

Mínimo existencial ecológico e a judicialização das políticas públicas

Ecological existential minimum and the judicialization of public policy

José Fernando Vidal de Souza(1); Bárbara Ryukiti Sanomiya(2)

1 Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2003). Pós-doutor pelo Centro de Estudos Sociais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra (2007). Pós-doutor pela Universidade Federal de Santa Catarina– UFSC (2013). Professor da Universidade Nove de Julho. Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo. E-mail: vidalsouza@uol.com.br

2 Mestra pela Universidade Nove de Julho (2017). Advogada. E-mail: barbararyukiti@hotmail.com

Revista Brasileira de Direito, Passo Fundo, vol. 13, n. 3, p. 381-407, Set.-Dez., 2017 - ISSN 2238-0604

[Received/Recebido: Jan 18, 2017; Accepted/Aceito: Dez. 05, 2017]

DOI: <https://doi.org/10.18256/2238-0604.2017.v13i3.1742>

Como citar este artigo / How to cite item: [clique aqui/click here!](#)

Resumo

O presente artigo tem como objetivo analisar o mínimo existencial ecológico e a judicialização das políticas públicas. Assim, por primeiro, analisa-se a dignidade da pessoa humana como base dos direitos fundamentais, bem como os direitos sociais como direitos fundamentais em sua formação e essência absoluta. A partir da análise dos direitos sociais chega-se ao conceito de mínimo existencial. Na sequência, após a delimitação conceitual das políticas públicas, examina-se o controle jurídico destas e a cláusula da “reserva do possível”. Depois, diante da crise ecológica atual e dos problemas ambientais enfrentados apresenta-se o conceito de mínimo existencial que, no entanto, deve ser ampliado. Por fim, formula-se o conceito de mínimo existencial ecológico, que deve ser delineado pelas políticas públicas no âmbito ambiental, sendo perfeitamente possível a sua discussão judicial, apesar de não estar contido em lei específica que o consagre.

Palavras-chave: Direitos sociais fundamentais. Política Pública. Mínimo existencial. Mínimo existencial ecológico.

Abstract

This article aims to analyze the ecological existential minimum and the judicialization of public policies. Thus, for first, analyzes the dignity of the human person as the basis of the fundamental rights and social rights as fundamental rights in their training and absolute essence. From the analysis of social rights comes to the concept of existential minimum. Following after the conceptual definition of public policies, examines the legal control of these and the clause of “reservation of the possible”. Then, before the current ecological crisis and environmental problems faced presents the concept of existential minimum, however, it should be expanded. Finally, formulates the concept of ecological existential minimum, it should be outlined by public policies in the environmental area, it is quite possible your lawsuit, although not contained in a specific law that enshrines.

Keywords: Basic social rights. Public policy. Minimum to exist. Minimum for an ecological existence.

1 Introdução

Como se sabe políticas públicas ou política pública é um termo relativamente novo, cunhado pela Ciência Política, em meados das décadas de 60 e 70 do século passado, para designar algo antigo. Trata-se da somatória das atividades governamentais, capazes de influenciar a vida dos cidadãos, ou seja, aquilo que um governo faz ou deixa de fazer, diretamente ou por delegação, capaz de efetivar ou não direitos, intervindo na realidade social.

Assim, toda e qualquer política pública depende da capacidade governamental de identificação do problema, do seu envolvimento com a temática identificada, do estabelecimento de objetivos e, por fim, de um plano de ação.

Enfim, política pública é o principal instrumento utilizado para coordenar programas e ações públicas, mediante a formulação de uma agenda, que deve ser implantada, monitorada e avaliada e, por óbvio, deve ter início, meio e fim para a sua sedimentação.

O cenário brasileiro atual, no entanto, revela uma dissociação entre o exercício do poder e a atividade política e, tal fator, aliado à necessidade de reconhecimento de diversos direitos consagrados a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 e da legislação ordinária posterior, tem exigido uma atuação do Poder Judiciário.

De fato, as eventuais omissões da atuação governamental no campo das políticas públicas tem exigido, cada vez mais, que o Poder Judiciário seja chamado para solucionar os problemas e os anseios sociais.

Por isso, um parâmetro para o controle jurídico das políticas públicas é o denominado mínimo existencial, que está inserido no conceito de dignidade da pessoa humana e nos direitos fundamentais sociais.

No que se refere à esfera ambiental, a garantia prevista no art. 225, caput, da Constituição Federal, o mínimo existencial, agora denominado ecológico, se revela como a ideia de que a dignidade da pessoa humana está intrinsecamente relacionada à qualidade de vida.

Isso equivale dizer que compete ao Estado, através das ações governamentais, promover as condições necessárias para que os cidadãos possam ter as necessidades básicas atendidas, por meio do respeito ao direito fundamental do meio ambiente sadio, tanto para as gerações presentes, como para as futuras gerações.

Desta forma, para a temática proposta emprega-se o método dedutivo, e inicialmente, examinam-se os direitos sociais como direitos fundamentais e as políticas públicas para implantação dos mesmos.

Em seguida, são apresentadas as bases para elaboração do conteúdo elementar inserido no conceito de mínimo existencial e dos direitos fundamentais sociais e, em seguida, uma definição de mínimo existencial ecológico.

Ao final, a leitura de tais conceitos pretende-se evidenciar que o fundamento do mínimo existencial ecológico é um mecanismo eficiente para o controle jurídico das políticas públicas na esfera ambiental.

2 Os direitos sociais como direitos fundamentais

Os Direitos Sociais são conquistas dos movimentos sociais ao longo dos séculos, e, atualmente, são reconhecidos no âmbito internacional em documentos como a Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948 e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966, bem como pela Constituição da República de 1988 (CF), que os consagrou como direitos fundamentais em seu art. 6º.

Com efeito, o art. 6º da CF tutela de maneira bastante ampla aos direitos sociais, como sendo:

Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Na década de 70, do século passado, Cesarino Júnior (1970, p. 8) justificava a utilização da expressão ‘Direito Social’ ao explicar que este incide na arguição de que “todo o direito é naturalmente social, por isso que não pode haver direito senão em sociedade: Ubi societas, ibi jus”.

Entretanto, os direitos sociais buscam a qualidade de vida dos indivíduos e o exercício de direitos fundamentais para que se tenha uma vida digna, por meio da proteção e garantias dadas pelo Estado Democrático de Direito.

Por isso, Alexandre de Moraes (2002, p. 2002) apresenta os direitos sociais como:

[...] direitos fundamentais do homem, caracterizando-se como verdadeiras liberdades positivas, de observância obrigatória em um Estado Social de Direito, tendo por finalidade a melhoria das condições de vida aos hipossuficientes, visando à concretização da igualdade social, e são consagrados como fundamentos do Estado democrático, pelo art. 1º, IV, da Constituição Federal.

Sendo assim, cabe fazer uma breve distinção entre os direitos humanos e os direitos fundamentais. Os primeiros têm vigência universal e existem independentemente de seu reconhecimento pela Constituição de um país. Já os direitos fundamentais, conforme Fábio Konder Comparato (2003, p. 176):

São os direitos que, consagrados na Constituição, representam as bases éticas do sistema jurídico nacional, ainda que não possam ser reconhecidos, pela consciência jurídica universal, como exigências indispensáveis de preservação da dignidade humana.

Contudo, apesar de atenderem os anseios individuais do ser humano, tais direitos têm claro caráter social, uma vez que desamparadas às necessidades de cada um, seus efeitos incidem sobre toda a sociedade.

