Suffragium
Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará

EFICÁCIA DOS PRECEITOS CONSTITUCIONAIS DE DESENVOLVIMENTO: JUSTIÇA SOCIAL E REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES À PROMOÇÃO DA DIGNIDADE HUMANA

EFFECTIVENESS OF CONSTITUTIONAL DEVELOPMENT PRECEPTS: SOCIAL JUSTICE AND REDUCING INEQUALITIES FOR THE PROMOTION OF HUMAN DIGNITY

Jailton Macena de Araújo
Doutor e mestre em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal da Paraíba. Professor do curso de Direito da UFPB. Professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da UFPB. Editor-gerente da Prim@Facie, Revista do PPGCJ-UFPB. Pesquisador do Grupo de Pesquisa CNPq/PPGCJ/UFPB Trabalho e Desenvolvimento: Influxos e Dissensões.
jailtonma@gmail.com

RESUMO: As formulações jurídicas realizadas pelo legislador constitucional para reger a seara socioeconômica conferem legitimidade às ações estatais para a promoção do desenvolvimento. Essas formulações jurídicas possibilitam a reflexão mais aprofundada acerca das políticas e ações que permitem a conformação da realidade às normas constitucionais que prescrevem o desenvolvimento como meio e objetivo a ser alcançado pela atuação do Estado. Nessa perspectiva, afirma-se a importância da compreensão dos princípios jurídicos, notadamente na esfera econômica da constituição, por se vislumbrar na aplicação das normas jurídicas a necessidade de sua adequação para orientar a ordem econômica a partir dos preceitos fundamentais adequados ao bem-estar da pessoa humana, de conformidade com os objetivos da Carta Constitucional de 1988, e assim, essa adequação passa a figurar como fator primordial à consecução dos objetivos da sociedade. Nessa esteira, adota-se através de uma abordagem teórico-hermenêutica o protagonismo do texto constitucional no sentido da realização dos direitos e garantias de cunho social e econômico, sempre tomando em consideração a realização da dignidade da pessoa humana e da justiça social.

PALAVRAS-CHAVE: Desenvolvimento. Hermenêutica Constitucional. Dignidade da Pessoa Humana. Justiça Social.

ABSTRACT: The legal formulations approved by the constitutional legislator to register a socioeconomic field give legitimacy to state actions to promote development. These legal formulations allow for a more in-depth reflection on the policies and actions that allow the conformity of reality to the constitutional norms that prescribe development as a means and objective to be achieved by the performance of the State. In this perspective, the importance of understanding legal principles is affirmed, notably in the economy of the constitution, as it is seen in the application of legal rules the need for their adequacy to guide an economic order from the fundamental precepts for the well-being of the person human, compliance with the objectives of the Constitutional Charter of 1988, and thus, this

adequacy comes to figure as a primordial factor for the achievement of society's objectives. In this context, the protagonism of the constitutional text is adopted through a theoretical-hermeneutic approach towards the realization of social and economic rights and guarantees, always taking into account the realization of the dignity of the human person and social justice.

KEYWORDS: Development. Constitutional Hermeneutics. Dignity of human person. Social justice.

1 INTRODUÇÃO

As formulações jurídicas realizadas pelo legislador constitucional para reger a seara socioeconômica – em especial, os fatores determinantes à consecução dos objetivos constitucionais para a efetivação dos seus preceitos – é que conferem legitimidade às ações estatais para a promoção do desenvolvimento. Essas formulações jurídicas possibilitam a reflexão mais aprofundada acerca das políticas e ações que permitem a conformação da realidade às normas constitucionais que prescrevem o desenvolvimento como meio e objetivo a ser alcançado pela atuação do Estado.

Consoante a lição de Aristóteles (2006, p. 7), o Estado é a parceria firmada entre as pessoas (o povo – cidadãos), tendo em vista algum bem ou valor (já que toda ação humana tem em vista algum objetivo). Desta maneira, se pode depreender, como se verá inclusive da definição de Estado, que não apenas os elementos território, população e governo soberano, fazem parte desta compreensão (AZAMBUJA, 2003, p. 17-18), mas todo o conjunto de objetivos e intenções constitucionais que orientam (devem orientar) a atuação estatal.

É imanente à perspectiva de Estado que este detenha objetivos (uma utopia, um desejo, um ideal) a serem alcançados. Os fundamentos e os objetivos[1] da República Federativa do Brasil são os "alicerces através dos quais toda ação estatal ou não estatal deve ter por base" (SCAFF, 2007, p. 3-4), os fundamentos – dignidade da pessoa humana, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político – são o ponto de partida e os objetivos que indicam o ponto de chegada e o destino a ser alcançado pela sociedade brasileira.

Nessa perspectiva, afirma-se a importância da compreensão dos princípios jurídicos, notadamente na esfera econômica da constituição, por se vislumbrar na aplicação das normas jurídicas a necessidade de sua adequação para orientar a ordem econômica[2] a partir dos preceitos

1 Art. 3º. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; II – garantir o desenvolvimento nacional; III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

2 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: I – soberania nacional; II – propriedade privada; III – função social da propriedade IV – livre concorrência; V – defesa do consumidor; VI – defesa do meio ambiente; VII – redução das desigualdades regionais e sociais; VIII – busca do pleno emprego; IX – tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no país. Parágrafo Único: É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização dos órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

fundamentais adequados ao bem-estar da pessoa humana, de conformidade com os objetivos da Carta Constitucional de 1988, e assim, essa adequação passa a figurar como fator primordial à consecução dos objetivos da sociedade.

