

UNIVERSIDADE DE LISBOA
FACULDADE DE DIREITO



**OS DIREITOS DAS GERAÇÕES FUTURAS: UM CONTRIBUTO PARA
A FORMAÇÃO DE UMA PERSPECTIVA INTERDISCIPLINAR**

CAROLINE CENDRON

MESTRADO EM DIREITO
ESPECIALIDADE: DIREITOS FUNDAMENTAIS

LISBOA
2018

UNIVERSIDADE DE LISBOA
FACULDADE DE DIREITO



OS DIREITOS DAS GERAÇÕES FUTURAS: UM CONTRIBUTO PARA A
FORMAÇÃO DE UMA PERSPECTIVA INTERDISCIPLINAR

CAROLINE CENDRON

MESTRADO EM DIREITO
ESPECIALIDADE: DIREITOS FUNDAMENTAIS

Dissertação apresentada no âmbito do Mestrado Científico da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, como requisito à obtenção do título de Mestre em Direito na área de Direitos Fundamentais – Ano letivo 2015/2016, sob a orientação da Professora Doutora Nazaré da Costa Cabral.

LISBOA
2018

AGRADECIMENTOS

A realização dessa dissertação de Mestrado contou com o apoio de pessoas queridas e fundamentais em minha vida, por isso, faço um agradecimento especial:

À minha orientadora Professora Doutora Nazaré da Costa Cabral, sempre muito prestativa, paciente e instigadora.

À minha família, em especial, aos meus pais, Geromil e Vanderléia, pelo apoio incondicional, pela compreensão e pelo carinho.

Ao meu marido, Guilherme, pela paciência e por sempre acreditar no meu potencial.

Aos meus estimados colegas e amigos por terem tornado este caminho mais leve e pelos apontamentos e pela ajuda imprescindíveis para a concretização dessa dissertação.

“Os problemas humanos talvez sejam eternamente os mesmos. Mas não se põem sempre de igual modo. Cada época histórica muda-lhe as premissas. Desde sempre o homem se preocupou com o seu ser e o seu destino no mundo. Nunca como neste momento, porém, encarou a sua milenária preocupação com a consciência nítida de que o seu ser e a sua vida dependem da sua escolha. A humanidade futura e a história esperam o seu gesto para lhe medir a responsabilidade.”

BRANDÃO, António José.
Vigência e temporalidade do direito e outros ensaios de filosofia jurídica. 2001. p.111.

RESUMO

A presente dissertação tem como foco principal a formulação de um contributo através de uma perspectiva interdisciplinar acerca dos direitos das gerações futuras, tendo em vista o contexto da crise do Estado Social e da sociedade de risco que demonstra o crescente imediatismo e a ausência de sustentabilidade nos atos da sociedade e do Estado. O objetivo é, em primeiro lugar, mostrar a importância da preocupação com o futuro e, além disso, apresentar propostas que possam orientar aspectos problemáticos nos âmbitos filosófico, normativo, jurisdicional, administrativo e económico, a fim de que a proteção dos interesses das gerações vindouras possa se concretizar. Dessa forma, aborda-se a construção da teoria da justiça intergeracional no âmbito filosófico e as controvérsias acerca da existência e dos fundamentos dos direitos das gerações vindouras. A partir disso, procura-se destacar a importância da positivação constitucional de elementos intergeracionais que limitem a atuação estatal para não inviabilizar os direitos no futuro. Também se apresentam decisões judiciais que utilizam este panorama para restringir ou permitir a atuação do Poder Público. No campo administrativo são estabelecidos parâmetros para possibilitar a limitação e a responsabilização da Administração Pública na elaboração de políticas públicas, a fim de abranger uma perspectiva temporal alargada dentro do planeamento. Por fim, o dever de proteção da presente geração em relação às gerações vindouras é colocado em análise a partir de uma visão económica acerca do orçamento público e dos custos dos direitos na elaboração das políticas públicas e na realocação de recursos decorrentes da atuação do Poder Judiciário. Os princípios da solidariedade, da sustentabilidade, da equidade e da dignidade da pessoa humana servem como principais meios para justificar a existência dos direitos das futuras gerações e as limitações ao uso dos recursos referentes aos direitos à vida, à integridade física, à saúde, à segurança social e ao meio ambiente equilibrado.

Palavras-chave: Gerações futuras. Direitos fundamentais. Dever de proteção. Justiça intergeracional. Sustentabilidade.

ABSTRACT

The main focus of this dissertation is the formulation of a role across an interdisciplinary perspective of the rights of future generations, in the context of the Social State crisis and of the risk society that shows growing immediacy and absence of sustainability in the acts of society and State. The objective is, firstly, to show the importance of the concern about the future and, furthermore, to introduce proposals that can orientate problematic aspects in philosophical, normative, jurisdictional, administrative and economic scopes, so that the interests of future generations can be protected. In this way, it approaches the construction of a theory of intergenerational justice in a philosophical scope and the controversy about existence and the fundamentals of the rights of future generations. From this, looking to highlight the importance of the constitutional affirmation of intergenerational elements that imposes limits for state action, so as not to impair rights in the future. It also presents judicial decisions that use this standpoint to either restrict or allow the action of Public Authority. In the administrative field, parameters are set to enable limitation and accountability of Public Administration in the formulation of public policies, to cover an extended temporal perspective within public planning. Lastly, the duty of the present generation to protect future generations is analyzed from an economic point of view with regards to public budget and costs of rights in the formulation of public policies and in reallocation of resources arising from judicial activism. The principles of solidarity, sustainability, equality and human dignity serve as the linking principals to justify the existence of rights for future generations and limitations on the use of resources relating to the rights to life, physical safety, health, social security and a balanced environment.

Key words: Future generations. Fundamental rights. Duty to protect. Intergenerational justice. Sustainability.

NOTA PRÉVIA

As notas de rodapé contêm as referências utilizadas no texto da dissertação. A seguinte premissa metodológica foi utilizada: Nome do autor, ano da publicação, título da obra, edição, local da publicação, editora, volume e página.

No caso de referências retiradas da internet também se acrescentou o endereço do sítio eletrônico e a data de acesso.

Se a referência foi utilizada mais de uma vez, a partir da segunda aparição foi colocado apenas o nome do autor, o ano da publicação e a página.

LISTA DE SIGLAS

AED	Análise Econômica do Direito
CES	Contribuição Extraordinária de Solidariedade
CF/88	Constituição Federal de 1988
CRP	Constituição da República Portuguesa
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
SIDS	Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Sustentável
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1. AS DIMENSÕES ÉTICA E CONSTITUCIONAL: ESTABELECENDO PARÂMETROS	13
1.1 A visão filosófica e as controvérsias acerca do direito das gerações vindouras.....	13
1.2 A responsabilidade ética revelada através dos princípios constitucionais e a marca da intemporalidade dos direitos fundamentais nas Constituições brasileira e portuguesa	31
2. AS DIMENSÕES NORMATIVA E JURISDICIONAL: UM CAMINHO PARA ESTRUTURAR A PROTEÇÃO DOS DIREITOS DAS GERAÇÕES FUTURAS	43
2.1 A positivação dos direitos das futuras gerações	43
2.2 A jurisprudência e os instrumentos jurídicos que viabilizam a proteção dos interesses das gerações vindouras.....	56
3. A DIMENSÃO ADMINISTRATIVA: LIMITES E RESPONSABILIDADE	74
3.1 As políticas públicas, a efetivação de direitos e uma possível conciliação com o futuro ..	74
3.2 A responsabilização do Estado e o estabelecimento de prioridades na formulação de políticas públicas.....	87
4. A DIMENSÃO ECONÔMICA: EM BUSCA DA EQUIDADE INTERGERACIONAL	99
4.1 A análise do custo-benefício diante das políticas públicas.....	99
4.2 A sustentabilidade e a equidade intergeracional no orçamento público.....	115
CONCLUSÃO	125
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	131

INTRODUÇÃO

O Estado Democrático de Direito sempre concentra seus esforços no atendimento das necessidades e dos interesses da sociedade atual, tendo em vista que a Administração Pública é governada por indivíduos eleitos pelo povo em um período de tempo específico. Contudo, o mundo está mudando, principalmente, em relação às alterações advindas do meio ambiente e à crise que o Estado Social enfrenta. Ao mesmo tempo, a população cada vez exige mais prestações e mais esforço econômico do Poder Público. É a partir deste contexto que se revela uma tendência ao esgotamento dos recursos e que surgem as manifestações para defender uma justiça intergeracional visando a proteção dos direitos das gerações futuras.

Este tema é muito rico, mas também complexo e desafiador, pois envolve uma gama de questões advindas de diferentes áreas. Ademais, os cenários político e econômico mudam com frequência e a parcela de incerteza que permeia o futuro são fatores que revelam a dificuldade em estabelecer parâmetros para formação de uma base teórica e prática referentes às gerações vindouras. A partir disso, nesta dissertação o objetivo é elaborar um contributo que estude a proteção dos interesses das gerações futuras através das perspectivas filosófica, normativa, jurisdicional, administrativa e econômica para entender o problema por meio de uma perspectiva ampla e para buscar soluções para as principais inquietações sobre o tema.

O primeiro capítulo trata da análise das teorias da justiça de John Rawls e Hans Jonas, a fim de estabelecer uma aproximação da filosofia com o direito e indicar os pressupostos que visam a consubstanciação da responsabilidade do Estado e da sociedade perante o futuro. Discutem-se as principais questões trabalhadas na doutrina acerca das gerações futuras, nomeadamente: Existe uma teoria de justiça adequada para atendê-las? Existem uma obrigação moral ou jurídica? Quais são e quem são elas? Existem direitos para elas? São direitos fundamentais? Quais direitos especificamente? E existe uma hierarquia entre os direitos da presente e da futura geração?. Finalizada esta abordagem, formulam-se parâmetros para a construção de um mínimo ético de responsabilidade através dos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da solidariedade e da sustentabilidade e mediante a consagração da intemporalidade dos direitos fundamentais nas Constituições brasileira e portuguesa.

O segundo capítulo realiza uma abordagem jurídica para concretizar a proteção dos direitos das gerações vindouras no texto constitucional brasileiro e português. Nesse sentido, são discutidas propostas para uma cláusula geral de proteção, uma cláusula ambiental e uma cláusula financeira com viés intergeracional. Em seguida, demonstramos o esforço

jurisprudencial realizado no âmbito estadual e internacional no exame dos direitos da vida, liberdade, integridade física, saúde, segurança social e meio ambiente equilibrado, juntamente com instrumentos jurídicos que podem ser usados na proteção desses direitos em atos com conteúdo intergeracional.

O terceiro capítulo enfatiza a atividade administrativa do Poder Público, com o propósito de estabelecer limites e sustentar a responsabilidade do Estado perante as gerações vindouras. Em um primeiro momento, são determinados os contornos que envolvem a formação das políticas públicas para, posteriormente, trabalhar com formas de controle e vinculação que fazem com que a Administração Pública se detenha em uma perspectiva a longo prazo e evite as decisões imediatistas. Ademais, são formadas algumas premissas para possibilitar a modificação do comportamento estatal e dar início a uma nova gestão pública baseada em ações planejadas e em princípios como, por exemplo, a prevenção, a precaução e a equidade.

O quarto capítulo, por fim, traz a visão econômica dos direitos das gerações futuras através de duas entradas. Na primeira, os custos dos direitos e das políticas públicas são colocados, criticamente, sob o viés da análise econômica do direito e da análise de custo-benefício. Com isso, demonstra-se a necessidade da utilização da economia na formação e na aplicação de políticas públicas para que haja um planejamento adequado em relação aos gastos públicos e ao condicionamento dos direitos das gerações futuras em função do uso dos recursos pela atual geração. A segunda entrada, por seu turno, traz a sustentabilidade como foco para modificação da estrutura da atuação estatal em relação ao orçamento público. Deste modo, abre-se o caminho para a afirmação da responsabilidade estatal e do comprometimento adequado em relação à equidade intergeracional.

A proteção das gerações futuras sempre será uma ciência imperfeita, pois a incerteza e a imprevisibilidade são uma parcela permanente na elaboração de projetos e de planejamentos. Apesar deste ponto de indeterminação, não podemos nos abster e agir como se os nossos atos não reverberassem em um panorama temporal de médio e de longo prazo. As modificações políticas, econômicas e sociais levam a um caminho sem retorno, eis que vão para uma concepção individualista e imediatista, apresentada pelos especialistas como um veículo preparado para causar danos irreversíveis nos bens fundamentais que temos disponíveis hoje, principalmente aqueles relacionados com o bem-estar e a qualidade de vida dos indivíduos. Por isso, a sociedade deve se empenhar para agir de forma ética e justa, e o Estado deve consagrar atos responsáveis e coordenar ações em respeito aos direitos fundamentais das gerações futuras.

O direito, na medida em que é uma ciência que tem o condão de modificar a estrutura e as premissas legais em que se assentam o Estado e a sociedade, tem um papel de destaque na

conformação da atuação dos governantes e governados, assim como na limitação do uso dos recursos. A partir da evolução do direito e da sua intervenção na sociedade, o direito das gerações futuras tem, cada vez mais, espaço nas pautas debatidas nas áreas política, econômica e social. Este avanço ocorre de forma lenta e desigual ao compararmos como o tema é desenvolvido em diferentes países; contudo, todas as dinâmicas que alteram o modelo de vida dos indivíduos e o modelo de gestão estatal precisam de tempo para adaptação e consagração. O mais importante é manter o movimento contínuo e gradual em direção a um mundo mais sustentável e equânime.

Portanto, a elaboração desta dissertação tem como intenção contribuir com a atividade jurídica que se preocupa com os efeitos a longo prazo dos atos perpetrados pela geração atual, além disso, visa demonstrar a viabilidade da adoção de mecanismos que respeitem e protejam os direitos das gerações vindouras. Dessa forma, a discussão tratada é relevante para trazer bases teóricas adequadas em busca da formação de um esboço prático que trate das necessidades atuais sem inviabilizar as necessidades futuras. Com isso, se espera que haja maior visibilidade para os problemas articulados nas próximas páginas, junto com a desmistificação de pré-conceitos e de ceticismos relacionados com a proteção, o respeito e a promoção dos direitos das gerações sucessivas à nossa.

1. AS DIMENSÕES ÉTICA E CONSTITUCIONAL: ESTABELECENDO PARÂMETROS

1.1 A visão filosófica e as controvérsias acerca do direito das gerações vindouras

Em qualquer época da história e seja qual for o nível de desenvolvimento da sociedade, o ser humano sempre prioriza o atendimento das suas necessidades na busca por uma melhor qualidade de vida e por bens de consumo que satisfaçam seus desejos. Este processo é acelerado com os avanços tecnológicos e científicos, na medida em que são criadas novas oportunidades a todo momento.¹ Nesse sentido, Daniel Innerarity afirma que as pessoas se preocupam somente com o presente imediato e se mostram céticas quando um horizonte a longo prazo é apresentado. Em uma dura realidade o autor assevera “[h]ipotecamos socialmente o tempo futuro de várias maneiras e exercemos sobre as gerações vindouras uma verdadeira expropriação temporal.”²

Em resumo, a sociedade está pautada no imediatismo, consumismo e individualismo, ou seja, “[a]s pessoas perderam a resiliência que outrora as caracterizava, assim como perderam a capacidade de sofrimento e de sacrifício em nome de dias melhores.”³ Portanto, os indivíduos usufruem das benesses do presente sem pensar nas consequências dos seus atos a longo prazo. Os meios usados de forma desmedida também são um problema, pois possuem um grande poder para afetar o mundo no futuro (a exemplo, a energia nuclear, a nanotecnologia e a manipulação genética).⁴

Ulrich Beck defende a existência de uma sociedade mundial de risco que é uma consequência do processo de modernização dando azo ao surgimento de novos riscos perigosos e desconhecidos da sociedade, por exemplo, armas de destruição em massa, modificação do

¹ Manuel Castells defende que faz duas décadas que vivemos em uma sociedade de rede. Basicamente, ela se manifesta de diferentes formas (dependendo da país com maior ou menor liberdade), mas é global (difunde-se em todo o mundo através do capital, bens, serviços, comunicação, informação, ciência e tecnologia – contudo, nem todas as pessoas possuem acesso). CASTELLS, Manuel. A sociedade em rede: do conhecimento à política. In: CASTELLS, Manuel; CARDOSO, Gustavo. (org.) (2005). *A sociedade em rede: do conhecimento à acção política*. Lisboa: Imprensa Nacional – Casa da Moeda. Disponível em: <http://cies.iscte-iul.pt/destaques/documents/Sociedade_em_Redde_CC.pdf>. Acesso em 04 jan. 2018. p.17-19.

O desafio é utilizar o potencial tecnológico a favor da sociedade, por exemplo, “a Internet é uma ferramenta para a construção de projectos, no entanto, se ela for apenas utilizada como mais um meio de fazer algo que já fazemos, então, o seu uso será limitado e não necessariamente diferenciador face a outros media existentes (como por exemplo a televisão, no que diz respeito ao entretenimento e informação noticiosa).” CARDOSO, Gustavo. Sociedade em transição para a sociedade em rede. In: CASTELLS, Manuel; CARDOSO, Gustavo. (org.) (2005). p. 32.

² INNERARITY, Daniel. (2011). *O futuro e os seus inimigos: uma defesa da esperança política*. Alfragide: Teorema. p. 10.

³ SILVA, Jorge Pereira da. (2015). *Deveres do estado de protecção de direitos fundamentais*. Lisboa: Universidade Católica Editora. p. 414.

⁴ SILVA, Jorge Pereira da. (2015). p. 414.

clima e intervenções genéticas. O que caracteriza o risco global são três aspectos: deslocalização (as causas e consequências não se limitam a uma localidade), incalculabilidade (as consequências não são medidas, vigora o não-conhecimento acerca desses riscos hipotéticos) e não-compensabilidade (os novos riscos não permitem a utilização da lógica da compensação – se os acidentes ocorrerem a situação não poderá ser revertida, ou seja, as consequências e os perigos já não mais são domináveis e então é muito mais arriscado deixar as ameaças à humanidade se efetivarem).^{5 6}

Diante deste cenário, o relacionamento dos indivíduos com o futuro é cada vez mais complexo e mais desafiador. Emilie Gaillard fala em *danos transgeracionais* causados pelo homem e caracterizados pelos efeitos duradouros, através e além das gerações humanas. Ao olhar para o passado, a primeira situação que colocou em o futuro em perigo foi a Segunda Guerra Mundial e a fabricação/uso de armas químicas; a segunda situação foi a entrada na era nuclear. Ao olhar para o mundo hoje, uma terceira situação de perigo pode ser visualizada diante da difusão em larga escala de pesticidas e da toxicidade de produtos que levam a mutações.⁷

A verdade é que precisamos de novos instrumentos para tentar antecipar as necessidades e as dificuldades que a sociedade e o Estado passarão no futuro. Assim, é necessária uma modificação estrutural na política, na economia e na sociedade, pois se a humanidade continuar exigindo e utilizando os recursos de maneira irracional estará, em alguns anos, diante de um futuro incerto, visto que não será possível garantir a mesma diversidade de prestações de direitos que é disponível na atualidade. Em outras palavras, devemos estabelecer um canal de mediação *entre a herança do passado, as prioridades do presente e os desafios do futuro*.⁸

O estudo e a elaboração de prognoses para o futuro são essenciais para assegurar a sobrevivência e o bem-estar da humanidade. Entretanto, como mencionado, há pouco delineamento e interesse para uma perspectiva temporal alargada, na realidade, a sociedade vive

⁵ BECK, Ulrich. Viver na sociedade do risco mundial e lidar com ele. In: INNERARITY, Daniel; SOLANA, Javier. (org.) (2013). *A humanidade ameaçada: a gestão dos riscos globais*. Lisboa: Teodolito. p. 31-33.

⁶ Maria da Glória Garcia ao estudar a teoria da sociedade de risco refere que Ulrich Beck também dispõe que é uma sociedade da formação e do saber, porque exige uma aprendizagem permanente ao longo da vida que amplie a visão e as competências das pessoas. GARCIA, Maria da Glória F. P. D. (2007). *O lugar do direito na protecção do ambiente*. Coimbra: Almedina. p. 93-94. Para um estudo aprofundado da teoria da sociedade de risco: BECK, Ulrich. (2011). *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. 2 ed. São Paulo: Editora 34. INNERATIY, Daniel; SOLANA, Javier. (org.) (2013). BECK, Ulrich. (1999). *World risk society*. Cambridge: Polity Press.

⁷ GAILLARD, Emilie. (2015). Crimes against future generations. *Revista eletrónica de direito público*. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, v.2, n.5, julho. Disponível em: <<http://www.e-publica.pt/v2n2a04.html>>. Acesso em 19 mar. 2018. p. 7-8.

⁸ INNERARITY, Daniel. (2011). p. 10-11.

à *custa do futuro* e não reconhece uma responsabilidade perante ele. A perspectiva de viver aqui e agora – muito difundida pelos jovens hoje – se manifesta em diversos campos além das relações sociais como, por exemplo, no mercado financeiro, nos meios de comunicação, no sistema político e no desenvolvimento econômico.⁹

No campo do Direito, a temática central não envolve mais a liberdade individual ou a intervenção estatal; tampouco, as fórmulas abstratas da lei e a discricção judicial trazem todas as respostas. Agora, fala-se no pós-positivismo e na normatividade dos princípios. Dessa forma, o Direito passou a ser um sistema aberto de valores e a Constituição um conjunto de princípios e regras, isto é, trabalha-se com a “ascensão dos valores, o reconhecimento da normatividade dos princípios e a essencialidade dos direitos fundamentais”, de forma que, novamente, a ética se une ao Direito. Esta transformação crítica do sistema carrega uma relação entre o direito vigente, o novo direito e o direito futuro que é marcada por tensão e conflito, mas orientada a criar novos consensos.¹⁰

Nota-se que as decisões tomadas no âmbito do Poder Público e da sociedade consolidam e condicionam as escolhas e os comportamentos das gerações futuras, dessa forma, é tão importante quebrar com este ciclo de irresponsabilidade e adotar uma compreensão ética e jurídica que acolha a proteção dos direitos de outras gerações além da nossa. Com efeito, será possível colocar um freio nos atentados contra o meio ambiente e no endividamento estatal excessivo, por exemplo. De fato, é preciso ponderação e moderação para que a vida na Terra, como é conhecida hoje, não fique inviabilizada no futuro.

No campo da filosofia, o debate sobre o futuro vem ligado ao aumento da extensão da responsabilidade. Não temos total conhecimento do futuro e – provavelmente – nunca teremos, ou seja, sempre existirá uma parcela não calculável e uma parcela de conjecturas desconhecidas que fará com que, normalmente, o *braço do saber* fique aquém do *braço do poder*. Entretanto, se adotarmos o futuro como elemento central de estudo, poderemos avançar com o poder técnico e, em consequência disso, avançar na capacidade de diagnóstico e de prevenção. A reflexão ética sobre esta temática é relevante por duas razões: (a) maximiza o conhecimento sobre o futuro e permite a avaliação das consequências das ações dos seres humanos que possuem potencial para ameaçar o futuro; (b) a partir desse saber adquirido, pode elaborar um

⁹ INNERARITY, Daniel. (2011). p. 11-12.

¹⁰ BARROSO, Luis Roberto. (2001). Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileiro. *Revista de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, v. 225, jul./set. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v225.2001.47562>>. Acesso em 24 abr. 2018. p. 8, 29 e 36. LUDWIG, Celso. (2004). A transformação jurídica na ótica da filosofia transmoderna: a legitimidade dos novos direitos. *Revista da Faculdade de Direito da UFPR*. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, v. 41, n. 0. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.5380/rfdufr.v41i0.38315>>. Acesso em 24 abr. 2018. p. 41-42.

saber prático que visa respeitar o futuro e guiar as ações presentes. O saber adquirido e o saber prático formam uma bússola que guiará a humanidade para o futuro.¹¹ À vista disso, coloca-se a ética numa perspectiva interdisciplinar que traga fundamentos éticos, jurídicos, administrativos e econômicos aptos à formação de um contributo em prol das gerações vindouras.

Assim, destacam-se duas teorias éticas que se preocupam com o estudo da relação entre as gerações por meio de uma abordagem de justiça e de responsabilidade. O filósofo John Rawls¹² inovou ao sustentar a existência de uma responsabilidade por meio da justiça intergeracional. Resumidamente, propõe uma teoria da justiça como equidade através de dois princípios¹³ que são responsáveis por estruturar a sociedade e articular suas instituições num sistema de cooperação.¹⁴ Contudo, este sistema só irá funcionar de modo justo com a inserção da função do véu da ignorância, ou seja, as partes não conhecerão as diversas alternativas (contingências específicas) que podem possuir para formar a sua situação concreta para que não utilizem os princípios para extrair benefícios pessoais. Por conseguinte, as pessoas são conduzidas a escolher para todos e não para vislumbrar interesses individuais.¹⁵

Além disso, o sistema também pode ser usado para *criar e modelar as necessidades do futuro*, ao exigir através do princípio da poupança justa, que cada geração salve os ganhos culturais da civilização, mantenha as instituições adequadamente e poupe uma

¹¹ OLIVEIRA, Jelson Roberto de. (2012). Por que uma ética do futuro precisa de uma fundamentação ontológica segundo Hans Jonas. *Revista de Filosofia Aurora*. Paraná: Editora PUC-PR, v. 24, n. 35, jul./dez. Disponível em: <<https://periodicos.pucpr.br/index.php/aurora/article/view/433>>. Acesso em 24 abr. 2018. p. 394 e 395.

¹² Para um paralelo entre a concepção universalista de John Rawls e a concepção relativista: OLIVEIRA, Pablo Camarço de. (2015). *Concepções de justiça em Chaim Perelman e John Rawls*. Curitiba: Editora CRV. Para um paralelo da concepção da justiça como equidade na obra Uma teoria da Justiça e na obra Liberalismo Político: MÖLLER, Josué Emilio. (2006). *A justiça como equidade em Rawls*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris. Para uma análise filosófica da distribuição justa de bens ao longo da história e uma análise das ideias de Rawls: MARTINS, Maria d'Oliveira. (2016). *A despesa pública justa: uma análise jurídico-constitucional do tema da justiça na despesa pública*. Coimbra: Almedina. p. 15-224 e 114-128.

¹³ Primeiro princípio: “cada pessoa deve ter um direito igual ao mais amplo sistema total de liberdades básicas iguais que seja compatível com um sistema semelhante de liberdades para todos”. Segundo princípio: “as desigualdades econômicas e sociais devem ser distribuídas por forma a que, simultaneamente: a) redundem nos maiores benefícios possíveis para os menos beneficiados, de uma forma que seja compatível com o sistema da poupança justa; b) sejam consequência do exercício de cargos e funções abertos a todos em circunstâncias de igualdade equitativa de oportunidades.” RAWLS, John. (1993). *Uma teoria da justiça*. Lisboa: Editora Presença. p.239.

¹⁴ RAWLS, John. (1993). p. 30, 33 e 63. Para Marciano Seabra de Godoi, este sistema de cooperação está diretamente relacionado ao princípio da solidariedade, na medida em que os cidadãos são considerados livres e iguais. Ademais, os princípios da justiça de Rawls estão correlacionados com os valores da liberdade (valor equitativo entre os indivíduos), da igualdade (igualdade equitativa de oportunidades) e da fraternidade (princípio da diferença). GODOI, Marciano Seabra de. *Tributo e solidariedade social*. In: GRECO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Seabra de. (2005). *Solidariedade social e tributação*. São Paulo: Dialética. p.149 e 152.

¹⁵ RAWLS, John. (1993). p. 121-123. Adiante o autor explica: “Se for permitido introduzir o conhecimento de elementos pomenorizados, o resultado será desviado por contingências arbitrarias. [...] As partes devem estar colocadas numa situação equitativa e ser tratadas como sujeitos morais iguais.” RAWLS, John. (1993). p. 124.

quantidade de capital. Por intermédio de uma taxa de poupança cada sociedade irá definir o quanto pode contribuir com o propósito de dar uma base material adequada para as futuras gerações terem instituições justas e efetivas dentro do seu campo de liberdade.¹⁶

Apesar da teoria de Rawls trazer pontos importantes para o debate acerca da justiça, também possui algumas limitações. A motivação para a aplicação dos princípios pela sociedade seria o vínculo familiar de cada núcleo, contudo, esta particularidade viola os preceitos da generalidade e da universalidade buscados pelo tema das gerações vindouras. De igual modo, condena a existência de pessoas sem descendentes e põe em dúvida a capacidade de as famílias protegerem igualmente os membros mais próximos ou mais distantes afetivamente. Em razão disso, François Ost define esta teoria da justiça como um modelo doméstico e contratualista, porque limita a aplicação dos seus pressupostos para os descendentes imediatos e não traz uma visão ampla para a questão da proteção dos direitos.¹⁷ ¹⁸ Ademais, Jorge Pereira da Silva entende que o modelo de equidade de Rawls foi rapidamente ultrapassado por não ser possível a sua realização, já que nem toda as sociedades podem poupar (nomeadamente, os países subdesenvolvidos não têm condições de realizar qualquer poupança).¹⁹

Apesar das críticas, a teoria de John Rawls tem a sua relevância ao reavivar questões relacionadas com a justiça intergeracional surgidas no final do século XVIII e o seu modelo de equidade fornece uma base importante para a formação de parâmetros econômicos a longo prazo, conforme será visto no quarto capítulo. Contudo, na dimensão ética, o modelo proposto por Hans Jonas cumpre melhor o papel de fornecer respostas relacionadas à justiça, pois o autor preconiza uma nova ética por meio do princípio responsabilidade. A ética do futuro traz como pressuposto a heurística do medo, porque é a forma de descrever as situações futuras e aproximá-las do plano real. Em outras palavras, se não soubermos o que é o perigo não teremos como nos proteger dele, quer dizer, somente a ameaça à imagem humana fará com que seja possível elaborar uma imagem humana autêntica. Assim, surgem dois deveres: (a) o primeiro

¹⁶ RAWLS, John. (1993). p. 210, 228, 230-231.

¹⁷ Em razão disso define os fins da teoria da justiça como equidade como “limitada, exageradamente subjectivo, e, de resto, aleatório”. OST, François. (1995). *A natureza à margem da lei*. Lisboa: Instituto Piaget. p. 322. Diante de críticas como essa, John Rawls colaciona na obra “Liberalismo Político” a transcendência do princípio da poupança justa para todas as gerações baseado em um acordo entre elas. Apesar disso, não traz soluções para a contemporaneidade, na medida em que o modelo só consegue ser aplicado quando há reciprocidade (as pessoas dão se receberem algo em troca, ou seja, quando podem promover os seus interesses). DIERKSMEIER, Claus. John Rawls on the rights of future generations. In: TREMMEL, Jörg. (org.) (2006). *Handbook of intergenerational justice*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing. p. 79-80.

¹⁸ PARTRIDGE, Ernest. (1976). *Rawls and the duty to posterity*. Doutorado (Dissertação). Universidade de Utah. Disponível em: <<http://gadfly.igc.org/Rawls/RDP.htm>>. Acesso em 26 jan. 2018. p. 23-29. OST, François. (1995). p. 322.

¹⁹ SILVA, Jorge Pereira da. (2015). p. 411.

consiste em visualizar os efeitos do mal a longo prazo e fazer uma projeção do futuro para que não fiquem somente no campo de imaginação; (b) o segundo pede que as pessoas se deixem sensibilizar *pela salvação ou pela desgraça* das gerações futuras e não fiquem restritas aos indivíduos com quem possuem relações sociais.²⁰

Desse modo, a prognose do desastre possui mais peso do que a prognose da felicidade e, a partir da projeção e de um conteúdo mínimo, é possível analisar o elemento da *aposta no agir*.²¹ Hans Jonas sustenta que as consequências e os riscos dos atos individuais sempre atingem outros indivíduos, por isso, não é permitido apostar todos os interesses dos outros, nem mesmo sob o pretexto do melhorismo. Os interesses só poderão ser apostados – desde que não seja na totalidade – para afastar um mal extremo, afinal existe “uma obrigação incondicional de existir, por parte da humanidade, que não pode ser confundida com a obrigação condicional de existir, por parte de cada indivíduo”.²²

A vida humana se encontra ameaçada em decorrência dos atos praticados por cada um. Logo, todas as ações humanas devem ser correlatas com a noção das suas consequências e, se estas não forem identificáveis, dar prevalência às projeções ruins. Além disso, a ética do futuro “afasta assumidamente a ideia de reciprocidade – traduzida numa relação de correspondência entre direitos e deveres – e substitui-a por uma nova ideia de responsabilidade”. Na ética de Hans Jonas, o agir responsável deriva do sentimento de solidariedade que é natural a todos os seres humanos, de forma que existe um *dever ser* de proteger a *ideia do homem*, fundamentado na garantia da existência da humanidade e na essência do homem, em razão dos beneficiários não poderem reclamar ou agradecer pelos atos realizados pela geração atual.²³

Nesse sentido, a ética do futuro baseada na responsabilidade procura ser universal, pois se expande para que as ações de todos os seres humanos sejam pautadas em uma dessas concepções: “Aja de modo a que os efeitos da tua ação sejam compatíveis com a permanência de uma autêntica vida humana na Terra” ou “Inclua na tua escolha presente a futura integridade

²⁰ CAMPOS, André Santos. (2015). Justiça intergeracional: a temporalidade da política como resposta à pergunta “quais são os nossos deveres em relação às gerações futuras?”. *Revista portuguesa de filosofia*. Braga: ALETHEIA, v. 71, n. 1. p. 125. JONAS, Hans. (2015). *O princípio responsabilidade: ensaio de uma ética para a civilização tecnológica*. 2 reimp. Rio de Janeiro: PUC-Rio. p. 70-73.

²¹ Em sentido semelhante, Daniel Innerarity sustenta que os pressupostos da responsabilidade podem ter significado social se forem analisados através de uma visão marcada por previsões, prognósticos e planificações a médio e longo prazo que atuem antes dos efeitos ocorrerem. Assim, as ações estarão atentas aos problemas que surgirem pelo caminho e levarão em consideração todos os seres humanos que possam sofrer consequências desses atos. INNERARITY, Daniel. (2010). *O novo espaço público*. Lisboa: Teorema. p. 224.

²² JONAS, Hans. (2015). p. 83-84

²³ SILVA, Jorge Pereira da. (2015). p. 410-411. GARCIA, Maria da Glória F. P. D. (2007). p. 79-80. JONAS, Hans. (2015). p. 90 e 93-94.

do homem como um dos objetos do teu querer”. Isso significa que a geração atual não tem o direito de colocar em risco ou de optar pela não-existência das gerações vindouras.²⁴

Em razão desses pressupostos, François Ost afirma que o modelo de Hans Jonas é assimétrico e hérculo, tendo em vista que não prevê um equilíbrio contratual (não há uma obrigação de dar a quem dá), então, o homem moderno possui a posição de guardião do ser. O dever de responsabilidade ética diz respeito ao que se deve e ao que não se deve fazer, ou seja, os indivíduos devem responder por seus atos e serão responsáveis pelos efeitos das suas ações (que apesar de não serem conhecidas prontamente, serão avaliadas e ponderadas quando for o momento de agir).²⁵

Ademais, a responsabilidade colocada como função entre o poder de agir e o saber é complexa, porque não temos como prever todos os efeitos das nossas ações, ou seja, é necessário reconhecer a ignorância como parte da obrigação do saber e implementar o autocontrole como parte da ética do futuro, a fim de evitar o excessivo poder.²⁶ Diante do *não saber* surge o medo, contudo, o objetivo não é provocar egoísmo ou adotar uma posição estática, pelo contrário, o *medo nos convida a agir* e traz junto a coragem para que os indivíduos assumam a sua responsabilidade perante os atos que praticam e que ameaçam o planeta. Maria da Glória Garcia coloca “a ética do futuro reside, pois, no sentimento da bondade da projecção do futuro no presente, projecção que nos torna – a todos e cada um – responsáveis pela preservação da vida que em parte transportamos.”²⁷

A teoria de Hans Jonas traduz a concepção de responsabilidade ética perante os direitos das gerações vindouras que pretendemos inserir nessa dissertação, pois parte de um imperativo básico: “deva haver homens, efetivamente, mas como homens”. Apesar disso, não nos enganemos: a recuperação de uma visão positiva da vida e a integridade futura não é um fim humilde, mas também não é utópico.²⁸ Traduzindo este imperativo para a esfera jurídica, sustentamos que o objetivo é deixar as possibilidades em aberto para que os homens, no futuro, tenham a oportunidade de se reproduzirem e viverem com qualidade de vida dentro de uma sociedade organizada. Logicamente, esta não é uma tarefa fácil e não teremos uma resposta infalível, na medida em que o futuro não é plenamente decifrável; mas, a partir dos pressupostos que temos hoje na Terra, é possível antever determinados pontos de urgência para serem corrigidos, ou seja, assumir a nossa responsabilidade para que as gerações vindouras tenham

²⁴ JONAS, Hans. (2015). p. 47-48. GARCIA, Maria da Glória F. P. D. (2007). p. 81.

²⁵ OST, François. (1995). p. 325. GARCIA, Maria da Glória F. P. D. (2007). p. 85.

²⁶ JONAS, Hans. (2015). p. 41.

²⁷ JONAS, Hans. (2015). p. 351. GARCIA, Maria da Glória F. P. D. (2007). p. 87.

²⁸ JONAS, Hans. (2015). p. 232 e 353.

seus interesses preservados. A partir desses pressupostos trazemos nas próximas páginas alguns questionamentos e algumas tentativas para delinear o conteúdo e o alcance dos direitos das gerações futuras.

i) Nesse sentido, o primeiro questionamento se refere às gerações em si, ou seja, quais são e quem são elas. A princípio, acredita-se que há somente uma limitação temporal que deve estar de acordo com as prognoses (otimistas e pessimistas) realizadas pelos estudiosos acerca da sobrevivência da espécie humana, pois estas avaliações são o conhecimento científico que se tem hoje. Dessa forma, o futuro como um todo deve ser objeto de preocupação da sociedade sem que haja um prazo específico, porque ao expandir a longevidade das gerações também ocorre o alargamento da responsabilidade.^{29 30}

Em sentido semelhante, Catarina Botelho afirma “o entendimento geracional deverá ser o mais *amplo* possível e deverá atender aos recentes dados de facto que apontam para um aumento da esperança média de vida, o que faz com que o tempo de convivência, no mesmo espaço temporal, entre avós, pais e filhos, seja tendencialmente mais prolongado.”³¹ Por sua vez, Jörg Tremmel destaca que *geração* em uma concepção inicial significa “a totalidade dos nascidos aproximadamente no mesmo tempo”. Hoje, significa uma faixa etária, ou seja, “até que os filhos se tornem pais e os pais se tornem avós”. Mas também pode se referir somente às pessoas que vivem hoje. O autor sugere a mudança do termo gerações futuras para *gerações sucessivas*, pois este abrange todas as pessoas nascidas depois de você, inclusive as crianças e adolescentes. Este viés é considerado importante, uma vez que as crianças e adolescentes não possuem voz e os conflitos relacionados com elas, muitas vezes, não são levados em consideração.³²

²⁹ SILVA, Jorge Pereira da. (2015). p. 435-436. BIRNBACHER, Dieter. Responsibility for future generations: scope and limits. In: TREMMEL, Jörg. (org.) (2006). p. 29.

³⁰ Dieter Birnbacher ainda traz um outro posicionamento que limita a responsabilidade em duas gerações. A justificativa para este liame temporal é que elas estariam mais próximas emocionalmente de nós. Contudo, sustenta que amar e ser solidário somente com algumas pessoas não forma uma base sólida para a ética do futuro, ou seja, a solidariedade deve ser pensada como um projeto a longo prazo. BIRNBACHER, Dieter. (2006). p.29-30.

³¹ BOTELHO, Catarina Santos. (2017). A proteção das gerações futuras: cotejo axiológico entre o passado, o presente e o futuro. *IX Encontro de Professores de Direito Público*. Lisboa: Universidade de Lisboa. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2911175>. Acesso 19 dez. 2017. p.3. Na mesma visão: Edith Brown Weiss coloca que os direitos intergeracionais atingem as gerações mais próximas e as mais remotas à atual, de forma que não há uma teoria que possa limitar os efeitos dos problemas ecológicos e culturais a uma geração específica. WEISS, Edith Brown. (1992). In fairness to future generations and sustainable development. *American University International Law Review*. Washington: Washington College of Law's, v. 8, n. 1. Disponível em: <<http://digitalcommons.wcl.american.edu/auilr/vol8/iss1/2/>>. Acesso em 09 jan. 2018. p. 23. Esta também é a concepção de Daniel Innerarity: INNERARITY, Daniel. (2011). p. 27.

³² TREMMEL, Jörg. (2003). Generationengerechtigkeit – Versuch einer definition. *Handbuch Generationengerechtigkeit*. 2 ed. Alemanha: Ökom Verlag. Disponível em: <https://generationen.oehunigraz.at/files/2014/05/handbuch_deutsch.pdf>. Acesso em 24 mar. 2018. p. 30-31.

Portanto, nesta dissertação não iremos delimitar quais são as gerações a serem contempladas com as premissas que serão estabelecidas, pelo contrário, elaboraremos a perspectiva mais ampla possível. O intuito é assumir a nossa responsabilidade, bem como as gerações que forem nascendo e crescendo assumam a sua parcela e assim sucessivamente, para que as tragédias do passado – provocadas pelo homem ou pela natureza – não se repitam; tal qual os recursos finitos sejam utilizados através de um planejamento adequado para mediar os interesses das atuais e com os das futuras gerações.

ii) Deste modo, abre-se o debate acerca da inexistência ou existência de uma teoria para proteção dos direitos das gerações vindouras. À vista disso, alguns autores negam a possibilidade de as gerações futuras possuírem direitos, particularmente, duas correntes se destacam: (a) os que entendem que as gerações futuras não possuem direitos, mas as gerações presentes possuem obrigações, responsabilidades e deveres perante elas; (b) aqueles que defendem que não há qualquer direito ou responsabilidade concernentes ao futuro.³³

Wilfred Beckerman refere que não há lugar para uma teoria das futuras gerações, porque as pessoas que ainda não nasceram não podem ter direitos, logo, uma moral baseada nestes supostos direitos seria deficiente, eis que as gerações futuras não podem prejudicar ou beneficiar a geração atual, então faz sentido somente se preocupar com as obrigações da atualidade. Para o autor, existe apenas um legado valioso que é a construção de uma sociedade que respeite os direitos humanos, pois os conflitos do futuro não serão entre o homem e a natureza, pelo contrário, serão entre os homens.³⁴ Em sentido semelhante, Natália de Almeida Moreno assevera que não consegue vislumbrar direitos para as futuras gerações, em razão da falta de informação que delimita os seus interesses e os seus níveis de bem-estar e da impossibilidade de identificação dos sujeitos que compõem este grupo. Entretanto, procura aplicar a justiça distributiva às futuras gerações com o intuito de garantir oportunidades a elas e, com isso, define deveres e responsabilidades não comutativos à presente geração, já que as ações humanas repercutem a longo prazo.^{35 36}

³³ MORENO, Natália de Almeida. (2015). A face jurídico-constitucional da responsabilidade intergeracional. *Estudos Doutorado e Mestrado*. Coimbra: Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, série D, n. 9. Disponível em: <https://www.ij.fd.uc.pt/publicacoes_estudos.html>. Acesso em 06 jan. 2018. p. 18.

³⁴ BECKERMAN, Wilfred. The impossibility of a theory of intergenerational justice. In: TREMMEL, Jörg. (org.) (2006). p. 53-71.

³⁵ MORENO, Natália de Almeida. (2015). p. 20, 22-23.

³⁶ Em resumo, “ainda que não possamos atribuir às gerações futuras dimensões subjetivas de direitos fundamentais – i.e., as pessoas futuras não titularizam, sob a nossa ótica, direitos fundamentais hoje, entendemos que, nas dimensões *objetivas* dos direitos fundamentais consagrados na Carta Constitucional, há-de se reconhecer deveres das gerações presentes de proteger os bens jurídicos traduzidos em direitos fundamentais sob uma perspectiva intergeracional.” MORENO, Natália de Almeida. (2015). p. 31.

Apesar destas opiniões divergentes, afirmar que as pessoas que ainda não nasceram não podem ter direitos tem validade apenas no nível linguístico. Conforme assevera Jörg Tremmel, seria mais adequado falar que as futuras gerações terão direitos (*they will have rights*). Para além desta questão relacionada à conjugação verbal, não há motivos para sustentar que as gerações sucessoras não possam ter seus direitos e interesses preservados por nós para que tenham uma qualidade de vida.³⁷

Em relação à falta de determinação dos sujeitos, existem direitos e deveres planetários derivados do relacionamento entre as gerações que não dependem do número e da identidade de indivíduos em cada um, pois estão baseados na sustentabilidade e na equidade.³⁸ Ademais, Elsa Vaz de Sequeira assevera que “[o] nascimento de um direito subjetivo depende exclusivamente do preenchimento da norma permissiva. Se esta não demanda a existência de um sujeito, nada obsta a que o direito surja.” Dessa forma, em algumas situações, a ordem jurídica portuguesa já admite a existência e a validade de direitos desprovidos de titular. Exemplo disso é a herança jacente, a doação e a sucessão a favor do nascituro ou concepturo, e o abandono de título ao portador.³⁹

Além disso, os defensores da impossibilidade de direitos sem sujeitos cometem erros recorrentes na sua fundamentação, isto é, incluem os sujeitos como elemento essencial do próprio direito. O problema é que o direito não poderia sair da esfera jurídica de uma pessoa e ingressar na esfera de outra, ou seja, somente se admitiria a aquisição originária e a perda absoluta de direitos. Também colocam os sujeitos como elemento identificativo ou individualizado do direito, mas, na realidade, não é correto colocar a pessoa como particularidade de um direito, tendo em vista que o essencial é o direito e o sujeito é somente elemento acessório.⁴⁰

Inclusive, quando nos referimos aos direitos fundamentais, é possível reconhecer a marca da intemporalidade, ou seja, estes não estão restritos a um período específico da história,

³⁷ TREMMEL, Jörg. Establishing intergenerational justice in national constitutions. In: TREMMEL, Jörg. (org.) (2006). p. 200.

³⁸ WEISS, Edith Brown. (1992). p. 23-24.

³⁹ SEQUEIRA, Elsa Vaz. Direitos sem sujeito? In: SILVA, Jorge Pereira da; RIBEIRO, Gonçalo de Almeida. (coord.) (2017). *Justiça entre gerações: perspectivas interdisciplinares*. Lisboa: Universidade Católica Editora. p. 26-27, 31.

⁴⁰ SEQUEIRA, Elsa Vaz. (2017). p. 28-29. Entretanto, a autora destaca que mesmo com esses erros, é possível negar a existência de direitos sem sujeitos. O que se procura demonstrar é que essas questões clarificam o problema, mas não o resolvem. A autora sustenta a admissibilidade de direitos sem sujeito, mas considera que essa posição não leva à conclusão de que as gerações futuras possam ser titulares de direitos atualmente, já que os direitos e o seu próprio objeto estarão disponíveis somente no futuro. Por outro lado, reconhece que existe uma vinculação da geração atual perante o futuro relacionado com um dever geral de respeito e um juízo de proporcionalidade entre a concretização dos direitos fundamentais e os direitos *prima facie* das gerações vindouras. SEQUEIRA, Elsa Vaz. (2017). p. 23-28, 32, 36-38.

ao contrário, são uma evolução que advém das revoluções liberais até hoje. Logo, é possível determinar a existência de uma dimensão intergeracional reconhecida dentro do sentido dos direitos fundamentais. Em decorrência disso, frisa-se a desnecessidade de elaborar uma nova categoria de sujeitos para contemplar as gerações futuras, haja vista serem uma realidade presente na dimensão objetiva dos direitos fundamentais.⁴¹ Isso quer dizer

[s]ubjectivamente, os direitos fundamentais fluem de forma contínua entre gerações, sem rupturas nem discontinuidades, mas numa perspectiva objectiva eles coexistem no tempo em termos tais que os direitos das futuras gerações interagem hoje mesmo com os direitos da geração presente, cerceando-os no seu alcance material ou nas suas possibilidades de exercício, e vinculando as entidades públicas à sua salvaguarda.⁴²

De certa forma, os atuais titulares dos direitos fundamentais se comportam como administradores fiduciários, pois, posteriormente, os direitos irão fluir para outros titulares. Então a geração presente tem o dever de respeitar e proteger os direitos, a fim de que possam ser viabilizados para as futuras gerações, da mesma maneira que nossos antepassados passaram para nós. Portanto, ao fazermos a ligação entre a dimensão intergeracional dos direitos fundamentais e a teoria dos deveres estaduais de proteção podemos formar um caminho jurídico para a existência dos direitos das gerações futuras.

iii) Um ponto essencial dentro dessa concepção é a definição de quais direitos devem ser resguardados. Inicialmente, insta salientar que os direitos das gerações vindouras se originam nas obrigações morais, na medida em que não estão codificadas nos textos constitucionais. Com o fenômeno das transformações históricas e sociais, surge uma nova ética que interliga essas obrigações morais com obrigações legais, de tal forma que a modificação das convicções da sociedade é movida pelo intuito de não querer cometer os mesmos erros do passados (principalmente, aqueles relacionados com a aplicação dos direitos humanos somente para algumas pessoas e com a promulgação das leis raciais de Hitler).⁴³

Apesar disso, não há uma forma de prever *como* serão os direitos no futuro e nem *quais* serão exatamente os direitos que as gerações vindouras vão precisar para ter uma qualidade de vida adequada. Em outras palavras, somente as pessoas, futuramente, terão capacidade e

⁴¹ SILVA, Jorge Pereira da. (2015). p. 428-429.

⁴² SILVA, Jorge Pereira da. (2015). p. 429.

⁴³ TREMMEL, Jörg. (2006). p. 198-200.

legitimidade para definir com exatidão como irão efetivar os seus direitos. Contudo, isso não significa que podemos agir de maneira irresponsável e utilizar os bens essenciais desmedidamente, pois em maior ou menor alcance as gerações vindouras necessitarão desses bens para viverem dignamente. Assim, procuramos delimitar alguns bens fundamentais que consideramos essenciais e correm o risco de sofrer com o comportamento imediatista que é adotado atualmente.

João Carlos Loureiro coloca que o reconhecimento dos direitos das gerações futuras se encontra em alguns preceitos constitucionais, a exemplo, o artigo 24º, n. 1 que tutela a inviolabilidade do bem jurídico vida; o artigo 26º que protege o exercício da autodeterminação, da dignidade e da identidade genética do ser humano; o artigo 64º, n. 1 que trata da proteção e da defesa da saúde; o artigo 68º, n. 2 que considera a maternidade e a paternidade como valores sociais iminentes; e o artigo 63º que trata da segurança social.⁴⁴ A importância da proteção desses direitos em uma análise intertemporal ganha destaque porque revelam uma “cooperação entre pessoas passadas, presentes e futuras, enquanto integrantes, todas, da espécie humana (ou, no mínimo, do povo português), para a conservação e gerência de bens jurídicos fundamentais”.^{45 46}

Logicamente, somente as gerações futuras poderão avaliar a fundamentalidade de cada direito, avaliar os perigos sociais e tecnológicos, as exigências decorrentes da dignidade da pessoa humana e a necessidade de mudança do texto constitucional para avançar ou não com a proteção de determinadas prestações. O que podemos fazer, atualmente, é destinar os nossos esforços para a proteção de bens jusfundamentais que são uma tendência constante do século XVIII até hoje.⁴⁷

Nesse contexto, de modo sucinto adentramos nas clássicas dimensões dos direitos fundamentais: (a) a primeira dimensão – fruto dos ideais do Estado Liberal – visa dar mais autonomia aos cidadãos através dos direitos civis e políticos; (b) a segunda dimensão – ligado ao Estado Social – protege os direitos econômicos, sociais e culturais; (c) a terceira dimensão – vinda do Estado Neoliberal – procura dar vazão aos anseios da comunidade com os direitos difusos e coletivos (a exemplo, direito à paz, ao desenvolvimento, ao meio ambiente, ao

⁴⁴ LOUREIRO, João Carlos. (2003). *Constituição e Biomedicina. Contributo para uma teoria dos deveres bioconstitucionais na esfera da genética humana*. (Tese de Doutoramento apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra). Coimbra, Portugal. *apud* MORENO, Natália de Almeida. (2015). p. 32.

⁴⁵ MORENO, Natália de Almeida. (2015). p. 32-33.

⁴⁶ No mesmo sentido, Catarina Santos Botelho assevera que a proteção das gerações futuras pode ser discutida nos âmbitos da proteção do meio ambiente, da proteção do ser humano, do endividamento estatal e da manutenção do modelo de providência social. BOTELHO, Catarina dos Santos. (2015). *Os direitos sociais em tempos de crise: ou visitar as normas programáticas*. Coimbra: Almedina. p. 396-408.

