



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO**

BARBARA ENRICA VIEIRA LOVATI

**O OBJETIVO FUNDAMENTAL DE ERRADICAÇÃO DA POBREZA NA
CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E OS DESAFIOS À SUA EFETIVAÇÃO.**

**FORTALEZA
2012**

BARBARA ENRICA VIEIRA LOVATI

O OBJETIVO FUNDAMENTAL DE ERRADICAÇÃO DA POBREZA NA
CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E OS DESAFIOS À SUA EFETIVAÇÃO.

Monografia submetida à Coordenação do
Curso de Graduação em Direito, da
Universidade Federal do Ceará, como requisito
parcial para obtenção do grau de Bacharela em
Direito.

Orientador: Professor Márcio Augusto
Vasconcelos Diniz.

FORTALEZA

2012

BARBARA ENRICA VIEIRA LOVATI

O OBJETIVO FUNDAMENTAL DE ERRADICAÇÃO DA POBREZA NA
CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E OS DESAFIOS À SUA EFETIVAÇÃO.

Monografia submetida à Coordenação do Curso de Graduação em Direito, da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Aprovada em 15 de junho de 2012.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Márcio Augusto Vasconcelos Diniz.(Orientador)
Universidade Federal do Ceará-UFC

Prof. Raimundo Bezerra Falcão
Universidade Federal do Ceará-UFC

Prof. Francisco Macedo de Araújo Filho
Universidade Federal do Ceará-UFC

À todos os deserdados deste País.

AGRADECIMENTOS

A Deus, sem O qual nada teria sido possível. E com O qual tudo se torna possível.

À minha mãe, Maria Vilani, por todo o amor e dedicação.

À minha tia, Maria Vanderlina, pelo exemplo de fé e luta.

Aos meus familiares, pelo carinho e compreensão.

Aos amigos, em especial à Siane, Chrisllayne, Flávia, Morgana, Ana Raquel, por toda a força e amizade.

Aos companheiros nesta longa e justamente por vocês feliz jornada de cinco anos, Hertha, José Cláudio, Luís Eduardo, Fernanda, Luana, Raphael Franco, Haroldo, Ismael.

Ao querido Diego Marcelo, cuja presença especial cedo foi reclamada para junto do Pai, deixando eterna saudade nos corações que não deixarão de lhe amar.

Aos colegas quando da monitoria em Direito Constitucional I pela vivência em sala de aula que me possibilitaram ter, bem como pelo aprendizado mútuo.

Aos colegas de Curso e Professores por toda a troca de experiências.

Ao Seu Moura, pela simpatia e presteza.

Ao Orientador, Professor Márcio Diniz, pelo incentivo e apoio na realização deste projeto.

Aos Mestres Raimundo Bezerra Falcão e Francisco Macedo de Araújo Filho, pelo exemplo de honradez e pela pronta e gentil aceitação em fazer parte da Banca Examinadora.

Ao Professor Fernando Ximenes, pela oportunidade de ter desenvolvido as atividades de monitoria em sua disciplina.

Aos colegas do Instituto de Previdência do Município, da Procuradoria Geral do Estado do Ceará e da Procuradoria da República, pelas experiências únicas em minha formação jurídica e pessoal.

À Universidade Federal do Ceará, através do Programa de Residência Universitária, que ajudou a tornar possível esse sonho.

Ao Centro de Assessoria Jurídica Universitária (CAJU), onde, ainda que em curta passagem, foi-me possibilitado melhor compreender para quê realmente serve um cientista (ou artista) do Direito.

“Suponham um ano mau e estéril, em que milhares de pessoas morreram de fome. Atrevo-me a dizer que, no fim dessa época de fome encontrar-se-ia, se se tivesse procurado nos celeiros dos ricos, tal quantidade de provisões que, divididas entre os que morreram de inanição, ninguém teria sentido os efeitos da escassez. Vedes, pois, que, sem esse senhor onipotente, o dinheiro, todos teriam o sustento garantido sem que o dinheiro se interpusse entre nós e a subsistência, como uma chave que, em vez de nos abrir as portas da abundância, as fecha.”

(Thomas More).

RESUMO

O presente trabalho propõe-se a uma análise do objetivo fundamental da República Federativa do Brasil constante na primeira parte do art. 3º, inciso III, da Constituição Federal de 1988, consistente na erradicação da pobreza e da marginalização e na redução das desigualdades sociais. Intenta-se avaliar o alcance internacional e constitucional da expressão e as principais dificuldades na implementação do referido objetivo fundamental.

Palavras-chaves: Objetivo fundamental, Erradicação da Pobreza, Desafios à Efetivação.

ABSTRACT

This paper proposes an analysis of the fundamental purpose of the Federative Republic of Brazil that is laid in the first part of the Article 3, paragraph 3 of the Constitution of 1988, namely the eradication of poverty and of marginalization and the reduction of social inequalities. Intends to evaluate the international and constitutional scope of the expression and the main difficulties on implementing this fundamental goal.

Keywords: Objective Fundamental, Eradication of Poverty, Challenges to Enforcement.

SUMÁRIO

SUMÁRIO	12
1 INTRODUÇÃO	10
2 EVOLUÇÃO DO CONSTITUCIONALISMO E A CONSTITUIÇÃO DIRIGENTE.....	11
3 A ELIMINAÇÃO DA POBREZA	25
4 DESAFIOS À EFETIVAÇÃO DO OBJETIVO FUNDAMENTAL DE ERRADICAÇÃO DA POBREZA.	39
5 CONCLUSÃO	59
REFERÊNCIAS.....	64

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho propõe-se à uma análise do objetivo fundamental da República constante na primeira parte do art. 3º, inciso III, da Constituição Federal de 1988, consistente na erradicação da pobreza e da marginalização e na redução das desigualdades sociais.

O recorte metodológico dá-se na verificação do alcance que a expressão atinge no panorama jurídico internacional e constitucional, bem como quais as medidas tomadas e sobretudo quais os impecilhos à plena efetivação do objetivo fundamental em estudo.

Não se pretende de qualquer forma o esgotamento do tema, posto que vastíssimo, antes procura-se iniciar um estudo acerca da temática, abordando o especial relevo que o assunto assume em uma Constituição Dirigente, como o é a Constituição Federal de 1988.

Em 2001, a Organização das Nações Unidas definiu oito objetivos de desenvolvimento do milênio (ODM), pra um mundo melhor. Todos com metas a serem alcançadas até 2015. O primeiro objetivo do milênio é de “acabar com a fome e a miséria” no mundo. Neste contexto, o Brasil lançou em 2011 o programa “Brasil sem Miséria” como uma prioridade nacional. O programa é direcionado a brasileiros cuja renda familiar mensal é de até R\$ 70,00 (setenta reais) por pessoa.

A ideia de escrever sobre a pobreza e as desigualdades no Brasil surgiu do questionamento, sempre presente, acerca da ilogicidade e patente injustiça de um país tão rico em termos naturais, econômicos e culturais conviver com o padecimento diuturno dos seus nacionais que em inanição completa ou marginalizados das searas do progresso, têm seu rico potencial humano simplesmente jogado no lixo.

Com a finalidade de alcançar os objetivos apresentados, optou-se por realizar um estudo acerca da significação do tema no panorama jurídico internacional, passando pelo entendimento do objetivo no ordenamento jurídico brasileiro, para ao final compreender em que medida o objetivo se realiza e quais suas dificuldades.

O trabalho foi dividido em três partes: a primeira faz um histórico do movimento constitucionalista enquanto limitação do poder estatal, aborda-se a passagem do constitucionalismo liberal para o constitucionalismo social, desaguando no entendimento acerca da constituição dirigente. Trata-se do conceito de dignidade da pessoa humana, das dimensões dos direitos fundamentais e sua concatenação com a ideia de mínimo existencial. A segunda parte do trabalho trata do reconhecimento no plano internacional do direito à erradicação da pobreza enquanto problema social, para em seguida empreender-se à análise de sua significação em um país

historicamente marcado por desigualdades sócio-regionais. A terceira parte trata dos desafios de concretização do objetivo em estudo, vislumbrando a íntima correlação entre o conceito de subdesenvolvimento e a desigual repartição de renda e a concentração abusiva de riquezas, além do papel desempenhado pelo Estado brasileiro em tal conjuntura, colaciona-se jurisprudências da Corte Suprema acerca da temática e *alfim*, vislumbra-se os principais obstáculos a erradicação da pobreza e redução das desigualdades no Brasil.

2 EVOLUÇÃO DO CONSTITUCIONALISMO E A CONSTITUIÇÃO DIRIGENTE

Podemos entender o Constitucionalismo tanto pelo seu caráter material como pelo aspecto formal, o que nos levará a uma melhor compreensão acerca da noção de Constituição Dirigente.

2.1 Constitucionalismo Material

Por Constitucionalismo entende-se, em um primeiro momento, a limitação do Poder do Estado.¹ E como tal podemos perceber sua configuração em um período bem anterior às revoluções burguesas dos séculos XVII e XVIII.

Nesse sentido, as origens remotas do Constitucionalismo, se quisermos ir a fundo, conforme lição de Karl Loewenstein, nos remeterão ainda ao período anterior ao Cristianismo²

Durante o período monárquico romano, no qual o rei acumulava as funções executiva, judicial e religiosa, seus poderes eram limitados apenas na esfera legislativa pelo Senado, composto por cidadãos patrícios, que detinham o direito de veto e sanção sobre as leis apresentadas pelo rei.

¹ Cf. BINEBOJM, Gustavo. **A nova jurisdição constitucional brasileira: legitimidade democrática e instrumentos de realização**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 16.

² Segundo Loewenstein, já vislumbravam os hebreus certa espécie de Constitucionalismo ao criarem limitações ao poder do Estado Teocrático através da chamada “Lei do Senhor”, por intermédio da qual os profetas, legitimados pela vontade popular, fiscalizavam e repreendiam os atos dos governantes que exorbitassem dos limites estabelecidos. *Apud* TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 4.

Na República, exerciam os Senadores o poder político com caráter vitalício, fiscalizavam os cônsules, que eram as autoridades executivas máximas, controlavam a justiça, as finanças públicas, as questões religiosas e dirigiam a política externa.

Após as revoltas sociais plebéias, concordariam os patrícios em atender às exigências dos plebeus, que ao ganharem representação através de dois tribunos da plebe, podiam procurar seus representantes sempre que se julgassem injustiçados. Nessa mesma época foi elaborada a Lei das Doze Tábuas, primeira compilação escrita das leis romanas. A partir das quais outras leis em favor dos plebeus seriam elaboradas.

Com o advento do Império, a estrutura política romana concentraria o poder político nas mãos do imperador. Ao imperador competia nomear magistrados, controlar os exércitos, interferir até mesmo nas questões religiosas. Estabeleceu-se em suas mãos a plena centralização do poder, que só viria a ruir em face das crises sociais e guerras civis que juntamente com as invasões bárbaras culminaram na destruição do Império.

Na Idade Média, em face dos regimes absolutistas, perdurou o desrespeito aos direitos do homem por parte do poder político, muito embora tenha sido elaborada nessa época aquela que é tida como a primeira constituição escrita do mundo, a *Magna Carta Libertatum*, de 1215, por meio da qual os barões ingleses impuseram ao Rei João Sem Terra limitações ao poder absoluto do soberano.

Dentre as previsões da Magna Carta, constava que o Rei deveria renunciar a certos direitos e respeitar determinados procedimentos legais, além de reconhecer que a vontade do rei estaria sujeita à lei. Positivava-se o *Princípio da Legalidade*. Conforme assevera Nicola Matteucci³:

O princípio da primazia da lei, a afirmação de que todo poder político tem de ser legalmente limitado, é a maior contribuição da Idade Média para a história do Constitucionalismo. Contudo, na Idade Média, ele foi um simples princípio muitas vezes pouco eficaz, porque faltava um instituto legítimo que controlasse baseando-se no direito, o exercício do poder político e garantisse aos cidadãos o respeito à lei por parte dos órgãos do Governo. A descoberta e aplicação concreta desses meios é própria, pelo contrário, do Constitucionalismo moderno.

Conforme aponta José Guilherme Merquior⁴, as concepções medievais de limitação do poder político, exercido de forma compartilhada entre imperadores e papa, naquilo que chamou-se movimento conciliarista, constituirá as raízes do moderno constitucionalismo.

³ *Apud* TAVARES, André Ramos. **Op. cit.**, p. 10.

⁴ *Apud* BINEBOJM, Gustavo. **Op. cit.**, p.16.

Uma vez verificada a pouca eficácia de atribuir ao mesmo órgão as funções de criar a lei, atuar em conformidade com ela e fazê-la atuante nos casos concretos, é que surgirá na Inglaterra do século XVII a idéia da separação orgânico-funcional dos poderes enquanto garantia dos direitos individuais.

A teoria da Separação dos Poderes, todavia, tem origens mais longínquas. Na antiga Grécia, Aristóteles, na sua *Política* já vislumbrava a existência de três funções distintas a serem exercidas pelo poder soberano.

Será com Montesquieu, contudo, em *O Espírito das Leis*, tributário do *Tratado do Governo Civil* de Locke, que ocorrerá a atribuição de cada função a um órgão estatal distinto, não mais se admitindo a concentração de todos os poderes nas mãos de um só soberano. A teoria revelava naquele momento histórico nítido caráter anti-absolutista.

Não é sem razão que se atribui a Inglaterra o nascimento do constitucionalismo enquanto movimento político, jurídico e ideológico que concebeu a idéia de estruturação racional do Estado. Todavia, a experiência constitucional inglesa não chegou a consagrar a supremacia de uma constituição escrita, antes consagrou ao Parlamento.⁵

Ainda na linha de desenvolvimento do Constitucionalismo britânico, surgirá no século XVII, a *Petition of Rights*, em 1628, bem como o *Bill of Rights*, em 1689, ambos documentos em prol das liberdades públicas.

A *liberdade dos antigos*, consoante adverte Benjamin Constant⁶, consistia, todavia, na liberdade grega de participação direta na vida da *pólis*. O que não irá verificar-se nos tempos hodiernos, nos quais, a liberdade almejada, *liberdade dos modernos*, consistiria tão somente em assegurar a fruição de direitos individuais e não mais na participação política direta dos cidadãos.

Tal diferenciação justifica-se quando verificamos que na antiga Grécia apenas uma minoria de homens era contemplada com o título de cidadão, fazendo-se possível a democracia direta.⁷

⁵ Cf. Mauro Cappelletti *apud* BINEBOJM, Gustavo. **Op. cit.**, p. 18.

⁶ *Apud* CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Estudos sobre Direitos Fundamentais**. 1 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 8.

⁷ Será na Antigüidade Clássica com a desintegração das comunidades gentílicas gregas, que terá início a outorga do poder individual para entidades que culminariam um dia por entregar seu poderio nas mãos deste monstro-máquina que hoje se conhece como Estado moderno. Na passagem do poder do chefe familiar grego para os parentes mais próximos, que por seu turno, passaram a monopolizar os equipamentos de guerra, a justiça, o poder religioso e o

Ora, se governantes e governados eram um só, o risco de violação dos direitos dos cidadãos por parte dos governantes era mínimo. Violar o direito do governado era violar o seu próprio direito.

Com o alargamento do conceito de cidadão mostrou-se inviável porém a prática irrestrita da democracia direta, devendo para tanto os agora tão somente governados escolherem aqueles que os representariam na esfera de poder reservada aos governantes.

Uma vez não mais ocorrendo a identidade entre governados e governantes passa-se a temer, e com razão, o desrespeito dos direitos destes últimos, necessitando estes modernos cidadãos, portanto, disporem de mecanismos que limitem o atuação dos governantes, garantindo a real e plena fruição dos seus direitos.

Participar da vida política garantia ao cidadão grego o respeito por seus direitos. Do mesmo modo como hoje a participação política se mostra essencial para a concretização dos direitos do homem.

2.2 Constitucionalismo Formal

As doutrinas contratualistas dos séculos XVII e XVIII, ao afirmarem a sociedade como o resultado de um pacto ou contrato hipotético, fruto do acordo de vontades, serviram de base para a limitação do poder político através de um documento escrito uma vez que apregoavam que deveria o governante se ater aos limites firmados nos termos do “Contrato Social” que o alçou ao poder, sob pena de ser dele destituído.

A tese contratualista, cujos primeiros defensores foram ainda os sofistas, embora procure justificar o surgimento da sociedade civil e do Estado com base no voluntarismo e não na

poder político, teve origem a aristocracia grega. Os aristocratas se uniram em fratrias, que por sua vez se uniram em tribos. Da união de várias tribos e da aglutinação de seus vilarejos, surgiu, no século V a.C., a organização política típica da antiga Grécia: a Cidade-Estado. Na *pólis* grega se praticava a democracia direta, por meio da qual governantes e governados se identificavam, sendo os cargos públicos exercidos por cidadãos escolhidos em sorteio e por prazo delimitado de tempo.

destinação natural do homem para arregimentar-se em sociedade, não abdicam de todo ao conceito de direito natural. Ao revés, partem dele.⁸

Thomas Hobbes expõe no “Leviatã”, sua visão do homem e do poder, afirmando a existência de uma situação pré-social, por ele denominada “estado de natureza”, em que os indivíduos viviam isolados e em luta permanente, guerreando uns contra os outros. Era o homem lobo do homem - *homo hominis lupus*. Reinavam, então, o medo e a insegurança relativamente aos bens e à própria pessoa do indivíduo. Apenas através de um contrato social é que dá-se a passagem para o estágio da sociedade civil, criando-se o poder político e as leis.

O mais famoso dos contratualistas, Jean-Jacques Rousseau, expôs em seu “Contrato Social” a vida do homem no estado de natureza, isolado nas florestas, alimentando com o que a natureza lhe dava, num verdadeiro estado de felicidade original. Era o bom selvagem. Quando alguém cerca um terreno, alegando ser seu, surge a divisão em torno da propriedade privada, dando origem ao Estado de Sociedade, equivalente ao hobbesiano da guerra de todos contra todos. Do Estado de sociedade, passa-se para o Estado Civil através do contrato social, pelo qual os indivíduos renunciam a liberdade natural e a posse de bens, riquezas e armas, transferindo-as para um terceiro (soberano), investido como autoridade política.

Para Hobbes, o poder e a soberania pertenciam ao Estado. Para Rousseau, os indivíduos, pelo pacto, criam a vontade geral, logo o soberano é o povo, sendo o governante apenas o representante da soberania popular. O Contratualismo Social de Rousseau consistirá, destarte, fundamento para a teoria da legitimidade do poder, sendo este legítimo apenas quando conta com a chancela do seu verdadeiro titular, o povo.

Com as revoltas burguesas dos séculos XVII e XVIII proceder-se-á à mudança da Monarquia Absolutista para a Monarquia Constitucional. A fonte do poder estatal, assim, passou do monarca para a Constituição. Será na transição da monarquia absoluta para o Estado Liberal de Direito que os Estados passarão a adotar leis fundamentais ou cartas constitucionais, reunindo, em documento escrito, sua organização política, bem como a declaração de direitos dos indivíduos, surgindo o Constitucionalismo moderno ou formal.