Nesse sentido, Celso Barroso Leite (1972, p. 21) explica que:

A proteção social se preocupa, sobretudo com os problemas individuais de natureza sociais, assim entendidos aqueles que, não solucionados, têm reflexos diretos sobre os demais indivíduos e, em última análise sobre a sociedade. A sociedade então, por intermédio de seu agente natural, o Estado, se antecipa a esses problemas, adotando para resolvê-los principalmente medidas de proteção social.

Percebe-se, pois, que a Constituição Federal de 1988 segue a trilha de diversos documentos internacionais e trata dos direitos sociais no Capítulo II do Título II, destinado aos Direitos e Garantias Fundamentais.

De fato, a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 erigiram os direitos sociais ao patamar de direitos humanos, de vigência universal, independentemente de reconhecidos pelas constituições, pois dizem respeito à dignidade da pessoa humana.

No mesmo sentido é o pensar de Vladimir Oliveira da Silveira e Maria Mendez Rocasolando (2010, p. 214):

A efetiva aproximação do direito internacional (direitos humanos) e do direito constitucional (direitos fundamentais) só podem ser benéfica para a causa dos direitos humanos, estabelecendo entre eles um âmbito de proteção estatal, comunitária e internacional.

Neste particular, seguindo esse raciocínio, os direitos humanos surgem como reclamos sociais, que criam novas gerações de direitos humanos e, como consequência revelam uma nova dimensão dos direitos fundamentais.

Contudo, o surgimento desta modalidade de direitos não é pacífica na doutrina. De fato, o primeiro a propor, em 1979, a divisão de direitos humanos em gerações foi o jurista tcheco-francês Karel Vazak, inspirado nos ideais da Revolução Francesa. Nessa concepção, três seriam as gerações, que se distinguem pelo momento histórico de suas formações e pelo grau de meta-individualidade dos direitos que encerram.

Outros autores, como Norberto Bobbio (1992) e Paulo Bonavides (2015) ainda discorrem sobre a existência de direitos de quarta geração, que seriam o resultado da evolução da engenharia genética e da biotecnologia para o primeiro e da globalização dos direitos fundamentais, para o segundo.

De outro lado, existem autores como Jayme Benvenuto Lima Junior (2001), que não concordam com a classificação dos direitos em gerações, tendo em vista a indivisibilidade e interdependência entre os direitos humanos.

No entanto, neste artigo adotam-se as gerações de direitos humanos, classificando os direitos sociais, econômicos e culturais como direitos fundamentais de segunda geração.

Os direitos de primeira geração, direitos civis e políticos ou direitos de liberdade, como prefere Bonavides (2015), são direitos de proteção contra a intervenção do Estado. Já os direitos de terceira geração não têm como titular o homem como indivíduo, mas, sim, a coletividade, e, por isso, são chamados de direitos difusos ou coletivos. Em contrapartida, os direitos sociais, considerados de segunda geração, exigem uma atuação positiva do Estado, em benefício dos indivíduos e da sociedade como um todo.

Os direitos sociais, desta maneira, estão diretamente ligados ao princípio da igualdade e são os que mais se aproximam do princípio da dignidade da pessoa humana e da cidadania, pois visam reduzir as desigualdades entre as pessoas, proporcionando aos indivíduos melhores condições de vida.

Em razão da interdependência e indivisibilidade dos direitos humanos, conclui-se que a efetivação desses direitos é indispensável para o exercício de outros direitos e liberdades fundamentais.

Para que se possa trazer luz a essa distinção, no entender de J.J. Gomes Canotilho, as expressões “direitos do homem” e “direitos fundamentais” são frequentemente utilizadas como sinônimas. Segundo a sua origem e significado, pode-se distingui-las da seguinte maneira: direitos do homem são direitos válidos para todos os povos e em todos os tempos (dimensão jusnaturalista-universalista) e direitos fundamentais, que são os direitos do homem jurídico-institucionalmente garantidos. Os direitos do homem adviriam da própria natureza humana e daí o seu caráter inviolável, intemporal e universal; os direitos fundamentais seriam os direitos objetivamente vigentes em uma ordem jurídica concreta. (CANOTILHO, 1995, p. 517).

Sendo assim, direitos fundamentais são aqueles direitos do ser humano que são reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo de um determinado Estado caráter nacional. Diferem dos direitos humanos - com os quais são frequentemente confundidos - na medida em que os direitos humanos aspiram à validade universal, ou seja, são inerentes a todo ser humano como tal e a todos os povos em todos os tempos, sendo reconhecidos pelo Direito Internacional por meio de tratados e tendo, portanto, validade independentemente de sua positivação em uma determinada ordem constitucional (SARLET, 2010, p. 35-36).

No dizer de Silveira e Rocasolano (2010, p. 94-95), por sua vez:

Os direitos humanos e fundamentais são atribuídos de forma exclusiva à pessoa (individual coletiva ou difusa) pelas normas jurídicas da comunidade Internacional ou dos Estados, respectivamente. A prova é que apenas os indivíduos podem ser sujeitos dessas duas classes de direitos, pois só a eles cabe o poder da dignidade essencial da pessoa humana. São uma forma de controlar e reduzir o poder estabelecido, mediante sujeição do poder aos ditames do direito. A partir daí o poder se submete às normas e instituições jurídicas, que estabelecem uma forma de atuação e organização em favor das diferentes manifestações da dignidade da pessoa, como reinvidicação de poder social.

Diante o exposto tem-se que os direitos sociais inerentes ao ser humano se revelam como um direito fundamental e, desta forma, detentor de poder controlador e redutor do que se é estabelecido. Portanto, importante se faz estabelecer formas de atuação e organização em favor das diferentes manifestações da dignidade da pessoa humana, como exemplo a reinvidicação de poder social, a qual se submetem as normas e as instituições jurídicas.

3 Implementação das políticas públicas, direitos sociais, fundamentais e o mínimo existencial

Para que se possa falar na implantação de políticas públicas primeiro precisamos definir o que se entende por política pública.

Assim sendo, inicialmente, vale trazer à colação a definição de políticas públicas, comumente utilizada pelos órgãos públicos, tal como faz a Secretaria do Meio Ambiente do Estado do Paraná (2012) ao dizer que:

Políticas públicas são conjuntos de programas, ações e atividades desenvolvidas pelo Estado diretamente ou indiretamente, com a participação de entes públicos ou privados, que visam assegurar determinado direito de cidadania, de forma difusa ou para determinado seguimento social, cultural, étnico ou econômico. As políticas públicas correspondem a direitos assegurados constitucionalmente ou que se afirmam graças ao reconhecimento por parte da sociedade e/ou pelos poderes públicos enquanto novos direitos das pessoas, comunidades, coisas ou outros bens materiais ou imateriais.

Desta forma, as políticas públicas podem ser implantadas por atores do setor público, atores de setores privados ou ainda por atores de organizações não governamentais ou terceiro setor; ou seja, a política pública é o que o governo pretende fazer ou não fazer.

Nesse sentido, Maria Paula Dallari Bucci (2006, p. 39) salienta que:

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento de resultados.

Assim, englobam-se na definição de políticas públicas os conjuntos de ações do Poder Públicos voltados à realização de direitos fundamentais, mais especificamente dos direitos sociais, de maneira coletiva e geral.