⁴⁷ SILVA, Jorge Pereira da. (2015). p. 432-433.

patrimônio da humanidade e à democracia). Mas também destacamos outras dimensões defendidas por Paulo Bonavides: (a) quarta dimensão – decorrente do fenômeno da globalização – contempla os direitos à democracia, à informação e ao pluralismo; (b) quinta dimensão – direito à paz.⁴⁸

Dentro dessas categorias, podemos restringir ainda mais o nosso âmbito de atuação para que nossos atos sejam mais precisos e consistentes. Assim, procura-se dar maior atenção aos direitos revelam uma dimensão intergeracional mais forte, ou seja, os direitos que possuem maior capacidade de serem afetados por ações abusivas perpetradas pela geração presente. Nomeadamente, destacamos os direitos à liberdade *lato sensu*, à vida, à integridade física, à saúde, ao meio ambiente equilibrado e à segurança social.⁴⁹

O alcance da proteção, similarmente, é um ponto fulcral e de difícil resposta. Hans Jonas coloca que determinados direitos e interesses são bons e adequados em qualquer estágio da humanidade. Exemplo disso é a liberdade que já é uma possibilidade ontológica, por isso, também pode existir no futuro e a humanidade hoje é responsável de maneira formal pela sua existência; mas, por outro viés, em relação aos atos constitutivos da liberdade, não há dever de assumir a responsabilidade. Igualmente, a arte e a ciência devem continuar existindo e devemos fazer o que pudermos para garanti-las, contudo, é impossível determinar como serão as obras dos futuros artistas ou as descobertas dos pesquisadores.⁵⁰

Isso quer dizer que as formas de manifestação e de proteção dos bens no futuro não são previsíveis, mas o direito em si deve ser respeitado pela geração atual para que não seja aniquilado. A partir dessa concepção, podemos elaborar um planejamento protetivo de longo prazo para contemplar bens essenciais que fazem parte do nosso rol de direitos fundamentais e que são indispensáveis à sobrevivência da vida na Terra. Portanto, o objetivo é respeitar os direitos – liberdade, vida, integridade física, saúde, meio ambiente e segurança social – para que se possa garantir as mesmas oportunidades que temos para as gerações vindouras e, aí então, elas terão um ponto de partida para tomarem suas próprias decisões.

Além disso, Dieter Birnbacher aborda uma interessante perspectiva: o dever de proteção diz respeito à existência ou ao bem-estar das gerações futuras?⁵¹ Parte-se do pressuposto de que ninguém pode obrigar outra pessoa a gerar um ser humano, eis que isso diz respeito ao campo

⁴⁸ MELLO, Cleyson de Moraes; MOREIRA, Thiago. (2015). *Direitos fundamentais e dignidade da pessoa humana*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos. p. 54-62. BONAVIDES, Paulo. (2007). *Curso de direito constitucional*. 22 ed. São Paulo: Malheiros. p. 579-593.

⁴⁹ SILVA, Jorge Pereira da. (2015). p. 433-434.

⁵⁰ SILVA, Jorge Pereira da. (2015). p. 432. JONAS, Hans. (2015). p. 222-223.

⁵¹ BIRNBACHER, Dieter. (2006). p.31.

individual de cada um, ou seja, não há como garantir que existirá uma quantidade x ou y de pessoas no futuro. Todavia, é possível buscar meios para que elas tenham oportunidades para se desenvolver adequadamente. O objetivo é deixar o futuro à livre disposição das suas gerações mediante o arbítrio de procedimento realizáveis hoje⁵², de maneira que não podemos tomar decisões arriscadas baseadas somente no *aqui e agora*, pois as consequências conhecidas e não-conhecidas dos atos reverberarão por tempo indefinido.

iv) A partir do exposto, falamos em concessões a serem feitas pela geração presente para beneficiar as gerações futuras. A questão pungente diz respeito à intensidade disso, ou seja, se se refere a uma hierarquia de direitos entre diferentes gerações. Em realidade, não podemos afirmar que a geração futura detém preferência em relação à geração atual, tendo em vista que as dificuldades enfrentadas pela população são emergentes e trágicas.

Deste modo, o objetivo da consagração da proteção dos direitos das gerações vindouras é evitar o perecimento e a aniquilação dos bens jusfundamentais, a fim de que as pessoas tenham, no futuro, condições e possibilidades abertas para decidirem acerca dos direitos que desejam implementar como fundamentais, ou seja, visa-se a proteção da disponibilidade dos bens em uma perspectiva a longo prazo. Nesse sentido, “é através do *dever de proteção dos direitos fundamentais das gerações futuras* que o Estado pode cumprir aquele mínimo ético de responsabilidade para com a posteridade a que está vinculado”.⁵³

Não há dúvidas de que o desenvolvimento desenfreado e egoísta que vem sendo perpetrado na sociedade e nos Estados tem que ser contido. E não é apenas uma questão intergeracional, mas também de equidade intrageracional. Não defendemos que *uns têm mais direitos que os outros* ou *alguns direitos são superiores a outros*; pelo contrário, pelo fato dos direitos serem assegurados a todas as pessoas e pelo fato dos direitos serem iguais diante da necessidade de proteção, é que procuramos estabelecer parâmetros de justiça e equidade.

Aqui, a justiça e a equidade são focadas no panorama intergeracional, contudo, não se deseja que a geração atual seja privada das suas prestações fundamentais. O foco é o desenvolvimento sustentável, a solidariedade e o estabelecimento de limites para o Estado. Conforme exposto no Relatório do Secretário Geral das Nações Unidas sobre solidariedade intergeracional e as necessidades das gerações futuras, a grande maioria das questões problemáticas hoje podem ser visualizadas como intergeracionais, pois são remetidas ao desenvolvimento sustentável e à solidariedade. Assim, não estamos sacrificando os interesses

⁵² INNERARITY, Daniel. (2011). p. 27.

⁵³ SILVA, Jorge Pereira da. Justiça Intergeracional: entre a política e o direito constitucional. In: SILVA, Jorge Pereira da; RIBEIRO, Gonçalo de Almeida. (coord.) (2017). p. 129.

da presente geração, eis que o atendimento das necessidades das gerações futuras não é desvinculado com as necessidades dos que vivem.⁵⁴ A posição de Catarina Botelho explica perfeitamente nossa concepção:

[A justiça entre gerações] deve apelar a uma lógica de ponderação, de *equilíbrio*, de concordância prática entre o passado, o presente e o futuro. Só desta forma se poderá assegurar que cada geração não é severamente prejudicada ou beneficiada em favor ou em detrimento de outra geração. A máxima que perpassa a esta tutela intergeracional é a de que o ser humano tem igual valor, independentemente do momento do seu nascimento, pelo que incumbe à presente geração fazer todos os possíveis para que as posteriores gerações possam viver com dignidade, em condições (no mínimo) semelhantes às da atual geração.⁵⁵

Dessa forma, é necessário encontrar um equilíbrio entre a justiça intergeracional e intrageracional. Basicamente, em todas as decisões que envolvam direitos fundamentais – principalmente a vida, a saúde, a integridade física, o meio ambiente, a segurança social e a liberdade – deve ser ponderada a questão da dimensão intergeracional. Através deste olhar, podemos falar entre a ponderação dos direitos fundamentais das gerações futuras, uma vez que não podemos considerá-los como direitos absolutos. Sem sombra de dúvida, o ponto fulcral se situa no encontro de um equilíbrio, afinal, muitos direitos da presente geração podem comprometer as condições de possibilidade do futuro. Por exemplo, a propriedade, a liberdade de iniciativa econômica e a liberdade de investigação científica são direitos que podem entrar em conflito com o dever de proteção.⁵⁶

As políticas governamentais e as decisões judiciais sempre enfrentarão dificuldade em aplicar o princípio da proporcionalidade, pois, de um lado, temos a promoção e o aumento da qualidade de vida e do bem-estar dessa geração e, de outro lado, esses objetivos geram o aumento do consumo de recursos escassos ou a projeção de efeitos nocivos.⁵⁷ Entretanto, para auxiliar na tomada de decisão podemos recorrer a alguns princípios, a saber, a sustentabilidade, a prevenção, a precaução, a solidariedade e a dignidade da pessoa humana, conforme veremos adiante.

⁵⁴ UNITED NATIONS. *Report of the Secretary-General: Intergenerational solidarity and the needs of future generations*. A/68/322, 05 de agosto de 2013. Disponível em: <<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2006future.pdf>>. Acesso em 24 abr. 2018. p. 12.

⁵⁵ BOTELHO, Catarina Santos. (2017). p. 11.

⁵⁶ SILVA, Jorge Pereira da. (2015). p. 436.

⁵⁷ SILVA, Jorge Pereira da. (2015). p. 437.

v) Retornando à dimensão ética da proteção dos direitos das futuras gerações, o panorama do século XXI é marcado pela instabilidade e pelas incertezas.⁵⁸ Além das indefinições econômicas, acrescem à perspectiva mundial as questões acerca da degradação do meio ambiente, dos movimentos migratórios, dos conflitos regionais, dos fundamentalismos religiosos, da corrupção, do terrorismo e da erosão de valores éticos.^{59 60} Dessa forma, cada vez mais a atual geração utiliza os recursos indefinidamente, pois supõe que precisa deles para superar esses problemas fundamentais.⁶¹

Por conseguinte, como assevera Daniel Innerarity, “onde tudo é urgente, quando se generaliza o recurso a procedimentos de urgência, desaparece a normalidade temporal em relação à qual tinha sentido, como exceção. [...] O estado de urgência permanente contribui para fragilizar as organizações e é terreno fértil para o desencadeamento de crises graves [...]”.⁶² Assim, diante desse contexto podemos assumir um dos comportamentos a seguir: (a) paradigma otimista – o objetivo é prolongar o progresso que se inicia no presente e segue para o futuro fazendo com que o amanhã seja melhor que o hoje; (b) paradigma pessimista – defende-se que a vida no futuro tem potencial para ser pior do que a vida como é atualmente, em conseguinte, a obrigação é buscar manter o *status quo* e minimizar os impactos negativos dos riscos criados pela nossa sociedade.⁶³

Aqui partimos do paradigma pessimista de responsabilidade em que o papel da sociedade é “garantir a proteção no futuro dos direitos fundamentais daquela constantes e com o alcance material com que hoje eles aí se encontram oficialmente consignados”.⁶⁴ Hans Jonas, em abordagem semelhante, refere que não temos todas as respostas para o futuro, entretanto, a partir da ideia de justiça, “o que é bom agora para o homem, como Ser pessoal e público,

⁵⁸ Jorge Miranda fala em economização do mundo, na medida em que o capitalismo financeiro transnacional é o responsável pela crise e, ao mesmo tempo, aumenta cada vez mais o seu poder perante questões políticas e sociais. MIRANDA, Jorge. (2014a). Estado social, crise económica e jurisdição constitucional. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*. Coimbra: Coimbra Editora, v. LV, n. 1 e 2. p. 389.

⁵⁹ MIRANDA, Jorge. (2014a). p. 389-390.

⁶⁰ No mesmo sentido, Boaventura de Sousa Santos estuda alguns problemas fundamentais em diferentes espaços e períodos de tempo (mundial, doméstico, de produção, de cidadania). No espaço mundial os problemas derivam da explosão demográfica (há um desequilíbrio entre a quantidade de pessoas e a quantidade de recursos naturais e sociais que podem dar sustento); da globalização da economia (desigualdade Norte/Sul, além da total primazia de empresas multinacionais que separam os fluxos financeiros e geram a erosão da eficácia do Estado perante a transnacionalização); da degradação ambiental (novamente, traz a tensão entre o Norte/Sul e um obstáculo à solidariedade internacional). SANTOS, Boaventura de Sousa. (2013). *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 14 ed. São Paulo: Cortez. p. 284-307.

⁶¹ Problemas fundamentais estão na raiz das instituições, das práticas e da estrutura social. Por serem questões profundas e amplas devem ter soluções igualmente profundas e amplas, contudo, até o momento, somente soluções de curto prazo, estreitas e superficiais foram dadas. SANTOS, Boaventura de Sousa. (2013). p. 282-283.

⁶² INNERARITY, Daniel. (2011). p. 44.

⁶³ BIRNBACHER, Dieter. (2006). p.27.

⁶⁴ SILVA, Jorge Pereira da. (2015). p. 433.

também o será no futuro; por isso, a melhor preparação para o futuro se encontra no bem da situação atual, cujas propriedades internas prometem perpetuar-se.”⁶⁵

Logo, é preciso lembrar que os atos realizados acabam por influenciar o futuro e comprometer⁶⁶ os direitos e interesses que irão ser disponibilizados para as gerações futuras. O presente não está desconectado com o futuro, ou seja, o caminho a seguir envolve a introdução de um longo planejamento e a ponderação junto aos direitos das gerações vindouras. A partir disso, reforçamos que o futuro é um espaço contingente que abrange oportunidades, mas com elas também surgem as obrigações e as responsabilidades que são essenciais para manter o equilíbrio.⁶⁷ Em outras palavras, a responsabilidade visa mudar o olhar do Estado e da sociedade para chegar ao uso consciente dos bens essenciais, de forma que os recursos não sejam esgotados e haja um planejamento eficaz diante da exploração e do consumo das prestações de direitos fundamentais.

Nessa seara, os direitos das gerações futuras geram deveres de proteção às gerações atuais e fundamentam obrigações, fazendo parte da *ética de responsabilidade dirigida ao futuro*⁶⁸. Isto posto, existem deveres e limitações que o Estado e a sociedade devem respeitar para garantia da sobrevivência dos direitos fundamentais das demais gerações, em razão da posição de fragilidade que se encontram por não poderem defender suas posições no momento e, portanto, dependerem da atuação dos habitantes da Terra hoje.

No que tange aos direitos fundamentais, José Carlos Vieira de Andrade coloca a existência de limites imanentes implícitos. Trata-se de verificar se uma situação específica ou uma forma de exercício estão acobertadas pelo direito fundamental previsto constitucionalmente, nesses casos, se busca a interpretação dos preceitos para analisar o seu alcance. Se for constatado que “se põe em causa o conteúdo essencial de outro direito, ou quando se atingirem intoleravelmente valores comunitários básicos ou princípios fundamentais da ordem constitucional, deverá resultar para o intérprete a convicção de que a proteção constitucional do direito não quer ir tão longe.”⁶⁹

Hoje os princípios da dignidade da pessoa humana, da solidariedade e da sustentabilidade atuam no sentido de estabelecer limites imanentes para o exercício dos direitos

⁶⁵ JONAS, Hans. (2015). p. 210.

⁶⁶ As perguntas mais relevantes acerca do uso indiscriminado são: “temos mais direitos do que os nossos descendentes? É justo formular uma preferência temporal pelo actualmente vivos?” INNERARITY, Daniel. (2011). p. 23.

⁶⁷ INNERARITY, Daniel. (2011). p. 29 e 63.

⁶⁸ SILVA, Jorge Pereira da. (2015). p. 414.

⁶⁹ ANDRADE, José Carlos Vieira de. (2012). *Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*. 5 ed. Coimbra: Almedina. p. 274-276.

fundamentais, conforme veremos no tópico 1.2. Dessa forma, no âmbito de proteção dos direitos das futuras gerações existem os deveres a serem observados a nível estadual e a nível social, isto é, pelos Estados e pelos indivíduos. De acordo com Jorge Pereira da Silva “os direitos das gerações presentes terminam aí onde o seu irrestrito (ou abusivo) ponha em causa a subsistência dos direitos das gerações futuras, considerando sobretudo a dependência destes em face dos pressupostos naturais da vida humana na terra”^{70 71}

Por outras palavras, existem bens inalienáveis e essenciais para os indivíduos terem uma vida condigna, logo, se as pessoas precisam desses bens hoje, as pessoas que ainda irão nascer também irão precisar, na medida em que são bens básicos relacionados com a própria dignidade da pessoa humana. Por isso, se afirma que os direitos fundamentais possuem um núcleo duro que contempla elementos objetivos relacionados à oportunidade de vida e à autodeterminação que deve estar disponível no futuro.⁷² Dessa forma,

[o] exercício de direitos pelas gerações presentes, por mais fundamentais que sejam, não legitima uma atuação abusiva e lesiva de outros objetos de tutela constitucional, impondo aos seus titulares responsabilidades quanto às consequências que a sua conduta tem o potencial de gerar na realidade e, mais especificamente, nos diferentes âmbitos jurídicos protegidos pela Constituição.⁷³

Então os deveres estaduais de proteção são uma ferramenta indispensável para o cumprimento do *mínimo ético de responsabilidade*, consistente na proteção do rol de direitos que podem ser diretamente afetados pela conduta positiva ou negativa da atual geração. Assim, o alcance do dever de proteção abrange “no essencial, aos pressupostos físicos da vida e da autonomia humana no futuro, de uma vida humana sobre a terra tal como a conhecemos, com dignidade e direitos.”⁷⁴ Portanto, é viável estabelecer deveres para o Estado e para a sociedade,

⁷⁰ SILVA, Jorge Pereira da. (2015). p. 430.

⁷¹ José Carlos Vieira de Andrade coloca “a Constituição não se limita a reconhecer o valor da liberdade: liga os direitos a uma ideia de responsabilidade social e integra-os no conjunto dos valores comunitários. Assim, além dos limites «internos» do subsistema jusfundamental, que resultam das situações de conflito entre os diferentes valores que representam as diversas facetas da dignidade humana, os direitos fundamentais têm também limites «externos», pois hão de conciliar as suas naturais exigências com as imposições próprias da vida em sociedade: a ordem pública, a ética ou moral social, autoridade do Estado, a segurança nacional, entre outros”. ANDRADE, José Carlos Vieira de. (2012). p. 263-264.

⁷² MORENO, Natália de Almeida. (2015). p. 31-32. Apesar de a autora não admitir uma dimensão subjetiva de proteção, somente uma dimensão objetiva, relacionada com a disponibilidade dos bens no futuro, o seu entendimento cabe neste momento para explicar os limites imanentes dos direitos fundamentais.

⁷³ MORENO, Natália de Almeida. (2015). p. 33.

⁷⁴ SILVA, Jorge Pereira da. (2015). p. 432-434.

a fim de assumirem a responsabilidade ética pelas suas ações. Apesar de muitos ainda adotarem uma posição cética, na defesa de que não existem dados suficientes para que seja viável limitar os direitos da geração atual, uma posição ativa é essencial para que o agir não venha tarde demais. O assunto, como já mencionado, tem muitas facetas e indefinições, além de não ter somente uma resposta ideal, pois o futuro – por mais que busquemos dados científicos para fazermos análises e projeções – é incerto e as circunstâncias podem mudar a qualquer momento. Entretanto, é indispensável que tenhamos um comportamento positivo, na medida em que assumir a responsabilidade, buscar respostas e oferecer soluções que podem ser adaptáveis conforme o passar dos anos é potencialmente melhor do que a inércia.

1.2 A responsabilidade ética revelada através dos princípios constitucionais e a marca da intemporalidade dos direitos fundamentais nas Constituições brasileira e portuguesa

Todas as ações e as omissões humanas geram consequências e transformam o presente e o futuro, assim, as decisões tomadas no passado condicionam e limitam a existência da geração atual e, da mesma forma, o comportamento de hoje mudará a vida das futuras gerações, principalmente trará impactos para a condição de vida e os direitos dos indivíduos. Nomeadamente, no âmbito jurídico-constitucional é natural que, ao longo do tempo, ocorram mudanças normativas, afinal a sociedade e o Estado passam por transformações estruturais e valorativas advindas de diferentes processos históricos e da globalização. Portanto, as necessidades imprescindíveis se alteram de acordo com a evolução da sociedade.

No que tange à temática dos direitos fundamentais não foi diferente, em razão do surgimento das dimensões de direitos que fazem face aos novos desafios. Nesse sentido, as Constituições brasileira e portuguesa possuem um caráter compromissório ao darem ênfase para o pluralismo e ao harmonizarem diferentes políticas e teorias de direitos fundamentais que foram construídas com o passar do tempo.⁷⁵ Em um Estado de Direito não se encontram reconhecidos apenas os procedimentos e as competências dos órgãos estatais, mas também direitos fundamentais que legitimam e conferem limitação ao poder do Estado. Dessa forma,

⁷⁵ A Constituição de 1976, “surgida em repulsa do passado próximo e no meio de riscos de uma nova ditadura, na sua conceção dominou o cuidado com os direitos fundamentais e com a limitação do poder político. Para além da influência de diversas correntes ideológicas, a comparação permite descobrir afinidades com Constituições diversas de países estrangeiros, em particular, com as Constituições italiana de 1947 e alemã de 1949, [...] e com Constituições posteriores como a espanhola de 1978 e a brasileira de 1988, todas as quatro Constituições compromissórias.” MIRANDA, Jorge. (2014b). *Manual de direito constitucional*. Tomo I, 1. 10 ed. Coimbra: Coimbra Editora. p. 200. No mesmo sentido, HESSE, Konrad. (2013). *Temas fundamentais do direito constitucional*. Traduzido por Carlos dos Santos Almeida *et al.* 2ª tiragem. São Paulo: Saraiva. p. 33-34.

cada conjunto de direitos foi concebido para exercer diferentes funções no ordenamento jurídico.⁷⁶

J. J. Canotilho e Vital Moreira salientam que “o Estado de direito democrático exige os direitos fundamentais; os direitos fundamentais exigem o Estado de direito democrático”⁷⁷, ou seja, ao mesmo tempo, se compõem e se estruturam um no outro. Constata-se, em síntese, que o sistema de direitos fundamentais é parte essencial de uma Constituição, pois abarca valores, direitos e garantias indispensáveis para o indivíduo viver com dignidade.^{78 79}

i) Em decorrência disso, é possível determinar alguns princípios que orientam e formam a base dos direitos fundamentais. O primeiro deles é o princípio da *dignidade da pessoa humana* que, apesar de possuir grande controvérsia acerca do seu conteúdo normativo⁸⁰, é de suma importância, pois forma a base que assenta a República e está inserido na Constituição como princípio fundamental.⁸¹ A dignidade da pessoa humana segue uma relação com os direitos

⁷⁶ J. J. Gomes Canotilho classifica os direitos fundamentais por meio de quatro funções. Na primeira – função de defesa ou de liberdade – existem dois panoramas: jurídico-objetiva e jurídico-subjetiva. Naquela, há uma proibição de interferência do poder estatal na esfera individual das pessoas; assim, o poder estatal é reconhecido constitucionalmente, mas também é limitado, pois o Estado pode exercê-lo no espaço de ação que lhe foi conferido. Por outro lado, no viés subjetivo, há o poder de exercer os direitos e o de exigir um comportamento omissivo do Estado. A segunda função é a de prestação social que, em sentido estrito, está ligada ao direito de obtenção de prestações através do Estado. Estas estão associadas com três questões problemáticas: os direitos sociais originários que podem gerar o direito de exigir pretensões prestacionais (ex. o direito constitucional à habitação pode gerar uma pretensão do particular de exigir uma moradia ao Estado); os direitos sociais derivados, que exigem uma atuação legislativa para concretizar normas constitucionais de cunho social e para obter igual participação nas prestações já existentes; e a vinculação do Estado a criarem políticas sociais ativas para criação de serviços e instituições e para o fornecimento de prestações. A terceira função – proteção perante terceiros – traz, de um lado, o dever do Estado de adotar medidas para proteger os direitos fundamentais dos indivíduos contra agressões de outros indivíduos; e, por outro lado, refere-se à relação horizontal entre as pessoas e os conflitos que surgem a partir do dever estatal de proteção. A quarta função dos direitos fundamentais é a de não discriminação. Está intimamente ligada ao princípio da igualdade, na medida em que busca assegurar a igualdade entre todas as pessoas, assim como dar condições para que todos tenham acesso igual às prestações que decorrem dos direitos, liberdades e garantias. CANOTILHO, J. J. Gomes. (2003). *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 7 ed. Coimbra: Almedina. p. 408-410.

⁷⁷ CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. (2007). *Constituição da República Portuguesa anotada*. 4 ed. Coimbra: Coimbra Editora, v.1. p. 306.

⁷⁸ Nas palavras de Ingo Sarlet: “Os direitos fundamentais integram, portanto, ao lado da definição da forma de Estado, do sistema de governo e da organização do poder, a essência do Estado constitucional, constituindo, neste sentido, não apenas parte da Constituição formal, mas também elemento nuclear da Constituição material.” SARLET, Ingo Wolfgang. (2012). *A eficácia dos direitos fundamentais*. 11 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora. p. 58-59.

⁷⁹ Jorge Reis Novais assevera que “num Estado baseado na dignidade da pessoa humana [...] o Estado é meio, é instrumento que não existe para si, mas que serve as pessoas individuais e concretas, assegurando e promovendo a sua dignidade, autonomia, liberdade e bem-estar.” NOVAIS, Jorge Reis. (2015). *A dignidade da pessoa humana*. Coimbra: Almedina, v.1. p. 59.

⁸⁰ Com o objetivo de dar maior precisão ao conteúdo normativo da dignidade da pessoa humana, Jorge Reis Novais traça um paralelo entre a dignidade “ao lado” e “contra” os direitos fundamentais. NOVAIS, Jorge Reis. (2015). p. 97-120 e 167-188.

⁸¹ Na medida em que é princípio supremo da República, “vincula todos os poderes do Estado a interpretar e a aplicar as respectivas regras em conformidade” com a dignidade da pessoa humana. De igual modo, o desenvolvimento e a atribuição da força normativa dos direitos fundamentais, além do seu respeito, garantia e promoção pelo Estado dão ênfase ao sentido de dignidade como base da República. NOVAIS, Jorge Reis. (2014). *Os princípios constitucionais estruturantes da República Portuguesa*. 1 ed. reimp. Coimbra: Coimbra

fundamentais, na medida em que alguns destes seriam concretizações decorrentes daquele princípio. Ingo Sarlet aponta que a dignidade da pessoa humana exerce alguma influência na interpretação e na aplicação dos direitos fundamentais, principalmente no que tange à colisão entre eles, contudo, lembra que nem todos derivam e podem ser reconduzidos à dignidade.⁸²

Jorge Reis Novais considera a dignidade um fundamento dos direitos fundamentais, porque todas as pessoas possuem igual dignidade e esta é o fim justificador da existência do Estado que se traduz em direitos fundamentais postos na Constituição para “assegurar juridicamente a autonomia, a liberdade e a vida condigna a todos os cidadãos”. O reconhecimento da dignidade permite que os indivíduos desenvolvam a sua personalidade e sejam titulares de direitos.⁸³ Esta associação, entretanto, não é igual e com a mesma intensidade de aproximação para todos os direitos fundamentais, ou seja, existem diferentes graus de vinculação.⁸⁴ Em primeiro grau, o princípio da dignidade da pessoa humana está consagrado em sua totalidade no “direito à vida, à identidade, à integridade pessoal, à liberdade física e de consciência”; em segundo grau ou em decorrência destes primeiros direitos fundamentalíssimos, estariam os direitos que possuem circunstâncias sociais, econômicas e políticas, por exemplo.^{85 86}

Em suma, não é possível utilizar o método-lógico-indutivo para sustentar que todo e qualquer direito fundamental decorre da dignidade da pessoa humana, sob pena de transformar este princípio em uma “verdade universal, incontestável e absoluta”. Assim, o princípio da consubstancialidade visto como uma unidade entre dois elementos (neste caso os direitos fundamentais e a dignidade da pessoa humana), é aplicável parcialmente.⁸⁷ Interessante colacionar trecho do professor Jorge Reis Novais

Editora. p. 52. A Constituição da República Portuguesa traz a dignidade como base da República e princípio fundamental no artigo 1º; nos mesmos moldes, a Constituição Federal de 1988 brasileira contempla a dignidade no artigo 1º, III.

⁸² SARLET, Ingo Wolfgang. Dignidade da pessoa humana: notas em torno da discussão sobre o seu caráter absoluto ou relativo na ordem jurídico-constitucional. In: ALEXY, Robert. *et al.* (org.) (2015). *Dignidade humana, direitos sociais e não-positivismo inclusivo*. Florianópolis: Qualis. p. 93. Do mesmo autor: SARLET, Ingo Wolfgang. (2012). p. 107.

⁸³ NOVAIS, Jorge Reis. (2015). p. 69-70.

⁸⁴ NOVAIS, Jorge Reis. (2015). p. 73.

⁸⁵ ANDRADE, José Carlos Vieira de. (2012). p. 97-98.

⁸⁶ No mesmo sentido, Jorge Pereira trata a relação entre a dignidade da pessoa humana e os direitos fundamentais na forma de “dois círculos concêntricos e comunicantes, segmentados à medida do conteúdo de cada um destes direitos”. Assim, os direitos fundamentais que possuem referência à dignidade são protegidos por esta, apesar de não ser sempre com a mesma intensidade e alcance. SILVA, Jorge Pereira da. (2015). p. 118-119.

⁸⁷ TAVARES, André Ramos. (2006). Princípio da consubstancialidade parcial dos direitos fundamentais na dignidade do homem. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*. v. XLVII, n. 1 e 2, separata. Coimbra: Coimbra Editora. p. 323-324.

[p]ode acontecer que nem todos os direitos fundamentais constitucionalmente enumerados apresentem o mesmo grau de proximidade e incidibilidade àquele núcleo inspirador, mas, em última análise, é a dignidade da pessoa humana que confere unidade de sentido explicativo ao chamado sistema constitucional de direitos fundamentais e orienta as margens de abertura e actualização do respectivo catálogo.⁸⁸

Dessa forma, o fundamento para elevar um direito a direito fundamental não é apenas a dignidade da pessoa humana, pois existem outros fatores sociais, políticos, históricos e culturais que influenciam na decisão do legislador. A exemplo disso, o artigo 7º, incisos VIII e XXIX da Constituição Federal de 1988 que tratam, respectivamente, da gratificação natalina e da prescrição no direito do trabalho. Outros exemplos são a ação de impugnação de mandato eletivo previsto no artigo 14, §10 e o procedimento de organização e registro dos partidos políticos que consta no artigo 17, ambos da Carta Magna.

Assim, o princípio da dignidade da pessoa humana está conectado com os direitos fundamentais, mas não se encerram um no outro. A dignidade, enquanto valor fundamental, é uma expressão da autonomia, liberdade e igualdade para todos os indivíduos que merecem ser tratados com respeito.⁸⁹ Os direitos fundamentais, por sua vez, também podem decorrer destes valores, mas, mais que isso, contemplam um conteúdo material e formal⁹⁰ que formam um conjunto de valores objetivos que protege as mais diversas situações jurídicas enfrentadas pelos cidadãos.⁹¹

⁸⁸ NOVAIS, Jorge Reis. (2015). p. 52-53.

⁸⁹ Narciso Baez assevera com precisão que “a dignidade humana não depende de reconhecimento jurídico para existir, pois é bem inato e ético, colocando-se acima, das especificidades culturais e suas diversas morais, visto que tem a capacidade de persistir mesmo dentro daquelas sociedades que não a respeitem, já que a sua violação afronta à capacidade de autodeterminação do ser humano e de sua própria condição de ser livre.” BAEZ, Narciso Leandro Xavier. A morfologia dos direitos fundamentais e os problemas metodológicos da concepção de dignidade humana em Robert Alexy. In: ALEXY, Robert. *et al.* (org.) (2015). p. 61.

⁹⁰ A fundamentalidade formal está relacionada com a posição dos direitos fundamentais no ápice da Constituição (natureza suprallegal), a qual faz com que estejam submetidos a limites de reforma (nomeadamente previstos no artigo 60 da Constituição Federal de 1988) e que sejam aplicadas de imediato (conforme dispõe o artigo 5º, §1º da Carta Magna). Por sua vez, a fundamentalidade material está relacionada ao próprio conteúdo dos direitos e à estrutura do Estado e da sociedade. SARLET, Ingo Wolfgang. (2012). p. 74-75.

⁹¹ LUÑO, Antonio E. Pérez. (2004). *Los derechos fundamentales*. 8 ed. Madrid: Tecnos. p. 20. Cabe ressaltar ainda que “los derechos fundamentales representan el resultado del acuerdo básico de las diferentes fuerzas sociales, logrado a partir de relaciones de tensión y de los consiguientes esfuerzos de cooperación encaminados al logro de metas comunes. Por ello, corresponde a los derechos fundamentales un importante cometido legitimador de las formas constitucionales del Estado de Derecho, ya que constituyen los presupuestos del consenso sobre el que se debe edificar cualquier sociedad democrática; en otros términos, su función es la de sistematizar el contenido axiológico objetivo del ordenamiento democrático al que la mayoría de los ciudadanos prestan su consentimiento y condicionan su deber de obediencia al Derecho.” LUÑO, Antonio E. Pérez. (2004). p. 21.

Justamente em razão desta base multifacetada dos direitos fundamentais é que se faz referência à abertura do seu catálogo, conforme o artigo 5º, §2º da CF/88 e o artigo 16, n. 1 da CRP, ou seja, o sistema de direitos fundamentais não está separado e fechado dentro do modelo constitucional, pelo contrário, está esparsos dentro da Carta Magna e também pode advir de outras fontes como tratados internacionais e princípios constitucionais, além de outros direitos implícitos. Nesse sentido, a dignidade da pessoa humana também pode ser um critério material para a criação de novos direitos fundamentais não expressamente enumerados.⁹²

ii) O segundo princípio relacionado com os direitos fundamentais é o da *solidariedade*. Apesar de possuir vários conceitos⁹³, está inserido dentro do Estado de Direito como um princípio norteador do ordenamento jurídico. Para Jorge Reis e Letícia Konrad, a solidariedade dirige o direito na busca da ética e da justiça, visando o bem comum, a evolução da humanidade e a regulação jurídica das ações individuais em benefício da coletividade.⁹⁴ Ao tratar deste tema, José Casalta Nabais fala em solidariedade vertical como forma de manifestação da responsabilidade entre os cidadãos decorrente dos direitos sociais a cargo do Estado e dos direitos de quarta geração (direitos coletivos e ecológicos). Assim, “o Estado social não pode deixar de prover aos mínimos existenciais dos seus cidadãos, definidos em função do nível de estadualidade social alcançado, que o mesmo é dizer em função do seu grau de desenvolvimento econômico e social e do seu empenhamento comunitário constitucionalmente assumido ou recortado.”⁹⁵ Em outras palavras, este princípio exige um comportamento ativo do Estado, com o intuito de promoção e justiça social.

Na CF/88 este viés está explícito dentre os objetivos fundamentais da República (artigo 3º, inciso I), sendo um vetor interpretativo para o ordenamento jurídico; ao lado da erradicação da pobreza e da marginalização social e a redução das desigualdades sociais e regionais (artigo, 3º, inciso III), tem como principal vetor a justiça distributiva, com ênfase na igualdade substancial. Nesse sentido, ganha corpo através de outros dispositivos constitucionais que tratam de direitos fundamentais como a seguridade social, a saúde, a assistência social, a

⁹² SARLET, Ingo Wolfgang. (2012). p. 71. NOVAIS, Jorge Reis. (2015). p. 74-75.

⁹³ A conceituação do princípio da solidariedade depende do ramo do conhecimento a ser estudado (teoria ética, teoria política, teoria do direito privado ou sociologia). Para todos estes conceitos: BEZERRA, Paulo. Solidariedade: um direito ou uma obrigação? In: CLÉVE, Clêverson Merlin. *et al.* (org.) (2007). *Direitos humanos e democracia*. Rio de Janeiro: Forense. p. 515.

⁹⁴ REIS, Jorge Renato dos; KONRAD, Letícia Regina. (2015). O direito fundamental à solidariedade: a aplicação do instituto no direito civil. *Revista Novos Estudos Jurídicos*. Itajaí: Universidade do Vale do Itajaí, v. 20, n. 1, jan-abr. Disponível em: <<https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/7195>>. Acesso em 08 ago. 2017. p. 79.

⁹⁵ NABAIS, José Casata. Solidariedade social, cidadania e direito fiscal. In: GRECO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Seabra de. (2005). p. 114-115.

educação, os direitos da criança e do adolescente e os idosos (artigos 40, 194, 195, 196, 203, 205, 227 e 230).

Em contraponto, a solidariedade horizontal (também chamada de solidariedade dos deveres ou fraterna) trabalha com os deveres fundamentais a serem concretizados pelo Estado legislativamente, ou seja, “deve agir em sintonia com os objetivos e prioridades por esta [sociedade] escolhidos, ao mesmo tempo em que este papel implica estar investido de responsabilidades inafastáveis”⁹⁶; e, além disso, trata dos deveres de solidariedade que cabem à sociedade civil, sendo que esta diz respeito ao vínculo entre os seres humanos, o sentimento de participar de um grupo e visar o bem-estar coletivo através do seu desenvolvimento.^{97 98}

A solidariedade, portanto, está ligada com a democracia, a cidadania e os direitos fundamentais. Trata, essencialmente, sobre relações e responsabilidade entre os cidadãos e entre estes e o Estado, além de irradiar seu sentido principiológico para a interpretação das normas jurídicas. Fala-se em direito ao desenvolvimento e dever de colaboração em uma dupla perspectiva: ter a possibilidade de evoluir pessoal e socialmente com o auxílio dos direitos e garantias fundamentais, com destaque para a redução das desigualdades e as prestações de direitos sociais; e, ao mesmo tempo, ter o dever de auxiliar outros indivíduos que estejam em situação desfavorável.⁹⁹

A partir desta concepção, considera-se que o princípio da solidariedade não se encontra somente adstrito às relações de uma geração, mas também se refere às relações entre as diferentes gerações de indivíduos. Logo, tendo em vista que todos os seres humanos possuem o direito de se desenvolver, os direitos fundamentais passam por um processo dinâmico baseado no desenvolvimento sustentável e na justiça social, a fim de que evoluam as noções dos interesses difusos e da responsabilidade social.¹⁰⁰ Alenilton da Silva Cardoso explica

⁹⁶ GRECO, Marco Aurélio. Solidariedade social e tributação. In: GRECO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Seabra de. (2005). p. 173.

⁹⁷ NABAIS, José Casata. (2005). p. 115-116. O autor refere que a solidariedade horizontal deixada a cargo da sociedade civil tem espaço em virtude do fracasso da estadualidade social, na medida em que não consegue satisfazer alguns direitos sociais em razão da falta de capacidade técnica, humana e financeira e, até mesmo, falta de elementos de humanidade. NABAIS, José Casata. (2005). p. 117.

⁹⁸ Maria Celina Bodin de Moraes fala em solidariedade objetiva como um fato social, pois o homem não vive isolado, pelo contrário, está dentro de uma rede de interdependência entre os cidadãos que possuem interesses em comum. MORAES, Maria Celina Bodin de. O princípio da solidariedade. In: PEIXINHO, Manoel Messias. et al. (org.) (2006). *Os princípios da Constituição de 1988*. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris. p. 160.

⁹⁹ ROSSO, Paulo Sérgio. (2007). Solidariedade e direitos fundamentais na Constituição Brasileira de 1988. *Revista Eletrônica do CEJUR*. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, ano 2, v.1, n.2, ago./dez. Disponível em: <<http://revistas.ufpr.br/cejur/article/view/16752>>. Acesso em 04 set. 2017. p. 214.

¹⁰⁰ CARDOSO, Alenilton da Silva. (2012). Princípio da solidariedade: um novo paradigma. *Revista de Direito Mackenzie*. São Paulo: Faculdade de Direito Mackenzie, v.6, n.1. Disponível em: <<http://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/rmd/article/view/5793>>. Acesso em 04 set. 2017. p. 13-14.

O direito que, primeiramente, se estabeleceu para preservar a vida, depois procurou viabilizar uma vida livre, e hoje se aproxima do ideal de igualdade e qualidade de vida em sentido difuso, tende cada vez mais a se tornar um sistema equitativo de cooperação social, advindo daí a formação dinâmogênica da solidariedade e sua necessária aplicação aos particulares.¹⁰¹

Em alguma medida, todos estão relacionados com o destino das futuras gerações, afinal a sociedade atual ficou condicionada às decisões das gerações passadas, da mesma forma que as gerações futuras terão seu legado a partir do que for trabalhado e cuidado pela sociedade hoje. Por isso, é tão importante discutir os problemas sociais e encontrar caminhos para que não haja a total deterioração dos bens protegidos pelos direitos fundamentais. Nesse sentido, a solidariedade já encontra espaço, por exemplo, no direito de propriedade através da preservação da sua função social; no direito tributário por meio do pagamento de impostos que retornam em benefício de todos e não somente para o contribuinte que efetivamente pagou; e no direito previdenciário que procura garantir o bem-estar tanto dos seus contribuintes quanto daqueles que não contribuem e precisam de uma imediata proteção.

Por isso, a sociedade atual não valora o «eu» sem a presença do «outro», a fim de ser mais justa e equânime através dos direitos de terceira dimensão que preza pelo desenvolvimento pleno de todos.¹⁰² Os indivíduos devem ter consciência de que os seus comportamentos afetam a sociedade de forma imediata e, também, a longo prazo. Em decorrência disso, as atitudes individuais não podem aniquilar os direitos das outras pessoas e não podem inviabilizar o exercício dos direitos pelas futuras gerações.

iii) A *sustentabilidade*¹⁰³ é o terceiro princípio norteador dos direitos fundamentais, visto que as pretensões de bem-estar e as exigências decorrentes dos direitos fundamentais (com ênfase nos direitos sociais) podem levar a um caminho insustentável, por exemplo, com “o endividamento a longo prazo para construção de infraestruturas públicas, nos défices crónicos e endividamento galopante de sistemas sociais públicos como o da saúde [...] e na perspectiva de que os contribuintes de hoje para o sistema da segurança social poderão ter em risco os seus

¹⁰¹ CARDOSO, Alenilton da Silva. (2012). p. 14.

¹⁰² CARDOSO, Alenilton da Silva. (2012). p.19 e 33.

¹⁰³ Da mesma forma que a dignidade da pessoa humana e a solidariedade, o princípio da sustentabilidade tem um conteúdo extenso, ligado a diversos temas presentes na norma constitucional, assim, a análise será focada no âmbito dos direitos fundamentais.

recebimentos no futuro”.¹⁰⁴ Assim, é relevante trazer os principais contornos desse princípio, a fim de interpretar e aplicar os direitos fundamentais adequadamente.¹⁰⁵

Inicialmente, cabe referir que o conceito de sustentabilidade é flexível e tem natureza multidimensional, já que não está restrito somente à temática do direito ambiental.¹⁰⁶ Para Juarez Freitas este princípio pode ser definido como

[...] princípio constitucional que determina, com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar, preferencialmente de modo preventivo e precavido, no presente e o no futuro, o direito ao bem-estar.¹⁰⁷

A partir deste conceito é possível extrair algumas premissas: (a) cabe tanto ao Estado quanto aos indivíduos observarem as condições que possibilitam o desenvolvimento e a satisfação das necessidades básicas de cada ser humano; (b) é primordial que haja preservação e manutenção dos recursos naturais por meio de ações estratégicas e imposição de obrigações aos Estados e à sociedade (define-se como a sustentabilidade em sentido restrito ou sustentabilidade ecológica); (c) a sustentabilidade se sustenta a partir de três dimensões clássicas – ecológica, econômica e social –, contudo, ainda é possível ampliar esta concepção

¹⁰⁴ AMARO, António Leitão. (2012). O princípio constitucional da sustentabilidade. *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda*. Coimbra: Coimbra Editora, v.1. p. 407.

¹⁰⁵ A conexão, irradiação e interpretação dos princípios com as normas constitucionais e infraconstitucionais encontra respaldo na metamorfose do sistema constitucional. Desse modo, antes havia uma *unidade*, ou seja, a estrutura constitucional era um todo delimitado e específico; hoje, o sistema passou a ser *pluralista*, na medida em que se abre para diferentes interpretações e teorias. No que tange aos direitos fundamentais isso aparece com mais evidência, tanto no processo legislativo (concretizar e desenvolver os direitos e deveres aos indivíduos), quanto no processo hermenêutico jurídico (interpretar e ponderar direitos fundamentais). LUÑO, Antonio E. Pérez. (2012). *Perspectivas e tendências atuais do Estado Constitucional*. Porto Alegre: Livraria do Advogado. p. 20-24.

¹⁰⁶ O princípio da sustentabilidade não se restringe à temática ambiental, apesar de ser desenvolvida nesse contexto com mais ênfase. Com destaque para o Relatório de Brundtland realizado no âmbito da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1987 é considerado um marco histórico, pois procurou trazer um conceito deste princípio: “o desenvolvimento sustentável é um processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, a fim de atender às necessidades e aspirações humanas.” COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Nosso futuro comum*. 2 ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/doc/12906958/Relatorio-Brundtland-Nosso-Futuro-Comum-Em-Portugues>>. Acesso em 05 set. 2017. p. 49.

¹⁰⁷ FREITAS, Juarez. (2016). *Sustentabilidade: direito ao futuro*. 3 ed. Belo Horizonte: Fórum Editora. p. 43.

de acordo com o panorama mundial atual para incluir as dimensões ética e jurídico-política (é considerada a sustentabilidade em sentido amplo), conforme veremos a seguir.¹⁰⁸

A dimensão ecológica se preocupa, essencialmente, com as ações humanas e as suas consequências na vida de todos, por isso, as questões envolvendo o meio ambiente são discutidas mundialmente. Não será possível ter qualidade de vida em um ambiente degradado, ou seja, a existência de um futuro está condicionada às atitudes de hoje.¹⁰⁹ Nesse sentido, a proteção normativa se encontra expressa no artigo 225 da CF/88 e nos artigos 9º, alínea *e* e 66º da CRP, que dispõem de mecanismos para efetivar os pressupostos referente a um meio ambiente ecologicamente equilibrado para as atuais e futuras gerações, a fim de criar estratégias de governança em busca de um compromisso dos Estados e da sociedade.

A dimensão econômica está diretamente ligada ao conceito de desenvolvimento sustentável visando suprir as necessidades atuais sem que haja o comprometimento da capacidade de atender as gerações futuras. Em outras palavras, é a busca pelo equilíbrio entre *eficiência* e *equidade* nas relações econômicas públicas ou privadas, nos benefícios e nos custos decorrentes dessas relações para que não haja o esgotamento de recursos. José Araújo explica que “desenvolvimento sustentável sugere ações que impliquem a busca de qualidade ao invés de quantidade, a redução do uso de matérias primas e de produtos, paralelamente à reutilização e à reciclagem.”¹¹⁰

Acerca das disposições constitucionais, a CRP traz – no capítulo da organização econômica – dois princípios fundamentais dispostos no artigo 80º, “a propriedade pública dos recursos naturais e de meios de produção, de acordo com o interesse coletivo” e o “planeamento democrático do desenvolvimento econômico e social” que remetem à noção da responsabilidade do Estado e da sociedade perante o desenvolvimento do país. Além disso, o artigo 81º, *a*, dispõe que o Estado tem como prioridade “promover o aumento do bem-estar social e econômico e da qualidade de vida das pessoas, em especial das mais desfavorecidas, no quadro de uma estratégia de desenvolvimento sustentável”. A CF/88, por sua vez, dispõe no artigo 170, *caput* e inciso VI que a ordem econômica se baseia nos ditames da justiça social e

¹⁰⁸ FREITAS, Juarez. (2016). p. 59-61. CANOTILHO, J. J. Gomes. (2010). O princípio da sustentabilidade como princípio estruturante do direito constitucional. *Revista de Estudos Politécnicos*. Barcelos: Instituto Politécnico do Cávado e do Ave, v. VIII, n. 13, jun. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_issuetoc&pid=1645-991120100001&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 05 set. 2017. p. 9.

¹⁰⁹ FREITAS, Juarez. (2016). p. 70.

¹¹⁰ FREITAS, Juarez. (2016). p. 70. ARAÚJO, José Salvador Pereira. (2013). Direitos humanos, meio ambiente e sustentabilidade. *Revista direito ambiental e sociedade*. Caxias do Sul: Universidade de Caxias do Sul, v.3, n.1, jan./jun. Disponível em: <<http://www.uces.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/3627>>. Acesso em 07 set. 2017. p. 309-310.

tem como princípio a defesa do meio ambiente e o tratamento diferenciado dos produtos e serviços conforme o impacto ambiental que geram.

A dimensão social, por seu turno, está conectada aos direitos fundamentais, na medida em que se respalda no atendimento das necessidades humanas para garantir a dignidade de cada um, mas sem que haja a exclusão dos direitos dos demais. Por um lado, os direitos sociais são os que exigem mais atenção governamental, pois requerem normatização, planejamento e programas para atender as demandas da população.¹¹¹

Por outro lado, é preciso ter um desenvolvimento que não seja insustentável ao longo dos anos e que seja fundado na equidade. A sustentabilidade realiza um balanço entre equidade social e intergeracional. A primeira busca a igualdade de oportunidades, através do acesso à saúde, à educação e aos recursos que possibilitem o pleno desenvolvimento de cada um, além do acesso à participação política e cultural na sociedade. A segunda, por sua vez, é voltada para o direito das gerações futuras, a fim de trazer uma reflexão para as consequências das ações humanas e equilibrar o uso e disposição dos bens essenciais para que as outras gerações também possam usufruir.¹¹² Usualmente, está conectada ao uso e disposição dos bens ambientais, contudo, alguns direitos fundamentais também podem adotar como base a equidade, principalmente os direitos sociais que permitem que as pessoas não vivam na pobreza (minimamente, saúde, educação e trabalho).

A dimensão ética da sustentabilidade está centrada no íntimo de cada pessoa que procura ser solidário, age com empatia e adota ações positivas perante o seu semelhante, a sociedade e o meio ambiente, ou seja, ter uma vida ética é buscar pelo seu bem-estar, mas não prejudicar os outros indivíduos com as suas atitudes. Além disso, significa reconhecer a dignidade de todos, sem distinções de qualquer natureza.¹¹³ Nesse sentido, a CF/88 dispõe sobre a construção de uma sociedade solidária (artigo 3º, inciso III) e a garantia de igualdade formal e material para todos (artigo 5º, *caput*). A CRP também se refere a isso nos artigos 1º, 9º, alínea *e* e 13º, ao promover o bem-estar de todos e ao não admitir distinções de qualquer natureza entre os indivíduos.

Por fim, a última dimensão é a jurídico-política apoiada na proteção e no sentido de assegurar a eficácia a todas as demais dimensões da sustentabilidade e, principalmente, visa tutelar os direitos das gerações futuras. A sustentabilidade exige, nesse sentido, um conjunto de

¹¹¹ FREITAS, Juarez. (2016). p. 62-63.

¹¹² SUMMERS, James Kevin; SMITH, Lisa M. (2014). The role of social and intergenerational equity in making changes in human well-being sustainable. *AMBIO*. Suíça: Royal Swedish Academy of Sciences, v. 42. Disponível em: <<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/24402649>>. Acesso em 11 dez. 2017. p. 718-719.

¹¹³ FREITAS, Juarez. (2016). p. 64-67.

vertentes para soluções normativas concretizadoras. Nas palavras de António Leitão Amaro, estas soluções podem ser substantivas (impõem permissões ou proibições), adjetivas-institucionais (criação de órgãos e autoridades para fiscalização), adjetivas-procedimentais (criação de normas e procedimentos no âmbito administrativo e legislativo, assim como assegurar garantias processuais e transparência governamental).¹¹⁴ A partir disso, será possível dar maior concretude aos elementos que compõem a sustentabilidade. Ademais, a tutela jurídica compreende mecanismos como a ação popular, a ação civil pública, as ações de responsabilidade civil e as tutelas antecipativas para garantir que a sustentabilidade seja observada no comportamento estatal perante as medidas que adotar acerca do uso e disponibilidade dos bens jurídicos. Esta ideia também se aplica no comportamento social das empresas e dos cidadãos que devem gerir suas atividades e atos a partir das premissas do bem-estar e da preocupação com o futuro.

Como consequência dessas premissas, fala-se em uma nova aplicação do direito refletida na força normativa da Constituição, na expansão da sua jurisdição e no desenvolvimento de uma nova dogmática da sua interpretação. Em outras palavras, a Constituição além de ser um sistema baseado na unidade, ordem e harmonia¹¹⁵, também passou a ser utilizada como um filtro para interpretar outros ramos do direito (em especial o direito privado), para que este se compatibilize com os valores e fins permeados no texto constitucional.¹¹⁶

Em decorrência dessa nova abordagem interpretativa, as relações privadas tiveram um novo olhar para temas como a sustentabilidade e os direitos das futuras gerações, inclusive abrindo espaço para o controle atividade legislativa infraconstitucional. A relevância dessa questão aparece nos preâmbulos constitucionais, na utilização dos costumes, na observância da

¹¹⁴ AMARO, António Leitão. (2012). p. 422-423.

¹¹⁵ O Estado Constitucional passa por uma metamorfose do seu sistema, ou seja, o deslocamento de um caráter unitário para pluralista (abertura para diferentes teorias, interpretações e desenvolvimento); da plenitude à abertura jurisdicional (pluralismo das fontes do Direito); da coerência à argumentação (utilização da argumentação jusfundamental em razão do crescimento das antinomias). Em conclusão: “Impõe substituir a imagem piramidal, quer dizer, hierarquizada do ordenamento normativo, por um horizonte em que a totalidade do sistema se obterá pela intersecção de uma pluralidade e que, em conjunto, formarão um panorama do ordenamento jurídico bastante parecido a uma abóboda.” LUÑO, Antonio E. Pérez. (2012). p. 15-39.

