



## “DESIGUALDADE SOCIAL E ERRADICAÇÃO DA POBREZA

*Eduardo Cambi\**  
*Victor Hugo de Araújo Barbosa\**

### RESUMO

O trabalho pretende problematizar a possibilidade de redimensionamento do objetivo constitucional fundamental da erradicação da pobreza e da marginalização e da redução das desigualdades sociais e regionais (artigo 3º, inciso III, da Constituição Federal) a fim de que ele informe uma recomposição do Direito Constitucional nos níveis epistemológico, hermenêutico e dogmático, com o fim de explorar uma aproximação do Direito com outros saberes normativos. Dividido em quatro seções, o artigo aborda as condições científicas desse redimensionamento desde uma análise da inefetividade das normas constitucionais, as características que qualificam a supremacia da Constituição e a força normativa de seus dispositivos, a pobreza e a desigualdade social como problema ético-jurídico, esboçando ao final um paradigma do pretendido redimensionamento. Para tanto, vale-se de pesquisa teórica com fulcro em técnica de pesquisa bibliográfica, investigando-se autores que trabalharam com as temáticas envolvidas.

### Palavras-chave

Efetividade. Objetivo constitucional. Pobreza. Desigualdade social. Constituição dirigente.

### SOCIAL INEQUALITY AND POVERTY ERADICATION

### ABSTRACT

The paper intends to problematize the possibility of resizing the fundamental constitutional objective of eradicating poverty and marginalizing and reducing social and regional inequalities (article 3, item III, of the Federal Constitution) in order to inform a recomposition of Constitutional Law in epistemological, hermeneutical and dogmatic levels, in order to explore an approximation of law with other normative knowledge. Divided into four sections, the article discusses the scientific conditions of this resizing from an analysis of the ineffectiveness of constitutional norms, the characteristics that qualify the supremacy of the Constitution and the normative force of its devices, poverty and social inequality as an ethical-legal problem,

---

\* Mestre e Doutor em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Pós-doutor pela Università degli studi di Pavia. Professor da Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP) e da Universidade Paranaense (UNIPAR). Promotor de Justiça no Estado do Paraná. Assessor da Procuradoria-Geral de Justiça. Coordenador do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (CEAF) do Ministério Público do Paraná. Membro da Academia Paranaense de Letras Jurídicas.

\* Mestrando no Programa de Pós-graduação em Ciência Jurídica da Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP), linha de pesquisa "Função Política do Direito". Graduado em Direito pela Universidade Estadual de Londrina (2011), com Curso de Aperfeiçoamento pela Escola da Magistratura do Paraná (2012) e Especialização em Filosofia Moderna e Contemporânea pela Universidade Estadual de Londrina (2018). Exerce a função comissionada de Assistente de Juiz de Direito junto ao Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Advogado licenciado

sketching at the end a paradigm of the intended resizing. For this, it is worth of theoretical research with fulcrum in technique of bibliographical research, investigating authors that worked with the subjects involved.

#### **Key words**

Effectiveness. Constitutional goal. Poverty. Social inequality. Directive constitution.

## 1. INTRODUÇÃO

A norma constitucional precisa ser aplicada eficazmente no âmbito social, visando à concretização do constitucionalismo social. Embora a relação entre a efetividade e a eficácia das normas constitucionais seja um tema recorrente na doutrina, é importante analisar a questão da pobreza e da desigualdade social.

Isso porque persiste no Brasil o cenário de extrema desigualdade social. Estudos do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e da Oxfam Brasil indicam o limite e a insuficiência das políticas sociais formuladas nos últimos anos, apesar dos avanços alcançados. A situação atual, contudo, é marcada por incertezas e pelo risco de retrocessos sociais (SAFATLE, 2015).

Nesse sentido, buscou-se problematizar o tema quanto à formulação de um paradigma epistemológico, hermenêutico e dogmático calcado no redimensionamento do objetivo fundamental constitucional da erradicação da pobreza e da marginalização e da redução das diferenças sociais e regionais, a fim de aprimorar a dogmática jurídica constitucional em um esforço interdisciplinar para redução sensível das desigualdades socioeconômicas. Hipotetizou-se que um redimensionamento desse objetivo constitucional constituiria ponto de inflexão necessário na ciência jurídica para obrigar os operadores jurídicos a atuarem com a finalidade última de respeito à Constituição e à atuação efetiva do Direito, em uma retomada do caráter dirigente da Constituição e do aprofundamento do constitucionalismo social contemporâneo como forma de resistência aos ataques que pretendem desfigurar o texto constitucional a pretexto de supostamente modernizar aspectos econômicos do país.

Para alcançar esse objetivo, propôs-se uma pesquisa bibliográfica que auxiliasse na estruturação da pesquisa em quatro seções que abordassem: a) a questão da inefetividade das normas constitucionais desde uma posição jurídica que dialoga com os campos da política e da economia, elencando-se alguns pontos sobre o pós-positivismo e o neoconstitucionalismo; b) a construção do referencial que permitiu assentar a supremacia da Constituição, fundada em sua força normativa e na relação com a realidade social que permite a efetividade e; c) a tematização da pobreza e da desigualdade social como problema ético e jurídico, esboçando-se o amparo de uma nova visão que fixa esses males como questão social mais grave no Brasil contemporâneo; d) a proposição de um paradigma que atue em nível epistemológico, hermenêutico e dogmático no sentido de gerar um novo Direito que se pautar por uma relação de alteridade e possibilite estruturalmente a efetivação das normas constitucionais para redução sensível da pobreza e da marginalização da população mais vulnerável.

Para a elaboração desse raciocínio, foram pesquisados autores que se debruçam sobre os temas da efetividade das normas constitucionais, da filosofia do direito con-

stitucional, do neoconstitucionalismo e dos direitos sociais. A pesquisa permitiu concluir que, embora existam diferentes esforços no sentido de prover o Direito desse potencial emancipatório de efetividade, há a necessidade de se encampar uma posição de resistência contra os ataques à Constituição e de reforço do instrumental teórico e técnico para delinear esse fim.

