

O PRINCÍPIO DA REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES REGIONAIS E SOCIAIS E A NECESSIDADE DA POLÍTICA PARA SUA CONCRETIZAÇÃO

Leonardo Monteiro Sappak*

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. O princípio das desigualdades sociais e regionais; 3. Críticas infundadas à Constituição dirigente e às normas programáticas; 4. Conclusão; 5. Bibliografia.

1. Introdução

A Constituição Federal de 1988 é, apesar de vivermos em um regime econômico capitalista, uma Constituição que visa à construção de um Estado Social¹. Caracteriza-se este por buscar realizar o bem-estar da coletividade por intermédio de sua intervenção na vida social e econômica.² Na verdade, a Constituição busca transformar a realidade estabelecendo as diretrizes e metas que devem ser seguidas não apenas pelo Estado, mas também pela sociedade.

* Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo em 2005. Advogado. Integrou o grupo de estudo *Ideologia e Direito*, coordenado pelo Professor Mauro Luis Iasi.

² Ao final da I Guerra Mundial verificou-se a necessidade de maior intervenção estatal em atividades cuja atuação anteriormente cabia exclusivamente à iniciativa privada, tais como a economia. Começa então a crítica ao liberalismo econômico, que tradicionalmente prega a não intervenção do Estado no mercado, razão pela qual foi denominado *État Gendarme*. Foi a Constituição mexicana de 1917 a primeira a incluir em seu texto um capítulo dedicado à ordem econômica, fruto principalmente da revolução de 1910 em que a população economicamente desfavorecida buscava uma alternativa ao sistema então vigente. Posteriormente, em 1919, surgiu na Alemanha a Constituição de Weimar, que também continha um título específico para os assuntos econômicos, com a conseqüente ampliação do papel do Estado na economia tendo por fundamento o interesse público. André Ramos Tavares citando Karl Loewenstein, conclui: *Desde a metade do século XX, o resultado é que o Estado tem assumido a função de planificar, regular, dirigir, controlar e supervisionar a vida sócio-econômica. Em todos os Estados industriais têm sido criados novos serviços públicos, prestações administrativas, um Estado de bem-estar ou formas aproximadas a este.* (Tavares, André Ramos. *Direito Constitucional Econômico*, pp. 47-59). No Brasil, não apenas a Constituição de 1988, como também a de 1934 e a de 1946 sofreram a influência das idéias do Estado Social. De acordo com Paulo Bonavides: *Em 1934, 1946 e 1988, em todas essas três Constituições domina o ânimo do constituinte uma vocação política, típica de todo esse período constitucional, de disciplinar no texto fundamental aquela categoria de direitos que assinalam o primado da Sociedade sobre o Estado e o indivíduo ou fazem do homem o destinatário da norma constitucional. Mas o homem-pessoa, com plenitude de suas expectativas de proteção social e jurídica, isto é, o homem reconciliado com o Estado, cujo modelo básico deixava de ser a instituição abstencionista do século XIX, refratária a toda intervenção e militância na esfera dos interesses básicos, pertinentes às relações do capital com o trabalho* (Bonavides, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*, p. 368). Para maiores detalhes sobre o surgimento do Estado Social, ver: Bonavides, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. 7. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

E é justamente por ter este caráter transformador que a nossa atual Lei Maior é considerada por muitos uma Constituição dirigente. Ao contrário da constituição, garantia típica do liberalismo, que considerava a Constituição mero instrumento formal de garantias individuais, definidor de procedimentos técnicos e competências institucionais e, justamente por pregar o Estado mínimo, destituída de qualquer conteúdo social ou econômico, a Constituição dirigente estabelece fins e programas para o Estado e a Sociedade.³ Nas palavras de Sebastião Botto de Barros Tojal: *A noção de Constituição dirigente foi desenvolvida por Joaquim Gomes Canotilho em sua tese de Doutorado exata e precisamente intitulada “Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador – contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas”. Nesse trabalho, hoje visto como paradigmático para a teoria constitucional, o constitucionalista português assim situa a temática objeto de sua análise: “O tema a abordar na presente investigação é, fundamentalmente, o problema das relações entre a Constituição e a lei. O título – Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador – aponta já para o núcleo essencial do debate a empreender: o que deve (e pode) uma Constituição ordenar aos órgãos legiferantes e o que deve (como e quando deve) fazer o legislador para cumprir, de forma regular, adequada e oportuna, as imposições constitucionais (...). Deve uma Constituição conceber-se como “estatuto organizatório”, como simples “instrumento de governo”, definidor de competências e regulador de processos, ou, pelo contrário, deve aspirar transformar-se num plano normativo-material global que determina tarefas, estabelece programas e define fins?”⁴*

Tais metas estão consubstanciadas em nossa carta magna nas chamadas normas programáticas, que são comandos para o futuro, orientadores da ação do Estado tendo em

³ Bercovici, Gilberto. *A problemática da constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro*, p. 37.