¹¹⁶ BARROSO, Luis Roberto. (2017). p. 27 e 29. O marco histórico do processo de transformação do direito constitucional se iniciou na Europa após a Segunda Guerra Mundial a partir da Lei Fundamental de Bonn (1949) e a Constituição da Itália (1947), além da criação de suas Cortes Constitucionais. Em Portugal, ocorreu após sua redemocratização (1976) e no Brasil com o advento da Constituição Federal (1988). BARROSO, Luis Roberto. (2017). *Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito*. Disponível em: <<http://luisrobertobarroso.com.br/publicacoes/>>. Acesso em 04 set. 2017. p. 3-4.

herança cultural de um povo, nas garantias institucionais, nos dispositivos programáticos e no cumprimento dos objetivos e imposições.¹¹⁷

No âmbito constitucional, as temáticas da justiça intergeracional e da sustentabilidade aparecem quase que com exclusividade na esfera da proteção ambiental. Exemplo disso se encontra destacado nas disposições constitucionais da Alemanha, Polônia, Suécia, Bélgica, França, Estônia e Luxemburgo.¹¹⁸ A mesma preocupação se encontra inserida nos textos constitucionais de Portugal e do Brasil (com destaque para o artigo 66º, n.2, alínea *d* da CRP e o artigo 225 da CF/88). Portanto, a marca da intemporalidade se encontra presente nos dispositivos constitucionais e é um indício de abertura, na esfera jurídica, para abrigo da preocupação com a vida futura na Terra e com a garantia dos seus direitos para que tenham qualidade de vida na esfera jurídica. Em razão disso, “do que se tem cuidado desde as revoluções liberais até hoje não é apenas dos direitos de todos os homens e em todos os lugares, mas também dos direitos dos homens em todos os tempos”. Então há certeza de que os direitos fundamentais possuem limites relacionados com os direitos das gerações vindouras.¹¹⁹

¹¹⁷ SILVA, Jorge Pereira da. (2015). p. 424.

¹¹⁸ *Alemanha* - Article 20^a [Protection of the natural foundations of life and animals]: “Mindful also of its responsibility toward future generations, the state shall protect the natural foundations of life and animals by legislation and, in accordance with law and justice, by executive and judicial action, all within the framework of the constitutional order.” *Polônia* - Preâmbulo: “Obliged to bequeath to future generations all that is valuable from our over one thousand years' heritage, [...]” e Artigo 74 “Public authorities shall pursue policies ensuring the ecological security of current and future generations.” *Suécia* - Artigo 2: “The public institutions shall promote sustainable development leading to a good environment for present and future generations.” *Bélgica* - “Article 7bis: In the exercise of their respective competences, the Federal State, the Communities and the Regions pursue the objectives of sustainable development in its social, economic and environmental aspects, taking into account the solidarity between the generations.” *França* - Ao tratar sobre o meio ambiente: “In order to ensure sustainable development, choices designed to meet the needs of the present generation should not jeopardise the ability of future generations and other peoples to meet their own needs [...]” *Estônia* - Preâmbulo: “With unwavering faith and a steadfast will to strengthen and develop the state which embodies the inextinguishable right of the people of Estonia to national self-determination and which was proclaimed on 24 February 1918, which is founded on liberty, justice and the rule of law, which is created to protect the peace and defend the people against aggression from the outside, and which forms a pledge to present and future generations for their social progress and welfare [...]” *Luxemburgo* - “Article 11bis: The State guarantees the protection of the human and cultural environment, and works for the establishment of a durable equilibrium between the conservation of nature, in particular its capacity for renewal, and the satisfaction of the needs of present and future generations.” Além disso, Jorge Pereira Silva traz em detalhes as disposições constitucionais de diversos países acerca do tema. SILVA, Jorge Pereira da. (2015). p. 424-426.

¹¹⁹ SILVA, Jorge Pereira da. (2015). p. 428. ANDRADE, José Carlos Vieira de. (2012). p. 15. CANOTILHO, J. J. Gomes. (2010). p. 15.

2. AS DIMENSÕES NORMATIVA E JURISDICIONAL: UM CAMINHO PARA ESTRUTURAR A PROTEÇÃO DOS DIREITOS DAS GERAÇÕES FUTURAS

2.1 A positivação dos direitos das futuras gerações

A Constituição contempla valores presentes na comunidade que foram convertidos em valores jurídicos fundamentais, por isso, é considerada o *estatuto jurídico fundamental da comunidade política*. A partir disso, visualizam-se duas funções do texto constitucional: (a) função integradora – constrói a unidade política para encontrar um ponto de equilíbrio entre a complexidade social manifestada pelas diferentes ideias e interesses, e a necessidade de formação de uma ordem justa; (b) função conformadora – cabe à Constituição ordenar juridicamente a comunidade por meio de valores jurídico-políticos fundamentais, ou seja, regular a organização das relações sociais e o processo de integração política.¹²⁰

Por outra perspectiva, a Constituição cria limites para o governo e protege os assuntos políticos, isto é, declara o que pode e o que não pode ser formulado a nível político. Conforme coloca Jorge Miranda, a Constituição “vem a ser a expressão imediata dos valores jurídicos básicos acolhidos ou dominantes na comunidade política, a sede da ideia de Direito nela triunfante, o quadro de referência do poder político que se pretende ao serviço desta ideia, o instrumento último de reivindicação de segurança dos cidadãos frente ao poder.” Assim, o objetivo é proteger os cidadãos e, em decorrência disso, será a geração que a promulga ou o momento político vivenciado pelo país que traçarão o marco em destaque postulado na Lei fundamental.¹²¹

Diante disso, um texto constitucional prudente e assertivo busca interpretar o passado jurídico, mas também direcionar e condicionar o futuro, por meio de disposições que possam evoluir e serem transformadas, a fim de que não se tornem ultrapassadas. Com base nesses preceitos, a Constituição é uma produção jurídica intemporal e aberta, pois necessita se adaptar às modificações que ocorrem no país ao longo do tempo.¹²²

¹²⁰ VAZ, Manuel Afonso. (2012). *Teoria da Constituição: o que é a Constituição, hoje?* Coimbra: Coimbra Editora. p. 45-47.

¹²¹ CHATZIATHANASIOU, Konstantin. (2017). Constitutions as Chains? On the Intergenerational Challenges of Constitution-Making. *Intergenerational Justice Review*, v. 10, n. 1, parte II. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.24357/igjr.10.1.584>>. Acesso em 28 mar. 2018. p. 33. MIRANDA, Jorge. (2011). *Teoria do Estado e da Constituição*. 3 ed. Rio de Janeiro: Forense. p. 205.

¹²² Nas concepção de Jorge Miranda: “A Constituição, no entanto, Constituição aberta (Paulo Bonavides) para uma sociedade aberta (Karl Popper) e com um poder aberto (Georges Burdeau); a Constituição aberta ao pluralismo das ideias aos conflitos de interesses e até à mutação de valores, na permanência do essencial – a dignidade da pessoa humana.” MIRANDA, Jorge. (2011). p. 204. Para J. J. Gomes Canotilho, junto da ideia de Constituição como ordem aberta também surge a noção de Constituição como ordem quadro: “A Constituição pode e deve fixar não apenas uma estadalidade juridicamente conformada mas também

Nesse sentido, Manuel Afonso Vaz coloca a Lei fundamental como *ordem material, aberta, não estática, não hierárquica, pluralista e positiva*: (a) material e aberta – contempla valores fundamentais com a possibilidade de intervenção do Estado na sociedade para corrigir injustiças e criar condições para a igualdade social, sendo que os valores reproduzem a mutação social do período vivenciado; (b) não estática – o compromisso político se forma a partir das mudanças causadas pelas tensões sociais, então a Constituição deve estar pautada no princípio da revisibilidade em que “cada geração tem direito à sua Constituição”; (c) não hierárquica – não existe hierarquia de valores, em decorrência disso, são legítimas as soluções constitucionais derivadas da harmonização dos preceitos; (d) pluralista – em uma sociedade complexa não podemos colocar um valor como correto em detrimento de todos os demais; novamente, o sistema de valores é plural e não hierárquico; (e) positiva – a ordem de valores se refere a um consenso determinado na consciência jurídica da comunidade que fornece um ponto de partida para as soluções constitucionais.¹²³

A Constituição não é somente um texto, mais que isso, é um texto que deve ser interpretado e aplicado de acordo com a realidade e os valores culturais da sociedade em um período de tempo. O desafio é encontrar um ponto de equilíbrio, já que, de um lado, as disposições constitucionais devem ser abertas o suficiente para permitirem modificações na interpretação e, de outro lado, não podem prescindir da normatização. Assim, em que pese as Constituições brasileira e portuguesa, por exemplo, serem dotadas de rigidez – possuem um processo de criação ou alteração diverso das leis ordinárias que consagra limites específicos –, esta característica não pode significar um entrave para o desenvolvimento constitucional e a capacidade reflexiva para captar a realidade.¹²⁴

O tempo, portanto, pode ser considerado como parte relevante da hermenêutica, na medida em que aparece através da evolução dos fatos e valores compreendidos na realidade constitucional. Daí resulta a concepção de Constituição como herança: “a Constituição fundacional, não é contrato de gerações nem contrato entre gerações, embora disso se possa ir aproximando por interpretação e por revisão. É antes herança, e herança vinculada, que as gerações novas recebem e que aceitam ou repudiam, reformulam ou põem em causa”.¹²⁵

estabelecer princípios relevantes para uma sociedade aberta bem ordenada. Nesse sentido, a Constituição define, por exemplo, os princípios fundamentais da família (CRP, art. 67.º), as dimensões essenciais do direito de e à propriedade (CRP, art. 62.º), os princípios estruturantes de ordem económica (CRP, art. 80.º).” CANOTILHO, J. J. Gomes. (2003). p. 1436.

¹²³ VAZ, Manuel Afonso. (2012). p. 69-71.

¹²⁴ VAZ, Manuel Afonso. (2012). p. 52-54 e 72-73.

¹²⁵ VAZ, Manuel Afonso. (2012). p. 158-159. TELES, Miguel Galvão. Temporalidade jurídica e Constituição. In: MIRANDA, Jorge. (org). (2000). *20 anos da Constituição de 1976*. Boletim da Faculdade de Direito. Coimbra: Coimbra Editora, n. 46, fev. p. 44-45, 53. Sobre o tempo, a Constituição e os direitos fundamentais: GOMES,

Por isso, o estabelecimento de limites materiais não deseja vincular as gerações futuras a decisões irreversíveis adotadas pela geração atual, pelo contrário, retira a disponibilidade de alguns domínios das mãos da geração presente, com o intuito de resguardar as opções, a qualidade e o acesso dos bens essenciais para promover a justiça intergeracional.¹²⁶ Nesse contexto, a tarefa jurídica¹²⁷ diante das gerações vindouras visa reafirmar a responsabilidade, através da formação de parâmetros com o intuito de conduzir a atuação governamental para estabelecer um dever de proteção sólido. Dessa forma, para viabilizar uma visão *forte*¹²⁸ da sustentabilidade, aliada com os demais princípios já expostos, sugere-se a formação de um projeto de positivação constitucional para proteção dos direitos das gerações futuras.

Atualmente existem três tipos de cláusulas referentes à ética para o futuro: as cláusulas gerais para a justiça intergeracional que geralmente são expressas nos preâmbulos das Constituições; as cláusulas de justiça geracional ecológica que referem a sustentabilidade e o desenvolvimento sustentável como vetores a serem observados; e as cláusulas de justiça geracional financeira que se referem, na grande parte das vezes, aos planos orçamentais e aos limites financeiros, mas sem expressar a palavra «geração». Entretanto, essas previsões possuem falhas, pois estabelecem somente um objetivo estatal, sem formar um direito público; ademais, este objetivo é muito vago, eis que não obriga nenhum Poder a considerá-lo na execução das suas atividades; e, por fim, as demandas são indeterminadas, já que não é possível extrair um nível de proteção a partir dessas disposições.¹²⁹

Dessa forma, o objetivo deste tópico consiste em apresentar melhorias às previsões da CF/88 e da CRP que já existem e/ou construir uma abordagem constitucional que contemple a proteção dos direitos das gerações futuras, a fim de dar maior concretude e definição a este dever estadual. Para isso, partimos da concepção acima exposta por Jörg Tremmel com três concepções para fortalecer disposições relacionadas à proteção geral, ao direito ambiental e ao direito financeiro.¹³⁰

Carla Amado. (org.) (2012). *V Encontro dos Professores Portugueses de Direito Público*. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Disponível em: <<https://www.icjp.pt/publicacoes/pub/1/3782/view>>. Acesso em 20 abr. 2018.

¹²⁶ MACHADO, Jónatas. Nós o “povo português”: continuidade intergeracional e princípios de justiça. In: MIRANDA, Jorge. (org.) (2000). p. 76.

¹²⁷ No capítulo 3 iremos referir a necessidade da modificação das políticas públicas e da responsabilização do Estado através de uma tarefa política e uma tarefa jurídica.

¹²⁸ Uma visão forte da sustentabilidade visa a “preservação de bens específicos – e insubstituíveis – considerados essenciais para conservação das possibilidades de autodeterminação das gerações futuras”. MORENO, Natália de Almeida. (2015). p. 47.

¹²⁹ TREMMEL, Jörg. (2006). p. 190 e 204. Adiante o autor realiza um comparativo entre diversos textos constitucionais e as previsões acerca das gerações futuras (Tabelas 10.1, 10.2 e 10.3 – p. 192-197).

¹³⁰ Estabelecer um modelo que seja aplicado nos textos constitucionais de todos os Estados seria utópico, pois cada país possui uma Constituição formulada com base em preceitos específicos e objetivos fundamentais

i) Inicialmente, em relação às *cláusulas gerais* o propósito é trazer a proteção dos direitos das gerações futuras para os objetivos ou tarefas fundamentais do Estado de forma explícita. A justificativa para esta ideia advém do fato de que os objetivos da República: (a) são compromissos estatais voltados para o fomento da cooperação e da solidariedade na sociedade através de políticas públicas específicas; (b) são metas para todo o sistema com força imediata e eficácia vinculante em relação ao seu conteúdo; (c) e são diretrizes gerais que perduram no tempo para orientar a atuação de cada governo independentemente do plano de ação de cada governante.¹³¹

Junto disso, conforme colacionaremos no capítulo 3, é imprescindível que a formulação das políticas públicas seja modificada para contemplar um planejamento com base na equidade intergeracional. Por isso a atividade legislativa é indispensável na criação de um caminho para o sucesso da Administração Pública, pois elabora soluções visando a segurança e a previsibilidade das atividades governamentais através da lei constitucional. Logo, a concatenação das ações administrativas com as tarefas fundamentais do Estado concebe um regime responsável e responsabilizável, em que o interesse público é posto em primeiro lugar e boas decisões são tomadas. Em outras palavras, reafirma-se a posição de que as políticas públicas “possuem um vínculo de Estado (resultante de uma atividade impessoal, objetiva, isonômica, democrática) e não de Governo (com raiz e fundamentos ideológicos subjetivos que não se coadunam, necessariamente, com o agir conforme os estritos valores e deveres do detentor do ônus público)”.¹³²

Dessa forma, inserir no texto constitucional uma alínea que contemple as gerações vindouras reafirma o compromisso estatal na construção de um futuro bom, tanto para a nossa geração quanto para as gerações que virão, por meio de políticas que conformem essa posição. Portanto, em primeiro lugar, passar a cláusula geral para um artigo fundante das premissas da atuação estatal dá maior concretude à proteção dos direitos das gerações vindouras, eis que o disposto geralmente se localiza no preâmbulo da norma constitucional que é somente um diretriz para a elaboração da Constituição, sem nenhuma força obrigatória.

variados. Por isso, os projetos de artigos apresentados neste trabalho visam mostrar como é viável que o Poder Constituinte atue de modo positivo para incorporar, pelo menos, algum dos elementos aqui expostos, dando como exemplo a aplicação no Brasil e em Portugal.

¹³¹ FRANÇA, Phillip Gil. (2013). Objetivos fundamentais da República, escolhas públicas e políticas públicas: caminhos de concretização dos benefícios sociais constitucionais. *Revista do Instituto do Direito Brasileiro*, ano 2, n. 9. Lisboa: Universidade de Lisboa. Disponível em: <<http://cidp.pt/revistas/ridb/2013>>. Acesso 31 mar. 2018. p. 9407-9408, 9411-9412, 9418.

¹³² FRANÇA, Phillip Gil. (2013). p. 9411-9412, 9413-9414..

Em segundo lugar, a fundamentação para a criação da cláusula geral de justiça intergeracional deriva da concepção de Edith Brown Weiss. Os direitos das gerações vindouras são protegidos por meio de três compromissos – acesso, qualidade e conservação dos bens comuns – e, mais que isso, são considerados direitos planetários, já que não atingem um indivíduo determinado, mas sim a coletividade como um todo (toda a geração é atingida pelos atos humanos e não algumas pessoas individualmente). Nesse sentido, seria possível introduzir na CF/88 uma alínea que preveja estes princípios, ou seja, propõe-se a inserção da alínea V no o artigo 3º com a seguinte redação: “Artigo 3º - Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: V – garantir a sustentabilidade e a proteção dos direitos fundamentais em benefício das gerações atuais e futuras.”

Por sua vez, o artigo 9º da CRP possui mais traços que levam em consideração várias gerações, principalmente, nas alíneas *d* / *e* que fazem referência ao povo português. Assim, ao invés de elaborar uma nova alínea, poderíamos apenas inserir explicitamente os temas que permeiam a equidade intergeracional, ou seja, na alínea *b*: “Garantir os direitos e liberdades fundamentais e o respeito pelos princípios do Estado de direito democrático *de modo intergeracional*.” Da mesma forma, na alínea *g* poderíamos inserir: “Promover o desenvolvimento harmonioso *e sustentável* de todo o território nacional, tendo em conta, designadamente, o carácter ultraperiférico dos arquipélagos dos Açores e da Madeira;”.

Estas duas propostas são baseadas na Declaração sobre as Responsabilidades das Gerações Presentes em relação às Gerações Futuras da UNESCO que prevê o desenvolvimento sustentável como diretriz para manter a qualidade e a integridade do meio ambiente e, de igual modo, que estabelece o desenvolvimento como equitativo, sustentável e universal.¹³³ Conclui-se, deste modo, que um dos meios para fortalecer as cláusulas de justiça intergeracional nos textos constitucionais advém: da mudança da posição normativa da cláusula geral, a fim de se consagrar dentro do rol que orienta toda a atuação do Estado na condução das políticas públicas; e do fundamento desta nova posição na sustentabilidade e na equidade dos direitos fundamentais para todas as gerações.

ii) Em seguida, em relação às *cláusulas ambientais* podemos ir mais além e determinar com mais especificidade as formas de proteção dos direitos ecológicos, por meio de direitos, princípios e instrumentos processuais, tendo em vista que a devastação do meio ambiente é um

¹³³ UNESCO. (1997a). *Declaration on the Responsibilities of the Present Generations Towards Future Generations*. Disponível em: <http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13178&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html>. Acesso em 24 mar. 2018. [sem página]

dano de longo alcance temporal e territorial. É um tema de grande preocupação, pois até agora os esforços da comunidade internacional não têm gerado os progressos esperados e o legado das gerações sucessoras à nossa não está mais garantido; dessa forma, as mudanças climáticas obrigam a humanidade a modificar as políticas costumeiras para fazer mudanças radicais, mas absolutamente necessárias.¹³⁴

Este cenário permite a exploração de políticas legais e de ferramentas que abordem obrigações em favorecimento das gerações vindouras. Nessa perspectiva, Jörg Tremmel propõe o seguinte artigo a ser introduzido nas Constituições da Alemanha e da África do Sul:

Article: Protection of the Ecologic Rights of Succeeding Generations

(1) The state protects the rights and interests of succeeding generations within the bounds of the constitutional order through the legislative and according to law through the executive and the jurisdiction. (2) It guarantees that harmful substances will pollute nature, soil, air, water and the atmosphere only to the extent to which they can decompose due to their natural regenerative capabilities in the respective time period. (3) It guarantees that renewable resources are not exploited to a greater extent than they are capable of renewing themselves. Non-renewable raw materials and energy resources must be used as economically as possible by a justifiable expenditure. (4) It guarantees that no sources of danger are constructed which could lead to harm that cannot be undone or only undone by unjustifiable expenditure. (5) It guarantees that the existing variety of fauna and flora as well as ecological systems is not diminished by human activity. (6) Offences against paragraphs 2 and 5 are allowed when they are compensated for by a quantitatively and qualitatively comparable compensation abroad.¹³⁵

A justificativa para a construção deste artigo advém do fato de que a abordagem ampla da sustentabilidade é muito utilizada nos textos constitucionais, mas não é muito precisa e dá bastante liberdade aos três Poderes para interpretarem a norma conforme os seus interesses do momento. Então o ideal é refinar e dar mais concretude para termos uma abordagem mais específica da sustentabilidade através de elementos que norteiem a atuação legislativa, executiva e judiciária diante dos casos que se apresentam com o passar dos anos.¹³⁶

¹³⁴ AGULE, Rebecca. *et al.* (2008). *An Environmental Right for Future Generations*. International Human Rights Clinic and Science, Environmental Health Network. The International Human Rights Clinic at Harvard Law School, novembro. Disponível em: <<http://hrp.law.harvard.edu/areas-of-focus/human-rights-the-environment/>>. Acesso em 29 mar. 2018. p. 7. WESTON, Burns H.; BACH, Tracy. (2009). *Recalibrating the Law of Humans with the Laws of Nature: Climate Change, Human Rights, and Intergenerational Justice*. Vermont Law School Research Paper, n. 10. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1443243>>. Acesso em 30 mar. 2018. p. 14.

¹³⁵ TREMMEL, Jörg. (2006). p. 205.

¹³⁶ TREMMEL, Jörg. (2006). p. 206.

Através dessa proposta o Estado protegeria os direitos das gerações subsequentes observando os limites constitucionais diante dos três Poderes. Nomeadamente, há uma preocupação com a sustentabilidade dos atos humanos, a fim de que substâncias nocivas, recursos não renováveis e fontes de perigo não sejam utilizados: caso não haja capacidade regenerativa ou compensativa; se não observarem a economicidade; se puderem resultar em um dano irreversível; e se não puderem manter a diversidade da fauna e da flora. Ademais, o dispositivo constitucional utiliza os princípios da prevenção e da precaução como norteadores dos deveres do Estado para uma atuação cautelosa e para fazerem uma avaliação adequada entre as atividades potencialmente nocivas, os seus efeitos e os estudos científicos sobre o tema.

Outra proposta interessante foi construída pelo Programa de Direitos Humanos da Universidade de Harvard através de um modelo constitucional e um modelo estatutário que buscam suprir as falhas das previsões legais acerca da proteção ambiental. Nesse contexto, promove um relatório detalhado com diversas disposições que considera relevantes para proteger os direitos para as gerações futuras. O primeiro artigo toca alguns pontos em comum com a proposta de Jörg Tremmel, mas dá um passo a mais ao determinar recursos específicos a serem protegidos.

Deste modo, dispõe que as atuais e as futuras gerações possuem direito a um ambiente ecologicamente equilibrado que consiste, dentre outros elementos, em um ar limpo, uma água pura, um clima seguro e uma liberdade frente a exposição indesejada de produtos tóxicos, químicos ou contaminantes. Em seguida coloca que o direito ao meio ambiente equilibrado é auto executável e deve ser ponderado junto com os demais direitos fundamentais; que os indivíduos ou os grupos de indivíduos que tenham seu direito ambiental violado possam buscar reparações; e que, no caso de demandas que atinjam toda a população ou as gerações futuras, o Procurador Geral do Estado seria responsável pela aplicação do disposto.¹³⁷ O segundo artigo proposto por este Programa trata, por sua vez, da responsabilidade ambiental do Estado:

The State holds its natural resources in trust for its people and has the duty to use its powers to conserve, protect, and improve these resources for the benefit of present and future generations. In furtherance of this duty, the State shall take a precautionary approach to the use of natural resources and the development and proliferation of new technologies.¹³⁸

¹³⁷ AGULE, Rebecca. *et al.* (2008). p. 10.

¹³⁸ AGULE, Rebecca. *et al.* (2008). p. 13.

A concepção desta disposição não traz recursos específicos a serem protegidos, mas sim visa a conservação, a proteção e o aperfeiçoamento de um ambiente limpo de maneira geral. Assim, os esforços governamentais são concentrados para fortalecer a conservação da qualidade ambiental, conforme proposto por Edith Brown Weiss. Este objetivo é perseguido por meio de duas abordagens: a confiança pública (que veremos a seguir) e a precaução (que veremos no capítulo seguinte).

A *public trust statute* possui grande destaque nos Estados Unidos ao tratar da relação do Estado com os recursos hídricos e os cidadãos. Em poucas palavras, o Estado detém as águas navegáveis em sua confiança e permite o uso pelos indivíduos, ou seja, a água é um recurso público, indivisível e gratuito que pode ser utilizada por todos sem custos (exceto captação, transporte, tratamento e destinação), mas sem poder ser dividida ou vendida. Entretanto, esta doutrina vem sendo ampliada pelos tribunais para alcançar outros temas relacionados com o meio ambiente, a exemplo, a caça e a poluição.^{139 140}

Esta doutrina derivada da *common law* traz deveres governamentais visando a proteção de recursos naturais para o bem-estar e a sobrevivência das atuais e futuras gerações. Dessa forma, o Estado detém os recursos naturais a partir da confiança depositada pela sociedade no governo, o que fundamenta a base legal para limitar as ações privadas que exploram recursos públicos de forma indeterminada e para gerir os recursos no âmbito público, já que possui um papel de agente fiduciário.¹⁴¹

Basicamente, a *public trust* pode ser considerada um meio para a valorização dos recursos ambientais em detrimento da exploração privada. Esta perspectiva pode parecer complicada diante da economia mundial que avança em direção ao crescimento a qualquer custo e ao incentivo à propriedade privada, entretanto, colocar o Estado como guardião dos recursos se mostra muito mais coerente e sustentável diante de uma análise a médio e a longo

¹³⁹ SCANLAN, Melissa Kwaterski. (2000). The Evolution of the Public Trust Doctrine and the Degradation of Trust Resources: Courts, Trustees and Political Power in Wisconsin. *Ecology Law Quarterly*, v. 27, n. 135. Disponível em: <<https://doi.org/10.15779/Z38MP17>>. Acesso em 11 abr. 2018. p. 137. RIBAS, Giovanna Paola Primor. (2016). O tratamento jurídico dos recursos hídricos no Brasil e nos Estados Unidos da América. *Revista Veredas do Direito*. Belo Horizonte, v. 13, n. 27, set./dez. Disponível em: <<http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/838>>. Acesso em 11 abr. 2018. p. 182.

¹⁴⁰ O professor Richard Frank traz uma perspectiva jurisprudencial do tema: FRANK, Richard M. (2012). The Public Trust Doctrine: Assessing Its Recent Past & Charting Its Future. *UC Davis, Law Review*. University of California, v. 45, n. 3, fev. Disponível em: <<http://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/davlr45&i=671>>. Acesso em 11 abr. 2018. Ao comparar o tratamento legal dos recursos hídricos no Brasil e nos EUA, Giovanna Ribas refere que ambos os países consideram a água como direito difuso e “os *water rights* conferem direitos de uso, mas não transmitem qualquer título de direito real no tocante à água”. RIBAS, Giovanna Paola Primor. (2016). p. 182.

¹⁴¹ WESTON, Burns H.; BACH, Tracy. (2009). p. 42-43 e 78.

prazo. Esta é a concepção defendida pela Vermont Law School Climate Legacy Initiative na sua Recomendação n. 01:

[...] the public trust doctrine, with government serving as trustee on behalf of the citizenry, has been the most enduring and is part of the common law in most of the fifty U.S. states. As noted above, the doctrine stands for the principle that government holds the resources of the earth in trust for the benefit of everyone within its jurisdiction. This is conceived as an affirmative responsibility of government to manage these resources for the long-term benefit of the public.¹⁴²

Assim, permite-se que o Estado gerencie os bens comuns do povo por intermédio da responsabilidade fiduciária. Os bens públicos não pertencem ao Poder Público, ele apenas os administra para que sejam tomadas decisões responsáveis, transparentes e sustentáveis, com o intuito de proteger a vida das presentes e futuras gerações e de evitar a degradação ou a extinção dos recursos ambientais.¹⁴³

Diante do exposto, verifica-se que as duas abordagens analisadas trazem uma concepção concisa e fundamental para inserir nos textos constitucionais. Com isso, mais um passo é dado em direção à proteção e ao respeito dos recursos ambientais através de um panorama estendido no tempo que vise tanto as atuais quanto as futuras gerações. Especificamente na CF/88 e na CRP já existem alguns artigos que contemplam alguns pontos semelhantes aos expostos neste trabalho: (a) o artigo 225, *caput* da CF/88 refere que o meio ambiente é um bem comum do povo e que o Poder Público e a coletividade devem defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações; (b) o parágrafo primeiro do artigo 225 da CF/88 traz uma série de deveres para o Poder Público, a fim de resguardar o meio ambiente; (c) o artigo 66º, n. 2 da CRP traz diversas alíneas que orientam a atuação do Estado para alguns pontos sensíveis como a poluição, o ordenamento do território e o aproveitamento dos recursos naturais, por exemplo.

Apesar dessas previsões serem um ótimo início para a proteção dos recursos ambientais, há necessidade de apurar algumas dessas disposições para contemplarem o princípio da prevenção e da precaução com maior densidade. Com isso em mente, poderíamos inserir um novo artigo na CF/88 que desse destaque especificamente aos direitos das gerações futuras:

¹⁴² RAFFENSPERGER, Carolyn. *et al.* (2009). CLI recommendation no. 1: define and develop a law of the ecological Common for present and future generations. *Vermont Law School Climate Legacy Initiative*. Disponível em: <<http://sehn.org/commons/>>. Acesso em 11 abr. 2018. p. 7.

¹⁴³ RAFFENSPERGER, Carolyn. *et al.* (2009). p. 12 e 15.

“Artigo 225-A - O Poder Público através dos três Poderes protege os direitos e interesses das gerações vindouras por meio de: I – limitações ao uso de substâncias poluentes que não detenham capacidade regenerativa; II – limitações ao uso de recursos renováveis para que não sejam explorados indefinidamente e ponham em risco a sua capacidade de regeneração; III – projetos que visem a conservação da fauna e da flora, junto da manutenção da biodiversidade; IV – projetos que tenham como escopo a educação ambiental voltada para a sustentabilidade das atividades públicas e privadas.”

Na CRP, por seu turno, sugere-se a inclusão do termo futuras gerações no texto do artigo 66º, n. 1: “Todos têm direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender *para as presentes e as futuras gerações.*” Deste modo, não restaria dúvida de que os indivíduos e o Poder Público devem tomar decisões que objetivem a proteção do meio ambiente a longo prazo. Além disso, sugere-se a inclusão de uma alínea no artigo 66º, n. 2: “i) Assegurar que as políticas públicas sejam pautadas pela sustentabilidade.”

A partir dessas sugestões, conseguimos trazer elementos das propostas de Jörg Tremmel e do Programa da Universidade de Harvard para os sistemas constitucionais brasileiro e português, a fim de que sejam refinados e melhorados os artigos já existentes. Nesse sentido, os direitos das gerações futuras e a sustentabilidade são colocados como valores constitucionais explícitos e vinculantes, fazendo com que haja a transformação do pensamento ético e jurídico-político para adotar um desenvolvimento durável, resiliente e socialmente justo.¹⁴⁴

iii) Por fim, as *cláusulas no âmbito financeiro* também se revelam como um tema complexo e desafiador, pois a modificação de qualquer elemento desta natureza tem grandes impactos na economia. Junto a isso, a dívida pública pode ser considerada um dos problemas cruciais da Administração Pública de muitos países. O mundo ocidental tem visto a dívida pública crescer persistentemente desde a década de 70 do século passado, com grande intensidade na sequência da crise financeira de 2008. Este crescimento levou a dívida pública a passar de 25% do PIB em 1970 nos países da zona do Euro para 90% do PIB em 2015. Fato este deu espaço para o chamado *Estado da dívida*.¹⁴⁵

Eduardo Paz Ferreira coloca que não é possível ignorar o impacto que a dívida representa na gestão financeira saudável. Ademais, a dívida pública é sempre posta como um fator de injustiça dentro do cenário intergeracional, eis que as decisões financeiras têm reflexos nas gerações futuras por alterarem a distribuição de recursos disponíveis e por modificarem o

¹⁴⁴ FREITAS, Juarez. (2016). p. 119.

¹⁴⁵ SANTOS, José Albano. A dívida pública como problema intergeracional. In: SILVA, Jorge Pereira da; RIBEIRO, Gonçalo de Almeida. (coord.) (2017). p. 226.

comportamento dos agentes econômicos que repercutem no montante e na composição do patrimônio que será transmitido a outras gerações. Em outras palavras, se os problemas financeiros não forem resolvidos no período dos nossos dias, o futuro das demais gerações estará comprometido.¹⁴⁶

Nos últimos anos, o legislador tem vindo a acautelar os interesses do futuro e, por isso, surge esta tendência de incorporar limitações relacionadas aos gastos públicos nos textos constitucionais. Na CF/88 existe a determinação da competência para legislar acerca dos limites para a dívida pública e as operações de crédito (artigos 48, inciso XIV; 52, incisos VI, VII e IX). Entretanto, passou um longo período sem que o Senado Federal e o Congresso Nacional deliberassem sobre esses temas. Em 2000 isso mudou com a criação da Lei n. 101/2000 (LRF). Na CRP, o artigo 105º, §4º estabelece que a elaboração do orçamento deve prever as receitas necessárias para cobrir as despesas e obedecer ao recurso ao crédito público; e o artigo 161º, alínea *h* estabelece a competência da Assembleia da República para que o Governo contraia ou conceda empréstimos e realize operações de crédito.

Percebe-se que ambos os diplomas constitucionais optaram por não referir explicitamente a equidade intergeracional. A questão está longe de ser pacífica, por um lado, o Governo deseja agradar os seus eleitores e, muitas vezes, assume posições deficitárias para sustentar vantagens políticas; por outro lado, a estruturação de uma regra geral mecaniza o processo de juízo político. De qualquer modo, outros países optaram por regulamentar limites à gestão financeira: a Constituição da Polónia¹⁴⁷ possui um *travão à dívida* previsto no artigo 216, §5º; do mesmo modo, a Constituição Suíça¹⁴⁸ – após um amplo debate público – instituiu uma disposição que se preocupa com uma gestão financeira de longo prazo, a saber, o artigo

¹⁴⁶ SANTOS, José Albano. (2017). p. 226. FERREIRA, Eduardo Manuel Hintze da Paz. (1995). *Da dívida pública e das garantias dos credores do Estado*. Coimbra: Almedina. p. 69. FERREIRA, Eduardo Manuel Hintze da Paz. (2014). Dez pontos prévios ao debate sobre a reestruturação da dívida pública. *Conferência: A dívida pública*. Sala do Senado. Assembleia da República. Disponível em: <<https://www.parlamento.pt/ArquivoDocumentacao/Paginas/Coloquios-e-conferencias.aspx>>. Acesso em 14 abr. 2018. p. 45.

¹⁴⁷ Artigo 216, §5º: “It shall be neither permissible to contract loans nor provide guarantees and financial sureties which would engender a national public debt exceeding three-fifths of the value of the annual gross domestic product. The method for calculating the value of the annual gross domestic product and national public debt shall be specified by statute.”

¹⁴⁸ Artigo 126: “(1). The Confederation shall maintain its income and expenditure in balance over time. (2). The ceiling for total expenditure that is to be approved in the budget is based on the expected income after taking account of the economic situation. (3). Exceptional financial requirements may justify an appropriate increase in the ceiling in terms of paragraph 2. The Federal Assembly shall decide on any increase in accordance with Article 159 paragraph 3 letter c. (4) If the total expenditure in the federal accounts exceeds the ceiling in terms of paragraphs 2 or 3, compensation for this additional expenditure must be made in subsequent years. (5). The details are regulated by law.”

126; e a Constituição Alemã¹⁴⁹ dispõe de um limite ao endividamento no artigo 115, §1º e 2º. Em Portugal existem duas normas que tratam da salvaguarda da equidade entre gerações: o artigo 13º da Lei n. 151/2015 (LEO) e o artigo 9º da Lei n. 73/2013 (Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais).¹⁵⁰

O que podemos extrair dessas previsões legais é a preocupação com o endividamento público desregulado que afeta negativamente a presente geração em relação à garantia dos direitos fundamentais, à imposição da separação dos poderes e à democraticidade dos sistemas de governo. Da mesma maneira, entendemos que os dispositivos normativos são essenciais para garantir o acesso das sucessivas gerações às oportunidades e à qualidade de vida que temos, principalmente porque estão em uma posição de desvantagem por não terem direito ao voto na escolha dos governantes. Assim, a geração atual possui legitimidade para questionar, no plano democrático, as decisões públicas; mas a geração futura depende da aceitação da responsabilidade ética pelos indivíduos hoje. Em resumo, não basta contar com a *boa vontade* da sociedade e dos governantes para protegerem o direito das gerações vindouras, é preciso adotar um tratamento justo, baseado na equidade e positivado em um diploma legal.¹⁵¹ Conforme assevera Jorge Pereira da Silva:

¹⁴⁹ Artigo 115, §1º: “The borrowing of funds and the assumption of surety obligations, guarantees, or other commitments that may lead to expenditures in future fiscal years shall require authorisation by a federal law specifying or permitting computation of the amounts involved.”

Artigo 115, §2º: “Revenues and expenditures shall in principle be balanced without revenue from credits. This principle shall be satisfied when revenue obtained by the borrowing of funds does not exceed 0.35 percent in relation to the nominal gross domestic product. In addition, when economic developments deviate from normal conditions, effects on the budget in periods of upswing and downswing must be taken into account symmetrically. Deviations of actual borrowing from the credit limits specified under the first to third sentences are to be recorded on a control account; debits exceeding the threshold of 1.5 percent in relation to the nominal gross domestic product are to be reduced in accordance with the economic cycle. The regulation of details, especially the adjustment of revenue and expenditures with regard to financial transactions and the procedure for the calculation of the yearly limit on net borrowing, taking into account the economic cycle on the basis of a procedure for adjusting the cycle together with the control and balancing of deviations of actual borrowing from the credit limit, requires a federal law. In cases of natural catastrophes or unusual emergency situations beyond governmental control and substantially harmful to the state’s financial capacity, these credit limits may be exceeded on the basis of a decision by a majority of the Bundestag’s Members. The decision has to be combined with an amortisation plan. Repayment of the credits borrowed under the sixth sentence must be accomplished within an appropriate period of time.”

¹⁵⁰ PEREIRA, Paulo Trigo. (2013). Equidade intergeracional, dívida pública e Constituição. *Estudos de Homenagem a João Ferreira do Amaral*. Coimbra: Almedina. Disponível em: <<https://trigopereira.pt/publicacoes/artigos-cientificos/>>. Acesso 14 abr. 2018. p. 898-903. ANDRADE, Fernando Rocha. (2012). A limitação constitucional do défice orçamental e sua circunstância. *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Anibal de Almeida*. Coimbra: Coimbra Editora. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10316/24463>>. Acesso em 14 abr. 2018. p. 2.

¹⁵¹ SILVA, Jorge Pereira da. (2017). p. 95-96. Nesse sentido, destaca-se a análise: ARAÚJO, Fernando. *et al.* (2013). Será a imposição de limites ao défice orçamental e à dívida pública compatível com o estado social? *Direito & Política*. Loures: Diário de Bordo, n. 3, abr./jun. p. 94-125.

Num mundo cada vez mais imprevisível, não é possível garantir que as gerações oneradas com os custos das obras, dos investimentos e das políticas que pusemos em marcha irão pensar e sentir como nós. Num mundo em que a única certeza é a permanente mudança, ainda quando as intenções presentes sejam as melhores, as gerações futuras parecem ter pelo menos o direito de exigir uma especial prudência e uma particular probidade nas decisões que as vão sobrecarregar.¹⁵²

Nesse sentido, Jörg Tremmel propõe algumas mudanças no cenário constitucional alemão para melhorar os artigos 20, alínea *b*, 109 e 115.¹⁵³ Apesar de ter um contexto político bem específico, podemos aproveitar as suas discussões para dar mais profundidade ao debate no Brasil e em Portugal, por exemplo. Portanto, é fundamental incluir a sustentabilidade como princípio basilar do orçamento e das finanças públicas em geral, a nível constitucional ou a nível infraconstitucional.

Adotando este pensamento diante do trato do Poder Público com as questões de Estado, a política orçamental precisa adotar uma abordagem de longo prazo, tendo em vista que as decisões feitas em um curto período geram impactos e condicionam o futuro. O Poder Público despertará para uma realidade que alia as finanças públicas com a sustentabilidade ao adotar: (a) um orçamento do Estado mais rigoroso para levar em conta os riscos de longo prazo de modo detalhado e transparente; (b) a sustentabilidade como determinante para efetivar as restrições orçamentais em uma perspectiva a médio e a longo prazo; e, a curto prazo, conseguir cumprir com os compromissos assumidos.¹⁵⁴ Basicamente, a tomada de decisão a nível financeiro terá como premissa o equilíbrio entre as necessidades a curto prazo e a capacidade de salvaguardar o atendimento das necessidades de longo prazo.

¹⁵² SILVA, Jorge Pereira da. (2017). p. 98.

¹⁵³ O autor sustenta que o artigo 115 da Constituição Alemã é absolutamente necessário, mas que ainda não é o ideal, pois entende que o governo aplica a cláusula de exceção em casos que não se revelam como perturbação na ordem econômica. Por isso, propõe que o Banco Central avalie se efetivamente há um cenário que justifique a recessão, nesse sentido, acredita que a dívida somente pode exceder a soma de investimento quando se trata da defesa nacional, da tensão entre Estados e de sérios desastres naturais ou acidentes particularmente graves. Ademais, em relação aos investimentos, entende que deva existir uma disposição constitucional que os limite a dois terços do valor das novas dívidas, a fim de que a situação possa ser reversível caso o investimento não gere os efeitos positivos esperados. Em relação aos artigos 20 e 109, já existe um projeto sendo discutido entre um grupo de deputados para modificá-los e incluir o princípio da sustentabilidade e os interesses das futuras gerações. TREMMEL, Jörg. (2006). p. 208-211.

¹⁵⁴ SANTOS, Maria Cristina Flora. (2010). A sustentabilidade das finanças públicas a longo prazo: o papel da tributação ambiental. *Relatório de Doutoramento em Ciências Jurídico-Económicas*. Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. p. 4 e 7. AMADOR, João. *et al.* (2016). *Sustentabilidade da dívida pública: metodologias e discussões nas instituições europeias*. Occasional Papers. Lisboa: Banco de Portugal. Disponível em: <<https://www.bportugal.pt/papers/all/all/47>>. Acesso em: 20 abr. 2018. p. 6. No mesmo sentido: SCAFF, Fernando Facury. (2014a). Equilíbrio orçamentário, sustentabilidade financeira e justiça intergeracional. *Boletim de Ciências Económicas: homenagem ao Prof. Dr. António José Avelãs Nunes*. Coimbra: Universidade de Coimbra, tomo III, v. LVII.

Portanto, a inserção ou a melhoria das disposições existentes na CF/88 e na CRP são um ponto fulcral para uma efetiva mudança política, jurídica e social no tratamento das futuras gerações. A positivação de, pelo menos, uma das propostas acima expostas gerará benefícios de diversas formas. Em primeiro lugar, dá real importância e determinação do que se busca proteger e de quais são as obrigações da sociedade e do Estado perante as sucessivas gerações. Em segundo lugar, restringe o espaço dos futuros governantes para atenderem somente as demandas que são mais eficientes aos olhos dos eleitores e, faz com que eles detenham uma preocupação intergeracional perante temas ambientais e financeiros, por exemplo. E, por fim, o claro reconhecimento da equidade intergeracional e dos preceitos de desenvolvimento sustentável, precaução e prevenção auxiliam sobremaneira no exercício da função jurisdicional pelos Tribunais. A seguir, iremos tratar das decisões judiciais que abordam a temática intergeracional e abordam a equidade como fundamento para proteção dos direitos.

2.2 A jurisprudência e os instrumentos jurídicos que viabilizam a proteção dos interesses das gerações vindouras

Na seara jurisdicional, a preocupação com a dimensão intergeracional dos direitos nem sempre é destacada nos julgados. A partir de agora, iremos trazer alguns exemplos que demonstram as posições defendidas neste trabalho. Em primeiro lugar, os problemas intergeracionais estão mais ligados à evolução da proteção do direito ambiental a nível internacional e ao desenvolvimento deste direito como parte dos direitos humanos. A equidade intergeracional proposta por Edith Brown Weiss é uma forma de concretizar os princípios do desenvolvimento sustentável, da prevenção e da precaução, por isso, é utilizada como argumento na defesa da preservação dos bens ecológicos para as atuais e as futuras gerações. Os Tribunais, por sua vez, possuem um papel essencial para assegurar a execução e o cumprimento das normas, sendo o responsável por interpretá-las e ponderá-las diante de conflitos entre direitos. Tendo isso em mente, a seguir, analisamos algumas decisões emblemáticas e, ao final, colacionamos instrumentos jurídicos que podem auxiliar na defesa dos interesses das gerações vindouras.

i) No âmbito ambiental, talvez a demanda mais representativa acerca dos direitos das gerações futuras advenha de uma decisão do Supremo Tribunal das Filipinas no caso *Oposa vs. Secretary of the Department of Environment and Natural Resources*. O destaque acontece porque diversas crianças – representadas pelos seus pais – ajuizaram esta ação para que o Governo rescindisse contratos com empresas que realizavam extração de madeira, com a

arguição de que estas estariam ferindo o direito a um ambiente ecologicamente equilibrado, na medida em que os petionários e as sucessivas gerações não teriam acesso à diversidade da fauna e flora existente nas Filipinas se o desmatamento continuasse a ocorrer.¹⁵⁵ O réu, por sua vez, arguiu, dentre outros argumentos, que os autores não possuíam causa de ação. Entretanto, o Tribunal decidiu admitir a ação com base no seguinte fundamento:

Petitioners minors assert that they represent their generation as well as generations yet unborn. We find no difficulty in ruling that they can, for themselves, for others of their generation and for the succeeding generations, file a class suit. Their personality to sue in behalf of the succeeding generations can only be based on the concept of intergenerational responsibility insofar as the right to a balanced and healthful ecology is concerned.¹⁵⁶

Isso significa que a Suprema Corte reconheceu a legitimidade dos autores para ajuizarem a demanda em razão de atuarem como uma classe (uma coletividade que busca proteger os seus próprios interesses a nível ambiental, assim como os dos outros e os das gerações que virão).¹⁵⁷ Esta concepção decorre da responsabilidade intergeracional, isto é, existem obrigações planetárias que geram para todos o dever de preservar e o direito de gozar de um meio ambiente saudável, dessa forma, os bens naturais devem ser equitativamente acessíveis a todas as gerações (nascidas ou não); e existem direitos planetários aplicáveis coletivamente, independentemente do número ou da identificação dos membros que compõem o grupo.

Ademais, o direito internacional vê o princípio da solidariedade como um dever para o Poder Público em relação ao trato com o meio ambiente, pois gera segurança e bem-estar para a humanidade. Deste modo, reforçamos que a consagração desses pressupostos “acarreta limitações no agir humano, fazendo com que nem todos os atos sejam cobertos de legitimidade.” A partir disso, segue-se o rumo da igualdade de condições e de direitos para a

¹⁵⁵ SUPREME COURT OF REPUBLIC OF PHILIPPINES. *Oposa vs. Secretary of the Department of Environment and Natural Resources*. G.R. No. 101083, 30 de julho de 1993. Disponível em: <https://www.lawphil.net/judjuris/juri1993/jul1993/gr_101083_1993.html>. Acesso em 17 abr. 2018. [sem numeração de página]

¹⁵⁶ SUPREME COURT OF REPUBLIC OF PHILIPPINES. (1993). [sem numeração de página]

¹⁵⁷ SUPREME COURT OF REPUBLIC OF PHILIPPINES. (1993). [sem numeração de página]

presente e as futuras gerações.¹⁵⁸ Nota-se que a decisão do caso *Oposa* tem um sentido normativo muito importante ao revelar a proteção dos direitos das gerações futuras através de uma perspectiva jurídica que concretiza os preceitos éticos. Em outras palavras, mostra a real viabilidade da aplicação da equidade intergeracional a nível governamental e social com ênfase no princípio da solidariedade.

No Paquistão, um caso semelhante se destacou ao ser ajuizado por uma criança em defesa dos seus direitos, dos direitos dos demais e dos direitos das futuras gerações, tendo em vista que o Estado estava falhando na sua missão em proteger o meio ambiente e cumprir com as ações para minimizar os impactos das mudanças climáticas. É o primeiro caso desta natureza que traz como fundamentos a violação de direitos fundamentais e a doutrina da *public trust*. Ainda não foi proferida uma decisão pela Suprema Corte do Paquistão. De igual modo, nos Estados Unidos, um grupo de crianças e jovens juntamente com a organização Earth Guardians ajuizaram uma ação contra o governo pela violação de direitos fundamentais (vida, liberdade e propriedade) e por não proteger os recursos ambientais essenciais que o Estado possui em sua confiança. A ação ainda não foi julgada, mas poderá ter um desfecho muito interessante, já que o contexto político com a eleição do Presidente Donald Trump está passando por diversas reviravoltas, inclusive com a saída do país do Acordo de Paris.¹⁵⁹

Retornando ao caso *Oposa*, também o consideramos relevante por colocar o desenvolvimento sustentável em evidência e nos fazer pensar no conflito entre o desenvolvimento econômico e a capacidade ambiental de suportar os danos decorrentes das atividades públicas e privadas. Esta questão também é discutida pela Suprema Corte da Índia no caso *State of Himachal Pradesh vs. Ganesh Wood Products*, eis que a empresa buscava reformar uma decisão governamental, que proibia a continuidade da extração de árvores de khair, fundamentando seu pedido na liberdade de iniciativa na ordem econômica. Contudo, o entendimento que prevaleceu levou em conta a obrigação do Estado perante a sustentabilidade e a equidade como justificativa para a preocupação com o bem-estar e a segurança das gerações

¹⁵⁸ SILVA, Marcela Vitoriano e. (2011). O princípio da solidariedade intergeracional: um olhar do direito para o futuro. *Veredas do Direito*. Belo Horizonte, v. 8, n. 16, jul./dez. Disponível em: <<http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/179>>. Acesso em 19 abr. 2018. p. 123.

¹⁵⁹ SUPREME COURT OF PAKISTAN. *Ali vs. Federation of Pakistan*. 2016. Disponível em: <<http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/litigation/ali-v-federation-of-pakistan-supreme-court-of-pakistan-2016/>>. Acesso em 18 abr. 2018. [sem numeração de página]. U.S. DISTRICT COURT FOR DISTRICT OF OREGON. *Juliana vs. United States*. No. 17-71692. Disponível em: <<http://climatecasechart.com/case/juliana-v-united-states/>>. Acesso em 18 abr. 2018. [sem numeração de página]. Outras informações sobre esta ação: *Juliana v. U.S. - Climate Lawsuit*. Disponível em: <<https://www.ourchildrenstrust.org/us/federal-lawsuit/>>. Acesso em 18 abr. 2018.

vindouras.¹⁶⁰ Essas decisões vão de encontro com o princípio n. 03 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92) que trata justamente dessa relação: “O direito ao desenvolvimento deverá ser exercido por forma a atender equitativamente às necessidades, em termos de desenvolvimento e de ambiente, das gerações actuais e futuras.”¹⁶¹

Identicamente, o Supremo Tribunal Federal do Brasil decidiu em sede de *Medida Cautelar na Ação Declaratória de Inconstitucionalidade n. 3.540-DF* pela permanência do artigo 4º do Código Florestal¹⁶² que tratava sobre áreas de preservação permanente. Dentre os diversos argumentos analisados, há o reconhecimento da tensão entre o desenvolvimento nacional e a necessidade de preservação da integridade do meio ambiente. Entretanto, concluiu-se que o meio ambiente não pode ficar dependente de motivações de índole econômica, principalmente quando está expresso na CF/88 (artigo 170, inciso VI) que as atividades econômicas devem observar os princípios defensores do ambiente.¹⁶³ Junto a isso, há o reconhecimento do direito ambiental como direito de terceira dimensão que assiste a todo o gênero humano, em decorrência disso

[i]ncumbe, ao Estado e à própria coletividade, a presentes e futuras gerações, esse direito de titularidade coletiva e de caráter transindividual (RTJ 164/158-161). O adimplemento desse encargo, que é irrenunciável, representa a garantia de que não se instaurarão, no seio da coletividade, os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade, que a todos impõe, na proteção desse bem essencial de uso comum das pessoas em geral.¹⁶⁴

¹⁶⁰ SUPREME COURT OF INDIA. *State of Himachal Pradesh and others vs. Ganesh Wood Products and others*. AIR 1996 Supreme Court 149. Disponível em: <<https://www.ecolex.org/details/court-decision/state-of-himachal-pradesh-and-others-appellants-v-ganesh-wood-products-and-others-respondents-6a90d5e0-e02b-48b1-a7ba-5b2e76ddd9ea/>>. Acesso em 17 abr. 2018. PRESTON, Brian. (2005). The Role of the Judiciary in Promoting Sustainable Development: The Experience of Asia and the Pacific. *Asia Pacific Journal of Environmental Law*, v. 9, n. 2 e 3. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=1124804>>. Acesso em 17 abr. 2018. p. 55-56.

¹⁶¹ NAÇÕES UNIDAS. *Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em 17 abr. 2018.

¹⁶² Posteriormente, esta parte da legislação foi revogada, por isso, o processo foi extinto em 06/03/2015 em razão da perda superveniente do seu objeto. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Decisão monocrática na ADI 3.540-DF*. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2311268>>. Acesso em 19 abr. 2018.

