

O ESTADO ECOSOCIAL¹⁻²

THE ECOSOCIAL STATE

Ulrich Becker³

Diretor do Instituto Max-Planck de Direito e Política Social
(MPG, Munique, Alemanha)

ÁREA(S): direito do estado; direito ambiental.

RESUMO: As mudanças climáticas e as medidas relevantes para combatê-la terão um impacto considerável sobre o Estado Social e os sistemas de proteção social. A partir de um conceito mais amplo de proteção social, o cálculo de custos e benefícios precisa ser tratado de uma forma que sirva simultaneamente tanto aos objetivos da política ambiental quanto aos da política social. O texto, nessa linha, objetiva abordar, primeiramente, a inserção da proteção social em um campo mais amplo de intervenção estatal, bem como, em um segundo momento, o

compartilhamento de responsabilidades entre os indivíduos, as sociedades e as comunidades políticas que sustenta nossa compreensão do Estado Social e, nesse tocante, do Estado de Bem-Estar Social se tomamos esse termo mais geral e mais comum como um equivalente daquele. Ambas as questões tratam de assuntos relacionados à economia social de mercado e dos fundamentos de nossas comunidades políticas que serão influenciados durante o Antropoceno. A segunda como consequência da mudança climática previsível e a primeira como consequência das medidas consideradas necessárias para manter distante, até certo ponto, a ameaça do aquecimento global.

¹ Publicado em: SCHOUKENS, P.; DEMARSIN, B.; BECKER, E. de; KEERSMAEKERS, T. (ed.). *Liber Amicorum Danny Pieters, Durven out of the box denken*. Gent: Owl Press, 2022. s. 70-76.

² Traduzido da língua alemã por Luís Marcos Sander. *E-mail*: sanderjeanne@terra.com.br e luismsander@gmail.com.

³ Professor Catedrático honorário em Direito Social e Direito Público na Universidade de Munique, Alemanha. *E-mail*: becker@mpisoc.mpg.de e beckersek@mpisoc.mpg.de. Currículo: https://www.jura.uni-muenchen.de/personen/b/becker_ulrich/index.html. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-6881-6346>.

ABSTRACT: *Climate change and the relevant measures to combat it, will have a considerable impact on the welfare state and social protection systems. From a broader concept of social protection, the calculation of costs and benefits needs to be addressed in a way that simultaneously serves both environmental and social policy objectives. Along these lines, the paper aims to address, first, the insertion of social protection in a broader field of state intervention and, second, the sharing of responsibilities between individuals, societies and political communities that underpins our understanding of the welfare state and, in this regard, of the social welfare state if we take this more general and common term as an equivalent of the former. Both issues deal with matters relating to the social market economy and the foundations of our political communities that will be influenced during the Anthropocene. The latter as a consequence of foreseeable climate change, and the former as a consequence of the measures deemed necessary to keep the threat of global warming at bay to some extent.*

PALAVRAS-CHAVE: Estado Social; Estado Ecosocial; mudanças climáticas; proteção social.

KEYWORDS: *Social State; Eco-social State; climate change; social protection.*

SUMÁRIO: 1 Introdução; 2 Conceito mais amplo de proteção social; 3 Compartilhamento de responsabilidades; Observações finais; Referências; Processos.

SUMMARY: *1 Introduction; 2 Broader concept of social protection; 3 Sharing of responsibilities; Concluding remarks; References; Law suit.*

1 INTRODUÇÃO

No Antropoceno (termo cunhado por CRUTZEN, 2002), os seres humanos não lutam mais – ou ao menos não só – uns com os outros. O *Homo homini lupus* talvez ainda tenha algum sentido em termos figurados (HOBBS, 1642, *Dedicatio*), mas atualmente os lobos só conseguem sobreviver em áreas protegidas sob controle humano. E os seres humanos ampliaram seu impacto sobre a natureza de modo geral. Foram-se os tempos em que eles simplesmente tentavam se adaptar ao seu meio ambiente natural. As suas ações estão profundamente entrelaçadas com o (ecos)istema da Terra, e, quando esse processo começou a desenvolver uma nova dinâmica e a levar à chamada grande aceleração, ou com a Revolução Industrial ou após a Segunda Guerra Mundial (veja o Programa Internacional da Geosfera-Biosfera), uma coisa se tornou flagrantemente clara desde a virada do último século e é amplamente reconhecida: estamos vivendo em tempos em que a

humanidade está ameaçando seriamente a sobrevivência de nosso planeta. Uma das principais ameaças neste contexto é o aquecimento global. Se ele pode ser detido, é algo duvidoso. Ainda há espaço para ação, mas essa ação se faz necessária em escala mundial, e os instrumentos jurídicos existentes para impor essa ação são relativamente débeis. E, principalmente, o tempo está acabando.