⁸ A teoria do direito natural, segundo a qual todos os indivíduos têm, por natureza, direito à vida, aos bens necessários à sua existência e à liberdade, permite a celebração legítima do *pactum*, uma vez que sendo os indivíduos livres por natureza, têm poder para consentir e dispor de seus direitos, dos bens e da própria liberdade, em favor da figura do governante, que tem por finalidade precípua conservar os direitos naturais dos indivíduos, seu poder, logo, é limitado, não podendo violar os sobreditos direitos naturais.

Podemos dizer mesmo que ao registrar por escrito o documento fundamental de um povo, o Constitucionalismo moderno nada mais faz que dar forma ao Contrato Social idealizado por Rousseau, que deixa de ser “ficção de teoria política para tornar-se o diploma jurídico de maior relevância dentro dos ordenamentos estatais”.⁹

O Constitucionalismo formal resplandecerá com o advento das Constituições escritas e rígidas dos Estados Unidos da América, em 1787, e da França, em 1791. Ambas serão o resultado de movimentos revolucionários inspirados nos ideais iluministas - a Independência das 13 Colônias Americanas e a Revolução Francesa. Serão características marcantes de tais Constituições o estabelecimento de um programa de organização do Estado e a previsão de direitos e garantias fundamentais, como forma de limitação do poder estatal, ainda que tais direitos e garantias não viessem expressamente positivados no texto constitucional.

Era de praxe à época que tais direitos e garantias constassem apenas de Cartas ou Declarações de Direitos, a exemplo da Declaração de Direitos do Povo da Virginia, de 1776, e da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789.

Tais Declarações, todavia, não asseguravam de todo a efetividade dos seus princípios. Será a necessidade de tutelar com mais vigor os direitos ali elencados que determinará o reconhecimento destes de forma mais eficaz, mediante sua inserção no corpo das constituições, uma vez que “as declarações de direitos careciam de força e de mecanismos jurídicos que lhes imprimissem eficácia bastante”¹⁰. José Afonso da Silva nos esclarece que:

Biscaretti de Ruffia denotou esse fenômeno com as seguintes palavras: “No curso do século XIX, a enunciação dos direitos e deveres dos indivíduos sofreu uma dupla transformação: passou para o próprio texto das Constituições, imprimindo às suas fórmulas, até então abstratas, o caráter concreto de *normas jurídicas positivas* (ainda que de conteúdo geral e de princípio), válidas para os indivíduos dos respectivos Estados (dita *subjetivação*), e, não raro, integrou-se também de outras normas destinadas a atuar uma completa e pormenorizada regulamentação jurídica de seus pontos mais delicados, de modo a não requerer ulteriormente, a tal propósito, a intervenção do legislador ordinário (ou seja, sua *positivação*)”.

Importa-nos perceber que depois de adentrarem o corpo das constituições, adquiriram os direitos e garantias fundamentais tamanha magnitude que as constituições contemporâneas, ao invés de disciplinarem primeiro a organização estatal, para depois se

⁹ TAVARES, André Ramos. **Op. cit.**, p. 11.

¹⁰ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 16 ed. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 171.

reportarem aos direitos e garantias, como outrora se fazia, comecem hoje, outrossim, pelo enunciado destes, o que demonstra, nas palavras do Professor Miguel Reale, que:

No Direito atual, os poderes do Estado são estatuídos em função dos imperativos da sociedade civil, isto é, em razão dos indivíduos e dos grupos naturais que compõem a comunidade. Por outras palavras, o *social* prevalece sobre o *estatal*. Esta é a orientação seguida na Constituição de 1988¹¹.

2.3 Constituição como ordem fundamental e programa de ação que identifica uma ordem político-social e o seu processo de realização. A Constituição Dirigente.

Inicialmente concebidas para afirmar o poder político da classe recém ingressa ao poder, as Constituições Liberais constituíram-se naquele primeiro momento em instrumento de salvaguarda dos direitos do indivíduo face às ingerências do Estado.

Apresentavam-se assim tais espécies de constituição como que imbuídas do pensamento da classe emergente que as elaborou.

Conforme aduz Bonavides:

A aristocracia e a realeza, forças do passado, ideologicamente desarmadas e vencidas, se tornaram secundárias, fadadas ao declínio. De sorte que o espírito da Constituição não podia pertencer-lhes como depois no século XX não fora possível, após as Constituições socialistas, fazê-lo pertencer à sociedade burguesa, cujos fundamentos de classe haviam sido aluídos por uma ideologia que decretava o fim dessa modalidade de organização social. (BONAVIDES, 2003, 228).

Destarte, para assegurar as conquistas da burguesia, as constituições liberais caracterizaram-se pela tutela dos direitos civis e políticos, disciplinando o poder estatal e defendendo a esfera dos direitos individuais.

Caracterizou-se, assim, o Constitucionalismo dos fins do século XVIII pela positivação do princípio da tripartição dos poderes, pela previsão das garantias dos direitos individuais, pela crença na democracia representativa, pela diferenciação entre a sociedade civil e o Estado e pela ausência do Estado no domínio econômico - *absenteísmo estatal*, apregoando uma liberdade que implica em direitos individuais, de cunho negativo para o Estado, no sentido de negar-lhe a intromissão na vida privada dos cidadãos.

O advento do primeiro pós-guerra, contudo, marca uma profunda alteração na concepção do Constitucionalismo Liberal. As constituições de sintéticas passam a analíticas,

¹¹

REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. 27ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 343.

consagrando nos seus textos os chamados direitos econômicos e sociais, aspirantes à igualdade, exigindo uma prestação do Estado aos administrados.

Com a desmistificação da igualdade formal preconizada pelo liberalismo, o Estado deixa de ser inimigo dos indivíduos, aparecendo, gradualmente, como força mais eficaz à instituição de uma igualdade social, capaz de superar os grandes antagonismos na sociedade e de impor, em última análise, o respeito à liberdade individual.¹²

Será a vez de o Constitucionalismo Liberal dar lugar ao Constitucionalismo Social, mediante a intervenção do Estado na ordem econômica e social. A positivação constitucional de tais direitos teve como pioneiras a Constituição Mexicana de 1917 e a de Weimar, de 1919. No Brasil, a inserção dos direitos à prestação no corpo de uma Constituição se deu pela primeira vez em 1934, com o despontar da Era Vargas.¹³

Diferentemente das constituições dos Estados Liberais, as constituições dos Estados Sociais caracterizaram-se por estabelecer diretrizes e programas para o Estado com fins de melhorar a realidade social. E não apenas ao Estado, mas também a toda a sociedade.

Conforme questiona Canotilho:

Deve uma constituição conceber-se como “estatuto organizado”, como simples “instrumento de governo”, definidor de competências e regulador de processos, ou, pelo contrário, deve aspirar a transformar-se num plano normativo-material global que determina tarefas, estabelece programas e define fins? Uma constituição é uma lei do Estado e só do Estado ou é um “estatuto jurídico do político”, um “plano global normativo” do Estado e da sociedade? (CANOTILHO, 1994, P.12).

Caracteriza-se assim o que convencionou-se chamar Constituição Dirigente. Uma vez que não mais satisfeita em apenas assegurar a estrutura econômica existente, mas antes preocupada em modifica-la¹⁴.

¹² TORRES. Silvia Faber. Direitos prestacionais, reserva do possível e ponderação: breves considerações e críticas. In: **Direitos Fundamentais: Estudos em Homenagem ao Professor Ricardo Lobo Torres**. Rio de Janeiro: Renovar, p.774.

¹³ As constituições do segundo pós-guerra, por sua vez, prosseguiram na linha das anteriores, notando-se como significativo o surgimento de uma chamada terceira geração de direitos fundamentais, caracterizada pela previsão, nas declarações internacionais, bem como nos textos constitucionais, do direito à paz, ao desenvolvimento, ao meio ambiente, dentre outros calcados no valor fraternidade.

¹⁴ Vide BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento: Uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 33.

Ao rejeitar o mito da auto-regulação do mercado, tais constituições prescrevem políticas e ações a serem realizadas no domínio econômico e social com o fito de atingir determinados fins.

Nessa esteira, a posição de Bercovici:

Para a Teoria da Constituição Dirigente, a Constituição não é só garantia do existente, mas também um programa para o futuro. Ao fornecer linhas de atuação para a política, sem substituí-la, destaca a interdependência entre Estado e sociedade: A Constituição Dirigente é uma Constituição estatal e social. No fundo, a concepção de Constituição Dirigente para Canotilho está ligada à defesa da mudança da realidade pelo direito. Seu sentido, seu objetivo é o de dar força e substrato jurídico para a mudança social. A Constituição dirigente é um programa de ação para a alteração da sociedade. (BERCOVICI, 2005, P.35).

Assim, de natureza nitidamente dirigente, fruto do movimento constitucionalista pós-período militar, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 surgiu com a intenção de congregar valores e estabelecer diretrizes para o novel Estado inaugurado a partir da nova Carta Política.

Não se apresentou assim como mero instrumento de proteção das relações existentes, antes apresenta-se como norma fundamental que em que se projeta e se realiza uma sociedade em transformação. Configurou-se a CF/88 em lei superior onde se indicam as mudanças e se definem os processos de formação do sistema político, das relações sociais e da própria ordem jurídica.

Conforme expressa Gilmar Mendes:

Concretamente, além de ser a lei básica do Estado (perspectiva jurídica), a Constituição é também a norma fundamental ordenadora e conformadora da vida social (perspectiva sócio-política), em cujo âmbito se formulam os fins sociais globais mais significativos, onde se fixam limites às tarefas da comunidade e onde, afinal, se ordena o processo político como um todo. Em face desse amplo espectro, a para atingir seu desiderato, a Constituição deve ser, a um só tempo, *ordem fundamental* e *programa de ação*, do que resulta construída naturalmente – com e pela própria Constituição - a unidade sociopolítica e econômica da sociedade.¹⁵

Nesse sentido, enquanto Constituição dirigente, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu objetivos fundamentais, dentre os quais encontra-se o de erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais e regionais.

¹⁵ MENDES, Gilmar Ferreira, COELHO, Inocêncio Martires e BRANCO. **Curso de Direito Constitucional**. 2ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008, p.8.

Para a consecução de tal objetivo antevê a Constituição Federal de 1988 todo um projeto de reestruturação do Estado brasileiro, cujas diretrizes encontram-se em seu bojo.

2.4 Direitos Humanos e as Dimensões de Direitos Fundamentais.

Conforme a doutrina, os direitos fundamentais distinguem-se dos direitos humanos na medida em que estes dizem respeito aos direitos constantes de documentos internacionais, voltados aos seres humanos em geral, enquanto os primeiros referem-se aos direitos do homem reconhecidos e positivados no Estatuto Político de um determinado Estado. A aproximação dá-se quando o reconhecimento de direitos humanos nos tratados internacionais enseja a incorporação destes no ordenamento jurídico dos Estados, ocasião em que passam a denominarem-se direitos fundamentais. Acerca do tema, a argumentação de SARLET:

Em que pese sejam ambos os termos ('direitos humanos' e 'direitos fundamentais') comumente utilizados como sinônimos, a explicação corriqueira e, diga-se de passagem, procedente para a distinção é de que o termo 'direitos fundamentais' se aplica para aqueles direitos do ser humano reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo de determinado Estado, ao passo que a expressão 'direitos humanos' guardaria relação com os documentos de direito internacional, por referir-se àquelas posições jurídicas que se reconhecem ao ser humano como tal, independentemente de sua vinculação com determinada ordem constitucional, e que, portanto, aspiram à validade universal, para todos os povos e tempos, de tal sorte que revelam um inequívoco caráter supranacional (internacional).¹⁶

Assente é que o ideário dos direitos humanos remonta ao Cristianismo, passando pela doutrina jusnaturalista, reconhecedora que foi da existência de direitos naturais, inatos ao homem. São Tomás de Aquino defendia um direito natural fundado na concepção de que o homem era criatura feita à semelhança de Deus.

Contudo, a positivação de tais direitos deu-se a partir das Declarações de Direitos dos fins do séc. XVIII, que abririam caminho para a vitória do constitucionalismo, destinado a salvaguardar nas Constituições um mínimo desses direitos. Tais Declarações destinavam-se aos

¹⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 6ª ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p. 35-36.

homens em geral e não à determinadas categorias, ao contrário dos forais ou cartas de franquia que continham enumeração de direitos com esse caráter já na Idade Média.

A classificação dos direitos fundamentais fez-se inicialmente em três grupos, refletindo os valores propugnados pela Revolução Francesa: Liberdade, Igualdade e Fraternidade. Contudo, além das clássicas dimensões apontadas, reconhece-se ainda a existência de uma quarta e quinta dimensões.¹⁷

Desta feita, a Liberdade implicaria nos direitos individuais, de cunho negativo para o Estado, no sentido de negar-lhe a intromissão na vida privada dos cidadãos. Historicamente, representavam as reivindicações da burguesia ascendente contra os privilégios da nobreza. São os direitos civis e políticos, que no art. 5º da CF/88 têm como base o direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade.

Posteriormente, seria a vez dos direitos sociais aspirarem à Igualdade, exigindo uma prestação do Estado aos administrados. São direitos que no art. 6º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 constam como educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência social.

Muito embora a elaboração ideológica de tais direitos tenha se dado quando da Revolução Industrial, representando as reivindicações dos trabalhadores submetidos a condições subumanas de trabalho e vida, a positivação constitucional dos direitos sociais terá início apenas no pós-primeira Grande Guerra.

Em um terceiro momento, a partir do pós-segunda guerra, instaura-se um novo ambiente, um senso comum de se proteger o homem enquanto ser humano, membro de dada coletividade, sobreleva-se a noção de dignidade da pessoa humana. Positivam-se os direitos à paz, a autodeterminação dos povos, ao meio ambiente, dentre outros calcados na Fraternidade. A incorporação de tais direitos na ordem constitucional brasileira deu-se no período pós-ditadura militar.

2.5 Dignidade da Pessoa Humana

¹⁷ Cf. Paulo Bonavides, trata-se a quinta dimensão dos direitos fundamentais exclusivamente sobre a paz, abrangendo a quarta dimensão os direitos discutidos em torno dos avanços científicos e da globalização econômica. BONAVIDES, Paulo. **Op. cit.**, p. 571.

Ao erigir a dignidade da pessoa humana como “valor constitucional supremo, informativo de todo o ordenamento jurídico, a Constituição de 1988 encerra o homem como fundamento e fim último das ações governamentais. Exige o reconhecimento de que homens e mulheres são seres dotados de autonomia, merecedores de um mínimo de direitos sem o qual não há condições materiais de existência ao ser humano. Para servir ao escopo de tal princípio é que sob sua égide se alicerçaram os direitos e garantias fundamentais, irmanados que são dos direitos humanos.

Princípio que tem em Kant¹⁸ sua noção mais revelante na medida em que este declara ser o homem sempre fim e nunca meio para a consecução do que quer que seja, é a Dignidade da Pessoa Humana aspecto fundamental em torno do qual gira (deve girar) todo o ordenamento jurídico.

É o homem detentor de dignidade tão somente pelo fato de ser homem, de pertencer a raça (posto que se use o termo) humana. Não se faz necessário ser detentor de qualquer virtude heróica ou mesmo estóica para fazer jus a tal *dignitas*. Todos os homens e mulheres, sem exceção, são detentores de igual dignidade e direitos. Não é outro o que prescreve a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), quando em seu art. 1º aduz que “todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade.”

É inolvidável que a expressão atinge horizontes vastíssimos, mas o enfoque neste trabalho refere-se à qualidade de vida do ser humano enquanto membro de uma comunidade e situado em um contexto político fortemente marcado por injustiças sociais e por profundas diferenças socioeconômicas.

Conforme Fabio Konder Comparato:

O pecado capital contra a dignidade humana consiste, justamente, em considerar e tratar o outro – um indivíduo, uma classe social, um povo – como um ser inferior, sob pretexto da diferença de etnia, gênero, costumes ou fortuna patrimonial.¹⁹

A dignidade da pessoa humana é não só um dos princípios fundamentais da República Brasileira, vide art. 1º, inciso III, da Constituição Federal de 1988, ela é o próprio fundamento de todos os direitos fundamentais.

¹⁸ Cf. SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 3ª ed. rev. atual. ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2004, p 29-39.

¹⁹ COMPARATO, Fabio Konder. A afirmação histórica dos direitos humanos. 3ª ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 226.

A dignidade da pessoa humana nos parece ser, destarte, a capacidade do homem para realizar-se enquanto ser humano. Sua aptidão para desenvolver plenamente suas potencialidades. E dar condições mínimas para tal empresa consiste em verdadeira justiça.

Consoante o Professor Miguel Reale, a correta acepção do termo justiça implica a “constante coordenação racional das relações intersubjetivas, para que cada homem possa realizar livremente seus valores potenciais visando a atingir a plenitude de seu ser pessoal, em sintonia com os da coletividade”. Por tais razões que o mesmo jurista reconhece que “a justiça, condicionante de todos os valores jurídicos, funda-se no *valor da pessoa humana, valor-fonte* de todos os valores”²⁰.

Ora, para realizar-se como pessoa, importa dispor dos meios necessários para a consecução de tal fim. Necessária se faz a fruição de direitos que garantam uma base sobre a qual o sujeito poderá alçar vôos maiores. E nos sistemas constitucionais contemporâneos é função estatal garantir tais prestações. Segundo o mestre lusitano J. J. Gomes Canotilho:

O fazer algo a favor de alguém não é simplesmente um imperativo moral; é, juridicamente, um direito com a conseqüente obrigatoriedade da sua realização. Tendencialmente, afirma-se que *ter um direito é ter uma necessidade, cuja satisfação é exigida pelas normas do sistema jurídico*²¹.

Eliminar tal situação por intermédio sobretudo da efetiva concretização dos direitos sociais apresenta-se como a principal missão para um país que deseje ser reconhecido como respeitante da dignidade humana de seu povo.

2.6. Caracterização do Mínimo Existencial

Segundo SARLET, o publicista alemão Otto Bachof foi o primeiro a sustentar no Pós-Guerra a possibilidade do reconhecimento de um direito subjetivo à garantia positiva dos recursos mínimos para uma existência digna. O princípio da dignidade humana, segundo o ilustre publicista, não reclamaria apenas a garantia da liberdade, mas também um mínimo de segurança social, uma vez que sem os recursos mínimos, a própria dignidade humana restaria prejudicada.

²⁰ REALE, Miguel. Lições Preliminares de Direito. 27ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 377.

²¹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Op. cit.**, p 48.

Destarte, o direito à vida e à integridade corporal não pode ser concebido meramente como proibição de destruição da existência, enquanto direito de defesa, impõe, ao revés, uma postura ativa, no sentido de garantir a vida.²²

Nascia assim o conceito de “mínimo existencial”, segundo o qual ao ser humano deve ser assegurado um *minimum* de direitos sem os quais não é possível uma vida humana digna.

