

O PAPEL DO ESTADO NA PROTEÇÃO DOS RISCOS SOCIAIS

Alexandre Gazetta Simões¹

RESUMO

O presente estudo visa analisar o processo de concretização dos Direitos Fundamentais, a partir da evidenciação do conceito de Dignidade da Pessoa Humana, considerado como núcleo axiológico fundamental do conjunto normativo do Estado Democrático de Direito, a partir da interpretação dos Princípios Constitucionais.

Palavras-chave: Direitos e garantias fundamentais. Princípio constitucional.

1 INTRODUÇÃO

Esse estudo parte do pressuposto de que é imprescindível a concretização dos Direitos Fundamentais, inserindo aí os Direitos Sociais, partindo-se de uma interpretação coerente da Constituição Federal, a partir da evidenciação do conceito de dignidade da pessoa humana.

Assim, inicialmente, dá-se notícia do processo de florescimento e fencimento do Estado Social, redundando no atual modelo estatal, de viés neo-liberal.

Em linhas gerais, discute-se o papel do Estado nacional na concretização dos Direitos Fundamentais, a partir da ótica dos Princípios Constitucionais, tendo como fonte o conceito do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana.

Lembramos de outra parte, a eficácia existente nas Normas Programáticas, discutindo as espécies de normas constitucionais, a partir do conceito de Constituição Econômica.

Finalmente, concluímos, reiterando a necessidade de se alcançar à concretização dos Direitos Fundamentais, utilizando-se de balizamentos hermenêuticos na evidenciação dos Princípios Constitucionais, tendo como norte o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana.

2 OBJETIVO

Dentro do panorama social atual, objetivamos lançar um olhar na necessidade de se viabilizar um Mínimo Existencial, tendo como parâmetro a dignidade da pessoa humana, a partir do qual se possibilite o progressivo aumento da intervenção estatal, até se alcançar a plena concretização dos direitos fundamentais.

3 O PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA COMO BALIZAMENTO AXIOLÓGICO DA CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

¹ Graduado em Direito. Especialista em Gestão de Cidades, Direito Constitucional, Direito Civil e Processo Civil e Direito Tributário. Professor de Ensino Superior da Faculdade Eduvale de Avaré e analista judiciário federal - Tribunal Regional Federal da 3ª Região.

O Estado Social é consequência da reforma do modelo clássico do Estado Liberal.

E nesse sentido, o Estado Liberal, ou Estado de Direito Burguês teve origem a partir das teorias contratualistas, entre os séculos XVII e XVIII.

Tais teorias preconizavam a prevalência do indivíduo, dando azo a um direito subjetivo de não intervenção do Estado na esfera de liberdade de atuação de seu cidadão.

Norberto Bobbio, a partir desse paradigma, ensina que:

No plano histórico, sustento que a afirmação dos direitos do homem deriva de uma radical inversão de perspectiva, característica da formação do Estado moderno, na representação da relação política, ou seja, na relação Estado/cidadão ou soberano/súditos: relação que é encarada, cada vez mais, do ponto de vista dos direitos dos cidadãos não mais súditos, e não do ponto de vista dos direitos do soberano, em correspondência com a visão individualista da sociedade, segundo a qual, para compreender a sociedade, é preciso partir de baixo, ou seja, dos indivíduos que a compõem, em oposição à concepção orgânica tradicional, segundo a qual a sociedade com um todo vem antes do indivíduo. A inversão de perspectiva, que a partir de então se torna irreversível, é provocada, no início da era moderna (BOBBIO, 1992, p. 4).

Tal modelo social eclodiu na gênese dos direitos de primeira dimensão, esses, advindos da Declaração dos Direitos da Virgínia, de 1776 e da Declaração Francesa de 1789, objetivavam a tutela das liberdades públicas.

Assim, Gilmar F. Mendes, Inocêncio M. Coelho e Paulo Gustavo G. Branco explicam que:

Outra perspectiva histórica situa a evolução dos direitos fundamentais em três gerações. A primeira delas abrange os direitos referidos nas Revoluções americana e francesa. São os primeiros a ser positivados, daí serem ditos de *primeira geração*. Pretendia-se, sobretudo, fixar uma esfera de autonomia pessoal refratária às expansões do Poder. Daí esses direitos traduzirem-se em postulados de abstenção dos governantes, criando obrigações de não fazer, de não intervir sobre aspectos da vida pessoal de cada indivíduo (MENDES; COELHO; BRANCO, 2008, p. 233).