De acordo com o art. 5º, § 1º da CF, os direitos fundamentais têm aplicabilidade imediata. Deste modo, o Estado que se omitir na implantação dos direitos sociais fundamentais poderá ser condenado à obrigação de fazer, por meio do que se conhece como judicialização das políticas públicas.

Ademais, na atual Constituição da República Federativa do Brasil os direitos fundamentais estão estabelecidos como princípios fundamentais nos Títulos I e II da CF.

Nesse sentido, elencado como direito fundamental, há o princípio da dignidade da pessoa humana, fundamento do Estado Democrático de Direito, que está consagrado no artigo 1º, inciso III da CF:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

[...]

III - a dignidade da pessoa humana;

Desta forma, a noção de dignidade da pessoa humana deve ser concebida de forma ampla, abrangendo os diversos aspectos da vida humana. Ela é considerada um atributo inerente do ser humano, uma qualidade própria, e não um direito conferido exclusivamente pelo ordenamento jurídico.

Quando se fala de dignidade da pessoa humana se destaca Immanuel Kant (2014, p. 82) que defendia que as pessoas deveriam ser tratadas como um fim em si mesmas, e não como um meio (objetos), e que assim formulou tal princípio:

No reino dos fins tudo tem ou um **preço** ou uma **dignidade**.
Quando uma coisa tem um preço, pode-se pôr em vez dela qualquer outra como *equivalente*; mas quando uma coisa está acima de todo o preço, e portanto não permite equivalente, então tem ela dignidade.
O que se relaciona com as inclinações e necessidades gerais do homem tem um *preço venal*; aquilo que, mesmo sem pressupor uma necessidade, é conforme a um certo gosto, isto é a uma satisfação no jogo livre e sem finalidade das nossas faculdades anímicas, tem um *preço de afeição ou de sentimento* (*Affektionspreis*); aquilo porém, que constitui a condição só graças à qual qualquer coisa pode ser um fim em si mesma, não tem somente um valor relativo, isto é um preço, mas um valor íntimo, isto é *dignidade*.

No mesmo sentido, Ingo W. Sarlet defende como sendo dignidade da pessoa humana a qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que asseguram a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos. (SARLET, 2007a, p. 62).

Todavia, as reflexões de Hannah Arendt (2003, p. 15) sobre a própria existência e a condição humana no sentido de ser a ação a única atividade que se exerce entre os homens sem a mediação das coisas ou da matéria que corresponde à condição humana da pluralidade, como se afirma a seguir:

Ao fato de que homens, e não o Homem vivem na Terra e habitam o mundo. Todos os aspectos da condição humana têm alguma relação com a política, mas essa pluralidade é especificamente a condição – não apenas a *conditio sine qua non*, mas a *conditio per quam* – de toda vida política.

Ainda em busca de uma vida digna para todos, a Constituição Federal atual, ressalta, também, a proteção à dignidade no Título VII, que trata da Ordem Econômica e Financeira e dita em seu art. 170, o seguinte:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

Ademais, a existência digna se refere à garantia de vida com qualidade, uma vida não apenas ligada ao princípio da dignidade da pessoa humana, mas também entrelaçada com o art. 6º da Constituição Federal, o qual prevê um piso vital mínimo para a sobrevivência digna, como dispõe o Celso Antônio Pacheco Fiorillo (2009, p. 110):

Uma vida com dignidade reclama a satisfação dos valores (mínimos) fundamentais descritos no art. 6º da Constituição Federal, de forma a exigir do Estado que sejam assegurados, mediante o recolhimento dos tributos, educação, saúde, trabalho, moradia, segurança, lazer, entre outros direitos básicos indispensáveis ao desfrute de uma vida digna.

Então somatória desses argumentos implica no chamado mínimo existencial, que é o conjunto das garantias dispostas até agora para que o *ser* tenha existência digna.

Nessa linha de pensar, o mínimo existencial no dizer Ingo W. Sarlet (2007b, p. 68) se apresenta como:

As condições materiais mínimas para uma vida condigna, no sentido da proteção contra necessidades de caráter existencial básico, o conteúdo essencial da garantia do mínimo existencial” e, também, um mínimo existencial sociocultural, que objetiva assegurar ao indivíduo um mínimo de inserção – em termos de tendencial igualdade – na vida social.

No entanto, para Paulo Gilberto Cogo Leivas (2006, p. 135), a mais completa definição de mínimo existencial foi formulada por Corinna Treisch, ao destacar que:

O mínimo existencial é a parte do consumo corrente de cada ser humano, seja criança ou adulto, que é necessário para a conservação de uma vida humana digna, o que compreende a existência de vida física, como a alimentação, vestuário, moradia, assistência de saúde, etc. (mínimo existencial físico) e a necessidade espiritual-cultural, como educação, sociabilidade, etc.

Portanto, o mínimo existencial viabiliza a efetividade dos direitos fundamentais sociais, principalmente os encartados no art. 6º da Constituição Federal, eis que estão, especialmente, ligados aos princípios da dignidade da pessoa humana e da igualdade.

De outro lado, o Supremo Tribunal Federal, por meio de acórdão relatado pelo Min. Celso de Mello, no Agravo Regimental RE nº 745.745 - Minas Gerais, deixou destacado, que não se deve invocar a cláusula da reserva do possível para que o Estado não cumpra com suas obrigações. Do voto do Min. relator Celso de Mello, extrai-se a posição do Supremo Tribunal Federal:

Cumpre advertir, desse modo, que a cláusula da “reserva do possível” – ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível – não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se, dolosamente, do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade. Tratando-se de típico direito de prestação positiva, que se subsume ao conceito de liberdade real ou concreta, a proteção à saúde – que compreende todas as prerrogativas, individuais ou coletivas, referidas na Constituição da República (notadamente em seu art. 196) – tem por fundamento regra constitucional cuja densidade normativa não permite que, em torno da efetiva realização de tal comando, o Poder Público disponha de um amplo espaço de discricionariedade que lhe enseje maior grau de liberdade de conformação, e de cujo exercício possa resultar, paradoxalmente, com base em simples alegação de mera conveniência e/ou oportunidade, a nulificação mesma dessa prerrogativa essencial. (Segunda Turma, DJe de 02/12/2014).

Ademais, sobre a mesma temática, anote-se, também, o voto proferido no exame do ARE nº 639.337/SP-AgR, tendo como relator o Min. Celso de Mello ao ponderar que:

Cabe ter presente, bem por isso, consideradas as dificuldades que podem derivar da escassez de recursos - com a resultante necessidade de o Poder Público ter de realizar as denominadas ‘escolhas trágicas’ (em virtude das quais alguns direitos, interesses e valores serão priorizados ‘com sacrifício’ de outros) -, o fato de que, embora invocável como parâmetro a ser observado pela decisão judicial, a cláusula da reserva do possível encontrará, sempre, insuperável limitação na exigência constitucional de preservação do mínimo existencial, que representa, no contexto de nosso ordenamento positivo, emanção direta do postulado da essencial dignidade da pessoa humana, tal como tem sido reconhecido pela jurisprudência constitucional desta Suprema Corte. (Segunda Turma, DJe de 15/9/11).

No mesmo entendimento foi consagrado pelo Supremo Tribunal Federal, na ADPF nº 45. Do acordão, tem-se mais um posicionamento do Min. Celso de Mello, para quem a dimensão política da jurisdição constitucional atribuída ao Supremo Tribunal Federal, não cabe à oposição do arbítrio estatal quando se tratar da efetivação dos direitos sociais, econômicos e culturais, sendo, então, relativa à liberdade de conformação do legislador que lhe permite opor a cláusula da “reserva do possível” pela necessidade de preservação, em favor dos indivíduos, da integridade e da intangibilidade do núcleo consubstanciador do “mínimo existencial”.