## 2. A CONSTITUIÇÃO E A INEFETIVIDADE DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS

São qualidades jurídicas das normas de direito: a vigência, a validade e a eficácia. Elas correspondem, respectivamente, às dimensões de existência da norma, conformidade com requisitos de produção da norma e aplicabilidade desta aos casos concretos. Além dessas qualidades, pode-se mencionar a dimensão da efetividade, compreendida como o nível de eficácia social da norma, que engloba tanto a efetiva decisão por sua aplicação quanto o resultado concreto observado (SARLET, 2012, p. 233).

A análise do Direito pela sua efetividade significa alterar o paradigma descritivo da norma para um outro em que importa a conformação do Direito à realidade social concreta. A decisão jurídica é pensada em uma estrutura que não ignora as variáveis sociais, políticas, econômicas, psicológicas e éticas próprias da sociedade, entre outras relevantes, mas que, ao contrário, com elas dialoga, em busca de um novo paradigma epistemológico (FERRAZ JÚNIOR, 1980, p. 44).

Assim, o Direito deixa de se pautar por abstrações de cunho metodológico cartesiano, para ter como origem a facticidade, a fim de que melhor corresponda ao corpo social que lhe estrutura. Logo, busca-se a superação de uma Constituição como mera carta de intenções nobres, de recursos retóricos de palavras esvaziadas, para um Direito Constitucional que de fato solucione os conflitos que são postos ante si, sem descuidar de uma finalidade emancipatória.

De maneira geral, essa mudança de paradigmas corresponde ao desenvolvimento do que se denominou pós-positivismo e neoconstitucionalismo. Muito embora não designem um fenômeno jurídico comum, uniforme e homogêneo, podendo-se falar em “pós-positivismos” e “neoconstitucionalismos” (OLIVEIRA, 2009, p. 242), que ora enfocam elementos em comum ora distanciam-se na análise de objetos inconciliáveis, é possível identificá-los por algumas premissas básicas, caracteres comuns à sua construção discursiva mais ou menos presentes em cada formulação desses fenômenos.

O neoconstitucionalismo, em síntese, manifesta um reposicionamento metodológico, teórico e ideológico da Constituição como centro do ordenamento jurídico tendo como núcleo um rol ampliado de direitos fundamentais e uma preocupação com a legitimidade – não apenas jurídica – das normas constitucionais (SILVA, 2009, p. 93). Por sua vez, o pós-positivismo compreende uma faceta jusfilosófica do neoconstitucionalismo (CAMBI, 2016, p. 106), uma confluência entre aspectos do positivismo e do jusnaturalismo no Direito contemporâneo (BARROSO, 2013, p. 269), resultando num conjunto de características de transição para uma nova posição ainda não consolidada em que se busca superar a divisão radical entre Moral e Direito pretendida pelos positivistas. Tratam-se, como se vê, de conceitos complexos, sobre os quais a

doutrina se debruça com afinco, e que, não constituindo a preocupação central deste trabalho, ficam definidos neste curto espaço como forma de instigar a correlação entre o objetivo aqui pretendido e as mudanças do Direito Constitucional contemporâneo.

Essa transformação metodológica esboçada pelo neoconstitucionalismo e paradigmaticamente pelo pós-positivismo permite chegar a uma imbricação entre os campos do Direito, da Economia e da Política. Essa correlação, visando especialmente à preocupação com o nível da efetividade das normas constitucionais, foi possível mesmo contra a tradição jurídica novecentista, considerando-se o momento histórico então presenciado no pós-guerra.

Após vivenciar duas guerras mundiais no séc. XX, a preocupação dos juristas era construir uma ordem jurídica que escapasse ao impasse da dicotomia “jusnaturalismo/positivismo jurídico” (SARMENTO, 2009, pp. 269 e ss.). Mas, mais que essa preocupação estritamente jusfilosófica, uma outra se impunha: os Estados haviam se envolvido em um horror sem precedentes, milhões de mortes estavam contabilizadas na conta do totalitarismo e do imperialismo, o avanço tecnológico estava engajado em um amoralismo para administrar a morte e o extermínio e a constatação era de que o desenvolvimento da civilização não poderia mais ser encarado sob a ótica da “nação” e do “Estado”, mas somente em uma concertação em nível mundial. Daí o esforço consentâneo pela estruturação da Organização das Nações Unidas (ONU), pela questão das minorias perseguidas, pelo enfoque no valor da dignidade da pessoa humana (COMPARATO, 2010, p. 35).

Esse momento específico, embora não duradouro, tendo em vista que em breve o mundo experienciaria a divisão geopolítica da Guerra Fria, a questão da proliferação das armas de destruição em massa, e novos problemas humanitários, refletiu também uma composição tangencial do Direito com a Moral. Isso se deu pelo estabelecimento de uma prevalência dos direitos humanos fundamentais. Também se manifesta no reconhecimento do âmbito meramente negativo de imposição aos Estados para que se abstivessem de interferir nas liberdades dos indivíduos.

Como consequência, uma outra dimensão de direitos foi paulatinamente ganhando relevo, objetivando uma atuação concreta dos Estados para garantia da isonomia entre os indivíduos e do reconhecimento cada vez mais comum da importância da coletividade e das “massas”. Os direitos sociais, calcados no fundamento de insuficiência da mera igualdade formal, foram se incorporando ao âmbito constitucional e protetivo, como reação aos efeitos do capitalismo industrial, para garantia de direitos trabalhistas, da seguridade social, típicos de coletividades, e para fundamentação de um papel interventivo do Estado (BONAVIDES, 2011, p. 231).

