

LITIANE CIPRIANO BARBOSA LINS

**TITULARIDADE DOS DIREITOS SOCIOAMBIENTAIS:
UMA ANÁLISE À LUZ DO DIREITO À SAÚDE**

Dissertação de Mestrado apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - Faculdade de Direito - Programa de Pós-Graduação em Direito - Mestrado e Doutorado

Orientador: Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet

Porto Alegre
2010

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

L759t Lins, Litiane Cipriano Barbosa
Titularidade dos direitos socioambientais: uma análise à luz do direito à saúde. / Litiane Cipriano Barbosa Lins. – Porto Alegre, 2010.
149 f. : il.

Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - PUCRS.
Orientação: Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet.

1. Direitos Fundamentais. 2. Direitos Socioambientais. 3. Direito à Saúde. 4. Ações Individuais. 5. Ações Coletivas. 6. Estado Socioambiental. I. Sarlet, Ingo Wolfgang. II. Título.

CDD 341.27

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
PARTE I	
1 A POSIÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS EM UM ESTADO SOCIOAMBIENTAL	13
1.1 A TRANSIÇÃO DO ESTADO LIBERAL AO ESTADO SOCIOAMBIENTAL: EVOLUÇÃO DO RECONHECIMENTO E PROTEÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS	13
1.1.1 No Plano Internacional.....	16
1.1.2 No Plano Brasileiro	25
1.2 O ESTADO SOCIOAMBIENTAL	36
1.3 A FUNDAMENTALIDADE DOS DIREITOS SOCIOAMBIENTAIS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	52
1.4 OS DIREITOS SOCIOAMBIENTAIS E A SUA DUPLA DIMENSÃO OBJETIVA E SUBJETIVA	55
1.5 OS DIREITOS SOCIOAMBIENTAIS E A SUA DUPLA DIMENSÃO POSITIVA E NEGATIVA	61
PARTE II	
1 A TITULARIDADE DOS DIREITOS SOCIOAMBIENTAIS ANALISADA À LUZ DO EXEMPLO DO DIREITO À SAÚDE	68
1.1 DEFINIÇÕES TERMINOLÓGICAS: ALGUMAS NOTAS SOBRE A UTILIZAÇÃO DOS TERMOS “TITULAR” E “DESTINATÁRIO” DE DIREITOS FUNDAMENTAIS E SOBRE A DISTINÇÃO ENTRE TITULARIDADE E CAPACIDADE DE EXERCÍCIO	68
1.2 A TITULARIDADE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS A PARTIR DO ART. 5º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	71
1.2.1 A titularidade dos direitos fundamentais atribuída aos brasileiros e estrangeiros residentes no país.	72
1.3 O PROBLEMA JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DA TITULARIDADE INDIVIDUAL E TRANSINDIVIDUAL DOS DIREITOS SOCIOAMBIENTAIS	76
1.3.1 Noções sobre o Surgimento dos Direitos Transindividuais: dos direitos individuais aos direitos transindividuais	81
1.3.2 Apontamentos sobre as diferenças terminológicas entre “direitos” e “interesses”	85
1.3.3 Direitos Difusos	87
1.3.4 Direitos Coletivos	89
1.3.5 Direitos Individuais Homogêneos	89

1.4 A DUPLA DIMENSÃO INDIVIDUAL E TRANSINDIVIDUAL DO DIREITO À SAÚDE	
1.5 A TUTELA DO DIREITO À SAÚDE: APONTAMENTOS SOBRE A SUA EXIGIBILIDADE JUDICIAL	97
1.5.1 Ações Coletivas na Tutela do Direito Fundamental à Saúde	102
1.5.2 Ações Individuais na Tutela do Direito Fundamental à Saúde	118
CONCLUSÃO	132
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	136

RESUMO

O presente estudo, vinculado à linha de pesquisa Eficácia e Efetividade da Constituição e dos Direitos Fundamentais no Direito Público e no Direito Privado, do Mestrado em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - PUCRS, tem por objetivo examinar a titularidade dos direitos socioambientais a partir da análise do direito fundamental à saúde. A Constituição Federal de 1988 propiciou o desenvolvimento de um Estado Socioambiental, trazendo dispositivos dedicados à proteção ao meio ambiente e alinhados à concretização dos direitos sociais. O Estado Socioambiental persegue a concretização de uma existência mais sadia, proporcionando às pessoas uma melhor qualidade de vida que depende da concretização de direitos fundamentais sociais. Os direitos socioambientais, em virtude de sua forte vinculação com a dignidade da pessoa humana e com um mínimo existencial, referem-se, em primeira linha, à salvaguarda da dignidade da pessoa humana, individualmente considerada ou, ainda, a determinados grupos de pessoas em situação de desvantagem social, econômica ou cultural. Por outro lado, é possível sustentar que a dimensão subjetiva do direito à saúde se desdobra em uma titularidade simultaneamente individual e coletiva. Por essa razão, ainda que o direito fundamental à saúde possua uma dimensão coletiva – que se expressa na sua relação com o meio ambiente e nos casos envolvendo saúde pública – sua titularidade individual não poderá ser afastada, sendo possível, portanto, a propositura de demandas individuais e coletivas para tutelar a concretização do direito.