Fazendo uma reflexão acerca da estreita relação entre dignidade da pessoa humana e mínimo existencial, Lúcia Alvarenga nos coloca diante da espantosa similitude entre as situações de horror vividas pelas vítimas do holocausto e as situações de miséria a que pessoas são submetidas:

É espantosamente curiosa a semelhança entre a miséria vivida pelas pessoas e em que são submetida por seus iguais (a opressão ou a exploração do homem pelo homem) e os campos de concentração, em cuja lúcida análise Hannah Arendt traz à tona as *situações-limite* a que são expostas as pessoas.²³

Para a autora, a experiência do genocídio, enquanto “recusa frontal da diversidade e da pluralidade” pode ser comparada à *institucionalização da miséria*, enquanto crime contra a dignidade da pessoa humana, distinguindo-se no grau de violência e caracterizando-se pela omissão do Estado e da sociedade, que assistem, passivamente, a morte, em larga escala, de milhões de pessoas que vivem em situação de degradante desamparo, desnutrição e miséria absoluta.²⁴

Celso Lafer, em extraordinária análise acerca dos ensinamentos de Hannah Arendt prediz:

Os acontecimentos políticos, sociais e econômicos de toda parte conspiram silenciosamente com os instrumentos totalitários inventados para tornar os homens supérfluos. [...] De fato, se a guerra e a miséria são indiscutivelmente dois dos problemas centrais do nosso tempo e se estes dois problemas têm como núcleo o absurdo e paradoxal contraste entre um excesso de poder – que cria, através da multiplicação dos meios de violência, as condições para uma verdadeira guerra de extermínio nuclear e também para o terrorismo de indivíduos e pequenos grupos – e um excesso de impotência – que vem condenando grandes massas à miséria e à fome -, parece-me que a reflexão de Hannah Arendt sobre totalitarismo e os riscos que ele contém de converter todos em supérfluo guarda uma terrível e impressionante atualidade.

Para Kant, autonomia é o cerne da dignidade da pessoa humana, sua autodeterminação racional, que, valor incomparável, é merecedora de todo respeito.

²² SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. In: **Direitos fundamentais: orçamento e “reserva do possível”**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008, p. 19.

²³ ALVARENGA, Lúcia Barros Freitas de. **Direitos Humanos, Dignidade e Erradicação da Pobreza**. Uma Dimensão Hermenêutica para a Realização Constitucional. Brasília Jurídica: Brasília. 1998, p. 166.

²⁴ ALVARENGA. **Op.cit.**, p. 167.

Não basta, porém, a liberdade formalmente reconhecida, pois a dignidade da pessoa humana, como fundamento do Estado Democrático de Direito, reclama condições mínimas de existência, existência digna conforme os ditames da justiça social como fim da ordem econômica. É de lembrar que constitui um desrespeito à dignidade da pessoa humana um sistema de profundas desigualdades, uma ordem econômica em que inumeráveis homens e mulheres são torturados pela fome, inúmeras crianças vivem na inanição, a ponto de milhares delas morrerem em tenra idade.²⁵

A amplitude do mínimo existencial, assim, é tema que merece nossa atenção. Certamente que a garantia de uma vida humana digna não abrange tão somente a garantia da mera sobrevivência física. Conforme SARLET, o mínimo existencial não pode ser confundido com o mínimo vital ou mínimo de sobrevivência. “Não deixar alguém sucumbir à fome certamente é o primeiro passo em termos da garantia de um mínimo existencial, mas não é – e muitas vezes não o é sequer de longe – o suficiente”.²⁶

Assim, resta clara a diferença entre um mínimo existencial fisiológico e um mínimo sociocultural, relacionando-se o primeiro diretamente com a preservação do direito à vida enquanto o segundo diz propriamente com a dignidade humana.

Nesse sentido, o mínimo existencial propriamente dito, aquele que deve ser perseguido pelos Estados e pela sociedade como medida capaz de libertar materialmente os mais vulneráveis, compreende um conjunto de prestações materiais indispensáveis para assegurar a uma pessoa uma vida humana digna e não apenas sua sobrevivência.²⁷

Destarte, incabível falar em mínimo existencial sem tocar na tutela efetiva dos direitos sociais. Os direitos fundamentais sociais, que não se reduzem a sua dimensão positiva e não se limitam ao mínimo existencial, apresentam, por seu turno, ao lado dos direitos fundamentais em geral, um núcleo essencial, núcleo este que compõe justamente o mínimo existencial.

Direitos sociais que são “pressupostos do gozo dos direitos individuais na medida em que criam condições materiais mais propícias ao auferimento da igualdade real, o que, por sua vez, proporciona condição mais compatível com o exercício da liberdade”²⁸, de tal sorte que a literalidade do art. 60, §4º, inciso IV, da Constituição Federal de 1988 não mais faz presumir que apenas os direitos e garantias individuais detêm o *status* de cláusulas pétreas.

²⁵ Cf. Jesus Gonzáles Pérez. *Apud* ALVARENGA. **Op. cit.**, p.168.

²⁶ SARLET; FIGUEIREDO. **Op. cit.**, p. 22.

²⁷ Cf. o conceito de dignidade da pessoa humana proposto por I. W. SARLET.

²⁸ SILVA, José Afonso da. **Op. cit.** p. 290.

Melhor interpretação prevê que também as normas que regulam os direitos sociais gozam de máxima proteção, visto que “uma linha de eticidade vincula os direitos sociais ao princípio da dignidade da pessoa humana”²⁹.

3 A ELIMINAÇÃO DA POBREZA

Preliminarmente ao estudo da erradicação da pobreza no que se refere à Constituição Federal de 1988, cumpre analisar a evolução do conceito a partir de seu reconhecimento no panorama jurídico internacional para então passarmos à análise de seu significado no ordenamento jurídico brasileiro.

3.1 Reconhecimento no panorama jurídico internacional.

A eliminação da pobreza vem sendo reconhecida no plano internacional através de diversos documentos internacionais que estipulam diretrizes normativas para os Estados, bem como medidas afirmativas a serem adotadas.

Ainda antes que se abordasse o tema da eliminação ou redução da pobreza em si, os próprios tratados de Direitos Humanos já nos parecem sinalizar o marco inicial desta longa marcha.

Um dos principais objetivos da Organização das Nações Unidas, desde a sua criação, em 1945, tem sido o de apoiar e de proteger os mais vulneráveis economicamente. O primeiro parágrafo da Carta das Nações Unidas expressa o objetivo dos povos de “promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade ampla”, e de “empregar um mecanismo internacional para promover o progresso econômico e social de todos os povos”. O Artigo 55 amplia esses propósitos, afirmando que as Nações Unidas favorecerão “níveis mais altos de vida, trabalho efetivo e condições de progresso e desenvolvimento econômico e social”, e “a solução dos problemas internacionais econômicos, sociais, de saúde e relacionados”.

Documento de Direito Internacional Positivo, a Declaração Universal dos Direitos do Homem, adotada e proclamada pela resolução 217 A da Assembléia Geral das Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1948, expressa em seu preâmbulo valores como liberdade, justiça, paz mundial, além de uma dignidade inerente, imanente e inalienável de todos os membros da heterogênea família humana.

²⁹ BONAVIDES, Paulo, **Op. cit.**, p. 643.

Fruto do pós-segunda Guerra Mundial e reconhecedora de todas as crueldades que a ignorância e o desprezo pela humanidade são capazes de perpetrar, a Declaração não dividiu os direitos em gerações ou dimensões, antes os entendeu universais e indivisíveis.

A Declaração, no entender de Norberto Bobbio, representa a consciência histórica que a humanidade tem dos próprios valores fundamentais na segunda metade do século XX. Configura-se uma síntese do passado e uma inspiração para o futuro. O círculo dos valores ali expressos, portanto, não é fechado.³⁰

No que concerne aos direitos elencados, a Declaração não tem a pretensão de definitividade, inclusive pela natureza histórica de direitos que, gradativamente, emergem das lutas empreendidas pelos homens em seu processo de emancipação e nas transformações das condições de vida que essas próprias lutas conduzem.³¹

Nesse sentido, no art. 22 da Declaração consta que:

Artigo 22. Todo ser humano, como membro da sociedade, tem direito à segurança social e à realização, pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade.

Bem assim o art. 25 da Declaração prescreve:

Artigo 25. 1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle.

O problema da Declaração, contudo, é que ela não chega a ser um documento com caráter tecnicamente jurídico na acepção mais comum do termo, uma vez que as normas da Declaração Universal, tendo sido editadas sob a forma de resolução, não possuem o mesmo peso das demais normas de direito internacional público. Para suprir tal falha é que se criaram os Pactos e Convenções Internacionais, com limites, princípios interpretativos e sanções a serem suportados pelos Estados signatários³².

Nesse afã foi elaborado primeiramente o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, a apregoar a autodeterminação e a não admissão de regressões, seguindo a mesma linha de defesa dos direitos de “primeira dimensão” constantes nas Constituições Liberais.

³⁰ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1992, p. 34.

³¹ BOBBIO. **Op. cit.** p.32.

³² ALVARENGA. **Op. cit.**, p.68.

A erradicação da pobreza enquanto direito terá sua vez no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que defenderá a tutela dos desfavorecidos em face do domínio sócio-econômico:

Artigo 11. 1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.

No mesmo sentido a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, de 1986, em seu art. 1º prevê:

Artigo 1.1. O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável em virtude do qual toda pessoa humana e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, a ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados.

Importa observar que enquanto o Pacto de Direitos Civis possui o faculdade de ajuizamento de reclamações junto a Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, para proceder a fiscalização e eventual punição dos Estados que venham a descumprir as determinações constantes no referido Pacto, o Pacto dos Direitos Econômicos restou por assim dizer “desamparado”. Conforme afirma Fabio Konder Comparato, a etapa consistente na criação de mecanismos capazes de assegurar a universal observância desses direitos ainda não foi implementada.³³

Além dos Pactos Internacionais referidos, a Carta de Viena, assinada em 1993, prevê a erradicação da pobreza e da exclusão social como “alta prioridade para a comunidade internacional”.

Em seu bojo foram considerados diversos aspectos, dentre eles a proteção e promoção dos direitos humanos como questões prioritárias para a comunidade internacional, o reconhecimento de que todos os direitos do homem têm origem na dignidade que lhe é imanente, além da reafirmação dos propósitos enunciados na Carta das Nações Unidas e na Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Podemos elencar ainda a Carta da Organização dos Estados Americanos, quando em seu art. 30 prescreve o comprometimento dos Estados membros da organização com a consecução de um desenvolvimento integral:

³³ COMPARATO, Fabio Konder, **Op. cit.**, p. 223.

Art. 30. Os Estados membros, inspirados nos princípios de solidariedade e cooperação interamericanas, comprometem-se a unir seus esforços no sentido de que impere a justiça social internacional em suas relações e de que seus povos alcancem um desenvolvimento integral, condições indispensáveis para a paz e a segurança. O desenvolvimento integral abrange os campos econômico, social, educacional, cultural, científico e tecnológico, nos quais devem ser atingidas as metas que cada país definir para alcançá-lo.

Citamos ainda a Encíclica *Populorum Progressio*, de sua Santidade, o Papa Paulo VI, que em 1967, depois do Concílio Ecumênico Vaticano II, tendo em perspectiva uma renovada conscientização das exigências que a mensagem evangélica traz à Igreja, defendeu o direito de todos povos a um desenvolvimento humano digno. Para o Sumo Pontífice são legítimas aspirações dos homens:

ser libertos da miséria, encontrar com mais segurança a subsistência, a saúde, um emprego estável; ter maior participação nas responsabilidades, excluindo qualquer opressão e situação que ofendam a sua dignidade de homens; ter maior instrução; numa palavra, realizar, conhecer e possuir mais, para ser mais: tal é a aspiração dos homens de hoje, quando um grande número dentre eles está condenado a viver em condições que tornam ilusório este legítimo desejo. Por outro lado, os povos que ainda há pouco tempo conseguiram a independência nacional, sentem a necessidade de acrescentar a esta liberdade política um crescimento autônomo e digno, tanto social como econômico, a fim de garantirem aos cidadãos o seu pleno desenvolvimento humano e de ocuparem o lugar que lhes pertence no concerto das nações.³⁴

Na tentativa de implementação de seus objetivos desenvolvimentistas é que as Nações Unidas, em 22 de novembro de 1965, através da resolução 2029 da 20ª Assembléia Geral da ONU, criou o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Inicialmente, seu objetivo era o de coordenar o Programa das Nações Unidas de Assistência Técnica, criado em 1949 e o Fundo Especial das Nações Unidas, criado em 1958. Em 1971 essas duas organizações se unificaram sob o a forma do PNUD.

O PNUD foi nasceu assim com a missão de unificar as operações de ajuda ao desenvolvimento já existentes promovendo melhores condições de vida e de emprego, bem como o progresso econômico e social ao redor do mundo.³⁵

Nas últimas duas décadas, as Nações Unidas realizaram uma série de conferências e encontros mundiais que têm sido os maiores da história da Organização na tentativa de realizar concretamente seus objetivos desenvolvimentistas.

³⁴ Carta Encíclica *Populorum Progressio* sobre o desenvolvimento dos povos.

³⁵ Trata-se de um programa de assistência técnica que objetiva oferecer condições para que os investimentos em desenvolvimento sejam real e objetivamente utilizados. Por esta razão, suas ações restringem-se aos chamados pré-investimentos, quando não executa programas, mas financia, coordena e avalia os projetos que serão executados por terceiros.

Embora as reuniões das Nações Unidas tenham sido ao longo de muito tempo um local de debates políticos, as conferências e os encontros a partir de 1990 foram excepcionais em definir um caráter mais proativo da Organização, no sentido de que a mesma desempenhe mais ativamente o papel descrito em sua Carta fundadora no que se refere a definir valores, estabelecer objetivos, articular estratégias e adotar programas de ação em diferentes dimensões do desenvolvimento.³⁶

Neste aspecto particular, em 1990, o PNUD introduziu em todo o mundo o conceito de desenvolvimento humano sustentável, que promove a adoção de políticas públicas cujo foco está voltado às pessoas, e não a acumulação de riquezas, como parâmetro do desenvolvimento.

Como critério para aferir o grau de desenvolvimento humano sustentável de uma sociedade, o PNUD utiliza o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), idealizado pelo professor Amartya Sen.

Para o Prêmio Nobel de Economia em 1998, o desenvolvimento constitui-se primordialmente no processo de expansão das liberdades de que uma pessoa desfruta, sendo a liberdade a um só tempo fim e meio do processo de desenvolvimento. Segundo Sen:

As liberdades substantivas incluem capacidades elementares como por exemplo ter condições de evitar privações como a fome, a subnutrição, a morbidez evitável e a morte prematura, bem como as liberdades associadas a saber ler e fazer cálculos aritméticos, ter participação política e liberdade de expressão, etc. Nessa perspectiva constitutiva, o desenvolvimento envolve a expansão dessas e de outras liberdades básicas: é o processo de expansão das liberdades humanas, e sua avaliação tem de basear-se nessa consideração.³⁷

Levando em conta o conceito de desenvolvimento humano sustentável foi que a ONU, em setembro de 2000, durante a Assembléia do Milênio, estipulou os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs), os quais remetem à fundação da própria Organização das Nações Unidas.³⁸

³⁶ Nesse sentido é que se realizará no Brasil a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, a Rio + 20, nos dias 13 a 22 de junho de 2012, cujo tema dos principais é “a economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza”. A Conferência marca ainda os vinte anos de realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Rio-92.

³⁷ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia de bolso, 2010, p. 55.

³⁸ Os valores fundamentais de liberdade, igualdade, solidariedade, tolerância e responsabilidade compartilhada, afirmados na Carta das Nações, foram novamente garantidos e atualizados nos Objetivos, que, de certa forma, representam a função fundamental das Nações Unidas como responsável pelo desenvolvimento e bem-estar dos povos no planeta.

São os ODMs uma série de metas socioeconômicas que as nações integrantes da ONU comprometeram-se a atingir até 2015, abrangendo as áreas de renda, educação, gênero, saúde e meio ambiente. As metas de qualidade de vida das Nações Unidas para o novo milênio constituem-se em oito objetivos propostos cuja finalidade é nada mais do que tornar este mundo um lugar mais pacífico, próspero e justo para o maior número possível de pessoas. E o primeiro objetivo do milênio é justamente o de “acabar com a fome e a miséria” no mundo.

Referido Objetivo tem como meta a redução, pela metade, entre 1990 e 2015, da proporção da população com renda inferior a US\$ 1 dólar PPC por dia.³⁹

As concepções no plano internacional são assim no sentido de que melhorar os níveis de desenvolvimento humano, tendo por objetivo primeiro a redução da pobreza extrema, é a única e verdadeira chave para a criação de condições fundamentais à paz e a segurança internacionais.

3.2 Alcance do significado no ordenamento jurídico-constitucional brasileiro.

A Constituição Federal de 1988, já em seu art. 3º, estipula de plano os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.

Tendo presente que a Constituição de nossa República é uma constituição dirigente, cujos princípios constitucionais fundamentais têm a função, entre outras, de identificação do regime constitucional vigente, fazendo parte da “fórmula política do Estado”⁴⁰, é de perceber que o art. 3º da Constituição constitui também o que Bercovici, fazendo uso da expressão de Pablo Lucas Verdú, chama de “cláusula transformadora” da Constituição.

Segundo Bercovici, a idéia de “cláusula transformadora” tem fundamento no art. 3º da Constituição italiana de 1947⁴¹, bem como no art. 9º, 2 da Constituição espanhola de 1978⁴². Em

³⁹ O dólar PPC é medido pela paridade do poder de compra, uma taxa de câmbio que considera as diferenças de preços entre os países, permitindo comparações internacionais. Desse modo, 1 dólar PPC tem o mesmo poder de compra nos Estados Unidos e nos demais países.

⁴⁰ BERCOVICI, Gilberto. **Op. cit.**, p.36.

⁴¹ Artigo 3º da Constituição italiana: “Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizione personali e sociali.

“È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.”

ambas as Constituições tais cláusulas explicitam o contraste entre uma realidade de desigualdade e a necessidade de eliminá-la. Busca-se atingir a igualdade material por intermédio de leis, vinculando o Estado na promoção de meios capazes de assegurar uma existência digna para todos.

Entre os objetivos fundamentais da Constituição Federal de 1988 está o de erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sócio-regionais. Prescreve o art. 3º, inciso III, da Constituição:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

[...]

III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.

Além da orientação principiológica estabelecida pelo art. 3º da CF/88 outros dispositivos constitucionais dispõem acerca da efetivação de uma igualdade material, destacando-se:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

[...]

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

Vê-se que é competência material comum de todos os entes federados o combate das causas da pobreza, bem como a promoção da integração social dos grupos em situação econômico-social desfavorável.

Bem assim o Capítulo na Constituição referente aos princípios gerais da atividade econômica traz em seu bojo a previsão de redução das desigualdades, afirmando ser finalidade precípua da ordem econômica assegurar a todos uma existência humana digna, pautada nos ditames da justiça social:

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

⁴² Artigo 9º, 2, da Constituição da Espanha: “Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad e y la igualdad del individuo y de los grupos em que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos em la vida política, económica, cultural y social”.

[...]