¹⁶³ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Medida cautelar em ação declaratória de inconstitucionalidade n. 3.540-1 (DF)*. Tribunal Pleno. Julgado em 01/09/2005. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI%24%2ESCLA%2E+E+3540%2ENUME%2E%29+OU+%28ADI%2EACMS%2E+ADJ2+3540%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/bohplval>>. Acesso em 19 abr. 2018. p. 567.

¹⁶⁴ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. (2005). p. 529.

Ainda no âmbito do direito ambiental, o Supremo Tribunal do Quênia na ação *Mr Peter K Waweru vs. Republic of Kenya* tratou sobre a contaminação da água por esgoto. O caso passou de uma questão local para uma violação de direito consuetudinário internacional que abordou: (a) os princípios de desenvolvimento sustentável propostos na Declaração Rio-92; (b) o princípio da precaução presente no documento *Nosso futuro comum*; (c) e a confiança pública decorrente das leis municipais e da Constituição do Quênia que trazem dispositivos sobre a água, o meio ambiente, e o direito à vida. O Tribunal determinou a adoção de medidas para contenção dos danos e reparação ambiental, a fim de que as pessoas que viviam na região e os futuros residentes possam ser beneficiados com um ambiente limpo e preservado.¹⁶⁵ De um lado, se preocupou com a questão da contaminação da água através da equidade intrageracional:

Indeed the act of balancing the rights of the Kiserian town developers with those of their brethren living along downstream Kiserian River does involve the application of the principle intragenerational equity or environmental justice. Intragenerational equity involves equality within the present generation, such that each member has an equal right to access the earth's natural and cultural resources.¹⁶⁶

De outro lado, analisou que o desenvolvimento da cidade aumenta a produção de esgoto e, em consequência disso, aumenta os danos por contaminação do lençol freático, diminuindo a qualidade da água do rio. Esse ciclo de degradação ambiental atinge diretamente os princípios de equidade intergeracional – conservação, qualidade e acesso –, por isso, a geração atual tem a obrigação de preservar o lençol freático e o rio para as futuras gerações. O Tribunal explica com precisão: “Yes, the intergenerational equity obligates the present generation to ensure that health; diversity and productivity of natural resources are maintained or enhanced for the benefit of future generations. We observe that water tables and clean rivers are for this and future generations.”¹⁶⁷

Os efeitos desta decisão abriram um precedente importante na história do Quênia e pôde ser levado como exemplo para solução de outros conflitos entre direitos, notadamente, no que refere ao direito a um meio ambiente equilibrado, ao desenvolvimento econômico e à liberdade

¹⁶⁵ HIGH COURT OF KENYA. *Mr Peter K Waweru vs. Republic of Kenya*. Miscellaneous Civil Application 118, 2004; AHRLR 149 (KeHC 2006). Disponível em: <<http://www.globalhealthrights.org/wp-content/uploads/2013/02/HC-2004-Peter-Waweru-v.-Republic-of-Kenya.pdf>>. Acesso em 17 abr. 2018. [sem numeração de páginas] [parágrafos 25 a 40]

¹⁶⁶ HIGH COURT OF KENYA. (2004). [parágrafo 47]

¹⁶⁷ HIGH COURT OF KENYA. (2004). [parágrafo 48]

privada. Da mesma forma, demonstrou como as normas e os acordos internacionais podem auxiliar na resolução de lides no âmbito interno de cada país, dando efetivação à equidade intrageracional e intergeracional.

A Corte Internacional de Justiça também possui um papel de destaque quando se trata das gerações vindouras. Nomeadamente, o juiz Christopher Weeramantry era um grande defensor do meio ambiente e da equidade entre gerações, principalmente quando se tratava de casos envolvendo o uso de armas nucleares, sendo que a mais de dez anos atrás já referia acerca da necessidade de proteção e das obrigações do Estado em relação ao meio ambiente e às gerações futuras.¹⁶⁸

Atualmente, o juiz Cançado Trindade também demonstra relevante trabalho na área do direito ambiental internacional, dando ênfase aos princípios da prevenção e da precaução. Além disso, sustenta uma dimensão intertemporal projetada no *espaço* (através do relacionamento do ser humano com o sistema natural a que estão inseridos para que ajam com diligência e cuidado) e projetada no *tempo* (por meio de obrigações derivadas da relação dos seres humanos com os demais indivíduos do passado e do futuro), a fim de que haja a salvaguarda de todos os direitos, inclusive o direito ao desenvolvimento e o direito a um ambiente saudável.¹⁶⁹

ii) Apesar do enfoque ambiental ser o mais desenvolvido, também podemos tratar de outros direitos fundamentais em uma perspectiva intergeracional. A Corte Interamericana de Direitos Humanos julgou o caso *Bámaca Velásquez vs. Guatemala* em que o exército nacional estava destacado para combater uma guerrilha, sendo que capturava e colocava os guerrilheiros em prisões clandestinas para obter informações através de tortura física e psicológica. Dentre os prisioneiros, Bámaca Velásquez foi submetido à tortura em interrogatórios e, posteriormente, seu paradeiro se tornou desconhecido. Os juízes analisaram questões como o desaparecimento

¹⁶⁸ INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons. *Dissenting Opinion of Judge Weeramantry*. Data: 8 de julho de 1996. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/en/case/95>>. Acesso em 21 abr. 2018. p. 233. INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. Request for an Examination of the Situation in Accordance with Paragraph 63 of the Court's Judgment of 20 December 1974 in the Nuclear Tests (New Zealand v. France) Case. *Dissenting opinion by Judge Weeramantry*. Data: 22 de setembro de 1995. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/en/case/97>>. Acesso em 21 abr. 2018. p. 339-344. INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia). *Separate Opinion of Vice-President Weeramantry*. Data: 25 de setembro de 1997. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/en/case/92>>. Acesso em 21 abr. 2018.

¹⁶⁹ INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay). *Separate opinion of Judge Cançado Trindade*. Data: 20 de abril de 2010. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/en/case/135>>. Acesso em 22 abr. 2018. p. 159, 167-168. No mesmo sentido: Whaling in the Antarctic (Australia v. Japan: New Zealand intervening). *Separate opinion of Judge Cançado Trindade*. Data: 31 de março de 2014. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/en/case/148>>. Acesso em 22 abr. 2018.

forçado de pessoas, violações dos direitos à liberdade pessoal, à integridade física, à vida, ao reconhecimento da personalidade legal e às garantias processuais e legais.¹⁷⁰

O juiz Cançado Trindade proferiu um voto separado para aprofundar alguns pontos defendidos no julgamento: “a) el respeto a los muertos en las personas de los vivos; b) la unidad del género humano en los vínculos entre los vivos y los muertos; c) los lazos de solidaridad entre los muertos y los vivos; y d) la prevalencia del derecho a la verdad, en respeto a los muertos y a los vivos”.¹⁷¹

Através de uma visão transgeracional, o juiz coloca que a morte é uma questão importante para todas as gerações, as culturas e as religiões, sobretudo quando se trata do respeito pelos mortos (que tem até previsão nos códigos penais de diversos países). Além disso, a unidade da raça humana e o direito devem ser entendidos numa perspectiva temporal que abarca as gerações futuras, eis que “[n]adie osaría negar el deber que tenemos, los seres vivos, de contribuir a construir un mundo en que las generaciones futuras se vean libres de las violaciones de los derechos humanos que victimaron sus predecesores (la garantía de no-repetición de violaciones pasadas)”.¹⁷²

Isso significa que temos uma responsabilidade perante o futuro em prol do combate das violações de direitos humanos, a fim de que as pessoas que viverão a seguir não tenham que se deparar com os horrores vividos por nós. Nesse contexto, a solidariedade humana é fundamental para a construção de uma responsabilidade entre o passado, o presente e o futuro, com o intuito de proteger a vida, a liberdade e a integridade física de qualquer indivíduo em qualquer período de tempo, pois estes são bens essenciais e transgeracionais.

Por outro viés, a proteção desses direitos fundamentais se conecta diretamente à dignidade da pessoa humana ao tratar de temas que envolvem a reprodução, notadamente, “turismo biomédico, fertilização *in-vitro*, mães portadoras, diagnóstico genético pré-implantação e os bebé-medicamento, escolha do sexo e das características físicas, ações de nascimento indevido (*wrongful birth*) e de vida indevida (*wrongful life*)”.¹⁷³ Dentre os diversos temas que esta questão suscita optamos por trazer apenas uma decisão que trata sobre a

¹⁷⁰ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Bámaca Velásquez vs. Guatemala*. Serie C No. 70. Julgamento em 25 de novembro de 2000. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/CF/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=244>. Acesso em 25 abr. 2018. [sem numeração de página].

¹⁷¹ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. (2000). *Caso Bámaca Velásquez vs. Guatemala*. Serie C No. 70. *Voto razonado del juez A.A. Cançado Trindade*. Julgamento em 25 de novembro de 2000. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/CF/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=244>. Acesso em 25 abr. 2018. p. 2.

¹⁷² CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. (2000). p. 3 e 6.

¹⁷³ BOTELHO, Catarina dos Santos. (2015). p. 398-399.

personalidade do feto, eis que esta é um ponto chave para determinar todas as outras relacionadas com a reprodução humana e o aborto. No Acórdão n. 357/2009, o Tribunal Constitucional de Portugal enfrentou um pedido de indenização em decorrência da morte do nascituro em um acidente de carro. Apesar de não ter reconhecido o recurso por falta de pressuposto procedimental (definição do objeto de recurso), o voto vencido do juiz João Cura Mariano trouxe fundamentos para a interpretação da constitucionalidade do artigo 66º do Código Civil Português que não permite a concessão de personalidade jurídica ao nascituro, logo, “não permite que estes possam ser considerados titulares de qualquer direito antes do seu nascimento, incluindo o próprio direito à vida”.¹⁷⁴

Apesar disso, o juiz explica que é inegável que a vida intrauterina se encontra inserida numa etapa da vida humana e a sua inviolabilidade exige regulamentação normativa, medidas protetivas, intimações de abstenção, recurso a ações inibitórias e faculta a responsabilidade civil. Desse modo, é plenamente possível que a morte de um nascituro seja um dano indenizável, ou seja, “o critério normativo de que a morte de um nascituro concebido não é um dano indenizável deva ser considerada inconstitucional, por violação do disposto no artigo 24.º, n.º 1, da CRP”.^{175 176}

Esta decisão demonstra que a vida intrauterina tem proteção normativa e acarreta em medidas para sua efetividade, mesmo que não haja titularidade da personalidade jurídica. Assim, se destaca a importância da consciência dos atos dos indivíduos que, neste cenário, interferem diretamente na continuidade ou não de uma vida. Segundo explica Catarina dos Santos Botelho, “qualquer afetação das circunstâncias da concepção de uma vida humana poderá ter como consequência a modificação do ‘ser’ futuro de alguém”.¹⁷⁷

Todos os temas relacionados com a vida humana e com as pessoas ainda não-concebidas ou ainda não-nascidas são muito discutidas na doutrina¹⁷⁸ e ganharam mais destaque com a

¹⁷⁴ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PORTUGAL. *Acórdão n. 357/2009*. Processo n.º 969/08. Disponível em: <<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20090357.html>>. Acesso em 26 maio 2018. [sem página]

¹⁷⁵ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PORTUGAL. (2009). [sem página]

¹⁷⁶ No mesmo sentido é a decisão do Supremo Tribunal de Justiça quando tratou da indenização pelo nascimento indevido, em decorrência do erro médico ao avaliar os exames pré-natais que acabou por inviabilizar a possibilidade da grávida realizar um aborto, caso desejasse, pois não teve conhecimento da mal formação que o nascituro viria a ter: SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. *Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça do recurso de revista no processo n. 9434/06.6TBMTS.PI.SI*. Data do julgamento: 17 jan. 2013. Disponível em: <<http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/e657efc25ebbf3b80257af7003ca979?OpenDocument>>. Acesso em 26 maio 2018. [sem página]

¹⁷⁷ BOTELHO, Catarina dos Santos. (2015). p. 400.

¹⁷⁸ Alguns debates: GOZZO, Débora; LIGIERA, Wilson Ricardo. (org.) (2012). *Bioética e direitos fundamentais*. São Paulo: Saraiva. MARTINS-COSTA, Judith; MÖLLER, Leticia Ludwig. (org.) (2009). *Bioética e responsabilidade*. Rio de Janeiro: Forense. COSTA, José de Faria; KINDHÄUSER, Urs. (coord.) (2013). *O sentido e o conteúdo do bem jurídico vida humana*. Coimbra: Coimbra Editora. ASCENSÃO, José de Oliveira. (coord.) (2008). *Estudos de direito da bioética*. Coimbra: Almedina, v. 1, 2 e 3. PINTO, Paulo Mota. (2007).

Declaração Universal sobre o Genoma Humana e os Direitos Humanos e, posteriormente, com a Declaração Universal sobre Bioética e Direitos Humanos¹⁷⁹, sendo que esta última possui uma disposição específica para as gerações futuras: “Artigo 16º - As repercussões das ciências da vida sobre as gerações futuras, nomeadamente sobre a sua constituição genética, devem ser adequadamente tomadas em consideração.” Este dispositivo tem suma importância, eis que reconhece que as ações individuais podem prejudicar as futuras formas de vida das gerações vindouras, principalmente quando se fala de engenharia humana e modificações genéticas. Logo, a formação de pressupostos normativos acerca das novas formas de reprodução humana e a discussão ética sobre o avanço da ciência que permite fazer a seleção dos indivíduos que irão nascer é relevante para determinar limites e assegurar a dignidade humana e os direitos à vida, à liberdade e à integridade que daí decorrem.

iii) A seguir trazemos uma reflexão sobre o direito à saúde e a falta de preocupação com a justiça social no Brasil. Diante das crises institucionais que o país enfrenta, o legislador vem adotando uma postura omissiva na edição das leis necessárias para regulamentar os dispositivos da CF/88, fazendo com que pontos relevantes como reformas política, previdenciária e tributária não sejam discutidas. Da mesma maneira, os governantes adotam um comportamento inerte na construção e na execução de políticas públicas que levam à baixa governança e à baixa eficiência (de forma geral, baixo ou nulo comprometimento com os princípios da Administração Pública dispostos no artigo 37, *caput* da CF/88). Assim, esta atuação deficiente abriu espaço para a ascensão do Judiciário que adotou uma postura participativa, ampla e intensa visando a concretização dos fins constitucionais.¹⁸⁰

Este é um tema com grande divergência, mas não podemos negar que o ativismo judicial¹⁸¹ fez com que muitas prestações sociais individuais se tornassem mais expansivas financeiramente do que o próprio direito social. As prestações relacionadas com o direito à saúde são um exemplo claro disso, pois ordens judiciais “acabam drenando bilhões de reais que

Indemnização em caso de “nascimento indevido” e de “vida indevida” (“*wrongful birth*” e “*wrongful life*”). *Nos 20 anos do Código de Sociedades Comerciais*. Coimbra: Coimbra Editora, v. 3. OTERO, Paulo. (2008). Personalidade: um repensar do seu início? In: MIRANDA, Jorge; SILVA, Marco Antonio Marques da. *Tratado luso-brasileiro da dignidade humana*. São Paulo: Quarter Latin.

¹⁷⁹ UNESCO. (1997b). *Declaração Universal sobre o Genoma Humano e os Direitos Humanos*. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001229/122990por.pdf>>. Acesso em 23 maio 2018. UNESCO. (2005). *Declaração Universal sobre Bioética e Direitos Humanos*. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001461/146180por.pdf>>. Acesso em 23 maio 2018.

¹⁸⁰ SCHULZE, Clenio Jair; GEBRAN NETO, João Pedro. (2015). *Direito à saúde: análise à luz da judicialização*. Porto Alegre: Verbo Jurídico. p. 44-47.

¹⁸¹ Sobre a diferenciação entre judicialização e ativismo judicial: DEMARCHI, Clovis. (2016). Direitos fundamentais, judicialização e ativismo judicial. *Liber Amicorum Manuel Simas Santos*. Maia: Rei dos Livros. p. 309-328. Para um estudo pormenorizado do ativismo judicial: RAMOS, Elival da Silva. (2010). *Ativismo judicial: parâmetros dogmáticos*. São Paulo: Saraiva.

deveriam ser investidos no atendimento coletivo”.¹⁸² Nesse sentido, os Tribunais brasileiros interpretam o direito à saúde como corolário do direito à vida e ambos como manifestações da dignidade da pessoa humana. Diante disso já foram concedidas liminares, por exemplo, para tratamentos experimentais sem eficácia científica; para medicamentos sem liberação da ANVISA; e para tratamentos milionários vindos de outros países.¹⁸³ Com a adoção deste comportamento positivo, o crescimento dos gastos públicos é alarmante.¹⁸⁴

Podemos refletir sobre essas questões no nível da justiça intrageracional, na medida em que as concessões de medicamentos e insumos são feitas de forma “indiscriminada, irracional, não criteriosa e de forma a perpetuar uma desigualdade no acesso às ações e serviços de saúde”. Isso significa que o acesso universal e igualitário proposto pela CF/88 (artigo 196) não é cumprido, pois o Poder Judiciário assumiu uma posição ativa que determina a dispensa de grandes valores para poucos indivíduos.¹⁸⁵ Na verdade, quem tem o dever de formular e implementar as políticas públicas relacionadas à saúde é o Estado, tendo em vista que ele conseguirá adotar as medidas necessárias para que beneficiem toda a população. Em outras palavras, “o direito à saúde [...] não pode ser entendido como um poder a ser exercido contra o Estado, de forma absoluta e ilimitada, mas sim como um direito de justiça social”.¹⁸⁶

Esses problemas que interferem na justiça intrageracional fluem facilmente para a perspectiva intergeracional. Se não existe uma preocupação agora em relação a esses pontos problemáticos, sem sombra de dúvida, também não há uma preocupação com o orçamento público, a sustentabilidade e os efeitos das decisões a médio e a longo prazo. Assim, a situação da saúde no Brasil não consegue ser melhorada, pois os constantes planejamentos são sempre quebrados, de forma que as gerações futuras irão receber um legado frágil, desestruturado e, possivelmente, sem recursos financeiros. Conforme salienta Ana Paula de Barcellos “[a]

¹⁸² SCHULZE, Clenio Jair; GEBRAN NETO, João Pedro. (2015). p. 137.

¹⁸³ BALESTRA NETO, Otávio. (2015). A jurisprudência dos tribunais superiores e o direito à saúde: evolução rumo à racionalidade. *Revista de Direito Sanitário*. São Paulo: Universidade de São Paulo, v.16, n.1. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.11606/issn.2316-9044.v16i1p87-111>>. Acesso em 25 abr. 2018.

¹⁸⁴ Nesse sentido: MINISTÉRIO DA SAÚDE. (2013). *Intervenção judicial na saúde pública*. Disponível em: <<http://portal.arquivos.saude.gov.br/images/pdf/2014/maio/29/Panorama-da-judicializa----o---2012---modificado-em-junho-de-2013.pdf>>. Acesso em 15 abr. 2018. SCAFF, Fernando Facury. Sentenças aditivas, direitos sociais e reserva do possível. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti. (org.) (2013). *Direitos fundamentais, orçamento e “reserva do possível”*. 2 ed. 2 tir. Porto Alegre: Livraria do Advogado. p. 144-149. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. (2017). *Audiência pública: prestação da jurisdição em processos relativos à saúde*. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/eventos-campanhas/evento/486-audiencia-publica-sobre-prestacao-da-jurisdicao-em-processos-relativos-a-saude>>. Acesso em 16 abr. 2018.

¹⁸⁵ A partir dessa perspectiva: SARLET, Ingo Wolfgang. (2011). A titularidade simultaneamente individual e transindividual dos direitos sociais analisada à luz do exemplo do direito à proteção e promoção da saúde. *Estudos em memória do Prof. Doutor J. L. Saldanha Sanches*. Coimbra: Coimbra Editora, v. 1. p. 245-276.

¹⁸⁶ LIMA, Ricardo Seibel de Freitas. Direito à saúde e critérios de aplicação. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti. (org.) (2013). p. 242, 252-253.

realização da dignidade humana e dos direitos fundamentais não constitui uma operação simplista; ela envolve aspectos individuais e coletivos, presentes e futuros, exige o equilíbrio entre necessidades diversas e a coordenação de efeitos mediatos e imediatos das diferentes ações.”¹⁸⁷

Logo, a atuação de um juiz em relação a um caso concreto acaba por gerar consequências muito maiores, a exemplo: riscos financeiros gerados pela invasão do Poder Judiciário no orçamento estadual ou federal para cumprimento das decisões sem a devida análise dos impactos; criação de desordem no âmbito administrativo em relação aos órgãos da Administração Pública que tratam do fornecimento de prestações sociais; e atuação judicial desprovida da técnica necessária para avaliar adequadamente os preceitos que envolvem as prestações sociais, fazendo com que haja uma falha na fundamentação.¹⁸⁸ Em síntese, a atuação jurisdicional deve mudar seus fundamentos para que não comprometam a justiça intrageracional e intergeracional.

iv) Por fim, o último direito que destacamos como essencial para as futuras gerações é a segurança social.¹⁸⁹ A crise financeira vivida na Europa e em outros países põe a questão da reforma do Estado Social novamente em destaque para debater reformas sistêmicas ou reformas paramétricas em políticas públicas como a segurança social, a saúde e a educação.¹⁹⁰ O sistema de pensões já não é sustentável, pois se verifica um desequilíbrio intertemporal decorrente da dívida implícita da segurança social que impõe ônus para as gerações futuras em razão da afetação negativa da poupança e da riqueza privada acumulada (modelo *life-cycle*).¹⁹¹

¹⁸⁷ BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti. (org.) (2013). p. 113-114.

¹⁸⁸ SCHULZE, Clenio Jair; GEBRAN NETO, João Pedro. (2015). p.61-62. No mesmo sentido, acerca das escolhas trágicas que podem ser adotadas através de decisões judiciais que ignoram o planejamento econômico: TIMM, Luciano Benetti. Qual a maneira mais eficiente de prover direitos fundamentais: uma perspectiva de direito e economia?. e AMARAL, Gustavo; MELO, Danielle. Há direitos acima dos orçamentos? In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti. (2013).

¹⁸⁹ Sobre o tema: CABRAL, Nazaré da Costa; RODRIGUES, Nuno Cunha. (2017). *Finanças dos subsectores*. Coimbra: Almedina. CABRAL, Nazaré da Costa. (2005). *O orçamento da segurança social: enquadramento da situação financeira do sistema de segurança social português*. Cadernos IDEFF. Coimbra: Almedina, n. 3. FERREIRA, Eduardo Manuel Hintze da Paz. (1995). *Da dívida pública e das garantias dos credores do Estado*. Coimbra: Almedina. LOUREIRO, João Carlos. (2014). *Direito da segurança social: entre a necessidade e o risco*. Temas de direito da segurança social. Coimbra: Coimbra Editora, v.1. MENDES, Fernando Ribeiro; CABRAL, Nazaré da Costa. (org.) (2014). *Por onde vai o estado social em Portugal?* Porto: Vida Económica. LOUREIRO, João Carlos. (2010a). *Adeus ao estado social?* Coimbra: Coimbra Editora.

¹⁹⁰ CABRAL, Nazaré da Costa; RODRIGUES, Nuno Cunha. (2017). p. 128-131. As reformas sistêmicas dizem respeito a alterações estruturantes, nomeadamente, no sistema que envolve as políticas de fundo e as opções ideológicas presentes em cada país. As reformas paramétricas propõem a alteração de componentes do sistema para obter ganhos ou poupanças futuras, mas que não envolvem alterar matricialmente o sistema. CABRAL, Nazaré da Costa; RODRIGUES, Nuno Cunha. (2017). p. 131.

¹⁹¹ CABRAL, Nazaré da Costa. (2005). p. 55-58.

Assim como outros países, Portugal também buscou uma solução para contornar o problema do déficit público referente à segurança social, tendo em vista que a diminuição das receitas do sistema de segurança social (decorrentes do aumento do desemprego, da redução de salários, das novas tendências migratórias) e o aumento das despesas com o apoio ao desemprego e às situações de pobreza criaram uma situação de emergência excepcional.¹⁹² Diante disso o legislador criou a Contribuição Extraordinária de Solidariedade (CES), prevista no artigo 78º da LOE/2013. O Tribunal Constitucional, posteriormente, decidiu pela conformidade constitucional desta contribuição no Acórdão n. 187/2013.¹⁹³

Dentre os diversos fundamentos analisados acerca da CES, o Tribunal entendeu que: (a) é uma contribuição para a segurança social, mesmo que possa ser exigida aos atuais beneficiários dos regimes previdenciários; (b) é um tributo parafiscal que possui um regime legal baseado no princípio da responsabilidade coletiva das pessoas; (c) tem como objetivo contrariar a tendência deficitária da segurança social e satisfazer os compromissos referentes às prestações do regime geral e da proteção social da função pública; (d) não corresponde a uma ablação do direito à pensão, mas sim é uma medida de caráter transitório necessária em decorrência da situação de emergência econômica e financeira.¹⁹⁴

Neste caso podemos adotar o princípio da solidariedade para fundamentar a transferência de recursos dos pensionistas para os jovens desempregados, eis que os primeiros tiveram uma qualidade de vida e têm um quadro econômico muito mais favorável do que os segundos têm e terão ao longo da sua vida. Conforme expõe Suzana Tavares da Silva ao mencionar os estudos da OCDE:

¹⁹² TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PORTUGAL. *Acórdão n.º 187/2013*. Processo n.º 2/2013, 5/2013, 8/2013 e 11/2013. Disponível em: <<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20130187.html>>. Acesso em 28 abr. 2018. [sem numeração de página]

¹⁹³ A CES consiste em um tributo que atinge as pensões pagas a um único titular. As taxas variam de forma progressiva: “- 3,5% sobre a totalidade das pensões de valor mensal entre €1350 e €1800; - 3,5% sobre o valor de €1800 e 16% sobre o remanescente das pensões de valor mensal entre €1800,01 e €3750, perfazendo uma taxa global que varia entre 3,5% e 10%; - 10% sobre a totalidade das pensões de valor mensal superior a €3750.” Sendo que neste último escalão “são aplicadas, em acumulação com a taxa de 10%, as seguintes percentagens: - 15% sobre o montante que exceda 12 vezes o valor do IAS (€5030,64) mas que não ultrapasse 18 vezes aquele valor (€7545,96); - 40% sobre o montante que ultrapasse 18 vezes o valor do IAS (€7545,96).” In: TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PORTUGAL. (2013). [sem numeração de página]

¹⁹⁴ Nesse sentido o Tribunal salienta: “[...] o legislador, a título excepcional e numa situação de emergência, optou por estender aos pensionistas o pagamento de contribuições do sistema de segurança social do qual são direta ou indiretamente beneficiários, apenas durante o presente ano orçamental. É, pois, atendendo à natureza excepcional e temporária desta medida, tendo por finalidade a satisfação das metas do déficit público exigidas pelo Programa de Assistência Económica e Financeira, que a sua conformidade com os princípios estruturantes do Estado de direito democrático deve ser avaliada.” TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PORTUGAL. (2013). [sem numeração de página].

[...] os actuais pensionistas atingiram, em média, índices de bem-estar muito superiores àquele de que beneficiavam os pensionistas da década de 80', mas os trabalhadores actuais e futuros, em comparação, irão trabalhar até mais tarde [...], auferirão pensões atribuídas pelos sistemas públicos de montante inferior e terão que suportar não só o esforço económico-financeiro adicional como ainda o risco financeiro dos sistemas privados para garantir um complemento de reforma adequado.¹⁹⁵

Nesse sentido, a segurança social enquanto subordinada ao primado da responsabilidade pública e baseada nos princípios fundamentais de natureza jurídica, nomeadamente, a dignidade da pessoa humana, a solidariedade e a justiça intergeracional; e de natureza económica como a contributividade, a sustentabilidade e a competitividade; se viu diante de diversos problemas de viabilidade e de sustentabilidade a longo prazo. Por isso, a justiça intergeracional se apresenta como uma forma de justiça distributiva calcada na equidade para transferir bem-estar e recursos entre gerações.¹⁹⁶

A questão não deixa de suscitar problemas, principalmente, relacionados com as expectativas legítimas das pessoas que trabalharam a vida toda e, ao final, deveriam receber uma pensão de acordo com os critérios que foram estabelecidos anteriormente. Mas, ao mesmo tempo, o regime da segurança social e das pensões foram mantidos em funcionamento por um longo período sem maiores modificações, sendo que as circunstâncias foram desaparecendo progressivamente, ou seja, o modelo social foi perdendo a solidez com o passar dos anos. Assim, o Estado procura fazer modificações na orçamentação social e na tributação para contornar os problemas que surgem, contudo, se não adotar uma perspectiva temporal alargada, não conseguirá atender aos pressupostos de sustentabilidade e os problemas voltarão a ocorrer, possivelmente, em um cenário pior do que existe hoje.¹⁹⁷

Em síntese, com a exposição dessas decisões procuramos demonstrar que os direitos das gerações futuras e a equidade intergeracional vêm sendo discutidas no âmbito de alguns Tribunais, contudo, outros ainda precisam desenvolver mais a dimensão intergeracional dos direitos fundamentais. Apesar disso, já vemos alguns pontos positivos: (a) em primeiro lugar, o fato desses temas estarem sendo abordados a nível interno demonstra uma preocupação dos

¹⁹⁵ SILVA, Suzana Tavares da. (2013). O problema da justiça intergeracional em jeito de comentário no Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 187/2013. *Cadernos de justiça tributária*. Braga: Centros de Estudos Jurídicos do Minho, n. 00, abr./jun. p. 14.

¹⁹⁶ SILVA, Suzana Tavares da. (2013). p. 7-8, 11-12.

¹⁹⁷ MIRANDA, Jorge. (2016). Responsabilidade intergeracional. *Lisbon Law Review*. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, v. LVII, n. 2. p. 155-156. SILVA, Jorge Pereira da. (2017). p. 103. MENDES, Fernando Ribeiro; CABRAL, Nazaré da Costa. (org.) (2014).

indivíduos com a qualidade, a conservação e o acesso aos bens naturais de cada país para as gerações sucessivas à nossa; (b) em segundo lugar, mesmo que a jurisprudência esteja – essencialmente – voltada para o âmbito do direito ambiental, já é um importante passo em direção à modificação do comportamento social e estatal em relação à segurança, ao bem-estar e à proteção dos interesses de todos; (c) nota-se, ainda, que os Tribunais dão abertura para uma fundamentação a nível constitucional e a nível dos documentos internacionais; isso revela a existência de uma preocupação com as questões ambientais – principalmente acerca das mudanças climáticas – que, esperamos que em pouco tempo, gere uma obrigação legal internacional de proteção dos direitos das gerações vindouras;¹⁹⁸ (d) as decisões sobre a vida, a liberdade e a integridade física dos pais e das vidas (ainda) não-concebidas estão começando a surtir efeitos na esfera normativa, mas o caminho junto à dignidade da pessoa humana já começou a ser trilhado; (e) o orçamento público e os direitos (especialmente a saúde e a segurança social) também estão trazendo decisões e debates que reverberarão em soluções políticas para encontrar um equilíbrio entre os papéis dos três Poderes.

No momento, podemos salientar que o caminho para a proteção dos direitos das gerações futuras já está sendo trilhado, mas se trata de uma questão bastante controversa que irá evoluir com o passar dos anos. Conforme Ylam Nguyen, é fácil reconhecer uma responsabilidade moral a nível teórico, mas no momento em que se cobram mudanças reais e adoção de comportamentos conscientes, muitas poucas pessoas e governantes estão dispostos a pagar o preço necessário para efetivá-las. Por isso, o direito das futuras gerações é constantemente violado e precisamos implementar medidas para que seja possível exercer o controle dessas violações e procurar conter os seus impactos.¹⁹⁹

Nesse sentido, Marcela Silva defende a preferência por reparações em detrimento às indenizações, pois “a preferência da aplicação de medidas de natureza reparatórias e preventivas garantirá a manutenção da qualidade ambiental e, via de consequência, o direito focado”.²⁰⁰ Em resumo, novamente salientamos a importância de levar demandas que englobem violações aos direitos das gerações futuras ao Poder Judiciário, a fim de que as medidas

¹⁹⁸ Acerca da ausência de uma obrigação internacional vinculante e da *soft-law*: ANSTEE-WEDDERBURN, Jane. (2014). Giving a voice to future generations: intergenerational equity, representatives of generations to come, and the challenge of planetary rights. *Australian Journal of Environmental Law*, v. 1, n. 1. Disponível em: <https://www.mq.edu.au/__data/assets/pdf_file/0020/214076/ajel_2014-1_master.pdf>. Acesso em 18 abr. 2018.

¹⁹⁹ NGUYEN, Ylam. (2017). Constitutional protection for future generations from climate change. *Hastings Environmental Law Journal*, v. 23, n. 1. Disponível em: <https://repository.uchastings.edu/hastings_environmental_law_journal/vol23/iss1/2>. Acesso em 18 abr. 2018. p. 187. SILVA, Marcela Vitoriano e. (2011). p. 139.

²⁰⁰ SILVA, Marcela Vitoriano e. (2011). p. 139.

adequadas possam ser tomadas. A inclusão de, pelo menos, uma das propostas constitucionais destacadas no tópico anterior juntamente com a abertura jurisdicional que localizamos na jurisprudência aqui colacionada são pontos de partida para efetivar grandes mudanças em um futuro próximo.

Junto a isso, definimos a seguir alguns instrumentos jurídicos que auxiliam na efetivação da proteção dos direitos das gerações futuras no âmbito jurisdicional. Conforme assevera Jorge Pereira da Silva, cabe ressaltar que os direitos fundamentais das gerações futuras são um prolongamento dos direitos que temos hoje, deste modo, as mesmas ferramentas processuais são usadas para analisar a dimensão intergeracional diante da tutela dos direitos fundamentais. Nesse sentido, se encontra garantido o direito de petição (artigo 5º, inciso XXXIV da CF/88 e artigo 52º, n. 1 da CRP) e o direito de acesso à justiça (artigo 5º, inciso XXXV da CF/88 e artigo 20º da CRP) às futuras gerações através de representantes legais.²⁰¹

Em primeiro lugar, citamos a ação popular e a ação civil pública como meios para realização da análise da dimensão intergeracional dos direitos fundamentais.²⁰² A ação popular está prevista no artigo 5º, inciso LXXIII da CF/88 e tem como parte ativa qualquer cidadão. O objetivo desta ação é a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, dos órgãos da Administração Indireta e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos. Em outras palavras, esta ação visa passar os atos administrativos, principalmente aqueles que envolvem o dinheiro público, pelo crivo do Poder Judiciário nos casos de incompetência, vício de forma, ilegalidade do objeto, inexistência dos motivos ou desvio de finalidade.²⁰³

A ação popular é mais que um direito público subjetivo, autônomo e abstrato, é um direito político do cidadão, tendo em vista que é um “instrumento de participação popular na fiscalização da gestão dos negócios da nação.”²⁰⁴ Isso significa que, através da ação popular, qualquer cidadão consegue discutir a legalidade dos atos da Administração Pública direta e indireta, assim como de pessoas jurídicas privadas que recebem verbas públicas. Esta ação tem muita importância para a presente e as futuras gerações, eis que é uma forma de realizar o

²⁰¹ SILVA, Jorge Pereira da. (2015). p. 441-442. Estes representantes legais estão definidos nas leis que tratam das ferramentas processuais que iremos verificar em seguida.

²⁰² Trabalharemos aqui com a nomenclatura utilizada pela legislação brasileira.

²⁰³ Conforme artigos 1º e 2º da Lei n. 4.717 de 29 de junho de 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L4717.htm>. Acesso 22 abr. 2018. Para questões procedimentais: NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano; SCIORILLI, Marcelo. (2009). *Mandado de segurança: mandado de injunção, ação civil pública, ação popular e habeas data*. São Paulo: Verbatim. DONIZETTI, Elpídio. (2010). *Ações constitucionais*. 2 ed. São Paulo: Atlas.

²⁰⁴ NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano; SCIORILLI, Marcelo. (2009). p. 173.

controle de legalidade da atuação do Poder Público, ou seja, é possível desfazer atos que são lesivos ao interesse público e não contemplem os requisitos essenciais para sua existência, validade ou eficácia. Ademais, os atos administrativos legais correspondem aos pressupostos de boa governança, de probidade e de boa-fé da Administração que levam a sustentabilidade das políticas e das finanças públicas a longo prazo.

A ação civil pública, por sua vez, está prevista no artigo 129, inciso III da CF/88 e no artigo 52º, n. 3 da CRP.²⁰⁵ No Brasil, esta ação tem como legitimados ativos o Ministério Público, a Defensoria Pública, a Administração Pública direta e indireta, e associações; em Portugal, cabe aos cidadãos ou às associações. O objeto dessa ação na legislação brasileira são os danos: contra o meio ambiente; o consumidor; os bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; os interesses difusos ou coletivos; a ordem urbanística; a honra e a dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos; o patrimônio público e social; e por infração da ordem econômica; em Portugal a ação visa “promover a prevenção, a cessação ou a perseguição judicial das infrações contra a saúde pública, os direitos dos consumidores, a qualidade de vida, a preservação do ambiente e do património cultural; e assegurar a defesa dos bens do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais”.²⁰⁶

A ação civil pública permite a apuração e a responsabilização por danos decorrentes de – em sua maioria – direitos difusos e coletivos. Nesse sentido, também é de grande relevância para as atuais e as futuras gerações, uma vez que busca proteger alguns bens essenciais da sociedade e, em decorrência disso, permite que estes bens sejam resguardados e conservados por mais tempo, a fim de que o maior número possível de indivíduos possa se beneficiar deles de modo equânime.

Por outra perspectiva, podemos afirmar que a ação popular e a ação civil pública podem assumir uma perspectiva intergeracional por terem como objeto questões que dizem respeito a bens jusfundamentais e por se firmarem no princípio da solidariedade. Isso quer dizer que estas ações se dirigem à realização da justiça através da busca pela proteção do bem comum ao se

²⁰⁵ No Brasil, esta demanda é denominada como ação civil pública. Em Portugal, é descrita como ação popular. Apesar da nomenclatura diferente, os instrumentos são bem semelhantes. Para um comparativo: COSTA, Susana Henriques da. (2009). *O processo coletivo na tutela do património público e da moralidade administrativa*. São Paulo: Quarter Latin. p. 81-95.

²⁰⁶ Conforme artigos 1º e 5º da Lei n. 7.347 de 24 de julho de 1985. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm>. Acesso em 22 abr. 2018. Conforme artigo 52º, n. 3 da CRP e Lei n. 83 de 31 de agosto de 1995. Disponível em: <http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=722&tabela=leis&so_miolo=>>. Acesso em 22 abr. 2018.

afastarem de uma concepção individualista e se aproximarem de tutelas que visem direitos transindividuais ou que protegem contra as arbitrariedades estatais.²⁰⁷

Jorge Pereira da Silva ainda coloca que a tutela jusfundamental em uma dimensão intergeracional pode ser defendida por intermédio do Provedor de Justiça (artigo 23º da CRP), do dever de defesa da legalidade democrática do Ministério Público (artigo 219º, n. 1 da CRP) e do direito de participação procedimental de associações representativas de certos interesses (artigo 268º, n. 5 da CRP). Além disso, nos países em que existe a adoção de um *ombudsman* (ou Comissário, como veremos no capítulo 3), este detém legitimidade ativa para proteger os interesses das gerações vindouras.²⁰⁸

Em segundo lugar, o próprio controle de constitucionalidade tem um papel de destaque nesse contexto. O ordenamento jurídico como um sistema unitário deve ser harmonioso e, em caso de quebra, mecanismos de correção devem ser utilizados para restabelecer a ordem. Assim, o controle de constitucionalidade tem como objetivo a verificação da compatibilidade da lei ou de outro ato normativo infraconstitucional perante a Constituição. Caso se verifique a inconstitucionalidade da norma, há a decretação de invalidade com o fim de parar a sua eficácia.²⁰⁹

Um dos fundamentos do controle é a proteção dos direitos fundamentais. Conforme expõe Luís Roberto Barroso, “seu pressuposto é a existência de valores materiais compartilhados pela sociedade que devem ser preservados das injunções estritamente políticas”.²¹⁰ Da mesma maneira, isto pode ser aplicado para invalidar normas que coloquem em causa os direitos das gerações futuras, pois, mesmo que haja uma crise na representação política ou na democracia representativa, a Constituição se mantém como fundamento supremo que barra atos normativos que colocam em causa direitos constitucionais.²¹¹ Por esses fatores e pelos outros expostos no tópico 2.1 fundamenta-se a necessidade de inserção expressa dos direitos das gerações vindouras no texto constitucional.

Portanto, concluímos que a jurisprudência tem um longo caminho a percorrer, principalmente com relação aos direitos da saúde e da segurança social. Apesar disso, já deu os

²⁰⁷ Em sentido semelhante, Alenilton Cardoso sustenta: “O direito de solidariedade, assim, é um complexo coercitivo e persuasivo de condutas dentro da mesma ordem jurídica e social, em virtude da qual se pretende articular estrategicamente os institutos de direito público, mas, sobretudo, de direito privado, ao aspecto social/difuso, resultando, afinal, numa sociedade mais justa e equitativa, apta ao desenvolvimento pleno da dignidade humana.” CARDOSO, Alenilton da Silva. (2012). p. 27.

²⁰⁸ SILVA, Jorge Pereira da. (2015). p. 441-442.

²⁰⁹ BARROSO, Luís Roberto. (2004). *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. São Paulo: Saraiva. p. 1.

²¹⁰ BARROSO, Luís Roberto. (2004). p. 2.

²¹¹ SILVA, Jorge Pereira da. (2015). p. 442. CUNHA JÚNIOR, Dirley da. (2016). *Controle de constitucionalidade: teoria e prática*. 8 ed. Bahia: Juspodivm. p. 40-41.

primeiros passos em direção a uma visão intergeracional acerca do direito ao meio ambiente equilibrado, à vida, à liberdade e à integridade física; que, antigamente, eram analisados e fundamentados com base exclusiva no direito estadual e despreocupados com os efeitos das decisões a médio e a longo prazo.

Além disso, a sociedade e as instituições possuem um papel fundamental, pois podem agir como defensores dos interesses das futuras gerações ao verem casos que demonstrem a violação dos preceitos constitucionais através de instrumentos como, por exemplo, a ação popular, a ação civil pública e o controle de constitucionalidade. Em seguida, continuaremos nosso cotejo dos direitos das gerações vindouras através de uma perspectiva multidisciplinar com a análise da atuação do Poder Público enquanto formador e executor de políticas públicas, assim como meios para serem implementados no Estado em prol do aumento da eficácia do controle das ações estatais.

3. A DIMENSÃO ADMINISTRATIVA: LIMITES E RESPONSABILIDADE

3.1 As políticas públicas, a efetivação de direitos e uma possível conciliação com o futuro

Os sistemas políticos foram pensados para atender as necessidades da sociedade e do próprio Estado dentro de um limite temporal e espacial, ou seja, sustentam o presente dentro das fronteiras geográficas de um país específico. Entretanto, a globalização trouxe problemas que não foram admitidos previamente na gestão estadual interna, de modo que “na actualidade, a necessidade de estruturar o tempo atendendo não só ao presente mas também ao futuro tornou-se um dos desafios mais importantes da política e do direito na época da globalização”.²¹²

Os problemas dogmáticos envolvem, dentre outros, o meio ambiente, o crescimento populacional, o armamento nuclear, a manipulação genética e a crise financeira que não conseguem ser resolvidos somente a nível local, na medida em que são considerados globais por atingirem, em maior ou menor grau, toda a humanidade. Por isso, é necessária a visualização dessas questões através de um novo panorama que abranja a cooperação entre os Estados, assim, cada um poderá assumir a sua responsabilidade perante o planeta e, a passos lentos, se avança para uma diminuição dos riscos que assolam a sobrevivência das pessoas. Entretanto, modificar a estrutura interna de um país e formular acordos internacionais para cumprimento de normas sobre responsabilidade não são objetivos fáceis de serem atingidos, dado que cada Estado possui valores, objetivos, governos e sistemas políticos diferentes.

A ideia clássica de governo dá espaço para um novo termo chamado *governança* que trabalha com a capacidade de decidir, enfrentar e gerir de forma mais ampla, quer dizer, “é a capacidade de governar, a capacidade de manter nos seus respectivos lugares os diversos grupos e organizações e de dar satisfação às necessidades mínimas dos cidadãos”. O termo também abrange uma área mais ampla territorialmente, envolvendo diferentes movimentos originados de “novas organizações, estruturas e entidades”.²¹³ Com isso, surge uma nova ordem fundamentada em um modelo complexo de governança que modifica a ideia de soberania única e indivisível para uma soberania compartilhada na qual existe uma rede de poder abrangendo elementos nacionais e internacionais no denominado sistema de governança multinível.²¹⁴

²¹² JÁUREGUI, Gurutz. Uma nova ordem política para o século XXI: dos governos dos Estados à governança mundial. In: INNERARITY, Daniel; SOLANA, Javier. (org.) (2013). p. 175.

²¹³ JÁUREGUI, Gurutz. (2013). p. 176-177.

²¹⁴ Para Gurutz Jáuregui a União Europeia seria uma modelo que deu os primeiros passos em direção a uma nova ordem política complexa e multilateral, apesar de ainda possuir problemas relacionados à democracia. Ademais, Javier Solana também salienta a importância de a União Europeia servir de inspiração por adotar os princípios do diálogo e do consenso que pode ser um caminho para trazer respostas aos problemas globais. A Ásia e a América Latina já possuem avanços nesse sentido, mas o caminho é longo e tortuoso. JÁUREGUI,

Em decorrência disso, a democracia passa por uma crise na sua visão representativa, pois o sistema político nem sempre tem a capacidade adequada para representar as exigências de uma sociedade transformada pela globalização, assim como não consegue prover a distribuição equânime de recursos e atender as demandas culturais relacionadas com as identidades coletivas.²¹⁵ ²¹⁶ Também referimos que a democracia não se mostra totalmente adequada para o desenvolvimento ideal dos preceitos almejados para as gerações futuras, pois dá ênfase para os interesses do presente e satisfação das necessidades atuais.²¹⁷ O problema está na representatividade, na medida em que cada governante faz, em pouco tempo, profundas transformações na gestão do país; inclusive age para atender os anseios e as carências imediatas da população, sem pensar nas consequências a médio e a longo prazo das suas ações. Isso quer dizer que o tempo da tomada de decisão e o tempo do surgimento das consequências são diferentes.²¹⁸

Por um lado, a democracia estabelece um jogo político baseado nos direitos e nas garantias positivadas na Constituição, fazendo com que existam elementos essenciais para assegurar os direitos humanos e a cidadania dos indivíduos hoje. São eles: eleições periódicas,

Gurutz. (2013). p. 181-192. SOLANA, Javier. Conclusão: como gerir um mundo em mutação. In: INNERARITY, Daniel; SOLANA, Javier. (org.) (2013). p. 238-239. Em oposição, Carlos Blanco de Moraes salienta “a via mais direta para lidar com este desafio para a qualidade da democracia no Estado de Direito não será constitucionalizar essas organizações e conceber constituições nacionais cosmopolitas e multinível [...], mas sim, alterar a partir de associações informais de Estados o Direito Internacional e o próprio direito interno, de modo a impor uma forte regulação das organizações supranacionais que foram já longe de mais na sua aquisição de parcelas da sua soberania.” MORAIS, Carlos Blanco de. (2017). *O sistema político: no contexto da erosão da democracia representativa*. Coimbra: Almedina. p. 112-113.

²¹⁵ WIEVIORKA, Michel. Mediações entre tópicos pessoas e «globais». In: INNERARITY, Daniel; SOLANA, Javier. (org.) (2013). p. 201-203.

²¹⁶ A democracia passa por profundas transformações. Fala-se em democracia global que passa por uma ordem do poder, uma ordem da economia e uma ordem do direito. Um dos principais desafios dessa nova posição é exercer o poder em escala global e, ao mesmo tempo, evitar abusos advindos da imposição cultural ocidental. Alessandra Monteiro propõe uma democracia deliberativa global baseada no intercâmbio narrativo como uma solução menos agressiva e calcada no fortalecimento da comunicação. MONTEIRO, Alessandra. (2017). Construir uma justiça global: que direito e democracia? *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*. Lisboa: Lisbon Law Editions, v. LVIII, n. 2. p. 7-31.

²¹⁷ Dennis F. Thompson refere que o processo democrático amplia a tendência natural de pensar somente no presente. Assim, a principal característica da democracia é o *presentismo* que é bom, por um lado, pois é menos vulnerável e mais dedicada às necessidades dos cidadãos reais. Contudo, por outro lado, “this virtue of democracy becomes a vice when the good of future citizens are at stake. Presentism manifests itself in laws that neglect of long-term environmental risks, the consequences of genetic engineering, problems of population growth, and development of the democratic process itself. It also is evident in effects in the nearer term in laws that favor the elderly at the expense of children. Examples include the disproportionate allocation of resources for health care of the elderly and the financing of social security out of current taxes. In these and other similar instances, the persons who are most adversely affected are not yet citizens (and therefore have no voice). The policies are not sustainable at a level that would enable the young to enjoy similar benefits when they grow old.” THOMPSON, Dennis F. (2010). Representing future generations: political presentism and democratic trusteeship. *Critical Review of International and Political Philosophy*. Londres: Taylor & Francis Group, n. 13, v. 1. Disponível em: <<https://dash.harvard.edu/handle/1/9464286>>. Acesso em 09 mar. 2018. p. 1-2.

²¹⁸ SILVA, Jorge Pereira da. (2015). p. 417-418. Nesse sentido: JONAS, Hans. (2015). p. 249.

mandatos limitados, sufrágio universal, multiplicidade de atores políticos, prestação de contas dos governantes e garantia dos direitos civis clássicos relacionados com as regras acerca da competição política.²¹⁹ Por outro, o Brasil, por exemplo, sofre com uma crise nas suas instituições decorrentes da corrupção, má gestão, desvio de verbas públicas, favorecimentos pessoais e outras condutas que não correspondem com o modelo de Administração previsto no artigo 37 da CF/88. Este cenário faz com que o Estado passe por limitações econômicas e ponha em xeque a missão de satisfazer as necessidades dos particulares. Logo, há um grande desafio para tentar equilibrar as políticas públicas referentes aos direitos sociais, a disponibilidade financeira, as pretensões sociais e, em meio a isso, o direito das gerações futuras.

Portanto, a questão não possui uma solução imediata no que tange às gerações vindouras, entretanto, precisa-se refletir sobre mecanismos na tentativa de harmonizar os anseios da democracia e da sociedade atual com as necessidades futuras. A princípio, é possível pensar (a) nas formas de controle e de vinculação que fazem com que o governo tenha mais eficiência no planejamento e na execução das políticas públicas; e (b) no papel da Constituição como um instrumento para modificar questões relacionadas com a participação política e a responsabilidade do Estado.²²⁰

Dentre os diversos temas de responsabilidade do Estado, os direitos fundamentais possuem destaque no constitucionalismo contemporâneo, eis que estabelecem deveres de respeito, de proteção e de promoção²²¹ para os três Poderes através de obrigações positivas e negativas.²²² Dentro desse contexto, os direitos sociais são um ponto ainda mais sensível, pois,

²¹⁹ COUTO, Cláudio Gonçalves; ARANTES, Rogério Bastos. (2006). Constituição, governo e democracia no Brasil. *Revista brasileira de ciências sociais*. São Paulo: ANPOCS - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, v. 21, n. 61, junho. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092006000200003>>. Acesso em 07 mar. 2018. p. 46.

²²⁰ A primeira possibilidade será debatida neste tópico e no tópico 3.2. A segunda possibilidade foi exposta com detalhes no capítulo 2.

²²¹ O dever de respeito consiste, basicamente, em um dever de abstenção a fim de não interferir na autonomia, na liberdade e no bem-estar dos particulares. Contudo, também pode gerar obrigações positivas referentes aos direitos de organização e de procedimento, direitos de participação política e direitos de autodeterminação informacional, por exemplo. O dever de proteção dirige-se à proteção e à segurança dos direitos dos particulares contra agressões e ameaças de outros particulares, de entidades públicas ou privadas, nacionais ou externas. O dever de promoção traz uma nova obrigação para o Estado, a fim de concretizar medidas que auxiliem na promoção da igualdade e da liberdade e promovam a ajuda aos indivíduos que não possuem condições ou capacidades próprias de ter acesso às prestações de direitos sociais. NOVAIS, Jorge Reis. (2010). *Direitos sociais: teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais*. Coimbra: Coimbra Editora. p. 257-263.

²²² Nomeadamente, o Legislativo possui uma vinculação em três níveis: (a) sentido proibitivo – não pode criar atos legislativos contrários ao disposto na Constituição; (b) sentido positivo – o legislador deve atuar para estabelecer as relações entre o Estado e os particulares, a fim de concretizar os direitos fundamentais; (c) sentido extensivo – os níveis de realização e efetivação dos direitos não podem ser suprimidos sem um fundamento real e indispensável, ou seja, o objetivo é sempre aumentar o nível de promoção, respeito e proteção. O Poder Executivo, por sua vez, tem a sua vinculação, majoritariamente, aliada com a realização de políticas públicas (que serão tratadas ao longo deste capítulo). E, por fim, o Poder Judiciário possui deveres

usualmente, envolvem a elaboração de prestações positivas traduzidas em políticas públicas que, por sua vez, possuem custos e limitações.