Nessa esteira, adota-se através de uma abordagem teórico-hermenêutica o protagonismo do texto constitucional no sentido da realização dos direitos e garantias de cunho social e econômico, sempre tomando em consideração a realização da dignidade da pessoa humana e da justiça social.

2 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS LIGADOS À EFETIVAÇÃO DA JUSTIÇA SOCIAL: VISÃO GERAL DE SEU CONCEITO, CONTEÚDO E EFICÁCIA

Conforme preconiza Canotilho (2002, p. 391), a Constituição pressupõe que o Estado seja um "Estado de Bem-estar Social" criador de bens coletivos, fornecedor de prestações e promotor de justiça social e não um "Estado Mínimo" que garante apenas a ordem pautada em direitos individuais e na propriedade.

A abrangência da compreensão humana do direito sob a perspectiva de efetivação dos direitos sociais exige que sejam considerados fatores jurídicos que influenciam diretamente a situação socioeconômica da pessoa humana, a fim de se justificar a implementação das políticas econômicas que considerem a situação de grande parte da população brasileira, de modo a contribuir com a reversão do quadro de miséria cotidianamente denunciado pelos meios de comunicação de massa, bem como pelos organismos internacionais e nacionais[3].

Adere-se à assertiva de que o Estado pode atuar nas relações socioeconômicas, para regular subsidiariamente a economia, mas de forma específica, intervir na emancipação da pessoa humana, sujeita às carências, razão pela qual, invariavelmente, o direito (através da sua aplicação, em especial, pelas políticas públicas) deve adotar medidas para tentar suprir.

Consoante as reflexões de Chaui (2007, p. 353), uma carência é

> [...] uma falta também particular ou específica que desemboca numa demanda também particular ou específica, não conseguindo generalizar-se nem universalizar-se. [...] Em outras palavras, privilégios e carências determinam a desigualdade econômica, social e política, contrariando o princípio democrático da igualdade, de sorte que a passagem das carências dispersas em interesses comuns e destes aos direitos é a luta pela igualdade. Avaliamos o alcance da cidadania popular quando tem força para desfazer privilégios, seja porque os faz passar a interesses comuns, seja porque os faz perder legitimidade diante dos direitos e também quando tem força para fazer carências passarem a condição de interesses comuns e, destes, a direitos universais.

Há de se observar que nem de longe, a carência material é problema para o desenvolvimento e ao atingimento dos objetivos constitucionais; o combate aos problemas de inclusão e disponibilidade de acesso aos direitos, a carência de oportunidades, é desafio muito maior, isto

3 Para a Análise Econômica do Direito, o que justifica a intervenção estatal na economia são as falhas de mercado que perpetuam as falhas sociais, com o objetivo único de supri-las ou neutralizá-las, para que se tenham os melhores resultados em eficiência na solução dos problemas socioeconômicos que afligem o Estado (FORGIONI, 2006, p. 426).

porque, a integração política é tão importante quanto a integração econômica da pessoa humana para o desenvolvimento bem-sucedido (RELATÓRIO, 2002, p. 5).

Permanece a necessidade de que os direitos expressos nos textos legislativos sejam também efetivados e exigidos na realidade social, em especial, quando sejam violados ou não reconhecidos, já que não é a simples definição legal que será capaz de alterar a realidade, mas apenas a realização concreta de cada um dos preceitos consagrados no ordenamento jurídico que fará com que as carências sociais e econômicas sejam eliminadas e que sejam realizados de maneira plena os preceitos de solidariedade, justiça social e igualdade, que se conjugam, de forma consistente, em desenvolvimento social e econômico.

A ponderação acerca de determinados aspectos da realização socioeconômica em prol da justiça social liga-se, fundamentalmente, ao reconhecimento de igualização constitucional dos sujeitos sociais enquanto resposta positiva às determinações insertas na ordem econômica, com o intuito de favorecer sobremaneira o desenvolvimento humano. Desse modo, essa temática apresenta-se como questão pontual perante a máxima carga de eficácia que devem ter as normas constitucionais, segundo as ações concretas voltadas à realização prática dos direitos fundamentais nas políticas socioeconômicas.

O direito é formulação social que visa à emancipação da sociedade e promove, através de seus regulamentos, o direcionamento das políticas sociais e econômicas. A este respeito, pode-se afirmar que a norma jurídica é mais do que simples compilação de vontades para defesa do presente: é, na realidade, esboço para o futuro, antecipando o porvir que está plasmado na política legislativa que o formulou, mas que deve manter a ideia de concretização de justiça, tendo a pessoa humana como fonte de todos os valores (REALE, 2010, p. 67).

Como observado por Grau (2005, p. 83), a ordem econômica brasileira define e orienta a construção de garantias sociais firmadas nos princípios inseridos no seu texto constitucional. Desse modo, seria impossível, considerada a ordem jurídica brasileira vigente, atuar contrariamente à proteção social que se impõe, de maneira imperiosa, ante a necessidade de atuação governamental imposta pela Constituição Federal para garantia do valor dignidade humana.

