudão do Sul, em 2011, quando o país conquistou sua independência e soberania, a ONU passou a conter 193 países³¹.

Em relação aos direitos sociais, na esfera global, os procedimentos e competências estabelecidos no sistema da Carta de Direitos Humanos e no sistema do PIDESC estão longe de propiciar a garantia da justiça econômica global e, portanto, o acesso igualitário a essa categoria de direitos. Os artigos 1 (3) e 68 da Carta permitem à Assembleia Geral e ao Conselho Econômico e Social da ONU, respectivamente, promover estudos sobre cooperação internacional, em matéria de direitos sociais. Além disso, já existem propostas, em andamento, desde o ano de 2012, para a taxação global sobre grandes fortunas e transações financeiras, em vista da criação de um fundo destinado a políticas de bem-estar social. No entanto, não se consegue progredir na implementação de tais propostas, porque não se conta com a concordância das superpotências e do capital bilionário internacional, e não há mecanismos concretos de imposição de decisões não consensuais³².

A preocupação com a vexatória má distribuição de riquezas é multidimensional. Filósofos, economistas, sociólogos e juristas debruçam-se na formulação de propostas concretas capazes de promover a justiça econômica e social, no mesmo passo dos esforços das Nações Unidas para regulamentar o capitalismo financeiro e suas operações, responsáveis pelo agravamento da distância entre os bilionários e os miseráveis.

As operações do sistema capitalista contemporâneo pressupõem uma ordem

órgãos especializados, como, por exemplo, a OIT, vinculada ao Conselho Econômico e Social. Por fim, há, ainda, os chamados órgãos consultivos, responsáveis por monitorar o cumprimento dos tratados, destacando-se, dentre eles, o Comitê de Direitos Humanos e o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Uma boa descrição explicativa do sistema ONU, além das funções e estruturas de cada um dos seus organismos, pode ser lida no capítulo II do guia prático disponível no seguinte endereço: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2008/07/Gu%C3%ADa-pr%C3%A1tica-Cap%C3%ADtulo-II.pdf>.

³⁰ HABERMAS, Jürgen. **The inclusion of the other: studies in political theory**. Cambridge/ Massachusetts: Massachusetts Institute of Technology, 1998, p. 186-187 e 137-138.

³¹ STAUR, Carsten. **Shared responsibility: the United Nations in the age of globalization**. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2013, p. 4.

³² Cf. LEINEN, Jo *et al.* **A world parliament: governance and democracy in the 21st century**. Berlim: FEPS, 2018, p. 2. Sobre os projetos em andamento nas Nações Unidas, ver matéria disponível em <https://nacoesunidas.org/onu-propoe-mecanismos-para-arrecadar-400-bilhoes-de-dolares-por-ano-para-financiar-desenvolvimento>.

econômica mundial, dissociada do Estado, que coordena o conteúdo das políticas sociais adotadas pelos países, de norte a sul. Em rigor, todos os governos dependem da penetração do capital financeiro e empresarial no âmbito da economia interna, sob pena de isolamento e queda de produtividade, com graves consequências sociais. Nesse contexto, a ordem do direito internacional precisa assumir papel determinante no controle das políticas estatais, com efetivo exercício de margem legítima de poder interventivo.

Nessa direção, Thomas Piketty apresenta um projeto político para o estabelecimento de um direito supranacional, comprometido com a justiça social e fiscal. O autor unifica a abordagem da justiça social e fiscal, em um modelo político-institucional, ao qual ele dá o nome de “socialismo participativo” internacionalista. Em linhas gerais, as propostas do autor centralizam-se na taxaçoão progressiva sobre a riqueza (propriedades), a herança e a renda. As duas primeiras seriam utilizadas para financiar um fundo de capital global, para distribuição aos jovens adultos, aos 25 anos; já a taxaçoão sobre a renda serviria para sustentar o bem-estar social. Os temas afetos à justiça social e fiscal seriam transferidos à esfera do direito internacional e extraídos, portanto, da alçada das soberanias nacionais. Nesse particular, Piketty sugere a criação de uma “assembleia transnacional” com competência para tomar decisões concernentes não só aos bens comuns, mas, também, às políticas redistributivas³³, querendo significar com tal proposta a criação de um novo organismo de abrangência universal, cuja sede seria, naturalmente, as Nações Unidas.