Paralelamente, um esforço pela “secularização” dos direitos fundamentais buscava dissociar a legitimação desses direitos de qualquer fundamentação metafísica, religiosa ou racionalista a exemplo de uma “vontade geral” intangível (OLIVEIRA, 299, p. 245). Esse fenômeno foi reforçado pelos movimentos de independência e de libertação de países vitimados pelo colonialismo e pelo neocolonialismo, bem como pelo reformismo das sociedades capitalistas industriais pelo Estado de Bem-Estar Social. Tal processo de inclusão de novos atores no cenário global ampliou à margem de abertura do texto constitucional à interpretação por diferentes campos sociais em conflito.

Esse cenário exige uma análise multidisciplinar que envolva o Direito, a Economia e a Política. Com isso, se acentuou o papel desempenhado pelo Direito Constitucional em encampar uma “inquirição sociológica” entre fato e norma, buscando os fatores reais de poder que sustentam a sociedade e permitem um prognóstico mais acurado entre o que pode descrever o texto constitucional e aquilo que almeja alcançar (OLIVEIRA, 2009, p. 245). Em outras palavras, foi necessário alterar o enfoque de se vislumbrar a sociedade desde o Direito Constitucional para outro que olhe a Constituição desde a sociedade (COELHO, 2006, p. 21).

Por isso, questiona-se: a Constituição Brasileira é inefetiva? A questão suscita um reexame da cultura jurídica brasileira. A hipótese aqui levantada é a de que, embora seja um ponto de inflexão para o incremento da cidadania no país e para a estruturação de uma cultura jurídica democrática, a Constituição Brasileira de 1988 padece do mesmo mal de suas antecessoras: carece de uma real efetivação nos seus intentos emancipatórios.

O caminho é tortuoso, ante a tradição patrimonialista, conservadora e autoritária de nossa ordem legal (WOLKMER, 2002, p. 116). Todavia, dada a estreiteza da temática aqui buscada, deve-se ressaltar aquilo que Luís Roberto Barroso chamou de “insinceridade constitucional” (2009, p. 241), característica que qualifica a Constituição como uma mistificação, um instrumento de dominação ideológica e que promove uma clivagem entre o texto constitucional e a realidade concreta observada no país. Dado o caráter cidadão e compromissório da Constituição de 1988, essa ruptura expõe os limites do direito brasileiro e a frustração do potencial transformador e progressista de nossa sociedade.

Conforme explica Luiz Fernando Coelho:

Os grandes princípios da Constituição de 1988 tornaram-se, todavia, desde logo, letra morta, pois as mesmas forças políticas e econômicas que sempre dominaram o país, inclusive os interesses internacionais que haviam se beneficiado do autoritarismo, permaneceram imunes às tentativas de transformação (COELHO, 2006, p. 76).

A realidade é palpável. Dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) presentes no Relatório de Desenvolvimento Humano colocam o Brasil como o 10º país mais desigual do mundo, com um índice de Gini, que mede a disparidade de renda, de 0,515, sendo os resultados mais próximos de 0 referentes à igualdade de renda e os resultados mais próximos de 1 referentes à completa disparidade de renda, com uma pessoa possuindo toda a renda. Muito embora possua um índice de desenvolvimento humano (IDH) de 0,754, considerado alto para os padrões do estudo, o país apresenta resultados preocupantes quanto à pobreza e à desigualdade social (PNUD, 2017). Exemplo disso é a constatação do PNUD de que, se fossem levadas em conta particularidades da situação brasileira de desigualdade, o país cairia 19 (dezenove) posições no ranking do IDH (O GLOBO, 2017).

Outro dado alarmante é o divulgado pela organização não-governamental Oxfam Brasil, constatando que o estrato mais rico da sociedade brasileira, na proporção de 5%, possui a mesma riqueza que os 95%, restantes, mais pobres. Tal constatação revela a perversa concentração de renda em nossa sociedade como fator de impedimento do desenvolvimento nacional (CARTA CAPITAL, 2017).

A efetividade e a inefetividade trabalhadas nesse artigo, pois, possuem esse corte temático quanto à pobreza, à desigualdade social e à marginalização. Nesse viés, é importante problematizar o alcance da Constituição Econômica (COELHO, 2006, p. 117), os limites estruturais que podem ser alcançados com o aprimoramento da dogmática jurídica para que proceda, concomitantemente, a uma alteração diretiva na economia política do país. Por isso, pretende-se revisitar a noção de uma Constituição dirigente e o estabelecimento de técnicas mais adequadas para sua realização. Será efetiva a Constituição que alcance os objetivos, os valores, princípios e regras ali previstos e inefetiva a Constituição que não os atinja ou não os contemple a contento.

A história constitucional brasileira, segundo Reinéro Antonio Lérias (2008, pp. 191 e ss.), é de frustração da efetividade e de um descompasso entre a previsão de direitos e de afirmação da cidadania (presentes desde a constituição de 1824). Mencionado autor frisa o gatopardismo<sup>1</sup> da práxis da efetividade: “Se queremos que tudo continue como está, é preciso que tudo mude” (2008, p. 193). Assim, o campo da efetivação formalmente previsto não é concretizado, torna-se uma ficção anacrônica (FARIA, 2002, p. 17) e, perversamente, instaura um “Estado de não-Direito” (SANTOS, 2007).

Avanços foram alcançados, como a estabilização monetária do período dos governos Itamar Franco/Fernando Henrique Cardoso. Ainda que não realizada a contento e tendo redundado na maxidesvalorização de 1999, tal estabilização permitiu um grau de previsibilidade e planejamento não alcançado desde as crises dos anos 1980. Os governos Lula e Dilma, por sua vez, promoveram um intenso investimento em direitos sociais. O esforço, todavia, não se mostrou sustentável, permanecendo o país com seus altos níveis de desigualdade. Existe, pois, uma Constituição por cumprir. Isto é, há um caminho a trilhar na epistemologia, na dogmática e na hermenêutica, a fim de aprimorá-las, para que os mecanismos do Direito se coadunem com os demais fatores sociais e promovam de fato o que está previsto constitucionalmente.