Entretanto, não é apenas o conjunto positivado de normas que irá abarcar todos os comandos postos do direito. Há normas principiológicas (implícitas ou expressas) que transcendem a normatização, de modo a enriquecer e dar ensejo à percepção jurídica, revelando o aspecto axiológico que detém no ordenamento (conjunto estruturado de preceitos direcionados para a promoção da ordem, da paz social e da justiça), com o escopo de resolver as possíveis limitações das regras (TOLEDO, 2004, p. 7) e que são o suporte mais firme para se buscar a efetividade das ações que têm a pessoa humana como centro das decisões e das políticas públicas.

Legitima-se o esforço da ordem econômica para o controle do setor econômico da vida humana, de maneira correlata aos outros inúmeros aspectos indispensáveis à realização da dignidade da pessoa humana, mas sempre no sentido de possibilitar a manutenção do controle social e a promoção de todos os objetivos e anseios indispensáveis à plena realização da pessoa humana (ANDRADE, 1987, p. 319).

É compreensível que se assimile, conforme assevera Carlyle (1982, p. 255) que a "posse dos direitos" não está ligada à efetivação desses direitos[4], já que a pessoa humana é titular de prerrogativas em virtude de sua personalidade, enquanto ser de razão, e este é o fundamento da igualdade que deve ser promovida; e, para a efetivação dos direitos depende que haja a intervenção, o amparo e a proteção do sistema legal e coativo do Estado.

3 BREVES REFLEXÕES ACERCA DE PRINCÍPIOS E REGRAS JURÍDICAS: DIFERENCIAÇÃO NECESSÁRIA À COMPREENSÃO DA APLICAÇÃO E INTERPRETAÇÃO DOS OBJETIVOS DE BEM-ESTAR E DESENVOLVIMENTO

Cabe inicialmente lembrar que há entre as regras e princípios apenas divisão qualitativa, tendo entre si apenas a diferenciação de caráter lógico, quanto aos graus de generalidade, abstração ou de fundamentalidade.

Os juristas têm realizado a distinção entre princípios e regras, de maneira a aprofundar a reflexão acerca da efetividade e eficácia de seus conteúdos. Em sua teoria principiológica, Alexy (2002) afirma que as regras se esgotam em si mesmas, na medida em que descrevem o que se deve (se pode) – ou não – fazer em determinadas situações. Já os princípios são constitutivos da ordem jurídica que revelam os valores e critérios de orientação na aplicação das regras a situações concretas.

As disposições legislativas (regras jurídicas) são partes construtivas do ordenamento jurídico que detêm os caracteres da congruência, coerência e sistematicidade. Nessa perspectiva, o intérprete da norma jurídica tem a possibilidade de retirar delas, mediante os processos hermenêuticos (criativos e intelectuais), o seu sentido e alcance.

Os princípios jurídicos são toda construção jurídica composta de normas dispostas pelo legislador e que fundam bases para direcionar a aplicação, interpretação e criação do direito, permitindo, muitas vezes, que se mantenham as qualidades de coerência e congruência do ordenamento jurídico (DWORKIN, 2005, p. 40).

Os princípios têm maior grau de abstração e generalidade do que as simples regras jurídicas e, por sua colocação destacada do ordenamento jurídico, são formulados de maneira vaga e indeterminada, constituindo espaços livres para a complementação e desenvolvimento do sistema normativo ulterior (CANOTILHO, 2002, p. 51).

Com efeito, pode-se depreender que a conformação da constituição (axiológica e teleológica) à realidade exige necessariamente que seja colocado em prática, de maneira imediata,

4 Coaduna-se com o que afirma Arendt (2007, p. 330), no sentido de que os direitos humanos não são simplesmente uma quimera imanente a natureza humana (direito natural). Os direitos são na realidade uma construção histórica direcionada à natureza do homem e que propicia o "direito de ter direitos". Desta forma é que se compreende a evolução constante e sempre no sentido de ampliação e melhora da concepção das prerrogativas dispostas no ordenamento jurídico, compreendidas como instrumento para efetivação da cidadania (direitos humanos, econômicos, sociais e culturais, além, dos tradicionais direitos civis e políticos).

o conteúdo jurídico dos princípios orientadores da ordem jurídica brasileira, de conformidade com o esposado por Medauar (2010, p. 105), da seguinte maneira:

> Menos duvidosa parece hoje a afirmação do caráter normativo dos princípios. Durante muito tempo predominou, quanto aos princípios, a visão de sua natureza programática ou a visão de que só expressavam uma tendência. Mesmo se deu com os direitos fundamentais, vistos sob este prisma, necessitando de intermediação da lei (que muitas vezes não se editava) para obter efetividade. Quanto a estes, a Constituição de 1988, no art. 5º, § 1º, determina a aplicação imediata das normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais. [...] seria o caso de afirmar: se vários direitos e garantias são vistos, simultaneamente como princípios, a estes se estende o dispositivo, tendo aplicação imediata.

Para Secco (2009, p. 299), os princípios jurídicos são conceituados como a "essencialidade do direito", de onde são retirados os "postulados que servirão de suporte à regulamentação da sociedade sob o aspecto jurídico, fixando os padrões e orientando os preceitos que serão traduzidos pela legislação". Na mesma esteira, Reale (2010, p. 304-305) destaca que os princípios "condicionam e orientam a compreensão do ordenamento jurídico", cobrindo tanto o "campo da pesquisa pura do Direito quanto o de sua atualização prática".