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

O artigo 203 da Carta Magna, referente a Assistência Social, prevê ainda a garantia de um salário mínimo mensal àqueles que não possuem condições de manter-se por si próprios ou por suas famílias. Restringe-se o benefício, contudo, aos idosos e àqueles que comprovarem deficiência física e mental:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

[...]

V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.⁴³

Do exposto, vislumbra-se que a Constituição de 1988 não limitou-se apenas em prever no artigo referente aos objetivos fundamentais seu ideal de combate à pobreza e à desigualdade. Possui a CF/88 série de normas de inegável cunho inclusivo que possibilitam a formulação e a aplicação de políticas afirmativas no país.

Muito embora se reconheça que a Constituição por si só nada pode realizar, sabe-se que ela, segundo ensinamentos de Konrad Hesse, é capaz de impor *tarefas* e transformar-se em força ativa à medida que essas tarefas sejam realizadas.⁴⁴

Para identificação do alcance do objetivo fundamental em estudo cabe obtemperar o que se deve entender por pobreza em um país marcado por diversidades geográficas, sociais, étnicas e culturais.

O Brasil não é um país pobre, ao contrário, sua economia encontra-se entre as mais ricas do mundo⁴⁵. É um país injusto todavia. Embora relativamente rico, possui muitos pobres. É um país onde “a cidadania dos incluídos é distinta da dos excluídos e, em decorrência, são também

⁴³ Para maiores informações relativas ao Benefício da Prestação Continuada (BPC) ver a Lei nº 8.742/93, alterada pela Lei 12.435/2011.

⁴⁴ *Apud* MADRUGA, Sidney. **Discriminação positiva: Ações afirmativas na realidade brasileira**. Brasília: Brasília Jurídica, 2005, p.126.

⁴⁵ Segundo dados divulgados pelo IBGE em 06 de março de 2012 o PIB brasileiro atingiu a marca dos R\$ 4,143 trilhões.

distintos os direitos, as oportunidades e os horizontes”.⁴⁶ Sabido é que a renda nacional é suficiente para satisfazer plenamente as necessidades mínimas de cada cidadão brasileiro. O que não ocorre, porém.

A desigualdade sócio-econômica que historicamente marca o país atravessou estática o regime militar, os governos democraticamente eleitos, além das diversas crises políticas, econômicas e internacionais.

A velha receita culinária de “crescer o bolo para depois repartir”, com enfoque na perspectiva econômica, como via única de combate à pobreza, não se apresenta, como não se apresentou no passado, o modelo mais viável, uma vez que não resiste à complexidade da realidade brasileira.

Certo é que o crescimento econômico deve ser buscado de forma incessante, mas não deve ser perseguido como um fim em si mesmo. É antes um meio de assegurar real usufruto das benesses por parte da população. Como sugere o Prêmio Nobel de economia, Amartya Sen, o desenvolvimento deve referir-se à melhoria da qualidade de vida que levamos e às liberdades que desfrutamos⁴⁷.

Seguindo o proposto pelos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e albergado pelo Projeto “Brasil sem Miséria”, do Governo Federal, erradicar a pobreza significa reduzir ao extremo o número de pessoas que sobrevivem com menos de 1 dólar por dia. Pobreza extrema seria portanto, em termos de renda, a condição daquele que vive com uma média de 30 dólares por mês, o equivalente a 70 reais mensais.

Seguindo essa linha de raciocínio é que o Programa “Brasil sem miséria”, estipulou ser extremamente pobre no Brasil quem possui renda mensal de até R\$ 70 (setenta reais).⁴⁸

Ocorre que para além do critério da pobreza como baixa percepção de renda, tem-se, e de maneira ainda mais plausível, o critério da pobreza enquanto privação de capacidades. Como aponta Amartya Sen, “a pobreza deve ser vista como privação de capacidades básicas em vez de meramente como baixo nível de renda, que é o critério tradicional de identificação da pobreza.”⁴⁹

⁴⁶ HENRIQUES, Ricardo. **Desigualdade Racial no Brasil: Evolução das condições de vida na década de 90**. Rio de Janeiro: IPEA.

⁴⁷ SEN, Amartya. **Op. cit.**, p. 55.

⁴⁸ De acordo com o Censo 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), estão nesta situação 16,2 milhões de brasileiros.

⁴⁹ SEN, Amartya, **Op. cit.**, p. 120.

A pobreza apresenta-se, sobretudo, e na sua parte mais sensível, como uma questão de inadequação dos meios econômicos da pessoa para a sua realização na sociedade. Por realização entendemos sua expressão como pessoa, seu acontecimento, a possibilidade de efetivo desenvolvimento de sua personalidade.

Assim, por exemplo, uma pessoa que possui metabolismo alto, ou é de grande compleição física, ou ainda sofre de alguma parasitose que absorve seus nutrientes estará em desvantagem quanto à capacidade de realizar-se em relação à outra pessoa que receba a mesma renda, mas que não tenha essas peculiaridades. O mesmo se diga das mulheres grávidas, que demandam mais nutrientes, pessoas doentes, que necessitam de cuidados especiais e de medicamentos, pessoas que habitam bairros ou cidades que requerem gastos elevados com transporte ou segurança, pessoas muito jovens ou muito idosas, que têm necessidades próprias, famílias numerosas e outras circunstâncias que, ainda que temporárias, afetam a capacidade de realização e de exercício de direitos, especialmente em sociedades individualistas onde a solidariedade e a mútua ajuda constituem valores em declínio.

Conforme o Prêmio Nobel de Economia, as dificuldades que alguns grupos de pessoas encontram para “participar da vida da comunidade” estão diretamente relacionadas a demandas por equipamentos que apresentam-se difíceis para esse grupo de pessoas:

A necessidade de participar da vida de uma comunidade pode induzir demandas por equipamentos modernos (televisores, videocassetes, automóveis, etc.), e isso impõe exigências severas a uma pessoa relativamente pobre em um país rico mesmo quando ela possui um nível de renda mais elevado em comparação com o dos habitantes de países menos opulentos.⁵⁰

Sen enfatiza, todavia, que embora diversas conceitualmente as noções de pobreza como baixo nível de renda e pobreza como inadequação de capacidade, as duas perspectivas não deixam de estar vinculadas, uma vez que a renda é meio importantíssimo para obtenção de capacidades. Maiores capacidades, por sua vez, tenderiam, em geral, a aumentar o potencial de uma pessoa para ser mais produtiva e auferir renda.⁵¹

Pobreza e desigualdade, assim, apesar de serem confundidas em diversos momentos, são dimensões radicalmente distintas e solicitam, portanto, soluções diferenciadas.

A pobreza, entendida neste contexto como pobreza extrema, e pautando-se no critério renda, situa-se no âmbito daqueles que possuem renda inferior ao patamar estipulado pelas Nações

⁵⁰ SEN. **Op. cit.**, p.123.

⁵¹ SEN. **Op. cit.**, p.124.

Unidas, consistente em 30 dólares mensais. É a situação mais gritante, para a qual a Constituição de 1988, tendo em vista seu aspecto mais aviltante, utilizou o verbo “erradicar”.

Desigualdade vai além e encontra-se relacionada ao critério proposto por Amartya Sen, segundo o qual ainda que o indivíduo possua bens necessários para sua subsistência, encontra-se em situação de desnível face aos demais membros da mesma comunidade.

O alcance do significado do objetivo fundamental de erradicação da pobreza e redução das desigualdades no ordenamento jurídico-constitucional brasileiro passa necessariamente, ao que nos parece, também pelo entendimento das circunstâncias que levaram o país ao quadros de desigualdade e marginalização no qual boa parte de sua população se encontra.

3.3 Determinantes históricas que implicam a desigualdade sócio-econômica no Brasil.

Não se pretende no presente tópico esgotar as causas da pobreza no Brasil, mesmo porque temática que comporta nuances infinitas. Tocou-nos, todavia, perscrutar suas causas mais patentes, o que fazemos a mero título argumentativo.

Inolvidável se faz o fato de que os países periféricos, outrora meras colônias, ainda hoje arcam com as consequências deixadas pelas potências colonizadoras, que, ao se deixarem levar tão somente pelos próprios interesses deixaram, na maioria dos casos, uma situação econômica extremamente vulnerável.

As determinantes históricas que implicam a vergonhosa desigualdade sócio-econômica no Brasil apresentam-se assim como remontantes aos períodos mais iniciais de colonização, agravando-se nos período pós-abolicionista e de pseudo-industrialização.

Conforme Sérgio Buarque de Holanda⁵²:

A tentativa de implantação da cultura européia em extenso território, dotado de condições naturais, se não adversas, largamente estranhas à sua tradição milenar, é, nas origens da sociedade brasileira, o fato dominante e mais rico de consequências. Trazendo de países distantes nossas formas de convívio, nossas instituições, nossas idéias, e timbrando em manter tudo isso em ambiente muitas vezes desfavorável e hostil, somos ainda hoje uns desterrados em nossa terra. Podemos construir obras excelentes, enriquecer nossa humanidade de aspectos novos e imprevistos, elevar à perfeição o tipo de civilização que representamos: o certo é que todo fruto de nosso trabalho ou de nossa preguiça parece participar de um sistema de evolução próprio de outro clima e de outra paisagem.

⁵² HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. Cia das Letras, São Paulo: 1998, p. 31.

Compartilhando do mesmo entendimento, parece-nos que tentou-se no Brasil forjar uma sociedade nos moldes daquela já existente além-mar, na Península Ibérica, conjugando para tanto os elementos novos aqui encontrados e trazidos: o índio e o negro.

Tal formatação, todavia, não se daria sem o caráter excludente que marcou nossos anos (séculos) de colonização. Tentou-se reproduzir no Brasil o mesmo sistema econômico de produção existente no continente europeu para tanto fazendo uso da força de trabalho e da vida de seres humanos totalmente alheios àquele modo de produção.

Com a abolição da escravatura e a vinda de imigrantes europeus para ocupar os postos de trabalho dos outrora escravos, o caráter excludente do sistema liberal burguês aqui implantado permaneceu.

Há quem diga que a abolição da escravatura nunca ocorreu verdadeiramente no Brasil.⁵³ E é de se pensar que tal afirmativa muito provavelmente é verdadeira. Afinal, libertaram-se pessoas do julgo de um sistema opressor para submeterem-nas a outro. Esse tão cruel quanto o primeiro.

Como falar em abolição da escravidão se seres humanos foram relegados a morar de qualquer modo, a não ter estudos, trabalho, condições dignas de vida? Ficou-se livre assim para morar na favela, para ser analfabeto, para não ter emprego ou ter um sub-emprego. Livre para o tráfico, para morar na rua, para ser marginalizado. Livre para ser excluído de um sistema que não o participa do produto do trabalho para o qual seus antepassados deram o sangue e a vida e para o qual muitos ainda contribuem e não usufruem sequer de um décimo.

O Welfare State⁵⁴, ou estado de bem-estar social, quando se fala do Brasil, resta assim não estendido a todos os cidadãos brasileiros, mas permanece restrito a parcelas da população que historicamente detêm o controle político e econômico do país.

⁵³ Segundo o economista Marcelo Neri, Chefe do Centro de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas – RJ, só agora o Brasil está saindo do século XIX. “É uma abolição da escravatura retardada, saindo de um país muito desigual muito rápido, mas recuperando um atraso grande.” (NERI, Marcelo; CINTRA, Luiz Antonio. Resgate histórico. **Revista Carta Capital**. ed. 680, São Paulo: Janeiro, 2012, p 32-34).

⁵⁴ Também conhecido como Estado-providência, é o tipo de organização que coloca o Estado como agente da promoção social e organizador da economia. Nesta orientação, o Estado é o agente regulamentador de toda vida e saúde social, política e econômica do país em parceria com sindicatos e empresas privadas, em níveis diferentes, de acordo com o país em questão. Cabe ao Estado garantir serviços públicos e proteção à população. Esta forma de organização político-social, que se originou na Grande Depressão se desenvolveu ainda mais com a ampliação do conceito de cidadania, com o fim dos governos totalitários na Europa Ocidental, com a hegemonia dos governos sociais-democratas e, secundariamente, das correntes euro-comunistas com base na concepção de que existem

O crescimento da chamada classe média apresenta-se como progresso na medida em que demonstra que mais e mais pessoas estão saindo do círculo de extrema pobreza e miséria absoluta e adentrando assim no universo do consumo, não significa, todavia, que as históricas condições de desigualdades sociais no país estão superadas.

Os índices de miserabilidade persistentes não nos deixam esquecer, todavia, que ainda muitos restringem-se à luta pela sobrevivência, luta essa que sem o amparo estatal resta inócua e perdida.

Nesse sentido, as ações afirmativas se apresentam como ferramenta que, ainda que tardia, vem realizar a verdadeira abolição ainda não de todo consumada.

Para Amartya Sen as pessoas nunca serão totalmente livres enquanto não tiverem asseguradas suas garantias mínimas de qualidade de vida. Segundo o Professor,

uma abordagem de justiça que se concentra em liberdades substantivas inescapavelmente enfoca a condição de agente e o juízo dos indivíduos; eles não podem ser vistos meramente como pacientes a quem o processo de desenvolvimento concederá direitos. Adultos responsáveis têm de ser incumbidos de seu próprio bem estar; cabe a eles decidir como usar suas capacidades. Mas, as capacidades que uma pessoa realmente possui (e não apenas desfruta em teoria) dependem da natureza das disposições sociais, as quais podem ser cruciais para as liberdades individuais. E dessa responsabilidade o Estado e a sociedade não podem escapar.⁵⁵

Ao que nos parece, erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais no Brasil consiste, no primeiro caso, em reduzir ao máximo o número daqueles que auferem renda inferior a R\$ 70,00 (setenta) reais mensais, e, no segundo, propiciar mecanismos de equiparação àqueles que embora não enquadrados no critério de miserabilidade, não usufruem de bem-estar a nível satisfatório.

Bem conhecido é que não vale remediar um problema que tem suas raízes longínquas apenas com medidas de curto alcance. Justamente por ser secular é que a questão da pobreza e da desigualdade no Brasil reclama a implementação de políticas públicas de longo alcance, capazes de

direitos sociais indissociáveis à existência de qualquer cidadão. Pelos princípios do Estado de bem-estar social, todo o indivíduo teria o direito, desde o nascimento até a morte, a um conjunto de bens e serviços que deveriam ter seu fornecimento garantido seja diretamente através do Estado ou indiretamente, mediante seu poder de regulamentação sobre a sociedade civil. Esses direitos incluiriam a educação em todos os níveis, a assistência médica gratuita, o auxílio ao desempregado, a garantia de uma renda mínima, recursos adicionais para a criação dos filhos. Sua origem é atribuída ao pensamento keynesiano e surgiu como resposta para o que se vivia na Europa. É um sistema em crise atualmente, mas que pautou toda a segunda metade do século XX.

⁵⁵ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras. 2010, p. 326.

equacionar o problema de maneira duradoura. Muito mais que a miséria, a desigualdade reclama medidas paulatinas e de longo prazo.

Não se pode jamais conceber que a mera redistribuição de renda ou política de cotas, por exemplo, será capaz de resolver definitivamente a questão da pobreza e exclusão no Brasil. São medidas extremamente relevantes no que se refere à preocupação em assegurar, por ora, a inclusão daqueles historicamente excluídos. Todavia, enquanto não acompanhadas das medidas realmente capazes de assegurar a continuidade e efetividade do processo de inclusão, serão sempre paliativos, a desaguar no mesmo mar de ineficiência.

Segundo Gilberto Freyre, certo caráter dúbio, ineficaz, indolente, já se podia vislumbrar no próprio caráter dos colonizadores:

O caráter português – comparação do mesmo Bell – é como um rio que vai correndo muito calmo e de repente se precipita em quedas de água: daí passar do “fatalismo” a “rompantes de esforço heróico”; da “apatia” a “explosões de energia na vida particular e a revoluções na vida pública”; da “docilidade” a ímpetos de arrogância e crueldade”; da “indiferença” a “fugitivos entusiasmo”, “amor ao progresso”, “dynamismo”... É um caráter todo de arrojados súbitos que entre um ímpeto e outro se compraz em certa indolência voluptuosa muito oriental, na saudade, no fado, no lausperene. “Místicos e poéticos” - são ainda os portugueses segundo Bell (o inglês que depois de Beckford melhor tem sentido e compreendido a gente e a vida de Portugal) 'com intervalos de intenso utilitarismo [...] caindo dos sonhos vãos numa verdadeira volúpia de proveito imediato; das alturas da alegria na tristeza, no desespero, no suicídio; da vaidade no pessimismo[...]alternando a indolência com o amor da aventura e do esporte.'

O que se sente em todo esse desadorno de antagonismo são as duas culturas, a européia e a africana, a católica e a maometana, a dinâmica e a fatalista encontrando-se no português, fazendo dele, de sua vida, de sua moral, de sua economia, de sua arte um regime de influências que se alternam, se equilibram ou se hostilizam. Tomando em conta tais antagonismos de cultura, a flexibilidade, a indecisão, o equilíbrio ou a desarmonia deles resultante, é que bem se compreende o especialíssimo caráter que tomou a colonização do Brasil, a formação *sui generis* da sociedade brasileira, igualmente equilibrada nos seus começos e ainda hoje sobre antagonismos.⁵⁶

4 DESAFIOS À EFETIVAÇÃO DO OBJETIVO FUNDAMENTAL DE ERRADICAÇÃO DA POBREZA.

Para análise dos inúmeros desafios ao objetivo fundamental em estudo optou-se passar pelo entendimento da relação entre subdesenvolvimento e desigualdade e pela análise do papel do Estado e suas esferas de Poder.

4.1 A relação entre o conceito de subdesenvolvimento e a desigual repartição de renda.

A relação entre os conceitos de subdesenvolvimento e desigual repartição de renda pode ser verificada com base nos recentes critérios de determinação de desenvolvimento dos países,

⁵⁶ FREYRE, Gilberto. **Casa Grande e Senzala**. Global Editora. São Paulo:2003, p. 69.

onde o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH e o bem estar geral das pessoas é mais relevante que a simples contagem do Produto Interno Bruto e sua “distribuição” per capita.

Apesar de possuir grande número de pessoas pobres, o Brasil não é um país pobre. Ao menos não dos mais pobres. A economia brasileira encontra-se entre as mais ricas do mundo. A superação dos quadros de injustiça social, todavia, parece ser o entrave que leva o Brasil a permanecer entre as nações ditas em desenvolvimento.

Conforme o Coeficiente de Gini⁵⁷, que indica o grau de desigualdade dos países, o Brasil possui um índice de 0,543 pontos. Índice que está entre os mais altos do mundo, segundo dados da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal).

As desigualdades sociais espalhadas por todo o país refletem a posição intermediária ocupada pelo Brasil no *ranking* de países conforme o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

Segundo dados do Relatório do Desenvolvimento Humano 2011⁵⁸, divulgado pelo PNUD, o Brasil ocupa a 84ª posição entre 187 países avaliados. Isso significa que ainda há muitas dificuldades a serem superadas nas áreas de educação, saúde, assistência social, distribuição de renda e emprego.

Ao que nos parece, enquanto houver dois “Brasis”, o do rico e o do pobre, o “Brasil Suécia” e o “Brasil Etiópia”, a classificação do país no *ranking* do IDH será sempre insatisfatória.