Igualmente, a doutrina do direito cosmopolita apresenta inúmeras propostas de reforma institucional na ONU, destacando-se, dentre elas: i) a reforma no Conselho de Segurança, para ampliar a participação dos países periféricos e a eliminar o sistema de veto; ii) a criação de uma segunda câmara (assembleia popular mundial), formada por representantes dos cidadãos mundiais, mantendo-se a Assembleia Geral, como órgão representativo dos estados; iii) a criação, em um segundo momento, de um parlamento mundial, que viria a substituir a assembleia popular, conectado aos parlamentos regionais e locais; iv) o estabelecimento da jurisdição compulsória da Corte Internacional de Justiça (Tribunal de Haya)³⁴. Veja-se que tais propostas se concentram nos principais órgãos do sistema, equivalentes, em tese, à esfera executiva (democratização do Conselho de

³³ PIKETTI, Thomas. **Capital and Ideology**. Cambridge: Havard University Press, 2020, p. 981, p. 1026 e p. 1034.

³⁴ HELD, David. Democracy and the new international order. In ARCHIBUGI, D.; HELD, D. **Cosmopolitan democracy: an agenda for a new world order**. Cambridge: Polity Press, 1995, p. 111. Para o aprofundamento acerca do projeto reformista do direito cosmopolita, consulte-se, dentre outras, as seguintes obras: HELD, David. **Cosmopolitanism: ideals and realities**. Cambridge: Polity Press, 2010; *passim*; HABERMAS, Jürgen. **Entre naturalismo e religião: estudos filosóficos**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2007, p. 373-381; e ARCHIBUGI, Daniele. **The global commonwealth of citizens: toward a cosmopolitan democracy**. United Kingdom: Princeton University Press, 2008, *passim*.

Segurança), legislativa (assembleia popular/parlamento mundial) e judicial (decisões vinculantes da Corte Internacional de Justiça/criação de uma Corte de direitos humanos).

Todas as reformas em questão beneficiariam, em nível importante, a concretização dos direitos sociais e o paradigma do desenvolvimento sustentável. Com maior alcance, as reformas na Assembleia Geral e nas Cortes de justiça poderiam resultar em avanços extraordinários na área da justiça social e fiscal, como, por exemplo, a constituição de um sistema de taxação mundial, para a redução das desigualdades, e o cumprimento obrigatório das decisões dos órgãos de proteção aos direitos sociais, inclusive, em se avançando nas reformas, os órgãos consultivos.

No caso particular da criação de um parlamento mundial, sua dimensão decisória representaria avanço ímpar, porque as funções da Assembleia Geral não envolvem competência legislativa, salvo do ponto de vista de suas regras internas. Suas resoluções, inclusive, em tópico de direitos humanos, não são “vinculantes”, mas, sim, “recomendações”. Para alguns juristas, os desígnios da Assembleia possuem força normativa, perante os Estados, mas isso, no máximo, na qualidade de uma determinação legal “branda”, ou seja, a chamada “*soft law*”³⁵. No parlamento mundial – ou assembleia popular – composto por membros eleitos, as decisões majoritárias teriam, ao contrário, o estatuto de lei, em seu sentido rígido, sobrepondo-se à autonomia dos Estados.

Na seara dos direitos sociais, a Assembleia Geral já aprovou, em 2008, o Protocolo Facultativo do PIDESC, no qual restou consagrado que o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais possui competência para receber petições individuais, sob a alegação de violação aos direitos previstos no Pacto, desde que o Estado demandado tenha assinado e ratificado o Protocolo Facultativo. Ou seja, o Estado pode ser parte no Pacto e, ao mesmo tempo, opor-se ao seguimento de ações individuais contra seus atos, bastando, para tanto, não ratificar o Protocolo Facultativo, como, de fato, o faz a maioria dos Estados³⁶. Assim, a atuação do Comitê fica limitada, o que dificulta a construção de uma jurisprudência global a respeito do conteúdo dos direitos sociais e dos parâmetros do princípio da progressividade.

As cortes internacionais, bem como os Comitês, no exercício de suas atribuições na interpretação dos tratados, desenvolvem importante papel na construção de precedentes. Como ressalta Alvarez, o direito internacional, assim como os sistemas jurídicos nacionais,

³⁵ ALVAREZ, José E. **The impact of International Organizations on International Law**. Boston: Brill/Nijhoff, 2017, p. 142 e 147.