Em um Estado Democrático existe um *acordo institucional* que determina os objetivos da competição política (*politics*): “(a) definir a ocupação dos postos de poder por um determinado período e (b) definir quais políticas públicas serão implementadas num dado momento.”^{223 224} Dessa forma, a governação ocorre através de políticas (*policies*), ou seja, se transforma em um modelo complexo que alia fins e metas sociais com as funções tradicionais de proteção e repressão. Na CF/88, além do papel dos direitos fundamentais, o artigo 3º – ao prever os objetivos fundamentais da República – traça elementos para o desenvolvimento da sociedade e a diminuição das desigualdades que formam a base para a elaboração de políticas públicas.²²⁵

As políticas públicas são um tema controverso que envolve diversas áreas de estudo, logo, a doutrina discute todo o tipo de conceitos, teorias e variáveis que não cabe aqui neste espaço desenvolvê-los e discuti-los.²²⁶ Trataremos apenas de algumas concepções básicas para que possamos entender a ligação com as gerações vindouras.

Primeiramente, as políticas públicas podem ser consideradas como o resultado de uma atividade política que contempla decisões acerca do direcionamento dos valores e dos bens públicos. Neste âmbito, está relacionada com as intenções das ações do governo, isto é, “com o que o governo escolhe fazer ou não fazer; com as decisões que têm como objetivo implementar programas para alcançar metas em uma determinada sociedade; com a luta de

relacionados com a defesa dos direitos fundamentais dos particulares perante outros particulares ou o Estado, além de interpretar e aplicar os preceitos constitucionais. PANSIERI, Flávio. (2012). *Eficácia e vinculação dos direitos sociais*: reflexões a partir do direito à moradia. São Paulo: Saraiva. p. 144-182.

²²³ COUTO, Cláudio Gonçalves; ARANTES, Rogério Bastos. (2006). p. 46.

²²⁴ Em resumo, “a *polity* corresponde à estrutura paramétrica estável da política e que, supõe-se, deve ser a mais consensual possível entre os atores; a *politics* é o próprio jogo político; a *policy* diz respeito às políticas públicas, ao resultado do jogo disputado de acordo com as regras vigentes.” COUTO, Cláudio Gonçalves; ARANTES, Rogério Bastos. (2006). p. 47.

²²⁵ LIBERATI, Wilson Donizeti. (2013). *Políticas públicas no Estado constitucional*. São Paulo: Atlas. p. 86.

²²⁶ Para uma visão sociológica das políticas públicas com ênfase para o seu surgimento e os diversos modelos que explicam os objetivos, os preceitos e as tipologias, ver: SOUZA, Celina. (2006). Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, ano 8, n. 16, jul./dez. Disponível em: <<http://www.seer.ufrgs.br/index.php/sociologias/article/view/5605>>. Acesso em 01 mar. 2018. RUA, Maria das Graças. (2013). *Para aprender políticas públicas: conceitos e teorias*. Instituto de Gestão Economia e Políticas Públicas, v. 1. Disponível em: <http://igepp.com.br/uploads/ebook/ebook-para_aprender_politicas_publicas-2013.pdf>. Acesso em 01 mar. 2018. Para o estabelecimento de uma correção entre as políticas públicas e o direito administrativo: BUCCI, Maria Paula Dallari. (1997). Políticas públicas e direito administrativo. *Revista de informação legislativa*. Brasília: Senado Federal, v. 34, n. 133, jan./mar. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/198>>. Acesso em 06 mar. 2018.

interesses entre o governo e sociedade; ou ainda, com atividades de governo, desenvolvidas por agentes públicos ou não, que têm uma influência na vida de cidadãos”.²²⁷

O processo de decisão e formação de uma política pública possui algumas etapas: 1) reconhecer o problema – consiste na análise da questão para identificar se pode vir a ser desenvolvida uma política pública; 2) definição da agenda – a questão é erigida para um status de seriedade, ou seja, é delimitado o conjunto de tópicos que formam o problema para levar à discussão; 3) *policy formulation* – ocorre o desenvolvimento de propostas para lidar com a questão e a análise da viabilidade; 4) *policy adoption* – ocorre a busca de apoio para que a política pública seja declarada pelo governo; 5) *policy implementation* – o projeto da política pública é direcionado para a execução de um programa estatal que, muitas vezes, envolve a cooperação dos cidadãos; 6) análise e avaliação da política pública – consiste na verificação das consequências dos atos realizados com base no programa e se, efetivamente, a política pública trouxe resultados. Podemos chamar este processo de ciclo de política ou *cycle policy*, na medida em que a política pública é o resultado de uma série de considerações e atividades por meio de um processo político, a fim de estabelecer a melhor estratégia possível para combater ou diminuir o problema.²²⁸

Dentro deste cenário, na formação de agenda (elementos 1, 2 e 3), é possível ter demandas vindas de eventos momentâneos (por exemplo, estatísticas e pesquisas); propostas elaboradas pelos agentes; ou, até mesmo, do simples fluxo da política que «sente» as necessidades da sociedade através da sua relação com o governo e as forças políticas. Vale salientar que nem todas as demandas serão objeto de uma política pública, pois esta definição envolve a decisão de diversos atores estatais que podem dar continuidade ao projeto ou não.²²⁹

Em relação aos atores que influenciam o processo como um todo (em destaque para os elementos 4 e 5), existem os governamentais e os não-governamentais. No primeiro grupo encontramos os três Poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário –, além do Ministério Público, da Defensoria Pública e de outras organizações governamentais. No segundo grupo temos instituições e associações civis, sindicatos, organizações não-governamentais e grupos

²²⁷ RUA, Maria das Graças. (2009). *Políticas Públicas*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração (UFSC). Disponível em: <<https://pt.slideshare.net/carlospolcarpo/6-politicas-publicas-16048335>>. Acesso em 01 mar. 2018. p. 19. CAVALCANTI, Paula Arcoverde. (2007). *Sistematizando e comparando os enfoques de avaliação e de análise de políticas públicas: uma contribuição para a área educacional*. Doutorado em Educação. Universidade Estadual de Campinas. Disponível em: <<http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/252127>>. Acesso em 23 mar. 2018. p. 26.

²²⁸ THEODOULOU, Stella Z. How public policy is made. In: THEODOULOU, Stella Z.; CAHN, Matthew A. (2013). *Public policy: the essential readings*. 2 ed. Nova Jersey: Pearson. p. 86-88. RUA, Maria das Graças. (2009). p. 37.

²²⁹ RUA, Maria das Graças. (2009). p. 69.

de pressão política. Ademais, também devemos considerar os atores que operam a nível internacional (por exemplo, FMI, Banco Mundial, ONU).²³⁰

Ademais, as escolhas feitas pelo Estado são baseadas na lei e no orçamento disponível, de modo que algumas renúncias e concessões são feitas na determinação das prestações que necessitam de maior atenção e recursos, o que não é uma tarefa fácil e pode levar a decisões trágicas. Em outras palavras, “as políticas públicas, isto é, a coordenação dos meios à disposição do Estado, harmonizando as atividades estatais e privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados, são um problema de direito público, em sentido lato”.²³¹

A tomada de decisão e a implementação (elementos 4 e 5) podem ser consideradas o ponto fulcral, pois, como já mencionado, exige planejamento e análise detalhada de todos os fatores que influenciarão na adoção de uma medida. Dentre as variadas preferências para a solução de um problema é preciso realizar a avaliação entre os custos e os benefícios: “este cálculo não se restringe a custos econômicos ou financeiros. Envolve também elementos simbólicos, como prestígio; ou elementos políticos, como ambições de poder e ganhos ou perdas eleitorais, por exemplo.”²³²

Dessa forma, diante das opções que, usualmente, levam a caminhos completamente diferentes, se formam as *arenas políticas* que são os contextos que mostram a dinâmica entre os diversos atores por meio de alianças e mobilizações para a discussão e a escolha da política pública. Dependendo do tipo de *policy* temos um tipo diferente de *arena*: (a) distributivas: raramente possuem rejeição ou conflito, pois dizem respeito à alocação de bens e serviços para os indivíduos como hospitais, escolas, cesta básica e medicamentos; contudo, o problema se aloca na ampliação destes benefícios; (b) redistributivas: é uma das mais controversas, já que é preciso definir – falando claramente – *quem ganha e quem perde no jogo*, ou seja, um grupo de pessoas terá que limitar seus direitos para que outros também possam exercê-los; exemplo disso é a reforma agrária; (c) regulatórias: como o próprio nome já indica, são políticas que estabelecem regulamentos para normatizar sanções e regras para exercício de recursos ou direitos pela sociedade; (d) constitucionais: são políticas públicas referentes à própria política e às suas instituições, ou seja, traz a normatização de todo o processo político.²³³

²³⁰ RUA, Maria das Graças. (2009). p. 42.

²³¹ BUCCI, Maria Paula Dallari. (1997). p. 91.

²³² RUA, Maria das Graças. (2009). p. 75.

²³³ RUA, Maria das Graças. (2009). p. 77-78.

Em seguida, após a decisão de qual medida será adotada, teremos a efetiva implementação (elemento 5), um processo que pode ser realizado através de diversos modelos²³⁴ e que compreende a estrutura da execução, os objetivos a serem alcançados e os possíveis problemas que surgirão para serem resolvidos. Notadamente, realiza-se o exame de como as decisões são postas em prática; como os objetivos são entendidos pelo administrador e são comunicados para a população; como as decisões são percebidas pelos destinatários; como as decisões acompanham as modificações de contexto conforme os problemas surgem; e quais são as hipóteses de intervenção mais eficazes.²³⁵

Por fim, a última etapa é a avaliação e o monitoramento da política pública implementada (elemento 6). De início é feita uma avaliação técnica através da produção e coleta de dados e após uma avaliação valorativa para realização do exame das informações, ambas são feitas antes e durante a execução das medidas para que ocorra um cruzamento de dados entre a estimativa dos impactos da política pública e os efetivos custos. O monitoramento, por sua vez, é o “exame contínuo de processos, produtos, resultados e impactos das ações realizadas” para que haja a otimização da gestão e interferência na implementação se houver necessidade de mudanças. Por conseguinte, é feito um plano de ação ou de atividades através da análise dos dados realizados na etapa da avaliação.²³⁶

Em resumo, o processo de formação das políticas públicas nos mostra que a temática é ampla e inclui diversas variáveis que podem ser mais ou menos consideradas a depender dos fatores econômicos, políticos, culturais e sociais de cada Estado. A título de conclusão, algumas direções são determinadas:

²³⁴ Em uma visão detalhada dos modelos e das abordagens geracionais acerca da implementação das políticas públicas: MOTA, Luís Felipe de Oliveira. (2008). *Implementação de políticas públicas em quadros de public governance – Colaboração inter-organizacional como factor-chave: o caso dos centros novas oportunidades do distrito de Lisboa*. Dissertação em Sociologia das organizações e do trabalho. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10400.5/3016>>. Acesso em 21 mar. 2018. p.26-37. TEIXEIRA, Diana Carolina de Freitas. (2010). *Igualdade de oportunidades: um olhar sobre as barreiras arquitectónicas à acessibilidade*. Dissertação em Gestão e Políticas Públicas. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10400.5/3018>>. Acesso em 21 mar. 2018. p. 85-95.

²³⁵ RUA, Maria das Graças. (2009). p. 94. CARDIM, Maria Engrácia. (2006). *Implementação de Políticas Públicas nas áreas da Formação, da Educação e da Segurança Social: Do Discurso às Práticas*. Tese de Doutoramento em Ciências Sociais na especialidade de Administração Pública. Lisboa: ISCSP. *apud* MOTA, Luís Felipe de Oliveira. (2008). p. 26.

²³⁶ RUA, Maria das Graças. (2009). p. 109, 111-112.

- A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz.
- A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes.
- A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras.
- A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados.
- A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo.
- A política pública envolve processos subseqüentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação.²³⁷

Nota-se que o sucesso de uma política pública depende, em parte, de um processo bem estruturado a nível de análises e dados sobre o problema que rodeia o direito fundamental em questão. Para exemplificar, um ator político ao se debruçar sobre a questão do analfabetismo relacionado com o direito à educação deve fazer um estudo acerca da realidade da população atingida (idade, sexo, renda, situação familiar, trabalho, etc.). A partir disso, poderá determinar um nicho específico para ser destinatário do programa pretendido, inclusive, verificará a possibilidade de estabelecer uma contrapartida. De outra parte, o êxito virá da qualidade do processo administrativo de realização e implementação da política pública, ou seja, da capacidade técnica e da disciplina dos servidores públicos em diligência à solução dos problemas públicos e aos resultados gerados pela política pública como um meio para o desenvolvimento da sociedade.²³⁸

Juntamente com estes elementos, o Estado tem a difícil tarefa de buscar o equilíbrio entre orçamento, prestações sociais e garantia de uma vida com dignidade para os indivíduos: de um lado temos limites traduzidos nos princípios da reserva do financeiramente possível e da proporcionalidade; de outro, temos os pressupostos da dignidade da pessoa humana, da proibição do retrocesso social e do mínimo de sobrevivência condigna.²³⁹ Assim, a doutrina

²³⁷ SOUZA, Celina. (2006). p. 36-37.

²³⁸ BUCCI, Maria Paula Dallari. (1997). p. 97.

²³⁹ Os princípios acima mencionados não serão analisados com profundidade neste trabalho, porém encontram-se ótimos estudos acerca do tema em: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti. (org.) (2013). NOVAIS, Jorge Reis. (2010). QUEIROZ, Cristina. (2006). *O princípio da não reversibilidade dos direitos fundamentais sociais*. Coimbra: Coimbra Editora. SARLET, Ingo Wolfgang. (2013). Os direitos fundamentais (sociais) e a assim chamada proibição de retrocesso: contributo para uma discussão. *Revista do Instituto do Direito Brasileiro*. Lisboa, n. 1, ano 2. Disponível em: <<http://cidp.pt/revistas/ridb/2013>>. Acesso em 07 mar. 2018. NETTO, Luísa Cristina Pinto e. (2010). *O princípio da proibição do retrocesso social*. Porto Alegre: Livraria do Advogado. DERBLI, Felipe. (2007). *O princípio da proibição de retrocesso social na Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Renovar. CANOTILHO, J. J. Gomes. (2004). *Estudos sobre direitos fundamentais*. Coimbra: Coimbra Editora.

debate intensamente acerca dos limites orçamentários que impedem ou dificultam a persecução dos serviços públicos para a coletividade.²⁴⁰

Além desses limites considerados na apreciação legislativa, executiva e judiciária das políticas públicas, busca-se estabelecer um parâmetro que inclua os interesses das gerações futuras no processo de tomada de decisão. Nesse sentido, Simon Caney e Magdalen College sugerem uma abordagem com base no sistema finlandês²⁴¹ que instituiu alguns instrumentos para averiguar se as políticas governamentais levam em conta as gerações vindouras.

Os autores avaliam em que hipóteses a falha na proteção dos interesses a longo prazo é injustificada: (a) quando os representantes políticos estabelecem políticas ineficientes para os indivíduos; (b) quando os indivíduos violam as obrigações perante o futuro, ou seja, privilegiam desmedidamente os seus interesses para além do necessário para viverem. Dessa forma, pensar em políticas a curto prazo é prejudicial (*harmful short-termism*), para a geração atual e futura; este raciocínio pode ser demonstrado através da falta de planeamento diante de desastres naturais, na medida em que os custos para minimizar os danos causados pelo furacão Katrina, por exemplo, foram muito maiores do que teriam sido os custos de preparação, prevenção e proteção das pessoas. Outro exemplo diz respeito à guerra no Iraque, pois o governo realizou perspectivas somente para as estratégias militares e não fez uma avaliação dos custos do pós-guerra, o que deixou o país em situação de calamidade e fez surgir conflitos civis. Em ambos os casos os custos de reestruturação atingirão muito além da geração atual, já que demorará muitos anos até que volte a existir estabilidade nesses cenários.²⁴² Por isso propõem um projeto de cinco etapas:

²⁴⁰ SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti. Introdução dos organizadores. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti. (org.) (2013). p. 9.

²⁴¹ Em relação ao sistema finlandês, o Comitê para o Futuro foi criado em 1993 e é composto por 17 deputados do Parlamento. A principal missão é dialogar com o governo sobre os problemas e oportunidades do futuro que se materializa através de um procedimento. Este se inicia com o relatório governamental acerca das perspectivas a longo prazo, após é encaminhado para o Comitê elaborar uma resposta e enviar ao Parlamento para discutir em uma *Sessão de Futuros*. O objetivo final é “recognize important political themes at such an early stage that different alternatives and policy lines are still completely open and under development”. EDUSKUNTA RIKSDAGEN. *Committee for the future*. Disponível em: <<https://www.eduskunta.fi/EN/lakiensaataminen/valiokunnat/tulevaisuusvaliokunta/Pages/default.aspx>>. Acesso em 10 mar. 2018. Mais informações: FUTURE JUSTICE. *A Committee for the future*. Disponível em: <<http://www.futurejustice.org/blog/guest-contribution/guest-article-a-committee-for-the-future/>>. Acesso em 10 mar. 2018. TIIHONEN, Paula. Committee for the future: a new institution to discuss the future in Finland. In: JÁVOR, Benedek; RÁCZ, Judit. (org.) (2006). *Do we owe them a future?* Budapeste: Védegylet - Protect the Future!. Disponível em: <http://www.futurejustice.org/wp-content/uploads/2006/04/Library_0.pdf>. Acesso em 24 mar. 2018. p. 72-88.

²⁴² CANEY, Simon; COLLEGE, Magdalen. Political institutions for the future: a five-fold package. In: GOSSERIES, Axel; RICOY, Iñigo Gonzalez. (2016). *Institutions for the future generation*. Oxford: Oxford University Press. Capítulo disponível em: <<https://philpapers.org/rec/CANPIF>>. Acesso em 09 mar. 2018. p. 1-2.

- 1) Elaboração de um manifesto pelo governo com a descrição de como pretendem lidar com as tendências, desafios e oportunidades de longo prazo acerca das questões sociais, econômicas e ambientais, a partir dos parâmetros estabelecidos por um Comitê independente (etapa 4);
- 2) Criação de um Comitê Parlamentar que analise a adequação do manifesto com as diretrizes do futuro. Ao contrário do sistema finlandês, os autores propõem que todas as políticas passem pelo crivo deste comitê;
- 3) *'Visions for the future' day*: através desta proposta, o Parlamento – especificamente a bancada da oposição – teria a oportunidade de deliberar acerca das políticas e pressionar os políticos para cumprirem com as determinações do Comitê e levarem a sério as decisões. Na mesma oportunidade, o governo teria a chance de justificar suas escolhas, se necessário;
- 4) Criação de um Conselho Independente para o Futuro que traria informações e análises imparciais e confiáveis acerca dos impactos da ação governamental. Este conselho seria uma *parte externa* que associa diversas áreas das ciências e produza relatórios periódicos com “(a) chronicle long-term trends and the likely impact of current policies and alternative policies, as well as (b) looking back to the past to draw attention to changes over time”;
- 5) Por fim, o governo e o Conselho Independente acompanhariam a realização das metas a longo prazo e fariam a avaliação do desempenho a longo prazo.²⁴³

Através da inserção destes instrumentos na estrutura institucional do Estado é possível:

(a) evitar que os governantes adotem políticas que se preocupem com os efeitos a curto prazo, isto é, administra o futuro e o torna visível, pois os políticos não irão conseguir ignorar estes tópicos inseridos nas suas agendas; (b) evitar a procrastinação, ou seja, deixar os problemas para que o próximo governante resolva não é uma técnica que irá funcionar, já que será avaliada e cobrada uma resposta por meio de planos e objetivos específicos; (c) evitar o retrocesso ou a estagnação, visto que o Comitê e o Conselho terão papéis essenciais no monitoramento das atividades; (d) contribuir para a responsabilização dos agentes públicos perante suas ações.²⁴⁴

²⁴³ CANEY, Simon; COLLEGE, Magdalen. (2016). p. 4.

²⁴⁴ CANEY, Simon; COLLEGE, Magdalen. (2016). p. 9.

A preocupação com políticas fundadas no desenvolvimento sustentável também se manifesta em outros países.²⁴⁵ O País de Gales possui um Comissário das Futuras Gerações que auxilia os órgãos públicos na elaboração de políticas públicas com o intuito de alertar para os efeitos a longo prazo das decisões, deste modo, o Comissário pode fazer recomendações e avaliações sobre determinadas questões.²⁴⁶ Israel, por sua vez, possuía uma Comissão das Futuras Gerações com um modelo semelhante ao finlandês, entretanto, este órgão parou de funcionar após o término do mandato do Comissário e a mudança de governo em 2006 (teve seis anos de atividade). As funções incluíam: dar pareceres sobre os projetos de lei parlamentares e outros regulamentos; fornecer recomendações sobre qualquer assunto afim com a temática das gerações futuras; e fornecer conselhos aos parlamentares.²⁴⁷

Outras iniciativas independentes do governo também são importantes para incentivar e auxiliar na sustentabilidade das políticas governamentais. Exemplo disso é o World Future Council – uma fundação privada criada em 2007 – que trabalha em associação com a sociedade, membros do parlamento, governos, empresas e organizações internacionais. Os principais objetivos são: pesquisar políticas e legislações futuras; e, aconselhar e apoiar decisões que implementem novas políticas baseadas na sustentabilidade e na imparcialidade intergeracional.²⁴⁸ Apesar dessa iniciativa não ter um caráter obrigatório e nem vincular os

²⁴⁵ Além do País de Gales, Israel e Finlândia que são mencionados aqui, existem iniciativas semelhantes na Noruega, na Nova Zelândia, no Canadá, na Alemanha e na Hungria, por exemplo. Com detalhes: SZABÓ, Marcel. (2015). National Institutions for the Protection of the Interests of Future Generations. *Revista Eletrônica de Direito Público*. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, v.2, n.5, julho. Disponível em: <<http://www.e-publica.pt/v2n2a02.html>>. Acesso em 23 mar. 2018. Análise das instituições em diversos países com o intuito de procurar meios para incluir os interesses das gerações futuras na formação das políticas públicas: GÖPEL, Maja; PEARCE, Catherine. (2015). *Guarding our future: How to include future generations in policy making*. Hamburgo: World Future Council Foundation, abril. Disponível em: <<https://www.worldfuturecouncil.org/guarding-our-future/>>. Acesso em 23 mar. 2018.

²⁴⁶ São sete objetivos de bem-estar que tratam de questões voltadas para a prosperidade, resiliência, saúde, equidade, comunidade inclusiva, cultura e responsabilidade global. E são quarenta e quatro entidades vinculadas ao Comissário para que os atos sejam realizados de acordo com o desenvolvimento sustentável. O trabalho é desenvolvido a partir de algumas premissas: equilíbrio entre necessidades de curto e longo prazo; análise do impacto dos objetivos de bem-estar perante as decisões públicas e perante outros objetivos; envolvimento da população e de órgãos de diversas áreas; atuação em colaboração com qualquer indivíduo que possa ajudar a atingir os objetivos de bem-estar; agir para evitar a ocorrência ou a piora dos problemas. FUTURE GENERATIONS COMMISSIONER FOR WALES. *Well-being of Future Generations (Wales) Act 2015*. Disponível em: <<https://futuregenerations.wales/>>. Acesso em 23 mar. 2018.

²⁴⁷ THE ISRAELI PARLIAMENT. *Commission for Future Generations*. [sem data] Disponível em: <<https://www.worldfuturecouncil.org/file/2016/10/Knesset-Paper.pdf>>. Acesso em 23 mar. 2018. p. 4-5. Acerca dos desafios encontrados pela Comissão perante o próprio Parlamento, a mídia e a população: SHOHAM, Shlomo; LAMAY, Nira. Commission for future generations in the Knesset: lessons learnt. In: TREMMEL, Jörg. (org.) (2006). p. 244-281.

²⁴⁸ WORLD FUTURE CONCIL. *About us*. Disponível em: <<https://www.worldfuturecouncil.org/about/>>. Acesso em 10 mar. 2018. Junto a este Conselho também trabalha a *Future Justice Commission* – organização sem fins lucrativos – que busca colaborar com os políticos para que assumam a sua responsabilidade ética perante o futuro e implementem políticas sustentáveis em relação ao clima, energia, alimentos, paz, desarmamento, economia e ecossistemas, por exemplo. FUTURE JUSTICE. *About us: who we are*. Disponível em: <<http://www.futurejustice.org/about-us/>>. Acesso em 10 mar. 2018.

Estados, tem um papel muito importante e relevante, uma vez que dá início à mobilização da sociedade e de outros agentes na adoção de políticas públicas em respeito à responsabilidade ética perante as gerações futuras.

Portanto, por meio da articulação de diversos agentes (governo, Comitê Parlamentar e Conselho Independente para o Futuro) e iniciativas independentes que auxiliam nos estudos das políticas a serem implementadas, temos um grupo conciso e preparado para encarar os efeitos trazidos pelas políticas públicas a longo prazo. Então, as consequências das ações governamentais estarão mais visíveis e, em decorrência disso, é possível planejar os próximos passos e evitar que surjam problemas incontornáveis.

Dentro deste contexto, duas características das políticas se destacam: multiplicidade e continuidade. A primeira se refere à base multifacetada da política pública mediante um conjunto de decisões e relações entre os atores envolvendo questões jurídicas, econômicas, sociais e técnicas. A segunda leva toda a multiplicidade para uma projeção a longo prazo, na medida em que os resultados e as obrigações são colocadas diante de uma perspectiva atual e futura. Sendo assim, as políticas públicas funcionam: (a) a partir de um plano de ação projetada no tempo e regente da atuação do Estado; (b) da mesma maneira, os benefícios e os resultados a favor da sociedade, na grande parte das vezes, atingem um período de tempo prolongado e indeterminado (enquanto duraram as condições de sua implementação e as necessidades dos indivíduos).^{249 250}

Nessa lógica, a Administração Pública só conseguirá elaborar e implementar políticas que cumpram com os objetivos expostos, se aperfeiçoar a gestão para um novo ciclo que compreenda um “controle de qualidade decisória (já na fase interna) e de execução, em termos organizacionais, com a adoção de *checklist* para as grandes decisões administrativas, em conformidade com as metas transparentemente estabelecidas, acima dos mandatos.”²⁵¹

O novo ciclo da gestão pública, portanto, procura coibir prestações inviabilizadoras dos direitos coletivos das pessoas e, mais que isso, impactantes nas possibilidades das gerações futuras através do uso indiscriminado de recursos. Para isso ocorrer é necessária a formação de um planejamento adequado que contemple os riscos inerentes à concretização dos direitos

²⁴⁹ VALLE, Vanice Regina Lírio do. (2016). *Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial*. 2 ed. Belo Horizonte: Editora Fórum. p. 35-36, 46.

²⁵⁰ Maria da Glória Garcia salienta que – através de uma visão prospectiva e multidisciplinar – a definição e o acompanhamento das políticas públicas abrem caminho para lidar com a incerteza, com o tempo longo e com o espaço irrestrito, a fim de contribuir com a justiça social. O resultado disso é o desenvolvimento do futuro baseado na gestão da desordem para encontrar um equilíbrio. GARCIA, Maria da Glória F. P. D. (2007). p. 347.

²⁵¹ FREITAS, Juarez. (2016). p. 210.

fundamentais em uma perspectiva a médio e a longo prazo, dado que os efeitos gerados pela implementação de políticas públicas atingem, pelo menos, quatro níveis de particulares: os que são jovens, adultos e idosos hoje; os que são crianças ou bebês hoje; os bebês que ainda não nasceram, mas já foram concebidos; os bebês que ainda não nasceram e ainda não foram concebidos. Logicamente, temos maior chance de acertar as previsões e as dimensões dos nossos atos perante os três primeiros níveis, porém isso não significa que devemos desconsiderar as gerações mais distantes de nós apenas pelo fato de que a incerteza é maior.

Com isso, surgem algumas premissas: primeiramente, o propósito não é tornar o mundo imutável, uma vez que os indivíduos necessitam utilizar os recursos para sobreviverem; em segundo lugar, é importante reconhecer que nem todos os atos geram riscos de ordem intergeracional; ademais, a aplicação de limites diante de decisões concretas suscita um processo de avaliação para verificar os riscos, os efeitos, o potencial de irreversibilidade e o potencial de atingir a vida digna e a autodeterminação das gerações vindouras.²⁵²

Os limites decorrem dos princípios da solidariedade, da sustentabilidade, da prevenção e da precaução pautados “pela racionalidade dialógica, pluralista e prospectiva, com plasticidade acoplada às exigências de fundamentação e de estabilidade, no processo decisório.”²⁵³ A partir destes princípios, os direitos que temos hoje poderão ser viabilizados para as gerações futuras, eis que a administração pública assumiu a sua responsabilidade e agiu em busca da concretização dos direitos fundamentais dos indivíduos, mas sem perder de vista o caráter contínuo das políticas e dos seus efeitos que atingem as gerações sucessivas.

Portanto, as políticas públicas seriam formuladas com fundamento nos anseios perpetrados pelos atores políticos, mas, mais que isso, teriam como substrato as diretrizes propostas pelo governo, pelo Comitê Parlamentar e pelo Conselho Independente para o Futuro. O objetivo não é fazer com que o Estado deixe de promover as políticas públicas para proteger os direitos das futuras gerações, eis que isso seria incoerente com os preceitos de direitos humanos e da dignidade humana que o mundo luta tanto para fortalecer e para garantir a todos. Mas acreditamos na existência dos limites que podem ser inseridos neste panorama dos direitos fundamentais para que o senso de responsabilidade do Estado e dos indivíduos seja estabelecido perante as gerações vindouras.

²⁵² MORENO, Natália de Almeida. (2015). p. 55.

²⁵³ FREITAS, Juarez. (2016). p. 208.

3.2 A responsabilização do Estado e o estabelecimento de prioridades na formulação de políticas públicas

Como vimos, a nível mundial, o Estado não pode ignorar as transformações decorrentes dos riscos globais que ultrapassam fronteiras; que contêm potencial para causarem graves prejuízos; que possuem diversas causas e um elevado grau de incerteza; e que têm capacidade de gerar danos irreversíveis. A nível nacional, a gestão pública é composta, na sua grande parte, por políticas públicas a serem determinadas pelo governo. Um dos maiores desafios é conseguir harmonizar as necessidades da sociedade, o orçamento público e o cumprimento das diretrizes constitucionais. Junto a estes problemas, os interesses das gerações futuras também devem ser incluídos no cálculo, conforme explicamos no tópico anterior.²⁵⁴

O futuro pode ser visto como indeterminado, obscuro e ameaçador, mas ele pode ser menos aterrorizante se adotarmos um comportamento ativo e buscarmos as melhores respostas disponíveis para resolver os problemas.^{255 256} A resposta para encontrar o equilíbrio nesse cenário não é fácil, contudo, buscamos traçar o início de um caminho nas próximas páginas, a fim de que as gerações sucessivas não fiquem desamparadas. Partimos do pressuposto que a gestão pública deve assumir uma nova perspectiva baseada na responsabilidade do Estado que consiste em trabalhar com decisões coletivas a longo prazo aliadas com as normas jurídicas e a participação popular.

Para ocorrer essa modificação devemos tratar a responsabilidade como um processo complexo envolvido numa dimensão temporal alargada, com o intuito de não se limitar à prevenção de danos e à sanção de transgressões, mas também visar a orientação para promover

²⁵⁴ No mesmo sentido: “O que a natureza irreversível dos riscos modernos indica é a necessidade de atender não só às reclamações legítimas das pessoas contemporâneas, onde quer que estejam e desde que tenham sido atingidas pelos danos provocados pelos acontecimentos não desejados, como também às das *gerações futuras*, cujos interesses e direitos serão feridos de um modo irreparável pelas decisões das gerações anteriores.” WEINSTOCK, Daniel M. (Como) teremos nós de modificar a filosofia política para atender aos riscos? In: INNERARITY, Daniel; SOLANA, Javier. (org.) (2013). p. 87-88 e 95.

²⁵⁵ BOUTON, Christophe. O sombrio horizonte do futuro: opacidade, desastre, responsabilidade. In: INNERARITY, Daniel; SOLANA, Javier. (org.) (2013). p. 124-125.

²⁵⁶ Patryck de Araújo Ayala refere “A possibilidade de um futuro não é promessa, mas compromisso, que só pode ser realizado mediante uma tríade de condições estruturada em torno da participação, da informação e da repartição de responsabilidades (solidariedade). O possível deixa, dessa forma, de ser socialmente reproduzido como expressão que identifica condições de imobilismo ou de impotência perante um futuro ainda inacessível, desconhecido e incompreensível, para assumir a qualidade de objetivo e compromisso jurídico tendente à concretização, tarefas que dependem da satisfação de severos compromissos de solidariedade”. AYALA, Patryck de Araújo. A proteção jurídica das futuras gerações na sociedade de risco global: o direito ao futuro na ordem constitucional brasileira. In: FERREIRA, Heline Sivini. *et al.* (org.) (2010). *Estado de direito ambiental: tendências*. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária. p. 325.

Sobre a responsabilidade ambiental e o relacionamento do homem com a Terra em uma perspectiva temporal alargada: GARCIA, Maria da Glória F. P. D. (2009). Pressupostos éticos da responsabilidade ambiental. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*. Separata. Coimbra: Coimbra Editora, v. L, n. 1 e 2.

uma situação melhor e a prevenção das consequências das ações. A partir disso, é possível uma intervenção *ex ante* em relação às ações e às obrigações das pessoas e das instituições.²⁵⁷ Nas palavras de Dimitri D’Andrea:

A responsabilidade tende a perder a sua natureza estritamente individual, mas os efeitos e a extensão das consequências são maiores. Por um lado, os efeitos das nossas ações crescem desmedidamente em termos de quantidade, qualidade, espaço e tempo, mas, por outro, a responsabilidade é cada vez mais compartilhada [...] Neste contexto, a possibilidade de uma intervenção produzir reais efeitos sobre as consequências previstas depende, em grande medida, de ela atingir todas as condições do funcionamento da sociedade: os seus ritmos, a sua organização e as suas finalidades.²⁵⁸

O *primeiro passo* consiste em melhorar a gestão estatal dentro do cenário do Estado Providência, pois estamos extraíndo somente o sentido do princípio do bem-estar social que nos favorece individualmente. Conforme Paulo Otero explica, o princípio possui três vertentes: (a) perspectiva material – “criação e efectivação de condições sociais e económicas que permitam uma progressiva melhoria da qualidade de vida (material) das pessoas”; (b) perspectiva imaterial – “criação e efectivação de condições políticas, culturais e ambientais tendentes ao pleno desenvolvimento da pessoa”; (c) perspectiva temporal – as gerações presentes “não têm o direito de alienar o património (v.g., ambiental, cultural e de recursos naturais) que lhes foi confiado pelas gerações passadas, nem o poder de fazer precluir a intervenção decisória ou um núcleo de garantia social a favor das gerações futuras.”²⁵⁹

Damos bastante ênfase às perspectivas material e imaterial, mas renegamos a perspectiva temporal. Assim, há um alargamento das tarefas materiais conferidas ao Estado e, conseqüentemente, maior intervenção reguladora e prestacional, além do crescimento dos custos financeiros.²⁶⁰ Para modificarmos este comportamento é necessário dinamizar o poder político para que o agir seja baseado em *ações planeadas* que contemplem a previsibilidade e a transparência e que sejam determinadas em conjunto, ou seja, a partir da coordenação dos atores nas relações internas e externas.²⁶¹ Conforme constatamos, o planejamento é elemento

²⁵⁷ INNERARITY, Daniel. (2010). p. 224.

²⁵⁸ D’ANDREA, Dimitri. O aquecimento global como risco globalizado e potencial ameaça global. In: INNERARITY, Daniel; SOLANA, Javier. (org.) (2013). p. 161-162.

²⁵⁹ OTERO, Paulo. (2007). *Instituições políticas e constitucionais*. Coimbra: Almedina, v. 1. p. 341-342.

²⁶⁰ OTERO, Paulo. (2007). p.459-460.

²⁶¹ VALLE, Vanice Regia Lírio do. (2016). p.75-82.

essencial para que as gerações do presente não inviabilizem e utilizem sem medida o patrimônio das gerações futuras.

Através de ações planejadas caminha-se em direção à *boa administração* ou à *boa governança* que consiste em formar um ambiente institucional produtivo e confiável; em coordenar as políticas públicas diante das metas e dos resultados estabelecidos; e, em resistir aos impulsos do imediatismo por meio da criatividade, inovação, transparência e controle social no que tange ao orçamento público.²⁶² Em outras palavras, a *good governance* é um princípio que propõe uma administração transparente, dialógica, imparcial, proba, respeitadora da legalidade temperada, eficiente, eficaz e responsável tanto econômica quanto teologicamente.²⁶³

Conforme coloca J. J. Gomes Canotilho, esta gestão possui um objetivo claro: “a condução responsável dos assuntos do Estado”. Esta finalidade gera alguns efeitos: dirige a prática de atos responsáveis de toda a administração, inclusive do poder legislativo e do poder jurisdicional; acentua a interdependência entre os estados e as relações internacionais; recupera algumas estratégias do *New Public Management*²⁶⁴ como, por exemplo, as parcerias público-privadas; e, insiste em questões como governabilidade, responsabilidade (*accountability*) e legitimação.²⁶⁵

Todos esses pressupostos servem para verificar se o Estado tem condições de gerenciar os seus problemas administrativos e financeiros. E, mais que isso, para assegurar respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais, por meio de um desenvolvimento sustentável. Em resumo, o *princípio da condução responsável dos assuntos do Estado* abrange: aprofundar o respeito pelos direitos humanos e princípios democráticos com ênfase no contexto político, institucional e constitucional; basear as ações referentes aos recursos humanos e econômicos no desenvolvimento sustentável e equitativo; manter rigoroso controle e

²⁶² FREITAS, Juarez. (2007). *Discricionariade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública*. São Paulo: Malheiros Editores. p. 18.

²⁶³ FREITAS, Juarez. (2007). p. 20-21.

²⁶⁴ A nova gestão pública (*new public management*) está ligada a quatro tendências: abrandar ou reverter o crescimento do governo em relação aos custos e aos gastos com pessoal; privatizar ou quase privatizar as instituições; desenvolver a automação em relação à produção e distribuição de serviços públicos; desenvolver uma agenda internacional focada no design das políticas públicas e na cooperação governamental. HOOD, Christopher. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*. Blackwell Publishing, v. 69, n. 1, março. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/padm.1991.69.issue-1/issuetoc>>. Acesso em 15 mar. 2018. p. 3.

²⁶⁵ CANOTILHO, J. J. Gomes. (2012a). “Brançosos” e interconstitucionalidade: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional. 2 reimp. Coimbra: Almedina. p. 326-327.

organização dos procedimentos administrativos voltados para a transparência, a legitimidade da autoridade pública e o combate à corrupção.²⁶⁶

Procura-se dar espaço a um *Estado-responsável* ao invés de alimentar o *Estado-garantidor* sem limites. Este tem como referência os valores do mercado e pauta seus atos em critérios técnicos de boa gestão. Aquele, por sua vez, reconhece as limitações e as virtudes do mercado para equilibrar a técnica da gestão pública com os valores do Estado Democrático de Direito, fazendo com que haja um diálogo entre a esfera político-jurídica e a esfera econômica.²⁶⁷

O novo paradigma de governança pública coloca o Estado numa posição que valoriza a sustentabilidade. Dessa forma, podemos partir para o *segundo passo* na busca pela proteção dos direitos das futuras gerações: o Estado-responsável é tomado pelos preceitos da boa governança e se dedica à gestão sustentável dos recursos naturais e financeiros. Nesse contexto, o princípio da sustentabilidade é a base para o novo paradigma de governança (um direito administrativo da sustentabilidade, como coloca Juarez Freitas), eis que “se pauta pela racionalidade dialógica, pluralista e prospectiva, com plasticidade acoplada às exigências de fundamentação e de estabilidade, no processo decisório”.²⁶⁸

A transição para este novo ciclo da gestão pública consiste em: (a) sair da influência dos facciosismos e dos imediatismos e estabelecer relações de administração pautadas pela racionalidade imparcial, pela eficiência e pela eficácia; (b) fundamentar e motivar as decisões administrativas para evitar a discricionariedade absoluta e irracional; (c) responsabilizar os agentes públicos pelas condutas omissas e comissivas; (d) aperfeiçoar as técnicas consensuais e negociais para resolução dos conflitos interpessoais no âmbito da Administração; (e) eliminar a burocratização excessiva e as omissões prestacionais, por meio do direito fundamental à boa administração; (f) nortear a Administração para uma atuação voltada para a precaução e para a prevenção; (g) dar uma nova atitude hermenêutica para o direito administrativo pautado nos princípios constitucionais fundamentais e em um desenvolvimento durável.²⁶⁹

Conforme a Administração Pública for incluindo e adaptando as suas instituições para contemplarem esses preceitos, um processo de coerência e harmonização entre demandas geracionais e os textos normativos irá surgir, ou seja, as finalidades intergeracionais presentes

²⁶⁶ CANOTILHO, J. J. Gomes. (2012a). p. 328-329.

²⁶⁷ COSTA, Paulo Jorge Nogueira da. (2012). *O Tribunal de Contas e a boa governança: contributo para uma reforma do controlo financeiro externo em Portugal*. Tese de doutoramento. Coimbra: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10316/21154>>. Acesso em 15 mar. 2018. p. 207-208.

²⁶⁸ CANOTILHO, J. J. Gomes. (2012a). p. 333. FREITAS, Juarez. (2016). p. 207-208.

²⁶⁹ FREITAS, Juarez. (2016). p. 215-221.

na Constituição poderão ser atendidas, pois as normas administrativas serão bem interpretadas com o intuito de cumprirem com os objetivos intertemporais. Assim, “a salvaguarda nuclear do direito ao futuro é imperativa para a Administração e dimana, antes de mais, da compreensão do Direito Administrativo como interligação de normas e fins superiores, conducentes à proteção tutelar do valor intrínseco de todos os seres vivos”.²⁷⁰

Esta visão dialógica entre o direito e o poder estatal leva a sério os desafios do direito ao futuro e transforma a teoria da constituição para considerar junto com o fundante princípio da dignidade, o princípio da sustentabilidade. A partir disso, o artigo 66º, alínea *d* da CRP e o artigo 225, *caput* da CF/88 são dois exemplos que permitem a elaboração deste posicionamento acerca da responsabilidade do Estado, eis que determinam a proteção dos interesses das futuras gerações através do viés do direito ambiental. Nesse sentido, vedam comportamentos abusivos que possam colocar em xeque a estabilidade ambiental e a qualidade de vida de outras gerações. O texto constitucional não fica restrito às demandas atuais, pois procura evitar os males que tornem impossível a vida na Terra e a continuidade da espécie humana. Dessa forma, se abre espaço para um *Estado sustentável*.²⁷¹

Diante da sociedade de risco que nos encontramos, a sustentabilidade e o desenvolvimento sustentável são caminhos para estabelecer compromissos políticos, sociais e jurídicos em direção a um futuro possível. Por isso, torna-se necessária a implementação de estratégias básicas para o desenvolvimento gradual e profundo dos projetos políticos que consistem em: (a) eficiência – aperfeiçoar a dinâmica entre a mobilização de recursos e a prestação alcançada; (b) suficiência – balancear o uso dos bens materiais e imateriais, juntamente com a redução do uso dos recursos para atingir uma nova concepção de bem-estar; (c) consistência - adaptar os níveis de produção e consumo de acordo com o ritmo de renovação dos recursos naturais; (d) participação – democratizar o processo de decisão – tanto nacional quanto internacional, a fim de que haja um aumento na responsabilidade e na organização da sociedade.²⁷²

²⁷⁰ FREITAS, Juarez. (2016). p. 223 e 225.

²⁷¹ FREITAS, Juarez. (2016). p. 277. LOUREIRO, João Carlos. (2010b). Autonomia do direito, futuro e responsabilidade intergeracional. *Boletim da Faculdade de Direito*. Coimbra: Universidade de Coimbra, v. LXXXVI. p. 37.

²⁷² AYALA, Patryck de Araújo. (2010). p. 325. CANOTILHO, J. J. Gomes. (2012b). Sustentabilidade: um romance de cultura e de ciência para reforçar a sustentabilidade democrática. *Boletim da Faculdade de Direito*. Coimbra: Universidade de Coimbra, v. LXXXVIII, n. 1. p. 8.

Com efeito, é preciso reconhecer que a Era dos Direitos proposta por Norberto Bobbio²⁷³ deve ser abrangida e integrada pela compreensão do panorama proposto pela sustentabilidade no seu sentido amplo (contempla as dimensões política, econômica, social e ambiental).²⁷⁴ Isso significa que as decisões políticas – com destaque para as políticas públicas voltadas para a prestação de direitos fundamentais – não devem estar desassociadas de um panorama alargado que detenha informações sobre outras perspectivas além da social. Dessa forma, as decisões serão sustentáveis a longo prazo, eis que um planejamento adequado foi realizado.

Em razão do advento da multiplicação dos riscos que gera um ciclo vicioso de desregulação entre as ações do homem e os seus efeitos, o Estado sustentável deve realizar as suas tarefas fundamentais tendo como corolário o *princípio da prevenção*. De igual modo, Juarez Freitas afirma “o Estado existe para os direitos relativos à sustentabilidade justa, não o contrário. Existe para salvar e resgatar, não para ofender ou lesar gerações presentes e futuras. Existe para prevenir, não para chegar tarde.”²⁷⁵

O princípio da prevenção, em sentido *amplo*, procura avaliar os efeitos das decisões no futuro e evitar danos decorrentes de uma atuação desproporcional – excessiva ou inoperante – dos agentes públicos. Desta concepção extraímos o sentido *estrito* da prevenção que visa a proteção e a responsabilização pública a partir de uma ideia de perigo em que os riscos já são conhecidos e estão comprovados. Notadamente, se caracteriza pelo perigo, ou seja, existem circunstâncias que rodeiam os fatos e as prognoses que apontam para as causas e as consequências dos eventos, além disso, o resultado se traduzirá em um dano e um bem jurídico será afetado. Se uma atividade implica em um dano injusto, a Administração Pública deve evitá-la, agindo de forma preventiva para não gerar riscos incontornáveis.²⁷⁶

Em outras palavras, a prevenção é usada quando os impactos são conhecidos e quando, com segurança, é possível estabelecer o conjunto de nexos de causalidade que possam identificar os impactos futuros prováveis. Salienta-se que a prevenção não tem o condão de eliminar os danos, mas sim identificar e quantificar para que sejam avaliados em conjunto com

²⁷³ BOBBIO, Norberto. (2004). *A era dos direitos*. 7 reimp. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier. Versão PDF. Disponível em: <<https://direitofma2010.files.wordpress.com/2010/05/norberto-bobbio-a-era-dos-direitos.pdf>>. Acesso em 28 maio 2018.

²⁷⁴ DANTAS, Miguel Calmon. (2017). Sustentabilidade não é austeridade: constitucionalismos em tempos de crise. *Estado social, Constituição e pobreza*. Estudos de Doutoramento. Coimbra: Universidade de Coimbra Press, v. 3. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10316.2/42488>>. Acesso em 27 mar. 2018. p. 14.

²⁷⁵ GOMES, Carla Amado. (2000). *A prevenção à prova no direito do ambiente: em especial, os actos autorizativos ambientais*. Coimbra: Coimbra Editora. p. 17. FREITAS, Juarez. (2016). p. 282-283.

²⁷⁶ FREITAS, Juarez. (2016). p. 282-283, 299-300. MORENO, Natália de Almeida. (2015). p. 53-54. LOUREIRO, João. (2001). Da sociedade técnica de massas à sociedade de risco: prevenção, precaução e tecnociência. *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Rogério Soares*. Coimbra: Coimbra Editora. p. 858. FREITAS, Juarez. (2007). p. 96.

os benefícios da atividade visada. Nesse sentido, “as condicionantes estabelecidas para a implantação do projeto, de certa maneira, indicam as condições técnicas e políticas mediante as quais o administrador estabelece a ponderação entre os diferentes interesses em jogo”.^{277 278}

Ao fim e ao passo, a prevenção pode ser considerada uma regra de bom senso que busca avaliar se os danos podem ou não serem suportados e, em outra perspectiva, se irão surgir novos danos em decorrência de uma ação específica. Isso implica em adotar medidas e reações, por exemplo, no direito ambiental, se manifesta através de instrumentos como o licenciamento ambiental e os estudos de impacto ambiental, a fim de analisar os danos que possam decorrer diante do exercício de uma atividade.²⁷⁹

Em sentido semelhante, o *princípio da precaução* também deve ser utilizado como orientação básica da responsabilidade estatal. No âmbito do direito ambiental, é aplicado nos casos de dúvida, ou seja, “o ambiente deve ter em seu favor o benefício da dúvida quando haja incerteza, por falta de provas científicas evidentes, sobre o nexo causal entre uma atividade e um determinado fenômeno de poluição ou degradação do ambiente”. Deste modo, o potencial poluidor possui o ônus de comprovar que suas ações são inócuas em relação ao ambiente.²⁸⁰

Contudo, muito além da sua aplicação no direito ambiental, este princípio pode ser empregado com um sentido ativo de *antecipação preventiva*, isto é, viabiliza o agir antes da divulgação científica para evitar que a sociedade e a natureza tenham que arcar com os efeitos gerados por um atraso, assim como se torne mais injusto para as futuras gerações.²⁸¹ A precaução, portanto, trata da incerteza científica dos riscos, pois as causas e os efeitos ainda não estão visíveis e delimitados. O primeiro pressuposto são os riscos²⁸² e o segundo é a incerteza

²⁷⁷ ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito ambiental: aspectos fundamentais. In: FARIAS, Talden; COUTINHO, Francisco Seráfico da Nóbrega. (org.) (2010). *Direito ambiental: o meio ambiente e os desafios da contemporaneidade*. Belo Horizonte: Editora Fórum. p. 187.

²⁷⁸ O princípio da prevenção pode ser ilustrado através deste exemplo: “se existe certeza de que milhares de pessoas morrerão, por ano, em função das complicações decorrentes da inalação do enxofre (liberado pelo diesel) acima de padrões internacionais, então o Estado tem o dever de intervir, no sentido de que se promovam, em tempo hábil, as devidas adequações dos motores veiculares e da qualidade dos combustíveis, evitando a mortandade humana.” FREITAS, Juarez. (2016). p. 301.

²⁷⁹ ANTUNES, Paulo de Bessa. (2010). p. 187. SANTOS, Cláudia Maria Cruz. *et al.* (1998). *Introdução ao direito do ambiente*. Coordenação científica de José Joaquim Gomes Canotilho. Lisboa: Universidade Aberta. p. 45.

²⁸⁰ SANTOS, Cláudia Maria Cruz. *et al.* (1998). p. 48-49.

²⁸¹ AGIUS, Emmanuel. A European ombudsman for the rights of future generations. In: JÁVOR, Benedek; RÁCZ, Judit. (org.) (2006). p. 21.

²⁸² Os riscos podem ser divididos em: globais (possuem larga escala e ampla magnitude como, por exemplo, contaminação radioativa de Chernobyl em 1986 e os lotes de sangue contaminado com Sida administrado na França, no início da década de 90); retardados (possuem lento desenvolvimento e levam gerações para se materializarem, exemplo disso é a desertificação dos rios); irreversíveis (ao se concretizarem geram consequências permanentes e duradouras, os gases com efeito de estufa são um exemplo). ARAGÃO, Alexandra. (2008). Princípio da precaução: manual de instruções. *Revista CEDOUA*. Coimbra: Universidade de Coimbra, n. 22, ano XI (2). p.21-25.

científica²⁸³. Diante deles, para a governança adequar a aplicação do princípio e racionalizar as escolhas realiza “1. a ponderação de vantagens e inconvenientes da acção pretendida; 2. a avaliação da aceitabilidade social dos riscos; 3. a escolha das medidas precaucionais, adequadas e proporcionais”.²⁸⁴

Com isso, a realização da ponderação leva a um processo pluridisciplinar e transparente para verificar os valores positivos e negativos das decisões, junto com uma análise dos níveis adequados de proteção para ser possível estabelecer quais são as medidas a serem adotadas. Então, a precaução é considerada uma esperança para *garantia de justiça e paz intertemporal*, pois procura reduzir o espaço da ignorância através da avaliação dos riscos e do encontro de uma resposta do que *deve ter-se por justo*, do que *deve ter-se por certo*.^{285 286}

Recorrendo a esses princípios, a atenção do Estado e do Direito é voltada para os momentos antecedentes da ação e, mais que isso, “no momento da construção da acção e no momento do acompanhamento das suas consequências, identificando danos mas também êxitos”. Mediante um comportamento preventivo, a avaliação das opções, das oportunidades e do modo de agir, é realizada em conjunto com o Direito e, além disso, o Estado fica conectado com os conhecimentos técnicos e científicos.²⁸⁷ Muito além das questões ecológicas, essas noções podem ser aplicadas às demais políticas públicas para desencadear deveres e responsabilidades em reivindicação de uma justiça intergeracional.