### 3. SUPREMACIA DA CONSTITUIÇÃO, SUA FORÇA NORMATIVA E EFETIVIDADE

As mudanças efetivadas a partir dos discursos e da práxis neoconstitucionalista e o fortalecimento de dispositivos próprios do constitucionalismo social erigiram um modelo constitucional no século XX com esteio na imposição aos poderes constituídos, pelo Constituinte, da elaboração de tarefas e programas sociais para efetivação de objetivos em prol das coletividades (COELHO, 2006, p. 121).

Essas mudanças impingiram alterações tanto na forma de positivação das normas constitucionais, com a previsão, por exemplo, de normas abertas, programáticas, compromissórias, impregnadas de valores éticos e sociológicos, quanto na esfera hermenêutica constitucional, com amparo no fortalecimento da jurisdição constitucional e no desenvolvimento de novas técnicas interpretativas, tendo em vista a modificação da visão pré-guerras de uma Constituição apenas como sugestão aos poderes políticos (COELHO, 2006, p. 110).

---

<sup>1</sup> Referência a “Il gattopardo”, obra de 1958 de Giuseppe Tomasi di Lampedusa. No Brasil, o livro foi publicado como “O leopardo”.

É bem verdade que esse modelo (neo)constitucionalista social irá enfrentar percalços a partir da década de 1970 com o recrudescimento do ideário neoliberal (COELHO, 2006, p. 106), identificadas por um projeto que “pugna pelo Estado mínimo, aquele que, mediante a desregulamentação da economia, afasta-se do mercado e busca remover todos os obstáculos à competição e à livre concorrência” (COELHO, 2006, p. 302). Ainda que o conjunto das práticas neoliberais tenha chegado a afirmar que a história encontrara seu fim com a democracia liberal, a economia de mercado capitalista e o fim da experiência soviética de socialismo real (FUKUYAMA, 1992), o episódio da crise econômica de 2007/2008 e o estertor de políticas econômicas cíclicas conservadoras demonstrou que há espaço para resistência e afirmação de novos modelos de inclusão social e redistribuição de renda (COELHO; TAPAJÓS; RODRIGUES, 2010).

Por isso, são açodadas as críticas que buscaram indicar a superação da constituição dirigente. Conforme Fábio de Oliveira (2009, p. 244), o neoconstitucionalismo é a constituição dirigente. O autor aponta que mesmo aqueles que se socorrem na aparente mudança de postura conceitual de Canotilho no texto “Rever ou romper com a Constituição Dirigente? Defesa de um constitucionalismo moralmente reflexivo”, fizeram-no apressadamente, esquecendo-se de apontar que o que Canotilho quis dizer foi que a constituição dirigente estaria morta se o normativismo constitucional revolucionário fosse entendido como sendo capaz de, por si só, operar transformações emancipatórias (2009, p. 250). Com efeito, Oliveira propõe encarar a Constituição – brasileira e dirigente –, como resistência (2009, p. 247), porque ela impõe não aceitar a desigualdade como um dado natural da sociedade, mas, ao contrário, mobiliza as instituições e os agentes políticos para que atuem no sentido de *erradicá-la*.

Luiz Fernando Coelho, por sua vez, reconhecendo as alterações que o constitucionalismo social e o dirigismo impuseram ao Direito, enaltece o papel do planejamento constitucional como modelo que melhor se amolda às transformações sociais vivenciadas no país e que possibilita uma ordem jurídica dinâmica capaz de formal e materialmente atingir as finalidades impostas pelo constituinte:

Em torno da noção jurídica de planejamento, o próprio conceito do direito se modifica, pois já não se trata de uma ordem jurídica estática formal, abstrata e apriorística, à qual as condutas concretas se devem amoldar, mas da ordem dinâmica constituída por modelos de ação, flexíveis, realistas e concretos, enfim, um planejamento da ação do Estado para o crescente bem-estar coletivo e ampliação do Estado de Direito (2006, p. 121).

O constitucionalismo contemporâneo consolidou um instrumental teórico capaz de ressaltar a posição de destaque da norma constitucional no vértice do sistema jurídico, condição para que se possa falar em planificação constitucional e constituição dirigente.

A supremacia constitucional, nesse âmbito, é o postulado base dessa concepção, dela decorrendo que “nenhuma lei, nenhum ato normativo, a rigor, nenhum ato jurídico, pode subsistir validamente se for incompatível com a Constituição” (BARROSO, 2013, p. 221). A supremacia da constituição importa vê-la como norma jurídica e não mera carta de intenções técnico-políticas. Ademais, daí deriva a aplicabilidade direta e imediata das normas constitucionais. A Constituição serve como parâmetro de validade de todas as demais normas jurídicas e a obrigatoriedade de observância

dos valores e fins previstos que devem orientar o interprete e aplicador da Lei Fundamental (BARROSO, 2013, p. 220).

Fala-se, igualmente, nesse contexto, da *força normativa* da Constituição, como reconhecimento de que as normas ali presentes são de observância obrigatória pelo Estado e pelos particulares (BARROSO, 2013, p. 108). A consolidação da força normativa da Constituição decorre de diversos fatores: da perda de prestígio do positivismo e da posição assumida pela Constituição nessa linha de pensamento; pela disseminação da jurisdição constitucional como novo *locus* de legitimação constitucional; pela rigidez constitucional garantindo maior estabilidade às sociedades e pela prevalência do Poder Constituinte (BARROSO, 2013, pp. 108 e ss.).