Somente com o esgotamento do modelo liberal de economia, e a partir das lutas sociais, iniciadas nos meados do século XIX, o Estado Social veio a lume na década de 1920, advindo de três experiências políticas e institucionais, baseadas em três acontecimentos históricos: a Revolução Russa de 1917, a reconstrução da Alemanha após a Primeira Guerra e a Revolução Mexicana e suas consequências (como a fundação do PRI – Partido Revolucionário Institucional).

Seu embasamento teórico, fixando as bases do garantismo social, advém de três documentos derivados dos fatos históricos relatados, quais sejam: a Constituição de Weimar de 1919; a Constituição Mexicana de 1917 e a Declaração dos Direitos do Povo Trabalhador e Explorado, na Rússia revolucionária de 1918.

Não se ignora, entretanto, os marcos históricos da Seguridade Social, que se apresentaram como prólogo do Estado Social. Assim, já 1601, temos notícia da edição, na Inglaterra, do *Poor Relief Act* (lei de amparo aos pobres), a qual instituiu a contribuição obrigatória para fins sociais, consolidando outras leis sobre assistência social. Do mesmo modo, não se pode deixar de mencionar, na Alemanha de Otto Von Bismarck, a criação de uma série de seguros sociais, marco da Previdência Social no mundo. Assim, em 1883, foi instituído o seguro-doença. Em 1884, fora

instituído o seguro contra acidentes do trabalho, e, finalmente, 1889 criou-se o seguro de invalidez e velhice.

O Estado Social caracteriza-se pela conjugação das garantias das liberdades individuais com o reconhecimento dos direitos sociais, dentro de uma concepção de seguridade social, com lastro na intervenção estatal, com o fito de garantir iguais oportunidades a todos.

Nesse sentido, explica Paulo Bonavides que:

Quando o Estado, coagido pela pressão das massas, pelas reivindicações que a impaciência do quarto estado faz ao poder político, confere, no Estado constitucional ou fora deste, os direitos do trabalho, da previdência, da educação, intervém na economia como distribuidor, dita o salário, manipula a moeda, regula os preços, combate o desemprego, protege os enfermos, dá ao trabalhador e ao burocrata a casa própria, controla as profissões, compra a produção, financia as exportações, concede crédito, institui comissões de abastecimento, provê necessidades individuais, enfrenta crises econômicas, coloca na sociedade todas as classes na mais estreita dependência de seu poderio econômico, político e social, em suma, estende sua influência a quase todos os domínios que dantes pertenciam, em grande parte, à área de iniciativa individual, nesse instante o Estado pode, com justiça, receber a denominação de Estado social (BONAVIDES, 2004, p. 186).

Inauguram-se os direitos de segunda dimensão. O Estado, portanto, passa a chamar para si, a solução dos problemas sociais, a partir da ruptura de determinados aspectos da ordem política, social, jurídica e econômica existentes até então.

Nesse sentido, Paulo Márcio Cruz ensina que:

Portanto, principalmente, em algumas matérias, o Estado de Bem-Estar – ou os poderes públicos – passou a prestar serviços diretamente à população, como nas já aludidas áreas de educação, habitação e, principalmente, a Seguridade Social, abrangendo a saúde, a assistência social e a previdência social, como aposentadorias, auxílio-velhice, salário-desemprego, afastamentos remunerados para tratamento de saúde, pensões, etc. Estas foram as ações através das quais o Estado foi implantando de forma decisiva. A doutrina costuma dizer que o Estado de Bem-Estar se caracteriza por ser fortemente ativo com as classes passivas, e passivo com as classes ativas, numa alusão a pobres e ricos, nesta ordem (CRUZ, 2005, p. 27).

Entretanto, no início da década de setenta, com o panorama de crises que se instalou no globo, ocorreu um desmanche real nas intenções e nas ações estatais de cunho social, a partir de uma mudança de paradigmas para a atuação do Estado. Tal postura ideológica dos governos provocou um processo de retorno aos postulados do Estado Liberal.

Esse desmanche do Estado Social atingiu o seu clímax nos governos de Ronald Reagan, nos Estados Unidos da América e Margaret Thatcher, na Inglaterra.