Essa ideia é reafirmada no embrago de declaração do agravo de instrumento de nº. 598.212 Paraná:

Não se mostrará lícito, contudo, ao Poder Público criar obstáculo artificial que revele – a partir de indevida manipulação de sua atividade financeira e/ou político-administrativa – o arbitrário, ilegítimo e censurável propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar o estabelecimento e a preservação, em favor da pessoa e dos cidadãos, de condições materiais mínimas de existência e de gozo de direitos fundamentais (ADPF 45/DF, Rel. Min. Celso De Mello, Informativo/STF nº 345/2004), a significar, portanto, que se revela legítima a possibilidade de controle jurisdicional da invocação estatal da cláusula da “reserva do possível”, considerada, para tanto, a teoria das “restrições das restrições”, segundo a qual – consoante observa Luís Fernando Sgarbossa (“Crítica à Teoria dos Custos dos Direitos”, vol. 1/273-274, item n. 2, 2010, Fabris Editor) – as limitações a direitos fundamentais, como o de que ora se cuida, sujeitam-se, em seu processo hermenêutico, a uma exegese necessariamente restritiva, sob pena de ofensa a determinados parâmetros de índole constitucional, como, p. ex., aqueles fundados na proibição de retrocesso social, na proteção ao mínimo existencial (que deriva do princípio da dignidade da pessoa humana), na vedação da proteção insuficiente e, também, na proibição de excesso. Cumpre advertir, desse modo, na linha de expressivo magistério doutrinário (Otávio Henrique Martins Port, “Os Direitos Sociais e Econômicos e a Discricionariedade da Administração Pública”, p. 105/110, item n. 6, e p. 209/211, itens ns. 17-21, 2005, RCS Editora Ltda., v.g.), que a cláusula da “reserva do possível” – ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível – não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se, dolosamente, do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando dessa conduta governamental negativa puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade. (Segunda Turma, DJe de 25/3/14).

O teor dessa decisão, relatada pelo Min. Celso de Mello, foi apreciado por Ana Paula de Barcellos (2002, p. 245-246) com o seguinte destaque:

Em resumo: a limitação de recursos existe e é uma contingência que não se pode ignorar. O intérprete deverá levá-la em conta ao afirmar que algum bem pode ser exigido judicialmente, assim como o magistrado, ao determinar seu fornecimento pelo Estado. Por outro lado, não se pode esquecer que a finalidade do Estado, ao obter recursos, para, em seguida, gastá-los sob a forma de obras, prestação de serviços ou qualquer outra política pública é exatamente realizar os objetivos fundamentais da Constituição. A meta central das constituições modernas, e da Carta de 1988 em particular, pode ser resumida, como já exposto, na promoção do bem-estar do homem, cujo ponto de partida está em assegurar as condições de sua própria dignidade, que inclui, além da proteção dos direitos individuais, condições materiais mínimas de existência. Ao apurar os elementos fundamentais dessa dignidade (o mínimo existencial), estar-se-ão estabelecendo exatamente os alvos prioritários dos gastos públicos. Apenas depois de atingi-los é que se poderá discutir, relativamente aos recursos remanescentes, em que outros projetos se deverá investir. “O mínimo existencial, como se vê, associado ao estabelecimento de prioridades orçamentárias é capaz de conviver produtivamente com a reserva do possível.” (grifo meu) Vê-se, pois, que os condicionamentos impostos, pela cláusula da “reserva do possível”, ao processo de concretização dos direitos de segunda geração – de implantação sempre onerosa –, traduzem-se em um binômio que compreende, de um lado, (1) a razoabilidade da pretensão individual/ social deduzida em face do Poder Público e, de outro, (2) a existência de disponibilidade financeira do Estado para tornar efetivas as prestações positivas dele reclamadas. Desnecessário acentuar-se, considerado o encargo governamental de tornar efetiva a aplicação dos direitos econômicos, sociais e culturais, que os elementos componentes do mencionado binômio (razoabilidade da pretensão + disponibilidade financeira do Estado) devem configurar-se de modo afirmativo e em situação de cumulativa ocorrência, pois, ausente qualquer desses elementos, descaracterizar-se-á a possibilidade estatal de realização prática de tais direitos. Não obstante a formulação e a execução de políticas públicas dependam de opções políticas a cargo daqueles que, por delegação popular, receberam investidura em mandato eletivo, cumpre reconhecer que não se revela absoluta, nesse domínio, a liberdade de conformação do legislador, nem a de atuação do Poder Executivo. É que, se tais Poderes do Estado agirem de modo irrazoável ou procederem com a clara intenção

de neutralizar, comprometendo-a, a eficácia dos direitos sociais, econômicos e culturais, afetando, como decorrência causal de uma injustificável inércia estatal ou de um abusivo comportamento governamental, aquele núcleo intangível consubstanciador de um conjunto irreduzível de condições mínimas necessárias a uma existência digna e essenciais à própria sobrevivência do indivíduo, aí, então, justificar-se-á, como precedentemente já enfatizado – e até mesmo por razões fundadas em um imperativo ético-jurídico –, a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário, em ordem a viabilizar, a todos, o acesso aos bens cuja fruição lhes haja sido injustamente recusada pelo Estado.

Porém, para atender esses direitos fundamentais sociais são imprescindíveis prestações positivas do Estado, cuja limitação de recursos públicos é notória. Assim, para estabelecer os critérios de prioridade da tutela jurisdicional dos direitos fundamentais sociais, consideram-se o posicionamento dos seguidores da corrente que entendem de todos os direitos fundamentais sociais são judicializáveis.

Para esses doutrinadores, sempre haverá uma maneira de contornar problemas de “caixa”, com a possibilidade de remanejamento dos recursos disponíveis de outras áreas não essenciais ao homem (CUNHA JÚNIOR, 2008, p. 666).

No entanto, Ada Pellegrini Grinover, adverte da necessidade de se considerar que em relação aos direitos fundamentais imediatamente judicializáveis, aqueles previstos no texto constitucional, com “densidade suficiente”, admite-se a contraposição da cláusula da “reserva do possível”, permitindo ao magistrado julgar mediante os critérios de proporcionalidade e de razoabilidade.

Portanto, deve-se, em caso de insuficiência de recursos públicos, determinar a ordem para que a Administração faça a inclusão no próximo orçamento da previsão de recursos suficientes ao seu atendimento (GRINOVER, 2008, p. 48).

Assim, não é dado ao ente público, a pretexto da existência de dificuldades orçamentárias, deixar de cumprir normas constitucionais, já que a alegação de impossibilidade (“reserva do possível”) somente poderia ser acolhida se o ente federativo, de forma indene de dúvida, demonstrasse que todos os recursos se esgotaram. Porém, em tal hipótese deveria, no orçamento do ano seguinte, promover previsão orçamentária para atender o cumprimento de tais direitos fundamentais.

4 Mínimo existencial como parâmetro para a imediata judicialização

A atual Constituição Federal constituiu a categoria de direitos fundamentais e a dignidade da pessoa humana passou a ser buscada por meio dos objetivos

fundamentais, com a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, pela erradicação da pobreza e da marginalização, com a redução das desigualdades sociais e regionais, pela promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação, a teor do art. 3º, incisos I a IV, organizando-se o Estado contemporâneo na busca de seus fins teleológicos.