Palavras-chave: Titularidade. Estado Socioambiental. Direitos Socioambientais. Ações Individuais. Ações Coletivas. Direito à Saúde.

ABSTRACT

The present paper, connected with the research line called Efficacy and Effectiveness of the Constitution and the fundamental rights in the public and private Law in the PUCRS's Master of Law, aims to examine the entitlement of the socio-environmental rights from the analysis of the fundamental right to health. The Constitution of 1988 provided the development of a Social-Environmental State, bringing rules dedicated to protecting the environment and aligned to the achievement of social rights. The Social-Environmental State pursues achieving a more healthy existence, giving people a better quality of life that depends on the realization of fundamental social rights. Socio-Environmental rights, because of its strong connection to human dignity and a minimum existential concern, at first primarily, to safeguarding the dignity of human beings, individually considered, or even to certain groups of people disadvantaged socially, economically or culturally. Moreover, one can argue that the subjective dimension of the right to health unfolds in a simultaneously individual and collective entitlement. Therefore, although the fundamental right to health has a collective dimension - which expresses itself in its relationship with the environment and in cases involving public health - their individual entitlement can't be ruled out, it is possible, therefore, the offer of actions to protect individual and collective implementation of the right.

Keywords: Entitlement. Social-Environmental State. Social-Environmental Rights. Individual Actions. Collective Actions. Right to Health.

INTRODUÇÃO

A relação homem-ambiente com todas as suas tensões tem provocado um nível de degradação ambiental que já afeta a concretização dos direitos sociais mais básicos dos cidadãos, ensejando a discussão sobre a necessidade do surgimento de um novo modelo estatal que contemple a proteção ao meio ambiente como sua tarefa-fim, aliada à efetivação dos direitos fundamentais sociais. Discute-se, ainda, quais seriam as medidas mais importantes a serem tomadas pelo Estado, visando ao aumento dos níveis de qualidade de vida dos indivíduos como forma de melhor atender aos ditames do princípio da dignidade da pessoa humana.

A Constituição Federal de 1988 assegura o direito à saúde a todos, não estabelecendo outra condição senão a de ser, o titular, pessoa humana. Daí se infere o acesso universal e igualitário a todas as prestações que assegurem a manutenção da saúde, intrinsecamente, associada ao direito à vida, bem maior a ser resguardado pelo ordenamento jurídico. Ademais, da dicção do art. 196 da Constituição Federal tem-se que a concretização do direito dar-se-á pela implementação de políticas públicas a encargo do Estado que assume a responsabilidade na adoção de medidas eficazes, visando à redução de doenças, proteção e promoção da saúde. Não há de olvidar-se, contudo, a responsabilidade dos particulares na abstenção de condutas que prejudiquem a saúde alheia, assim como, na adoção daquelas que protejam o meio ambiente, cuja degradação afeta sensivelmente a concretização dos direitos sociais, a exemplo do acesso à água potável, da moradia e da saúde pública.

Ocorre que, em se considerando o reiterado argumento utilizado pelo Poder Público, no sentido de que a escassez de recursos financeiros inviabiliza o fornecimento da integralidade das prestações sanitárias necessárias para a concretização do direito à saúde, bem como, levando-se em conta a necessidade de lançar-se um olhar mais atento à relação estabelecida entre o ser humano e o ambiente impõe-se a análise da titularidade dos direitos socioambientais. Ademais, esse exame, à luz do exemplo do direito fundamental à saúde, importa para demonstrar que, embora uma priorização de demandas coletivas para a tutela da saúde possa ser considerada, não há de se afastar o ajuizamento de demandas individuais, contemplando a titularidade individual do direito que, em primeira linha, refere-se ao mínimo existencial e à dignidade da pessoa humana individualmente considerada.