Assim, pontua André Ramos Tavares que:

Pierre Rosanvallon ressalta a crise que se iniciou há algum tempo, principiando com palavras de um dos conselheiros econômicos do Presidente Carter: “Há dez anos, o Estado era amplamente considerado como um instrumento destinado a resolver os problemas; hoje, para numerosíssimas pessoas, o problema é o próprio Estado”. Esta fórmula de

Charles Schultze, que foi o principal conselheiro econômico do presidente Carter, resume muito bem o atual contexto de renascimento das idéias liberais. Retorno do liberalismo e crise do Keynesianismo são as duas faces complementares de um mesmo movimento. As políticas de “desregulação” estão, em numerosos países, na ordem do dia. A liberação dos preços, a redução da intervenção pública, o abrandamento das regulamentações constituem os princípios fundamentais das tentativas que visam definir uma alternativa ao modelo Keynesiano clássico (TAVARES, 2003, p. 65).

A coroar o surgimento do chamado Estado Neoliberal; em 1989, com o “Consenso de Washington”, em que se sobrepõe o controle dos gastos públicos a despeito das necessidades sociais e econômicas, é decretada a morte do Estado Social.

O Brasil, não alheio a esse processo histórico, após lapsos de evolução social, como, por exemplo, a promulgação da Constituição Federal de quarenta, e o Estado Social de Exceção, com o chamado milagre econômico, na década de setenta; a partir da década de oitenta, abdica da defesa constitucional dos direitos sociais, bem como, diminui participação como agente de financiamento ou de investimento econômico.

Na década de noventa, apesar da promulgação da atual Constituição Federal, ocorre a derrocada total do Estado Providência, com o agravamento substancial da miséria, do desemprego e da violência social.

Claro se afigura desse modo que, apesar da Constituição Federal de 1988, claramente um Constituição Econômica, com balizamentos de salvaguarda dos direitos sociais; a atual situação brasileira não permite a concretização dos direitos fundamentais em um patamar aceitável.

Nesse sentido, Celso Antonio Bandeira de Mello, tece os seguintes comentários:

Até um certo ponto da História havia a nítida e correta impressão de que os homens eram esmagados pelos detentores do Poder Político. A partir de um certo instante começou-se a perceber que eram vergados, sacrificados ou espoliados não apenas pelos detentores do Poder Político, mas também pelos que o manejavam; os detentores do Poder econômico. Incorporou-se, então, ao ideário do Estado de Direito o ideário social, surgindo o Estado Social de Direito também conhecido como Estado do Bem-Estar (Welfare State) e Estado-Providência. O arrolamento de direitos sociais aparece pela primeira vez na história constitucional na Constituição Mexicana de 1917, vindo depois a encontrar-se estampado também na Constituição de Weimar, de 1919. O Estado Social de Direito representou, até a presente fase histórica, o modelo mais avançado de progresso a exhibir a própria evolução espiritual da espécie humana. A Constituição Brasileira de 1988 representava perfeitamente este ideário, que, todavia, entre nós, jamais passou do papel para realidade (MELLO, 2004, p.43).

Experimentamos, atualmente, um Estado Mínimo; mesmo levando em consideração a liderança de um governo de esquerda.

Ocorre que por conta da Constituinte de 1988, da crise da década de oitenta e do consenso liberal da década de noventa, concebeu-se um Estado que é grande em termos de carga tributária e de políticas sociais, a partir de um viés quantitativo. No entanto, é diminuto em sua capacidade de promoção de crescimento através de investimento e planejamento.

Estado, esse, que investe somente em segmentos econômicos que crescem de forma espontânea, através de mecanismos de tercerização e precarização do serviço público; num processo de privatização do antigo aparato social estatal.

Ademais, sejam as dimensões territoriais do Estado brasileiro, as grandes e marcantes desigualdades sócio-econômicas, a ausência de recursos financeiros; causada pelos motivos mais variados possíveis, como baixa arrecadação de tributos, falta de verbas ou mesmo eventuais desvios das verbas já pré-determinadas no orçamento público, impedem a efetividade dos direitos fundamentais.

Neste quadro, em que as desigualdades sociais são tão extremas e com a incômoda persistência da escassez de recursos públicos face à demanda. Ante o imperativo constitucional previsto no artigo 3º de seu texto, cabe, ao administrador público, encontrar saídas legais para a aceitável, ao menos, efetivação de direitos fundamentais.