Assim como os direitos humanos, os modelos estatais a partir de uma abrangência de reconhecimento de direitos também evoluíram.

De fato, no modelo do Estado liberal se asseguravam os direitos fundamentais de primeira dimensão, que são as liberdades negativas, ou seja, direitos civis e políticos, exigindo do Estado espaço de atuação de direitos individuais. Com a mudança de perspectiva, consideram-se principalmente as experiências traumáticas das duas Grandes Guerras Mundiais, em que o Estado assume um papel primordial de condução do destino de seus cidadãos, notadamente nas políticas públicas das áreas da saúde e da assistência social.

Em busca de uma igualdade, o Estado Social assegura os direitos fundamentais de segunda dimensão, garantindo prestações positivas (*dare, facere, praestare*), como direito à saúde, à educação e à moradia, ou seja, ampara direitos sociais, econômicos e culturais.

Ada Pellegrini Grinover (2008, p. 38) observa que “o Estado tem de se organizar no *facere e praestare*, incidindo sobre a realidade social. É aí que o Estado social de direito transforma-se em Estado democrático de direito”, adequando-se aos objetivos fundamentais do Estado, estabelecidos no artigo 3º da Constituição Federal, e à prevalência dos direitos humanos, a teor do artigo 4º, inciso II do texto constitucional. Assim o Estado democrático de direito, que garante direitos fundamentais de terceira geração, objetivando a fraternidade e solidariedade, que são direitos transindividuais, assegura direitos ao desenvolvimento, ao meio ambiente sadio e a paz.

O Poder Judiciário, por sua vez, deve caminhar lado a lado com essas mudanças estatais e, na hipótese de omissão do Estado contemporâneo, cabe ao Judiciário ordenar a implantação de políticas públicas na estrita consonância com a Constituição Federal.

Entretanto, estando o Poder Judiciário diante de vários direitos fundamentais sociais consagrados no texto constitucional, verificam-se quais estão dotados da possibilidade de receber a tutela jurisdicional ou, se alguns desses direitos “dependem de prévia ponderação de outros poderes do Estado, consistente em formulação específica de política pública para sua implementação” (WATANABE, 2011, p. 16).

Neste particular, Kazuo Watanabe (2011, p. 17) esclarece que a expressão “justiciabilidade” deve ser entendida como: “o requisito para o acolhimento, pelo mérito, da pretensão de tutela jurisdicional dos direitos sociais, ou seja, a efetiva existência do direito fundamental social tutelável jurisdicionalmente. É um qualificativo do direito material”.

Porém, há doutrinadores que entendem que todos os direitos fundamentais sociais, sem exceção, teriam aplicabilidade imediata e tutelabilidade jurisdicional, sem depender, para tanto, de prévia aprovação de política pública pelo Poder Legislativo ou Poder Executivo (WATANABE, 2011, p. 17).

Como consequência dessa linha de pensamento, ao Poder Judiciário seria permitido, na omissão do Estado, a concretização dos direitos fundamentais sociais no caso concreto (CUNHA JÚNIOR, 2008, p. 664).

Todavia, para os doutrinadores que não compartilham desse posicionamento, entende-se que somente as prestações componentes do mínimo existencial “poderão ser exigidas judicialmente de forma direta” (BARCELLOS, 2002, p. 304).

Por isso, aconselha Kazuo Watanabe (2011, p. 18) que o amparo do conceito de mínimo existencial é imprescindível:

Para possibilitar a tutela jurisdicional imediata, sem a necessidade de prévia ponderação do Legislativo ou do Executivo, por meio de política pública específica, e sem a possibilidade de questionamento, em juízo, das condições práticas de sua efetivação, vale dizer, sem sujeição à cláusula da *reserva do possível*.

Portanto, de suma importância se estabelecer um patamar mínimo, sem possibilidade de questionamento e sem a necessidade de condicioná-lo a reserva do possível, para torná-lo aplicável de imediato.

5 Do mínimo existencial ecológico

A ideia de mínimo existencial ecológico não é outra senão a de promover a associação do significado de dignidade da pessoa humana com o conteúdo expresso pelo conceito de qualidade de vida.

Não se trata, porém, de uma tarefa fácil, considerando o fato de que a dignidade da pessoa humana se revela, atualmente, para vários intérpretes do direito, como um superprincípio capaz de defender o direito à vida de forma ampla e irrestrita, ao passo que o termo qualidade de vida é empregado por várias áreas do conhecimento humano e se apresenta como algo abstrato, vago, impreciso e polissêmico, com baixa eficácia normativa e capaz de confundir objeto e objetivo.

Diante do já explicado tem-se que para concretização dos direitos sociais é fundamental uma postura proativa do Estado na busca da redução das desigualdades.

O complemento dessa visão se opera pela leitura do conceito da dignidade da pessoa humana. Dessa forma, esses direitos são considerados vitais a todos os seres humanos.

Com efeito, a dignidade da pessoa compreende uma diversidade de valores existentes na sociedade. Trata-se, pois, de um valor moral e espiritual próprio da pessoa, o que equivale dizer que esse preceito deve proteger todos os seres humanos e, como tal, é a base fundamental para a existência do estado democrático de direito.

Além disso, conforme já explicado a dignidade da pessoa humana é um conjunto de direitos e deveres que deve ser respeitado pelo Estado e pela coletividade, a fim de que não existam atitudes degradantes e desumanas capazes de suprimir as condições mínimas a existência humanamente digna e saudável.

É evidente, pois, que todo Estado que se arroga democrático deve respeito, tolerância, diálogo e vontade de programar políticas públicas que visem diminuir as mais variadas diferenças sociais entre seus cidadãos, permitindo que esses possam exercer, de forma digna e adequada seus direitos, que irão assegurar a cada qual, liberdade, justiça, paz e desenvolvimento social.

Mas como conseguir isso sem ser utópico ou irrealista?

No universo jurídico atual uma tentativa tem sido a elaboração de uma teoria do mínimo existencial ou vital, assim compreendido como o mínimo que deve ser buscado para a efetivação dos direitos sociais fundamentais previstos no art. 6º da Constituição Federal, uma vez que estão diretamente ligados aos princípios da dignidade da pessoa humana e da igualdade.

Portanto, não basta a leitura do referido art. 6º. da Constituição Federal para compreensão do conceito do mínimo existencial.

Esse deve ser lido em consonância com os seguintes artigos da Constituição Federal: a) art. 1º, III, que prevê a proteção à dignidade; b) art. 3º, I, que prevê a solidariedade social; c) art. 3º, III, que estabelece como objetivos do Estado brasileiro a erradicação da pobreza, da marginalização e da redução das desigualdades sociais e regionais; d) art. 7º, IV, que estabelece o salário mínimo familiar.

No entanto, isso basta para uma vida digna no mundo atual?

É evidente que a resposta é negativa, eis que o homem não pode viver dissociado da natureza. Na reflexão contemporânea, portanto, não basta a garantia de um mínimo existencial qualquer, pois esse pode não satisfazer a adequada existência humana digna. Exige-se, assim, que o mencionado mínimo existencial seja capaz de assegurar também uma vida saudável.

Ao que tudo indica essa visão se torna mais clara diante da realidade brasileira.

De fato, o art. 225, caput, da CF estabelece que:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para os presentes e futuras gerações.