³⁶ Cf. QUINTEIRO, M. E. M. Introdução. **Efetivação dos direitos sociais por meio de intervenção judicial: análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**. Belo Horizonte: Del Rey, 2020, XII. Sobre os requisitos para a admissibilidade das comunicações individuais ao Comitê (DESC), e respectivo procedimento, consulte-se VILLAGRA, 2009, p. 15-16. Quanto ao número de países que ratificaram o Protocolo Facultativo, Esther Quinteiro informa que apenas 24 países o fizeram, dentre os Estados membros da ONU.

pode e deve apoiar-se em mecanismos de interpretação, sustentados, dentre outros fatores, na analogia, a fim de compor uma estrutura normativa de “*case law*”. Em larga medida, o Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas já vem desenvolvendo práticas hermenêuticas dessa natureza, ao apreciar, nas hipóteses legais, os pedidos individuais por violação aos direitos civis e políticos; daí a compreensão cogente de que o Comitê desempenha, na apreciação dos pedidos individuais, função “quase judicial”³⁷. Isso vale para o Comitê de DESC, que, como já dito, também, pode, desde 2008, receber petições individuais.

Por fim, mencione-se que a Corte Internacional de Justiça não possui “competência específica” para tratar de assuntos de direitos humanos, podendo, no máximo, emitir opinião sobre qualquer matéria, a pedido de um órgão do sistema da Carta de 1945³⁸. Além disso, a Convenção de Viena (1993) não impõe a supremacia dos *standards* internacionais, sejam eles provenientes de decisões das Cortes ou das determinações dos Comitês, ao estabelecer, em seus artigos 31 e 32, uma “base consensual” para a interpretação dos tratados, solicitando que os Estados tomem medidas para garantir a concretização dos direitos humanos. Nesse sentido, assim como no sistema da Carta de 1945, a ênfase é posta na autonomia dos Estados para interpretar as normas dos tratados³⁹.

O caso da União Europeia é emblemático, merecendo maior atenção, na perspectiva da efetividade dos direitos sociais. De fato, o direito europeu é o único sistema com características de supranacionalidade (direito comunitário) e de governança “multinível”, implementado em contexto regional, podendo servir de exemplo para o mundo⁴⁰. O projeto europeu, entretanto, sofreu grandes derrotas, especialmente, a partir dos anos 2000, com o crescimento da representatividade dos grupos opositores ao direito comunitário, os chamados “eurocéticos”.

A proposta encaminhada no “Tratado de Lisboa”, e submetida a um “*referendum*”, em 2005, para a criação de uma constituição europeia, não foi aprovada. O caminho, todavia, encontra-se aberto a novas tentativas, considerando que o Tratado em referência, embora não tenha sido ratificado por unanimidade, contou com o assentimento de mais da metade dos Estados-membros. A Constituição da Europa representaria a sobreposição do direito

³⁷ ALVAREZ, José E. **The impact of International Organizations on International Law**. Boston: Brill/Nijhoff, 2017, p. 287-288 e 292.

³⁸ Cf. guia práctico del sistema internacional de protección de los derechos humanos, 2008. Disponível em: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2008/07/GuC3%ADa-pr%C3%A1cticaCap%C3%ADcapll.pdf>.

³⁹ ALVAREZ, José E. **The impact of International Organizations on International Law**. Boston: Brill/Nijhoff, 2017, p. 9-10.

⁴⁰ PETERSMANN, Ernst-Ulrich. Human rights require cosmopolitan constitutionalism and cosmopolitan law for democratic governance of public. **EUI Working Paper**, 2013/2014, p. 2.

comunitário às ordens jurídicas internas dos Estados-membros⁴¹, com todos os requisitos de um direito supranacional, naquilo que o distingue do direito, puramente, interestatal (transnacional), incorporando em si as balizas do multilateralismo democrático na instância originária da fundação dos poderes públicos.

De outro lado, ainda, sobre o caso da União Europeia, avanços históricos foram implementados em direção à supremacia do direito comunitário, suplantando-se a exclusividade da soberania das nações pertencentes ao sistema. A União Europeia, de fato, tem o poder de promulgar leis vinculantes para os Estados. É digno de menção, nesse aspecto, a “Convenção Europeia para a proteção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais”, de 1950, a partir da qual foram criados mecanismos para a imposição dos direitos assegurados na Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH), de 1948. Por exemplo, nos termos daquela Convenção, os cidadãos podem levar seus pleitos à “Comissão Europeia de Direitos Humanos”; esta, por sua vez, pode encaminhar os respectivos pedidos ao Conselho Europeu, e daí ao Tribunal Europeu de Direitos Humanos. E mais, o “Single European Act” – Ato Único Europeu – de 1986, substituiu, nas votações do Conselho Europeu, o critério da unanimidade pelo critério da maioria qualificada, fortalecendo a potencialidade decisória do colegiado.