Para tanto, ante a necessária reconstrução do Estado Desenvolvimentista, o administrador público deverá se valer do arcabouço normativo derivado dos princípios da eficiência, legalidade e moralidade da Administração Pública, previstos nos artigo 37 da Constituição Federal, de modo a alcançar a independência em relação aos interesses corporativos, atingindo a necessária intervenção estatal, resgatando o país da estagnação social.

Assim, somente a partir da interpretação constitucional, em um exercício hermenêutico coerente, valendo-se de princípios, como por exemplo, o Princípio da Máxima Efetivação Constitucional, conseguir-se-á afastar-se da retórica política em um esforço legítimo para viabilizar os direitos fundamentais previstos na Constituição Federal.

E nesse pormenor, evidencia-se o papel do Poder Judiciário, que ante a omissão estatal, impõe a efetivação das normas constitucionais, tendo como fonte o conceito de dignidade da pessoa humana, balizamento axiológico fundamental.

E nesse diapasão, Ingo Wolfgang Sarlet, referindo-se à importância do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, como elemento teleológico da ação governamental; pondera que:

Assim sendo, temos por dignidade da pessoa humana que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos (SARLET, 2001, p. 60).

Nesse sentido, ainda, Ana Paula de Barcellos entende que para a efetivação do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana para todas as pessoas, é necessário que o Estado, primeiro, ofereça um mínimo social existencial, para, somente então, garantir que todas as pessoas tenham uma existência digna (BARCELLOS, 2002, p.304).

Assim, segundo o seu entendimento, faz-se necessário o atendimento a um núcleo com um conteúdo básico. Desse modo, manifesta-se no seguinte teor:

Esse núcleo, no tocante aos elementos materiais da dignidade, é composto de um mínimo existencial, que consiste em um conjunto de prestações

materiais mínimas sem as quais se poderá afirmar que o indivíduo se encontra em situação de indignidade (BARCELLOS, 2002, p.304).

Por conta dessa concepção, Ana Paula de Barcellos inclui como proposta para sua concretização, os direitos à educação fundamental, à saúde básica, à assistência no caso de necessidade e o acesso à Justiça (BARCELLOS, 2002, 305).

Por seu turno, o art. 5º, § 1º da Constituição Federal, revela em sua normatividade, uma imposição aos Poderes Públicos de alicerçar a eficácia máxima e imediata factível aos direitos fundamentais, uma vez que tal princípio busca assegurar a força dirigente e vinculante dos direitos e garantias fundamentais.

Nesse sentido, manifesta-se Ingo Wolfgang Sarlet, no seguinte teor:

Tal se justifica pelo fato de que, em nosso direito constitucional, o postulado da aplicabilidade imediata das normas de direitos fundamentais (art. 5. § 1º, da CF) pode ser compreendida como um mandado de otimização de sua eficácia, pelo menos no sentido de impor aos poderes públicos a aplicação imediata dos direitos fundamentais, outorgando-lhes, nos termo desta aplicabilidade, a maior eficácia possível (SARLET, 2007, p. 388).

No entanto, é necessário evidenciar até que ponto podem os entes públicos deixar de efetivar a concreção das normas constitucionais que disciplinam os direitos sociais, sem que exista ofensa aos direitos subjetivos dos indivíduos protegidos, ante a inexistência de recursos públicos suficientes.

E nesse sentido, Guilherme Amorim Campos é enfático, ao explicar que:

No âmbito do constitucionalismo contemporâneo, a realização dos direitos humanos e dos direitos sociais constitui-se em condição legitimadora de qualquer ordem jurídica estabelecida. [...] A função dos sistemas de direito, na realidade contemporânea, deve ser orientada instrumentalmente para a tradução de princípios e previsões normativas em ações públicas e judiciais vertidas para sua realização. [...] O Estado Constitucional pretende que seus textos se façam realidade, que se cumpram 'socialmente'; 'reivindica' a realidade para si: sua normatividade deve converter-se em normalidade. (SILVA, 2004, p. 39- 40).

E nesse pormenor, há que se entender por eficácia ou aplicabilidade da lei, a validade jurídica e social da norma. Tem íntima relação com a aplicação ou execução da norma jurídica no plano fático, ou seja, como condicionadora da conduta humana.