⁴ Tojal, Sebastião Botto de Barros. *Constituição dirigente de 1988 e o direito à saúde*, p. 35. Nas palavras de Gilberto Bercovici: *A Constituição Dirigente busca racionalizar a política, incorporando uma dimensão materialmente legitimadora, ao estabelecer um fundamento constitucional para a política. O núcleo da ideia de Constituição Dirigente é a proposta de legitimação material da Constituição pelos fins e tarefas previstos no texto constitucional.* (Bercovici, Gilberto. *Constituição e Política: uma relação difícil*, p.11). No entanto, deve-se ressaltar que o próprio Gomes Canotilho reviu suas posições sobre a Constituição Dirigente. Ainda de acordo com Gilberto Bercovici: *Reverendo posições anteriores, Canotilho defende que a Constituição deve evitar converter-se em lei da totalidade social, para não perder sua força normativa. Afirma que os textos constitucionais de cunho dirigente (como a Constituição portuguesa de 1976 e a brasileira de 1988) perderam a capacidade de absorver as mudanças e inovações da sociedade, não podendo mais integrar o todo social, tendendo a exercer uma função meramente supervisora da sociedade, não mais diretiva(...) A Constituição, para Canotilho, não tem mais capacidade para ser dirigente. Deve, assim, limitar-se a fixar a estrutura e parâmetros do Estado e estabelecer princípios relevantes para a sociedade. Os sistemas jurídico e político, assim, não podem mais ter a pretensão de supremacia e universalidade sobre outros sistemas sociais (como o econômico), ou seja, não podem mais pretender regulá-los de maneira eficaz.* (Bercovici, Gilberto. *A problemática da constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro*, p. 41).

vista a mudança e a melhoria das condições de vida do povo.⁵ De acordo com o Professor Gilberto Bercovici, as normas constitucionais programáticas contêm princípios gerais que informam toda ordem jurídica, sendo que a interpretação constitucional é fundamentada nos princípios, pois são eles que dão coerência geral ao sistema.⁶ Ainda segundo ele: *A constitucionalização dos princípios tem um importante significado jurídico. Os princípios assumem força normativo-constitucional, superando definitivamente a idéia de constituição como mero “instrumento de governo” (Constituição-garantia), prevalecendo a adoção da Constituição dirigente.*⁷

Um dos princípios mais importantes da nossa ordem constitucional econômica e que pretende modificar a realidade brasileira por meio da promoção de justiça social é o princípio da redução das desigualdades sociais e regionais, contido nos arts. 3º e 170 Constituição Federal.⁸ É sobre ele que faremos um breve estudo a seguir.

2. O Princípio das desigualdades sociais e regionais

Toda política econômica adotada pelos governantes deve ter por objetivo a redução das desigualdades regionais e sociais, pois além de ser um princípio informador da ordem econômica é também um objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, de

⁵ Na consagrada lição de José Afonso da Silva: *Podemos conceber como programáticas aquelas normas constitucionais pelas quais o constituinte, em vez de regular, direta e imediatamente, determinados interesses, limitou-se a traçar-lhes os princípios para serem cumpridos pelos seus órgãos (legislativos, executivos, jurisdicionais e administrativos), como programas das respectivas atividades, visando à realização dos fins sociais do Estado.* (Silva, José Afonso da. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*, p. 138).

⁶ Bercovici, Gilberto. *A problemática da constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro*, p. 45. José Afonso da Silva chama os princípios que traduzem as opções políticas do legislador constituinte e a ideologia orientadora da Constituição de *princípios político-constitucionais*. Segundo ele: *Constituem-se daquelas decisões políticas fundamentais concretizadas em normas conformadoras do sistema constitucional positivo, e são, segundo Crisafulli, normas-princípio, isto é, “normas fundamentais de que derivam logicamente (e em que, portanto, já se manifestam implicitamente) as normas particulares regulando imediatamente relações específicas da vida social”. Manifestam-se como princípios constitucionais fundamentais, positivados em normas-princípio que “traduzem as opções políticas fundamentais conformadoras da Constituição”, segundo Gomes Canotilho, ou, de outro quadrante, são decisões políticas fundamentais sobre a particular forma de existência política da nação, na concepção de Carl Schmitt. São esses princípios fundamentais que constituem a matéria dos arts. 1º a 4º do Título I da Constituição.* (Silva, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, p. 93).