Claro que o alcance de todas essas medidas de ampliação do exercício da cidadania e da supranacionalidade do direito europeu possui maior nível de eficácia no que tange aos direitos civis. Entretanto, a Constituição da Europa, caso se chegue à sua aprovação, certamente, conterà os mesmos padrões normativos dos direitos sociais incorporados à DUDH e do PIDESC, impondo-se, assim, aos Estados-membros a adaptação de suas próprias normas às exigências do direito comum. Evidência disso encontra-se nos mecanismos já desenvolvidos pelos órgãos que compõem o sistema europeu. Como exemplo, cite-se o documento de proclamação do “Pilar Europeu dos Direitos Sociais”, da Comissão Europeia, no qual estão prescritas como três categorias básicas dos direitos, então, consagrados as seguintes: a “igualdade de oportunidade e acesso ao mercado de trabalho”, o direito a “condições de trabalho justas” e o direito à “proteção e inclusão sociais”⁴².

Acentue-se, em caráter conclusivo, que a dimensão supranacional e a dimensão cosmopolita do direito configuram o único itinerário evolutivo para a edificação de uma governabilidade global, no plano institucional. Em acréscimo, pontua-se ser este, igualmente, o único caminho para a promoção da universalidade dos direitos sociais, na medida em que seu conteúdo adquiriu maior complexidade após a introdução do paradigma do desenvolvimento sustentável e, por conseguinte, das metas de controle da crise climática.

⁴¹ DELMAS-MARTY, Mireille. **Les forces imaginantes du droit (III)**. Paris: Seuil, 2007, p. 9-11, 102-103.

⁴² UNIÃO EUROPEIA. Os 20 princípios do pilar europeu dos direitos humanos. **Comissão Europeia**, 2017.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O aprofundamento do estudo sobre os direitos sociais evidencia que o seu conteúdo normativo, na forma estabelecida pelas normas positivas de direitos humanos, não se incorporou ao sistema jurídico dos Estados nacionais, no que concerne ao compromisso com sua efetividade. Os documentos internacionais e os ensinamentos doutrinários pertinentes à matéria são consentâneos no sentido de que os direitos sociais são normas positivas de validade universal, exigíveis, na qualidade de direitos fundamentais, e de aplicação imediata, no que pese em caráter progressivo. Considerando sua universalidade, constituem normas atreladas aos princípios da igualdade e da não discriminação. Daí porque sua garantia não é alcançada sem a redução da pobreza e da disparidade na condição econômica dos povos e classes sociais.

Além dos *standards* da universalidade, igualdade e da não discriminação, aos direitos sociais adicionou-se um novo critério de determinação normativa, derivado do paradigma do desenvolvimento sustentável. Os objetivos da Agenda 2030 tornam-se, portanto, elementos constitutivos da concepção normativa dos direitos sociais. Lamentavelmente, a crise climática e a degradação ambiental agravam, com severidade, o ciclo da pobreza e da desigualdade, potencializando as violações aos direitos sociais nos países periféricos. A crise sanitária de covid-19 levou ao recrudescimento dos crescentes níveis de injustiça social e econômica, com prognóstico ainda mais negativo para os próximos anos. Nesse quadro, o enfrentamento da crise climática e o compromisso com a Agenda 2030 impõem uma revisão do paradigma da não intervenção das instituições de direito internacional na soberania política dos Estados.

Daí porque se delineou, neste estudo, a compreensão de que as reformas nos sistemas mundiais e supranacionais de direitos humanos, atualmente em discussão, em particular no bojo da doutrina do direito cosmopolita, são fundamentais para a efetividade dos direitos sociais e dos objetivos da Agenda 2030. Pincelou-se o exemplo da União Europeia, por ter implementado em seu direito comunitário alguns pressupostos de um novo paradigma jurídico de caráter supranacional. Em geral, em nível regional e mundial, sem o compartilhamento da soberania entre os Estados e os Órgãos internacionais de promoção aos direitos sociais, serão precários os resultados obtidos na perspectiva da redução da pobreza, da desigualdade e do desenvolvimento sustentável.