Levando em conta este contexto, órgãos judiciários internacionais (veja o Comitê sobre os Direitos da Criança, 2021) e tribunais nacionais começaram a intervir. Julgamentos famosos vieram da Holanda (*Hooge Rad*, 2019) e da Alemanha (Tribunal Constitucional Federal, 2021). Eles poderão ter consequências, mas o ativismo judicial não será apropriado nem suficiente para proteger efetivamente o planeta (WAGNER, 2021, p. 2257 *et seq.*). Entretanto, a atitude dos tribunais é, não obstante todas as discussões teóricas, compreensível sob as circunstâncias dadas, e ela também oferece alguns impulsos políticos (BECKER, 2002b, p. 1222). Eles sublinham a necessidade de partir para a ação. Os governos parecem estar reagindo, embora a transformação necessária ainda seja incipiente.

Essa transformação ecológica não será viável se não for acompanhada por medidas de políticas sociais. Se as medidas de combate à mudança climática serão aceitáveis e se poderão ser implementadas sem que venham a aprofundar a desigualdade social ou até mesmo colocar em risco a coesão social são questões cuja resposta depende igualmente da disposição e capacidade das comunidades políticas de empreenderem intervenções de políticas sociais – depende, em outras palavras, de um Estado Social eficaz. Isso pode parecer óbvio por si mesmo, mas acarreta desafios que estão longe de ser suficientemente claros (veja um levantamento amplo em LAMB *et al.*, 2020).

Ao mesmo tempo, a mudança climática e as medidas relevantes para combatê-la terão um impacto considerável sobre o Estado Social e os sistemas de proteção social. Isso não apenas diz respeito à forma e ao nível dos benefícios sociais e à (re)definição de necessidades sociais, mas também levanta questões muito fundamentais. Nesse sentido, esse é um assunto inteiramente em consonância com uma mente que olha para além do horizonte, como a de Danny Pieters, a quem a presente contribuição é dedicada. Embora ainda estejamos no início da exploração do “Estado Ecosocial” e suas características

(veja também HE, 2020, p. 74 *et seq.*), as observações que se seguem abordarão duas questões fundamentais: a primeira é a inserção da proteção social em um campo mais amplo de intervenção estatal (veja 2); a segunda é o compartilhamento de responsabilidades entre os indivíduos, as sociedades e as comunidades políticas que sustenta nossa compreensão do Estado Social e, nesse tocante, do Estado de Bem-Estar Social se tomamos esse termo mais geral e mais comum como um equivalente daquele (veja 3). Ambas as questões tratam de assuntos relacionados à economia social de mercado, dos fundamentos de nossas comunidades políticas que serão influenciados durante o Antropoceno: a segunda como consequência da mudança climática previsível e a primeira como consequência das medidas consideradas necessárias para manter distante, até certo ponto, a ameaça do aquecimento global.

2 CONCEITO MAIS AMPLO DE PROTEÇÃO SOCIAL

Um primeiro – e provavelmente mais óbvio – efeito da transformação ecológica será uma elevação do preço dos combustíveis fósseis. Isso, combinado com a necessidade de investir em novas tecnologias, levará a uma elevação dos custos da calefação. Conseqüentemente, os benefícios sociais que visam cobrir esses custos terão de ser ajustados. Isso certamente se aplica aos subsídios de moradia, na medida em que abrangem despesas operacionais, bem como à assistência social em geral, que deveria proporcionar uma subsistência mínima. Já foram feitas algumas sugestões sobre como calcular os respectivos ajustes dentro do marco de esquemas específicos de assistência social e subsídios sociais (veja, quanto à Alemanha, SCHMIDT-DE CALUWE e SCHNELLE, 2019; e UMWELTBUNDESAMT, 2020). Talvez também se tenha de reconsiderar o cálculo de outros benefícios na medida em que se destinam a cobrir despesas básicas e a substituir salários e outras rendas regulares, particularmente aposentadorias e pensões.