Os princípios jurídicos[5] são fontes do direito e se colocam de maneira tão difusa dentro dos inúmeros sistemas jurídicos que é difícil a sua especificação; entretanto, as suas características são comuns e, por isso mesmo, faz com que cresça a sua força persuasiva (FERRAZ JUNIOR, 2008, p. 280). Nesse sentido global, Ferraz Junior (2008, p. 212) acrescenta que os princípios são responsáveis pela imperatividade total do sistema, sendo metalinguagem das demais fontes do direito, em especial da legislação, do costume e da jurisprudência.

Os princípios têm assumido o protagonismo hermenêutico tanto em decorrência da sua generalidade ante os fatos, o que amplia de modo considerável o seu campo de atuação, quanto em razão da sua maior perenidade quanto a carga valorativa agregada, que possibilita a extração de sentidos da norma cada vez mais atuais e mais duráveis no tempo (GONÇALVES, 2010, p. 72).

As regras[6], a seu turno, colocam-se simplesmente na esfera das determinações, o que as enquadra dentro da possibilidade de realização fática e jurídica. De outro lado, os princípios podem ser realizados em diferentes graus, consoante as possibilidades jurídicas e fáticas (ALEXY, 2002, p. 86). Assim, ou as regras têm validade, ou não valem em sua inteireza, em dada situação e, portanto, podem não ser aplicadas, o que não acontece com os princípios.

5 Ferraz Junior (2008, p. 213) destaca que os princípios gerais do direito são reminiscência do direito natural como fonte do direito, fazendo parte da estrutura do sistema jurídico, não como simples regras, mas como base onde sobrepousa todo o Direito, dizem respeito à relação entre as normas do sistema ao qual conferem coesão (como bem lembra, os princípios gerais do direito podem ou não compor o "repertório" de normas do sistema, ou seja, podem ser implícitos ou explicitamente colocados como regras do direito positivado).

6 A regra jurídica é resultado da coalizão das forças de vários grupos sociais, que adquire qualidades nebulosas e muitas vezes egoísticas, evidenciando a necessidade premente de que se submeta a produção normativa a um controle que tome em consideração os princípios de justiça. Isto porque, as leis encontram limites nos contornos dos princípios constitucionais, dependendo ainda da sua conformação com os direitos humanos, impondo-se de maneira construtiva e evolutiva ante a compreensão de legalidade (MARINONI, 2010, p. 45).

A este respeito, assevera-se que os princípios são normas que ordenam que algo seja realizado da maneira mais completa e construtiva possível, dentro e além das possibilidades fáticas existentes, enquanto que as regras são normas que podem ser cumpridas ou não, uma vez que se uma regra é válida deve ser feito apenas o que ela determina, nem mais, nem menos (ALEXY, 2002, p. 86).

O princípio da legalidade implica, portanto, a releitura, que compreende a justaposição entre normas-regras e normas-princípios. Antes, a legalidade era vislumbrada sob o ponto de vista estritamente formal. Atualmente, ela assume conteúdo eminentemente substancial, pois requer a conformação da regra jurídica não apenas à Constituição, mas também aos direitos humanos, o que evidencia a nova teoria principiológica que compreende a superioridade axiológica dos princípios ante as regras jurídicas.

O Estado adota, na sua ampla atuação, as normas principiológicas, tudo para atingir os objetivos de bem-estar, dentre as quais a realização do desenvolvimento se torna objeto de destaque na sua atuação. Os princípios orientam concretamente a ação estatal fomentando tanto a prestação jurídica (decisão judicial) como as prestações fáticas (operacionalização de políticas públicas) o que imprescinde o valor atribuído à realidade e às regras pelos princípios, no sentido de realização de desenvolvimento, como proposto na ordem constitucional.

4 PRINCÍPIO JURÍDICO DO DESENVOLVIMENTO COMO ELEMENTO FUNDANTE E DETERMINANTE PARA A CONSTRUÇÃO AXIOLÓGICA E TELEOLÓGICA DA ORDEM JURÍDICA BRASILEIRA

O desenvolvimento surge na Constituição brasileira desde o preâmbulo, sendo listado como um dos pilares sobre o qual se sustenta e se institui o Estado Democrático de Direito brasileiro. Avessos a qualquer tipo de discussão acerca da normatividade do preâmbulo brasileiro, podemos cingir a discussão a partir da carga valorativa que as palavras desempenham nessa parte do texto constitucional.

Indiscutivelmente, a base do Estado brasileiro passa pela busca incessante do desenvolvimento, da consolidação dos mecanismos que podem disseminá-lo e dos processos que são dele decorrentes. O desenvolvimento como proposta de Estado em que o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, a igualdade e a justiça são valores supremos de uma sociedade fraterna (poder-se-ia dizer solidária) e pluralista é elemento essencial para se compreender as escolhas feitas pelo Estado brasileiro no sentido de propostas e ações desenvolvidas para a concretização dos preceitos constitucionais.

Os princípios assumem postos diversos de atuação e importância em cada uma das esferas de atuação e concretização do direito, seja no controle de constitucionalidade, na atividade hermenêutica, ou no suprimento de lacunas, quando da ausência de regras específicas. No constitucionalismo contemporâneo, os princípios vão além dessa função complementar ou supletiva, funcionando como as razões para a atuação estatal e ampliando o âmbito de proteção do cidadão (ALEXY, 2002, p. 102).