A força normativa, na lição de Konrad Hesse, reconhece que “entre a norma fundamentalmente estática e racional e a realidade fluida e irracional, existe uma tensão necessária e imanente que não se deixa eliminar” (1991, p. 10). Todavia, como o estudo do Direito Constitucional é uma ciência normativa e a norma constitucional é invariavelmente seu objeto, Hesse demonstra que há um condicionamento recíproco entre a Constituição *jurídica* e aquela realidade social e política (1991, p. 13), uma atuando sobre a outra:

A norma constitucional não tem existência autônoma em face da realidade. A sua essência reside na sua *vigência*, ou seja, a situação por ela regulada pretende ser concretizada na realidade. Essa pretensão de eficácia (*Geltungsanspruch*) não pode ser separada das condições históricas de sua realização, que estão, de diferentes formas, numa relação de interdependência, criando regras próprias que não podem ser desconsideradas. Devem ser contempladas aqui as condições naturais, técnicas, econômicas e sociais. (1991, p. 14)

Todavia, há aí um limite para esta “situação” social, histórica e política, que Hesse identifica como a expressão, pela Constituição, de um *dever-ser* (*Sollen*): esta age sobre a realidade, procurando conformá-la ante uma dada finalidade expressa pelo constituinte (1991, p. 15). A concretização ou conformação da força normativa da Constituição, assim colocando, encontra certos limites e condições de possibilidade em uma determinada sociedade, mas, não se restringindo somente aos fatores reais de poder que governam esta sociedade, essa *eficácia* encontra respaldo em uma disposição em específico: a vontade humana (HESSE, 1991, p. 20).

Concomitantemente, as normas constitucionais devem ser concretizadas buscando-se a máxima efetividade de seus dispositivos, ou seja, que o intérprete encontre a interpretação mais efetiva possível às normas constitucionais, inclusive quanto aos direitos fundamentais sociais (FACHIN, 2012, p. 137).

#### 4. A POBREZA E A DESIGUALDADE SOCIAL COMO MAL ÉTICO E COMO INEFETIVIDADE CONSTITUCIONAL

Discutir a conjuntura jurídica pátria sem incorrer no debate sobre a desigualdade social é vender os olhos ante o óbvio. Trata-se do mais grave problema social enfrentado no país.

A desigualdade social é uma característica que acompanha a trajetória da construção do Brasil (LIMA, 2011, p. 259). Inúmeros pensadores debruçaram-se sobre este tema para analisar e refletir sobre nosso atraso. A perplexidade surge com a constatação de que o Brasil é um país rico, mas os bens e direitos são pessimamente distribuídos. Tal desigualdade se manifesta desde a ausência de oportunidades iguais de educação para todos até o momento redistributivo da tributação pelo Estado, que aqui ganha contornos regressivos, atingindo injustamente aqueles que têm menos recursos para custear os serviços do Estado (TIMM, 2010, p. 55).

Desse modo, a proposta aqui pretendida não é tanto focar as análises histórico-sociológicas ou deter-se em minúcias econômicas, mas propor, inicialmente, a discussão sobre a pobreza e a desigualdade social como um problema ético-jurídico, nos moldes de uma “questão social”. Questão social seria, nesses termos, uma “aporía fundamental sobre a qual uma sociedade experimenta o enigma de sua coesão e tenta conjurar o risco de sua fratura” (COELHO, 2006, p. 113).

A marcante desigualdade socioeconômica no Brasil, com seus índices alarmantes de pobreza e exclusão social, configuram uma condição inescapável ao desenvolvimento da normatividade da Constituição e, por consequência, de sua efetividade.

O combate à pobreza e à desigualdade social, nos moldes propostos no objetivo fundamental constitucional do artigo 3º da Constituição, é condição de possibilidade para se alcançar os demais objetivos ali colocados, como o de uma sociedade justa, livre e solidária, ou o desenvolvimento nacional. Da mesma forma, é o principal norte da densificação da dignidade da pessoa humana, em um processo inclusivo, que pavimentam o caminho para a concretização dos direitos fundamentais e, em especial, daqueles ditos sociais.

Não é outro o sentido desse dirigismo apontado como objetivo fundamental, conforme ressalta Jairo Néia Lima:

É principalmente para os mais carentes, debilitados e excluídos que os direitos sociais voltam sua carga normativa. E, de forma mais intensa, quando esses direitos são consagrados em constituições de países periféricos e de desenvolvimento tardio, onde os níveis de pobreza, miséria e exclusão ainda são alarmantes, como os países da América Latina, sem deixar de incluir o Brasil. (2011, p. 261).

Consequentemente, continua pertinente a indagação lançada por Friedrich Müller em conferência realizada em Porto Alegre em 1999: “que grau de exclusão social ainda pode ser tolerado por um sistema democrático?”. A problematização da questão leva a posições óbvias: a exclusão e a desigualdade são incompatíveis com a democracia, minam sua estrutura e tornam passivo o povo do qual ela depende:

A “marginalização” e discriminação maciças de consideráveis grupos do povo [*se opõem à participação da totalidade do povo no processo político*]. As pessoas, que em princípio se vêem (*sic*) colocadas em desvantagem, estão por demais ocupadas com a sobrevivência no dia-a-dia para que se possam engajar politicamente no sentido mencionado ou exercer, com razoáveis chances de êxito, influência nas organizações políticas estabelecidas. Inexiste a base social para que elas possam exercer os seus direitos políticos, formulados no papel das constituições e das leis (MÜLLER, 2000, p. 21).

Por se tratar de fenômeno amplo, a desigualdade sob o viés da exclusão social atinge diversas facetas individuais e coletivas, pontuando-se, entre elas, os aspectos econômicos (privação de recursos, carência, baixa qualificação profissional e nível insuficiente de instrução etc); sociais (falta de autonomia, isolamento, baixa autossuficiência); culturais (situações de racismo, xenofobia, falta de identidade cultural); e patológicos, em nível sanitário e psicológico (CAMBI, 2016, p. 654). Sabe-se, todavia, que não se limitam a esses aspectos, podendo assumir outras dimensões excludentes que, acumuladas, geram uma reação em cadeia de exclusão (MÜLLER, 2000, p. 27).