À primeira vista, essa tarefa de ajuste parece ser uma questão meramente técnica. Entretanto, olhando-a mais de perto, vê-se que isso seria um equívoco. Em primeiro lugar, o cálculo de custos e benefícios precisa ser tratado de uma forma que sirva tanto aos objetivos da política ambiental quanto aos da política social ao mesmo tempo. Ele tem que possibilitar incentivos para reduzir a poluição atmosférica e, não obstante, ao mesmo tempo, visar assegurar padrões de vida adequados. Como mostram as reações à elevação dos preços do petróleo causada pela guerra na Ucrânia, nenhum governo europeu

parece ter um conceito claro de como lidar com esse objetivo duplo de modo apropriado. Em segundo lugar, e mais fundamentalmente, a cobertura dos custos de calefação aponta para um desafio geral para todos os Estados de Bem-Estar Social, a saber, o de como apoiar a participação na sociedade.

Esta última tarefa deveria ser considerada parte da proteção social em sentido mais amplo. Até agora, e além de formas específicas dessa tarefa (em particular no tocante a pessoas com deficiência; veja, por exemplo, o art. 26 da Carta Europeia de Direitos Fundamentais e a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência), só raramente há algum debate sobre como defini-la. Isso se aplica não apenas a discussões sobre se “assegurar a participação” significaria oferecer oportunidades para a participação em termos de acesso igual, ou se também deveria significar conceder participação efetiva no sentido de se tornar efetivamente parte da sociedade. Também se aplica ao fato de não haver um catálogo de instituições, serviços e bens específicos que teriam de ser garantidos para assegurar a participação apropriada. Isso se deve a uma falta de investigação sistemática sobre a inter-relação entre os benefícios sociais e as condições infraestruturais necessários da vida humana (veja observações gerais em ZACHER, 2013, p. 450 *et seq.*) – embora não reste dúvida de que há uma sobreposição significativa na área de assistência médica (BECKER, 2022a, par. 10; veja, quanto à diferenciação entre a disponibilidade de assistência médica em geral e dentro do sistema de assistência médica social em particular, PIETERS, 2019, p. 91, e, quanto a questões de igualdade, p. 93). Catálogos abertos de “serviços de interesse geral” podem ser úteis para justificar isenções da aplicação da lei da concorrência ou competição, mas não se prestam para desenvolver uma compreensão de um campo particular de intervenções estatais que seja essencial para economias sociais de mercado e sirva como fundamento geral para benefícios sociais mais específicos. O termo alemão *Daseinsvorsorge* (FORSTHOFF, 1938, p. 6) é mais expressivo, mas não é adequado para o discurso internacional. Eu sugeriria o uso do termo “Infraestrutura Fundamental”, retomando pesquisas novas da perspectiva da economia (veja, Foundational Economy), que pode ser menos centrado, mas sublinha a necessidade de investigar as características da proteção social em sentido mais amplo. Poder-se-ia usar uma “dimensão participatória” dos direitos fundamentais para definir as obrigações regulatórias dos governos. Isso não pode ser explicado aqui. O que está claro, porém, é que o Estado Ecosocial terá de estar baseado em um conceito de infraestrutura fundamental

que permita a participação e que essa infraestrutura tem de servir de ponto de partida para estabelecer os esquemas dos benefícios sociais necessários.

3 COMPARTILHAMENTO DE RESPONSABILIDADES

A mudança climática causará eventos climáticos extremos e uma elevação dos danos causados por desastres naturais. Isso levará a se perguntar se esse dano ou prejuízo deve ser coberto pelos indivíduos afetados ou se os governos têm de intervir – como o fizeram na maioria dos Estados na esteira da pandemia de Covid-19 (BECKER *et al.*, 2020). Na década de 1970 se discutiu se o Estado deveria assumir uma responsabilidade coletiva por danos resultantes de desastres naturais. Desde então, cada inundação significativa na Alemanha levou a um debate sobre o papel da indenização social. No Antropoceno, é provável que os desastres naturais não sejam mais ocorrências raras e excepcionais, e sim consequências de um processo abrangente de mudanças ambientais – em relação ao qual está claro há muito tempo que a concepção anterior de que seus efeitos fazem parte de um risco geral da vida em face da incontrollabilidade da natureza está ultrapassada da perspectiva atual e, caso ainda seja expressa, ela é tão ingênua quanto ignorante.