Em razão da ampla abrangência que possuem os princípios afirmados na Carta Maior brasileira, e como proposta de Estado que se pretende construir no Brasil, desde 1988, o desenvolvimento é também objetivo constitucional sempre inacabado e em processo constante de realização. Sob o escopo de se concretizar mudanças profundas na realidade social brasileira, o desenvolvimento, foi colocado com um dos fins, "ainda que utópico", do Estado brasileiro (RISTER, 2007, p. 218).

Sendo assim, a parceria entre as pessoas em torno de objetivos, através da organização estatal é, na realidade, uma junção de forças sociais e econômicas para atingir o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça, como valores da sociedade. Logo, o desenvolvimento é o princípio que condensa de maneira mais clara a carga axiológica e teleológica de todos os demais preceitos citados.

A Carta Cidadã de 1988 fez do Estado brasileiro o Estado Constitucional cujos valores primordiais são assentados na democracia e nos direitos fundamentais, com o desenho teórico de respeito à liberdade e à cidadania[7] dos atores sociais que promoveram a sua formulação (BONAVIDES, 1998, p. 11). Quando se compreende esta necessidade de conformação da cidadania dentro da realidade socioeconômica atual, depreende-se que há a necessidade incessante de se fomentar e promover o desenvolvimento, condição real de efetivação da cidadania que deve ser a todo custo efetivada para a promoção do bem-estar e da justiça social.

Mesmo não se possibilitando a efetivação do desenvolvimento e daqueles passos necessários à sua consecução de maneira imediata, não se deixa de aplicar o seu conteúdo. O princípio de realização do desenvolvimento socioeconômico vai, paulatinamente, sendo realizado, na ordem constitucional brasileira, a cada ação estatal que é nesse sentido direcionada.

O desenvolvimento, em conjunto com outros princípios jurídicos, em especial os ligados a ordem econômica, são de realização necessária para que se efetive de maneira plena a cidadania e o despertar do sentimento de dignidade da pessoa humana. Sendo assim, erradicar a pobreza, eliminar as desigualdades regionais e sociais é imperativo para que se alcancem os demais objetivos almejados pelo Estado e pela sociedade brasileira.

É o que Hesse (1991), contemporaneamente, denomina força normativa da Constituição, que obviamente não dispensa a conformação das regras aos princípios constitucionais e ocorre pela atuação estatal em seus variados âmbitos de atuação (em especial na jurisdição, mas também com a mesma importância na atuação da Administração Pública).

7 Os direitos humanos não podem ficar restritos à sua validade formal, considerando sua efetividade, bem como análise do conhecimento e das imagens formadas pelos sujeitos sociais destinatários do sentimento de civilidade, da integração das pessoas em uma comunidade e da extensão da cidadania a todos os seus integrantes. Tendo em vista a compreensão plena de efetivação dos direitos elencados na Constituição Federal, se pode reconhecer que cidadania é "[...] a condição da pessoa humana quanto a um conjunto de princípios, direitos e obrigações que o Estado-nação reconhece (política e juridicamente) como próprios de sua coletividade, sem que isso signifique benesse ou autoritarismo governamental, pois deve sinalizar as conquistas e o dinamismo de um povo, num determinado contexto histórico" (D'ANGELES, 2007, p. 404). Desse modo, cidadania é algo muito mais complexo do que a simples compreensão albergada sob o tema dos direitos civis e políticos, devendo ser realizada em cada ação estatal voltada para a efetivação dos ditames de justiça social e da concretização do desenvolvimento.

A doutrina democrática do Estado de Bem-estar Social[8] não se satisfaz com abstrações, para que se viva efetivamente a realidade democrática. Nestes Estados, os direitos civis e políticos não devem ser a expressão meramente formal da Constituição.

Para que se realize a democracia, deve-se intentar a sua concreção em todas as perspectivas sociais, a propósito de garantir a emancipação da pessoa humana com a disponibilização de potencialidades básicas, tais como alimentação, trabalho, habitação, lazer, saúde, educação, segurança e previdência social (BONAVIDES, 1998, p. 18), tudo isso como *conditio sine qua non* para a realização do desenvolvimento.

A pluralidade de sentidos dos princípios jurídicos se coloca a partir da não submissão de sua realização a hierarquizações (o que vale mais dentro da hierarquia constitucional: a realização da pessoa humana em todas as suas acepções ou a necessidade de um mercado livre de intervenções?); Alexy (2002, p. 157) construiu a teoria da ponderação dos princípios ou a regra de proporcionalidade como meio de permitir a coexistência de um princípio diante do outro, sem que um tenha que ser eliminado ou negado em abstrato[9].