Logo, o objetivo geral desta dissertação é o estudo da titularidade dos direitos socioambientais à luz do exemplo do direito fundamental à saúde. Os objetivos específicos, por sua vez, consistem, basicamente: a) na análise do surgimento, características e objetivos de um Estado Socioambiental; b) no exame da integração entre a necessária proteção ao meio ambiente e a concretização dos direitos fundamentais sociais; c) na investigação sobre a titularidade desses direitos, especialmente do direito à saúde e, por derradeiro; d) no exame sobre a simultânea dimensão individual e transindividual do direito à saúde, que culmina na discussão a respeito de sua tutela processual.

A Parte I deste trabalho versará sobre a posição dos direitos fundamentais no modelo de Estado Socioambiental. Inicialmente, discorrer-se-á sobre a evolução do reconhecimento e da proteção dos direitos fundamentais na transição de um Estado Liberal para um Estado Socioambiental, tanto no plano internacional, quanto no plano brasileiro. A seguir, será analisada a relação estabelecida entre o ser humano e o ambiente para depois realizar-se uma aproximação sobre o surgimento, as características e os objetivos de um Estado Socioambiental. Um breve estudo sobre a forma com a qual os direitos socioambientais estão sendo protegidos pela Constituição Federal de 1988 dar-se-á pela análise da dupla fundamentalidade (formal e material), da dupla dimensão objetiva e subjetiva e da dupla dimensão positiva e negativa dos direitos socioambientais, de acordo com a proposta classificatória dos direitos fundamentais adotada neste estudo, enquadrando, paralelamente, o direito fundamental à saúde nessa classificação.

A parte II da dissertação analisará a titularidade dos direitos socioambientais à luz do exemplo do direito à saúde. Neste ponto, o estudo terá início com o lançamento de algumas definições terminológicas e algumas notas sobre a distinção entre “titular” e “destinatário” de direitos fundamentais, bem como sobre a diferenciação existente entre a “titularidade” e a “capacidade de exercício” desses direitos. Posteriormente, será realizado um exame sobre a titularidade dos direitos fundamentais a partir da redação do art. 5º da Constituição Federal. Em item específico, será examinada a titularidade dos brasileiros e estrangeiros residentes no País, discorrendo-se sobre a possibilidade de interpretação mais ou menos extensiva sobre uma definição de estrangeiro não residente, com o fito de estender também a estes, tanto quanto possível, a titularidade dos direitos fundamentais. A seguir, a pesquisa apresentará o problema jurídico-constitucional da titularidade individual e

transindividual dos direitos socioambientais, seguida de um item sobre o surgimento dos direitos transindividuais em que serão, brevemente, examinadas questões como a diferença terminológica entre “interesses” e “direitos” e a definição de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. Essas noções são indispensáveis para a compreensão da simultânea dimensão individual e coletiva (transindividual) assumida pelo direito fundamental à saúde, que será tratado no item seguinte. Em seguida, serão realizados alguns apontamentos sobre a exigibilidade judicial do direito à saúde, encerrando-se o estudo com a digressão sobre a propositura de demandas coletivas e individuais que tutelam esse direito fundamental. Propõe-se a análise de argumentos para uma priorização das tutelas coletivas e das objeções a tais argumentos, com vistas ao esclarecimento de que a titularidade individual dos direitos socioambientais, especialmente do direito à saúde, não poderá ser afastada, na medida em que a concretização do direito está relacionada, em primeira linha, ao mínimo existencial e à dignidade da pessoa humana individualmente considerada. Importa destacar, entretanto, que é reflexa a análise da tutela processual do direito, na medida em que um exame detalhado refoge aos limites deste estudo.

Neste estudo, a expressão “direitos socioambientais”, no sentido de direitos sociais ampliados com a inserção de direitos e deveres ambientais, será reiteradamente empregada, ainda que a maior parte da doutrina referida não se utilize dessa nomenclatura, reportando-se aos direitos de segunda dimensão apenas como “direitos sociais”. A opção pela denominação “direitos socioambientais” é indispensável nesta dissertação, cujo ponto de partida é a análise da posição dos direitos sociais em um Estado Socioambiental, compreendido como aquele voltado para a concretização de direitos sociais, sem perder de vista a imprescindível proteção ao meio ambiente. Tais objetivos convergem, necessariamente, para o melhor desenvolvimento de todos os seres (humanos e não-humanos) que compõem o ambiente no qual as relações são desenvolvidas.

CONCLUSÃO

Do exercício investigativo realizado é possível extrair algumas conclusões parciais:

1. A proteção ambiental foi lançada como um dos valores mais importantes a ser perseguido pelo Estado de Direito, tendo em vista toda a sorte de riscos que marcam a sociedade contemporânea. O Estado Socioambiental, reunindo os resultados positivos dos modelos estatais anteriores, intenta reparar o débito social oriundo do liberalismo, e agregar a dimensão coletiva dos direitos, surgida no Estado Social, com vistas à otimização na concretização de direitos socioambientais em uma perspectiva de solidariedade.