⁷ Bercovici, Gilberto. *A problemática da constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro*, p. 45.

⁸ *Artigo 3º: Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: (...) III - Erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais. Artigo 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: (...) VII - redução das desigualdades regionais e sociais.*

acordo com o art. 3º, III, da Constituição.⁹ A intenção do legislador é de que o Brasil supere sua histórica condição de subdesenvolvimento¹⁰, porém com uma equânime distribuição de renda e oportunidades, garantindo a todos os cidadãos uma existência digna.

As desigualdades regionais são extremamente graves, já que causam dentro do território nacional situações de desequilíbrio econômico, havendo contraste entre regiões ricas e pobres. Tal fato pode colocar em risco até mesmo a manutenção da unidade nacional. Como assevera André Ramos Tavares: *Os intensos movimentos migratórios internos que ocorrem no país em direção aos pólos de desenvolvimento agravam ainda mais o cenário de desigualdades que a Constituição pretendeu combater energeticamente (ressalte-se que não se pretende, aqui, sustentar qualquer possibilidade de criar barreiras a essa imigração, como já se chegou a cogitar e a efetivamente aplicar em determinadas regiões paulistas, uma vez que essa postura é, certamente, atentatória à liberdade de locomoção no território nacional, além de estabelecer discriminações em função da naturalidade das pessoas.*¹¹ Uma medida concreta que foi realizada com o objetivo de diminuir as desigualdades regionais foi a criação da Zona Franca de Manaus, no Estado do Amazonas, que por intermédio de incentivos fiscais visou a industrialização e geração de empregos na região Norte.¹²

⁹ Os direitos sociais assinalados no art. 6º da Constituição têm relação com o princípio em estudo, uma vez que a desigualdade social e regional não é apenas de geração e distribuição de renda, mas também de acesso à educação, à saúde, ao trabalho, à moradia, ao lazer, à segurança, à previdência social, dentre outros. O art. 21, IX, reza que compete à União elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, sendo que, segundo o § 1º do art. 174, a lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, devendo os planos nacionais e regionais de desenvolvimento ser incorporados e compatibilizados. A União, de acordo com o art. 43, poderá criar regiões visando ao desenvolvimento e a redução das desigualdades regionais de um mesmo complexo geoeconômico. Já o art. 23, X, estabelece que a promoção da integração social dos setores desfavorecidos por meio do combate às causas da pobreza e dos fatores de marginalização é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. A Constituição contém uma série de normas tributárias e orçamentárias cuja meta é a redução das desigualdades sociais e regionais. Como demonstra Lafayette Josué Petter: *Assim, por exemplo, a despeito da proibição da União de instituir tributo que não seja uniforme no território nacional ou que implique distinção ou preferência em relação a Estado ou Município (CF, art. 151, I), ela entregará 3% do produto da arrecadação do IR e do IPI às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste para aplicação em programas de financiamento do setor produtivo (CF, art. 159, I, "c"), à evidência procurando favorecer as regiões mais pobres. Aos Estados, por exemplo, é conferida a possibilidade, via legislação estadual, de disciplinar o retorno do ICMS devido aos Municípios em proporção diversa do valor adicionado, que por si apenas reflete a riqueza criada, possibilitando a inserção de fatores sociais (população, renda per capita etc.), promovendo a redução das desigualdades entre as municipalidades (CF, art. 158, parágrafo único), cujos efeitos ocorreriam até no retorno de IPI que é feito em proporção às exportações realizadas (CF, art 159, caput, II e § 3º). Por fim, as metas e objetivos de longo prazo, tais como a redução das desigualdades sociais e regionais, devem estar consignadas no plano plurianual (CF, art. 165, § 1º).* Cf. Petter, Lafayette Josué. *Princípios Constitucionais da Ordem Econômica*, p. 255.

¹⁰ O subdesenvolvimento de nossos dias, a bem da verdade, apresenta características originais, inteiramente desconhecidas até o século passado. Países subdesenvolvidos não são totalmente ricos nem totalmente pobres, nem modernos, nem atrasados. Há, de fato, uma tensão entre o pólo rico e o pólo pobre, entre o moderno e o arcaico, abismo socioeconômico que se agudiza em quadros de concentração de renda, como é o caso do Brasil. O subdesenvolvimento importa numa dinâmica de desequilíbrio econômico e de desarticulação social. (Petter, Lafayette Josué. *Princípios Constitucionais da Ordem Econômica*, p. 151).