A justiça intergeracional está intimamente ligada com a justiça distributiva e com decisões administrativas responsáveis, equilibradas e sustentáveis, pois procura coibir iniquidades entre diferentes condições de vida nos seus diferentes estágios perante diferentes gerações. Isto posto, cada geração pode usufruir dos recursos (justa acumulação), desde que observe os limites imanentes advindos da teoria da justiça, em outras palavras, a justiça

²⁸³ A incerteza científica pode se manifestar em três situações: “a) Aquelas em que há danos reais e confirmados, mas se desconhece a causa [...]; b) Outros, em que há uma causa hipotética para os danos reais, mas não é claro o nexo entre ambos [...]; c) e outras em que nem sequer há ainda um dano confirmado, havendo apenas suspeitas [...]”. ARAGÃO, Alexandra. (2008). p. 33.

²⁸⁴ ARAGÃO, Alexandra. (2008). p. 37-38.

²⁸⁵ FREITAS, Juarez. (2016). p. 282-283, 299-300. MORENO, Natália de Almeida. (2015). p. 53-54. ARAGÃO, Alexandra. (2008). p. 43, 50. GARCIA, Maria da Glória F. P. D. (2012). Princípio da precaução: lei do medo ou razão de esperança? *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor José Joaquim Gomes Canotilho*. Boletim da Faculdade de Direito. Coimbra: Coimbra Editora, v. 1. p. 321 e 329.

²⁸⁶ Emilie Gaillard assevera que somente a partir do princípio da precaução é possível preservar o futuro e apoiar uma investigação internacional acerca dos danos duradouros que atingem/atingirão as gerações presentes e futuras. Assim, determinados comportamentos podem ser vistos como crimes contra as gerações futuras, pois são ações causadoras de danos duradouros que colocam em perigo a vida de outras pessoas. GAILLARD, Emilie. (2015). p. 9.

²⁸⁷ GARCIA, Maria da Glória F. P. D. (2007). p. 484.

intergeracional só será alcançada quando as chances da geração do futuro para satisfazerem suas próprias necessidades sejam semelhantes às chances da geração de hoje.²⁸⁸

Edith Brown Weiss fala em equidade intergeracional como uma forma de moldar o relacionamento entre as diferentes gerações e o sistema natural e entre as diferentes gerações da mesma espécie. Forma-se uma parceria que decorre do princípio da igualdade²⁸⁹ e visa proteger o bem-estar de cada geração, afinal cada indivíduo deseja herdar e ter acesso aos recursos naturais da Terra em iguais condições à geração anterior. Logo, cabe a cada geração cuidar do planeta e, para isso, se estabelecem obrigações.²⁹⁰

A base desta teoria está centrada em três princípios ou compromissos: (a) conservação de opções – a geração atual deve conservar a diversidade de recursos naturais e culturais para que a geração futura possa ter uma herança adequada para alcançar uma vida com qualidade (a única opção negada é a que limite as opções das gerações vindouras); (b) conservação da qualidade – exige a conservação dos ambientes naturais e culturais de maneira que mantenham a qualidade de hoje, por isso, se fala em um crescimento sustentável; (c) conservação de acesso – a geração atual tem o direito de acessar os recursos disponíveis, a fim de melhorar o seu bem-estar, entretanto, deve lembrar dos seus deveres para não interferir a ponto de impedir o acesso para as gerações futuras.²⁹¹

A equidade intergeracional baseada nesses fundamentos forma um conjunto de direitos e obrigações planetários que devem ser mantidos por cada geração. Estes direitos e obrigações estão interligados, já que cada geração possui o direito de receber o planeta em uma condição que não seja pior da atual, isto é, tem o direito de herdar uma diversidade parecida com os nossos recursos naturais e culturais, assim como ter acesso equitativo para uso e benefício desse legado. Em resumo, as gerações futuras possuem direitos relacionados aos recursos naturais e culturais e as gerações presentes possuem a obrigação de manter um legado de bens diversificados à disposição.²⁹²

Na CF/88, o artigo 3º, inciso I traz uma noção da equidade intergeracional, pois prevê uma sociedade solidária como objetivo da República, fazendo com que haja uma abertura para ações éticas voltadas aos interesses das futuras gerações. Na CRP, o artigo 1º dispõe que a

²⁸⁸ SILVA, Suzana Tavares da. (2013). p. 12. MACHADO, Jónatas. (2000). p. 80. TREMMEL, Jörg. (2003). p. 34.

²⁸⁹ O princípio da igualdade como meio para estabelecer uma exigência constitucional para as gerações futuras: MORENO, Natália de Almeida. (2015). p. 56-57.

²⁹⁰ WEISS, Edith Brown. (1992). p. 20.

²⁹¹ WEISS, Edith Brown. (1992). p. 22-23.

²⁹² WEISS, Edith Brown. (1990). Our rights and obligations to future generations for the environment. *The American Journal of International Law*. Cambridge University Press, v. 84, n. 1, jan. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2203020>>. Acesso em 27 mar. 2018. p. 202.

República Portuguesa é empenhada em construir uma sociedade livre, justa e solidária. Isso significa que o povo e o Estado procuram melhorar a sociedade. Amartya Sen refere

A ideia de utilizar a razão para definir e promover sociedades melhores e mais justas mobiliza vivamente os povos no passado e continua a fazê-lo hoje também. Aristóteles concordava, com Agatão, que nem Deus podia alterar o passado. Mas pensava além disso que era a nós que cabia fazer o futuro. E isso podia fazer-se fundando na razão as nossas escolhas.²⁹³

O Estado deve concentrar seus esforços em políticas públicas que observem estratégias voltadas para priorizar as opções, a qualidade e o acesso aos recursos, particularmente, podemos elencar prioridades voltadas para: o desenvolvimento sustentável; a equidade intergeracional através de direitos fundamentais das gerações presentes que não excluam os das gerações futuras; a responsabilidade intertemporal que vá muito além de um mandato eletivo; o equilíbrio entre os benefícios e os custos sociais, ambientais e econômicos; medidas justificadas e motivadas pelo administrador público; os objetivos/tarefas fundamentais previstas no texto constitucional; a redução de iniquidades estruturais.²⁹⁴

Nesse contexto, fixam-se obrigações para o Estado, com o intuito de concretizar os deveres de proteção perante as gerações vindouras. Como mencionado, a partir de um cenário pessimista, o propósito é evitar os desastres que podem ocorrer em decorrência dos riscos globais. Nesse sentido, Bruce E. Tamm formulou uma lista com algumas obrigações que visam minimizar os riscos.²⁹⁵

As obrigações se destinam à prevenção de um futuro difícil: (a) evitar que o risco da extinção humana exceda o limite ético adequado (o propósito é evitar que as pessoas sejam expostas a riscos – principalmente de cunho ambiental – que possam levar à extinção da humanidade em um período de mil anos); (b) evitar riscos que levem à extinção da vida na Terra (no mesmo sentido que a obrigação anterior, mas se refere à vida não humana); (c) deixar uma sociedade sustentável como legado (mais do que existir, é necessário que a vida valha a pena, por isso a sociedade precisa de instituições fortes e consolidadas, juntamente, com proteção legal dos direitos humanos); (d) deixar um sistema sustentável de produção como

²⁹³ SEN, Amartya. (2003). *O desenvolvimento como liberdade*. Lisboa: Gradiva. p. 257.

²⁹⁴ FREITAS, Juarez. (2016). p. 198.

²⁹⁵ TAMM, Bruce E. (2018). Philosophical, institutional, and decision-making frameworks for meeting obligations to future generations. *Futures*. Amsterdam: Elsevier, v. 95, jan. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.futures.2017.10.001>>. Acesso em 24 mar. 2018. p. 47.

legado (os sistemas econômicos e de mercado devem ser equilibrados para não sofrerem crises drásticas e gerarem danos irreversíveis); (e) reduzir o risco de morte decorrentes de danos ambientais; (f) respeitar a essência da natureza (promover a diversidade e a evolução, mas evitar a manipulação da natureza); (g) preservar a essência da natureza humana; (h) manter as opções abertas para as gerações futuras.^{296 297}

Ressalta-se que o conteúdo da Declaração sobre as Responsabilidades das Gerações Presentes em Relação às Gerações Futuras da UNESCO possui uma abordagem semelhante. Os artigos dispõem sobre assegurar a liberdade de escolha, a manutenção e a perpetuação da humanidade, a preservação da vida na Terra, a proteção do meio ambiente e do genoma humano, o respeito e a salvaguarda da diversidade e do patrimônio cultural, além de nortear as ações humanas visando a paz, o desenvolvimento sustentável, a educação e a não discriminação.²⁹⁸

Assim, seguindo uma estratégia de prioridades que aliam os princípios da sustentabilidade, da precaução e da prevenção, juntamente com as noções de boa governança e equidade intergeracional, o Estado efetivará decisões administrativas coerentes e concisas com o atual panorama mundial, ou seja, avança-se rumo ao fim dos atos impulsivos irresponsáveis em relação aos riscos para a humanidade. Por outras palavras, no âmbito formal, as decisões estarão de acordo com os preceitos legais concernentes à atividade administrativa e, no âmbito material, serão medidas convenientes e oportunas, pois terão uma justificação congruente.²⁹⁹

Estas mudanças abrem espaço para a incorporação da “*responsabilidade multidimensional (ética, social, jurídico-política, ambiental e econômica) do Estado por ações e omissões*”.³⁰⁰ Em resumo, o Estado terá uma percepção dos efeitos a longo prazo das ações e das políticas públicas que implementar, de forma que se estabelece uma conexão com os interesses das gerações futuras. Junto ao sistema proposto no tópico anterior, o Estado possuirá um grande amparo, pois terá o auxílio de outras organizações no processo de tomada de decisão

²⁹⁶ TOMM, Bruce E. (2018). p. 47-49.

²⁹⁷ Grande parte dessas obrigações possuem um cunho ecológico voltadas para a sustentabilidade. No mesmo sentido, J. J. Gomes Canotilho discorre acerca das exigências advindas da sustentabilidade: “(1) que a taxa de consumo de recursos renováveis não pode ser maior que a sua taxa de regeneração; (2) que os recursos não renováveis devem ser utilizados em termos de poupança ecologicamente racional, de forma que as futuras gerações possam também, futuramente, dispor destes (princípio da eficiência, princípio da substituição tecnológica, etc.); (3) que os volumes de poluição não possam ultrapassar quantitativa e qualitativamente a capacidade de regeneração dos meios físicos e ambientais; (4) que a medida temporal das “agressões” humanas esteja numa relação equilibrada com o processo de renovação temporal; (5) que as ingerências “nucleares” na natureza devem primeiro evitar-se e, a título subsidiário, compensar-se e restituir-se.” CANOTILHO, J. J. Gomes. (2010). p. 9.

²⁹⁸ UNESCO. (1997a). [sem numeração de página].

²⁹⁹ FREITAS, Juarez. (2007). p. 22-23. FREITAS, Juarez. (2016). p. 303.

³⁰⁰ FREITAS, Juarez. (2016). p. 304.

e poderá adotar comportamentos preventivos para amenizar os riscos e para manter a viabilidade dos direitos fundamentais das gerações vindouras. Dessa forma, a gestão pública se torna responsável através de um comportamento negativo, ou seja, evita ações que prejudiquem os indivíduos, os recursos naturais e os recursos econômicos a médio e a longo prazo; e de um comportamento positivo necessário para instruir e orientar a sociedade na busca pela preservação e pelo racionamento dos recursos naturais.

Todo este processo que visa a modificação das relações administrativas e da governança requer tempo, é uma construção em evolução dependente de persistência e comprometimento em busca de um futuro melhor para todos (independentemente da geração que for). Isso requer uma tarefa política que envolva a capacidade de formular uma agenda integrada e intertemporal e, da mesma forma, requer uma tarefa jurídica através do olhar constitucional que flua no tempo.³⁰¹ Por fim, cabe dar ênfase à dimensão econômica relacionada com a formulação de políticas públicas. Nesse sentido, o próximo capítulo tratará dos custos dos direitos e do orçamento público em busca da equidade e da sustentabilidade.

³⁰¹ FREITAS, Juarez. (2016). p. 203-204 e 273.

4. A DIMENSÃO ECONÔMICA: EM BUSCA DA EQUIDADE INTERGERACIONAL

4.1 A análise do custo-benefício diante das políticas públicas

A relação entre o Direito e a Economia é muito importante para mostrar novos caminhos na solução de problemas jurídicos e para ressaltar as implicações das escolhas econômicas e normativas. Apesar disso, são duas áreas bem distintas: a Economia é matemática, empírica, busca ser científica e se fundamenta nos custos para estudar como a humanidade toma decisões e como se comporta diante da escassez de recursos; o Direito, por sua vez, é verbal, hermenêutico, busca ser justo e se pauta na legalidade, a fim de regular o comportamento humano, contudo, não pode ser visto como um ciência isolada, pelo contrário, deve estar inserido no meio social e conectado com outras áreas tal como a filosofia, a política e a economia.³⁰²

Esta relação se tornou mais pungente com o advento do Neoconstitucionalismo³⁰³, pois este movimento abriu espaço para que a vontade inscrita na lei fosse relativizada a depender do caso concreto, sem que o Poder Judiciário detivesse critérios mínimos na interpretação e na aplicação do direito. Com isso, as reais consequências de uma decisão judicial não são equalizadas dentro de um contexto mais amplo, ou seja, a atuação jurisdicional, em alguns casos, utiliza os princípios de forma vaga e imprecisa, sem uma fundamentação concisa.³⁰⁴

Diante deste contexto, Ivo Gico Júnior expõe a necessidade de trabalhar com teorias que permitam “a avaliação mais acurada das prováveis consequências de uma decisão ou política pública dentro do contexto legal, político, social, econômico e institucional em que será implementada.” Assim, destacamos a relevância da Análise Econômica do Direito (AED) como um campo de conhecimento que emprega variadas ferramentas econômicas com o intuito de

³⁰² SALAMA, Bruno Meyerhof. O que é direito e economia? In: TIMM, Luciano Benetti. (org.). (2008). *Direito e Economia*. 2 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado. Disponível em: <https://works.bepress.com/bruno_meyerhof_salama/16/>. Acesso em 01 maio 2018. p. 1-2. GICO JÚNIOR, Ivo Teixeira. (2013). Metodologia e epistemologia da análise econômica do direito. *Direito UNIFACS – Debate Virtual*. Salvador: Universidade de Salvador, n. 160, out. Disponível em: <<http://www.revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/view/2794>>. Acesso em 01 maio 2018. p. 8.

³⁰³ Luís Roberto Barroso refere que o neoconstitucionalismo decorre de três marcos: (a) o marco histórico advém das transformações ocorridas nas últimas décadas do século XX que formaram o Estado constitucional de direito; (b) o marco filosófico responsável pela reaproximação do direito e da ética através do pós-positivismo e pela centralidade dos direitos fundamentais; (c) o marco teórico que contempla um conjunto de mudanças relacionadas com a força normativa da Constituição, a expansão da jurisdição constitucional e o desenvolvimento de uma nova dogmática de interpretação constitucional. BARROSO, Luís Roberto. (2017). p. 15.

³⁰⁴ SALAMA, Bruno Meyerhof. (2008). p. 2. GICO JÚNIOR, Ivo Teixeira. (2013). p. 15.

expandir a compreensão e o alcance do direito, além de melhorar o entendimento e a aplicação das normas jurídicas.^{305 306}

A AED busca responder duas perguntas: (a) quais as consequências de uma regra; (b) qual regra jurídica deveria ser adotada. Na primeira, ocorre uma avaliação positiva, ou seja, os fatos são investigados e averiguados por meio de métodos científicos (exemplo disso é o juiz investigando se o réu foi o responsável pelo assassinato da vítima). Na segunda, estamos diante de um critério normativo que é a investigação de um valor (aqui o legislador avalia se a conduta deve ou não ser punida). Em síntese, a AED positiva auxilia na compreensão do significado da norma e quais são as prováveis consequências em caso de sua aplicação; a AED normativa, por sua vez, contribui para a escolha da alternativa mais eficiente dentro de um conjunto de opções em prol do melhor arranjo institucional de um valor.³⁰⁷

Estas questões se assentam na premissa de que os recursos da sociedade são escassos. Caso contrário, não haveria problema econômico, as pessoas teriam todas as suas necessidades satisfeitas e não existiriam conflitos a serem discutidos pelo Direito. Isso significa que cada escolha terá um custo diferente (*trade off*) e, por isso, também é necessário avaliar os benefícios de cada alternativa. Dessa forma, a AED contribui sobremaneira para a realização de escolhas políticas mais acertadas (em uma atuação *ex ante*) e para uma análise mais clara dos efeitos das decisões judiciais (em uma perspectiva *ex post*).³⁰⁸

Antes de adentrarmos neste tema propriamente dito, cabe fazer algumas distinções dentro da teoria dos direitos fundamentais. A primeira delas é a compreensão das dimensões objetiva e subjetiva: (a) a visão objetiva reproduz a concepção de que os direitos fundamentais se projetam em todo o ordenamento jurídico e, por isso, “representam um conjunto objetivo de valores e direcionam as ações positivas do Estado, implicando *força jurídica objetiva dos direitos fundamentais*”; (b) a visão subjetiva se traduz nas “diversas situações jurídicas subjetivas (pretensão, direito, faculdade, postestade e imunidade) de direitos fundamentais, conferindo perante o Estado, além da exigibilidade individual, a exigibilidade coletiva dos bens e interesses tutelados por tais direitos”.³⁰⁹ Além disso, cabe referenciar a divisão entre direitos

³⁰⁵ GICO JÚNIOR, Ivo Teixeira. (2013). p. 8, 15-16.

³⁰⁶ Ver, por todos, BATTESINI, Eugênio. *et al.* (2011). O movimento de direito e economia no Brasil. *Estudos em memória do Prof. Doutor J. L. Saldanha Sanches*. Coimbra: Coimbra Editora, v. 1, p. 767-780. GALDINO, Flávio. (2005). *Introdução à teoria dos custos dos direitos: direitos não nascem em árvores*. Rio de Janeiro: Lumen Juris. p. 239 e ss.

³⁰⁷ GICO JÚNIOR, Ivo Teixeira. (2013). p. 19-21.

³⁰⁸ GICO JÚNIOR, Ivo Teixeira. (2013). p. 22 e 30.

³⁰⁹ MELLO, Cleyson de Moraes; MOREIRA, Thiago. (2015). p. 79. MASTRODI, Josué; ALVES, Albner Duarte. (2016). Sobre a teoria dos custos dos direitos. *Quaestio Iuris*. Rio de Janeiro: UFRJ, v. 9, n. 2. Disponível em: <<https://doi.org/10.12957/rqi.2016.19270>>. Acesso em 01 maio 2018. p. 703.

fundamentais positivos e negativos. É bastante comum relacionar os direitos de primeira dimensão como direitos de defesa ou negativos que não dependem de recursos. De outro modo, os direitos de segunda e terceira dimensão seriam direitos positivos que exigem uma ação estatal para sua concretização e, portanto, geram custos. Contudo, defendemos que os direitos fundamentais de modo geral exigem os mesmos tipos de deveres do Estado, quais sejam, respeito, promoção e proteção.³¹⁰

Assim, estes deveres “são comuns a direitos de liberdade e direitos sociais, variando embora a dimensão principal com que surgem nuns e noutros, como em cada uma dessas funções ou grupos de deveres estatais encontramos, ainda que também em dimensão variável, tanto direitos negativos como direitos positivos”. Isso significa que os direitos positivos e negativos envolvem custos financeiros diretos mesmo não sendo com igual intensidade (no dever de respeito há um peso muito menor do que nos deveres de proteção e promoção). Dessa forma, os direitos fundamentais estão dependentes das disponibilidades financeiras estatais e das decisões políticas concernentes à alocação de recursos.³¹¹

Nesse sentido, possivelmente, Cass Sunstein e Stephen Holmes foram os primeiros a defenderem esta perspectiva. Os autores colocam que todos os direitos são positivos, pois todos demandam remédios (*Where there is a right, there is a remedy*), ou seja, se os remédios demandam recursos financeiros, os direitos também demandarão. Por outra perspectiva, a grande parte dos direitos possuem um dever correlativo e a sua execução gera custos, especialmente quando se refere a uma execução uniforme e justa. Isso significa que nenhum direito – por exemplo, a liberdade pessoal – estará protegido simplesmente pelo fato do Poder Público se manter afastado (atuar de forma negativa), porque todos os direitos demandam uma ação afirmativa responsável. Esta ação pode advir da elaboração de uma lei que proíba a tortura, de uma política pública de monitoramento e execução dessa proibição nos estabelecimentos prisionais ou da movimentação da máquina judiciária para julgar um processo criminal pelo cometimento do crime de tortura. O mesmo acontece com outros direitos como o direito de propriedade, a liberdade de expressão, a liberdade de contratar e o direito ao voto.³¹²

Esta nova interpretação dos direitos fundamentais teve bastante repercussão no meio jurídico e econômico. No Brasil, Flávio Galdino adota esta perspectiva e coloca os direitos de

³¹⁰ Remetemos à nota de rodapé n. 224. Acerca da divisão entre direitos positivos e negativos: NOVAIS, Jorge Reis. (2010). p. 282-285. SARLET, Ingo Wolfgang. (2012). p. 155-159. CANOTILHO, J. J. Gomes. (2003). p. 359-362.

³¹¹ NOVAIS, Jorge Reis. (2010). p. 263-264.

³¹² HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. (1999). *The cost of rights: why liberty depends on taxes*. Estados Unidos: W. W. Norton Company. p. 43-46.

liberdade diante das mesmas funções dos direitos sociais, pois aqueles não consistem mais em uma pura obrigação de não fazer desassociada de custos. Este dever sempre contempla um agir positivo – seja uma ação ou uma omissão estatal – que irá gerar custos. Dessa forma, os direitos de liberdade e os direitos sociais demandam uma atividade estatal complexa e constante que mobiliza agentes públicos e atos materiais que corporificam os direitos fundamentais.³¹³

Em razão do exposto, tanto os direitos de liberdade como os direitos sociais passam pelo crivo das *escolhas trágicas*. Guido Calabresi e Philip Bobbitt foram os precursores do estudo da escassez e da distribuição de recursos. Os autores colocam que a distribuição dos bens escassos precisa adotar um método de alocação para estipular, dentro de um cenário de conflito de direitos, qual será tutelado e qual será preterido. Além disso, a problemática é desenvolvida a partir de dois movimentos que estão presentes nos diversos métodos de alocação: o primeiro movimento chama-se *escassez natural* e consiste em decidir quais bens serão produzidos, ponderar acerca dos limites naturais de produção e analisar quem irá receber os frutos da produção; o segundo movimento é o resultado de uma sucessão de eventos envolvendo decisões, racionalização e violência que substituem e são substituídas pela ansiedade, a depender do comportamento da sociedade (evadir, confrontar ou refazer) diante das escolhas trágicas, ou seja, é como a sociedade reage diante do primeiro movimento e determina os eventos futuros (com uma nova crise ou uma nova racionalização, por exemplo).³¹⁴

Diante dessa complexidade, as decisões alocativas que eram, majoritariamente, discutidas no cenário político, passaram a abrir espaço para discussões éticas e jurídicas, pois a sociedade exigia critérios de justiça na distribuição de recursos. Assim, a resolução dos problemas depende de como os valores culturais estão inseridos em uma sociedade, de modo que se os valores mudam, a forma de distribuição dos recursos também terá que ser modificada para atender às questões morais. Neste contexto, a eficiência sempre foi o principal valor, mas com o passar do tempo as decisões tiveram que englobar outros valores como a honestidade e a igualdade.³¹⁵

Em resumo, a partir das modificações políticas e sociais algumas pessoas têm suas posições melhoradas e outras são prejudicadas, afinal quando uma pessoa recebe uma prestação estatal de modo gratuito (exemplo disso são os descontos dados aos estudos, aos idosos e às

³¹³ GALDINO, Flávio. (2005). p. 217, 225-226.

³¹⁴ CALABRESI, Guido; BOBBITT, Philip. (1978). *Tragic choices*. United States: W. W. Norton and Company. p. 18-19. GLOBEKNER, Osmir Antonio. (2017). Racionalidade econômica, escolhas trágicas e os custos dos direitos no acesso à saúde. *Revista Jurídica do Curso de Direito da UESC*. Santa Cruz: Editus, v. 16. Disponível em: <<http://periodicos.uesc.br/index.php/dike/article/view/1564>>. Acesso em 08 maio 2018. p. 123-129.

³¹⁵ CALABRESI, Guido; BOBBITT, Philip. (1978). p. 23. GLOBEKNER, Osmir Antonio. (2017). p. 123-129.

crianças na entrada de lugares públicos ou no pagamento do transporte público), existe outra pessoa pagando essa conta, geralmente, através da atividade tributária.³¹⁶

Nesse sentido, a análise dos custos e benefícios é essencial para que as políticas públicas detenham os seus esforços em projetos que maximizem a efetivação dos direitos fundamentais e dos ganhos líquidos.³¹⁷ Por isso, o Estado precisa fazer uma avaliação e um planejamento amplo e preciso para conseguir avaliar o que o direito fundamental exige; quais são as possíveis soluções; quais são os custos que cada solução irá exigir; quais os efeitos que cada uma dessas soluções pode gerar; e qual dessas soluções é a mais adequada e proporcional para o cenário em que o país está inserido dentro de um contexto de eficiência e equidade. Além disso, este planejamento precisa contemplar o sentido da AED, porque as pessoas agem de modos distintos a depender dos incentivos e das sanções. Isso significa que “as regras jurídicas devem ser julgadas pela estrutura de incentivos que estabelecem e as consequências de como as pessoas alteram o seu comportamento em resposta a esses incentivos”.³¹⁸

Nesse sentido, a escassez de recursos não precisa ser vista como inimiga ou artifício ideológico para denegação de direitos, ou seja, a questão dos recursos financeiros pode ser aliada à noção de custos e benefícios para auxiliar na tomada de decisão ou na escolha estatal, a fim de “converter o Direito em um poderoso instrumento de transformação social, representando também, até mesmo, uma justificativa para o próprio Direito”, principalmente quando falamos na implementação dos direitos fundamentais – tema sempre muito controverso por apresentar inúmeras escolhas diante de diversos fatores a serem considerados. Conforme colocar J. J. Gomes Canotilho, os direitos econômicos, sociais e culturais se caracterizam por elementos relativos à reserva do possível³¹⁹, mas isso não significa que os problemas de financiamento sejam levados a *grau zero* de vinculação jurídica dos preceitos fundamentais

³¹⁶ SOUZA, Alisson de Bom de. (2011). Os custos dos direitos e a dimensão positiva dos direitos fundamentais. *Revista Amicus Curie*. Santa Catarina: UNESC, v. 8. Disponível em: <<http://periodicos.unesc.net/amicus/article/view/568>>. Acesso em 04 maio 2018. p. 11.

³¹⁷ RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; CAMPOS, Diego Caetano da Silva. (2012). Análise econômica do direito e a concretização dos direitos fundamentais. *Revista de Direitos Fundamentais e Democracia*. Curitiba: UniBrasil Centro Universitário, v. 11, n. 11, jan./jun. Disponível em: <<http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/266>>. Acesso em 03 maio 2018. p. 312.

³¹⁸ BITTENCOURT, Maurício Vaz Lobo. Princípio da eficiência. In: RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; KLEIN, Vinicius. (coord). (2011). *O que é a análise econômica do direito: uma introdução*. Belo Horizonte: Fórum. p.28-29.

³¹⁹ “(1) pela *gradualidade* da realização; (2) pela *dependência financeira* relativamente ao orçamento; (3) pela *tendencial liberdade de conformação do legislador* quando às políticas de realização destes direitos; (4) pela *insusceptibilidade de controlo jurisdicional* dos programas político-legislativos a não ser quando se manifestam em clara contradição com as normas constitucionais ou transportem dimensões manifestamente desarrazoáveis.” CANOTILHO, J. J. Gomes. (2004). p. 108.

sociais.³²⁰ Junto a isso, há que se ter cuidado com o desperdício ou a ineficiência da alocação dos recursos dentro desse meio de escassez e da reserva do possível para não frustrar a efetivação dos direitos fundamentais.

A análise dos custos e benefícios³²¹, a partir disso, avalia os impactos das decisões públicas quando atingem uma parcela significativa da população e quando demandam vultosos investimentos. Deste modo, é possível “classificar políticas públicas prioritárias; reduzir os custos da efetivação das políticas públicas; identificar e evitar os principais efeitos não desejáveis da atuação governamental; assegurar que os governos invistam cada centavo na melhor maneira possível na busca pelo bem-estar da população.” Ademais, esta prática também traz resultados positivos: no combate aos desvios cognitivos – decisões tomadas de modo casuístico que resultam em intervenções excessivas ou deficitárias – ao fornecer uma compreensão ampla dos efeitos das decisões; no fortalecimento do regime democrático por considerar os interesses das minorias e por permitir a participação da população por meio de deliberações e audiências públicas; na consolidação da boa governança, da transparência dos atos públicos, do desenvolvimento sustentável e da responsabilização estatal.³²²

O procedimento para execução dessa análise não é uma fórmula pronta. Entretanto, a OCDE possui uma orientação para que os países possam elaborar a Análise de Impacto Regulatório, a fim de examinar o impacto das opções políticas disponíveis para melhorar a eficiência das decisões e o bem-estar social.³²³ São seis etapas a serem observadas pela Administração Pública:

³²⁰ CANOTILHO, J. J. Gomes. (2004). p. 108.

³²¹ A análise de custos e benefícios não é um assunto unânime na doutrina, diversos autores se ocuparam de discutir o tema e verificar se possui relevância e aplicação adequada dentro do direito. Richard Posner trabalha com esses diferentes posicionamentos consagrados em quatro grupos: (a) o primeiro defende a análise de custo-benefício na sua visão primária ou original (Robert Hahn, Cass Sustein e Kip Viscusi, por exemplo); (b) o segundo grupo compreendido por Robert Frank, Matthew Adler e Eric Posner, busca modificar de modo significativo a estrutura da análise; (c) o terceiro duvida da validade e da utilidade, apesar de não rejeitar completamente os seus preceitos (Broome, Nussbaum e Richardson); (d) o quarto grupo é formado pela posição de Amartya Sen que transita entre o segundo e o terceiro grupo. POSNER, Richard A. Cost-benefit analysis: definition, justification, and comment on conference papers. In: ADLER, Matthew D.; POSNER, Eric A. (2000). *Cost-benefit analysis: legal, economic and philosophical perspectives*. Chicago: The University of Chicago Press. p. 320.

³²² WEDY, Ana Paula Martini Tremarin. (2016). *Análise do custo-benefício como procedimento de avaliação dos impactos das decisões públicas*. Dissertação de Mestrado em Direito. Porto Alegre: PUC-RS. Disponível em: <<http://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/6811>>. Acesso 10 maio 2018. p. 39-44.

³²³ ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. (2008). *Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA): Guidance for Policy Makers*. Disponível em: <<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/buildinganinstitutionalframeworkforregulatoryimpactanalysisriaguidanceforpolicymakers.htm>>. Acesso em 10 maio 2018. p. 7.

1. Definir o contexto e os objetivos políticos, com ênfase na identificação do problema para fornecer a base para a ação governamental;
2. Definir e identificar as possíveis opções regulatórias e não-regulatórias que podem atingir o objetivo da política;
3. Identificar e quantificar os impactos de cada opção considerada (inclusive com os custos, benefícios e efeitos distributivos);
4. Desenvolver estratégias de cumprimento para cada opção (inclusive com a avaliação da eficácia e da eficiência);
5. Desenvolver mecanismos de monitoramento para avaliar o sucesso da proposta e para alimentar o banco de dados com as informações para futuras respostas regulatórias;
6. Incorporar consultas públicas para que os interessados possam participar do processo.³²⁴

Deste modo, a análise do custo-benefício deve perpassar por alguns fundamentos, notadamente, a precaução, a coletividade e a eficiência. A *precaução*, detalhada no tópico 3.2, tem como pressupostos os riscos e as incertezas, eis que os efeitos dos atos não conseguem ser previstos antes da sua concretização. Isso significa que a ponderação é elemento essencial para chegar a uma análise adequada entre os pontos positivos e negativos de cada ação pública com o objetivo de encontrar a solução mais justa possível para que não inviabilize os direitos da presente geração, mas também que não renegue a responsabilidade pelas gerações vindouras. Assim, parte-se do princípio de que ações estatais que não tenham um planejamento adequado e não detenham controle acerca das possíveis consequências devem ser postas em comparação com outras ações, a fim de encontrar uma solução mais justa e adequada.

A *coletividade* também se conecta com a ponderação através de duas vertentes. A primeira diz respeito ao dever de responsabilidade do cidadão perante os direitos fundamentais, ou seja, os indivíduos devem ser responsáveis dentro de uma sociedade desigual. Conforme expusemos no tópico 2.2, se somente algumas pessoas têm acesso ao Poder Judiciário para exigir prestações fundamentais, cria-se uma recorrente situação de realocação de recursos públicos que não é sustentável ou equânime. A concepção de que os direitos são gratuitos faz com que haja o manejo irresponsável dos direitos fundamentais no âmbito subjetivo.³²⁵ Conforme Flávio Galdino

³²⁴ ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. (2008). p. 16.

³²⁵ SOUZA, Alisson de Bom de. (2011). p. 12.

[...] o reconhecimento dos custos estimula o exercício responsável dos direitos pelas pessoas, o que nem sempre ocorre quando o discurso e a linguagem dos direitos simplesmente fingem ignorar os custos, pois a promessa dos direitos absolutos, além de criar expectativas irrealizáveis, promove o exercício irresponsável e muitas vezes abusivos dos “direitos”.³²⁶

A segunda vertente da coletividade é uma diretriz que o Estado deve seguir em conjunto com os demais pressupostos para melhorar a visão individualista da AED, afinal a eficiência busca o atendimento do bem-estar de cada um e não o bem-estar de diferentes indivíduos e leva em consideração somente a percepção do que cada um tem como visão do próprio bem-estar. Assim, os fatores sociais ou julgamentos de valor não seriam levados em consideração, o que acarretaria em situação que poderiam não ser justas, corretas e boas.³²⁷

Os direitos sociais vistos como direitos coletivos ou direitos subjetivos de titularidade coletiva são um exemplo disso, eis que estão assentados no princípio da igualdade material. Nesse sentido, Jorge Reis Novais entende que os direitos sociais são direitos de todos, mas que os deveres do Estado (proteção e promoção do acesso a bens individuais) devem ser diferenciados em razão da situação e da necessidade das pessoas, ou seja, “o facto de os direitos fundamentais serem direitos universais, de todos, não significa que todas as pessoas, em quaisquer circunstâncias e quaisquer que sejam as suas qualidades possam exercer todos os direitos fundamentais”. Dessa forma, diante de um cenário de escassez de recursos e dos custos dos direitos fundamentais é necessário aplicar as prestações para quem preenche os requisitos, assim, as condições, a capacidade, os recursos e as opções pessoais são diferentes para cada indivíduo, fazendo com que o Estado deva respeitar essas características próprias de cada um e, ao efetivar deveres de proteção e de promoção, também tem que diferenciar os deveres de ajuda, em razão dessas diversidades, da disponibilidade de recursos e das condições dos particulares.³²⁸

A atuação administrativa, por um lado, tem como objetivo atingir toda a população, isto é, o bem comum deve ter potencial de gerar benefícios para a coletividade. Esta ideia advém

³²⁶ GALDINO, Flávio. (2005). p. 230.

³²⁷ BITTENCOURT, Maurício Vaz Lobo. (2011) p. 31-32. DOMINGUES, Victor Hugo. Ótimo de Pareto. In: RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; KLEIN, Vinicius. (coord). (2011). p. 43-45. RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; GALESKI JUNIOR, Irineu. (2009). *Teoria geral dos contratos*. Rio de Janeiro: Elsevier. p. 87. Para outras críticas e visões da AED: ALVAREZ, Alejandro Bugallo. (2006). Análise econômica do direito: contribuições e desmistificações. *Revista Direito, Estado e Sociedade*. Rio de Janeiro: PUC-Rio, n. 29. Disponível em: <<https://doi.org/10.17808/des.29.287>>. Acesso em 03 maio 2018.

³²⁸ NOVAIS, Jorge Reis. (2010). p. 48-50.

dos objetivos fundamentais contidos na CF/88 que buscam a construção de uma sociedade livre, justa e solidária e visam a redução das desigualdades sociais e regionais, bem como promover o bem de todos, sem preconceito ou discriminação. Mas, por outro lado, se vive numa situação de escassez de recursos – principalmente quando falamos em direitos sociais –, de modo que é preciso ponderar e fazer difíceis escolhas em relação às políticas públicas para que elas detenham um olhar voltado para a coletividade e não para alguns indivíduos específicos.^{329 330}

Por fim, a *eficiência*, no campo econômico, auxilia na tomada de decisão diante de difíceis escolhas, ou seja, “enquanto a eficácia busca mensurar a distância entre os resultados obtidos e os objetivos de uma prática ou ação, a efetividade tenta aferir a capacidade de se produzir um impacto ou efeito, a eficiência pode ser vista em termos de economia no uso dos recursos”.³³¹ A AED, assim como os demais instrumentos da economia, visa determinar meios eficientes para viabilizar decisões com as menores oscilações subjetivas possíveis. De acordo com Vilfredo Pareto, a eficiência está cumprindo com o seu papel quando “não há outra alternativa que seria preferida por todos os envolvidos, levando em conta seus objetivos e suas preferências individuais”. Entretanto, esta visão não é realista para avaliar as decisões públicas, tendo em vista que a maioria dos projetos não possui uma compensação aos prejudicados e, ao mesmo tempo, oferece resultados eficientes e benefícios à população. Em outras palavras, mesmo que o projeto apresente resultados eficientes, os custos não são arcados pelos beneficiários.^{332 333}

³²⁹ BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. (2004). *Princípio constitucional da eficiência administrativa*. Belo Horizonte: Mandamentos. p. 222.

³³⁰ Nesse sentido é a crítica exposta no tópico 2.2 acerca do direito à saúde e as decisões judiciais. Resumidamente, concordamos com Ana Paula Martinez quando coloca: “parece que ainda há uma insistência em olvidar que os recursos são escassos e que, infelizmente, não se pode garantir tudo a todos: a tomada de decisões nas políticas públicas envolve escolhas difíceis (o que priorizar: fraldas descartáveis ou remédios para diabetes?) em que o Judiciário deve abster-se de decisões que invalidem as decisões do jogo democrático na alocação dos recursos públicos. Aliás, a ironia aqui é a seguinte: não fossem os recursos escassos, não haveria qualquer espaço para discussões de justiça. Por que debater critérios de distribuição de bens ou direitos (das nossas gerações e também das futuras) se eles fossem infinitos?” E adiante a autora conclui: “a tomada de decisões nas políticas públicas envolve escolhas difíceis sobre o que deve ser priorizado e o Judiciário deve abster-se de decisões que invalidem as decisões do jogo democrático na alocação dos recursos públicos”. MARTINEZ, Ana Paula. (2009). Análise de custo-benefício na adoção de políticas públicas e desafios impostos ao seu formulador. *Revista de direito administrativo*. Rio de Janeiro: FGV, v. 251. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v251.2009.7527>>. Acesso em 09 maio 2018. p. 55-56.

³³¹ BITTENCOURT, Maurício Vaz Lobo. (2011). p. 30.

³³² GALDINO, Flávio. (2005). p. 227. FORGIONI, Paula A. (2005). Análise econômica do direito (AED): paranóia ou mistificação? *Revista de direito mercantil, industrial, econômico e financeiro*. São Paulo: Malheiros, n. 139, jul. Disponível em: <<https://app.vlex.com/#vid/563335119>>. Acesso em 03 maio 2018. p. 244. WEDY, Ana Paula Martini Tremarin. (2016). p. 34.

³³³ Apesar das críticas ao modelo de Pareto, o equilíbrio proposto pelo autor é utilizado em alguma medida em outras teorias liberais, igualitárias e libertárias. MARTINS, Maria d’Oliveira. (2016). p. 100.

Diante disso, surge o critério de Kaldor-Hicks que visa melhorar o modelo de Pareto e, para isso, adota uma política para aumentar o bem-estar dos beneficiados em montante maior que o da perda dos prejudicados. A decisão promoverá o bem-estar quando os beneficiários preferirem os resultados, mesmo que tenham que compensar integralmente os demais indivíduos que arcam com os custos da decisão. A compensação pode ter um sentido forte, ou seja, requerer uma real indenização; ou pode ter um sentido fraco que exige uma transferência hipotética sem custos dos beneficiados para os prejudicados, sendo que o excedente de benefícios é considerado incremento líquido de bem-estar.³³⁴

Conforme coloca Ana Paula Wedy, o uso desse critério de eficiência pode ser justificado “sob a perspectiva de que a escolha da alternativa que oferecer maiores benefícios líquidos permite às sociedades a maximização de riqueza e, indiretamente, promove o bem-estar, pressupondo-se que sociedades mais ricas possuem maior capacidade de ajudar as mais pobres, bem como tendem a ter mais vontade de contribuir.” Apesar disso, a discussão ainda permanece e outros modelos surgiram para determinar parâmetros para que haja a escolha das melhores alternativas de alocação diante dos recursos escassos que permita a maximização de riqueza e promoção do bem-estar.³³⁵

No campo do direito, por sua vez, a eficiência é um princípio que rege a atuação da Administração Pública, sendo que na CF/88 está prevista no artigo 37, *caput*, ao lado de outros princípios como a legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. Aqui a ideia é prestar os serviços de forma adequada, simples, rápida e econômica, tendo em vista a relação de custo e benefício. Conforme os preceitos da boa governança (destacados no tópico 3.2), deve-se aliar a eficiência com uma gestão pública responsável que atente para o desenvolvimento sustentável e para o respeito dos direitos fundamentais; além de visar a responsabilidade econômica e teleológica dos atos administrativos para evitar os conflitos intertemporais e não aumentar os custos de transação.³³⁶

De maneira ampla, a eficiência jurídica se refere a aspectos como a *economicidade*, a *qualidade* e a *celeridade*, que devem ser compreendidas em um contexto de atendimento das necessidades sociais. Inclusive, diante da discricionariedade dos atos administrativos, é imperioso que o administrador público tenha como meta a melhor atuação possível com o intuito de observar a eficiência (*dever de fazer de modo certo*), a eficácia (*dever de fazer aquilo*

³³⁴ MARTINEZ, Ana Paula. (2009). p. 32. WEDY, Ana Paula Martini Tremarin. (2016). p. 35. MARTINS, Maria d'Oliveira. (2016). p. 100.

³³⁵ WEDY, Ana Paula Martini Tremarin. (2016). p. 35-39.

³³⁶ BITTENCOURT, Maurício Vaz Lobo. (2011). p. 32. COSTA, Paulo Jorge Nogueira da. (2012). p. 199-200. FREITAS, Juarez. (2007). p. 21.

que deve ser feito) e a economicidade (*dever de otimizar a ação estatal*). Em outras palavras, tem o compromisso indeclinável de encontrar uma solução adequada e ponderada que abranja as consequências dos seus atos, em razão dos preceitos da boa administração pública.^{337 338}

Através da união dessas duas concepções acerca da eficiência e levando em consideração os valores da sociedade e os contextos político, social e econômicos vivenciados pelo país, o Direito e a AED caminham para a formação de políticas públicas mais acertadas com a avaliação dos seus efeitos a curto e a longo prazo, ou seja, os custos e os benefícios que serão impostos à atual e às futuras gerações. Conforme colocam Marcia Ribeiro e Diego Campos:

[...] a busca de eficiência nas instituições jurídicas não significaria simplesmente tornar a eficiência econômica o escopo de todo o fenômeno jurídico. Na realidade, a eficiência seria buscada nos limites dos valores morais e éticos da sociedade, buscando observá-los conforme as medidas que maximizem a satisfação de tais valores. Neste raciocínio, seria possível falar em formatação de políticas públicas (leis, ações de cunho executivo) eficientes para a concretização dos direitos fundamentais, respeitado os princípios éticos da universalidade, indivisibilidade e fundamentalidade de tais direitos.³³⁹

Assim, o dever de eficiência na efetivação dos direitos fundamentais inclui um complexo conjunto de variantes. Inclusive, a noção de limitação dos recursos públicos é analisada em conjunto com soluções que evitem desperdício de dinheiro público, a fim de que haja um uso racional e o máximo aproveitamento possível dos recursos, além de não inviabilizar as possibilidades de prestações dos direitos fundamentais das gerações futuras, conforme veremos a seguir.³⁴⁰

Em diversos investimentos, os custos e os benefícios da atuação governamental não são custeados e usufruídos pela mesma geração. A exemplo, algumas políticas ambientais: o desenvolvimento de produção de energia sustentável demanda grandes gastos, mas os

³³⁷ BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. (2002). *Princípio constitucional da eficiência*. Dissertação de Mestrado. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. p. 135. FREITAS, Juarez. (2007). p. 29-30, 41.

³³⁸ Nesse sentido: “[a] eficiência pode ser entendida numa *perspectiva estática*, tratando-se aí de escolher, entre diversos meios possíveis alternativos, igualmente eficazes, aquele que permite atingir, de modo menos oneroso, um resultado pré-determinado. Ou, numa *perspectiva dinâmica*, como um imperativo de otimização permanente entre meio e fins, numa tentativa constante de maximização de resultados e de minimização de custos.” OLIVEIRA, Andreia Sofia Pinto. (2010). Eficiência e Constituição. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*. Porto, v. 7, especial. p. 294.

³³⁹ RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; CAMPOS, Diego Caetano da Silva. (2012). p. 319.

³⁴⁰ RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; CAMPOS, Diego Caetano da Silva. (2012). p. 322 e 325. SOUZA, Alisson de Bom de. (2011). p. 12.

benefícios só serão sentidos no clima pelas gerações futuras; da mesma maneira, o controle da poluição preconizado pelo Protocolo de Quioto só gerará efeitos em uma perspectiva futura, no que tange à diminuição dos impactos do aquecimento global. Na mesma perspectiva de longo prazo, o processo também pode ser inverso: a utilização e a exploração de energia nuclear pode trazer benefícios para a presente geração, contudo, os resíduos nucleares que possuem alto risco de contaminação serão um problema a ser enfrentado no futuro.³⁴¹

Nesse contexto, discute-se a aplicação de uma taxa de desconto³⁴², tendo em vista que as políticas públicas produzem efeitos durante um longo tempo e os recursos disponíveis no futuro valem menos que a mesma quantia de recursos disponíveis no presente, diante de um cenário de incerteza. A partir disso, os impactos futuros são mensurados e convertidos em valores atuais para descontar dentro da avaliação de bem-estar atual *versus* bem-estar futuro. A utilização da taxa de desconto advém de dois aspectos: primeiramente, reflete a preferência das pessoas a consumirem os recursos no presente do que no futuro, isto é, existe uma preferência temporal; e, em segundo lugar, reflete o valor perdido da rentabilidade futura, caso os recursos fossem investidos ao invés de serem utilizados no presente para implementar as políticas públicas.³⁴³

O tema está longe de ter uma solução pacífica, existem posições que defendem que as gerações futuras estarão em uma posição melhor que a presente geração, diante dos níveis de desenvolvimento econômico e, por isso, as decisões públicas devem se preocupar com a proteção da vida e da saúde das pessoas hoje, mesmo que a taxa de desconto seja alta. Outros defendem que não é possível mensurar se as vidas de hoje ou as do futuro valem mais e, para não realizar um tratamento discriminatório entre gerações, a taxa de desconto deveria ser igual a zero ou não ser aplicada. Por fim, há os defensores que aplicam a taxa de desconto de acordo com o investimento visado, de forma que se a decisão pública tem o condão de inviabilizar a

³⁴¹ WEDY, Ana Paula Martini Tremarin. (2016). p. 120. DOMINGUES, Victor Hugo. (2010). Solidariedade intergeracional e taxa social de desconto. *Economic Analysis of Law Review*. Brasília: Universa Editora, v. 1, n. 1, jan./jun. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.18836/2178-0587/ealr.v1n1p128-144>>. Acesso em 10 maio 2018. p. 132.

³⁴² Conforme explicam Henrique Mata e José Cavalcanti “A taxa de desconto é uma vertente de juros. Desconto é um juro alternativo, tido como um termo de comparação de qualquer medida de valor no tempo. O desconto é também um referencial da produtividade de capital, o termo de remuneração em geral ou preço de capital, de maneira que, se se destinar algum recurso à formação de capital na forma de investimento em detrimento do consumo presente, esse recurso deverá ser capaz de gerar um alto nível de consumo futuro em relação à sua capacidade de satisfação presente. Para que se assegure a escolha da alternativa de possível consumo no futuro, medidas compensatórias em termos de riscos e incertezas devem ser consideradas. Estamos, assim, diante de um processo de escolha, apoiado no conceito clássico de preferência intertemporal que se associa à produtividade de capital.” MATA, Henrique Tomé Costa; CAVALCANTI, José Euclides A. (2002). A ética ambiental e o desenvolvimento sustentável. *Revista de Economia Política*. São Paulo: Editora 34, v. 22, n. 1, jan./mar. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/issue.asp?vol=22&mes=1>>. Acesso em 23 maio 2018. p. 175.

³⁴³ WEDY, Ana Paula Martini Tremarin. (2016). p. 80.

vida no futuro ou se pode gerar efeitos por um período muito longo, a taxa deve ser a menor possível diante do contexto. Ao tratar de políticas públicas o desconto usado é variável, mas normalmente se concentra entre 2% a 10%; e ao tratar de políticas ambientais – notadamente políticas referentes às mudanças climáticas – os modelos econômicos aplicam um desconto de 5%.³⁴⁴

Em resumo, algumas políticas públicas demandam grandes esforços financeiros e não acarretam em benefícios imediatos. Trata-se de um procedimento analítico “para comparar esses benefícios e esses custos no tempo consiste em descontar os benefícios e os custos futuros monetizados depois de convertidos para o seu valor atual, de maneira que o peso que se atribui aos impactos que ocorrem em distintos momentos é determinado pela taxa de desconto utilizada”.³⁴⁵

Além desta concepção, a teoria da justiça de John Rawls traz alguns elementos que podem fornecer respostas para melhorar a aplicação da AED em um viés intergeracional, apesar do intuito inicial do autor ser voltado para a equidade. A premissa determinada é que “cada geração deve não apenas salvaguardar os ganhos de cultura e civilização e manter intactas as instituições justas que forem estabelecidas mas também pôr de lado uma quantidade adequada de capital acumulado efetivo”. Em outras palavras, o objetivo é poupar; através do princípio da poupança justa é feita a determinação da dimensão do investimento a ser feito para que cada geração contribua com as gerações a seguir e também possa receber algo das gerações passadas. Deste modo, aplica-se a teoria contratualista para que as gerações possam concordar com uma taxa de poupança que garanta o quinhão a ser passado entre elas, sendo que são feitas trocas econômicas (trocas virtuais) para realizar ajustes de compensação. Segundo John Rawls, a poupança é uma condição para garantir a continuidade das instituições justas e da igual liberdade para todos, e não se trata de poupar para que as gerações futuras sejam mais ricas, embora isso, eventual, possa acontecer.³⁴⁶

O princípio da poupança justa juntamente com a aplicação do véu da ignorância formam um caminho para a solidariedade intergeracional. Se os indivíduos não sabem o que esperar do futuro haverá uma consciência coletiva de que todos podem passar por perdas máximas, a partir disso, se estabelece a responsabilidade de poupança entre gerações para minimizar essas perdas.

³⁴⁴ WEDY, Ana Paula Martini Tremarin. (2016). p. 122-124. MARTINEZ, Ana Paula. (2009). p. 37-38. SILVA, Jorge Pereira da. (2017). p. 132-133. GARDINER, Stephen M. Protecting future generations: intergenerational buck-passing, theoretical ineptitude and a brief for a global core precautionary principle. In: TREMMEL, Jörg. (2006a). p. 159.

³⁴⁵ WEDY, Ana Paula Martini Tremarin. (2016). p. 120.

³⁴⁶ RAWLS, John. (1993). p. 228-230, 232.

A aplicação desta teoria pode ocorrer no âmbito dos riscos relacionados com a poluição ambiental, eis que as pessoas desejam se afastar da possibilidade de perdas máximas decorrentes de catástrofes, por exemplo.³⁴⁷

Com a aplicação do véu da ignorância elimina-se a preferência temporal destacada no cerne da taxa de desconto, visto que todas as gerações são alocadas diante da equidade. À vista disso, “de forma hipotética, permite a solidificação do vértice de desconto que se reduz ao longo do tempo, e traçaria uma taxa de desconto linear que não se enverga com a seqüência das gerações, tampouco diminui com o decurso dos anos, mesmo num futuro distante.”^{348 349} Ao colocar a sociedade em parâmetros de equidade não é necessário avaliar riscos e incertezas que são difíceis de quantificar, fazendo com que, efetivamente, haja garantia de transmissão de um patrimônio para as sucessivas gerações. Para finalizar,

O avanço tecnológico, científico e material de cada geração serve para ampliar a capacidade de disposição dos recursos para as gerações atuais sem, no entanto, sacrificar o limite da poupança justa acordado na posição original, podendo inclusive ampliá-la. Sobreleve-se o fato de que quanto mais aprimoradas forem as instituições repassadas, menores serão as assimetrias observadas no tempo de preferência.³⁵⁰

Portanto, em busca de uma solução adequada para balancear a justiça entre gerações a aplicação do princípio da poupança justa pode ser um caminho que dê mais segurança na questão da efetividade das trocas econômicas entre gerações. Contudo, não é a única proposta encontrada na doutrina para trabalhar com a equidade intergeracional. Stephen Gardiner, por exemplo, trabalha a partir da premissa de que a análise de custos e benefícios é inadequada teoricamente para resolver a questão intergeracional em temas relacionados com as mudanças climáticas e a energia nuclear. Por isso, sugere a aplicação de dois projetos: o primeiro,

³⁴⁷ DOMINGUES, Victor Hugo. (2010). p. 141.