Não obstante, isso ainda não leva necessariamente à conclusão de que o Estado deveria assumir responsabilidade por desastres naturais e indenizar o respectivo prejuízo com recursos do orçamento geral. Deve-se, isso sim, encontrar uma forma de organizar a responsabilidade coletiva, pois há várias opções para isso. Na maioria dos casos referentes à indenização social, seria possível estabelecer um esquema de seguro para cobrir riscos em potencial, e para sua gestão se poderia criar uma comunidade de segurados. O seguro não só representa, como foi descrito, “de longe a arma mais precisa de planejamento na batalha contra o domínio do acaso ou do destino” (ESSER, 1969, p. 84). Ele também aloca riscos, porque dentro de seu marco os segurados fornecem os recursos para indenizar por perdas por meio de suas contribuições. Essa é uma forma de estabelecer uma responsabilidade jurídica.

Poder-se-ia sustentar que o risco de sofrer danos causados por desastres naturais não constitui um risco social. Ao menos de um ponto de vista tradicional, ele não é um “risco social novo”, embora seja uma situação que ainda não foi enfrentada por sistemas específicos de seguridade social. A razão é dupla: em primeiro lugar, ele não é realmente novo; seguros agrícolas e contra inundações são bem conhecidos em diferentes partes do mundo. Em

segundo lugar, os danos à propriedade diferem dos riscos sociais conhecidos (PIETERS, 2006, p. 31 *et seq.*), na medida em que estes últimos são concernentes a circunstâncias pessoais, especialmente capacidades físicas e mentais. Nesse sentido, é questionável se novos esquemas de seguro para proteger contra desastres naturais poderiam (ou deveriam) ser chamados de seguros sociais, mesmo que certas medidas de distribuição financeira tivessem de ser previstas, a saber, no tocante aos chamados riscos não passíveis de seguro. Ao mesmo tempo, uma solução baseada em seguro é preferível à compensação ou indenização social. No caso de danos causados por desastres naturais, são as posses, como, por exemplo, imóveis (de propriedade privada) que estão associados a riscos. Essas posses dão a razão para delinear o grupo de pessoas a serem cobertas por seguro e também para derivar uma responsabilidade financeira especial por cobertura contra riscos mediante contribuições, e não mediante impostos (veja BECKER, 2018, p. 133 *et seq.*). Isso não diz nada sobre a forma jurídica de um respectivo esquema de seguro (público ou privado), nem sobre se ele deveria ser voluntário ou obrigatório – embora haja boas razões para supor que um seguro voluntário não vá ser suficiente para proteger uma comunidade de uma exigência pública de assumir uma responsabilidade que deveria ter sido organizada em tempo hábil de uma forma diferente e mais apropriada.

OBSERVAÇÕES FINAIS

O “Ecoestado” não será viável sem o “Estado Social”. E o “Estado Social” terá de assumir novas tarefas e se adaptar para realizar o “Ecoestado”. Nesse sentido, serão necessários processos de mudanças políticas estreitamente entrelaçados – o que é a razão para se falar sobre o “Estado Eco-Social”.

No que diz respeito ao Estado Social, novas medidas e novas formas de proteção social terão de ser introduzidas, além de mudanças mais técnicas dentro do marco dos esquemas de benefícios sociais já existentes. Isso não significa que os princípios gerais de proteção social (BECKER *et al.*, 2010), incluindo suas formas gerais de implementação (PIETERS, 2006), fossem perder sua importância. Pelo contrário, eles continuarão sendo as características do direito de proteção social e as diretrizes para as políticas sociais ao mesmo tempo. Contudo, também é aconselhável ampliar a perspectiva. A proteção social precisa estar baseada em um fundamento de infraestrutura, serviços e bens, e ela tem de garantir participação para esse fundamento infraestrutural.

Ao mesmo tempo, a proteção social tem de segurar contra riscos que não são pessoais no sentido dos riscos sociais tradicionais, mas que se tornarão mais importantes tanto em termos de sua ocorrência quanto de sua importância elementar para o sustento de todo e qualquer indivíduo.