¹¹ Tavares, André Ramos. *Direito Constitucional Econômico*, p. 206.

¹² O art. 40 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias fixou o prazo de 25 anos, contados a partir da promulgação da Constituição de 1988, para a manutenção da Zona Franca de Manaus. Ocorre que a Emenda Constitucional n. 42, de 19 de dezembro de 2003, acrescentou a este prazo mais dez anos. Tal medida foi tomada para que projetos desenvolvimentistas fossem instalados com maior segurança.

Já as desigualdades sociais são perniciosas para um país que pretende ser democrático, pois não haverá como a democracia se instalar em uma sociedade em que considerável parcela seus cidadãos não tem acesso a uma vida socioeconômica digna e nem à educação de qualidade.¹³ Sem estes elementos não há como existir participação popular consciente, o que sem dúvida prejudica a vida política de uma nação, perpetuando apenas a vontade de uma minoria abastada e enraizada no poder.

O princípio em estudo tem estreita relação com o princípio da dignidade da pessoa humana. É que a busca de justiça social pela diluição de barreiras, tais como a fome, a miséria, o analfabetismo e o desemprego têm como ponto de apoio o respeito e o reconhecimento da dignidade de cada pessoa. José Afonso da Silva ensina que a dignidade da pessoa humana é fundamento do Estado Democrático de Direito, e que por isso não basta que a liberdade seja apenas formalmente reconhecida. É necessário que existam condições mínimas de existência e que a justiça social esteja ancorada como fim da ordem econômica. Não é possível haver uma ordem social digna quando muitos de seus membros sofrem de extrema necessidade.¹⁴

Também Ingo Wolfgang Sarlet vê conexão entre os dois princípios, afirmando que os direitos sociais de cunho prestacional visam, em última análise, à proteção da dignidade humana, fundamentando assim o direito a um mínimo existencial, não podendo este ser entendido somente como um conjunto de prestações suficientes apenas para manter a sobrevivência do indivíduo, mas também de uma vida saudável e justa.¹⁵ O autor afirma também ser possível exigir da justiça a efetivação de tais direitos: (...) *constata-se – pelo menos entre nós e em expressiva parcela da doutrina (mas também, embora talvez ainda com menor ênfase) e da jurisprudência – um crescente consenso no que diz com a plena justiciabilidade da dimensão negativa (defensiva) dos direitos sociais em geral e da possibilidade de se exigir em Juízo pelo menos a satisfação daquelas prestações vinculadas ao mínimo existencial, de tal sorte que também nesta esfera a dignidade da pessoa humana (notadamente quando conectada com o direito à vida) assume a condição de metacritério para as soluções tomadas no caso concreto, o que, de resto acabou sendo objeto de reconhecimento em decisão recente do nosso Supremo Tribunal Federal.*¹⁶

¹³ “Uma vez que a democracia se assenta na proclamação e reconhecimento da soberania popular, é indispensável “que os cidadãos tenham não só uma consciência clara, interiorizada e reivindicativa deste título jurídico político que lhes afirma constitucionalmente reconhecido como direito inalienável, mas que disponham das condições indispensáveis para poderem fazê-lo valer de fato. Entre estas condições estão não apenas (a) as de desfrutar um padrão econômico-social acima da mera subsistência (sem o que seria vã qualquer expectativa de que suas preocupações transcendam as da mera rotina da sobrevivência imediata), mas também, as de acesso (b) à educação e cultura (para alcançarem ao menos o nível de discernimento político traduzido em consciência real de cidadania)” (Mello, Celso Antônio Bandeira de. A democracia e suas dificuldades contemporâneas, p. 60).

¹⁴ Silva, José Afonso da. A dignidade da pessoa humana como valor supremo da democracia, p. 93.

¹⁵ Sarlet, Ingo Wolfgang. *Dignidade da Pessoa Humanas e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988*, p. 93.

¹⁶ Sarlet, Ingo Wolfgang. *Dignidade da Pessoa Humanas e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988*, p. 94. A decisão a que o autor se refere é o julgamento da ADPF NO 45 MC/DF (decisão proferida em 29.04.04).