Assim, a sadia qualidade de vida, que pressupõe o respeito ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, compõe a dignidade da existência — objetivo da ordem econômica (CF, art. 170) — e o bem-estar de todos — objetivo da ordem social (CF, art. 193).

Ademais, é dever do Poder Público e de toda a coletividade defender o meio ambiente ecologicamente equilibrado, para preservá-lo para as presentes e futuras gerações, justificando-se a intervenção do Estado para controlar as atividades econômicas e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que coloquem em risco a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente (CF, artigo 225, § 1º, V).

A leitura dos dispositivos informa que a estética do mundo contemporâneo afasta a possibilidade de adoção de um modelo técnico-científico de domínio da natureza ou da visão de que esta seja um mero reservatório de matéria-prima para favorecimento do homem.

Essa visão de longa deveria ser superada, pois remonta ao tempo das grandes expedições marítimas, ocasião em que Francis Bacon (1561-1626) pregava que a verdade estava no domínio do homem sobre a natureza, ou seja, deveria ele transformá-la.

Tal assertiva pode ser colhida em diversos aforismos expressos no *Novum Organum*. Como exemplo, Bacon (1999, p. 33) revela que o homem é “ministro e intérprete da natureza, faz e entende tanto quanto constata, pela observação dos fatos ou pelo trabalho da mente, sobre a ordem da natureza; não sabe nem pode mais” (Aforismo I).

A aparente humildade frente à natureza também pode ser constada no Aforismo III, quando o filósofo inglês destaca que: “ciência e poder do homem coincidem, uma vez que, sendo ignorada, frustra-se o efeito. Pois a natureza não se vence, se não quando se lhe obedece. E o que à contemplação apresenta-se como causa é regra na prática”.

Com isso, Bacon deseja explicar que obedecer a natureza significa ter a capacidade de lhe dar ordens. Compreendendo a natureza pode-se exercer o domínio desta e permitir, assim, o progresso da humanidade.

Porém, como explica José Fernando Vidal de Souza (2014, p. 171) a crise da pós-modernidade supera a crise ecológica retratada pelas ameaças das catástrofes ambientais, eis que:

[...] a degradação atual não é só da natureza, mas atinge o humano, pois nos coloca mais uma vez diante do risco de práticas totalitárias, exclusões variadas, impossibilidade de acesso aos mercados que estão a construir uma massa de pessoas consideradas como desqualificadas para este modelo de mundo globalizado, pois a miserabilidade e a falta de emprego não permitem o acesso ao consumo, que faz a roda do mercado girar. Enfim, o homem

inicialmente se apropriou dos recursos naturais para construir o modelo de mercado. O mercado se agigantou e, agora, se apropria do homem e da natureza.

Daí emerge a necessidade de compreender que no período em que vivemos de evolução tecnológica, globalização e crises atuais, as potencialidades e limitações planetárias exigem mudanças comportamento para garantia da sustentabilidade.

Portanto, desenvolvimento social não pode ser só para alguns, deve ser compreendido como um termo capaz de congrega toda a humanidade.

Em matéria ambiental, no entanto, o agir é um agir sistêmico, que parte do local para o global e deste para o planetário.

Tudo isso implica em dizer que, na esfera brasileira, a realização da vida em patamares dignos exige a incorporação do conceito de qualidade de vida.

Assim entendido surge o conceito de mínimo existencial ecológico, que garante o exercício pleno da dignidade humana, promovendo a complementação e o convívio dos direitos sociais e ambientais.

Diante do exposto não se pode esquecer, para compreensão do mínimo existencial ecológico, do conceito de desenvolvimento social. Este é um conceito que envolve tanta expansão do capital humano, como do capital social de uma sociedade com o objetivo de melhoria da qualidade de vida.

Trata-se de um projeto de mudança e evolução nas relações individuais e entre grupos e instituições de uma sociedade, em busca do bem-estar. O bem estar é um termo surgido a partir do século XVI e que vem evoluindo desde então, utilizado para designar a satisfação de necessidades físicas, econômica, mental, espiritual e social.

O bem-estar social designa o bem-estar de uma sociedade no seu conjunto, englobando a riqueza monetária e o acesso a bens e serviços, assim como o seu grau de liberdade, prazer, inovação e saúde ambiental. Tudo isso pode ser resumido como qualidade de vida.

Enfim, bem-estar social é um projeto voltado para o futuro, pois deve abarcar as gerações presentes e as futuras.

Porém, a compreensão de desenvolvimento social exige uma plena análise do processo para a sua obtenção, que não se relaciona apenas com a obtenção de riqueza. Como explica Amartya Sen (2010, p. 29) “o crescimento econômico não pode sensatamente ser considerado um fim em si mesmo. O desenvolvimento tem de estar relacionado, sobretudo com a melhora da vida que levamos e das liberdades que desfrutamos”.

No âmbito brasileiro uma das maiores dificuldades está no tratamento de superação da pobreza e miséria, que são impeditivos ao desenvolvimento social, bem como responsáveis por aumento significativo da degradação ambiental.

O grau de satisfação das necessidades básicas da vida humana, tais como alimentação, habitação, trabalho, educação, saúde, moradia, acesso à água potável, saneamento básico, lazer e elementos materiais não são uma realidade para boa parte da população brasileira.

Nesta linha de pensar, Ricardo Lobo Torres sustenta que o Brasil, de longa data, se dedica a construir uma “teoria sobre o mínimo existencial” (1989, p. 145), eis que já durante o período imperial:

No Estado de Polícia – fase final do patrimonialismo – modifica-se o enfoque da questão da pobreza: procura-se aliviar a tributação dos pobres e transferir para o Estado a sua proteção. Critica-se a proporcionalidade e se inicia, com o cameralismo, a defesa da progressividade da tributação, limitada, porém, pela imunidade do mínimo existencial, retirando-se do campo de incidência fiscal, aquelas pessoas que não possuem riqueza mínima para o seu sustento, de que é exemplo a legislação de D. Maria, de 17.12.1789, que alivia a sujeição fiscal dos pobres [...]. No Estado Fiscal de Direito modifica-se substancialmente o tratamento dado à questão da pobreza, estruturando-se juridicamente a imunidade do mínimo existencial e a assistência social aos pobres, atendido, no Brasil, com a secularização dos dízimos eclesiásticos.

Além disso, o referido autor continua a sua explanação ao explicar que o desenvolvimento humano ou o princípio do desenvolvimento humano sustentável tem importância fundamental para o mínimo vital, na medida em que passa a postular “as despesas orçamentárias obrigatórias para a garantia do status positivus libertatis”. (TORRES, 1989, p. 143).

Convém lembrar ainda que, no âmbito econômico, qualidade de vida foi um conceito cunhado por J.K. Galbraith, em 1958 e passou a veicular não só os efeitos dos objetivos econômicos quantitativos, mas também a melhoria em termos qualitativos das condições da vida humana.

Neste sentido é que se idealizou o IDH - Índice de Desenvolvimento Humano, que é um modo de medir a qualidade de vida nos países, comparando riqueza, alfabetização, educação, esperança média de vida, natalidade e outros fatores, é uma maneira de avaliação e medida do bem-estar de uma população.

O Brasil é hoje um país semiperiférico, que apresenta uma série de contradições. Primeiro, com a atual crise econômica passou a ocupar a nona posição no *ranking* das economias mundiais, com PIB de US\$ 1,799 trilhão, no primeiro trimestre de 2017, segundo dados do IBGE e do FMI.