Do ponto de vista estrutural e reconhecendo a desigualdade como principal fator de explicação do subdesenvolvimento do país, outra saída não se aponta que conceber programas tanto de natureza compensatória com elevada focalização para enfrentar o horizonte de curto prazo, quanto programas redistributivos estruturais, direcionados sobretudo para uma intensa redistribuição de ativos.

Redistribuição de terra, acesso a um sistema público de saúde satisfatório e de educação universal de qualidade apresentam-se como os pilares de uma política estrutural de desenvolvimento a partir da redução da desigualdade.

Desse modo, redistribuir a renda e a riqueza no Brasil, aliada a investimentos maciços e direcionados no que se refere aos serviços essenciais de base, emerge como elemento

⁵⁷ Medida de desigualdade desenvolvida pelo estatístico italiano Corrado Gini e utilizada para calcular a desigualdade de distribuição de renda. Consiste em um número entre 0 e 1, onde 0 corresponde à completa igualdade de renda (onde todos têm a mesma renda) e 1 corresponde à completa desigualdade (onde uma pessoa tem toda a renda, e as demais nada têm). Quanto menor o índice, melhor a distribuição, portanto.

⁵⁸ Disponível em: http://www.pnud.org.br/pobreza_desigualdade/reportagens/index.php?id01=3837&lay=pde. Acesso em 7 de junho de 2012.

central para erradicar a pobreza, reduzir as desigualdades e criar as bases sólidas para o pleno desenvolvimento.

4.2 A importância da intervenção do Estado brasileiro na consecução do objetivo de erradicação da pobreza e diminuição das desigualdades sócio-econômicas.

No alvorecer de um novo Estado brasileiro, Democrático de Direito, necessária se fez, para estruturá-lo, a elaboração de uma nova Constituição, condizente com os ditames do modelo de Estado escolhido e com os anseios do povo que a legitimava.

Foi chamada Constituição Cidadã devido ao seu indelével caráter democrático e inescusável compromisso com o aspecto social, inaugurando a ordem constitucional mais comprometida com a tutela dos direitos fundamentais de toda a história do constitucionalismo brasileiro.⁵⁹

O art. 1º coloca como fundamentos da República a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho, bem como o art. 3º impõe como objetivos fundamentais “construir uma sociedade livre, justa e solidária” e “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”, além de trazer o art. 4º a “prevalência dos direitos humanos” como princípio nas relações internacionais.

Conforme lição de Ricardo Lobo Torres, “os direitos fundamentais, assegurados na Constituição, ao revés de limite, são, quanto aos serviços públicos, o fundamento e a razão de ser destes.”⁶⁰

Ao adimplir os direitos prestacionais, o Estado brasileiro não somente cumpre o papel que lhe foi outorgado pela Carta de 1988. Está, ainda, em última instância, dando condições para a participação ativa e equilibrada dos indivíduos no processo político, de forma que sejam capazes de assegurar cada vez mais seus direitos.

⁵⁹ A vocação protecionista da Constituição Federal de 1988 evidencia-se já no Preâmbulo, onde se percebe o compromisso axiológico com os “direitos sociais e individuais”, cujo exercício está o Estado Democrático “destinado a assegurar”.

⁶⁰ *Apud* TORRES, Silvia Faber. Direitos prestacionais, reserva do possível e ponderação : breves considerações e críticas. In: **Direitos Fundamentais: Estudos em homenagem ao Professor Ricardo Lobo Torres**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 776.

Segundo o Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio 2007⁶¹, feito com apoio do PNUD, o Brasil já cumpriu o objetivo de reduzir pela metade o número de pessoas vivendo em extrema pobreza até 2015. O índice caiu de 8,8% da população em 1990 para 4,2% em 2005. Mesmo assim, 7,5 milhões de brasileiros ainda tinham renda domiciliar inferior a US\$ 1 dólar por dia até 2005.

A queda da pobreza extrema é um efeito da redução dos juros desde 2004, da expansão de políticas como o Bolsa Família e do aumento real do salário mínimo, que ampliou também o piso da Previdência e do Benefício de Prestação Continuada. Segundo o estudo, a diminuição da porcentagem de pobreza extrema no Brasil foi acompanhada da redução das desigualdades em vários níveis. A pobreza caiu mais entre os pretos e pardos do que entre os brancos, por exemplo.⁶²

A redução da pobreza foi maior ainda na zona rural. Em 1990, a proporção de pessoas extremamente pobres nessas regiões era mais que quatro vezes superior à das áreas urbanas. Em 2005, essa disparidade caiu para cerca de três vezes. Segundo o relatório, essa diferença é decorrência, principalmente, dos benefícios da previdência rural, dos programas de transferências de renda e do crédito agrícola oferecido por meio do Programa de Apoio à Agricultura Familiar (PRONAF). Porém, em 2005, a proporção de pessoas residentes no campo que vivia na pobreza extrema era 7,9 pontos percentuais superior à verificada nas áreas urbanas.

No Nordeste também houve um declínio maior da miséria. A redução da diferença das taxas de pobreza extrema entre a região e o Sudeste foi de 59%. Em 1993, era de 18,2 pontos percentuais, e em 2005, 7,5 pontos.

⁶¹ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: relatório nacional de acompanhamento/coordenação**. Brasília: Ipea: MP, SPI, 2007.

⁶² Em 1993, 15% dos negros viviam em situação de pobreza extrema e, em 2005, a porcentagem caiu para 6%. No mesmo período, os números recuaram de 4,9% para 2,5% entre os brancos. Apesar dos avanços, a miséria ainda atinge mais os negros. Em 2005, os brancos representavam 88,4% do topo da pirâmide brasileira e 26,5% do décimo mais pobre. Já os negros eram 73,5% dos mais pobres e apenas 11,6% dos mais ricos.

O Brasil está diminuindo a extrema pobreza em um ritmo quase duas vezes maior que a pobreza, como indica uma análise de dois relatórios que acompanham o desempenho do país nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.⁶³

Ainda segundo o Relatório grande parte da redução das desigualdades é consequência direta dos programas sociais lançados pelo Governo.

O Bolsa Família de Lula permitiu articular uma gama de iniciativas fragmentadas para educação, saúde, combate à fome, em um único programa com foco nos grupos sociais mais pobres do país.

Conforme o estudo, diferentes programas nacionais atingiram diferentes grupos da população. Entre os extremamente pobres, o Bolsa Família foi fundamental. Em relação aos pobres, o aumento do salário mínimo e a Previdência Social. Para os que estão um pouco acima dessa linha, a expansão na educação, que permitiu acesso a escolas e universidades e a consequente inserção dos jovens no mercado de trabalho.

Como prioridade do Governo Dilma lançou-se em 2011 o programa “Brasil sem Miséria”, direcionado a brasileiros cuja renda mensal é de até R\$ 70,00 (setenta reais) por pessoa. É um programa que congrega a transferência de renda já estabelecida pelo Bolsa Família ao acesso a serviços públicos nas áreas de educação, saúde, assistência social, saneamento, energia elétrica e inclusão produtiva.

É basicamente um conjunto de ações que envolvem a criação de novos programas e a ampliação dos já existentes, em parceria com estados, municípios, empresas públicas e privadas e organizações da sociedade civil, no qual o governo federal quer incluir a população mais pobre nas oportunidades geradas pelo forte crescimento econômico brasileiro.

Ainda no Governo de Fernando Henrique Cardoso foi promulgada a Emenda Constitucional nº 31, de 14 de dezembro de 2000, que instituiu, para vigorar até o ano de 2010, no âmbito do Poder Executivo Federal, o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, o qual foi regulado pela Lei Complementar nº 111.

O objetivo do Fundo era basicamente viabilizar o acesso a níveis dignos de subsistência, cujos recursos, conforme o art. 79 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (incluído pela EC nº31/00) haveriam de ser aplicados em ações suplementares de nutrição,

⁶³ Segundo dados divulgados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o Brasil encontra-se diante da oportunidade histórica de praticamente erradicar a pobreza extrema até 2015. Porém, para isso acontecer, o país precisa manter a queda anual de 2,1% da taxa nacional de pobreza extrema, obtida nos últimos cinco anos.

habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social voltados para melhoria da qualidade de vida.

Importa observar assim que os programas nacionais de redistribuição de renda no Brasil datam muito antes do Governo Dilma. Têm eles suas bases ainda no Governo neoliberal de Fernando Henrique Cardoso, com o Bolsa Escola (Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001), cuja continuidade e implementação deu-se no Governo Lula, com o Bolsa Família (Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004).

O diferencial na continuidade desses projetos é que aliam a redistribuição de renda a condicionalidades de educação e saúde: frequência regular das crianças à escola e participação em programas de orientação nutricional e de assistência preventiva à saúde. A qualidade do ensino público basilar brasileiro e da prestação médica, todavia, é o ponto a se questionar.

Importa perceber que o Estado embora seja o principal condutor do processo de desenvolvimento não precisa ser o único. Pelo contrário, quanto mais agentes participarem do processo, melhor.

Nesse sentido, importantíssimo o papel desenvolvido por outros entes.

Portanto, a pergunta é até onde e qual o melhor modo de promoverem os direitos sociais e a assistência social prevista na Constituição Federal brasileira?

Nosso argumento é que este é um papel essencialmente do Estado, como é típico do modelo *welfarista*, e mais especificamente é tarefa do Poder Executivo, mediante políticas públicas racionais e eficientes que levem a sério o gasto público (que inclusive poderá ser aprioristicamente controlado, via orçamento, pelo Ministério Público, pelas organizações sociais, etc).⁶⁴

O desafio parece ser assim o de conjugar os esforços do Estado, da iniciativa privada e do terceiro setor, ainda que sob a égide estatal, para, por intermédio desses três atores, atingir a “coprodução do bem público.”⁶⁵

A intervenção do Estado brasileiro na concretização do objetivo fundamental de erradicação da pobreza e diminuição das desigualdades econômicas apresenta-se assim como medida inarredável tendo em vista ainda os crescentes interesses internos e externos de aumento e acumulação de capitais, que, por sua natureza, vão na contramão das medidas organizadoras da sociedade consistentes na redução de desigualdades.

4.3 Análise do tema à luz da Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

⁶⁴ TIMM, *Op. cit.*, p. 62.

⁶⁵ Cf. HEIDEMANN, Franciso G. citado por OLIVEIRA, Rafael. *Op. cit.*, p. 256.

Consoante Eduardo Garcia de Enterria, citado por Gustavo Binebojm, o controle jurisdicional da constitucionalidade das leis é considerado, ao lado da forma federativa de Estado, a mais importante contribuição do constitucionalismo norte-americano às democracias ocidentais.⁶⁶

No Brasil, o controle de constitucionalidade das leis e atos do poder Executivo é realizado em caráter abstrato e concreto pelo Supremo Tribunal Federal, cujas decisões, com o passar dos anos têm revelado conteúdo paradigmático.

A ingerência do Estado brasileiro no que concerne à efetivação do objetivo fundamental de erradicação da pobreza e redução das desigualdades não é só prerrogativa (ou antes dever) dos Poderes Executivo e Legislativo, é tarefa que compete também ao Poder Judiciário.

Outra não é a posição do Supremo Tribunal Federal quando em despacho monocrático da lavra do Ministro Celso de Mello na ADPF 45, dispôs acerca da legitimidade do Poder Judiciário no que se refere a implementação de políticas públicas:

EMENTA: ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. A QUESTÃO DA LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DO CONTROLE E DA INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO EM TEMA DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, QUANDO CONFIGURADA HIPÓTESE DE ABUSIVIDADE GOVERNAMENTAL. DIMENSÃO POLÍTICA DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL ATRIBUÍDA AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. INOPONIBILIDADE DO ARBÍTRIO ESTATAL À EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS, ECONÔMICOS E CULTURAIS. CARÁTER RELATIVO DA LIBERDADE DE CONFORMAÇÃO DO LEGISLADOR. CONSIDERAÇÕES EM TORNO DA CLÁUSULA DA “RESERVA DO POSSÍVEL”. NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO, EM FAVOR DOS INDIVÍDUOS, DA INTEGRIDADE E DA INTANGIBILIDADE DO NÚCLEO CONSUBSTANCIADOR DO “MÍNIMO EXISTENCIAL”. VIABILIDADE INSTRUMENTAL DA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO NO PROCESSO DE CONCRETIZAÇÃO DAS LIBERDADES POSITIVAS (DIREITOS CONSTITUCIONAIS DE SEGUNDA GERAÇÃO). DECISÃO: Trata-se de argüição de descumprimento de preceito fundamental promovida contra veto, que, emanado do Senhor Presidente da República, incidiu sobre o § 2º do art. 55 (posteriormente renumerado para art. 59), de proposição legislativa que se converteu na Lei nº 10.707/2003 (LDO), destinada a fixar as diretrizes pertinentes à elaboração da lei orçamentária anual de 2004. O dispositivo vetado possui o seguinte conteúdo material: “§ 2º Para efeito do inciso II do caput deste artigo, consideram-se ações e serviços públicos de saúde a totalidade das dotações do Ministério da Saúde, deduzidos os encargos previdenciários da União, os serviços da dívida e a parcela das despesas do Ministério financiada com recursos do Fundo de Combate à Erradicação da Pobreza.” O autor da presente ação constitucional sustenta que o veto presidencial importou em desrespeito a preceito fundamental decorrente da EC 29/2000, que foi promulgada para garantir recursos financeiros mínimos a serem aplicados nas ações e serviços públicos de saúde. Requisitei, ao Senhor Presidente da República, informações que por ele foram prestadas a fls. 93/144. Vale referir que o Senhor Presidente da República, logo após o veto parcial ora questionado nesta sede processual, veio a remeter, ao Congresso Nacional, projeto de lei, que, transformado na Lei nº 10.777/2003, restaurou, em sua integralidade, o § 2º do art. 59 da Lei nº 10.707/2003 (LDO), dele fazendo constar a mesma norma sobre a qual incidira o veto executivo. Em virtude da mencionada iniciativa presidencial, que deu causa à instauração do concernente processo legislativo, sobreveio a edição da já referida Lei nº 10.777, de 24/11/2003, cujo art. 1º - modificando a própria Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei nº 10.707/2003) – supriu a

⁶⁶ BINEBOJM, Gustavo. **Op. cit.**, p. 25.

omissão motivadora do ajuizamento da presente ação constitucional. Com o advento da mencionada Lei nº 10.777/2003, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, editada para reger a elaboração da lei orçamentária de 2004, passou a ter, no ponto concernente à questionada omissão normativa, o seguinte conteúdo material: “Art. 1º O art. 59 da lei nº 10.707, de 30 de julho de 2003, passa a vigorar acrescido dos seguintes parágrafos: ‘Art.59...§ 3º Para os efeitos do inciso II do caput deste artigo, consideram-se ações e serviços públicos de saúde a totalidade das dotações do Ministério da Saúde, deduzidos os encargos previdenciários da União, os serviços da dívida e a parcela das despesas do Ministério financiada com recursos do Fundo de Combate à Erradicação da Pobreza. § 4º A demonstração da observância do limite mínimo previsto no § 3º deste artigo dar-se-á no encerramento do exercício financeiro de 2004.’ (NR).” (grifei) Cabe registrar, por necessário, que a regra legal resultante da edição da Lei nº 10.777/2003, ora em pleno vigor, reproduz, essencialmente, em seu conteúdo, o preceito, que, constante do § 2º do art. 59 da Lei nº 10.707/2003 (LDO), veio a ser vetado pelo Senhor Presidente da República (fls. 23v.). Impende assinalar que a regra legal em questão – que culminou por colmatar a própria omissão normativa alegadamente descumpridora de preceito fundamental – entrou em vigor em 2003, para orientar, ainda em tempo oportuno, a elaboração da lei orçamentária anual pertinente ao exercício financeiro de 2004. Conclui-se, desse modo, que o objetivo perseguido na presente sede processual foi inteiramente alcançado com a edição da Lei nº 10.777, de 24/11/2003, promulgada com a finalidade específica de conferir efetividade à EC 29/2000, concebida para garantir, em bases adequadas – e sempre em benefício da população deste País – recursos financeiros mínimos a serem necessariamente aplicados nas ações e serviços públicos de saúde. Não obstante a superveniência desse fato juridicamente relevante, capaz de fazer instaurar situação de prejudicialidade da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, não posso deixar de reconhecer que a ação constitucional em referência, considerado o contexto em exame, qualifica-se como instrumento idôneo e apto a viabilizar a concretização de políticas públicas, quando, previstas no texto da Carta Política, tal como sucede no caso (EC 29/2000), venham a ser descumpridas, total ou parcialmente, pelas instâncias governamentais destinatárias do comando inscrito na própria Constituição da República. Essa eminente atribuição conferida ao Supremo Tribunal Federal põe em evidência, de modo particularmente expressivo, a dimensão política da jurisdição constitucional conferida a esta Corte, que não pode demitir-se do gravíssimo encargo de tornar efetivos os direitos econômicos, sociais e culturais – que se identificam, enquanto direitos de segunda geração, com as liberdades positivas, reais ou concretas (RTJ 164/158-161, Rel. Min. CELSO DE MELLO) -, sob pena de o Poder Público, por violação positiva ou negativa da Constituição, comprometer, de modo inaceitável, a integridade da própria ordem constitucional: “**DESRESPEITO À CONSTITUIÇÃO - MODALIDADES DE COMPORTAMENTOS INCONSTITUCIONAIS DO PODER PÚBLICO.** - O desrespeito à Constituição tanto pode ocorrer mediante ação estatal quanto mediante inércia governamental. A situação de inconstitucionalidade pode derivar de um comportamento ativo do Poder Público, que age ou edita normas em desacordo com o que dispõe a Constituição, ofendendo-lhe, assim, os preceitos e os princípios que nela se acham consignados. Essa conduta estatal, que importa em um facere (atuação positiva), gera a inconstitucionalidade por ação. Se o Estado deixar de adotar as medidas necessárias à realização concreta dos preceitos da Constituição, em ordem a torná-los efetivos, operantes e exequíveis, abstendo-se, em consequência, de cumprir o dever de prestação que a Constituição lhe impôs, incidirá em violação negativa do texto constitucional. Desse non facere ou non praestare, resultará a inconstitucionalidade por omissão, que pode ser total, quando é nenhuma a providência adotada, ou parcial, quando é insuficiente a medida efetivada pelo Poder Público. A omissão do Estado - que deixa de cumprir, em maior ou em menor extensão, a imposição ditada pelo texto constitucional - qualifica-se como comportamento revestido da maior gravidade político-jurídica, eis que, mediante inércia, o Poder Público também desrespeita a Constituição, também ofende direitos que nela se fundam e também impede, por ausência de medidas concretizadoras, a própria aplicabilidade dos postulados e princípios da Lei Fundamental.” (RTJ 185/794-796, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno) É certo que não se inclui, ordinariamente, no âmbito das funções institucionais do Poder Judiciário - e nas desta Suprema Corte, em especial - a atribuição de formular e de implementar políticas públicas (JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, “Os Direitos Fundamentais na Constituição