Difere-se da vigência da norma, a qual diz respeito à validade formal desta, ou seja, técnica-jurídica da norma, observando-se a esmerada elaboração normativa, no que tange ao órgão elaborador, matéria que versa a elaboração e trâmite legiferante obedecido.

Nesse diapasão, frise-se que todas as normas constitucionais apresentam eficácia.

Em alguns casos, entretanto, tal eficácia poderá ser jurídica e social. Em outros casos, tal eficácia será somente social.

Nesse sentido, Michel Temer explica que:

Eficácia social se verifica na hipótese de a norma vigente, isto é, com potencialidade para regular determinadas relações, ser efetivamente aplicada a casos concretos. Eficácia jurídica, por sua vez, significa que a norma está apta a produzir efeitos na ocorrência de relações concretas; mas já produz efeitos jurídicos na medida em que a sua simples edição

resulta na revogação de todas as normas anteriores que com ela conflitam. (TEMER, 1998, p. 23)

Dentro desse contexto, desenvolveram-se as teorias classificatórias das normas constitucionais, levando em consideração sua eficácia.

A jurisprudência e a doutrina constitucional norte-americanas criaram o conceito de classificação das normas constitucionais, que leva em consideração a sua aplicabilidade. Nesse sentido, segundo essa concepção, as normas constitucionais classificam-se em *self-executing provisions* e *not self-executing provisions*.

Tal classificação surgiu da evidência de que as constituições concretizam normas, princípios e regras de caráter geral, que devem ser convenientemente desenvolvidos e aplicados pelo legislador ordinário.

Assim, as disposições constitucionais poderão ser classificadas como disposições auto-executáveis, ou seja, aplicáveis por si mesmas e disposições não-executáveis por si mesmas.

Quanto às disposições auto-executáveis, podem ser consideradas aquelas que são revestidas de plena eficácia jurídica, por regularem diretamente as matérias, situações ou comportamentos de que cogitam.

Por sua vez, as disposições não auto-executáveis são aquelas de aplicabilidade dependente de leis ordinárias.

A crítica a tal classificação resulta do fato de todas as normas constitucionais serem dotadas de força imperativa. Assim, cada norma constitucional é sempre executável por si mesma até onde seja suscetível de execução.

A partir dessa concepção, tem-se, portanto, que as normas constitucionais, por terem eficácia, irradiam seus efeitos jurídicos sobre a sociedade.

Ocorre, no entanto, que a eficácia de certas normas não se manifesta em sua inteireza, sendo necessária a emissão de uma norma jurídica ordinária ou complementar executória, prevista ou requerida.

Assim, partindo desse pressuposto, as normas constitucionais diferenciam-se levando em consideração o grau de seus efeitos jurídicos.

Nesse sentido, adotando-se a classificação de José Afonso da Silva, as normas se classificam em normas constitucionais de eficácia plena, contida e limitada.

As normas constitucionais de eficácia plena são aquelas que produzem todos os seus efeitos desde a entrada em vigor da constituição, independentemente de norma integrativa infraconstitucional.

Nesse sentido, segundo explica José Afonso da Silva:

[...] são as normas que receberam do constituinte normatividade suficiente à sua incidência imediata. Situam-se predominantemente entre os elementos orgânicos da constituição. Não necessitam de providência normativa ulterior para sua aplicação. Criam situações subjetivas de vantagem ou de vínculo, desde logo exigíveis (SILVA apud LENZA, 2006, p. 82).

Por sua vez, as normas constitucionais de eficácia contida são aquelas que incidem de forma imediata e podem produzir todos os efeitos requeridos. No entanto, prevêem meios ou conceitos que permitem manter sua eficácia contida, em certos limites, e em dadas certas circunstâncias.

Nesse sentido, esclarece Pedro Lenza:

A restrição de referidas normas constitucionais pode se concretizar, não só através de lei infraconstitucional, mas também, em outras situações, pela incidência de normas da própria constituição, desde que ocorram certos pressupostos de fato, como por exemplo, a decretação do estado de defesas ou de sítio, limitando diversos direitos (arts. 136, § 1º., e 139 da CF/88). Além da restrição da eficácia das referidas normas de eficácia contida tanto por lei, como por outras normas constitucionais, conforme visto acima, a restrição poderá se implementar, em outras situações, por motivo de ordem pública, bons costumes e paz social, conceitos vagos cuja redução se efetiva pela Administração Pública (LENZA, 2004, p. 82).