Depois, em termos de renda, o Brasil ocupa a 79ª posição no ranking mundial (com renda per capita da ordem de US\$ 11,727 em 2016) e IDH da ordem de 0,754.

Porém, 12 países da América Latina e do Caribe têm desempenho superior ao brasileiro, entre eles México (77º no ranking, IDH de 0,762), Cuba (68º no ranking, IDH de 0,775), Uruguai (54º no ranking e IDH de 0,795), Argentina (45º no ranking, IDH de 0,827) e Chile (38º no ranking, IDH de 0,847).

Por fim, o Brasil apresenta uma gritante desigualdade de renda, pois, segundo o Índice de Gini, que mede a distribuição da renda, passou de 0,496 em 2012 para 0,498 em 2013. Atualmente, segundo dados do IPEA, o índice na última década oscilou em diferentes patamares diferentes: permaneceu estável em 2001 e 2002 – 0,569; diminuiu para 0,504 em 2012; mas, em 2017 caiu ao patamar 0,515.

De fato, o Brasil que chegou a ser, por volta de 1990, apelidado de Belíndia (alusão combinatória de Bélgica e Índia), eis que os 10% mais ricos ficavam com mais da metade da renda nacional, enquanto os 10% mais pobres recebiam 0,6% dela, viu, na última década, os 10% mais pobres voltarem a ter a renda crescer por volta de 550% mais depressa do que os 10% mais ricos. Contudo, dados do Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH), elaborado pelas Organizações das Nações Unidas o país ainda figura entre os 10 mais desiguais do mundo. (*O Globo*, 2017).

Não obstante tudo isso, Amartya Sen (2010, p. 71) destaca que “a qualidade de vida pode ser melhorada, a despeito dos baixos níveis de renda, mediante um programa adequado de serviços sociais”.

Portanto, o desenvolvimento de políticas públicas na área ambiental enseja na satisfação das necessidades básicas capazes de promover bem-estar, realização individual e coletiva e melhoria da vida dos seus cidadãos.

Por isso, como ressaltam Canotilho e Leite (2010, p. 128) o termo sadia qualidade de vida inserido no Texto Constitucional em vigor deve ser interpretado da seguinte forma:

No caso brasileiro, a expressão parece indicar uma preocupação com a manutenção das condições normais (= sadias) do meio ambiente, condições que propiciem o desenvolvimento pleno (e até natural perecimento) de todas as formas de vida. Em tal perspectiva, o termo é empregado pela Constituição não no seu sentido estritamente antropocêntrico (a qualidade da vida humana), mas com um alcance mais ambicioso, ao se propor – pela ausência da qualificação humana expressa – a preservar a existência e o pleno funcionamento de todas as condições e relações que geram e asseguram a vida, em suas múltiplas dimensões.

Um projeto de desenvolvimento social nestas bases busca a redução das diferenças econômicas entre os cidadãos, mediante melhor distribuição de renda, com diminuição das desigualdades sociais e melhoraria das condições sociais para toda da população.

Por isso, José Fernando Vidal de Souza (2014b) enfatiza que:

O conceito de qualidade de vida em matéria ambiental deve estar atrelado aos valores éticos da igualdade, racionalidade econômica e desenvolvimento, de tal forma que a compreensão de meio ambiente seja a interação de elementos naturais, artificiais e culturais, que propiciam uma boa vida para todas as gerações presentes e futuras.

Desta maneira, o conceito de qualidade de vida deixa de ser algo utópico para ser algo possível. Um projeto societário nestes moldes permite que todos possam ter a possibilidade de obter o equilíbrio das condições físicas e mentais, acesso aos recursos e avanços tecnológicos e científicos e possam buscar o atendimento de suas necessidades básicas. Com isso, todos poderão obter bem estar físico e mental, capaz levar à autorreflexão e ao atingimento da almejada felicidade, a partir de um meio ambiente saudável.

Com isso, tem-se que a ostentação e a opulência que passaram a marcar o final do século XX e o início do século XXI são fruto de um modelo de racionalidade cartesiana, fundada na tecnociência, marcada pela globalização, implementada pelo capitalismo, com o objetivo de fazer surgir uma sociedade voltada ao consumo excessivo.

Esse modelo societário está a gerar opressões, privações e destruições sem precedentes, com sinais intensos de pobreza, miséria e fome coletiva, que colocam em grave risco o meio ambiente, o desenvolvimento social e a vida no planeta.

A superação desses problemas somente pode se operar com programas de políticas públicas que assegurem um mínimo existencial ecológico para eliminar as privações e garantir a liberdade para todos, assim entendidos os presentes, bem como aqueles que estão por vir.

6 Conclusão

Tendo em conta que a dignidade da pessoa humana é o limite para os direitos fundamentais, notam-se as distinções de cada ordem constitucional. Assim, entende-se que os direitos sociais, como direito de segunda geração, são prestações positivas e defensivas (negativas) do Estado, com o propósito de melhorar as condições de vida daqueles mais carentes, para se chegar a igualar as desigualdades sociais, como intuito solidário e fraternal.

Uma vez que os direitos fundamentais sociais tenham sido positivados expressamente dentro da Constituição Federal de 1988, no título II, que trata

especificamente dos direitos e garantias fundamentais, e localizados nos tratados internacionais que tenham sido regularmente firmados e incorporados pelo Brasil, ou mesmo apenas em sua forma implícita, devem ser considerados como dotados de plena eficácia e, portanto, direta aplicabilidade, o que não significa que sua eficácia e efetividade deverão ser iguais, pois, por menor que seja sua densidade normativa no nível da Constituição, sempre estarão aptos a gerar um mínimo de efeitos jurídicos, sendo, na medida dessa aptidão, diretamente aplicáveis.

Por essa razão, somente se obtém os direitos fundamentais sociais dentro de uma concepção satisfatória e de uma ordem constitucional concreta, que exige uma análise sobre o mínimo existencial e sua relação com os direitos sociais.

Ao longo do presente artigo constatou-se que os direitos sociais são direitos fundamentais contemplando uma garantia fundamental para se assegurar uma vida com dignidade, exigindo-se tanto a garantia de liberdade, quanto um mínimo de segurança social, para que a própria dignidade da pessoa humana não seja sacrificada, pois não basta o direito de defesa e de proibição de destruição da existência de fato, há necessidade de uma ação que garanta a vida.

Assim sendo, apesar da dignidade humana não comportar quantificação, por ser complexa a fixação de um valor da prestação assistencial destinada à garantia das condições essenciais mínimas, deve-se somar, também, as condicionantes de espaço e de tempo, dependentes do padrão socioeconômico vigente, considerando os fatores econômicos e financeiros como as expectativas e necessidades do momento.

Entretanto, o mais importante é fixar que a garantia de uma existência digna não significa apenas a garantia de uma mera sobrevivência física, pois a garantia de uma existência digna implica ir além do limite da pobreza absoluta, que permita uma existência com a plena fruição dos direitos fundamentais, sendo esse o sentido da garantia do mínimo existencial. Assim sendo, é por intermédio das políticas públicas que serão promovidos os direitos fundamentais sociais, cujos fins estão previstos na Constituição.

Todavia, o mínimo existencial compreende o mínimo fisiológico referente às condições materiais mínimas para uma vida com dignidade e o mínimo existencial sociocultural, que tem por objetivo assegurar o mínimo de inserção social do indivíduo.

O conteúdo se alarga quando se trata de garantir uma vida saudável para todos, nos moldes expressos pelo art. 225, caput, da CF.