Portuguesa de 1976”, p. 207, item n. 05, 1987, Almedina, Coimbra), pois, nesse domínio, o encargo reside, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo. Tal incumbência, no entanto, embora em bases excepcionais, poderá atribuir-se ao Poder Judiciário, se e quando os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem, vierem a comprometer, com tal comportamento, a eficácia e a integridade de direitos individuais e/ou coletivos impregnados de estatura constitucional, ainda que derivados de cláusulas revestidas de conteúdo programático. Cabe assinalar, presente esse contexto – consoante já proclamou esta Suprema Corte – que o caráter programático das regras inscritas no texto da Carta Política “não pode converter-se em promessa constitucional inconseqüente, sob pena de o Poder Público, fraudando justas expectativas nele depositadas pela coletividade, substituir, de maneira ilegítima, o cumprimento de seu impostergável dever, por um gesto irresponsável de infidelidade governamental ao que determina a própria Lei Fundamental do Estado” (RTJ 175/1212-1213, Rel. Min. CELSO DE MELLO). Não deixo de conferir, no entanto, assentadas tais premissas, significativo relevo ao tema pertinente à “reserva do possível” (STEPHEN HOLMES/CASS R. SUNSTEIN, “The Cost of Rights”, 1999, Norton, New York), notadamente em sede de efetivação e implementação (sempre onerosas) dos direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais), cujo adimplemento, pelo Poder Público, impõe e exige, deste, prestações estatais positivas concretizadoras de tais prerrogativas individuais e/ou coletivas. É que a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais – além de caracterizar-se pela gradualidade de seu processo de concretização – depende, em grande medida, de um inescapável vínculo financeiro subordinado às possibilidades orçamentárias do Estado, de tal modo que, comprovada, objetivamente, a incapacidade econômico-financeira da pessoa estatal, desta não se poderá razoavelmente exigir, considerada a limitação material referida, a imediata efetivação do comando fundado no texto da Carta Política. Não se mostrará lícito, no entanto, ao Poder Público, em tal hipótese – mediante indevida manipulação de sua atividade financeira e/ou político-administrativa – criar obstáculo artificial que revele o ilegítimo, arbitrário e censurável propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar o estabelecimento e a preservação, em favor da pessoa e dos cidadãos, de condições materiais mínimas de existência. Cumpre advertir, desse modo, que a cláusula da “reserva do possível” – ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível – não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade. Daí a correta ponderação de ANA PAULA DE BARCELLOS (“A Eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais”, p. 245-246, 2002, Renovar): “Em resumo: a limitação de recursos existe e é uma contingência que não se pode ignorar. O intérprete deverá levá-la em conta ao afirmar que algum bem pode ser exigido judicialmente, assim como o magistrado, ao determinar seu fornecimento pelo Estado. Por outro lado, não se pode esquecer que a finalidade do Estado ao obter recursos, para, em seguida, gastá-los sob a forma de obras, prestação de serviços, ou qualquer outra política pública, é exatamente realizar os objetivos fundamentais da Constituição. A meta central das Constituições modernas, e da Carta de 1988 em particular, pode ser resumida, como já exposto, na promoção do bem-estar do homem, cujo ponto de partida está em assegurar as condições de sua própria dignidade, que inclui, além da proteção dos direitos individuais, condições materiais mínimas de existência. Ao apurar os elementos fundamentais dessa dignidade (o mínimo existencial), estar-se-ão estabelecendo exatamente os alvos prioritários dos gastos públicos. Apenas depois de atingi-los é que se poderá discutir, relativamente aos recursos remanescentes, em que outros projetos se deverá investir. O mínimo existencial, como se vê, associado ao estabelecimento de prioridades orçamentárias, é capaz de conviver produtivamente com a reserva do possível.” (grifei) Vê-se, pois, que os condicionamentos impostos, pela cláusula da “reserva do possível”, ao processo de concretização dos direitos de segunda geração - de implantação sempre onerosa -, traduzem-se em um binômio que compreende, de um lado, (1) a razoabilidade da pretensão individual/social deduzida em face do Poder Público e, de outro, (2) a existência de disponibilidade financeira do Estado para tornar efetivas as prestações positivas dele reclamadas. Desnecessário acentuar-se, considerado o encargo governamental de tornar efetiva a aplicação dos direitos econômicos, sociais e culturais, que os elementos componentes do mencionado binômio (razoabilidade da pretensão +

disponibilidade financeira do Estado) devem configurar-se de modo afirmativo e em situação de cumulativa ocorrência, pois, ausente qualquer desses elementos, descaracterizar-se-á a possibilidade estatal de realização prática de tais direitos. Não obstante a formulação e a execução de políticas públicas dependam de opções políticas a cargo daqueles que, por delegação popular, receberam investidura em mandato eletivo, cumpre reconhecer que não se revela absoluta, nesse domínio, a liberdade de conformação do legislador, nem a de atuação do Poder Executivo. É que, se tais Poderes do Estado agirem de modo irrazoável ou procederem com a clara intenção de neutralizar, comprometendo-a, a eficácia dos direitos sociais, econômicos e culturais, afetando, como decorrência causal de uma injustificável inércia estatal ou de um abusivo comportamento governamental, aquele núcleo intangível consubstanciador de um conjunto irredutível de condições mínimas necessárias a uma existência digna e essenciais à própria sobrevivência do indivíduo, aí, então, justificar-se-á, como precedentemente já enfatizado - e até mesmo por razões fundadas em um imperativo ético-jurídico -, a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário, em ordem a viabilizar, a todos, o acesso aos bens cuja fruição lhes haja sido injustamente recusada pelo Estado. Extremamente pertinentes, a tal propósito, as observações de ANDREAS JOACHIM KRELL (“Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha”, p. 22-23, 2002, Fabris): “A constituição confere ao legislador uma margem substancial de autonomia na definição da forma e medida em que o direito social deve ser assegurado, o chamado ‘livre espaço de conformação’ (...). Num sistema político pluralista, as normas constitucionais sobre direitos sociais devem ser abertas para receber diversas concretizações consoante as alternativas periodicamente escolhidas pelo eleitorado. A apreciação dos fatores econômicos para uma tomada de decisão quanto às possibilidades e aos meios de efetivação desses direitos cabe, principalmente, aos governos e parlamentos. Em princípio, o Poder Judiciário não deve intervir em esfera reservada a outro Poder para substituí-lo em juízos de conveniência e oportunidade, querendo controlar as opções legislativas de organização e prestação, a não ser, excepcionalmente, quando haja uma violação evidente e arbitrária, pelo legislador, da incumbência constitucional. No entanto, parece-nos cada vez mais necessária a revisão do vetusto dogma da Separação dos Poderes em relação ao controle dos gastos públicos e da prestação dos serviços básicos no Estado Social, visto que os Poderes Legislativo e Executivo no Brasil se mostraram incapazes de garantir um cumprimento racional dos respectivos preceitos constitucionais. A eficácia dos Direitos Fundamentais Sociais a prestações materiais depende, naturalmente, dos recursos públicos disponíveis; normalmente, há uma delegação constitucional para o legislador concretizar o conteúdo desses direitos. Muitos autores entendem que seria ilegítima a conformação desse conteúdo pelo Poder Judiciário, por atentar contra o princípio da Separação dos Poderes (...). Muitos autores e juízes não aceitam, até hoje, uma obrigação do Estado de prover diretamente uma prestação a cada pessoa necessitada de alguma atividade de atendimento médico, ensino, de moradia ou alimentação. Nem a doutrina nem a jurisprudência têm percebido o alcance das normas constitucionais programáticas sobre direitos sociais, nem lhes dado aplicação adequada como princípios-condição da justiça social. A negação de qualquer tipo de obrigação a ser cumprida na base dos Direitos Fundamentais Sociais tem como consequência a renúncia de reconhecê-los como verdadeiros direitos. (...) Em geral, está crescendo o grupo daqueles que consideram os princípios constitucionais e as normas sobre direitos sociais como fonte de direitos e obrigações e admitem a intervenção do Judiciário em caso de omissões inconstitucionais.” (grifei) Todas as considerações que venho de fazer justificam-se, plenamente, quanto à sua pertinência, em face da própria natureza constitucional da controvérsia jurídica ora suscitada nesta sede processual, consistente na impugnação a ato emanado do Senhor Presidente da República, de que poderia resultar grave comprometimento, na área da saúde pública, da execução de política governamental decorrente de decisão vinculante do Congresso Nacional, consubstanciada na Emenda Constitucional nº 29/2000. Ocorre, no entanto, como precedentemente já enfatizado no início desta decisão, que se registrou, na espécie, situação configuradora de prejudicialidade da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental. A inviabilidade da presente arguição de descumprimento, em decorrência da razão ora mencionada, impõe uma observação final: no desempenho dos poderes processuais de que dispõe, assiste, ao Ministro-Relator, competência plena para exercer, monocraticamente, o controle das ações, pedidos ou recursos dirigidos ao Supremo Tribunal Federal, legitimando-se, em consequência, os atos

decisórios que, nessa condição, venha a praticar. Cumpre acentuar, por oportuno, que o Pleno do Supremo Tribunal Federal reconheceu a inteira validade constitucional da norma legal que inclui, na esfera de atribuições do Relator, a competência para negar trânsito, em decisão monocrática, a recursos, pedidos ou ações, quando incabíveis, estranhos à competência desta Corte, intempestivos, sem objeto ou que veiculem pretensão incompatível com a jurisprudência predominante do Tribunal (RTJ 139/53 - RTJ 168/174-175). Nem se alegue que esse preceito legal implicaria transgressão ao princípio da colegialidade, eis que o postulado em questão sempre restará preservado ante a possibilidade de submissão da decisão singular ao controle recursal dos órgãos colegiados no âmbito do Supremo Tribunal Federal, consoante esta Corte tem reiteradamente proclamado (RTJ 181/1133-1134, Rel. Min. CARLOS VELLOSO - AI 159.892-AgR/SP, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.). Cabe enfatizar, por necessário, que esse entendimento jurisprudencial é também aplicável aos processos de controle normativo abstrato de constitucionalidade, qualquer que seja a sua modalidade (ADI 563/DF, Rel. Min. PAULO BROSSARD - ADI 593/GO, Rel. Min. MARCO AURÉLIO - ADI 2.060/RJ, Rel. Min. CELSO DE MELLO - ADI 2.207/AL, Rel. Min. CELSO DE MELLO - ADI 2.215/PE, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.), eis que, tal como já assentou o Plenário do Supremo Tribunal Federal, o ordenamento positivo brasileiro “não subtrai, ao Relator da causa, o poder de efetuar - enquanto responsável pela ordenação e direção do processo (RISTF, art. 21, I) - o controle prévio dos requisitos formais da fiscalização normativa abstrata (...)” (RTJ 139/67, Rel. Min. CELSO DE MELLO). Sendo assim, tendo em consideração as razões expostas, julgo prejudicada a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, em virtude da perda superveniente de seu objeto. Arquivem-se os presentes autos. Publique-se. Brasília, 29 de abril de 2004. Ministro CELSO DE MELLO Relator (ADPF 45 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, julgado em 29/04/2004, publicado em DJ 04/05/2004 PP-00012 RTJ VOL-00200-01 PP-00191).

O parágrafo 1º do art. 5º da CF/88 preconiza que as normas definidoras de direitos e garantias fundamentais tem aplicação imediata, ficando todos os órgãos estatais responsáveis pela efetivação dos direitos fundamentais. Destarte,

Em sendo omissos [Legislativo e Executivo] o efeito vinculante dos direitos fundamentais sociais enseja a atuação do Judiciário que, poderá no exercício da jurisdição, viabilizar o direito fundamental social através dos mecanismos processuais previstos na própria Constituição, tais como o mandado de injunção, a ação direta de inconstitucionalidade por omissão, a ação civil pública e a arguição de descumprimento de preceito fundamental.⁶⁷

Ainda que tais garantias deixem a desejar com relação a uma tutela efetiva dos direitos sociais, esperando ainda a consagração constitucional e legal de outras garantias que visem concretizar com mais vigor os direitos à prestação, entendemos não ser possível ao Poder Judiciário se furtar à efetivação de tais direitos, ficando os operadores jurídicos autorizados a cumprir o dever de concretização constitucional ainda que mediante a via interpretativa⁶⁸.

⁶⁷ MEDEIROS NETO, Francisco Jaime. **Reserva do Possível e Prioridade Absoluta: O Papel do Judiciário na Efetivação dos Direitos Sociais**. 2005. 131 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Ceará, p. 35.

⁶⁸ Art. 4º da Lei de Introdução do Código Civil: “Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito”.

Não há que se falar, assim, em violação do princípio da Separação dos Poderes quando de decisão judicial que preze pela implementação de políticas públicas, mesmo porque além de o poder estatal ser uno e indivisível, a idéia de sua distribuição em órgãos visava, desde o princípio, tão somente garantir a fruição de direitos contra o arbítrio estatal. Não é e nunca foi a separação de poderes um fim em si mesmo. É, em verdade, instrumento para assegurar o respeito aos direitos humanos fundamentais. Não pode servir, ao contrário, como escudo para o descalabro e abuso daqueles que detêm o poder.

Nesse diapasão é que o STF inclusive excepciona o princípio geral tributário de vedação da vinculação da receita quando se trata de remanejamento para o Fundo de Combate à Pobreza, o que faz com supedâneo no princípio da solidariedade e da dignidade da pessoa humana:

DECISÃO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. FUNDO DE COMBATE À POBREZA E ÀS DESIGUALDADES SOCIAIS: CONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES. RECURSO AO QUAL SE NEGA SEGUIMENTO. Relatório 1. Recurso extraordinário interposto com base no art. 102, inc. III, alínea a, da Constituição da República contra o seguinte julgado do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro: “APELAÇÃO CÍVEL. Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza. Lei Estadual n. 4.056/02, regulamentada pelo Decreto n. 32.646/03. Instituição do adicional de 1% sobre a alíquota do ICMS incidente sobre produtos e serviços supérfluos. Inaplicabilidade do Princípio da não-vinculação da receita de impostos. Caráter especial e temporário das normas constantes do ADCT. Exceção ao princípio geral tributário insculpido no artigo 167, IV da Lei Maior, inserida pelo próprio constituinte reformador. Vinculação extraordinária que visa a atender ao princípio da solidariedade e ao postulado da dignidade da pessoa humana através da erradicação da pobreza e da redução das desigualdades sociais, estas reconhecidas como objetivos fundamentais da República pela Lex Matter. Vício de iniciativa. Inexistência. Aplicação do disposto no artigo 61, § 1º, II, da Constituição restrita aos territórios federais. Princípio da legalidade. Preservação. Instituição do adicional tributário materializado por meio de lei em sentido formal. Desatenção aos ditames dos artigos 82 e 83 do ADCT, os quais delegaram à lei federal a competência para definição de bens e serviços supérfluos e submeteram a matéria à reserva de lei complementar. Superveniência da Emenda Constitucional n. 42/03. Convalidação dos diplomas regionais anteriormente editados. Constitucionalidade. Precedentes do STF e do Órgão Especial deste Tribunal. Recurso desprovido” (fl. 498). 2. O Recorrente alega que o Tribunal a quo teria contrariado os arts. 150, inc. III, alínea b, 155, inc. XII e § 3º, e 167, inc. IV, da Constituição da República e os arts. 79, 82 e 83 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Sustenta que “as normas do Estado do Rio de Janeiro que tratam do adicional ao Fundo de Combate à Pobreza são inconstitucionais uma vez que afrontam os arts. 155, XII e § 3º, bem como o art. 167, IV, da Constituição Federal” (fl. 518). Assevera que “há vício de iniciativa no Projeto de Lei n. 3413-A/02, responsável pela

criação da Lei estadual n. 4.056/02, impossível de ser sanado pela alteração da Lei n. 4.086/03, tendo em vista aquela não ser de autoria do Poder Executivo, na forma que impõe a Carta Magna, além de invasão a tema reservado à lei complementar” (fl. 522). Analisada a matéria posta à apreciação, DECIDO. 3. Razão jurídica não assiste ao Recorrente. 4. O Supremo Tribunal Federal declarou constitucional a legislação do Estado do Rio de Janeiro (Lei estadual n. 4.056/2002 e Decreto n. 32.646) que majorou a alíquota do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços para o financiamento do Fundo Estadual de Combate à Pobreza. Nesse sentido: “AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. FUNDO ESTADUAL DE COMBATE À POBREZA: CONVALIDAÇÃO PELA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 42/03. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO” (RE 606.127-AgR, de minha relatoria, Primeira Turma, DJe 1º.12.2010). E: “AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ICMS. ADICIONAL. LEI ESTADUAL N. 4.056/02. FUNDO ESTADUAL DE COMBATE À POBREZA. CONTROVÉRSIA APÓS A EC 42/03. O Supremo Tribunal Federal, na decisão proferida na ADI n. 2.869, Relator o Ministro Carlos Britto, DJ de 13.5.04, fixou que 'o art. 4º da Emenda Constitucional nº 42/2003 validou os adicionais criados pelos Estados e pelo Distrito Federal, ainda que estes estivessem em desacordo com o previsto na Emenda Constitucional nº 31/2000. Sendo assim, se pairavam dúvidas acerca da constitucionalidade dos diplomas normativos ora adversados, estas foram expressamente enxotadas pelo mencionado art. 4º'. Agravo regimental a que se nega provimento” (RE 570.016-AgR, Rel. Min. Eros Grau, Segunda Turma, DJe 12.9.2008). Dessa orientação jurisprudencial não divergiu o acórdão recorrido. 5. Pelo exposto, nego seguimento ao recurso extraordinário (art. 557, caput, do Código de Processo Civil e art. 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal. Publique-se. Brasília, 24 de dezembro de 2010. Ministra CÁRMEN LÚCIA Relatora. (RE 581688, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, julgado em 24/12/2010, publicado em DJe-031 DIVULG 15/02/2011 PUBLIC 16/02/2011).

A concretização constitucional não depende, é sabido, apenas dos órgãos que exercem a justiça constitucional. Todavia, no Brasil, é o Judiciário, e não apenas o STF, o guardião da Constituição. Ou seja, cabe-lhe tentar implementar, desde e sempre que possível, o *ideal de Constituição* pretendido pelo povo brasileiro e consignado em uma norma de caráter fundamental.

Para José Reinaldo Farias, incumbe ao Judiciário, sobretudo:

[...] dar-se conta do modelo de Estado, de sociedade e de conflitos em que está imerso, escapar da ilusão liberal mais simples de que sua missão se reduz à proteção da propriedade

privada e que as reformas sociais de que necessitamos virão por si, sem a sua participação⁶⁹.