Finalmente, as normas constitucionais de eficácia limitada ou reduzida: não produzem, somente com a entrada em vigor, todos os seus efeitos essenciais. Tais normas necessitam de uma normatividade ulterior que lhes desenvolva a eficácia. Necessitam de uma lei integrativa infraconstitucional.

Entretanto, há que ponderar que as referidas normas produzem um efeito mínimo, ou seja, o efeito de vincular o legislador infraconstitucional às suas determinações.

As normas de eficácia limitada, ainda, dividem-se em normas de princípio programático e normas de princípio institutivo ou organizativo.

Normas programáticas são aquelas que possuem um conteúdo social e buscam a interferência do Estado na ordem econômico-social, mediante prestações positivas, a fim de propiciar a realização do bem comum, através da democracia social.

Por sua vez, as normas de princípio institutivo tem conteúdo organizativo e regulativo de órgãos e entidades, respectivas atribuições e relações.

Tem, assim, natureza organizativa. Sua principal atribuição é a de esquematizar a organização criação ou instituição dessas entidades ou órgãos.

São aquelas através das quais o legislador constituinte traça esquemas gerais de estruturação e atribuições de órgãos, entidades ou institutos a fim de que o legislador ordinário os estruture em definitivo, mediante lei.

Ocorre que, como já mencionado, derivado das pressões sociais ocorridas durante a vigência do Estado Liberal, evidenciando a necessidade de uma intervenção estatal; através de um processo de democratização paulatina, veio a lume o Estado Social.

Vicejou do confronto com os princípios liberais, através de um processo democrático, originando a democracia social.

Tais mudanças repercutiram nos textos constitucionais contemporâneos, de forma a serem inseridos em seu teor, diversas matérias de conteúdo social.

Muitas normas foram traduzidas no texto constitucional, na forma de princípios, como esquemas genéricos, programas a serem desenvolvidos ulteriormente pela atividade dos legisladores ordinários.

Tais normas foram denominadas de normas constitucionais de princípio programático.

E nesse sentido, elucidando o conceito de normas constitucionais programáticas, explica Jorge Miranda, que tais normas:

são de aplicação diferida, e não de aplicação ou execução imediata; mais do que comandos-regras, explicitam comandos-valores; conferem elasticidade ao ordenamento constitucional; têm como destinatário primacial – embora não único – o legislador, a cuja opção fica a ponderação do tempo e dos meios em que vêm revestidas de plena eficácia (e nisso consiste a discricionariedade); não consentem que os cidadãos ou quaisquer cidadãos

as invoquem já (ou imediatamente após a entrada em vigor da Constituição), pedindo aos tribunais o seu cumprimento só por si, pelo que pode haver quem afirma que os direitos que delas constam, máxime os direitos sociais, têm mais natureza de expectativas que de verdadeiros direitos subjectivos; aparecem, muitas vezes, acompanhadas de conceitos indeterminados ou parcialmente indeterminados (MIRANDA apud MORAES, 2004, p. 35).

Desse modo, tais normas ditam ao Estado para onde e como se vai, buscando atribuir-lhe fins, esvaziado pelo liberalismo econômico.

As normas programáticas estão indissocialmente ligadas ao Estado Social, bem como à implementação dos direitos sociais.

Surgem juntamente com o Estado Social, de modo a viabilizar a postura intervencionista do Estado no intuito de concretizar os valores da igualdade, no seu viés material, e da liberdade, propiciando aos seus cidadãos condições mínimas de existência.

Tal característica teleológica confere as normas constitucionais programáticas relevância e função de princípios gerais de toda a ordem jurídica. Estão na base do regime político, contem princípios gerais informadores de toda a ordem jurídica. Elas determinam a realização de fins sociais, através da atuação de programas de intervenção na ordem econômica, com vistas à realização da justiça social e do bem comum.

E desse modo, por apontarem os fins sociais e as exigências do bem comum, as normas programáticas podem ser orientadoras axiológicas para a compreensão do sistema jurídico nacional, constituindo-se em regras reveladoras das tendências sócio-culturais da comunidade, princípios básicos que, entre outros, informam a concepção do Estado e da sociedade e inspiram sua ordem jurídica positiva vigente.

Assim, elas exprimem os valores sob os quais está fundada e pelos quais se inspira a ordem jurídica positiva.