Desta maneira, o denominado mínimo existencial ecológico tem como objetivo o enfrentamento da crise ambiental que assola o século XXI, a começar pela superação das consequências operadas pela pobreza e miséria que assolam grande parte da população brasileira.

Por outras palavras, é de fundamental importância a diminuição das desigualdades sociais para promoção da melhoria da qualidade de vida da sociedade.

Com isso, a ideia de mínimo existencial ecológico se revela como a busca do equilíbrio na relação homem/natureza, mediante práticas destinadas a resolução dos múltiplos problemas socioambientais, sendo fundamental que o Estado o garanta para as presentes e futuras gerações, como forma de redução das desigualdades e exercício da democracia.

É evidente que os direitos incluídos no conteúdo do mínimo existencial ecológico obedecem aos critérios de uma racionalidade ambiental, que se afasta da visão antropocêntrica e se aproxima das condutas que valorizam as práticas ecológicas que identificam a finitude dos recursos ambientais e que, portanto, devem ser socialmente distribuídos.

Trata-se, desta forma, de garantir, por exemplo, que o Estado assegure o direito à moradia, com acesso à água potável, saneamento básico e proteção contra as mais variadas formas de poluição, bem como adote medidas necessárias à redução dos riscos de desastre e medidas preventivas e mitigadoras da situação de risco.

O acesso à saúde, a educação e ao trabalho complementam o conjunto de direitos que devem compor o mínimo existencial ecológico, a fim de que o cidadão possa entender que a sua vida apresenta uma relação interdependente com o ambiente em que vive e, com isso, compreender o verdadeiro sentido do conceito de sadia qualidade de vida.

Por isso, as políticas públicas na área ambiental devem estar voltadas para concretude dos mencionados direitos fundamentais sociais, que devem ser implementados por programas eficientes e eficazes, a fim de garantir a todos os cidadãos a sua universalização.

Portanto, nos casos de omissão ou desvio das finalidades estabelecidas na Constituição Federal aos órgãos legiferantes, o Poder Judiciário deve decidir o padrão existencial mínimo, tal como já vem decidindo o Supremo Tribunal Federal, vedando o emprego da cláusula da “reserva do possível”.

Essa visão deve ser ampliada para a esfera ambiental. É importante, pois, que pobreza e miséria sejam temáticas que passem a figurar com maior frequência nos tribunais brasileiros, pois assim os principais problemas ambientais poderão ser reconhecidos, investigados e combatidos, o que auxiliará a mudança de comportamento da sociedade e do Estado.

Deste modo, conforme o artigo 5º, § 1º da CF/88, os direitos fundamentais têm aplicabilidade imediata. Decorre daí que o ente federativo que se omitir na implantação dos direitos sociais fundamentais poderá ser condenado à obrigação de fazer, por meio da judicialização das políticas públicas.

Assim, o Poder Judiciário para enfrentamento dessa questão e para efeito de consolidação do mínimo existencial ecológico deve buscar soluções justas e constitucionalmente adequadas, se valendo dos princípios que norteiam o Direito Ambiental, mediante interpretação integrativa e atual.

Portanto, o Poder Judiciário, além de outros existentes, pode e deve se valer do princípio da solidariedade (princípio-base do Direito Ambiental, que amplia a proteção da vida, como fundamento para a constituição de novos direitos) e do princípio do princípio da proibição do retrocesso ambiental (que visa salvaguardar o meio ambiente dos avanços obtidos em sua proteção e, portanto, dotado de caráter irretroativo) para garantir a sedimentação do mínimo existencial ecológico.

Referências

- ARENDDT, Hannah. *A condição humana*. Tradução de Roberto Raposo. Prefácio de Celso Lafer. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003.
- BACON, Francis. *Novum Organum ou Verdadeiras Indicações acerca da Interpretação da Natureza*. Tradução e Notas José Aluysio Reis de Andrade. São Paulo: Nova Cultural, 1999. (Os Pensadores).
- BARCELLOS, Ana Paula. *Eficácia jurídica dos princípios constitucionais – o princípio da dignidade da pessoa humana*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.
- BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*, Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 30. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 19 abr. 2015.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de políticas públicas em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.
- CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional*. 6. ed. rev. Coimbra: Almedina, 1995.
- CANOTILHO, J.J. Gomes; LEITE, José Rubens Morato. *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- CESARINO JÚNIOR, A. F. *Direito Social Brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 1970. vol. 1.
- COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação Histórica dos Direitos Humanos*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.
- CORRÊA, Marcello. Brasil é o 10º país mais desigual do mundo. O Globo. 21. mar. 2017. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/brasil-o-10-pais-mais-desigual-do-mundo-21094828>>. Acesso em: 10 out. 2017.
- CUNHA JÚNIOR, Dirley. *Controle judicial das omissões do poder público*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.
- GRINOVER, Ada Pellegrini. *O processo: estudos e pareceres*. São Paulo: DPJ Editora, 2008.
- KANT, Immanuel. *Fundamentação da Metafísica dos Costumes*. 2. ed. Trad. Pedro Galvão. Lisboa: Edições 70, 2014.
- LEITE, Celso Barroso. *A proteção Social no Brasil*. São Paulo: LTR, 1972.
- LIMA JUNIOR, Jayme Benvenuto. *Os Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- LEIVAS, Paulo Gilberto Cogo. *Teoria dos direitos fundamentais sociais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

MORAES, Alexandre de. Direito constitucional. 31. ed. São Paulo: ATLAS, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010.

_____. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 6. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2007a.

_____. Mínimo Existencial e Direito Privado: Apontamentos sobre Algumas Dimensões da Possível Eficácia dos Direitos Fundamentais Sociais no Âmbito das Relações Jurídico-Privadas. *Revista Trimestral de Direito Civil*, Rio de Janeiro, v. 29, p. 53-93, jan-mar. 2007b.

SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE DO ESTADO DO PARANÁ. *O que são políticas Públicas* (2012). Disponível em: <http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/coea/pncpr/O_que_sao_PoliticasPublicas.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2015.

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

SILVEIRA, Vladimir Oliveira da; ROCASOLANO, Maria Mendez. *Direitos humanos: conceitos, significados e funções*. São Paulo: Saraiva, 2010.

SOUZA, José Fernando Vidal de. Percepções sobre a apropriação da Natureza pelo Homem, Globalização e Desenvolvimento Sustentável. In: ALBUQUERQUE, Letícia; CUNHA, Belinda Pereira da; SOUZA, Leonardo da Rocha. (Org.). *XXVIII Encontro Nacional do CONPEDI - Repensando o Direito: Desafios para a Construção de novos paradigmas*. 1. ed. Florianópolis: Boiatex, 2014, v. III, p. 153-173.

_____. Qualidade de Vida: em busca de um conceito jurídico no ordenamento brasileiro. In: DINIZ MURTA, Antonio Carlos; PADILHA, Norma Sueli. (Org.). *I Encontro de Internacionalização do CONPEDI (Direito Administrativo, Direito Tributário, Direito Ambiental e Sustentabilidade)*. Barcelona: Ediciones Laborum, 2015, v. 12, p. 463-492.

TORRES, Ricardo Lobo. *Os Direitos Humanos e a Tributação: imunidades e isonomia*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1989. (Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário, vol III).

WATANABE, Kazuo. Mínimo existencial e demais direitos fundamentais imediatamente judicializáveis. In: *Revista de Processo*, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, ano 36, n. 193, p. 13-25, mar. 2011.