Para que a realização das potencialidades humanas seja satisfeita, alguns conflitos entre esferas jurídicas distintas ocorrem e devem ser solvidos ante a preocupação de realização da concretização dos anseios sociais, em especial da realização dos direitos humanos, pela compatibilização dos direitos sociais e econômicos e a emancipação da pessoa humana, o que congrega valores indispensáveis, bem como reflete a necessidade de inclusão social da pessoa humana (pela realização, através das políticas públicas, dos direitos sociais, culturais

8 Mesmo durante a vigência do padrão intervencionista do Estado brasileiro, não se chegou a construir um Estado de Bem-estar Social, pautado na cidadania. A compreensão atual de Estado é muito mais complexa do que se pode pretender descrever, na realidade as funções do Estado se imbricaram de tal modo que a sua abrangência perpassa quaisquer classificações levadas a intento na perspectiva atual. Entretanto, para facilitar a compreensão de Estado abordada na seara deste trabalho pode-se afirmar, de conformidade com Azevedo (2000, p. 90) que "[...] o Estado de nossos dias é, frequentemente chamado de Estado do Bem-estar (*Welfare State*, *Wohlfahrtstaat*), Estado Social (*Sozialstaat*) ou Estado Providência, em oposição ao Estado Liberal Burguês do século XIX, cuja forma, mais ou menos acabada, encontrava-se em todas as nações democráticas modernas, caracterizando por um formidável desenvolvimento dos serviços públicos (AZEVEDO, 2000, p. 90)". A corrente do constitucionalismo dito social, que orienta as suas atenções para o modelo prospectivo e dirigente (amparado nos ensinamentos de J. J. Gomes Canotilho), sustenta que as fórmulas legislativas devem ser estabelecedoras de programas objetivos e finalidades para as quais a teoria constitucional, apesar dos avanços e recursos, ainda labuta para dar concretude, seja por intermédio de uma hermenêutica concretizante, seja através de instrumentos procedimentais novos; seja, ainda, pelo reforço de uma postura garantista, sem serem discordantes entre si (MORAIS, 2002, p. 92). Apesar da alardeada crise, o Estado social ressurge, neste aspecto, como oportunidade de restabelecer, por assim dizer, os princípios e efeitos peculiares de uma justiça social, de modo que consta com solidificada a proeminência do bem-estar geral do homem nas políticas inclusivas de emprego, dentre outros direitos sociais, como a saúde e a educação, além do devido respeito a outros direitos econômicos e culturais. Em apertada síntese, este tipo de Estado tem vistas à promoção da justiça social, afora outros valores constitucionais. Para Rocha (1995, p. 129): "[...] o perfil do Estado social reside do fato de ser um Estado intervencionista em duplo sentido: por um lado, intervém na ordem econômica, seja dirigindo e planejando o desenvolvimento econômico, seja fazendo inversões nos ramos da economia considerados estratégicos; por outro lado, intervém no social, onde dispensa prestações de bens e serviços e realiza outras atividades visando à elevação do nível de vidas das populações reputadas mais carentes".

9 No caso de conflito entre regras e princípios, o problema é de validade, enquanto que em casos de colisão entre princípios, a questão é de peso, então, a solução será superada, conforme o caso concreto, pela ponderação dos valores, onde o princípio de menor peso prosseguirá válido e íntegro, tendo o mesmo valor em outra situação concreta.

e econômicos, sem os quais o atingimento do desenvolvimento socioeconômico não passa de quimera).

Consoante Grau (2006, p. 137), "[...] a possibilidade de realização [dos direitos socioeconômicos e culturais] pressupõe uma autêntica transformação social" que apenas é possível diante da construção principiológica que dê força máxima às normas (princípios) constitucionais. Em face disso, assinala Alexy (2002, p. 541) que as teorias dos direitos fundamentais podem ser formuladas não apenas como teorias dos princípios, mas como teorias dos valores, ou como teorias gerais dos direitos fundamentais que devem ter máxima realização.

Obviamente, os direitos socioeconômicos que convergem na realização do direito ao desenvolvimento se efetivam dentro dessa perspectiva de concretização plena que exige do Estado uma atuação comprometida, contínua e responsável, no sentido de sua integral realização.

O grande desafio, para a apreensão dos valores principiológicos, especialmente, das estruturas públicas vigentes, é a efetiva contribuição dos princípios fundamentais do Estado brasileiro para que o desenvolvimento da sociedade se realize integralmente para todos. Essas são as considerações da doutrina lusitana:

> [...] a medida que o Estado vai concretizando as suas responsabilidades no sentido de assegurar prestações existenciais dos cidadãos (é o fenômeno que a doutrina alemã designa por Daseinsvorsoge), resulta, de forma imediata, para os cidadãos: - o direito de igual acesso, obtenção e utilização de todas as instituições públicas criadas pelos poderes púbicos (exemplos: igual acesso a instituições de ensino, igual acesso aos serviços de saúde, igual acesso à utilização das vias e transportes públicos); - o direito de igual quota-parte às prestações de saúde, às prestações escolares, às prestações de reforma e invalidez) (CANOTILHO, 2002, p. 541-542).

Diante dessa compreensão de realização equânime dos preceitos constitucionais, a legalidade passa pela evolução de conteúdo, de modo a impor subordinação ao que é colocado na lei e também àquilo que é descrito na Constituição Federal em seus princípios expressos ou implícitos – a lei é submetida à conformação constitucional, aos seus princípios que congregam para a promoção da pessoa humana em todos os seus aspectos.

Em virtude dessa compreensão, entende-se que as normas jurídicas determinantes da redução das desigualdades regionais e sociais, da erradicação da pobreza, bem assim da realização do desenvolvimento deixam de ter o simples *status* de regra jurídica para compreender imensa carga valorativa, dotada de conteúdo positivo que exige do poder público atuação comprometida com a sua realização, para que se efetive o conteúdo jurídico do preceito isonômico.