Cabendo às Constituições, por seu turno, responderem materialmente às demandas sociais se imbuindo de novo paradigma, uma vez que:

[...] a característica básica dos direitos sociais está no fato de que, forjados numa linha oposta ao paradigma kantiano de uma justiça universal, foram formulados dirigindo-se menos aos indivíduos tomados isoladamente como cidadãos livres e anônimos e mais na perspectiva dos grupos, comunidades, corporações e classes a que pertencem.⁷⁰

Segundo Clèmerson Merlin Clève, pode-se afirmar que o Judiciário, no quadro da Constituição brasileira de 1988, conquanto seja absolutamente necessário, não é suficiente para a integral efetividade dos direitos sociais. Segundo CLÈVE,

Nada obstante, um Judiciário ativo é condição para a efetivação progressiva dos direitos constitucionais. Neste ponto cumpre, em determinadas circunstâncias, e para determinadas situações, defender um certo ativismo judicial (conseqüente e responsável) fortemente articulado do ponto de vista da consistência discursiva (motivação) e da riqueza argumentativa (convencimento). É nesse particular que haveremos, nos termos da doutrina constitucional de matriz germânica, de estabelecer uma distinção entre a dimensão objetiva e a subjetiva dos direitos fundamentais de natureza social.⁷¹

Posição em contrário relativa à atuação do Poder Judiciário no que se refere a imposição de prestações positivas também se verificar no âmbito do STF, todavia:

DECISÃO: Trata-se de agravo de instrumento contra decisão de inadmissibilidade de recurso extraordinário que impugna acórdão assim ementado (fl. 190): “APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER. FORNECIMENTO DE CESTA BÁSICA. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA. Apesar da situação de fome vivida pelos apelantes, não se pode impor ao Estado, lato sensu, que se torne um garantidor universal de todos os direitos sociais previstos na Constituição da República. Porque a imposição de uma atuação pontual e particular, neste sentido, poderia inviabilizar com o objetivo de atender a um número significativo de brasileiros que, infelizmente, vivem na situação de miséria absoluta. Assim, apesar de inaceitável aos olhos dos cidadãos, permitir que uma família sobreviva nestas condições, não cabe ao Poder Judiciário sobrepor-se aos programas existentes em funcionamento mantidos pelo Poder Executivo. O que acarretaria em uma

⁶⁹ LOPES, José Reinaldo de Lima. **Direito Subjetivo e Direitos Sociais: O Dilema do Judiciário no Estado Social de Direito**, 2005, p.143.

⁷⁰ FARIA, José Eduardo. **O Judiciário e os direitos humanos e sociais: Notas para uma avaliação da Justiça brasileira**, 2005, p. 105.

⁷¹ CLÈVE, Clemerson Mèrlin. **Desafio da efetividade dos Direitos Fundamentais Sociais**. Disponível em http://www.mundojuridico.adv.br/sis_artigos/artigos.asp?codigo=441. Acesso em 07 de junho de 2012.

subversão da ordem constitucional. Sentença que se mantém”. Os embargos declaratórios opostos foram improvidos, ao fundamento de inexistência de omissão, contradição ou obscuridade (fl. 201). No apelo extremo alega-se, em síntese, que o acórdão impugnado viola o princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º da CF); compromete a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza e da marginalização, bem como das desigualdades regionais e sociais (art. 3º, incisos I e III, da CF); e malfez o direito social à assistência aos desamparados (art. 6º, da CF). Por fim, aduz-se contrariedade ao art. 93, IX, da Constituição, sustentando-se que os argumentos suscitados por ocasião dos embargos declaratórios não foram apreciados pelo Tribunal a quo. Segundo os fundamentos da decisão agravada, o apelo extremo não pode ser admitido, por se aplicarem ao caso concreto os óbices das Súmulas 282 e 356 desta Suprema Corte (fl. 253). No presente agravo de instrumento, refutam-se os fundamentos do decisum recorrido e repisam-se as teses já expostas no recurso extraordinário. É o relatório. Decido. O acórdão recorrido não merece reparos. Da sua leitura se extrai que o Tribunal a quo reconhece que a Constituição confere assistência aos desamparados, ponderando, no entanto, que a questão não pode ser tratada pontualmente, sob pena de inviabilizar as políticas públicas existentes. É o que se extrai do seguinte trecho da decisão impugnada: “É bem verdade que o Estado é obrigado a garantir a dignidade da pessoa humana com políticas concretas e adequadas que consigam atingir ao anseio social. Entretanto, tais ações e conquistas advindas poderão ser alcançadas de forma sistemática e por intermédio de políticas públicas e não pontuais”. Por derradeiro, não prevalece a alegação de ofensa ao artigo 93, IX, da Constituição Federal. Observo que esta Corte já apreciou a matéria por meio do regime da repercussão geral, no julgamento do AI-QO-RG 791.292, de minha relatoria, DJe 13.8.2010. Nessa oportunidade, reconheceu a existência de repercussão geral do tema e reafirmou a jurisprudência no sentido de que a fundamentação sucinta, ainda que ausente o exame pormenorizado das alegações das partes, não ofende a Constituição Federal. Ante o exposto, nego provimento ao recurso (arts. 21 do RISTF e 557, caput, do CPC). Publique-se. Brasília, 31 de maio de 2011. Ministro GILMAR M ENDES Relator. (AI 832129, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 31/05/2011, publicado em DJe-111 DIVULG 09/06/2011 PUBLIC 10/06/2011).

O que se tem, destarte, são entendimentos, no âmbito da Corte Suprema, de que cabe ao Judiciário a intervenção no que concerne à concretização dos direitos sociais de cunho prestacional, com a observância de que as decisões judiciais nunca atingiram a amplitude que apenas as políticas públicas a cargo do Executivo são capazes de obter.

4.4 As principais dificuldades na implementação da erradicação da pobreza e redução das desigualdades no Brasil.

No nosso sentir, erradicar a pobreza no Brasil encontra dificuldades em assegurar mais que mera redistribuição de renda aos que se encontram em situação de pobreza extrema. Se se falar em assegurar “segurança alimentar” sim, talvez o Estado brasileiro seja capaz de cumprir com o primeiro Objetivo de Desenvolvimento do Milênio da ONU e com um entendimento mais rasteiro do que seja seu Objetivo Fundamental de Erradicação da Pobreza.

O mínimo existencial, todavia, está além da mera subsistência. Não basta assegurar o mínimo vital, concernente na sobrevida fisiológica, trata-se de, uma vez assegurado tal *minimum*, estabelecer ainda o mínimo existencial concernente em uma gama de disponibilidades sócio-culturais capaz de elevar o cidadão a desfrutar plenamente de sua condição de pessoa humana.

Conforme Amartya Sen:

Fatores econômicos e sociais como educação básica, serviços elementares de saúde e emprego seguro são importantes não apenas por si mesmos, como pelo papel que podem desempenhar ao dar às pessoas a oportunidade de enfrentar o mundo com coragem e liberdade. Essas considerações requerem uma base informacional mais ampla, concentrada particularmente na capacidade de as pessoas escolherem a vida que elas com justiça valorizam.⁷²

Os direitos sociais, cumpre asseverar, comportam tanto direitos a prestações (positivos) quanto direitos de defesa (negativos). Seriam os primeiros aqueles que demandam atuação estatal e social de cunho econômico, com investimento em áreas específicas, ao passo que os segundos seriam as chamadas “liberdades sociais”⁷³, tais como o direito de greve, de sindicalização, de repouso semanal remunerado dos trabalhadores.

Importa perceber que com relação aos direitos sociais prestacionais o nó da questão refere-se a alocação dos recursos públicos, tão necessários para sua concretização. Possuem tais direitos assim certa “relevância econômica”, o “fator custo”, que inobstante se faça presente também na efetivação de todos os demais direitos fundamentais, se mostra de importância crucial quando se trata dos direitos sociais prestacionais.⁷⁴

⁷² SEN, Amartya. **Op. cit.**, p.90.

⁷³ Cf. J. C. V. Andrade. *Apud* Sarlet, I. W. Reserva do possível..., p. 16.

⁷⁴ SARLET, Op. cit., p. 27-28.

Nesse sentido foi elaborada a teoria da “reserva do possível”. Cunhado pelo Tribunal Constitucional Alemão, o termo refere-se às capacidades financeiras do Estado em suportar a demanda advinda da concretização constitucional. A “reserva do possível” passou a significar, assim, na jurisprudência constitucional alemã, a idéia de que os direitos sociais a prestações materiais dependem da real disponibilidade de recursos financeiros por parte do Estado, disponibilidade esta verificada no campo discricionário das decisões administrativas e legislativas, sintetizadas no orçamento público.⁷⁵

A expressão adquire ainda outro contorno, quando se refere não só ao que o Tesouro pode dispor, mas ao que o indivíduo pode razoavelmente exigir da sociedade.⁷⁶ Configura-se assim no argumento pautado no princípio da ponderação segundo o qual nem o excesso nem a escassez devem se verificar no que concerne às políticas públicas.

O argumento da reserva do possível, todavia, em que pese contundente em um país com muitos pobres, não parece plausível quando se tem presente que sua economia está entre as maiores do mundo. Recorde em arrecadação tributária, com altíssimo produto interno bruto e nem de longe sentindo os efeitos da crise que atinge o norte do Globo, o argumento da “reserva do possível” nos parece mais uma desculpa que propriamente um problema.

Sabe-se que para a efetiva implementação dos direitos sociais positivos pelo Estado é necessária a alocação de recursos públicos. A previsão orçamentária para dois desses direitos fundamentais é inclusive constitucionalmente obrigatória, havendo determinação de percentuais da receita a serem aplicados nesse âmbito, como no caso da saúde (art. 198) e da educação (art. 212).

Todavia, a prática governamental na maioria dos estados brasileiros tem-se amparado na alegação da ausência de recursos, bem como na vinculação ao orçamento, sendo tais argumentos bastante questionáveis quando nos deparamos muitas das vezes com obras públicas que refogem às reais necessidades dos cidadãos, empreendimentos megalomaniacos, por isso mesmo ditos *faraônicos*, dentre outras levandades que uma discricionariedade descontrolada do Poder Executivo lhe permite cometer.

A questão (ou melhor dizendo, a desculpa) da escassez de recursos parece estar muito mais ligada assim a uma questão de escolha política que propriamente à uma inadequação dos recursos públicos existentes.

Isto porque se há sempre recursos públicos, o dinheiro que poderia ser utilizado em uma área deixará de existir se ele for empregado em outra. É dizer, se fundos forem destinados a gastos com propaganda governamental, invariavelmente aquele numerário afetado ao

⁷⁵ Cf. A. Krell citado por SARLET, I. W. Op. cit., p. 29.

⁷⁶ TORRES, Silvia Faber. Op. cit., p.784.

pagamento de serviços de publicidade não poderá ser utilizado para a construção de uma creche. Se se empregarem recursos para a construção de estádios ou centros esportivos, os recursos aí utilizados não poderão ser aplicados no aumento do número de leitos hospitalares. Investir em infraestrutura viária impedirá que o montante aí utilizado seja destinado à reforma das instalações do sistema prisional. A renovação da frota de veículos oficiais de autoridades governamentais fará com que a verba aplicada na compra destes bens públicos não possa ser aproveitada para a construção de praças públicas.⁷⁷

Conforme TIMM⁷⁸, embora o Brasil possua bastante diferença social, tem por outro lado, alta mobilidade social. Segundo o mesmo, o problema parece residir na dispersão de dinheiro ao longo do tempo.

Embora o PIB brasileiro seja alto, sendo relativamente alta a renda per capita nacional (US\$ 12.144 em 2012)⁷⁹, ainda está longe da renda per capita média dos países ricos (US\$ 20.000 em média). Todavia, não é que seja das mais baixas a renda per capita brasileira.

O que se sabe é que dinheiro, muito ou pouco há. E há de ser crer que não seja pouco, tendo em vista o relativamente alto PIB e o elevado patamar da arrecadação tributária no Brasil.

A questão da concretização dos direitos sociais, destarte, apresenta-se muito mais relacionada às escolhas efetuadas pelos administradores dos recursos públicos, uma vez que a escolha a nível constitucional e legal já foi feita.

Ao que nos parece, as escolhas administrativas pautam-se no investimento em bens e obras que beneficiam, de modo direto, as classes historicamente detentoras do poder político e econômico no País. Afinal, não é o filho do deputado que vai estudar na creche municipal. Tampouco é o senhor Prefeito que vai ser usuário do posto de saúde.

O que a Administração Pública não percebe, talvez, embora nos pareça tão nítido, seja o fato de que a injustiça social perpetrada pela ausência da creche, do posto, da reforma prisional será o motor que alimentará a insatisfação e causará a insegurança da qual será vítima toda a sociedade. É o fato de investir preponderantemente para os mais ricos, esquecendo-se das

⁷⁷ OLIVEIRA, Rafael Arruda. Não concretização dos direitos sociais: o que há por trás da escassez de recursos. In: **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**. Ano 3, nº 13, jan/mar 2003. Belo Horizonte: Fórum, 2003, p. 249.

⁷⁸ TIMM, Luciano Benetti. Qual é a maneira mais eficiente de prover direitos fundamentais: uma perspectiva de direito e economia? In: **Direitos fundamentais, orçamento e “reserva do possível”...**, p.59.

⁷⁹ Cf. dados do PNUD.

necessidades mais básicas dos que mais precisam que faz com que o país continue a amargar sua posição entre mais desiguais e violentos.

Conforme CLÈVE, desempenha o Ministério Público papel relevante no que concerne ao controle das políticas públicas:

Um bom caminho para cobrar a realização progressiva desses direitos (porque são direitos de eficácia progressiva) é o das ações coletivas, especialmente, das ações civis públicas. Tratar-se-ia de compelir o Poder Público a adotar políticas públicas para, num universo temporal definido (cinco ou dez anos), resolver o problema da moradia, do acesso ao lazer, à educação, etc. É claro que, neste caso, emerge o problema orçamentário. Todavia, cumpre compelir o Estado a contemplar no orçamento dotações específicas para tal finalidade, de modo a, num prazo determinado, resolver o problema do acesso do cidadão a esses direitos. Desta forma, tratar-se-ia de compelir o Poder Público a cumprir a lei orçamentária que contenha as dotações necessárias (evitando, assim, os remanejamentos de recursos para outras finalidades), assim como de obrigar o Estado a prever na lei orçamentária os recursos necessários para, de forma progressiva, realizar os direitos sociais. E aqui é preciso desmistificar a idéia de que o orçamento é meramente autorizativo. Se o orçamento é programa, sendo programa não pode ser autorizativo. O orçamento é lei que precisa ser cumprida pelo Poder Executivo. O papel do Ministério Público, neste particular, é da maior importância. Incumbe a ele, como defensor dos interesses da sociedade, tomar as medidas necessárias para a adoção, pelo Estado, das políticas públicas voltadas à realização dos direitos fundamentais, em especial, dos direitos fundamentais sociais de caráter prestacional. O controle da constitucionalidade das políticas públicas desenvolvidas pelo Estado, igualmente, pode ser suscitado pelo Ministério Público.⁸⁰

Difícil apresenta-se sobremaneira desarraigar a concepção patrimonialista fincada na almas e corações das elites brasileiras que não obstante não dar eficácia a função social de suas propriedades ainda veem na coisa publica propriedade delas mesmas.

Um dos maiores economistas do século XX, o inglês John Maynard Keynes, explicou que para os governos garantirem o pleno emprego bastaria investir na construção de obras públicas. Ocorre, entretanto, que para os capitalistas financeiros, que ganham lucros decorrentes da aplicação das suas poupanças em títulos financeiros que rendem juros, nada é tão importante quanto a estabilidade monetária, o que traz seus custos, porém.⁸¹

⁸⁰ CLÈVE, Clemerson Mèrlin. **Desafio da efetividade dos Direitos Fundamentais Sociais**. Disponível em http://www.mundojuridico.adv.br/sis_artigos/artigos.asp?codigo=441. Acesso em 07 de junho de 2012.

⁸¹ Com base no discurso que apregoa a liberdade de mercado e advoga a minimização do Estado, os titulares dos capitais financeiros dominam as ações de política econômica e monetária de muitos países. A principal recomendação quando pressentem qualquer ameaça de inflação, é subir as taxas de juros. Para atrair os capitais interessados em lucros maiores. Daí surge o problema, uma vez com os juros altos poucos são aqueles que querem correr o risco de produzir. É mais seguro investir nos juros altos do que vender um produto que poderá ou não gerar o lucro esperado. Queda da produção, queda do número de empregos. As consequências da depressão econômica foram bem analisadas pela literatura econômica keynesiana: o flagelo do desemprego, da exclusão social, da violência e dos crimes.

A regulamentação efetiva do Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF) apresenta-se nesse sentido como medida capaz de operar a redistribuição de renda dos mais ricos para os mais pobres, sem necessidade de sobrecarga tributária da classe média.

O desafio à redução das desigualdades sociais passa assim pela implementação séria de políticas públicas de qualidade com fins à tornar os grupos mais excluídos usufrutuários de real dignidade. Não apenas distribuindo renda necessária a manutenção da própria vida no seu aspecto biológico, mas implementando educação de qualidade, assistência à saúde satisfatória, de modo que as pessoas sejam capazes por si mesmas de lutarem por seus ideais e meios de vida.

Em que medida o ensino público inicial no Brasil é garantidor de oportunidades iguais no mercado de trabalho e na vida é o ponto principal sobre o qual deveria debruçar-se o administrador público. Afinal, fornecimento do serviço público não é o mesmo que fornecimento satisfatório.

A luta de classes que se dá pela formação e distribuição de oportunidades na educação é patente. Interessante estudo sugere que no Brasil a grande desigualdade educacional gera desigualdade de renda que, por sua vez, acarreta desigualdade de poder político, reforçando e reiterando a desigualdade de oportunidades e resultados educacionais.⁸²

No Brasil, a condição socioeconômica da criança ou do jovem termina por influenciar seus dotes intelectuais, levando a competição escolar a não ser igualitária. É o que levantava, em 1976, Lúcio Kowarick, citado por Sabrina Moehlecke:

A competição que marca a trajetória escolar não é igualitária. Ao contrário, está marcada por diferentes “handicaps” que transcendem de muito as potencialidades individuais [...] não são sempre os mais aptos que chegam ao final da corrida, mas são, em grande parte, os que possuem determinadas condições econômicas e socioculturais. Os favoritos, aqueles que poderão percorrer a trajetória educacional até os níveis altos, já estão, em grande parte, de antemão escolhidos. O “background” de uma criança ou jovem, isto é, a posição social que ocupa sua família em termos de renda, ocupação, educação, prestígio, acesso a informações, etc., condiciona fortemente a probabilidade do seu sucesso educacional [...]. Mesmo nas sociedades avançadas a questão da igualdade de oportunidades e o suposto

⁸² FERREIRA, Francisco H.G. Os determinantes da desigualdade e pobreza no Brasil: luta de classes ou heterogeneidade educacional? In: **Desnaturalizar a desigualdade e erradicar a pobreza: por um novo acordo social no Brasil**. Desigualdade e pobreza no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, 2000, p. 131-158.

sistema de gratificações baseado na “meritocracia” nada mais são do que crenças alimentadas pela ideologia burguesa liberal.⁸³

Inobstante a previsão do art. 206 da Constituição⁸⁴ seja no sentido de igualdade de condições para o acesso ao ensino público, o que se sabe é que quando se trata de ensino público superior as condições iniciais de acesso não são nada equilibradas. Conforme adverte José Jorge de Carvalho e Rita Laura Segato:

O código universalista europeu se transformou no nosso meio em um mecanismo basicamente alienante, na medida em que fez silenciar a discussão sobre a prática, também silenciosa, mas sistemática e generalizada, da discriminação racial. Colocada e defendida cegamente, a ideologia do mérito e do concurso passa a se desvincular de qualquer causalidade social e flutuar num vácuo histórico. Como se alguém, independentemente das dificuldades que sofreu, no momento final da competição aberta e feroz, iguala-se a todos os seus concorrentes de melhor sorte social. Universalizou-se apenas a concorrência, mas não as condições para competir. Não se equaciona mérito de trajetória, somente conta o suposto mérito do concurso.⁸⁵

A heterogeneidade educacional e os diferenciais de remuneração associados à escolaridade apresentam-se assim como os principais responsáveis para explicar a desigualdade de rendimentos.⁸⁶

Com respeito à desigualdade em educação, poucos países no mundo conseguiram atingir níveis semelhantes aos do Brasil. Com quase 15% da força de trabalho formada por trabalhadores sem instrução alguma e cerca de 10% da população com educação superior, o Brasil consegue atingir níveis de desigualdade em educação assustadores. Estudos comparativos entre

⁸³ MOEHLECKE, Sabrina apud SILVA, Sidney Pessoa Madruga da. **Discriminação positiva: ações afirmativas na realidade brasileira**. Brasília: Brasília Jurídica, 2005, p. 212.