O anseio por uma nova ordem mundial depende do desenvolvimento de amplo debate, centralizado na busca da justiça social, econômica e fiscal, do que a comunidade global não poderá furtar-se, à medida em que se vislumbra no horizonte uma sequência de catástrofes e colapsos humanitários. Os direitos sociais e o controle da crise climática e sanitária constituem um núcleo de questões de interesse coletivo, cuja gestão ultrapassa os

limites do direito interno dos Estados, com o que já se está em atraso na premência de se dar passos largos em direção à cosmopolitização do direito.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

ABRAMOVICH, Victor; COURTIS, Christian. **Los derechos sociales como derechos exigibles**. 2. ed. Madri: Trotta, 2004.

ALVAREZ, José E. **The impact of International Organizations on International Law**. Boston: Brill/Nijhoff, 2017. ISSN: 1875-4678.

ALVES, Maria Alice dos Santos. Humanidade e biodiversidade: o risco da extinção das espécies no ecossistema terrestre. *In*: OLIVEIRA, Luiz Alberto. **Museu do amanhã**. Rio de Janeiro: CBPF/MCTI, 2015, p. 44-47.

ARCHIBUGI, Daniele. **The global commonwealth of citizens: toward a cosmopolitan democracy**. United Kingdom: Princeton University Press, 2008.

BARRETO, Vicente de Paulo. Globalização, direito cosmopolítico e direitos humanos. *In* MENEZES DIREITO, C. A.; CANÇADO TRINDADE, A. A.; PEREIRA, A. C. A. (Coord.). **Novas perspectivas do direito internacional contemporâneo: estudos em homenagem ao professor Celso D. de Albuquerque Mello**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 941-960.

BESSERMAN, Sérgio. O ser humano de todos os tempos: o imperativo da sustentabilidade como caminho para um futuro possível. *In*: OLIVEIRA, Luiz Alberto. **Museu do amanhã**. Rio de Janeiro: CBPF/MCTI, 2015, p. 72-75.

CARBONELL, Miguel. Los derechos sociales: elementos para una lectura en clave normativa. *In* MONTEROS, Javier Espinoza de los; ORDÓÑEZ, Jorge (Coords). **Los derechos sociales en el estado constitucional**. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2013, p. 199-231.

CIEDES, Fundación. La Estrategia Europa 2020 y el desarrollo sostenible 2030: una adaptación para la ciudad de Málaga. **18 Cuadernos: II Plan Estratégico de Málaga**, 2018. Disponível em: <https://www.local2030.org/library/612/La-Estrategia-Europa-2020-y-el-desarrollo-sostenible-2030-una-adaptacin-para-la-ciudad-de-Malaga.pdf>.

COSTA, Pietro. Derechos sociales y democracia constitucional: um itinerario histórico. *In*: MONTEROS, Javier Espinoza de los; ORDÓÑEZ, Jorge (Coords). **Los Derechos Sociales en el Estado Constitucional**. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2013, p. 29-46.

DELMAS-MARTY, Mireille. **Les forces imaginantes du droit (III): la refondation des pouvoirs**. Paris: Seuil, 2007.

EQUAL RIGHTS TRUST. **Economic and social rights in the courtroom: a litigator's guide to use equality and non-discrimination strategies.** London, Dec. 2014, ISBN 978-0-9573458-3-6. Disponível em: www.equalrightstrust.org. Acesso em 18 dez. 2019.

ELLWANER, Joel Henrique et al. Beyond diversity loss and climate change: Impacts of Amazon deforestation on infectious diseases and public health. **Anais da Academia Brasileira de Ciências [online]**. 2020, v. 92, n.1, Rio de Janeiro.

HABERMAS, Jürgen. **Entre naturalismo e religião: estudos filosóficos.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2007.

HABERMAS, Jürgen. **The inclusion of the other: studies in political theory.** Cambridge/Massachusetts: Massachusetts Institute of Technology, 1998. ISBN: 0-262-08267-5.

HELD, David. **Cosmopolitanism: ideals and realities.** Cambridge: Polity Press, 2010.

HELD, David. Democracy and the new international order. In ARCHIBUGI, D.; HELD, D. **Cosmopolitan democracy: an agenda for a new world order.** Cambridge: Polity Press, 1995, p. 96-120.

LEINEN, Jo; BUMMEL, Andreas. **A world parliament: governance and democracy in the 21st century.** Berlim: FEPS, 2018. ISBN 978-3-942282-14-7, versão digital, disponível em www.amazon.com.