Note-se que a efetivação do desenvolvimento pressupõe a atividade estatal que o realize, conduzindo-o, através da ampliação e readequação de sua estrutura e de seus órgãos, atuando de modo amplo e intenso para a modificação das estruturas socioeconômicas, bem como para a distribuição e descentralização da renda. O resultado disto é a integração social e política à totalidade da população, o que evidentemente se coaduna ao conteúdo jurídico do princípio isonômico e à compreensão de justiça social e solidariedade inseridas no texto constitucional.

O direito ao desenvolvimento não dispensa a vivência plena dos direitos pelos cidadãos, ao contrário. A realização do desenvolvimento é reafirmada pela necessidade de que a desigualdade, a miséria, além dos demais problemas sociais por que passa a população brasileira, são incompatíveis com os valores de solidariedade e justiça social albergados pelo Estado brasileiro (de Bem-estar Social, Desenvolvimentista). Referidos problemas configuram verdadeiras ameaças ao projeto político, social e econômico de 1988, o que gera formas de dominação socioeconômica que devem ser rompidas pela estrutura cidadã e democrática construída no Estado Democrático de Direito brasileiro, que assentado no Texto Maior fomenta a construção de um bem-estar social pautado no desenvolvimento.

Dessa forma, o projeto de Estado em processo de desenvolvimento enfrenta inúmeros desafios, como os longos períodos de desarticulação e de fortalecimento dos interesses externos na economia, o predomínio dos interesses privados em face do interesse público, além da absorção de formas de vida alheias e de estilos oligárquicos e ditatoriais a fim de forjar a opinião pública (SADER, 2010, p. 28), que terminam por fazer sucumbir, de maneira evidente, os anseios de efetivação desse mesmo desenvolvimento e da justiça social no Estado brasileiro.

É por isso que a partir da constitucionalização dos direitos sociais, econômicos e culturais, na sua amplitude máxima, vão surgir nos países em desenvolvimento, em especial no Brasil, uma camada de juristas que militam pelo que se pode chamar de "Direito Constitucional da Efetividade", que passa a vislumbrar a Constituição como norma jurídica dotada de exigibilidade plena e não mero ideal irrealizável (BINENBOJM, 2004, p. 14), traduzindo, desde logo, o conceito de que desenvolvimento é direito, mas sobretudo que sem cidadania este direito tende a permanecer letra morta (DEMO, 2003, p. 33).

Cabe ressaltar, nesse sentido, que a aplicação efetiva dos princípios que servem de base para a condução do papel socioeconômico do Estado é o maior instrumento para a concretização dos anseios da ordem jurídica brasileira e de seus objetivos, e o meio mais seguro e justo de se efetivarem o bem-estar social pautado no desenvolvimento.

5 CONCLUSÃO

A ordem jurídica brasileira é conformada para que se promova uma adequação a partir da ordem econômica constitucional, não apenas do controle das relações econômicas, mas também de toda a conjuntura social que possibilita, dentro da organização e estruturação do Estado, a abrangência dos programas e políticas sociais indispensáveis para o desenvolvimento pleno da pessoa humana.

A finalidade de busca do bem-estar da pessoa humana precisa ser determinada através da possibilidade de acesso às condições mínimas que integram as necessidades fisiológicas (alimentação, descanso, nutrição, saúde etc.) e também todas as outras necessidades ligadas à condição social na qual o cidadão está inserido.

A erradicação da pobreza não deve ser limitada apenas à transferência de renda, pura e simples, mas sim deve incluir a disponibilização de oportunidades de desenvolvimento igual para todos. É imperioso que a alimentação adequada seja conferida a todos. É imprescindível que o direito à educação seja disponibilizado para todos. É indispensável que todos tenham acesso a serviços de saúde de qualidade. É necessário, pois, que a pobreza extrema seja erradicada.

A promoção do resgate do sentimento de dignidade da pessoa humana, pela simples condição de ser humano, passa, inevitavelmente, pela adoção de ações afirmativas que devem ser executadas para livrar aqueles que sofrem do estado de penúria, de modo a se constituírem ferramentas que ampliem as possibilidades para o exercício da liberdade real e do desenvolvimento.

Os projetos sociais têm como grande objetivo a consecução de avanços sociais que reflitam a diminuição do número de miseráveis – pessoas que vivem abaixo da linha da pobreza (menos de um dólar ao dia) – e é esta a pobreza que deve ser incessantemente combatida e aos poucos erradicada, por ações concentradas e contínuas.

A implantação dessas ações é concedida ao legislador ordinário para a sua criação, e a execução das políticas públicas é conferida ao Poder Executivo, a partir da obrigação constitucional existente que possui, obviamente, carga eficacial plena, em decorrência da força normativa da Constituição (BEURLEN, 2007, p. 207), cuja implementação deve ser intentada através de ações afirmativas convergentes ao propósito desenvolvimentista.

Os termos utilizados para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, conduzem a uma força dinâmica em constante aperfeiçoamento, para que se possa erradicar a pobreza e marginalização, esta visualizada como uma forma de opressão e violação de direitos humanos das pessoas que se encontram alijadas do contingente mínimo de direitos básicos. É isso que autoriza a ação positiva do Estado (MELLO, 2003, p. 14-15).