2. A Constituição Federal de 1988 consiste em precioso arcabouço jurídico para o desenvolvimento de um Estado Socioambiental, trazendo, pela primeira vez na história do constitucionalismo brasileiro, um capítulo inteiramente dedicado à proteção ambiental, alinhada com o desenvolvimento do direito constitucional comparado. Na medida em que os dispositivos constitucionais ofereceram ampla proteção tanto à bio quanto à sociodiversidade, representaram importante marco na proteção jurídica ambiental, consagrando a importância de um meio ambiente equilibrado para o desenvolvimento humano, compatível com a dignidade e viabilizador de uma existência digna e saudável.

3. O Estado Socioambiental persegue a concretização de uma existência mais sadia, proporcionando às pessoas uma melhor qualidade de vida e a satisfação dos direitos socioambientais. Em que pese a proteção das bases naturais da vida corresponder a uma tarefa pública destinada à comunidade, não impõe apenas a atuação estatal, convocando a colaboração de todos os membros da comunidade. De igual modo, não se pode olvidar a importância do papel desempenhado pelas instituições políticas e sociais, a exemplo do Ministério Público e da Defensoria Pública.

4. Os direitos socioambientais possuem dupla fundamentalidade. A fundamentalidade material está vinculada a uma certa ordem de valores aceita pela comunidade, além de outros elementos de cunho social, político, econômico e cultural, consagrados naquele sistema constitucional. A fundamentalidade formal, por sua vez, diz respeito à positivação dos direitos fundamentais com a qual se outorga ao objeto da norma constitucional, a supremacia e a força normativa da Constituição. Todavia, os

critérios formal e material, referentes à fundamentalidade dos direitos, no Brasil, são interpretados de forma complementar e não excludente.

5. Os direitos socioambientais podem ser dimensionados objetiva ou subjetivamente. A dimensão objetiva dos direitos fundamentais expressa as bases da ordem jurídica da coletividade, bem como remete os direitos fundamentais para o âmbito privado, limitando a autonomia dos particulares. Os desdobramentos mais importantes dessa dimensão consistem na eficácia irradiante dos direitos fundamentais e na teoria dos deveres de proteção. A dimensão subjetiva corresponde ao direito, dos respectivos titulares, de exigir na esfera do Poder Judiciário, prestações materiais, mecanismos de proteção e defesa dos direitos. Consiste no poder que o titular do direito possui para a realização dos interesses, previstos na norma jurídica como seus, ainda que tais interesses possam ser, simultaneamente, coletivos e individuais.

6. Os direitos fundamentais possuem dupla dimensão negativa e positiva. Em síntese, a primeira reclama uma abstenção por parte do Estado ou dos particulares na prática de condutas que possam interferir indevidamente na esfera individual da pessoa, implicando o dever de respeito a outrem que poderá recorrer ao Poder Judiciário sempre que sofrer ameaça ou lesão a essa esfera de liberdade pessoal. A dimensão positiva dos direitos fundamentais, por sua vez, reclama uma conduta ativa por parte do Estado que tem o dever de fornecer prestações capazes de satisfazer as necessidades dos cidadãos, tendo como parâmetro a dignidade da pessoa humana.

7. Os termos “destinatário” e “titular” de direito fundamental não constituem sinônimos. O primeiro diz respeito ao sujeito ativo na relação jurídico-subjetiva; já o segundo corresponde à pessoa física, jurídica ou ente despersonalizado em face do qual o titular pode exigir o respeito, proteção ou promoção do seu direito.

8. De acordo com o *caput* do art. 5º da Constituição Federal e com os princípios da dignidade da pessoa humana, da universalidade e da isonomia, são titulares de direitos fundamentais toda e qualquer pessoa, seja ela brasileira ou estrangeira residente no País, sem embargo de algumas distinções entre nacionais e estrangeiros, estabelecidas pela Constituição Federal. O termo “brasileiros” abrange todos aqueles que possuem nacionalidade brasileira, independentemente da forma de aquisição de nacionalidade e de residência no Brasil. Aos estrangeiros, de outro turno, se exige a residência no País.