Ainda segundo Müller, em último grau, a marginalização também ocasiona a exclusão *jurídica* dos indivíduos: a desigualdade invisibiliza aqueles que já estavam à margem, deixando-lhes de oferecer proteção jurídica e de reconhecer seus direitos humanos (2000, p. 28). Decorre disso o esvaziamento do significado de “povo”, uma degeneração que o converte em mero ícone, simples retórica para a finalidade de legitimação do *status quo* (SOUZA NETO, 2003, p. 10).

A desigualdade social também é um problema ético-jurídico. Ela insensibiliza o cara-a-cara e instrumentaliza o marginalizado. Ao fim, agudiza as distinções de classe e aprofunda o poço entre aqueles poucos que enriquecem e os muitos que pouco ou nada possuem. Essa exclusão, pois, é incompatível com qualquer ideia de justiça que se conceba voltada à produção, desenvolvimento e reprodução da vida humana (DUSSEL, 1998). Segundo adverte Cinthia Lara:

*La desigualdad económica* implicará una relación asimétrica en la distribución de bienes y servicios. En este escenario, la falta de igualdad económica coloca a unos como *los beneficiados* de dicho sistema y a éstos les corresponde la riqueza (la afirmación), mientras que a otros les atañen los efectos nocivos, la pobreza (la negación), esto deviene en la dicotomía existente entre ricos y pobres (2015, p. 5).

É dever ético, inicialmente, e, conseqüentemente, jurídico, a minoração do processo de fabricação da desigualdade e a busca de um sistema mais igualitário (LARA, 2015, p. 5). Reconhecendo-se, todavia, o contexto de dependência econômica de países em desenvolvimento como o Brasil, há de se formular uma crítica ao subdesenvolvimento, bem como a previsão de técnicas adequadas à sua superação histórica:

Por ello señalaremos que el problema del *subdesarrollo económico* es acentuado actualmente por un sistema neoliberal que sustenta una economía capitalista y genera una realidad social en la que, a diversos niveles, se imposibilita *la producción, reproducción y desarrollo de la vida misma* y éste es el principio ético fundamental. Dicha negación es una forma de matar a millones de personas que tienen – bajo el sistema dominante – obstruidas todas las alternativas de satisfacer su derecho a vivir de manera plena. (LARA, 2015, p. 7).

A juridicidade da pobreza e da desigualdade social vista como inefetividade no campo do Direito Constitucional constitui, por essas colocações, um horizonte inescapável do neoconstitucionalismo. É necessário assumir o desafio da superação da condição histórica de dependência econômica brasileira e de subdesenvolvimento social, como fatores que causam a desigualdade social. O Direito não pode servir co-

mo mera técnica de estabilização social e previsão de condutas, mas, ao reverso, fomentar um “positivismo de resistência” (CARVALHO apud LUDWIG, 2011, p. 164), com o acolhimento de um novo sujeito histórico para o Direito para que lhe sejam reconhecidos os direitos negados (LUDWIG, 2011, p. 163).

## 5. UM PARADIGMA DE CONCRETIZAÇÃO DA ERRADICAÇÃO DA POBREZA ESTRUTURADA PELO DIREITO

A tarefa do Direito é incorporar elementos de um discurso inclusivo que está fundado na efetivação dos direitos fundamentais como instrumento de realização da justiça (CAMBI, 2016, p. 60). Esse “constitucionalismo inclusivo” deve vivenciar a realidade social, não a abstrair, com a finalidade de recolher do tecido social suas necessidades mais prementes (CAMBI, 2016, p. 61).

Essa dinâmica, contudo, não é um movimento de mão única, senão que, sendo porosa à tragédia da desigualdade social, a Constituição influencia concomitantemente a realidade com os ditames humanizadores que os direitos fundamentais carregam (CAMBI, 2016, p. 61).

A tarefa mais urgente da contemporaneidade, na conformação do Estado Social, é a “busca desesperadora de reconhecimento e efetivação dos direitos sociais” (BONAVIDES, 2011, p. 185). O desafio para o constitucionalismo contemporâneo, segundo o autor, uma vez encontrada a adequada normatividade da Constituição, é determinar “o caráter jurídico ou não das normas programáticas e sobretudo o grau de eficácia e aplicabilidade de todas as normas da Constituição” (2011, p. 236).

Essa nota distintiva qualifica a Constituição de 1988, enfim, como Constituição de um Estado Social. Bonavides assevera que os “problemas constitucionais referentes a relações de poderes e exercício de direitos subjetivos têm que ser examinados e resolvidos à luz dos conceitos derivados daquela modalidade de ordenamento” (2011, p. 371), pois, em países de características periféricas na concertação global, não há como vicejar um Estado que não o Estado Social (2011, p. 588).

O olhar do intérprete, todavia, deve ir além dos limites estritos do constitucionalismo social, para considerar também o componente ético-político do ato de interpretação, escolha e decisão.

Conforme Luiz Fernando Coelho, a questão da efetividade não gira em torno da lógica jurídica e da tradição dogmática da hermenêutica jurídica,

(...) mas [é] uma questão de política jurídica, onde o determinante da interpretação constitucional não é a coerência analítica interna do ordenamento, mas o jogo do poder, o jogo dos interesses prevalecentes, os quais se confundem com os das parcelas de população que detêm a maior quantidade de poder social. São os grupos microsociais hegemônicos que manipulam as leis e a constituição ao sabor de seus interesses (2006, p. 23).