⁸⁴ Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola.

⁸⁵ CARVALHO; SEGATO apud SILVA, Sidney Pessoa Madruga da. **Discriminação positiva: ações afirmativas na realidade brasileira**. Brasília: Brasília Jurídica, 2005, p.214.

⁸⁶ RAMOS, Lauro; VIEIRA, Maria Lucia. Determinantes da desigualdade de rendimentos no Brasil nos anos 90: discriminação, segmentação e heterogeneidade dos trabalhadores. In: **Desnaturalizar a desigualdade e erradicar a pobreza: por um novo acordo social no Brasil**. Desigualdade e pobreza no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

Brasil e Estados Unidos revelam que o grau de desigualdade educacional no Brasil é cerca de seis vezes superior ao observado nos Estados Unidos.⁸⁷

Diante disso, um processo acelerado e contínuo de expansão da escolaridade mostra-se elemento estratégico para o desenvolvimento socioeconômico equitativo e sustentável do país.

Educação de qualidade, capaz de gerar melhores oportunidade de inserção do mundo do trabalho, eis o que se apresenta como grande desafio para o Brasil atual.

Formação de competências básicas que permitam a participação ativa das pessoas no meio político, econômico e social do país. Pois não se cabe falar em cidadania se não se tratar de antes adimplir mínimos existenciais. Nas palavras de Pedro Demo, “o pobre não tem como sair da pobreza, se não descobrir criticamente que é injustamente pobre.”⁸⁸

Educação para a conscientização política, para ir além do “pão e do circo”, que já desde a velha Roma fazia a alegria sobretudo dos dominantes.

Importa perceber que assim como a conquista da implementação dos direitos civis e políticos não se deu tão somente pela via legislativa e judiciária, mas foi fruto da luta da sociedade civil, também a concretização dos direitos sociais há de dar-se através da via política.⁸⁹

Segundo CLÈVE, precisamos inverter a lógica do Estado brasileiro para efeito de compatibilizar as sua ação com os seus princípios fundamentais, com os objetivos fundamentais e com a idéia de satisfação, ainda que progressiva, dos direitos fundamentais sociais. Não pode o Estado funcionar, exclusivamente, como uma máquina de expropriação dos recursos públicos para pagar juros da dívida pública. Deve o Estado, antes, funcionar como uma máquina voltada, prioritariamente, para a satisfação dos direitos fundamentais.⁹⁰

Assim, inescusável se apresenta a adoção de um novo modelo de organização administrativa, onde o nível de bem-estar geral da população seja a máxima a guiar uma gestão cuidadosa dos recursos. O que para acontecer demanda melhor capacitação técnica daqueles que operam a máquina estatal. Educação mais uma vez.

Neste sentido as ações afirmativas, os programas de redistribuição de renda, as decisões judiciais concretizadoras de direitos sociais, os projetos de Organizações Não

⁸⁷ Cf. BARROS, Ricardo Paes de; MENDONÇA, Rosane Silva Pinto de. **Os determinantes da desigualdade no Brasil**. Rio de Janeiro:IPEA, 1998.

⁸⁸ *Apud* ALVARENGA. **Op. cit.**, p. 178.

⁸⁹ SILVA, Virgílio Afonso da. *Apud* OLIVEIRA, Rafael. **Op.cit.**, p.253.

⁹⁰ CLÈVE. Clemerson Mèrlin. **Op. cit.**

Governamentais são medidas que além de transformadoras são sobretudo pedagógicas, uma vez que abrem caminho para a real mudança que há de vir com a implementação séria de reformas de base.

A concretização no Brasil da erradicação definitiva da pobreza extrema e da redução da desigualdade social a níveis toleráveis passa inevitavelmente pela conscientização do real sentido do princípio da solidariedade, o qual deve pautar as relações entre os nacionais, inobstante as diferenças étnicas, econômicas e culturais.

5 CONCLUSÃO

O presente trabalho pretendeu analisar, ainda que de forma incipiente, como se verifica, atualmente, no Brasil, a concretização do objetivo fundamental de erradicação da pobreza e redução das condições de desigualdades sociais em que ainda vive boa parte da população.

O princípio da dignidade da pessoa humana se constitui em um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (art 1º, III), que por sua vez, tem como um de seus objetivos a erradicação da pobreza e a marginalização e a redução das desigualdades regionais e sociais (art 3º, III).

Quando falamos em erradicação da pobreza no Brasil, falamos da extinção de uma situação de privação extrema, na qual milhões de brasileiros (sobre)vivem abaixo de uma linha de miséria, em uma realidade de distribuição de renda extremamente desigual que tem suas raízes em um histórico processo de exclusão e sua permanência sobretudo na má implementação de políticas públicas.

Entendeu-se que a erradicação da pobreza pode ser compreendida em dois aspectos. O primeiro referente à pobreza extrema, situação daqueles que percebem renda inferior a US\$ 1 dólar por dia, o equivalente a R\$ 70,00 (setenta reais) mensais, segundo critério estipulado internacionalmente, para o que o Governo Federal, dando continuidade aos projetos de redistribuição de renda, lançou o Programa Brasil sem Miséria. O segundo aspecto relaciona-se ao conceito de uma vida humana digna, de mínimo existencial ou de adequação de capacidades.

Compreende-se, no sentir de abalizada doutrina, que mínimo existencial e mínimo vital são conceitos diversos. Enquanto o primeiro pauta-se em critérios mais abrangentes, prevendo prestações mínimas no que se refere a direitos sociais, o segundo cuida tão somente da existência fisiológica.

No que toca à distinção entre direitos sociais e mínimo existencial cumpre observar que as prestações estatais de cunho sócio-econômico diferem da parcela mínima sem a qual o homem não sobrevive na medida em que podem e devem ir além de um núcleo básico.

Assim, em uma gradação de “fruição” dos direitos sociais, erradicar a pobreza extrema consistiria em garantir o mínimo vital (alimentação, vestuário) enquanto erradicar a pobreza enquanto privação de capacidades ou enquanto desnivelamento consistiria em assegurar o mínimo existencial (núcleo essencial de prestações sociais de qualidade).

Sendo o mínimo existencial a parcela mínima de direitos sociais de que cada pessoa necessita para sobreviver dignamente deve o mesmo ser garantido pelo Estado através de prestações estatais positivas.

Entende-se que o Brasil cumpriu com a meta do milênio da ONU de diminuir pela metade o número de pessoas vivendo com menos de US\$ 1 dólar por dia. Todavia, entende-se que, no que concerne à erradicação da pobreza de forma definitiva, a partir da redução das desigualdades, o Brasil está ainda muito aquém do esperado.

Do ponto de vista estrutural e reconhecendo a desigualdade como principal fator de explicação do subdesenvolvimento do país, entende-se pela concepção tanto de programas de natureza compensatória com elevada focalização para enfrentar o horizonte de curto prazo, bem como programas redistributivos estruturais, direcionados sobretudo para uma intensa redistribuição de ativos na sociedade.

Redistribuição de terra, acesso a um sistema público de saúde satisfatório e de educação fundamental universal de qualidade apresentam-se como os pilares de uma política estrutural de erradicação definitiva da pobreza a partir da redução da desigualdade.

Desse modo, a redistribuição de renda e riqueza no Brasil, aliada a investimentos maciços e focalizados nos serviços essenciais de base, emerge como elemento central para erradicar a pobreza e criar bases sólidas para o desenvolvimento.

Nesse aspecto, a educação básica de qualidade desempenha caráter preponderante na medida em que propiciadora de entendimento não só para inserção no mercado de trabalho, mas sobretudo na vida em comunidade. Sendo o desnível educacional um dos maiores responsáveis pela perpetuação das condições de desigualdade existentes no país.

O que se percebe é que as políticas inclusivas implantadas no Brasil, até o momento, ainda que com toda a boa vontade e pautadas no dever moral, constitucional e internacional de redução da pobreza, pecam, todavia, pela falta de focalização, pela má utilização dos investimentos

públicos envolvidos, pela ausência de melhorias a nível estrutural, os quais garantiriam, a longo prazo, a redução das desigualdades e até mesmo o fim da pobreza extrema.

Parece ser a má gestão dos recursos públicos, destarte, a verdadeira causa da “escassez” de verbas para investimentos nas áreas mais críticas e que demandam maiores preocupações se se quiser implantar de fato no Brasil um verdadeiro e integral Estado de bem-estar.

A escassez apresenta-se, assim, ser muito mais de escrúpulos do que de verbas.

Restou claro que erradicar a pobreza no Brasil, bem como superar as condições de desigualdades são tarefas que demandam políticas públicas que, por seu turno, mais do que verba, clamam por eficiência. Para que a cidadania seja plena e não mais restrita a parcelas determinadas da população, urge adimplir com seriedade, comprometimento e solidariedade o proposto pela Constituição da República e reclamado pela sociedade.

Nesse sentido, a intervenção do Estado brasileiro, através das suas três esferas de poder, na consecução do objetivo de erradicação da pobreza e redução das desigualdades não nos parece ser só de suma importância, antes, é razão de ser do próprio Estado. Destarte, cumpre entender a função dos magistrados e demais operadores do direito quando da interpretação dos dispositivos realizadores e a melhor aplicação destes.

Bem assim, ao Poder Executivo, sobretudo, cabe o correto manejo dos meios de que dispõe para assegurar a mais perfeita fruição de direitos por parte de todos os cidadãos. Para tal se faz necessária a implantação de novo modelo de gestão pública, pautada na eficiência (art. 37, *caput*, da Constituição), para o quê necessária melhoria da formação técnica de quem labora no próprio Estado.

As dificuldades de implementação do objetivo fundamental de que se cuida apresentam-se pois, claramente, em navegar na contra-mão das correntes capitalistas nacionais e transnacionais, na outorga de valor crescente às comunidades humanas e não meramente à satisfação do consumo de poucos, às custas de muitos. Vislumbra-se o Estado social assim como minimizador dos aspectos negativos do capitalismo.

Entendemos que a existência de qualquer sociedade política só se faz possível porque além de estruturada sua organização tem-se assegurada a correta atuação dos que se encontram no poder, focalizando-se tal atuação na plena efetivação dos direitos e garantias fundamentais, cujo escopo outro não é senão a realização das pessoas.

Despido do elemento humano, tais direitos e suas respectivas garantias são vazios de sentido. Por sua vez, sem seus direitos assegurados, não tem o homem como viver dignamente.

Assim, o Estado, como sociedade política máxima, torna-se o meio de que se servem os homens para garantir a observância e efetivação dos seus direitos, não podendo ser entendido como um fim em si mesmo ou um meio para poucos, ocasião em que tem totalmente deturpada sua finalidade.⁹¹

Não se pode falar em realização constitucional se se ignorar a problemática da absoluta pobreza ainda existente no país, bem como a abissal desigualdade. A concretização do princípio da Dignidade da Pessoa Humana e de todos os direitos fundamentais que nele encontram seu alicerce está intimamente relacionada à eliminação da realidade cruel e absurda na qual encontram-se milhares de cidadãos brasileiros.

Consiste desafio à efetivação do objetivo de erradicar a pobreza o correto exercício do poder estatal e a garantia do respeito ao ser humano através da implementação de políticas públicas que assegurem o devido adimplemento aos direitos fundamentais dos homens. Consiste desafio a eterna busca pela ética nas relações humanas, nas quais a relação de poder quase sempre se faz presente. Consiste na busca pela justiça, em *dar a cada um o que é seu*, segundo consagrada expressão de Ulpiano no Digesto. Justiça social, sobretudo, dando o que é seu por direito àqueles que mais que ninguém têm fome e sede de justiça.

⁹¹ “Porque, qualquer programa feito para aumentar a produção não tem, afinal, razão de ser senão colocado ao serviço da pessoa. Deve reduzir desigualdades, combater discriminações, libertar o homem da servidão, torná-lo capaz de, por si próprio, ser o agente responsável do seu bem-estar material, progresso moral e desenvolvimento espiritual. Dizer desenvolvimento, é com efeito preocupar-se tanto com o progresso social como com o crescimento econômico. Não basta aumentar a riqueza comum, para que ela seja repartida equitativamente. Não basta promover a técnica, para que a terra possa ser habitada de maneira mais humana. Nos erros dos predecessores reconheçam, os povos que se encontram em fase de desenvolvimento, um aviso dos perigos que hão de evitar neste domínio. A tecnocracia de amanhã pode gerar ainda piores males que o liberalismo de ontem. Economia e técnica não têm sentido, senão em função do homem, ao qual devem servir. E o homem só é verdadeiramente homem, na medida em que, senhor das suas ações e juiz do valor destas, é autor do seu progresso, em conformidade com a natureza que lhe deu o Criador, cujas possibilidades e exigências ele aceita livremente”. Encíclica *Populorum Progressio*.

REFERÊNCIAS

ALVARENGA, Lúcia Barros Freitas de. **Direitos Humanos, Dignidade e Erradicação da Pobreza: Uma Dimensão Hermenêutica para a Realização Constitucional.** Brasília Jurídica: Brasília. 1998.

BARCELLOS, Ana Paula. **A Eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais: O Princípio da Dignidade da Pessoa Humana.** Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BARROS, Ricardo Paes de; MENDONÇA, Rosane silva Pinto de. **Os determinantes da desigualdade no Brasil.** Rio de Janeiro:IPEA, 1998.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988.** São Paulo: Malheiros, 2005.

BINEBOJM, Gustavo. **A nova jurisdição constitucional brasileira: legitimidade democrática e instrumentos de realização.** Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos.** Rio de Janeiro: Editora Campus, 1992.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional.** 13ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. **Do Estado Liberal ao Estado Social.** 8 ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Vade Mecum Acadêmico de Direito Rideel /Anne Joyce Angher, organização. 14ª ed. Atual. e ampl. São Paulo: Rideel, 2012. (Série Vade Mecum).

BRASIL. **Código Civil Brasileiro.** Vade Mecum Acadêmico de Direito Rideel /Anne Joyce Angher, organização. 14ª ed. Atual. e ampl. São Paulo: Rideel, 2012. (Série Vade Mecum).

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. ADPF 45 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, julgado em 29/04/2004, publicado em DJ 04/05/2004 PP-00012 RTJ VOL-00200-01 PP-00191.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. RE 581688, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, julgado em 24/12/2010, publicado em DJe-031 DIVULG 15/02/2011 PUBLIC 16/02/2011.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. AI 832129, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 31/05/2011, publicado em DJe-111 DIVULG 09/06/2011 PUBLIC 10/06/2011.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Estudos sobre Direitos Fundamentais**. 1ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

_____. **Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador**: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. Coimbra: Coimbra Editora, 1994.

CLÈVE, Clemerson Mèrlin. **Desafio da efetividade dos Direitos Fundamentais Sociais**. Disponível em http://www.mundojuridico.adv.br/sis_artigos/artigos.asp?codigo=441. Acesso em 07 de junho de 2012.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. 3ª ed. rev e ampl. São Paulo: Saraiva, 2003.

FARIA, José Eduardo. O Judiciário e os direitos humanos e sociais: Notas para uma avaliação da Justiça brasileira *in* **Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça**. 1ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

FERREIRA, Francisco H.G. Os determinantes da desigualdade e pobreza no Brasil: luta de classes ou heterogeneidade educacional? In: **Desnaturalizar a desigualdade e erradicar a pobreza: por um novo acordo social no Brasil**. Desigualdade e pobreza no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

FREYRE, Gilberto. **Casa Grande e Senzala**. 48ª ed. São Paulo: Global, 2006.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**: interpretação e crítica. 13ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

HENRIQUES, Ricardo. **Desigualdade Racial no Brasil**: Evolução das condições de vida na década de 90. Rio de Janeiro: IPEA.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. Cia das Letras, São Paulo: 1998.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA E SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E INVESTIMENTOS ESTRATÉGICOS. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: relatório nacional de acompanhamento**. Brasília: Ipea: MP, SPI, 2007.

LOPES, José Reinaldo de Lima. Direito Subjetivo e Direitos Sociais: O Dilema do Judiciário no Estado Social de Direito *in* **Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça**. 1ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MADRUGA, Sidney. **Discriminação positiva: Ações afirmativas na realidade brasileira**. Brasília: Brasília Jurídica, 2005.

MEDEIROS NETO, Francisco Jaime. **Reserva do Possível e Prioridade Absoluta: O Papel do Judiciário na Efetivação dos Direitos Sociais**. 2005. 131 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Ceará.

MENDES, Gilmar Ferreira, COELHO, Inocêncio Martires e BRANCO. **Curso de Direito Constitucional**. 2ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

NERI, Marcelo; CINTRA, Luiz Antonio. Resgate histórico. **Revista Carta Capital**. Ed. 680, São Paulo: Janeiro, 2012.

OLIVEIRA, Rafael Arruda. Não concretização dos direitos sociais: o que há por trás da escassez de recursos. In: **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**. Ano 3, nº 13, jan/mar 2003. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

RAMOS, Lauro; VIEIRA, Maria Lucia. Determinantes da desigualdade de rendimentos no Brasil nos anos 90: discriminação, segmentação e heterogeneidade dos trabalhadores. In: **Desnaturalizar a desigualdade e erradicar a pobreza: por um novo acordo social no Brasil**. Desigualdade e pobreza no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. 27ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 6ª ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

_____. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 3ª ed. rev. atual. ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2004.

SARLET, Ingo Wolfgang, TIMM, Luciano Benetti; BARCELLOS, Ana Paula de. *et al.* **Direitos Fundamentais: orçamento e “reserva do possível”**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das letras, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 20ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

TABOSA, Agerson. **Direito Romano**. 3ª ed. Fortaleza: FA7, 2007.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

TORRES, Silvia Faber. Direitos prestacionais, reserva do possível e ponderação : breves considerações e críticas. In: **Direitos Fundamentais: Estudos em homenagem ao Professor Ricardo Lobo Torres**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.