³⁴⁸ DOMINGUES, Victor Hugo. (2010). p. 142.

³⁴⁹ Acerca da preferência temporal John Rawls ressalta “Se traçarem uma distinção entre períodos próximos e afastados, porque, por exemplo, as situações futuras parecem menos importantes, a situação atual parecerá, no futuro, menos importante. [...] Dado que as pessoas na posição original adoptam a posição de cada período, estando submetidas ao véu da ignorância, esta simetria é para elas evidente, e não consentirão num princípio que dê um peso mais ou menos elevado aos períodos mais próximos. Só desta forma poderão obter um acordo que seja coerente de todos os pontos de vista, dado que reconhecer um princípio da preferência temporal é autorizar sujeitos situados em momentos cronologicamente diferentes a avaliar as exigências uns dos outros utilizando medidas diferentes que se baseiam apenas na contingência dessa diferença no tempo.” RAWLS, John. (1993). p. 234.

³⁵⁰ DOMINGUES, Victor Hugo. (2010). p. 143.

denominado projeto positivo, já se encontra em andamento através da prevalência do desenvolvimento sustentável e do princípio da precaução, mas o autor vai além e utiliza as condições estipulados por John Rawls para filtrar as circunstâncias que se enquadram no princípio da precaução, com o intuito de contornar as objeções decorrentes do seu conteúdo; o segundo projeto é uma abordagem negativa que trata da corrupção moral nos problemas intergeracionais de transferência de recursos e na análise de custo-benefício, a fim de que seja possível antever e estar consciente sobre as formas de corrupção e como elas podem se manifestar na teoria e na prática.³⁵¹

Resumidamente, para estabelecer parâmetros para a aplicação do princípio da precaução nos casos em que a decisão tem uma respeitabilidade científica, o uso do princípio *maximin* pode auxiliar. A proposta de John Rawls usada por Stephen Gardiner é a maximização do mínimo, ou seja, é feita a avaliação dos possíveis resultados do curso de cada ação, a partir disso, são determinadas quais decisões são ruins e quais decisões são menos ruins nestes cenários. Deste modo, alguns casos e soluções podem ser isolados e utilizados como parâmetros para estabelecer o cerne do princípio da precaução que, por sua vez, pode ser usado para auxiliar na solução do problema da transferência de custos entre as gerações, pois traz elementos mais flexíveis na avaliação dos riscos (não precisa determinar custos e benefícios monetariamente) e, em decorrência, consegue fazer uma projeção de longo prazo com menos incertezas.³⁵²

Ademais, o autor destaca que a corrupção moral³⁵³ é um elemento presente na análise de custos e benefícios em uma perspectiva a longo prazo, principalmente quando se trata de debates envolvendo temas do meio ambiente e acrescenta a vulnerabilidade junto com os riscos e as incertezas, tendo em vista que os custos e os benefícios podem ser moldados de acordo com as preferências de um governante, de um partido ou de um especialista, por exemplo. Desta forma, alguns pontos-chave são escondidos ou destacados nos estudos e nos instrumentos, conforme os interesses dos indivíduos.³⁵⁴

Nesta resumida explanação trazemos algumas opiniões distintas sobre o problema da transferência de custos entre gerações. O principal objetivo é clarear algumas concepções que permeiam a análise de custo-benefício e expor algumas posições que se mostram em destaque

³⁵¹ GARDINER, Stephen M. (2006a). p. 156 e 161.

³⁵² GARDINER, Stephen M. (2006b). A Core Precautionary Principle. *The Journal of Political Philosophy*. Estados Unidos: John Wiley & Sons, v. 14, n. 1. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/j.1467-9760.2006.00237.x>>. Acesso em 23 maio 2018. p. 45. GARDINER, Stephen M. (2006a). p. 164.

³⁵³ A corrupção moral pode se manifestar de diversas formas, a exemplo: “Distraction; Complacency; Unreasonable doubt; Selective attention; Delusion; Pandering; False witness; Hypocrisy.” GARDINER, Stephen M. (2006a). p. 165.

³⁵⁴ GARDINER, Stephen M. (2006a). p. 166.

no meio jurídico. Como se viu, a princípio, não existe um consenso para determinar qual o método deve ser usado ou qual a taxa de desconto deve ser aplicada, pois os fatores que envolvem essas decisões são diversos e variam ano após ano, a depender do contexto político, econômico e social vivido pelo país. Dessa forma, além do uso do princípio da precaução, de acordo com a proposta de Stephen Gardiner, a análise de custo-benefício também pode ser melhorada ao ser estudada a partir de um panorama de ponderação.

Isso significa que “os direitos das gerações futuras terão sempre que ser ponderados nas decisões públicas destinadas a promover o bem-estar econômico e a qualidade de vida dos cidadãos atuais, mormente quando impliquem o consumo de recursos naturais escassos ou a projeção a médio ou a longo prazo de efeitos nocivos”. A ponderação, a partir disso, precisa analisar os riscos de uma decisão pública levando em conta a sua intensidade, o seu potencial lesivo e a sua dimensão temporal, a fim de permitir a consagração da solidariedade intergeracional.^{355 356}

Natália Moreno consagra que decisões que vinculem ilegitimamente e desproporcionalmente as maiorias futuras estão em desacordo com o princípio democrático e os pressupostos da responsabilidade intergeracional. Isso quer dizer que, idealmente, somente projetos com resultados benéficos duradouros podem ser aprovados para gerar custos e ônus ao futuro, a fim de realizar a distribuição proporcional de custos e benefícios entre as gerações. Contudo, esta avaliação não consegue ser feita com precisão na grande maioria dos casos, então o objetivo principal é observar se as escolhas presentes conseguem deixar as opções abertas para o futuro, para que as circunstâncias futuras possam ser incorporadas nos quadros administrativos e normativos. E, para além disso, as decisões públicas devem ser pautadas na racionalidade e na proporcionalidade, ou seja, o planejamento deve analisar: “(i) quais alternativas são passíveis de satisfazer as demandas e interesses atuais democraticamente manifestados (adequação), (ii) causando os menores ônus e resultados esperados às pessoas futuras (necessidade) e (iii) cujos efeitos positivos superem os ônus que acarretam (proporcionalidade em sentido estrito)”.³⁵⁷

Assim, os projetos que visam melhorar o bem-estar da presente geração através de decisões públicas relacionadas com bens jusfundamentais como a vida, a liberdade, a integridade física, a saúde, a segurança social e o meio ambiente devem ter seus efeitos projetados a longo prazo, a fim de verificar qual o impacto e qual o condicionamento que recairá

³⁵⁵ SILVA, Jorge Pereira da. (2017). p. 130 e 133.

³⁵⁶ Ver com detalhes no tópico 1.2.

³⁵⁷ MORENO, Natália de Almeida. (2015). p. 60-62.

nas gerações vindouras. Como já mencionado anteriormente, as conquistas da população pela garantia dos seus direitos é um ponto fascinante da história, contudo, não podemos adotar uma visão egoísta que goza dos seus direitos de modo absoluto e sem preocupação com os custos gerados.

4.2 A sustentabilidade e a equidade intergeracional no orçamento público

Antes de adentrarmos na questão do orçamento público cabe apontar dois momentos que contribuíram para o cenário político-econômico atual. Em primeiro lugar, os critérios de justiça distributiva incrementaram as despesas públicas, pois abriram espaço para um Estado mais intervencionista e com mais obrigações perante a resolução dos problemas da pobreza. Deste modo, a despesa pública gerou um desequilíbrio orçamental e, em consequência, reacendeu a discussão acerca do endividamento das gerações vindouras nas décadas de 70 e 80. Em seguida, a redução das despesas públicas teve um papel central e os países que não acompanharam este esforço vivenciaram/vivenciam dificuldades em manter as políticas relacionais com o bem-estar social. Assim, o fim do século XX e o início do século XXI começaram com preocupações financeiras diante da conjuntura do Estado Pós-Social que introduz novos parâmetros para controlar as despesas com avaliações prévias decorrentes de princípios econômicos, nomeadamente, a eficiência e a eficácia.³⁵⁸

Junto às dificuldades relacionadas com a prestação e a distribuição de direitos vieram os problemas financeiros e econômicos. A crise econômica de 2008, por exemplo, revelou as falhas do modelo financeiro nacional e internacional e causou danos sociais incomparáveis. Além dos Estados Unidos, países como Reino Unido, Portugal, Espanha, Grécia e Itália instalaram medidas de austeridade para superar as dificuldades econômicas que causaram efeitos diretos na formulação de políticas públicas, principalmente aquelas relacionadas com direitos sociais, fazendo com que a austeridade financeira fosse assunto de destaque diante da situação de instabilidade e dos cortes orçamentais realizados.³⁵⁹

Daniel Innerarity coloca que a crise financeira é o resultado da irresponsabilidade decorrente da falta de previsão ou da má percepção dos riscos por parte dos Estados, dos bancos

³⁵⁸ MARTINS, Maria d'Oliveira. (2016). p. 163, 171, 174-175. Nesse sentido, Catarina Botelho coloca que o intervencionismo excessivo e as conjunturas financeiras negativas causaram o *Estado de mal-estar*: BOTELHO, Catarina Santos. (2015). p. 418.

³⁵⁹ Para um panorama da crise de 2008, com destaque para as políticas de austeridade, a participação popular e a democracia: FREIRE, André. *et al.* (org.) (2015). *Crise económica, políticas de austeridade e representação política*. Lisboa: Assembleia da República. Um amplo debate sobre a austeridade: FERREIRA, Eduardo Paz. (coord.) (2013). *A austeridade cura? A austeridade mata?* Lisboa: AAFDL.

e das instituições financeiras. Inclusive, no campo da política orçamental persevera a tendência de financiar os gastos com o endividamento; na política social há dificuldade em equilibrar as pretensões e as expectativas dos pensionistas com o futuro do sistema de pensões; e a política ambiental também é um dos pontos mais sensíveis da atualidade. A partir desse contexto, o desafio é encontrar um equilíbrio, pois a *era de austeridade* não pode inviabilizar ou negar a *era de direitos* e, ao mesmo tempo, esta não pode ser concebida sem estar conectada com a situação política e econômica vivida pelo país. Em outras palavras, “[a] situação de crise econômica, por sua vez, não pode causar erosão dos direitos fundamentais, notadamente dos direitos sociais, e nem degradação do nível de emancipação social arduamente alcançado.”³⁶⁰

Junto com essas situações difíceis enfrentadas pelo Poder Público nas suas decisões diárias, também devemos incluir as decisões fiscais. Resumidamente, o montante poupado pela sociedade se transforma em investimentos ou custeia gastos correntes. A Administração, principalmente através da tributação, consegue custear as despesas públicas, entretanto, podem existir outras necessidades públicas que demandem mais dinheiro, de maneira que uma opção são os empréstimos governamentais considerados como antecipação da receita tributária. O problema é que o custeio de empréstimos de longo prazo que apresentem investimentos pouco reprodutivos hoje, simultaneamente, com o aumento de impostos que onerem a capacidade contributiva sem relacionar com a fonte de imposição são exemplos de decisões públicas que violam limites constitucionais³⁶¹. Um empréstimo de curto prazo com altos juros também terá problemas, pois mesmo que apresente equilíbrio financeiro nas contas no primeiro ano, não será mais sustentável a partir do momento que houve necessidade do pagamento dos juros com o montante da dívida. Dessa forma, o equilíbrio orçamentário é muito importante quando falamos dos gastos públicos, mas somente este índice não é suficiente para assegurar um panorama equitativo, de modo que deve estar aliado com os pressupostos da sustentabilidade.³⁶²

Na explicação exata de Fernando Facury Scaff

³⁶⁰ INNERARITY, Daniel. (2009). p. 22, 86-88. DANTAS, Miguel Calmon. (2017). p. 14 e 16.

³⁶¹ Os limites constitucionais relacionados com o direito financeiro estão consubstanciados em quatro exemplos: (a) exigência de equilíbrio orçamentário substancial; (b) formação de limites máximos de gastos ou tetos de despesas; (c) formação de limites máximos para a dívida pública; (d) restrição ou proibição do recurso ao crédito. ROCHA, Joaquim Freitas da. (2012a). Sustentabilidade e finanças públicas responsáveis: urgência de um direito financeiro equigeracional. *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor José Joaquim Gomes Canotilho*. Coimbra: Coimbra Editora, v. 1. p. 629-630.

³⁶² SCAFF, Fernando Facury. (2014b). Crédito público e sustentabilidade financeira. *Revista Direito à Sustentabilidade*. Paraná: UNIOESTE, v. 1, n. 1. Disponível em: <<http://e-revista.unioeste.br/index.php/direitoasustentabilidade/article/view/11046>>. Acesso 23 maio 2018. p. 38-40.

Sustentabilidade financeira é um conceito mais amplo que *equilíbrio orçamentário*, na leitura contábil-matemática do termo. Para que ocorra *sustentabilidade financeira* é necessário que seja estabelecido um período de tempo de médio e longo prazo, e que todos os elementos financeiros que estejam à disposição daquele ente público sejam analisados de forma conjunta, podendo mesmo haver *déficits públicos* periódicos visando alcançar certas metas sociais, e obter o necessário *equilíbrio orçamentário*, dentro do período de tempo estabelecido. Trata-se de uma análise dinâmica do fenômeno financeiro, e não uma análise estática, limitada a um período de 12 meses. Esta noção de *sustentabilidade financeira* está mais próxima de um *filme* que de uma *fotografia*, esta mais condizente com a lógica do *equilíbrio orçamentário* considerado como uma equação contábil-matemática.³⁶³

A sustentabilidade para consagrar estes propósitos reúne diversas facetas – social, ética, econômica, jurídica-política e ambiental – que auxiliam na construção de uma país mais equilibrado.³⁶⁴ Para José Casalta Nabais, em um contexto de Estado fiscal, existe, em primeiro lugar, a *sustentabilidade estadual em sentido amplo* que visa a sobrevivência do Estado com um grau de socialidade, ou seja, tem que compatibilizar a economia de mercado com a manutenção do Estado Social. O orçamento do Estado é o instrumento central em tem o condão de permitir o *equilíbrio global* nos domínios econômico (estabilidade dos preços, elevado nível de emprego, crescimento econômico estável e equilíbrio nas contas externas), ecológico (consagração da *green tax reform* que alia os interesses dos órgãos ambientais e fiscais) e social (assegurar o mínimo existencial que permite salvaguardar a dignidade humana).³⁶⁵

Em segundo lugar, refere que a *sustentabilidade fiscal do Estado* decorre de um processo histórico que vem de uma ideia clássica relacionada à legalidade fiscal; passa por profundas transformações com o advento do Estado Social (alta despesa social, alta tributação e amplos recursos ao crédito público); e entra no século XXI com problemas derivados do déficit orçamental que exigem a consagração de limites para as despesas públicas e ênfase na *governance* em detrimento da constitucionalização para permitir maior flexibilidade.³⁶⁶

O objetivo é trabalhar com um orçamento público que integre, coerentemente, as dificuldades trazidas pelos efeitos da crise econômica, junto das necessidades da população decorrentes dos direitos fundamentais. Por isso, todas as decisões normativas relacionadas com gastos ou despesas públicas são pautados no princípio da prossecução do interesse público; este interesse social ou comunitário presente na definição de quais ações serão efetuadas pelo

³⁶³ SCAFF, Fernando Facury. (2014b). p. 40.

³⁶⁴ Conforme visto no capítulo 1 desta dissertação.

³⁶⁵ NABAIS, José Casalta. (2011). Da sustentabilidade do estado fiscal. In: NABAIS, José Casalta; SILVA, Suzana Tavares da. *Sustentabilidade fiscal em tempos de crise*. Coimbra: Almedina. p. 24-36.

³⁶⁶ NABAIS, José Casalta. (2011). p. 24-36.

Governo é formado a partir de um processo³⁶⁷ que resulta na identificação das necessidades *supra-individuais* ou coletivas. A proposta é a formação de um sistema integrado que adote um *reforço de normatividade* dos planos orçamentais em detrimento de opções *meramente políticas*, com o intuito de relacionar a lei orçamentária com outros instrumentos que visem uma análise intemporal e evitar medidas impulsivas conectadas com apenas um mandato eletivo.³⁶⁸ A partir disso, uma nova abordagem da política econômica deve estar baseada na *good governance*, na eficiência da Administração Pública e na sustentabilidade, de maneira a permitir a responsabilização do Estado pelos seus atos e a adoção de medidas públicas mais conscientes com os valores e os anseios sociais.

De igual modo, o crescimento econômico descontrolado também não é uma medida sustentável. O desenvolvimento econômico deve estar pautado na qualidade de vida e na equidade, ou seja, o acesso aos bens essenciais se conecta com um desenvolvimento sustentável que procura atingir um nível suficiente de satisfação das necessidades básicas (como alimentação, água, emprego, educação e saúde), sem que os bens sejam usados até o seu esgotamento e, ao mesmo tempo, tendo preocupação com o futuro.³⁶⁹

Isso significa que o desenvolvimento sustentável é um valor supremo que irradia em todas as avaliações de despesas públicas e as implementações das políticas públicas (e não somente na perspectiva ambiental). Conforme explica Juarez Freitas, os comandos constitucionais³⁷⁰ abrigam a sustentabilidade e a sua dimensão plural para ultrapassar o *modelo enganador do PIB*, a fim de superar o crescimento iníquo e desordenado, assim como o hiperconsumismo patológico. A partir dessa mudança de paradigma o desenvolvimento sustentável coloca a *eficiência a serviço da eficácia* de modo que as soluções trazidas às decisões públicas estão em conformidade com os aspectos da natureza, do bem-estar, da igualdade e da justiça.³⁷¹

³⁶⁷ “(i) a identificação dos *valores* essenciais para a convivência social, (ii) o Ordenamento absorve ou incorpora sob a forma de *bem jurídico* aqueles que merecem tutela jurídica e, posteriormente, (iii) erige aqueles que se podem considerar fundamentais à categoria de *bens jurídicos fundamentais*, por via de constitucionalização, formal ou material.” ROCHA, Joaquim Freitas da. (2012a). p. 624.

³⁶⁸ ROCHA, Joaquim Freitas da. (2012a). p. 622-624 e 630-631.

³⁶⁹ DANTAS, Miguel Calmon. (2017). p. 60.

³⁷⁰ O desenvolvimento sustentável e equilibrado está presente em diferentes dispositivos constitucionais (CF/88), a saber, os artigos 174, §1º (prevê a criação de diretrizes e bases do planejamento para o desenvolvimento nacional equilibrado), 192 (dispõe que o sistema financeiro nacional deve promover o desenvolvimento equilibrado do país e servir os interesses da coletividade), 218 (trata do desenvolvimento científico, da ciência, tecnologia e inovação) e 219 (dispõe acerca do desenvolvimento cultural e sócio-econômico visando o bem-estar da população). FREITAS, Juarez. (2016). p. 116-117.

³⁷¹ FREITAS, Juarez. (2016). p. 118-120.

Estes aspectos podem ser concretizados com o uso dos indicadores de sustentabilidade. Basicamente, são instrumentos que auxiliam no âmbito da decisão fiscal e na tomada de decisões públicas, “utilizando-se a coleção de dados processada e simplificada que trazem agregada para analisar, com menores custos e maior eficiência, os fenómenos sociais complexos sobre os quais a decisão de tributar, ou de agravar a tributação, interfere”. Além disso, os indicadores auxiliam na densificação dos pressupostos da sustentabilidade e do desenvolvimento sustentável, a fim de que as informações sejam processadas para diminuir os custos e o tempo da tomada de decisão; junto a isso, trazem maior mobilização em relação à justiça intergeracional, na medida em que o decisor público seja impedido de realizar decisões ou omissões às custas das gerações futuras.³⁷² Em Portugal foi desenvolvido um Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Sustentável (SIDS) com a intenção de monitorar e melhorar as decisões na gestão da sustentabilidade. O último documento publicado traz indicadores com 27 temas³⁷³ e tem como objetivos

1º Preparar Portugal para a "Sociedade do Conhecimento"; 2º Crescimento sustentado e competitividade à escala global e eficiência energética; 3º Melhor ambiente e valorização do património natural; 4º Mais equidade, igualdade de oportunidades e coesão social; 5º Melhor conectividade internacional do país e valorização equilibrada do território; 6º Papel activo de Portugal na construção Europeia e na cooperação internacional; 7º Administração Pública mais eficiente e modernizada.³⁷⁴

Assim, o uso dos indicadores possibilita o acesso a informações técnicas e científicas de modo acessível para facilitar a gestão pública e as decisões que demandam uma análise da sustentabilidade. Este instrumento é essencial na avaliação do desempenho da sustentabilidade em todos os níveis de administração (países, regiões, comunidades locais, atividades

³⁷² SANTOS, Marta Costa. (2013). Eficiência fiscal e *governance* por indicadores. In: SILVA, Suzana Tavares da; RIBEIRO, Maria de Fátima. *Trajectórias de sustentabilidade: tributação e investimento*. Coimbra: Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. p. 312, 314-317.

³⁷³ Nomeadamente, Água; Educação; Pescas; Agricultura; Emprego; População; Ambiente Marinho e Costeiro; Energia; Resíduos; Ar e Clima; Floresta; Riscos; Ciência e Tecnologia; Governança; Ruído; Coesão /Exclusão social; Indústria; Saúde; Cooperação Internacional; Instrumentos de Gestão Ambiental; Solos e Ordenamento do Território; Cultura; Justiça; Turismo; Economia; Natureza e Biodiversidade; Transportes. MARCELINO, Margarida. *et al.* (coord.) (2007). *Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Sustentável – SIDS PORTUGAL*. Portugal: Agência Portuguesa do Ambiente. Disponível em: <<https://www.apambiente.pt/index.php?ref=19&subref=139&sub2ref=503>>. Acesso em 25 maio 2018. p. 17.

³⁷⁴ MARCELINO, Margarida. *et al.* (coord.) (2007). p. 17.

econômicas, organização públicas e privadas, missões, projetos, atividades, produtos e serviços) e em diversos ramos da ciência (econômico, ambiental, social e institucional).³⁷⁵

Em relação à sustentabilidade econômica, Peer Ederer *et al.* destacam que os indicadores buscam conectar o conhecimento especializado através de informações simples sobre o aumento ou a diminuição da prosperidade a longo prazo da sociedade; além disso, (a) contribuem para uma comunicação efetiva nas áreas social, política fiscal, política orçamental e política constitucional, (b) concretizam a transparência dos interesses do longo prazo perante os cidadãos, (c) mostram os impactos das políticas e das metas de longo prazo na economia, (d) e conseguem diferenciar grandes e pequenos passos rumo à economia da sustentabilidade.³⁷⁶

Inclusive o indicador de sustentabilidade econômica permite medir quanto de capital líquido está sendo passado para as gerações futuras e quanto a geração atual herdou das gerações anteriores. Caso a relação esteja acima de 100 por cento, a presente geração conseguiu aumentar o capital para as gerações vindouras e, se estiver abaixo de 100 por cento, há diminuição do estoque de capital. Esta medição é feita através dos capitais real (conjunto de produção e instrumentos), humano (força de trabalho e educação formal/informal), natural (recursos naturais usados no processo de produção), estrutural (regras e instituições que regulam a sociedade) e da dívida intergeracional (promessas futuras de pagamento que a geração de hoje espera da geração do futuro).³⁷⁷

De outra banda, o orçamento público é transformado na sua estrutura pela sustentabilidade, na medida em que constringe o viés econômico e enfatiza a visão jurídica. O artigo 11º da LEO demonstra que a sustentabilidade é observada quando o Poder Público consegue financiar os compromissos assumidos ou assumi-los em conformidade com as regras de saldo orçamental estrutural e do limite da dívida pública. Isso significa que (a) os orçamentos são constituídos por um sistema de planejamento de médio e de longo prazo em relação às despesas públicas; (b) os orçamentos estão vinculados às regras financeiras que condicionam a sua organização e a sua elaboração; (c) os orçamentos são elaborados por objetivos (*performance budgeting*), ou seja, a especificação é feita através de programas de atividades.³⁷⁸

379

³⁷⁵ AMBIENTE PORTUGAL. *Sistema de indicadores de desenvolvimento sustentável*. Disponível em: <<https://www.apambiente.pt/index.php?ref=19&subref=139&sub2ref=503>>. Acesso em 25 maio 2018. [sem página]

³⁷⁶ EDERER, Peer. *et al.* The Economic Sustainability Indicator. In: TREMMEL, Jörg. (2006). p. 131.

³⁷⁷ EDERER, Peer. *et al.* (2006). p. 131.

³⁷⁸ CABRAL, Nazaré da Costa. (2010). O princípio da sustentabilidade e a sua relevância nas finanças públicas. *Estudos em homenagem ao Professor Doutor Paulo de Pitta e Cunha*. Coimbra: Almedina, v. 2. p. 617-618.

³⁷⁹ As regras financeiras que vinculam o orçamentos são divididas em: (a) regras procedimentais – o orçamento público possui, antes ou durante a sua aprovação, diversos documentos que o vinculam ou o condicionam, além

Nesse sentido, novas vinculações e diretrizes orçamentárias devem ser consagradas para dar maior rigor no equilíbrio das contas públicas. Em Portugal, a capacidade e a liberdade de endividamento por parte das entidades restam limitadas em decorrência de três princípios: a *estabilidade orçamental* exige que todas as entidades do setor público administrativo verifiquem a situação de equilíbrio ou excedente orçamental (conforme artigo 10º, LEO); a *solidariedade recíproca* dispõe que todos os setores devem contribuir para a estabilidade, assim, formam um comprometimento entre todos os níveis de decisão (artigo 12º, LEO); e a *transparência orçamental* exige um dever de informação entre as entidades públicas acerca de como o dinheiro público está a ser gasto pelo Estado (artigo 19º, LEO).³⁸⁰

Em relação ao Brasil, a LRF prevê a *responsabilidade* da gestão fiscal através de ações planejadas e transparentes que possibilitem a prevenção de riscos e a correção de desvios que possam afetar o equilíbrio das contas públicas. Este pressuposto da gestão responsável é observado quando resulta no cumprimento das metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência aos limites e condições relacionados com a renúncia de receitas, geração de despesas com pessoal, segurança social, dívida consolidada, entre outros (artigo 1º, §1º). A *transparência* também é efetivada por meio da ampla divulgação das leis orçamentárias e das prestações de contas, além de audiências públicas e de um sistema integrado de administração financeira e controle (artigo 48, *caput* e §1º).

Portanto, a sustentabilidade se revela como um princípio vinculante e norteador da elaboração do orçamento, além de concretizar a responsabilidade estatal perante o dinheiro público, o eleitor e os deveres fundamentais decorrentes da boa governação. Muito mais que a visão clássica que alia o desenvolvimento sustentável com o meio ambiente equilibrado, a sustentabilidade apresenta um viés multidisciplinar e condicionante das ações presentes e futuras.

A equidade intergeracional, por sua vez, também é princípio norteador da atividade financeira e da formação do orçamento público. O artigo 13º da LEO prevê que a Administração

de haver a intervenção de entidades nacionais e comunitárias (*stakeholders*); (b) regras numéricas – são subdivididas em regras de saldo ou equilíbrio (saldo estrutural ajustado ao ciclo e às medidas temporárias/excepcionais), regras de dívida (basicamente são limites ao endividamento), regras de despesa (limites máximos de despesa e de ajustamento anual de saldo estrutural). Para além disso, também existem vinculações externas “obrigações decorrentes de lei, de contrato, de sentenças judiciais ou outras obrigações determinadas pela lei (despesas obrigatórias); obrigações decorrentes do Tratado da União Europeia; opções em matéria de planeamento e a programação financeira plurianual”. CABRAL, Nazaré da Costa; MARTINS, Guilherme Waldemar D’Oliveira. (2014). *Finanças públicas e direito financeiro: noções fundamentais*. Lisboa: AAFDL. p. 330-334. Mais considerações sobre as regras e a elaboração do orçamento público: CABRAL, Nazaré da Costa. (2013). Breves notas sobre o enquadramento do orçamento do Estado. *Estudos em homenagem ao Professor Doutor Alberto Xavier*. Coimbra: Almedina, v. 2.

³⁸⁰ CABRAL, Nazaré da Costa; MARTINS, Guilherme Waldemar D’Oliveira. (2014). p. 323-325.

Pública não pode onerar excessivamente as gerações futuras para que seja possível salvaguardar suas legítimas expectativas por meio da distribuição equilibrada dos custos em uma perspectiva plurianual. Esta preocupação estatal é imprescindível para concretizar os pressupostos éticos que estabelecemos no primeiro capítulo, os nossos atos enquanto membros de uma sociedade democrática e os atos governamentais em um contexto de turbulência econômica são capazes de criar riscos e gerar impactos negativos em uma perspectiva temporal alargada que abrange mais de uma geração.³⁸¹

A responsabilidade intergeracional atinente às finanças públicas se justifica mediante duas dimensões. A primeira é a *dimensão preventiva* que consiste em garantir uma forma de existência adequada para as gerações sucessivas com a intenção de abrir opções para o futuro que sejam baseadas na igualdade e na solidariedade. Por conseguinte, as decisões financeiras precisam de uma visão temporal alargada, ou seja, “os actores e decisores jurídico-financeiros devem ser dotados de uma visão temporal de longo prazo, que ultrapasse o momento decisório e permita projectar positivamente os efeitos da decisão num âmbito temporal alargado, abrangendo sujeitos que não tomaram partido na decisão.”³⁸²

Este primeiro imperativo se concretiza na *seletividade da despesa pública* que modifica a tomada de decisão referente às finanças públicas e ao orçamento público. Basicamente, a proposta é que as decisões financeiras considerem no seu enquadramento e efetivação as consequências que seus atos reverberarão no futuro. Isso pode ser concretizado através da equidade intergeracional³⁸³ revelada em duas exigências: (a) a primeira – denominada positiva – requer que os bens públicos ou semi-públicos disponíveis no presente projetem sua utilidade para momentos futuros, a fim de que tanto a atual quanto as futuras gerações possam extrair benefícios desses bens; (b) a segunda exigência – também chamada de negativa – requer que

³⁸¹ Daniel Innerarity fala sobre a nossa responsabilidade perante os outros e o futuro: “Quanto mais vivemos para o nosso próprio presente, menos condições temos para compreender e respeitar os «agoras» dos outros. Quando os contextos de acção se estendem no espaço até atingir pessoas do outro extremo do mundo, e no tempo condicionando o futuro de outros, próximos e distantes, então há muitos conceitos e muitas práticas a pedir uma profunda revisão. Este entrelaçamento, espacial mas também temporal, deve ser considerado reflexivamente, o que significa tornar transparentes os condicionamentos implícitos e fazer deles objecto de processos democráticos.” INNERARITY, Daniel. (2009). p. 24.

³⁸² CARMODY, Christine. (2012). Considering future generations – sustainability in theory and practice. *The treasury: economic roundup*. Australian Government, v. 3. Disponível em: <<https://treasury.gov.au/publication/economic-roundup-issue-3-2012-2/>>. Acesso em 21 maio 2018. p. 69. ROCHA, Joaquim Freitas da. (2012a). p. 627.

³⁸³ Equidade, conforme proposto por Ana Sofia Pinto Batista, significa igualdade, justiça, retidão, observação de critérios de justiça e igualdade. E a equidade intergeracional significa justiça distributiva entre as gerações (numa perspectiva sociológica baseada no critério etário). BATISTA, Ana Sofia Pinto. (2013). *O princípio da equidade intergeracional aplicado às parcerias público-privadas*. Dissertação do Mestrado em Ciências Jurídico-Financeiras. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. p. 31.

as gerações vindouras não sejam oneradas de modo desproporcional em decorrência dos encargos gerados na satisfação das necessidades de hoje.³⁸⁴

O artigo 13º da LEO caminha nesse sentido ao prever que os relatórios e os elementos informativos que acompanham a Lei do Orçamento do Estado deve conter detalhes acerca dos impactos futuros das despesas e receitas públicas, assim como sobre os compromissos do Estado e as responsabilidades contingentes. Este mecanismo é uma forma de realizar a ponderação entre as opções de despesas (meio) e a necessidade de satisfazer (fim) para que sejam selecionadas as despesas que gerem benefícios adequados para a atual e as futuras gerações, “colocando em plano secundário, na medida do possível, as despesas correntes e as aquelas cuja utilidade se esgota no próprio período financeiro ou no ciclo de curto-prazo”.³⁸⁵

A avaliação e a ponderação do orçamento em compatibilidade com a equidade intergeracional precisa ser efetivada em uma série de matérias. Segundo o artigo 13º da LEO os principais temas são: investimento públicos, investimento em capacitação humana, encargos com passivos financeiros, necessidade de financiamento das entidades do setor empresarial, compromissos orçamentais e responsabilidades contingentes, encargos das parcerias público-privadas, concessões e outros compromissos plurianuais, pensões de velhice, aposentação e invalidez, receita e despesa fiscal que gerem benefícios tributários.

Juntamente com a dimensão preventiva, a responsabilidade estatal precisa direccionar seus esforços para construir uma sociedade livre, justa e solidária e para “disponibilizar infra-estruturas, gerir riscos colectivos, diminuir a incerteza e gerar confiança colectiva por meio de procedimentos de supervisão e em possibilitar a construção cooperativa do bem comum, estes objectivos são procurados procurando minorar os riscos incontroláveis através das regulações, dos acordos e das trocas de saber”.³⁸⁶

E, por fim, cabe destacar a *dimensão repressiva* que apresenta as consequências jurídicas da violação dessas diretrizes que visam a salvaguarda dos interesses e das opções das futuras gerações. Os deveres éticos estabelecidos no primeiro capítulo são essenciais para formar a sustentação de uma teoria jurídica, contudo, o que gera a vinculação estatal são os elementos positivados. Assim, as previsões constantes na LEO e na LRF são imprescindíveis para, se necessário, promover a reparação e a responsabilização por violação da lei e, em

³⁸⁴ ROCHA, Joaquim Freitas da. (2012a). p. 627-628.

³⁸⁵ ROCHA, Joaquim Freitas da. (2012a). p. 628.

³⁸⁶ INNERARITY, Daniel. (2009). p. 95.

decorrência, violação da equidade intergeracional e da sustentabilidade.³⁸⁷ Nesse sentido, sanções administrativas são previstas em caso de descumprimento das disposições ou de metas constantes nos diplomas legais. Na LRF, se a dívida consolidada, a dívida mobiliária ou as operações de crédito ultrapassam os limites fixados em um quadrimestre e enquanto perdurar esse excesso é proibido realizar operações de crédito interno ou externo, mesmo que seja por antecipação de receita; são promovidas medidas para limitação de empenho; e o ente público fica impedido de receber transferências da União e do Estado (artigo 31, LRF). Outras sanções desta natureza estão previstas no artigo 51, 52 e 55 da LRF. Por sua vez, a LEO traz algumas disposições acerca da responsabilização dos agentes políticos e dirigentes públicos que violem as disposições relacionadas com a execução orçamental (artigo 72º, LEO).

Consoante Joaquim Freitas da Rocha, a geração atual pode responder perante os abusos realizados e podem sofrer com a imposição de restritos de direitos (imputadas de modo coletivo, mas disseminadas individualmente).³⁸⁸ Assim, as premissas estabelecidas nas leis financeiras em conjunto com a positivação das propostas elaboradas no segundo capítulo dessa dissertação permitem a formação de um contributo para a responsabilização estatal e para a efetividade da proteção dos direitos das gerações vindouras.

Portanto, a justiça intergeracional requer um comportamento estatal responsável e em conformidade com as normativas e os princípios de direito financeiro. A partir disso, as decisões públicas em relação ao orçamento público e às políticas públicas devem observar a limitação do défice; o equilíbrio das contas; as propostas sustentáveis a longo prazo; o desenvolvimento económico consistente (que não é sinónimo de desenvolvimento acelerado); e a equidade intergeracional para que os interesses das gerações futuras possam ser preservados no tocante aos direitos fundamentais.

³⁸⁷ ROCHA, Joaquim Freitas da Rocha. (2012b). Breves reflexões sobre responsabilidade colectiva e finanças públicas. Universidade do Minho. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/1822/22403>>. Acesso em 26 maio 2018. p. 141-142.

³⁸⁸ ROCHA, Joaquim Freitas da Rocha. (2012b). p. 142.

CONCLUSÃO

O mundo como conhecemos hoje tem potencial para não existir no futuro. A busca da sociedade pelo atendimento das suas necessidades causa atitudes imediatistas e individualistas que, na maioria das vezes, ultrapassam o proporcional e o razoável. Os governantes, no mesmo sentido, direcionam seus esforços para concretizar os anseios sociais, a fim de agradar os seus eleitores. Estas duas premissas juntamente com as crises de ordem financeiras geram situações de instabilidade, de endividamento e de uso ilimitado de recursos. A partir deste panorama, as necessidades das gerações vindouras e a disponibilidade de bens fundamentais no futuro estão comprometidas. Com isso, nessa dissertação formamos um contributo envolvendo diversas áreas de estudo para viabilizar a proteção, o respeito e a promoção do direito das gerações futuras. Ao fim chegamos às seguintes premissas ou conclusões:

- i. A filosofia e o direito se conectam para assentar a responsabilidade da geração presente em relação à geração futura;
- ii. Algumas teorias éticas se preocupam com o tema da justiça. John Rawls em uma perspectiva contratualista propõe uma união responsável entre gerações mediante a aplicação do véu da ignorância e do princípio da poupança justa. Hans Jonas, por sua vez, defende uma visão universal que coloca o homem como guardião do ser e responsável pelos atos praticados. Usamos esta teoria da justiça de Jonas para fundamentar a obrigação moral entre as gerações por ser mais abrangente;
- iii. A partir deste pressuposto ético, concretizamos discussões jurídicas sobre as gerações vindouras. Primeiramente, não delimitamos um período temporal para aplicar as premissas, pois defende-se a aplicação da responsabilidade pelo tempo mais amplo possível dentro das prognoses científicas;
- iv. Defende-se a existência de uma teoria para proteção dos direitos das gerações futuras, no âmbito objetivo e subjetivo, conforme o entendimento de Edith Brown Weiss, Jörg Tremmel e Jorge Pereira da Silva. Assim, os nossos direitos fundamentais possuem o condão de fluírem para o futuro e a proteção jurídica independe da existência dos sujeitos, eis que estes são somente um elemento acessório da norma permissiva;
- v. Os bens que detêm potencial para sofrer com os atos da sociedade e do Estado correspondem a alguns direitos fundamentais. Dentre estes, se destacam a liberdade, a

- vida, a integridade física, a saúde, o meio ambiente e a segurança social como direitos indispensáveis para a sobrevivência da humanidade;
- vi. Mesmo que o tema tenha um elevado grau de incerteza e a influência de variáveis ainda desconhecidas, o objetivo consagrado é a adoção de um comportamento ativo que permita deixar as opções disponíveis e abertas para análise das gerações futuras;
 - vii. Além disso, não corroboramos com a formação de uma hierarquia entre os direitos da atual geração e os da futura. A premissa é encontrar um equilíbrio que proteja a perspectiva intergeracional sem inviabilizar as prestações necessárias hoje, tendo em vista que nenhum direito é absoluto. E, da mesma forma, dispor limites imanescentes ao exercício indiscriminado e irracional dos direitos;
 - viii. Os princípios da dignidade da pessoa humana, da solidariedade e da sustentabilidade são capazes de formatar os limites imanescentes necessários e, ao mesmo tempo, orientar a ponderação dos direitos entre gerações;
 - ix. As Constituições brasileira e portuguesa possuem um caráter compromissório, pois abrangem diferentes teorias de direitos fundamentais consagradas com o passar dos anos. Isso demonstra uma abertura para a concretização dos direitos das gerações vindouras e para revelar a intemporalidade das disposições;
 - x. Os direitos fundamentais contemplam restrições e devem ser aplicados de acordo com os valores éticos e sociais, a fim de evitar danos irreversíveis, esgotamento de recursos e riscos contínuos que prejudiquem o exercício dos direitos no futuro;
 - xi. De igual modo, a Constituição deve abarcar um equilíbrio entre expressar a realidade e os valores culturais da sociedade em um período e ter disposições abertas o suficiente para serem interpretadas conforme o cenário político e social do Estado. A tarefa jurídica, a partir desse contexto, é retirar a disponibilidade plena e ilimitada de alguns domínios da geração atual para resguardar as opções, a qualidade e o acesso a bens essenciais visando a promoção da justiça intergeracional;
 - xii. Assim, se propõe a inserção ou a melhoria de dispositivos constitucionais no âmbito brasileiro e português, a fim de efetivar a visão forte da sustentabilidade e a proteção das gerações futuras;
 - xiii. A primeira proposta é uma cláusula geral para inserir nos objetivos ou nas tarefas fundamentais do Estado, com a intenção de gerar a vinculação aos preceitos previstos na Declaração sobre a Responsabilidade das Gerações Presentes em relação às Gerações Futuras (UNESCO) e de fazer com que as gerações futuras não dependam do governante

- eleito para terem seus direitos observados na atuação estatal através das políticas públicas;
- xiv. A segunda proposta visa melhorar o texto constitucional para promover cláusulas ambientais com mais concretude e mais segurança aos preceitos da sustentabilidade e, conseqüentemente, da proteção do meio ambiente e da qualidade de vida da população;
 - xv. A terceira e última proposta se refere às cláusulas de direito financeiro, eis que esse tema tem alta probabilidade de condicionar as sucessivas gerações se não for tratado de acordo com a sustentabilidade e a equidade;
 - xvi. Ademais, a partir da análise jurisprudencial conclui-se que a visão intergeracional é muito desenvolvida no âmbito do direito ambiental aliado com as premissas de desenvolvimento sustentável, da precaução e da prevenção. Algumas decisões referem expressamente o dever de responsabilidade perante as gerações vindouras; em outros tribunais admite-se a interposição de ações por crianças e adolescentes com o intuito de bloquear atos que violem os seus interesses enquanto membros das gerações sucessivas à nossa;
 - xvii. Em relação ao direito à vida, à liberdade e à integridade existem decisões que referem a necessidade de combater as violações contra os direitos humanos para que as gerações vindouras se desenvolvam em um cenário mais seguro e pacífico. Também estes direitos podem ser analisados através das questões da reprodução humana e da engenharia genética. Em razão do feto não ter personalidade jurídica, as decisões são essenciais para analisar a legalidade e a preservação da dignidade da pessoa humana;
 - xviii. Por fim, as decisões referentes à saúde e à segurança social se voltam para o viés financeiro, na medida em que são direitos que demandam recursos públicos. A saúde no panorama brasileiro se tornou uma questão de difícil controle e solução, pois o ativismo judicial condiciona, em muitos casos, o planejamento do orçamento público. A segurança social, por sua vez, traz desafios relacionados com a sua sustentabilidade a longo prazo, exigindo do Estado uma solução que não viole a confiança pública;
 - xix. Todas as decisões aqui apresentadas são relevantes por apresentarem uma nova perspectiva na interpretação dos direitos e por fomentarem debates acerca da atuação da Administração Pública. Além disso, demonstram os desafios decorrentes da equidade entre as gerações, assim como as dificuldades para se colocar em prática mudanças reais que visem a justiça intergeracional;

- xx. Nesse sentido, alguns instrumentos jurídicos estão aptos a auxiliar na efetivação da proteção dos direitos das gerações vindouras, notadamente, a ação popular, a ação civil pública e o controle de constitucionalidade;
- xxi. No âmbito administrativo, a elaboração das políticas públicas é um tema controverso que abrange diferentes modelos estruturais. No geral, a implementação e os custos são fatores preocupantes. Tendo em vista que a democracia tem por escopo a representação da vontade do povo em um período específico, os governantes adotam uma visão restrita a este marco temporal, sem maiores considerações com os anos seguintes. Deste modo, o sistema finlandês possui um Comitê para o Futuro para avaliar os impactos dos atos governamentais nas gerações futuras. A partir disso, propõe-se um projeto de cinco etapas para estabelecer um diálogo e afirmar a responsabilidade do Estado perante o futuro;
- xxii. Através desta proposta se evita a adoção de políticas de curto prazo que prejudiquem as gerações vindouras; evita a procrastinação, ou seja, deixar os problemas para que os governantes seguintes lidem com eles; evita o retrocesso ou a estagnação na proteção dos direitos futuros; e contribui para a responsabilização dos agentes públicos por seus atos;
- xxiii. Esta nova perspectiva abre espaço para uma nova gestão pública fundada em políticas públicas caracterizadas pela multiplicidade e pela continuidade. Da mesma forma, são estabelecidos limites para que as decisões considerem no seu processo de avaliação os riscos, os efeitos, o potencial de irreversibilidade e o potencial de atingir a vida digna e a autodeterminação das gerações vindouras. Estes limites decorrentes da solidariedade, da sustentabilidade, da precaução e da prevenção;
- xxiv. A partir deste novo olhar da gestão pública consegue-se alinhar a responsabilidade do Estado perante as políticas públicas para melhor planejamento e eficácia. Mas esta visão também requer previsibilidade e transparência para conciliar o bem-estar entre as gerações, o que vai de encontro com os preceitos da boa governança. A sustentabilidade e o desenvolvimento sustentável formam o conteúdo da boa governança, na medida em que são princípios síntese da preocupação com o futuro. E para auxiliar a tomada de decisão e a ponderação entre as opções que a Administração Pública de detêm, os princípios da prevenção e da precaução são essenciais;
- xxv. A justiça intergeracional está ligada diretamente com a equidade. A concepção desenvolvida por Edith Brown Weiss se encaixa com exatidão na busca pelo dever de responsabilidade estatal e a consagração de prioridades estratégicas, pois forma um

- conjunto de direitos e obrigações planetários com base na conservação de acesso, opções e qualidade dos bens jusfundamentais;
- xxvi. Além da relação entre a filosofia e o direito, a economia e o direito formam uma união indispensável para revelar novos caminhos para soluções de problemas jurídicos e para ressaltar as implicações das escolhas econômicas e normativas;
- xxvii. A AED contribui para realização de escolhas mais acertadas (em uma atuação *ex ante*) e para uma análise mais clara dos efeitos das decisões judiciais (em uma atuação *ex post*);
- xxviii. Em relação aos direitos fundamentais, seguimos o entendimento de Cass Sunstein e Stephen Holmes, e Flávio Galdino que defendem a não distinção entre os direitos de liberdade e os direitos sociais, tendo em vista que ambos demandam recursos e esforços estatais. Assim, ambos passam pelo crivo das escolhas trágicas proposto por Guido Calabresi e Philip Bobbitt;
- xxix. Portanto, é necessário trabalhar com a análise de custos e benefícios para verificar o impacto das decisões públicas; combater os desvios cognitivos; fortalecer o regime democrático; e consolidar a boa governança. Para efetivar estes objetivos propusemos a análise das políticas públicas por meio da precaução, da coletividade e da eficiência;
- xxx. Na perspectiva intergeracional, a taxa de desconto causa discussão na doutrina e não há uma solução única para o tema: uns defendem uma taxa alta, outros partem da sua inaplicabilidade e outros sustentam a menor taxa possível diante do contexto;
- xxxi. John Rawls propõe a formação de um capital líquido através do princípio da poupança justa para beneficiar as gerações futuras. Stephen Gardiner avança no mesmo sentido ao usar os princípios de Rawls para formar um núcleo do princípio da precaução a ser usado na avaliação dos impactos e na viabilidade das transferências de custos entre gerações;
- xxxii. Concluimos que o essencial é realizar a ponderação adequada para que se possa promover o bem-estar econômico e a qualidade de vida da geração atual sem inviabilizar estes elementos para as gerações futuras. Assim, a razoabilidade e a proporcionalidade devem ser os cânones interpretativos da não aplicação ou da aplicação da taxa de desconto (e, neste caso, em qual porcentagem);
- xxxiii. A elaboração do orçamento público também é um fator que pode condicionar os direitos das gerações vindouras. O equilíbrio orçamentário é essencial para a equidade intrageracional e intergeracional, mas deve estar aliado à sustentabilidade financeira para contemplar uma perspectiva temporal alargada;

- xxxiv. A sustentabilidade e a equidade são parâmetros para evitar o desenvolvimento econômico descontrolado. Nesse sentido, os indicadores de sustentabilidade permitem a análise adequada dos temas que necessitam de mais atenção do Estado e quais podem ser viáveis em um panorama orçamentário plurianual;
- xxxv. O dever de responsabilidade do Estado perante as futuras gerações se mostra, na perspectiva econômica, como um limitador das suas decisões, assim como previsto na LEO e na LRF nos temas do endividamento público e da oneração das gerações futuras;
- xxxvi. Por fim, a equidade permite trabalhar com esta visão. Na dimensão preventiva sustenta a consagração das finanças públicas de acordo com a seletividade da despesa pública e da não oneração excessiva. E, na dimensão repressiva, traz as consequências da violação das diretrizes preventivas que salvaguardam os interesses das gerações vindouras.

Conclui-se que o direito das gerações futuras é um tema que vai muito além da perspectiva ambiental e se consagra em outros direitos fundamentais, juntamente com dimensões ética, constitucional, jurisdicional, administrativa e econômica. Em que pese o futuro tenha uma grande parcela de incerteza e de fatos que não temos conhecimento, isso não nos dá abertura para negarmos a existência do dever da sociedade e do Estado perante os direitos das gerações vindouras. Deste modo, acreditamos que essa dissertação forma um contributo multidisciplinar adequado que auxilia na concretização da justiça intergeracional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DOCTRINA

AGIUS, Emmanuel. (2006). A European ombudsman for the rights of future generations. In: JÁVOR, Benedek; RÁCZ, Judit. (org.) *Do we owe them a future?* Budapeste: Védegylet - Protect the Future!. Disponível em: <http://www.futurejustice.org/wp-content/uploads/2006/04/Library_0.pdf>. Acesso em 24 mar. 2018.

AGULE, Rebecca. *et al.* (2008). *An Environmental Right for Future Generations*. International Human Rights Clinic and Science, Environmental Health Network. The International Human Rights Clinic at Harvard Law School, novembro. Disponível em: <<http://hrp.law.harvard.edu/areas-of-focus/human-rights-the-environment/>>. Acesso em 29 mar. 2018.

ALVAREZ, Alejandro Bugallo. (2006). Análise econômica do direito: contribuições e desmistificações. *Revista Direito, Estado e Sociedade*. Rio de Janeiro: PUC-Rio, n. 29. Disponível em: <<https://doi.org/10.17808/des.29.287>>. Acesso em 03 maio 2018.

AMADOR, João. *et al.* (2016). *Sustentabilidade da dívida pública: metodologias e discussões nas instituições europeias*. Occasional Papers. Lisboa: Banco de Portugal. Disponível em: <<https://www.bportugal.pt/papers/all/all/47>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

AMARAL, Gustavo; MELO, Danielle. (2013). Há direitos acima dos orçamentos? In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti. (org.) *Direitos fundamentais, orçamento e “reserva do possível”*. 2 ed. 2 tir. Porto Alegre: Livraria do Advogado.

AMARO, António Leitão. (2012). O princípio constitucional da sustentabilidade. *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda*. Coimbra: Coimbra Editora, v.1.

ANDRADE, Fernando Rocha. (2012). A limitação constitucional do déficit orçamental e sua circunstância. *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Anibal de Almeida*. Coimbra: Coimbra Editora. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10316/24463>>. Acesso em 14 abr. 2018.

ANDRADE, José Carlos Vieira de. (2012). *Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*. 5 ed. Coimbra: Almedina.

ANSTEE-WEDDERBURN, Jane. (2014). Giving a voice to future generations: intergenerational equity, representatives of generations to come, and the challenge of planetary rights. *Australian Journal of Environmental Law*, v. 1, n. 1. Disponível em: <https://www.mq.edu.au/__data/assets/pdf_file/0020/214076/ajel_2014-1_master.pdf>. Acesso em 18 abr. 2018.

ANTUNES, Paulo de Bessa. (2010). Direito ambiental: aspectos fundamentais. In: FARIAS, Talden; COUTINHO, Francisco Seráfico da Nóbrega. (org.) *Direito ambiental: o meio ambiente e os desafios da contemporaneidade*. Belo Horizonte: Editora Fórum.

ARAGÃO, Alexandra. (2008). Princípio da precaução: manual de instruções. *Revista CEDOUA*. Coimbra: Universidade de Coimbra, n. 22, ano XI (2).

ARAÚJO, Fernando. *et al.* (2013). Será a imposição de limites ao déficit orçamental e à dívida pública compatível com o estado social? *Direito & Política*. Loures: Diário de Bordo, n. 3, abr./jun.

ARAÚJO, José Salvador Pereira. (2013). Direitos humanos, meio ambiente e sustentabilidade. *Revista direito ambiental e sociedade*. Caxias do Sul: Universidade de Caxias do Sul, v.3, n.1, jan./jun. Disponível em: <<http://www.uces.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/3627>>. Acesso em 07 set. 2017.

ASCENSÃO, José de Oliveira. (coord.) (2008). *Estudos de direito da bioética*. Coimbra: Almedina, v. 1, 2 e 3.