9. Duas são as hipóteses de interpretação no que diz respeito à atribuição de titularidade de direitos fundamentais a estrangeiros. Uma corresponde à definição de

estrangeiro residente e não residente. Assim, em decorrência da aplicação de princípios como o da universalidade, isonomia, dignidade da pessoa humana e *in dubio pro libertate*, seriam considerados estrangeiros residentes aqueles que, não sendo brasileiros natos ou naturalizados, guardassem com o País um vínculo de certa duração. Outra hipótese é a de uma extensão de titularidade de direitos fundamentais a qualquer estrangeiro, ainda que não seja residente e mesmo que tal extensão não decorra de norma constitucional expressa, com base na aplicação do princípio da universalidade ancorado no princípio da dignidade da pessoa humana.

10. Os direitos socioambientais, dada a sua forte vinculação com a dignidade da pessoa humana e com um mínimo existencial, desde seu surgimento, referem-se em primeira linha, à salvaguarda da dignidade da pessoa humana, individualmente, considerada ou, ainda, a determinados grupos de pessoas em situação de desvantagem social, econômica e cultural.

11. Os interesses sociais, alçados à condição de direitos, foram capazes de reestruturar os conceitos jurídicos que vão se readaptando à nova realidade social e ensejando a reformulação do sistema processual.

12. O progresso científico, econômico e tecnológico, portanto, fez emergir um conjunto de direitos que transcendia ao individualismo e eram indispensáveis para a sociabilidade contemporânea. Todavia, esses direitos não devem ser compreendidos como exclusivamente coletivos e, sim, como direitos individuais de expressão coletiva, na medida em que a dimensão individual e a do grupo no qual se insere o indivíduo passam a integrar-se.

13. O direito fundamental à saúde possui uma dimensão transindividual, na medida em que agrega ao titular, individualmente reconhecível, a indeterminação coletiva. A dimensão coletiva (transindividual) do direito à saúde verifica-se, exemplificativamente, na conexão entre a proteção da saúde e do meio ambiente, assim como na implementação de políticas públicas para a prevenção e combate de doenças endêmicas.

14. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal já informa, no âmbito do direito fundamental à saúde, a coexistência das dimensões individual e coletiva desse direito, sem embargo da jurisprudência reconhecendo um direito subjetivo individual a prestações relacionadas à saúde. No mesmo sentido, é possível encontrar decisões no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, bem como no Tribunal Regional Federal da 4ª Região, todos relacionados com o direito fundamental à saúde.

15. Um direito subjetivo existe quando um ou mais indivíduos estão juridicamente obrigados por uma conduta positiva ou negativa em face do titular do direito. Desse modo, a dimensão subjetiva dos direitos socioambientais viabiliza aos titulares do direito, o reconhecimento de posições jurídico-subjetivas exigíveis judicialmente.

16. Em alguns casos, a tutela coletiva pode apresentar-se mais efetiva e adequada, quando, por exemplo, os titulares individuais não possuem acesso à justiça ou condições econômicas para suportar os custos de um processo judicial.

17. A partir do momento que se conclui pelo direito que um indivíduo possui de receber prestações do Estado capazes de assegurar a saúde e um mínimo existencial, é certo que a coletividade também é titular desse direito. O fato de uma pessoa não obter acesso a uma prestação de saúde por parte do Poder Público, e optar por ingressar com ação judicial pleiteando o fornecimento daquela prestação, não significa que todas as demais pessoas equiparadas não tenham o direito de recebê-la, ainda que não tenham feito parte de demanda judicial visando a esse fim.

18. As numerosas decisões judiciais individuais, versando sobre a violação do direito à saúde, podem servir como forte indicativo de que o Poder Público está descumprindo, reiterada e generalizadamente, determinadas políticas públicas. Tais decisões judiciais, em reconhecendo o descumprimento estatal de alguma obrigação, serão fundamentais para a própria formação de políticas públicas, pois servirão de alerta no sentido de que algumas necessidades precisam fazer parte de uma agenda pública comprometida com a efetivação de direitos socioambientais.

19. Os direitos socioambientais referem-se, em primeira linha, ao mínimo existencial e à dignidade da pessoa, individualmente, considerada, portanto, ainda que o direito à saúde possua uma dimensão transindividual, o direito não poderá ser concretizado a todas as pessoas sem qualquer distinção entre elas. De modo que, a supressão da tutela individual ou mesmo da coletiva refletida em uma categoria específica de pessoas, ensejaria a dupla violação do princípio da isonomia.

20. Com efeito, não há dúvida de que o tema abordado consiste em fonte inesgotável de enfrentamentos distintos e complementares entre si. Esta dissertação, entretanto, apresenta apenas algumas delimitações, pautadas pelas opções metodológicas que justificam o conteúdo, o formato e as conclusões parciais. Uma compreensão mais aprofundada é o que se pretende em uma próxima empreitada

investigativa sobre a temática dos direitos socioambientais, especialmente, do direito fundamental à saúde.