No entanto, o Brasil ainda esta longe de efetivar tais objetivos. Segundo a *Síntese dos Indicadores Sociais 2007*, divulgada pelo IBGE, o analfabetismo atinge 14,4 milhões de pessoas com 15 anos ou mais, sendo que a maior concentração de pessoas em tal situação esta na região Nordeste. Nesta mesma região, enquanto a média de estudos para as pessoas situadas entre as 20% mais pobres é de apenas 2,9 anos, no Sudeste esse número chega a 5,0 anos. Mesmo entre os 20% mais ricos a realidade é desigual, pois no Nordeste a média de estudos dessa população é de 8,1 anos contra 10,8 anos no Sudeste.¹⁷

No que diz respeito ao saneamento básico, que é composto pelos serviços de abastecimento de água, esgoto e coleta de lixo diretamente em domicílio, em 2006 61,5% dos lares brasileiros apresentaram tais serviços, porém a distribuição deles pelas regiões brasileiras é muito desproporcional: apenas 10,5% no Norte, 34,5% no Nordeste, 37,2% no Centro-Oeste, 60,6% no Sul e 84% no Sudeste.¹⁸ Também as taxas de mortalidade infantil, embora tenham reduzido nacionalmente, são diferentes de acordo com a região. Basta compararmos os índices do Rio Grande do Sul, estado com a menor taxa (14,9%), com os de Alagoas, estado com a maior taxa (51,9%).¹⁹

3. Críticas infundadas à Constituição dirigente e às normas programáticas

Atualmente, tanto a Constituição dirigente quanto as normas programáticas sofrem duras críticas.

A Constituição dirigente é acusada de dificultar a atuação política devido ao interencionismo do Estado regido pelo texto constitucional. É como se este, ao definir fins estatais, “atrapalhasse” o processo de decisão política, impondo uma única forma de agir para os ocupantes do Poder. Nada mais equivocado. Como constata Gilberto Bercovici: *A Constituição dirigente não estabelece uma linha única de atuação para a política, reduzindo a direção política à execução dos preceitos constitucionais, ou seja, substitui a política. Pelo contrário, ela procura, antes de mais nada, estabelecer um fundamento constitucional para a política, que deve mover-se no âmbito do Programa constitucional.*²⁰ É interessante a observação que o autor faz em outro texto: *O curioso é que são apenas os dispositivos constitucionais relativos a políticas públicas e direitos sociais que “engessam” a política, retirando a liberdade de atuação do legislador.*²¹

¹⁷ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Secretaria de comunicação social. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/presidência/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=987&id_pagina=1>

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Bercovici, Gilberto. *A problemática da constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro*, p. 40.

²¹ Bercovici, Gilberto. *A constituição dirigente invertida: a blindagem da constituição financeira e a agonia da constituição econômica*, p. 87.

Por seu turno, as normas constitucionais programáticas muitas vezes não são consideradas válidas, pois seriam destituídas de juridicidade. Dessa forma, o valor de tais normas seria meramente moral.²² Contudo, essa idéia não pode prosperar, eis que eivada da mais absoluta impropriedade. Uma norma programática deve ter sua juridicidade confirmada tão somente pelo fato de constar no texto da Constituição. É que a Lei Maior impõe procedimentos para o Estado e para a sociedade e não há porque o comando programático ser desconsiderado. É que afirma Celso Antônio Bandeira de Mello: *Uma vez que a nota típica do Direito é a imposição de condutas, compreende-se que o regramento constitucional é acima de tudo um conjunto de dispositivos que estabelecem comportamentos obrigatórios para o Estado e para os indivíduos. Assim, quando dispõe sobre a realização da Justiça Social – mesmo nas regras chamadas programáticas – esta, na verdade, imperativamente constituindo o Estado brasileiro no indeclinável dever jurídico de realizá-la.*²³ Em verdade, as normas programáticas têm eficácia jurídica imediata, direta e vinculante nos seguintes casos: I) ao estabelecer um dever para o legislador ordinário; II) ao condicionar a legislação futura, com o risco de tornar inconstitucional as leis ou atos que as ferirem; III) ao informar a concepção do Estado e da sociedade, inspirando o ordenamento jurídico com a atribuição de fins sociais; IV) ao constituir sentido teleológico para a interpretação, integração e aplicação das normas jurídicas; V) ao condicionar a atividade discricionária da Administração e do Judiciário; VI) ao criar situações jurídicas subjetivas.²⁴

Cabe ressaltar que a Constituição de 1988 procurou assegurar a aplicabilidade de seus direitos fundamentais através de instrumentos jurídicos tais como o mandado de segurança coletivo e o mandado de injunção.²⁵ Ademais, o § 1º do art. 5º da Carta Magna

²² Como leciona José Afonso da Silva: *Não poucos autores negam juridicidade às normas constitucionais programáticas. Seriam normas sem conteúdo imperativo, por impraticabilidade. Del Vecchio, referindo-se a certas normas programáticas da Constituição italiana, diz que impõem dever propriamente moral, antes que jurídico.* (Silva, José Afonso da. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*, p. 152).