REFERÊNCIAS

BECKER, U.; *et al.* Protecting Livelihoods in the Covid-19 Crisis: Legal Comparison of Measures to Maintain Employment, the Economy and Social Protection. *MPIsoc Law Working Paper*, 7, 2020. Disponível em: <https://www.mpisoc.mpg.de/sozialrecht/publikationen/working-papers-law/>.

BECKER, U. Das Sozialrecht: Systematisierung, Verortung und Institutionalisierung. In: RULAND, F.; BECKER, U.; AXER. *Sozialrechtshandbuch*. 7. ed. Baden-Baden: Nomos, 2022a. § 1.

BECKER, U. Der Klimaschutz, das BVerfG und die Zukunft des Sozialstaats. *Neue Juristische Wochenschrift*, v. 75, p. 1222, 2022b.

BECKER, U. *Soziales Entschädigungsrecht*. Baden-Baden: Nomos, 2018.

BECKER, U.; PIETERS, D.; ROSS, F.; SCHOUKENS, P. (ed.). *Security: A General Principle of Social Security Law in Europe*. Groningen: Europa Law Publishing, 2010.

CRUTZEN, P. Geology of mankind. *Nature*, 415, 23, 2002. Disponível em: <https://www.nature.com/articles/415023a>.

ESSER, J. *Grundlagen und Entwicklung der Gefährdungshaftung: Beiträge zur Reform des Haftpflichtrechts und zu seiner Wiedereinordnung in die Gedanken des allgemeinen Privatrechts*. 2. ed. München: Beck, 1969.

FORSTHOFF, E. *Die Verwaltung als Leistungsträger*. Stuttgart, Berlin: Kohlhammer, 1983.

FOUNDATIONAL Economy. Disponível em: <https://foundationaleconomy.com/>.

HE, L. Auf dem Weg zu einem sozialökologischen Staat. *Zeitschrift für Ausländisches und Internationales Arbeits- und Sozialrecht*, v. 34, p. 72, 2020.

HOBBS, T. *De cive – Elementorum philosophiae: sectio tertia, de cive*. Stuttgart: Reclam, 1642 (2017).

INTERNATIONAL Geosphere-Biosphere Programme. Disponível em: <http://www.igbp.net/>.

LAMB, W. F. *et al.* What are the social outcomes of climate policies? A systematic map and review of the ex-post literature. *Environmental Research Letters*, v. 15, 113006, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1088/1748-9326/abc11f>.

PIETERS, D. *Navigating Social Security Options*. Cham: Palgrave Macmillan, 2019.

PIETERS, D. *Social Security: An Introduction to the Basic Principles*. 2. ed. Alphen an den Rhijn: Kluwer, 2006.

SCHMIDT-DE CALUWE, R.; SCHNELLER, A. Handlungsoptionen für eine sozialverträgliche Energiewende. *Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht*, v. 42, p. 320, 2019.

UMWELTBUNDESAMT (ed.). *Sozialverträglicher Klimaschutz - Sozialverträgliche Gestaltung von Klimaschutz und Energiewende in Haushalten mit geringem Einkommen*, 2022. Disponível em: <http://www.umweltbundesamt.de/publikationen>.

WAGNER, G. Klimaschutz durch Gerichte. *Neue Juristische Wochenschrift*, v. 74, p. 2256, 2021.

ZACHER, H. F. Annäherungen an eine Phänomenologie des Sozialrechts. In: *Festschrift for Papier*. Berlin: Duncker & Humblot, 2013. p. 435-463.

PROCESSOS

COMMITTEE on the Rights of the Child of 8 October 2021 - Sacchi *et al.* (CRC/C/88/D/104/2019).

FEDERAL Constitutional Court (Bundesverfassungsgericht) of 24 March 2021, 1 BvR 2656/18 (ECLI:DE: BVerfG:2021:rs20210324.1bvr265618).

HOGE Raad of 20 December 2019, 19/00135 - Urgenta (ECLI:NL:HR:2019:2007).

Submissão em: 31.03.2023

Avaliado em: 04.04.2023 (Avaliador A)

Avaliado em: 03.04.2023 (Avaliador B)

Aceito em: 05.04.2023