A proposta buscada condiciona os objetivos constitucionais como parâmetros no método interpretativo constitucional, para além de sua observância em termos sistêmicos de unidade constitucional. O constitucionalismo emancipatório deve funcionar como um filtro seletivo de aprimoramento da efetividade das normas constitu-

cionais, a exemplo do reconhecimento de um direito fundamental à inclusão social, cujo objetivo é combater de forma mais efetiva a marginalização, a pobreza e as desigualdades, promovendo condições dignas de vida aos vulneráveis (CAMBI, 2016, pp. 60 e ss.). Tal decorre da vinculação imposta pelo constituinte aos poderes constituídos, não como mera sugestão, como aventado, mas nos termos do constitucionalismo substancialista, reconhecendo a cogência normativa das normas constitucionais, materializadas em posições jurídicas de vantagem.

O constituinte originário ao vincular os poderes constituídos para “*erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais*” assume, expressamente, o fato da exclusão social no Brasil se encontrar em patamares incompatíveis com a riqueza que aqui é produzida e atribuí aos poderes estatais, bem como à sociedade a tarefa de efetivação dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (CAMBI, 2016, p. 65, grifo no original).

Em termos epistemológicos, conforme José Eduardo Faria, já se reconhece uma concepção do Direito como um

(...) instrumento de direção e promoção social, encarando-o numa perspectiva histórica e valorizando-o antes como um método para a correção de desigualdades e consecução de padrões mínimos de equilíbrio sócio-econômico (*sic*) do que como uma técnica para a consecução de certeza e segurança (o que pressupõe um conhecimento jurídico multidisciplinar a partir de uma interrogação sobre a dimensão política, sobre as implicações sócio-econômicas e sobre a natureza ideológica da ordem legal) (2002, p. 20).

Dessa forma, ganha destaque a concepção do Direito como um instrumento pautado por projetos político-normativos, que necessitam de um repertório hermenêutica capaz de conjugar o Direito ao contexto socioeconômico (FARIA, 2002, p. 24). Nada obstante, o horizonte crítico permanece como confluência de dois objetivos: a) a correlação influenciadora entre o Direito e as relações de produção econômicas e políticas e; b) o desvelamento dos conflitos sociais, econômicos e políticos ocultados pela pretensão de objetividade e neutralidade do positivismo jurídico (FARIA, 2002, p. 25).

Assim, se por um lado a concepção aqui pretendida fomenta a efetividade por meio de políticas públicas como concretizadoras de direitos fundamentais sociais e tendo por norte valorativo a *erradicação* da pobreza e da marginalização e a redução da desigualdade social e regional, por outro, desafia os hermenêutas a divisarem o horizonte de uma sociedade mais igualitária em cada atividade de interpretação. Tal perspectiva deve servir para contrapor a visão neoliberal de um Direito como mera *commodity* – um direito *trade off*, visto como ativo em uma dinâmica de alocação de recursos (AMARAL; MELO, 2010, p. 92), que entende cabível ao mercado a definição do momento e do modo da concretização da dignidade da pessoa humana.

Conforme Luís Roberto Barroso, políticas públicas, em sentido amplo, abrangem:

(...) a coordenação dos meios à disposição do Estado, para a harmonização das atividades estatais e privadas, nas quais se incluem a prestação de serviços e a atuação normativa, reguladora e de fomento, para a realização de

objetivos politicamente determinados e socialmente relevantes. Enfim, políticas públicas são metas políticas conscientes ou programas de ação governamental, voltados à coordenação dos meios à disposição do Estado e das atividades privadas, com a finalidade de realizar objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados (2013, p. 254).

No campo da hermenêutica, entretanto, a preocupação é estabelecer os mecanismos necessários ao impedimento do influxo desmesurado do social sobre o jurídico, isto é, o risco de que ocorra uma desintegração do “jurídico” pelo “político” (BONAVIDES, 2011, p. 128), quando os fatores de poder mascaram um totalitarismo que esvazia a norma constitucional de sua juridicidade. Nada obsta, todavia, a responsabilidade dos juristas quanto à efetivação da Constituição (COELHO, 2006, p. 112).

De qualquer maneira, é pela reafirmação do caráter dirigente da Constituição brasileira que se pode alcançar esse desiderato, em especial pelo movimento (crítico, progressista e engajado) de reconhecimento do potencial emancipatório da Lei Maior de 1988 (SOUZA NETO, 2003, p. 14). Tal fator deve ser aliado à constatação de incompletude quanto ao trabalho de efetivação constitucional, em especial quanto ao atingimento do objetivo constitucional de erradicação da pobreza e da marginalização e da redução das desigualdades sociais e regionais. Essa reafirmação deve ocorrer em nível epistemológico e pedagógico, pois apenas com a educação para o exercício da cidadania aprimorada é que o povo, emancipado, empodera-se e pode continuar lutando pela efetivação dos direitos fundamentais sociais.

## 6. CONCLUSÃO

Em face da marcante desigualdade socioeconômica observada na sociedade brasileira, é necessário um redimensionamento do objetivo constitucional da erradicação da pobreza e da marginalização e da redução das desigualdades sociais e regionais. Isso poderia atuar em diferentes níveis da ciência jurídica para auxiliar estruturalmente, em um esforço interdisciplinar de justificação e programação de atuação política, um modelo de sociedade mais igualitária e em consonância com os ditames constitucionais.

Epistemologicamente, a ciência jurídica e o Direito Constitucional precisam priorizar uma hermenêutica voltada ao vulnerável, ao pobre, ao excluído, servido de de um referencial crítico para além dos elementos descritivos e normativos de um Direito que carece de instrumentos mais efetivos para concretização de suas prescrições de cunho mais socializante.

No campo dogmático, o esforço é para aprimoramento das previsões já estabelecidas constitucional e infraconstitucionalmente, em especial analisando-se as causas do uso precário de institutos como o mandado de injunção, a ação direta de inconstitucionalidade por omissão e a necessidade dos Direitos Sociais se efetivarem com a existência de políticas públicas eficientes.