²³ Mello, Celso Antônio Bandeira de. Eficácia das Normas Constitucionais sobre Justiça Social, p. 237.

²⁴ O autor conceitua situação jurídica subjetiva como a *posição que os indivíduos ou entidades ocupam nas relações jurídicas, e que lhes possibilita realizar certos interesses juridicamente protegidos ou os constringe a subordinar-se a eles.* (Silva, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, pp. 164-170).

²⁵ O mandado de segurança coletivo é uma criação da Constituição de 1988 e esta no art. 5º, LXX. Pode ser impetrado por partido político com representação no Congresso Nacional, bem como por organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados. A intenção do constituinte foi a de ampliar as garantias individuais, possibilitando ao ente político, sindical ou associativo agir em prol dos seus representados. Já o mandado de injunção é um instituto inspirado no direito anglo-saxônico, mas com características brasileiras. De acordo com o art. 5º, LXXI: *Conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania.* Ocorre que o Supremo Tribunal Federal restringiu o entendimento deste dispositivo, considerando-o mero meio de obtenção da declaração de inconstitucionalidade por omissão, ao invés de ser um meio de se obter do Poder Judiciário a complementação de norma constitucional. (ver Silva, José Afonso da. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*. 6. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004 e Dallari, Dalmo de Abreu; Moraes, Alexandre de (coord.). *Os dez anos da Constituição Federal: temas diversos*. São Paulo: Atlas, 1999) Ressalte-se que a Constituição traz outros institutos que garantem a efetivação de seus direitos. Como exemplo temos a iniciativa popular do art. 61, § 2º, a ação popular do art. 5º, LXXIII, o *habeas corpus* do art. 5º, LXVIII, dentre outros.

assegura que *as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata*. Isso quer dizer que tais comandos não necessitam aguardar a edição de lei ordinária regulamentadora para serem imediatamente aplicadas, refutando a argumento de que as normas programáticas não seriam aplicáveis por necessitarem de regulamentação.²⁶ Quer dizer também que o Poder Judiciário não poderá deixar de aplicar estes direitos e garantias quando invocado a julgar um caso concreto em que é legítimo a parte interessada pleiteá-los.²⁷

Outrossim, o art. 85, III, da Constituição reza que configura crime de responsabilidade do presidente da República os atos que atentem contra o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais.

Como se pode observar, o próprio texto constitucional traz os meios jurídicos necessários para a concretização de seus direitos e princípios. Talvez o que falte seja aquilo que Konrad Hesse chama de “vontade de Constituição” (“*Willie zur Verfassung*”).²⁸ Esta é a disposição que deve existir na sociedade e, principalmente, nos governantes de guiar suas condutas no sentido de respeitar as orientações constitucionais e concretizar seus ditames. A força normativa da Constituição depende da “vontade de Constituição”, como explica Hesse: *Um ótimo desenvolvimento da força normativa da Constituição depende não apenas do seu conteúdo, mas também de sua “práxis”. De todos os partícipes da vida constitucional, exige-se partilhar aquela concepção anteriormente por mim denominada vontade de Constituição (“Wille zur Verfassung”). Ela é fundamental, considerada global ou singularmente. Todos os interesses momentâneos – ainda quando realizados – não logram compensar o incalculável ganho resultante do comprovado respeito à Constituição, sobretudo naquelas situações em que sua observância revela-se incômoda.*²⁹ Inefelmente entre nós, como salienta Bercovici, essa “vontade de Constituição” inexistente nos altos escalões dos poderes Executivo, Legislativo ou Judiciário.³⁰

Portanto, este tópico pode ser concluído com as reflexões do Professor Dalmo de Abreu Dallari: *O que se poderia dizer contra essa Constituição? Que ela tem impedido o governo de governar? Que ela é obstáculo ao desenvolvimento econômico? Que é muito longa e minuciosa? Na realidade, desde o início de sua vigência a Constituição tem sido agredida e desrespeitada (...). As normas constitucionais relativas a direitos fundamentais*

²⁶ Dallari, Dalmo de Abreu. *Constituição resistente*, p. 56.

²⁷ Silva, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, p. 165.