As políticas públicas, enquanto ações afirmativas, são decorrência lógica dessa conformação circunscrita nos objetivos da Carta Magna, de modo a possibilitar que as desigualdades sejam corrigidas e a pobreza e a marginalização sejam erradicadas.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria de los derechos fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.

ANDRADE, Darcy Bessone de Oliveira. **Idéias políticas**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1987.

ARENDT, Hannah. **Origens do totalitarismo**: anti-semitismo, imperialismo, totalitarismo. Tradução de Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

ARISTÓTELES. **A política**. Tradução de José Veríssimo Teixeira da Mata. São Paulo: Martin Claret, 2006. (Coleção obra prima de cada autor).

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do estado**. 44. ed. Porto Alegre: Globo, 2003.

AZEVEDO, Plauto Faraco. **Direito, justiça social e neoliberalismo**. 1. ed. 2. tiragem. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

BEURLEN, Alexandra. O Estado brasileiro e seu dever de realizar o direito social à alimentação. *In*: SCAFF, Fernando Facury (org.). **Constitucionalismo, tributação e direitos humanos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. p. 189-222.

BINENBOJM, Gustavo. Os direitos econômicos, sociais e culturais e o processo democrativos. *In*: ORTIZ, Maria Helena Rodriguez (org.). **Justiça social**: uma questão de direito. Rio de Janeiro: Fase, 2004. p. 13-18.

BONAVIDES, Paulo. Os direitos humanos e a democracia. *In*: SILVA, Reinaldo Pereira e (org.). **Direitos humanos como educação para justiça**. São Paulo: LTr, 1998. p. 5-24.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 5. ed. Coimbra: Almedina, 2002.

CARLYLE, A. J. **La libertad politica**: historia de su concepto en la Edad Media y los tiempos modernos. 1. reimpr. Tradução de Vicente Herrero. Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1982.

CHAUI, Marilena. **Cultura e democracia**: o discurso competente e outras falas. 12. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

D'ANGELES, Wagner Rocha. As raízes dos direitos humanos e a cidadania hoje. *In*: RIBEIRO, Maria de Fátima; MAZZUOLI, Valério de Oliveira (org.). **Direito internacional dos direitos humanos**: estudos em homenagem a professora Flávia Piovesan. Curitiba: Juruá, 2007. p. 401-420.

DEMO, Pedro. **Pobreza da pobreza**. Petrópolis: Vozes, 2003.

DWORKIN, Ronald. **Uma questão de princípio**. Tradução de Luís Carlos Borges. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito**: técnica, decisão, dominação. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

FORGIONI, Paula A. Análise econômica do Direito: paranóia ou mistificação? *In*: COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto (org.). **Diálogos Constitucionais**: direito, neoliberalismo e desenvolvimento em países periféricos. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 419-442.

GONÇALVES, Rogério Magnus Varela. Princípio constitucional da igualdade. **Revista Direito e Desenvolvimento**, João Pessoa, ano 1, n. 2, p. 121-133, jul./dez. 2010.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 10. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2005.

GRAU, Eros Roberto. Realismo e utopia constitucional. *In*: COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda; LIMA, Martonio Mont'alverne Barreto (org.). **Diálogos Constitucionais**: direito, neoliberalismo e desenvolvimento em países periféricos. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 133-144.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Teoria geral do processo**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MEDAUAR, Odete. Recentes princípios do direito administrativo. *In*: MARQUES, Claudia Lima; MEDAUAR, Odete; SILVA, Solange Teles da (org.). **O novo direito administrativo, ambiental e urbanístico**: estudos em homenagem à Jacqueline Morand-Deviller. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 105-110.

MELLO, Marco Aurélio Mendes de Farias. Óptica constitucional: a igualdade e as ações afirmativas. **Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais**, Belo Horizonte, n. 1, p. 11-20, jan./jun. 2003.

MORAIS, José Luís Bolzan de. **As crises do Estado e da Constituição e a transformação espacial dos direitos humanos**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

RELATÓRIO sobre o desenvolvimento humano: 2002: aprofundar a democracia num mundo fragmentado. Ed. em língua portuguesa. Lisboa: Mensagem, 2002. Publicado para o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Disponível em: https://www.undp.org/content/dam/brazil/docs/RelatoriosDesenvolvimento/undp-br-RDH-pt-2002.pdf. Acesso em: 14 abr. 2021.

RISTER, Carla Abrantkoski. **Direito ao desenvolvimento**: antecedentes, significados e conseqüências. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

ROCHA, José de Albuquerque. **Estudos sobre o poder judiciário**. São Paulo: Malheiros, 1995.

SADER, Emir. Brasil de Getúlio a Lula. *In*: SADER; Emir; GARCIA, Marco Aurélio (org.). **Brasil, entre o passado e o futuro**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo: Boitempo, 2010. p. 11-30.

SCAFF, Fernando Facury. Como a sociedade financia o Estado para a implementação dos direitos humanos no Brasil. *In*: SCAFF, Fernando Facury (org.). **Constitucionalismo, tributação e direitos humanos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. p. 1-36.

SECCO, Orlando de Almeida. **Introdução ao estudo do direito**. 11. ed. 2. tiragem. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

TOLEDO, Gastão Alves de. **O direito constitucional econômico e sua eficácia**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.