MATEU, Helena Torroja. Control internacional universal *cuasi contencioso* de los derechos económicos, sociales y culturales. In PÉREZ, Jordi Bonet/FERNÁNDEZ, Rosa Ana Alija (eds). **La exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales em la sociedad internacional del siglo XXI: una aproximación jurídica desde el derecho internacional.** Madri: Marcial Pons, 2016, p. 145-161.

NACIONES UNIDAS. **Objetivos de desenvolvimento sustentável.** Antônio Guterres, 2021. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2021/02/1740842>.

NACIONES UNIDAS. Covid-19 and Human Development: assessing the crisis, envisioning the recovery. **UNDP Human Development Perspective**, 2020a.

NACIONES UNIDAS. **"Shared Responsibility, Global Solidarity: Responding to the Socio-Economic Impacts of COVID-19"**, 2020b. Disponível em: https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg_report_socioeconomic_impact_of_covid19.pdf.

NACIONES UNIDAS. Los derechos humanos y la agenda 2030 para el desarrollo sostenible. **Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (UCNUDH)**, 2019. Disponível em: <https://www.ohchr.org/SP/Issues/SDGS/Pages/The2030Agenda.aspx>.

PETERSMANN, Ernst-Ulrich. Human rights require cosmopolitan constitutionalism and cosmopolitan law for democratic governance of public. **EUI Working Paper**, 2013/2014. ISSN 1725-6739. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2293944>.

PIKETTI, Thomas. **Capital and Ideology**. Cambridge: Harvard University Press, 2020.

PISARELLO, Geraldo. Solidaridad y insolidaridad en el constitucionalismo contemporâneo: elementos para una aproximación. *In: Revista de Estudios Sociales*, n. 46, maio, p. 86-97, 2013. Disponível em: <https://journals.openedition.org/revestudsoc/7830>. Acesso em: 23 fev. 2020.

PISARELLO, Geraldo. **Los derechos sociales e sus garantías**: elementos para una reconstrucción. Madri: Editorial Trotta, 2007.

PIZARRO, Sebastián Salazar. Fundamentación y estructura de los derechos sociales. **Revista de Derecho**, v. XXVI, n. 1, jul., 2013, p. 69-93.

QUINTEIRO, María Esther Martínez. Reflexiones sobre los DESC. *In: CARVALHO FILHO, José S.; e LEÃO, Simone Letícia Severo e Sousa Dabés (orgs.). Efetivação dos direitos sociais por meio de intervenção judicial: análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*. Belo Horizonte: Del Rey, 2020.

RESENDE, Augusto César Leite. O reconhecimento da dignidade dos elementos da biodiversidade com base no diálogo entre o direito internacional e o ordenamento jurídico brasileiro. **Revista de Direito Internacional**, v. 13, n. 2, 2016, p. 39-52.

SARLET, Ingo Wolfgang. FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

SEN, Amartya. **Development as freedom**. New York: Anchor Books, 1999.

STAUR, Carsten. **Shared responsibility**: the United Nations in the age of globalization. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2013.

UNIÃO EUROPEIA. Os 20 princípios do pilar europeu dos direitos humanos. **Comissão Europeia**, 2017. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_pt. Acesso em: 12 ago. 2020.

VILLAGRA, Soledad. **Protocolo facultativo ao PIDESC**: uma ferramenta para exigir os DESC. Curitiba: Editora INESC, 2009. ISBN – 978 85-87386-20-5.

INFORMAÇÕES DO AUTOR

Teresinha Inês Teles Pires

Pós-Doutora em Direitos Sociais pelo Centro de Estudos Brasileiros da Universidade de Salamanca/Espanha (2020). Doutora em Direito Público pelo Centro Universitário de Brasília (2016). Estudos de doutoramento na American University Washington College of Law (2013--2014). Mestre em Filosofia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1994). Pós-graduada em Direito Civil pela Universidade Federal de Goiás (1989). Graduada em Direito pela Universidade Federal de Goiás (1988). Promotora de Justiça do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (desde 1996). Membro associado do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito do Centro Universitário de Brasília (2016).

COMO CITAR

PIRES, Teresinha Inês Teles. A cosmopolitização dos direitos sociais em sua interação com o paradigma do desenvolvimento sustentável. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí (SC), v. 29, n. 1, p. 2-24, 2024. DOI: 10.14210/nej.v29n1.p2-24.

Recebido em: 13 de dez. de 2021

Aprovado em: 20 de out. de 2023