²⁸ A “vontade de Constituição” possui três vertentes. A primeira é a compreensão da necessidade de uma ordem normativa que proteja o Estado contra o arbítrio. Além disso, assenta-se também na constatação de que essa ordem normativa não é efetiva sem o concurso da vontade humana. Finalmente, essa ordem adquire e mantém sua vigência por meio de atos de vontade. (Hesse, Konrad. *A força normativa da Constituição*, p. 19).

²⁹ Hesse, Konrad. *A força normativa da Constituição*, p. 21.

³⁰ Bercovici, Gilberto. *A problemática da constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro*, p. 44.

são perfeitamente aplicáveis, desde que haja boa vontade dos cidadãos, competência do governo e de todos os agentes públicos encarregados de aplicar os preceitos constitucionais e fazer respeitar os direitos, e firmeza dos magistrados no cumprimento do dever de assegurar a eficácia das normas jurídicas e sua aplicação justa.³¹ De fato, falta atuação política por parte da sociedade e dos governantes para colocar em prática o que estabelece o texto constitucional.³²

4. Conclusão

Ante todo o exposto, podemos inferir que a Constituição Federal de 1988 visa à transformação da realidade ao estabelecer objetivos para a atuação social e estatal. Dentre estes objetivos esta a redução das desigualdades sociais e regionais. Tal meta é, além de um objetivo fundamental da República brasileira, um princípio orientador da ordem econômica nacional, sendo que todo o crescimento econômico deve estar voltado para o desenvolvimento da sociedade e para a redução das desigualdades existentes nas regiões do País.

Contudo, passados quase vinte anos da promulgação de nossa Carta Magna, o Brasil continua padecendo de profundas desigualdades.

Ocorre que a Constituição dispõe de vários mecanismos que, se utilizados, poderiam contribuir para a efetivação de seus princípios. Na realidade, o problema não esta na Lei e sim na sua aplicação e realização. Enquanto a prática política e as ações sociais não se voltarem para a concretização das normas constitucionais, estas continuarão sem efeito, não passando de “letra morta”. Infelizmente, no Brasil ocorre como descrito por Marcelo Neves: *Em face da realidade social discrepante, o modelo constitucional é invocado pelos governantes como álibi: Transfere-se a “culpa” para a sociedade desorganizada, “descarregando-se” de “responsabilidade” o Estado ou o governo constitucional. No mínimo, transfere-se a realização da Constituição para um futuro remoto e incerto. Ao nível da reflexão jurídico-constitucional, essa situação repercute ideologicamente, quando se afirma que a Constituição de 1988 é “a mais programática” entre todas as que tivemos e se atribui sua legitimidade à promessa e esperança de realização no futuro (...) Contraditoriamente, na medida em que se ampliam extremamente a falta de concretização normativa do documento constitucional e, simultaneamente, o discurso constitucio-*

³¹ Dallari, Dalmo de Abreu. Constituição resistente, p. 59.

³² Não se pode, portanto, entender a Constituição fora da realidade política, com categorias exclusivamente jurídicas. A Constituição não é exclusivamente normativa, mas também política; as questões constitucionais são também questões políticas. A política deve ser levada em consideração para a própria manutenção dos fundamentos constitucionais. (Bercovici, Gilberto. Democracia, inclusão social e igualdade, p. 1).

*nalista do poder; intensifica-se o grau de desconfiança no Estado. A autoridade pública cai em descrédito.*³³

Entretanto, será possível conseguir tal mobilização política e social e concretizar os ditames constitucionais em uma sociedade em que direitos fundamentais são relativizados pelos próprios agentes políticos e sociais em nome do bem-estar da economia? Como tentamos demonstrar em nossos artigos anteriores (*A influência da economia na interpretação do direito* e *Democracia e desenvolvimento econômico: a contribuição de Amartya Sen*), o mundo contemporâneo é marcado pela instrumentalização da vida humana (inclusive política) com fins de salvaguardar a sobrevivência da população.³⁴ Em sendo assim, o cálculo entre custos e benefícios passa a ser o critério definidor das ações socio-políticas, e quando um direito fundamental se choca com um interesse econômico prevalece o último (os direitos trabalhistas, por exemplo, são considerados direitos fundamentais; porém, eles podem ser relativizados para atrair mais investimentos e, com isso, manter a economia de um país estável garantindo a sobrevivência econômica de seus cidadãos). Também por essas dificuldades, a aplicação e a realização do princípio da redução das desigualdades regionais e sociais merecem reflexão.

5. Bibliografia

BERCOVICI, Gilberto. A constituição dirigente invertida: a blindagem da constituição financeira e a agonia da constituição econômica. *Revista trimestral de direito público*. Número 45. Malheiros Editores, 2004.