Quanto à hermenêutica constitucional, valendo-se de uma principiologia que já determina respeito à unidade sistêmica da Constituição, de sua supremacia normativa, e da máxima efetividade de suas disposições, o redimensionamento do objetivo

constitucional da erradicação da pobreza serve como um filtro seletivo de aprimoramento da efetividade das normas constitucionais, possibilitando o engajamento do intérprete, fundado no valor da solidariedade e com o objetivo de promoção da justiça social.

Portanto, é indispensável repensar a aplicação do Direito diante da exclusão social, para que novas ideias sejam desenvolvidas, com o compromisso de uma retomada do constitucionalismo social e da Constituição dirigente, sem olvidar a necessidade de uma radicalização do processo de democratização da práxis constitucional, começando pela educação para o exercício da cidadania.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. São Paulo: Saraiva, 2013.

BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 01 out. 2017.

CAMBI, Eduardo. **Neoconstitucionalismo e neoprocessualismo: direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário**. São Paulo: Almedina, 2016.

CARTA CAPITAL. **Seis brasileiros têm a mesma riqueza que os 100 milhões mais pobres**. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/economia/seis-brasileiros-tem-a-mesma-riqueza-que-os-100-milhoes-mais-pobres>>. Acesso em: 30 out.2017.

COELHO, Luiz Fernando. **Direito constitucional e filosofia da constituição**. Curitiba: Juruá, 2006.

COELHO, Maria Francisca Pinheiro; TAPAJÓS, Luziele Maria de Souza; RODRIGUES, Monica. **Políticas sociais para o desenvolvimento: superar a pobreza e promover a inclusão**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/UNESCO, 2010.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2010.

DUSSEL, Enrique. **Ética da libertação na idade da globalização e da exclusão**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2007.

FACHIN, Zulmar. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

FARIA, José Eduardo (Org.). **Direitos humanos, direitos sociais e justiça**. São Paulo: Malheiros, 2002.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **A ciência do direito**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1980.

FUKUYAMA, Francis. **End of History and the last man**. 1992. Disponível em: < <https://www.marxists.org/reference/subject/philosophy/works/us/fukuyama.htm>>. Acesso em: 15 out.2017.

HESSE, Konrad. **A força normativa da constituição**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabbris, 1991.

LARA, Cinthia. **El subdesarrollo económico como problema ético**. Chile/Argentina: Academia Latinoamericana-Editorial Abierta FAIA, 2015.

LIMA, Jairo Néia. A cidadania social por meio do reconhecimento do direito fundamental à inclusão social. In: SIQUEIRA, Dirceu Pereira; ALVES, Fernando Brito. **Políticas públicas da previsibilidade a obrigatoriedade**: uma análise sob o prisma do Estado social de direitos. Birigüi/SP: Boreal Editora, 2011.

LUDWIG, Celso Luiz. **Para uma filosofia jurídica da libertação**: paradigmas da filosofia da libertação e direito alternativo. São Paulo: Conceito Editorial, 2011.

MAIA, Antonio Cavalcanti. Apontamentos acerca do neoconstitucionalismo. In: QUARESMA, Regina; OLIVEIRA, Maria Lúcia de Paula; OLIVEIRA, Farlei Martins Riccio de (Coord.). **Neoconstitucionalismo**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

MÜLLER, Friedrich. Que grau de exclusão social ainda pode ser tolerado por um sistema democrático?. **Revista da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre**. Porto Alegre, n. 14, 2000. Disponível em: <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/pgm/default.php?p\\_secao=12](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/pgm/default.php?p_secao=12)>. Acesso em: 18 out.2017.

O GLOBO. **Brasil é o 10º país mais desigual do mundo**. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/brasil-o-10-pais-mais-desigual-do-mundo-21094828>>. Acesso em: 18 out.2017.

OLIVEIRA, Fábio de. Neoconstitucionalismo e constituição dirigente. In: QUARESMA, Regina; OLIVEIRA, Maria Lúcia de Paula; OLIVEIRA, Farlei Martins Riccio de (Coord.). **Neoconstitucionalismo**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Relatório de desenvolvimento humano 2016**. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/dam/brazil/docs/RelatoriosDesenvolvimento/undp-br-2016-human-development-report-2017.pdf>>. Acesso em: 18 out.2017.

QUARESMA, Regina; OLIVEIRA, Maria Lúcia de Paula; OLIVEIRA, Farlei Martins Riccio de (Coord.). **Neoconstitucionalismo**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

SAFATLE, Vladmir. A nova República acabou. **Carta Capital**. 15 mar.2015. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/revista/841/a-nova-republica-acabou-2242.html>>. Acesso em: 15 out.2017.

SARMENTO, Daniel. O neoconstitucionalismo no Brasil: riscos e possibilidades. In: QUARESMA, Regina; OLIVEIRA, Maria Lúcia de Paula; OLIVEIRA, Farlei Martins Riccio de (Coord.). **Neoconstitucionalismo**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

SANTOS, Roberto Lima. Desigualdade sócio-econômica e o estado de “não-direito” brasileiro. **Argumenta Journal Law**, Jacarezinho - PR, n. 7, p. 29-44, fev. 2013. ISSN 2317-3882. Disponível em: <<http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/71/71>>. Acesso em: 31 out. 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Org.). **Direitos fundamentais**: orçamento e “reserva do possível”. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira; ALVES, Fernando Brito. **Políticas públicas da previsibilidade a obrigatoriedade**: uma análise sob o prisma do Estado social de direitos. Birigüi/SP: Boreal Editora, 2011.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; BERCOVICI, Gilberto; MORAES FILHO, José Filomeno; LIMA, Martonio Mont´Alverne. **Teoria da constituição**: estudos sobre o lugar da política no Direito Constitucional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

TIMM, Luciano Benetti. Qual a maneira mais eficiente de prover direitos fundamentais: uma perspectiva de direito e economia?. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Org.). **Direitos fundamentais**: orçamento e “reserva do possível”. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010.

WOLKMER, Antônio Carlos. **História do direito no Brasil**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.