AYALA, Patryck de Araújo. (2010). A proteção jurídica das futuras gerações na sociedade de risco global: o direito ao futuro na ordem constitucional brasileira. In: FERREIRA, Heline Sivini. *et al.* (org.) *Estado de direito ambiental: tendências*. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária.

BAEZ, Narciso Leandro Xavier. (2015). A morfologia dos direitos fundamentais e os problemas metodológicos da concepção de dignidade humana em Robert Alexy. In: ALEXY, Robert. *et al.* (org.) *Dignidade humana, direitos sociais e não-positivismo inclusivo*. Florianópolis: Qualis.

BALESTRA NETO, Otávio. (2015). A jurisprudência dos tribunais superiores e o direito à saúde: evolução rumo à racionalidade. *Revista de Direito Sanitário*. São Paulo: Universidade de São Paulo, v.16, n.1. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.11606/issn.2316-9044.v16i1p87-111>>. Acesso em 25 abr. 2018.

BARCELLOS, Ana Paula de. (2013). Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti. (org.) *Direitos fundamentais, orçamento e “reserva do possível”*. 2 ed. 2 tir. Porto Alegre: Livraria do Advogado.

BARROSO, Luis Roberto. (2001). Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileiro. *Revista de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, v. 225, jul./set. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v225.2001.47562>>. Acesso em 24 abr. 2018.

_____. (2004). *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. São Paulo: Saraiva.

_____. (2017). *Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito*. Disponível em: <<http://luisrobertobarroso.com.br/publicacoes/>>. Acesso em 04 set. 2017.

BATISTA, Ana Sofia Pinto. (2013). *O princípio da equidade intergeracional aplicado às parcerias público-privadas*. Dissertação do Mestrado em Ciências Jurídico-Financeiras. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. (2002). *Princípio constitucional da eficiência*. Dissertação de Mestrado. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

_____. (2004). *Princípio constitucional da eficiência administrativa*. Belo Horizonte: Mandamentos.

BATTESINI, Eugênio. *et al.* (2011). O movimento de direito e economia no Brasil. *Estudos em memória do Prof. Doutor J. L. Saldanha Sanches*. Coimbra: Coimbra Editora, v. 1.

BECK, Ulrich. (1999). *World risk society*. Cambridge: Polity Press.

_____. (2011). *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. 2 ed. São Paulo: Editora 34.

_____. (2013). Viver na sociedade do risco mundial e lidar com ele. In: INNERARITY, Daniel; SOLANA, Javier. (org.) *A humanidade ameaçada: a gestão dos riscos globais*. Lisboa: Teodolito.

BECKERMAN, Wilfred. (2006). The impossibility of a theory of intergenerational justice. In: TREMMEL, Jörg. (org.) *Handbook of intergenerational justice*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing.

BEZERRA, Paulo. (2007). Solidariedade: um direito ou uma obrigação? In: CLÈVE, Clèverson Merlin. *et al.* (org.) *Direitos humanos e democracia*. Rio de Janeiro: Forense.

BIRNBACHER, Dieter. (2006). Responsibility for future generations: scope and limits. In: TREMMEL, Jörg. (org.) *Handbook of intergenerational justice*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing.

BITTENCOURT, Maurício Vaz Lobo. (2011). Princípio da eficiência. In: RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; KLEIN, Vinicius. (coord). *O que é a análise econômica do direito: uma introdução*. Belo Horizonte: Fórum.

BOBBIO, Norberto. (2004). *A era dos direitos*. 7 reimp. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier. Versão PDF. Disponível em: <<https://direitofma2010.files.wordpress.com/2010/05/norberto-bobbio-a-era-dos-direitos.pdf>>. Acesso em 28 maio 2018.

BONAVIDES, Paulo. (2007). *Curso de direito constitucional*. 22 ed. São Paulo: Malheiros.

BOUTON, Christophe. (2013). O sombrio horizonte do futuro: opacidade, desastre, responsabilidade. In: INNERARITY, Daniel; SOLANA, Javier. (org.) *A humanidade ameaçada: a gestão dos riscos globais*. Lisboa: Teodolito.

BOTELHO, Catarina dos Santos. (2015). *Os direitos sociais em tempos de crise: ou visitar as normas programáticas*. Coimbra: Almedina.

_____. (2017). A proteção das gerações futuras: cotejo axiológico entre o passado, o presente e o futuro. *IX Encontro de Professores de Direito Público*. Lisboa: Universidade de Lisboa. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2911175>. Acesso 19 dez. 2017.

BRANDÃO, António José. (2001). *Vigência e temporalidade do direito e outros ensaios de filosofia jurídica*. Lisboa: Imprensa Nacional – Casa da Moeda, v. 1.

BUCCI, Maria Paula Dallari. (1997). Políticas públicas e direito administrativo. *Revista de informação legislativa*. Brasília: Senado Federal, v. 34, n. 133, jan./mar. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/198>>. Acesso em 06 mar. 2018.

CABRAL, Nazaré da Costa. (2005). *O orçamento da segurança social: enquadramento da situação financeira do sistema de segurança social português*. Cadernos IDEFF. Coimbra: Almedina, n. 3.

_____. (2010). O princípio da sustentabilidade e a sua relevância nas finanças públicas. *Estudos em homenagem ao Professor Doutor Paulo de Pitta e Cunha*. Coimbra: Almedina, v. 2.

_____. (2013). Breves notas sobre o enquadramento do orçamento do Estado. *Estudos em homenagem ao Professor Doutor Alberto Xavier*. Coimbra: Almedina, v. 2.

_____; MARTINS, Guilherme Waldemar D'Oliveira. (2014). *Finanças públicas e direito financeiro: noções fundamentais*. Lisboa: AAFDL.

_____; RODRIGUES, Nuno Cunha. (2017). *Finanças dos subsectores*. Coimbra: Almedina.

CALABRESI, Guido; BOBBITT, Philip. (1978). *Tragic choices*. United States: W. W. Norton and Company.

CAMPOS, André Santos. (2015). Justiça intergeracional: a temporalidade da política como resposta à pergunta “quais são os nossos deveres em relação às gerações futuras?”. *Revista Portuguesa de Filosofia*. Braga: ALETHEIA, v. 71, n. 1.

CANEY, Simon; COLLEGE, Magdalen. (2016). Political institutions for the future: a five-fold package. In: GOSSERIES, Axel; RICOY, Iñigo Gonzalez. *Institutions for the future generation*. Oxford: Oxford University Press. Capítulo disponível em: <<https://philpapers.org/rec/CANPIF>>. Acesso em 09 mar. 2018.

CANOTILHO, J. J. Gomes. (2003). *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 7 ed. Coimbra: Almedina.

_____. (2004). *Estudos sobre direitos fundamentais*. Coimbra: Coimbra Editora.

_____. (2010). O princípio da sustentabilidade como princípio estruturante do direito constitucional. *Revista de Estudos Politécnicos*. Barcelos: Instituto Politécnico do Cávado e do Ave, v. VIII, n. 13, jun. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_issuetoc&pid=1645-991120100001&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 05 set. 2017.

_____. (2012a). “*Brançosos*” e interconstitucionalidade: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional. 2 reimp. Coimbra: Almedina.

_____. (2012b). Sustentabilidade: um romance de cultura e de ciência para reforçar a sustentabilidade democrática. *Boletim da Faculdade de Direito*. Coimbra: Universidade de Coimbra, v. LXXXVIII, n. 1.

_____; MOREIRA, Vital. (2007). *Constituição da República Portuguesa anotada*. 4 ed. Coimbra: Coimbra Editora, v.1.

CARDIM, Maria Engrácia. (2006). *Implementação de Políticas Públicas nas áreas da Formação, da Educação e da Segurança Social: Do Discurso às Práticas*. Tese de Doutoramento em Ciências Sociais na especialidade de Administração Pública. Lisboa: ISCSP. *apud* MOTA, Luís Felipe de Oliveira. (2008). *Implementação de políticas públicas em quadros de public governance – Colaboração inter-organizacional como factor-chave: o caso dos centros novas oportunidades do distrito de Lisboa*. Dissertação em Sociologia das organizações e do trabalho. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10400.5/3016>>. Acesso em 21 mar. 2018.

CARDOSO, Alenilton da Silva. (2012). Princípio da solidariedade: um novo paradigma. *Revista de Direito Mackenzie*. São Paulo: Faculdade de Direito Mackenzie, v.6, n.1. Disponível em: <<http://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/rmd/article/view/5793>>. Acesso em 04 set. 2017.

CARDOSO, Gustavo. (2005). Sociedade em transição para a sociedade em rede. In: CASTELLS, Manuel; CARDOSO, Gustavo. (org.) *A sociedade em rede: do conhecimento à acção política*. Lisboa: Imprensa Nacional – Casa da Moeda. Disponível em: <http://cies.iscte-iul.pt/destaques/documents/Sociedade_em_Rede_CC.pdf>. Acesso em 04 jan. 2018.

CARMODY, Christine. (2012). Considering future generations – sustainability in theory and practice. *The treasury: economic roundup*. Australian Government, v. 3. Disponível em: <<https://treasury.gov.au/publication/economic-roundup-issue-3-2012-2/>>. Acesso em 21 maio 2018.

CASTELLS, Manuel. (2005). A sociedade em rede: do conhecimento à política. In: CASTELLS, Manuel; CARDOSO, Gustavo. (org.) *A sociedade em rede: do conhecimento à acção política*. Lisboa: Imprensa Nacional – Casa da Moeda. Disponível em: <http://cies.iscte-iul.pt/destaques/documents/Sociedade_em_Rede_CC.pdf>. Acesso em 04 jan. 2018.

CAVALCANTI, Paula Arcoverde. (2007). *Sistematizando e comparando os enfoques de avaliação e de análise de políticas públicas: uma contribuição para a área educacional*. Doutorado em Educação. Universidade Estadual de Campinas. Disponível em: <<http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/252127>>. Acesso em 23 mar. 2018.

CHATZIATHANASIOU, Konstantin. (2017). Constitutions as Chains? On the Intergenerational Challenges of Constitution-Making. *Intergenerational justice review*, v. 10, n. 1, parte II. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.24357/igjr.10.1.584>>. Acesso em 28 mar. 2018.

COSTA, Paulo Jorge Nogueira da. (2012). *O Tribunal de Contas e a boa governança: contributo para uma reforma do controlo financeiro externo em Portugal*. Tese de doutoramento. Coimbra: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10316/21154>>. Acesso em 15 mar. 2018.

COSTA, Susana Henriques da. (2009). *O processo coletivo na tutela do patrimônio público e da moralidade administrativa*. São Paulo: Quarter Latin.

COSTA, José de Faria; KINDHÄUSER, Urs. (coord.) (2013). *O sentido e o conteúdo do bem jurídico vida humana*. Coimbra: Coimbra Editora.

COUTO, Cláudio Gonçalves; ARANTES, Rogério Bastos. (2006). Constituição, governo e democracia no Brasil. *Revista brasileira de ciências sociais*. São Paulo: ANPOCS - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, v. 21, n. 61, junho. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092006000200003>>. Acesso em 07 mar. 2018.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. (2016). *Controle de constitucionalidade: teoria e prática*. 8 ed. Bahia: Juspodivm.

D'ANDREA, Dimitri. (2013). O aquecimento global como risco globalizado e potencial ameaça global. In: INNERARITY, Daniel; SOLANA, Javier. (org.) *A humanidade ameaçada: a gestão dos riscos globais*. Lisboa: Teodolito.

DANTAS, Miguel Calmon. (2017). Sustentabilidade não é austeridade: constitucionalismos em tempos de crise. *Estado social, Constituição e pobreza*. Estudos de Doutorado. Coimbra: Universidade de Coimbra Press, v. 3. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10316.2/42488>>. Acesso em 27 mar. 2018.

DEMARCHI, Clovis. (2016). Direitos fundamentais, judicialização e ativismo judicial. *Liber Amicorum Manuel Simas Santos*. Maia: Rei dos Livros.

DERBLI, Felipe. (2007). *O princípio da proibição de retrocesso social na Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Renovar.

DIERKSMEIER, Claus. (2006). John Rawls on the rights of future generations. In: TREMMEL, Jörg. (org.) *Handbook of intergenerational justice*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing.

DOMINGUES, Victor Hugo. (2010). Solidariedade intergeracional e taxa social de desconto. *Economic Analysis of Law Review*. Brasília: Universa Editora, v. 1, n. 1, jan./jun. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.18836/2178-0587/ealr.v1n1p128-144>>. Acesso em 10 maio 2018.

_____. (2011). Ótimo de Pareto. In: RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; KLEIN, Vinicius. (coord). *O que é a análise econômica do direito: uma introdução*. Belo Horizonte: Fórum.

DONIZETTI, Elpídio. (2010). *Ações constitucionais*. 2 ed. São Paulo: Atlas.

EDERER, Peer. *et al.* The Economic Sustainability Indicator. In: TREMMEL, Jörg. (2006). *Handbook of intergenerational justice*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing.

FERREIRA, Eduardo Manuel Hintze da Paz. (1995). *Da dívida pública e das garantias dos credores do Estado*. Coimbra: Almedina.

_____. (coord.) (2013). *A austeridade cura? A austeridade mata?* Lisboa: AAFDL.

_____. (2014). Dez pontos prévios ao debate sobre a reestruturação da dívida pública. *Conferência: A dívida pública*. Sala do Senado. Assembleia da República. Disponível em: <<https://www.parlamento.pt/ArquivoDocumentacao/Paginas/Coloquios-e-conferencias.aspx>>. Acesso em 14 abr. 2018.

FORGIONI, Paula A. (2005). Análise econômica do direito (AED): paranóia ou mistificação? *Revista de direito mercantil, industrial, econômico e financeiro*. São Paulo: Malheiros, n. 139, jul. Disponível em: <<https://app.vlex.com/#vid/563335119>>. Acesso em 03 maio 2018.

FRANÇA, Phillip Gil. (2013). Objetivos fundamentais da República, escolhas públicas e políticas públicas: caminhos de concretização dos benefícios sociais constitucionais. *Revista do Instituto do Direito Brasileiro*, ano 2, n. 9. Lisboa: Universidade de Lisboa. Disponível em: <<http://cidp.pt/revistas/ridb/2013>>. Acesso 31 mar. 2018.

FRANK, Richard M. (2012). The Public Trust Doctrine: Assessing Its Recent Past & Charting Its Future. *UC Davis, Law Review*. University of California, v. 45, n. 3, fev. Disponível em: <<http://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/davlr45&i=671>>. Acesso em 11 abr. 2018.

FREIRE, André. *et al.* (org.) (2015). *Crise económica, políticas de austeridade e representação política*. Lisboa: Assembleia da República.

FREITAS, Juarez. (2007). *Discrecionabilidade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública*. São Paulo: Malheiros Editores.

_____. (2016). *Sustentabilidade: direito ao futuro*. 3 ed. Belo Horizonte: Fórum Editora.

GAILLARD, Emilie. (2015). Crimes against future generations. *Revista Eletrónica de Direito Público*. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, v.2, n.5, julho. Disponível em: <<http://www.e-publica.pt/v2n2a04.html>>. Acesso em 19 mar. 2018.

GALDINO, Flávio. (2005). *Introdução à teoria dos custos dos direitos: direitos não nascem em árvores*. Rio de Janeiro: Lumen Juris.

GARCIA, Maria da Glória F. P. D. (2007). *O lugar do direito na protecção do ambiente*. Coimbra: Almedina.

_____. (2009). Pressupostos éticos da responsabilidade ambiental. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*. Separata. Coimbra: Coimbra Editora, v. L, n. 1 e 2.

_____. (2012). Princípio da precaução: lei do medo ou razão de esperança? *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor José Joaquim Gomes Canotilho*. Boletim da Faculdade de Direito. Coimbra: Coimbra Editora, v. 1.

GARDINER, Stephen M. (2006a). Protecting future generations: intergenerational buck-passing, theoretical ineptitude and a brief for a global core precautionary principle. In: TREMMEL, Jörg. (org.) *Handbook of intergenerational justice*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing.

_____. (2006b). A Core Precautionary Principle. *The Journal of Political Philosophy*. Estados Unidos: John Wiley & Sons, v. 14, n. 1. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/j.1467-9760.2006.00237.x>>. Acesso em 23 maio 2018.

GICO JÚNIOR, Ivo Teixeira. (2013). Metodologia e epistemologia da análise econômica do direito. *Direito UNIFACS – Debate Virtual*. Salvador: Universidade de Salvador, n. 160, out. Disponível em: <<http://www.revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/view/2794>>. Acesso em 01 maio 2018.

GLOBEKNER, Osmir Antonio. (2017). Racionalidade econômica, escolhas trágicas e os custos dos direitos no acesso à saúde. *Revista Jurídica do Curso de Direito da UESC*. Santa Cruz: Editus, v. 16. Disponível em: <<http://periodicos.uesc.br/index.php/dike/article/view/1564>>. Acesso em 08 maio 2018.

GODOI, Marciano Seabra de. (2005). Tributo e solidariedade social. In: GRECO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Seabra de. *Solidariedade social e tributação*. São Paulo: Dialética.

GOMES, Carla Amado. (2000). *A prevenção à prova no direito do ambiente: em especial, os actos autorizativos ambientais*. Coimbra: Coimbra Editora,.

_____. (org.) (2012). *V Encontro dos Professores Portugueses de Direito Público*. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Disponível em: <<https://www.icjp.pt/publicacoes/pub/1/3782/view>>. Acesso em 20 abr. 2018.

GÖPEL, Maja; PEARCE, Catherine. (2014). *Guarding our future: How to include future generations in policy making*. Hamburgo: World Future Council Foundation, abril. Disponível em: <<https://www.worldfuturecouncil.org/guarding-our-future/>>. Acesso em 23 mar. 2018.

GOZZO, Débora; LIGIERA, Wilson Ricardo. (org.) (2012). *Bioética e direitos fundamentais*. São Paulo: Saraiva.

GRECO, Marco Aurélio. (2005). Solidariedade social e tributação. In: GRECO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Seabra de. *Solidariedade social e tributação*. São Paulo: Dialética.

HESSE, Konrad. (2013). *Temas fundamentais do direito constitucional*. Traduzido por Carlos dos Santos Almeida *et al.* 2ª tiragem. São Paulo: Saraiva.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. (1999). *The cost of rights: why liberty depends on taxes*. Estados Unidos: W. W. Norton Company.

HOOD, Christopher. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*. Blackwell Publishing, v. 69, n. 1, março. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/padm.1991.69.issue-1/issuetoc>>. Acesso em 15 mar. 2018.

INNERARITY, Daniel. (2010). *O novo espaço público*. Lisboa: Teorema.

_____. (2011). *O futuro e os seus inimigos: uma defesa da esperança política*. Lisboa: Teorema.

JÁUREGUI, Gurutz. (2013). Uma nova ordem política para o século XXI: dos governos dos Estados à governação mundial. In: INNERARITY, Daniel; SOLANA, Javier. (org.) *A humanidade ameaçada: a gestão dos riscos globais*. Lisboa: Teodolito.

JONAS, Hans. (2015). *O princípio responsabilidade: ensaio de uma ética para a civilização tecnológica*. 2 reimp. Rio de Janeiro: PUC-Rio.

LIBERATI, Wilson Donizeti. (2013). *Políticas públicas no Estado constitucional*. São Paulo: Atlas.

LIMA, Ricardo Seibel de Freitas. (2013). Direito à saúde e critérios de aplicação. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti. (org.) *Direitos fundamentais, orçamento e “reserva do possível”*. 2 ed. 2 tir. Porto Alegre: Livraria do Advogado.

LOUREIRO, João Carlos. (2001). Da sociedade técnica de massas à sociedade de risco: prevenção, precaução e tecnociência. *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Rogério Soares*. Coimbra: Coimbra Editora.

_____. (2003). *Constituição e Biomedicina. Contributo para uma teoria dos deveres bio-constitucionais na esfera da genética humana*. (Tese de Doutoramento apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra). Coimbra, Portugal. *apud* MORENO, Natália de Almeida. (2015). A face jurídico-constitucional da responsabilidade intergeracional. *Estudos Doutoramento e Mestrado*. Coimbra: Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, série D, n. 9. Disponível em: <https://www.ij.fd.uc.pt/publicacoes_estudos.html>. Acesso em 06 jan. 2018.

_____. (2010a). *Adeus ao estado social?* Coimbra: Coimbra Editora.

_____. (2010b). Autonomia do direito, futuro e responsabilidade intergeracional. *Boletim da Faculdade de Direito*. Coimbra: Universidade de Coimbra, v. LXXXVI.

_____. (2014). *Direito da segurança social: entre a necessidade e o risco*. Temas de direito da segurança social. Coimbra: Coimbra Editora, v.1.

LUDWIG, Celso. (2004). A transformação jurídica na ótica da filosofia transmoderna: a legitimidade dos novos direitos. *Revista da Faculdade de Direito da UFPR*. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, v. 41, n. 0. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.5380/rfdufpr.v41i0.38315>>. Acesso em 24 abr. 2018.

LUÑO, Antonio E. Pérez. (2004). *Los derechos fundamentales*. 8 ed. Madrid: Tecnos.

_____. (2012). *Perspectivas e tendências atuais do Estado Constitucional*. Porto Alegre: Livraria do Advogado.

MACHADO, Jónatas. (2000). Nós o “povo português”: continuidade intergeracional e princípios de justiça. In: MIRANDA, Jorge. (org.) *20 anos da Constituição de 1976*. Boletim da Faculdade de Direito. Coimbra: Coimbra Editora, n. 46, fev.

MARTINEZ, Ana Paula. (2009). Análise de custo-benefício na adoção de políticas públicas e desafios impostos ao seu formulador. *Revista de direito administrativo*. Rio de Janeiro: FGV, v. 251. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v251.2009.7527>>. Acesso em 09 maio 2018.

MARTINS, Maria d'Oliveira. (2016). *A despesa pública justa: uma análise jurídico-constitucional do tema da justiça na despesa pública*. Coimbra: Almedina.

MARTINS-COSTA, Judith; MÖLLER, Letícia Ludwig. (org.) (2009). *Bioética e responsabilidade*. Rio de Janeiro: Forense.

MASTRODI, Josué; ALVES, Albner Duarte. (2016). Sobre a teoria dos custos dos direitos. *Quaestio Iuris*. Rio de Janeiro: UFRJ, v. 9, n. 2. Disponível em: <<https://doi.org/10.12957/rqi.2016.19270>>. Acesso em 01 maio 2018.

MATA, Henrique Tomé Costa; CAVALCANTI, José Euclides A. (2002). A ética ambiental e o desenvolvimento sustentável. *Revista de Economia Política*. São Paulo: Editora 34, v. 22, n. 1, jan./mar. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/issue.asp?vol=22&mes=1>>. Acesso em 23 maio 2018.

MELLO, Cleyson de Moraes; MOREIRA, Thiago. (2015). *Direitos fundamentais e dignidade da pessoa humana*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos.

MENDES, Fernando Ribeiro; CABRAL, Nazaré da Costa. (org.) (2014). *Por onde vai o estado social em Portugal?* Porto: Vida Económica.

MIRANDA, Jorge. (2011). *Teoria do Estado e da Constituição*. 3 ed. Rio de Janeiro: Forense.

_____. (2014a). Estado social, crise económica e jurisdição constitucional. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*. Coimbra: Coimbra Editora, v. LV, n. 1 e 2.

_____. (2014b). *Manual de direito constitucional*. Tomo I, 1. 10 ed. Coimbra: Coimbra Editora.

_____. (2016). Responsabilidade intergeracional. *Lisbon Law Review*. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, v. LVII, n. 2.

MÖLLER, Josué Emilio. (2006). *A justiça como equidade em Rawls*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris.

MONTEIRO, Alessandra. (2017). Construir uma justiça global: que direito e democracia? *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*. Lisboa: Lisbon Law Editions, v. LVIII, n. 2.

MORAES, Maria Celina Bodin de. (2006). O princípio da solidariedade. In: PEIXINHO, Manoel Messias. *et al.* (org.) *Os princípios da Constituição de 1988*. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris.

MORAIS, Carlos Blanco de. (2017). *O sistema político: no contexto da erosão da democracia representativa*. Coimbra: Almedina.

MORENO, Natália de Almeida. (2015). A face jurídico-constitucional da responsabilidade intergeracional. *Estudos Doutorado e Mestrado*. Coimbra: Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, série D, n. 9. Disponível em: <https://www.ij.fd.uc.pt/publicacoes_estudos.html>. Acesso em 06 jan. 2018.

MOTA, Luís Felipe de Oliveira. (2008). *Implementação de políticas públicas em quadros de public governance – Colaboração inter-organizacional como factor-chave: o caso dos centros novas oportunidades do distrito de Lisboa*. Dissertação em Sociologia das organizações e do trabalho. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10400.5/3016>>. Acesso em 21 mar. 2018.

NABAIS, José Casata. (2005). Solidariedade social, cidadania e direito fiscal. In: GRECO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Seabra de. *Solidariedade social e tributação*. São Paulo: Dialética.

_____. (2011). Da sustentabilidade do estado fiscal. In: NABAIS, José Casalta; SILVA, Suzana Tavares da. *Sustentabilidade fiscal em tempos de crise*. Coimbra: Almedina.

NETTO, Luísa Cristina Pinto e. (2010). *O princípio da proibição do retrocesso social*. Porto Alegre: Livraria do Advogado.

NGUYEN, Ylam. (2017). Constitutional protection for future generations from climate change. *Hastings Environmental Law Journal*, v. 23, n. 1. Disponível em: <https://repository.uchastings.edu/hastings_environmental_law_journal/vol23/iss1/2>. Acesso em 18 abr. 2018.

NOVAIS, Jorge Reis. (2010). *Direitos sociais: teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais*. Coimbra: Coimbra Editora.

_____. (2014). *Os princípios constitucionais estruturantes da República Portuguesa*. 1 ed. reimp. Coimbra: Coimbra Editora.

_____. (2015). *A dignidade da pessoa humana*. Coimbra: Almedina, v.1.

NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano; SCIORILLI, Marcelo. (2009). *Mandado de segurança: mandado de injunção, ação civil pública, ação popular e habeas data*. São Paulo: Verbatim.

OLIVEIRA, Andreia Sofia Pinto. (2010). Eficiência e Constituição. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*. Porto, v. 7, especial.

OLIVEIRA, Jelson Roberto de. (2012). Por que uma ética do futuro precisa de uma fundamentação ontológica segundo Hans Jonas. *Revista de Filosofia Aurora*. Paraná: Editora PUC-PR, v. 24, n. 35, jul./dez. Disponível em: <<https://periodicos.pucpr.br/index.php/aurora/article/view/433>>. Acesso em 24 abr. 2018.

OLIVEIRA, Pablo Camarço de. (2015). *Concepções de justiça em Chaim Perelman e John Rawls*. Curitiba: Editora CRV.

OST, François. (1995). *A natureza à margem da lei*. Lisboa: Instituto Piaget.

OTERO, Paulo. (2007). *Instituições políticas e constitucionais*. Coimbra: Almedina, v. 1.

_____. (2008). Personalidade: um repensar do seu início? In: MIRANDA, Jorge; SILVA, Marco Antonio Marques da. *Tratado luso-brasileiro da dignidade humana*. São Paulo: Quarter Latin.

PANSIERI, Flávio. (2012). *Eficácia e vinculação dos direitos sociais*: reflexões a partir do direito à moradia. São Paulo: Saraiva.

PARTRIDGE, Ernest. (1976). *Rawls and the duty to posterity*. Doutorado (Dissertação). Universidade de Utah. Disponível em: <<http://gadfly.igc.org/Rawls/RDP.htm>>. Acesso em 26 jan. 2018.

PEREIRA, Paulo Trigo. (2013). Equidade intergeracional, dívida pública e Constituição. *Estudos de Homenagem a João Ferreira do Amaral*. Coimbra: Almedina. Disponível em: <<https://trigopereira.pt/publicacoes/artigos-cientificos/>>. Acesso 14 abr. 2018.

PINTO, Paulo Mota. (2007). Indemnização em caso de “nascimento indevido” e de “vida indevida” (“*wrongful birth*” e “*wrongful life*”). *Nos 20 anos do Código de Sociedades Comerciais*. Coimbra: Coimbra Editora, v. 3.

POSNER, Richard A. (2000). Cost-benefit analysis: definition, justification, and comment on conference papers. In: ADLER, Matthew D.; POSNER, Eric A. *Cost-benefit analysis: legal, economic and philosophical perspectives*. Chicago: The University of Chicago Press.

PRESTON, Brian. (2005). The Role of the Judiciary in Promoting Sustainable Development: The Experience of Asia and the Pacific. *Asia Pacific Journal of Environmental Law*, v. 9, n. 2 e 3. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=1124804>>. Acesso em 17 abr. 2018.

QUEIROZ, Cristina. (2006). *O princípio da não reversibilidade dos direitos fundamentais sociais*. Coimbra: Coimbra Editora.

RAFFENSPERGER, Carolyn. *et al.* (2009). CLI recommendation no. 1: define and develop a law of the ecological Common for present and future generations. *Vermont Law School Climate Legacy Initiative*. Disponível em: <<http://sehn.org/commons/>>. Acesso em 11 abr. 2018.

RAMOS, Elival da Silva. (2010). *Ativismo judicial: parâmetros dogmáticos*. São Paulo: Saraiva.

RAWLS, John. (1993). *Uma teoria da justiça*. Lisboa: Editora Presença.

REIS, Jorge Renato dos; KONRAD, Letícia Regina. (2015). O direito fundamental à solidariedade: a aplicação do instituto no direito civil. *Revista Novos Estudos Jurídicos*. Itajaí: Universidade do Vale do Itajaí, v. 20, n. 1, jan-abr. Disponível em: <<https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/7195>>. Acesso em 08 ago. 2017.

RIBAS, Giovanna Paola Primor. (2016). O tratamento jurídico dos recursos hídricos no Brasil e nos Estados Unidos da América. *Revista Veredas do Direito*. Belo Horizonte, v. 13, n. 27, set./dez. Disponível em:

<<http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/838>>. Acesso em 11 abr. 2018.

RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; CAMPOS, Diego Caetano da Silva. (2012). Análise econômica do direito e a concretização dos direitos fundamentais. *Revista de Direitos Fundamentais e Democracia*. Curitiba: UniBrasil Centro Universitário, v. 11, n. 11. Disponível em: <<http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/266>>. Acesso em 03 maio 2018.

_____; GALESKI JUNIOR, Irineu. (2009). *Teoria geral dos contratos*. Rio de Janeiro: Elsevier.

ROCHA, Joaquim Freitas da. (2012a). Sustentabilidade e finanças públicas responsáveis: urgência de um direito financeiro equigeracional. *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor José Joaquim Gomes Canotilho*. Coimbra: Coimbra Editora, v. 1.

_____. (2012b). *Breves reflexões sobre responsabilidade colectiva e finanças públicas*. Universidade do Minho. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/1822/22403>>. Acesso em 26 maio 2018.

ROSSO, Paulo Sérgio. (2007). Solidariedade e direitos fundamentais na Constituição Brasileira de 1988. *Revista Eletrônica do CEJUR*. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, ano 2, v.1, n.2, ago./dez. Disponível em: <<http://revistas.ufpr.br/cejur/article/view/16752>>. Acesso em 04 set. 2017.

RUA, Maria das Graças. (2009). *Políticas Públicas*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração (UFSC). Disponível em: <<https://pt.slideshare.net/carlospolicarpo/6-politicas-publicas-16048335>>. Acesso em 01 mar. 2018.

_____. (2013). *Para aprender políticas públicas: conceitos e teorias*. Instituto de Gestão Economia e Políticas Públicas, v. 1. Disponível em: <http://igepp.com.br/uploads/ebook/ebook-para_aprender_politicas_publicas-2013.pdf>. Acesso em 01 mar. 2018.

SALAMA, Bruno Meyerhof. (2008). O que é direito e economia? In: TIMM, Luciano Benetti. (org.). *Direito e Economia*. 2 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado. Disponível em: <https://works.bepress.com/bruno_meyerhof_salama/16/>. Acesso em 01 maio 2018.

SANTOS, Boaventura de Sousa. (2013). *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 14 ed. São Paulo: Cortez.

SANTOS, Cláudia Maria Cruz. *et al.* (1998). *Introdução ao direito do ambiente*. Coordenação científica de José Joaquim Gomes Canotilho. Lisboa: Universidade aberta.

SANTOS, José Albano. (2017). A dívida pública como problema intergeracional. In: SILVA, Jorge Pereira da; RIBEIRO, Gonçalo de Almeida. (coord.) *Justiça entre gerações: perspectivas interdisciplinares*. Lisboa: Universidade Católica Editora.

SANTOS, Maria Cristina Flora. (2010). A sustentabilidade das finanças públicas a longo prazo: o papel da tributação ambiental. *Relatório de Doutoramento em Ciências Jurídico-Económicas*. Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

SANTOS, Marta Costa. (2013). Eficiência fiscal e *governance* por indicadores. In: SILVA, Suzana Tavares da; RIBEIRO, Maria de Fátima. *Trajectórias de sustentabilidade: tributação e investimento*. Coimbra: Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

SARLET, Ingo Wolfgang. (2011). A titularidade simultaneamente individual e transindividual dos direitos sociais analisada à luz do exemplo do direito à proteção e promoção da saúde. *Estudos em memória do Prof. Doutor J. L. Saldanha Sanches*. Coimbra: Coimbra Editora, v. 1.

_____. (2012). *A eficácia dos direitos fundamentais*. 11 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora.

_____. (2013). Os direitos fundamentais (sociais) e a assim chamada proibição de retrocesso: contributo para uma discussão. *Revista do Instituto do Direito Brasileiro*. Lisboa, n. 1, ano 2. Disponível em: <<http://cidp.pt/revistas/ridb/2013>>. Acesso em 07 mar. 2018.

_____. (2015). Dignidade da pessoa humana: notas em torno da discussão sobre o seu carácter absoluto ou relativo na ordem jurídico-constitucional. In: ALEXY, Robert. *et al.* (org.) *Dignidade humana, direitos sociais e não-positivismo inclusivo*. Florianópolis: Qualis.

_____; TIMM, Luciano Benetti. (2013). Introdução dos organizadores. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti. (org.) *Direitos fundamentais, orçamento e “reserva do possível”*. 2 ed. 2 tir. Porto Alegre: Livraria do Advogado.

SCAFF, Fernando Facury. (2013). Sentenças aditivas, direitos sociais e reserva do possível. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti. (org.) *Direitos fundamentais, orçamento e “reserva do possível”*. 2 ed. 2 tir. Porto Alegre: Livraria do Advogado.

_____. (2014a). Equilíbrio orçamentário, sustentabilidade financeira e justiça intergeracional. *Boletim de Ciências Económicas: homenagem ao Prof. Dr. António José Avelãs Nunes*. Coimbra: Universidade de Coimbra, tomo III, v. LVII.

_____. (2014b). Crédito público e sustentabilidade financeira. *Revista Direito à Sustentabilidade*. Paraná: UNIOESTE, v. 1, n. 1. Disponível em: <<http://e-revista.unioeste.br/index.php/direitoasustentabilidade/article/view/11046>>. Acesso 23 maio 2018.

SCANLAN, Melissa Kwaterski. (2000). The Evolution of the Public Trust Doctrine and the Degradation of Trust Resources: Courts, Trustees and Political Power in Wisconsin. *Ecology Law Quarterly*, v. 27, n. 135. Disponível em: <<https://doi.org/10.15779/Z38MP17>>. Acesso em 11 abr. 2018.

SCHULZE, Clenio Jair; GEBRAN NETO, João Pedro. (2015). *Direito à saúde: análise à luz da judicialização*. Porto Alegre: Verbo Jurídico.

SEN, Amartya. (2003). *O desenvolvimento como liberdade*. Lisboa: Gradiva.

SEQUEIRA, Elsa Vaz. (2017). Direitos sem sujeito? In: SILVA, Jorge Pereira da; RIBEIRO, Gonçalo de Almeida. (coord.) *Justiça entre gerações: perspectivas interdisciplinares*. Lisboa: Universidade Católica Editora.

SHOHAM, Shlomo; LAMAY, Nira. (2006). Commission for future generations in the Knesset: lessons learnt. In: TREMMEL, Jörg. (org.) *Handbook of intergenerational justice*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing.

SILVA, Jorge Pereira da. (2015). *Deveres do estado de protecção de direitos fundamentais*. Lisboa: Universidade Católica Editora.

_____. (2017). Justiça Intergeracional: entre a política e o direito constitucional. In: SILVA, Jorge Pereira da; RIBEIRO, Gonçalo de Almeida. (coord.) *Justiça entre gerações: perspectivas interdisciplinares*. Lisboa: Universidade Católica Editora.

SILVA, Marcela Vitoriano e. (2011). O princípio da solidariedade intergeracional: um olhar do direito para o futuro. *Veredas do Direito*. Belo Horizonte, v. 8, n. 16, jul./dez. Disponível em: <<http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/179>>. Acesso em 19 abr. 2018.

SILVA, Suzana Tavares da. (2013). O problema da justiça intergeracional em jeito de comentário no Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 187/2013. *Cadernos de justiça tributária*. Braga: Centros de Estudos Jurídicos do Minho, n. 00, abr./jun.

SOLANA, Javier. (2013). Conclusão: como gerir um mundo em mutação. In: INNERARITY, Daniel; SOLANA, Javier. (org.) *A humanidade ameaçada: a gestão dos riscos globais*. Lisboa: Teodolito.

SOUZA, Alisson de Bom de. (2011). Os custos dos direitos e a dimensão positiva dos direitos fundamentais. *Revista Amicus Curie*. Santa Catarina: UNESC, v. 8. Disponível em: <<http://periodicos.unesc.net/amicus/article/view/568>>. Acesso em 04 maio 2018.

SOUZA, Celina. (2006). Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, ano 8, n. 16, jul./dez. Disponível em: <<http://www.seer.ufrgs.br/index.php/sociologias/article/view/5605>>. Acesso em 01 mar. 2018.

SUMMERS, James Kevin; SMITH, Lisa M. (2014). The role of social and intergenerational equity in making changes in human well-being sustainable. *AMBIO*. Suíça: Royal Swedish Academy of Sciences, v. 42. Disponível em: <<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/24402649>>. Acesso em 11 dez. 2017.

SZABÓ, Marcel. (2015). National Institutions for the Protection of the Interests of Future Generations. *Revista eletrónica de direito público*. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, v.2, n.5, julho. Disponível em: <<http://www.e-publica.pt/v2n2a02.html>>. Acesso em 23 mar. 2018.

TAVARES, André Ramos. (2006). Princípio da consubstancialidade parcial dos direitos fundamentais na dignidade do homem. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*. v. XLVII, n. 1 e 2, separata. Coimbra: Coimbra Editora.

TEIXEIRA, Diana Carolina de Freitas. (2010). Igualdade de oportunidades: um olhar sobre as barreiras arquitectónicas à acessibilidade. Dissertação em Gestão e Políticas Públicas. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10400.5/3018>>. Acesso em 21 mar. 2018.

TELES, Miguel Galvão. (2000). Temporalidade jurídica e Constituição. In: MIRANDA, Jorge. (org.) *20 anos da Constituição de 1976*. Boletim da Faculdade de Direito. Coimbra: Coimbra Editora, n. 46, fev.

TIIHONEN, Paula. (2006). Committee for the future: a new institution to discuss the future in Finland. In: JÁVOR, Benedek; RÁCZ, Judit. (org.) *Do we owe them a future?* Budapest: Védegyelet - Protect the Future!. Disponível em: <http://www.futurejustice.org/wp-content/uploads/2006/04/Library_0.pdf>. Acesso em 24 mar. 2018.

TIMM, Luciano Benetti. (2013). Qual a maneira mais eficiente de prover direitos fundamentais: uma perspectiva de direito e economia? In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti. (org.) *Direitos fundamentais, orçamento e “reserva do possível”*. 2 ed. 2 tir. Porto Alegre: Livraria do Advogado.

THEODOULOU, Stella Z. (2013). How public policy is made. In: THEODOULOU, Stella Z.; CAHN, Matthew A. *Public policy: the essential readings*. 2 ed. Nova Jersey: Pearson.

THOMPSON, Dennis F. (2010). Representing future generations: political presentism and democratic trusteeship. *Critical Review of International and Political Philosophy*. Londres: Taylor & Francis Group, n. 13, v. 1. Disponível em: <<https://dash.harvard.edu/handle/1/9464286>>. Acesso em 09 mar. 2018.

TOMM, Bruce E. (2018). Philosophical, institutional, and decision making frameworks for meeting obligations to future generations. *Futures*. Amsterdam: Elsevier, v. 95, jan. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.futures.2017.10.001>>. Acesso em 24 mar. 2018

TREMMEL, Jörg. (2003). Generationengerechtigkeit – Versuch einer definition. *Handbuch Generationengerechtigkeit*. 2 ed. Alemanha: Ökom Verlag. Disponível em: <https://generationen.oehunigraz.at/files/2014/05/handbuch_deutsch.pdf>. Acesso em 24 mar. 2018.

_____. (2006). Establishing intergenerational justice in national constitutions. In: TREMMEL, Jörg. (org.) *Handbook of intergenerational justice*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. (2016). *Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial*. 2 ed. Belo Horizonte: Editora Fórum,

VAZ, Manuel Afonso. (2012). *Teoria da Constituição: o que é a Constituição, hoje?* Coimbra: Coimbra Editora.

WEDY, Ana Paula Martini Tremarin. (2016). *Análise do custo-benefício como procedimento de avaliação dos impactos das decisões públicas*. Dissertação de Mestrado em Direito. Porto Alegre: PUC-RS. Disponível em: <<http://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/6811>>. Acesso 10 maio 2018.

WEINSTOCK, Daniel M. (2013). (Como) teremos nós de modificar a filosofia política para atender aos riscos? In: INNERARITY, Daniel; SOLANA, Javier. (org.) *A humanidade ameaçada: a gestão dos riscos globais*. Lisboa: Teodolito.

WEISS, Edith Brown. (1990). Our rights and obligations to future generations for the environment. *The American Journal of International Law*. Cambridge University Press, v. 84, n. 1, jan. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2203020>>. Acesso em 27 mar. 2018.

_____. (1992). In fairness to future generations and sustainable development. *American University International Law Review*. Washington: Washington College of Law's, v. 8, n. 1. Disponível em: <<http://digitalcommons.wcl.american.edu/auilr/vol8/iss1/2/>>. Acesso em 09 jan. 2018.

WESTON, Burns H.; BACH, Tracy. (2009). *Recalibrating the Law of Humans with the Laws of Nature: Climate Change, Human Rights, and Intergenerational Justice*. Vermont Law School Research Paper, n. 10. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1443243>>. Acesso em 30 mar. 2018.

WIEVIORKA, Michel. (2013). Mediações entre tópicos pessoas e «globais». In: INNERARITY, Daniel; SOLANA, Javier. (org.) *A humanidade ameaçada: a gestão dos riscos globais*. Lisboa: Teodolito.

ESTUDOS E DOCUMENTOS GOVERNAMENTAIS

AMBIENTE PORTUGAL. *Sistema de indicadores de desenvolvimento sustentável*. Disponível em: <<https://www.apambiente.pt/index.php?ref=19&subref=139&sub2ref=503>>. Acesso em 25 maio 2018.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. (2017). *Audiência pública: prestação da jurisdição em processos relativos à saúde*. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/eventos-campanhas/evento/486-audiencia-publica-sobre-prestacao-da-jurisdicao-em-processos-relativos-a-saude>>. Acesso em 16 abr. 2018.

EDUSKUNTA RIKSDAGEN. *Committee for the future*. Disponível em: <<https://www.eduskunta.fi/EN/lakiensaataminen/valiokunnat/tulevaisuusvaliokunta/Pages/default.aspx>>. Acesso em 10 mar. 2018.

FUTURE GENERATIONS COMMISSIONER FOR WALES. *Well-being of Future Generations (Wales) Act 2015*. Disponível em: <<https://futuregenerations.wales/>>. Acesso em 23 mar. 2018.

FUTURE JUSTICE. *A Committee for the future*. Disponível em: <<http://www.futurejustice.org/blog/guest-contribution/guest-article-a-committee-for-the-future/>>. Acesso em 10 mar. 2018.

_____. *About us: who we are*. Disponível em: <<http://www.futurejustice.org/about-us/>>. Acesso em 10 mar. 2018.

MARCELINO, Margarida. *et al.* (coord.) (2007). *Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Sustentável – SIDS PORTUGAL*. Portugal: Agência Portuguesa do Ambiente. Disponível em: <<https://www.apambiente.pt/index.php?ref=19&subref=139&sub2ref=503>>. Acesso em 25 maio 2018.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. (2013). *Intervenção judicial na saúde pública*. Disponível em: <<http://portalarquivos.saude.gov.br/images/pdf/2014/maio/29/Panorama-da-judicializa---o---2012---modificado-em-junho-de-2013.pdf>>. Acesso em 15 abr. 2018.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. (2008). *Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA): Guidance for Policy Makers*. Disponível em: <<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/buildinganinstitutionalframeworkforregulatoryimpactanalysisriaguidanceforpolicymakers.htm>>. Acesso em 10 maio 2018.

THE ISRAELI PARLIAMENT. *Commission for Future Generations*. Disponível em: <<https://www.worldfuturecouncil.org/file/2016/10/Knesset-Paper.pdf>>. Acesso em 23 mar. 2018.

UNITED NATIONS. *Report of the Secretary-General: Intergenerational solidarity and the needs of future generations*. A/68/322, 05 de agosto de 2013. Disponível em: <<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2006future.pdf>>. Acesso em 24 abr. 2018.

WORLD FUTURE CONCIL. *About us*. Disponível em: <<https://www.worldfuturecouncil.org/about/>>. Acesso em 10 mar. 2018.

TRATADOS INTERNACIONAIS

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. (1991). *Nosso futuro comum*. 2 ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/doc/12906958/Relatorio-Brundtland-Nosso-Futuro-Comum-Em-Portugues>>. Acesso em 05 set. 2017.

NAÇÕES UNIDAS. *Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em 17 abr. 2018.

UNESCO. (1997a). *Declaration on the Responsibilities of the Present Generations Towards Future Generations*. Disponível em: <http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13178&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html>. Acesso em 24 mar. 2018.

_____. (1997b). *Declaração Universal sobre o Genoma Humano e os Direitos Humanos*. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001229/122990por.pdf>>. Acesso em 23 maio 2018.

_____. (2005). *Declaração Universal sobre Bioética e Direitos Humanos*. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001461/146180por.pdf>>. Acesso em 23 maio 2018.

JURISPRUDÊNCIA

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Bámaca Velásquez vs. Guatemala*. Serie C No. 70. Julgamento em 25 de novembro de 2000. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/CF/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=244>. Acesso em 25 abr. 2018.

_____. *Caso Bámaca Velásquez vs. Guatemala*. Serie C No. 70. *Voto razonado del juez A.A. Cançado Trindade*. Julgamento em 25 de novembro de 2000. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/CF/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=244>. Acesso em 25 abr. 2018.

HIGH COURT OF KENYA. *Mr Peter K Waweru vs. Republic of Kenya*. Miscellaneous Civil Application 118, 2004; AHRLR 149 (KeHC 2006). Disponível em: <<http://www.globalhealthrights.org/wp-content/uploads/2013/02/HC-2004-Peter-Waweru-v.-Republic-of-Kenya.pdf>>. Acesso em 17 abr. 2018.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia)*. *Separate Opinion of Vice-President Weeramantry*. Data: 25 de setembro de 1997. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/en/case/92>>. Acesso em 21 abr. 2018.

_____. *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*. *Dissenting Opinion of Judge Weeramantry*. Data: 8 de julho de 1996. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/en/case/95>>. Acesso em 21 abr. 2018.

_____. *Request for an Examination of the Situation in Accordance with Paragraph 63 of the Court's Judgment of 20 December 1974 in the Nuclear Tests (New Zealand v. France) Case*. *Dissenting opinion by Judge Weeramantry*. Data: 22 de setembro de 1995. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/en/case/97>>. Acesso em 21 abr. 2018.

_____. *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)*. *Separate opinion of Judge Cançado Trindade*. Data: 20 de abril de 2010. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/en/case/135>>. Acesso em 22 abr. 2018.

_____. *Whaling in the Antarctic (Australia v. Japan: New Zealand intervening)*. *Separate opinion of Judge Cançado Trindade*. Data: 31 de março de 2014. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/en/case/148>>. Acesso em 22 abr. 2018.

OUR CHILDRENS TRUST. *Juliana v. U.S. - climate lawsuit*. Disponível em: <<https://www.ourchildrenstrust.org/us/federal-lawsuit/>>. Acesso em 18 abr. 2018.

SUPREME COURT OF INDIA. *State of Himachal Pradesh and others vs. Ganesh Wood Products and others*. AIR 1996 Supreme Court 149. Disponível em: <<https://www.ecolex.org/details/court-decision/state-of-himachal-pradesh-and-others-appellants-v-ganesh-wood-products-and-others-respondents-6a90d5e0-e02b-48b1-a7ba-5b2e76ddd9ea/>>. Acesso em 17 abr. 2018.

SUPREME COURT OF PAKISTAN. *Ali vs. Federation of Pakistan*. 2016. Disponível em: <<http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/litigation/ali-v-federation-of-pakistan-supreme-court-of-pakistan-2016/>>. Acesso em 18 abr. 2018.

SUPREME COURT OF REPUBLIC OF PHILIPPINES. *Oposa vs. Secretary of the Department of Environment and Natural Resources*. G.R. No. 101083, 30 de julho de 1993. Disponível em: <https://www.lawphil.net/judjuris/juri1993/jul1993/gr_101083_1993.html>. Acesso em 17 abr. 2018.

SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. *Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça do recurso de revista no processo n. 9434/06.6TBMTS.P1.S1*. Data do julgamento: 17 jan. 2013. Disponível em: <<http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/e657efc25ebbd3b80257af7003ca979?OpenDocument>>. Acesso em 26 maio 2018.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Decisão monocrática na ADI 3.540-DF*. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2311268>>. Acesso em 19 abr. 2018.

_____. *Medida cautelar em ação declaratória de inconstitucionalidade n. 3.540-1 (DF)*. Tribunal Pleno. Julgado em 01/09/2005. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI%24%2ESCLA%2E+E+3540%2ENUME%2E%29+OU+%28ADI%2EACMS%2E+ADJ2+3540%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/bohval>>. Acesso em 19 abr. 2018.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PORTUGAL. *Acórdão n. 357/2009*. Processo n.º 969/08. Disponível em: <<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20090357.html>>. Acesso em 26 maio 2018.

_____. *Acórdão n.º 187/2013*. Processo n.º 2/2013, 5/2013, 8/2013 e 11/2013 Disponível em: <<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20130187.html>>. Acesso em 28 abr. 2018

U.S. DISTRICT COURT FOR DISTRICT OF OREGON. *Juliana vs. United States*. No. 17-71692. Disponível em: <<http://climatecasechart.com/case/juliana-v-united-states/>>. Acesso em 18 abr. 2018.

LEGISLAÇÃO

ALEMANHA. *Basic Law of the Federal Republic of Germany*. Disponível em: <<https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf>>. Acesso em 11 dez. 2017.

BÉLGICA. *The Belgian Constitution*. Disponível em: <<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/parliaments/institution/bechb.do>>. Acesso em 11 dez. 2017.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 26 abr. 2018.

_____. *Lei n. 4.717 de 29 de junho de 1965*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L4717.htm>. Acesso em 22 abr. 2018.

_____. *Lei n. 7.347 de 24 de julho de 1985*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm>. Acesso em 22 abr. 2018.

_____. *Lei complementar n. 101 de 04 de maio de 2000*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em 26 maio 2018.

ESTÔNIA. *Constitution of the Republic of Estonia*. Disponível em: <<https://www.president.ee/en/republic-of-estonia/the-constitution/>>. Acesso em 11 dez. 2017.

FRANÇA. *Constitution of France*. Disponível em: <<http://www2.assemblee-nationale.fr/langues/welcome-to-the-english-website-of-the-french-national-assembly>>. Acesso em 11 dez. 2017.

LUXEMBURGO. *The Luxembourg Constitution*. Disponível em: <<http://www.luxembourg.public.lu/en/le-grand-duche-se-presente/systeme-politique/constitution-lois/index.html>>. Acesso em 11 dez. 2017.

POLÔNIA. *The Constitution of the Republic of Poland*. Disponível em: <<http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>>. Acesso em 11 dez. 2017.

PORTUGAL. *Constituição da República Portuguesa*. Disponível em: <<http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>>. Acesso em 26 abr. 2018.

_____. *Lei n. 83 de 31 de agosto de 1995*. Disponível em: <http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=722&tabela=leis&so_miolo=>>. Acesso em 22 abr. 2018.

_____. *Lei n. 73 de 3 de setembro de 2013*. Disponível em: <<http://data.dre.pt/eli/lei/73/2013/09/03/p/dre/pt/html>>. Acesso em 27 maio 2018.

_____. *Lei n. 151 de 11 de setembro de 2015*. Disponível em: <<https://www.dgo.pt/legislacao/Paginas/default.aspx>>. Acesso em 26 maio 2018.

SUÉCIA. *The Constitution of the Kingdom of Sweden*. Disponível em: <<http://www.parliament.am/library/sahmanadrutyunner/Sweden.pdf>>. Acesso em 11 dez. 2017.

SUIÇA. *Federal Constitution of the Swiss Confederation*. Disponível em: <<https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/19995395/201801010000/101.pdf>>. Acesso em 14 abr. 2018.