_____. Constituição e Política: uma relação difícil. *Lua nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 61, 2004. Disponível em <<http://www.scielo.br>>. Acesso em 30 de outubro de 2007a.

³³ Neves, Marcelo. *A constitucionalização simbólica*, p. 160.

³⁴ Para uma análise mais detalhada da teoria do Estado gestor da economia, ver os estudos de Tercio Sampaio Ferraz Junior, que convergem para a seguinte conclusão: *Na palavra dos juristas (v.e. Forsthoft: "Rechtsstaat im Wandel") o Estado é, contudo, caracterizado pelo alto grau de formalização de sua constituição. Seus elementos estruturais, como a divisão dos poderes, o conceito de lei, o princípio da legalidade da administração, a garantia dos direitos fundamentais e a independência do Judiciário, contêm em si mesmos as condições de seu modo de atuação: reconhecidos como válidos, eles devem produzir um efeito específico, adaptável aos condicionamentos sociais. Mas, internamente, eles obedecem a uma lógica, a lógica do Estado gestor. E qual é esta lógica do Estado gestor? (...) Numa sociedade de consumo os homens passam a ser julgados, todos, segundo as funções que exercem no processo de trabalhar e de produção social (...) Com isso se instaura uma nova mentalidade, a mentalidade da máquina eficaz, que primeiro uniformiza coisa e seres humanos, para depois desvalorizar tudo, transformando coisas e homens em bens de consumo, isto é, bens não destinados a permanecer, mas a serem consumidos e confundidos com o próprio sobreviver, numa escalada em velocidade que bem se vê na rapidez com que tudo se supera na chamada civilização da técnica. O que está em jogo aqui não é o conceito de instrumento, o emprego de meios para atingir fins, mas a generalização da experiência da produção, na qual a utilidade e a serventia são estabelecidas como critérios últimos para a vida e para o mundo dos homens.* (Ferraz Junior, Tercio Sampaio. Os origens do Estado Contemporâneo ou o "Leviathan" gestor da economia, p. 310).

_____. *Democracia, inclusão social e igualdade*. Disponível em <<http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/Anais/Gilberto%20Bercovici.pdf>>. Acesso em 30 de outubro de 2007b.

_____. *O princípio da unidade na Constituição*. Disponível em <www.senado.gov.br/web/cegraf/ri/145/r145-11.pdf>. Acesso em 30 de outubro de 2007c.

_____. *A problemática da constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro*. Disponível em <www.senado.gov.br/web/cegraf/ri/142/r142-06.PDF>. Acesso em: 30 de outubro de 2007d.

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

_____. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. 7. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Constituição resistente*. In: *Os dez anos da Constituição Federal*. Alexandre de Moraes (coord). São Paulo: Atlas, 1999.

FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. As origens do Estado Contemporâneo ou o “Leviathan” gestor da economia. *Arquivos do Ministério da Justiça*. Ano 41. Número 171. Fundação Petrônio Portella, Janeiro/Março de 1988.

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

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Secretaria de comunicação social. Síntese dos indicadores sociais 2007. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/presidência/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=987&id_pagina=1>. Acesso em 23 de janeiro de 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. A democracia e suas dificuldades contemporâneas. *Revista de direito administrativo*. Número 212. Fundação Getúlio Vargas, abril/junho de 1998.

_____. Eficácia das normas constitucionais sobre justiça social. *Revista de direito público*. Números 57/58. Editora Revista dos Tribunais, janeiro/junho de 1981.

NEVES, Marcelo. *A constitucionalização simbólica*. São Paulo: Editora Acadêmica, 1994.

PETTER, Lafayete Josué. *Princípios Constitucionais da Ordem Econômica*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

SAPPAK, Leonardo Monteiro. A influência da economia na interpretação do direito. *Cadernos de iniciação científica* 3. Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo, 2006.

_____. Democracia e desenvolvimento econômico: a contribuição de Amartya Sen. *Cadernos de iniciação científica* 4. Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da Pessoa Humanas e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988*. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2004.

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*. 6. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

_____. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 26. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

_____. A dignidade da pessoa humana como valor supremo da democracia. *Revista de direito administrativo*. Número 212. Fundação Getúlio Vargas, abril/junho de 1998.

TAVARES, André Ramos. *Direito Constitucional Econômico*. 2. ed. São Paulo: Editora Método, 2006.

TOJAL, Sebastião Botto de Barros. Constituição dirigente de 1988 e o direito à saúde. In: *Os dez anos da Constituição Federal*. Alexandre de Moraes (coord). São Paulo: Atlas, 1999.