Tais normas são aplicáveis, até onde possam, independentemente de lei prevista. Nesse caso, a lei integrativa somente instituirá a completa aplicabilidade das normas em questão.

Como referido, no entanto, há que se ponderar que as normas, ante a sua natureza constitucional, são de aplicabilidade imediata quanto à legislação anterior; bem como em relação a legislação futura, que a elas deve se conformar.

Da mesma forma, as normas programáticas, também são aplicáveis em relação às normas da constituição preexistente, impõem certos limites à autonomia de determinados sujeitos, privados ou públicos, e ditam comportamentos públicos em razão dos interesses a serem regulados.

Assim, são características básicas das normas de princípio programático: têm por objeto a disciplina dos interesses econômico-sociais; não tem força para se desenvolver integralmente, tornando-se programa a ser realizado pelo Estado por meio de leis ordinárias ou outras providências; são normas de eficácia reduzida, não sendo operantes com relação aos interesses que lhes constituem objeto específico e essencial.

Por tais características, então, as normas constitucionais programáticas são dotadas de caráter imperativo e vinculativo. Não se tratam de normas de imediata aplicabilidade, como já referido. No entanto, isso não nega o caráter positivo e jurídico dessas normas.

Nesse diapasão, há que se ponderar que as normas que disciplinam as relações econômico-sociais sofreram duas transformações no decorrer do século XIX. Em primeiro lugar, deixaram de ser normas abstratas e passaram a ser normas concretas jurídicas positivas. Ainda, tais normas integraram-se a outras normas destinadas a atuar como uma completa e pormenorizada regulamentação jurídico-constitucional de seus pontos mais delicados.

Tais normas, portanto, apresentam um caráter teleológico, determinando a realização dos fins sociais, através da atuação de programas de intervenção na ordem econômica, de modo a concretizar o princípio da dignidade da pessoa humana.

Desse modo, portanto, estabelece o artigo 193 da Constituição Federal, que a Ordem Social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais. O que em cotejo com o artigo 170, do mesmo diploma legal, a partir da valorização do trabalho, objetiva assegurar a todos uma vida digna.

O problema que se coloca é o de eliminar o caráter abstrato e incompleto das normas definidoras de direitos sociais, ainda concebidas como programáticas, a fim de possibilitar a sua concretização prática. O simples reconhecimento dos direitos sociais não é suficiente para reequilibrar a situação de inferioridade dos menos favorecidos.

Ademais, não pode confundir disposições programáticas e princípios constitucionais. As normas e princípios assumem conotações diferentes.

Assim, normas são preceitos que tutelam situações subjetivas de vantagem ou de vínculo. Por sua vez, princípios são ordenações que se irradiam e imantam os sistemas de normas contendo valores e bens constitucionais.

As normas programáticas são normas informadas pelos princípios, definidoras de direitos econômicos e sociais específicos; uma vez que revelam o compromisso entre as forças políticas liberais e tradicionais e as reivindicações populares de justiça social.

Ainda, há que se argumentar que por constarem no texto constitucional, já afirma a juridicidade das normas programáticas. Estas enunciam normas jurídicas que vinculam todas as demais produções normativas inferiores. São regras que cerceiam a atividade dos legisladores futuros, que no assunto programado, não podem ter outro programa.

Finalmente, há que se frisar, por fim, que o fato de dependerem de providências institucionais não quer dizer que não tenham eficácia.

Claro se afigura, então, que a amplitude das ações do Poder Público depende da existência de fontes de custeio. Diz-se, por isso, que os direitos sociais e prestações estão sob a "reserva do possível".

Nesse sentido, já se manifestou o Supremo Tribunal Federal:

Ementa: arguição de descumprimento de preceito fundamental. A questão da legitimidade constitucional do controle e da intervenção do poder judiciário em tema de implementação de políticas públicas, quando configurada hipótese de abusividade governamental. Dimensão política da jurisdição constitucional atribuída ao supremo tribunal federal. Inoponibilidade do arbítrio estatal à efetivação dos direitos sociais, econômicos e culturais. Caráter relativo da liberdade de conformação do legislador. Considerações em torno da cláusula da "reserva do possível". Necessidade de preservação, em favor dos indivíduos, da integridade e da intangibilidade do núcleo consubstanciador do "mínimo existencial". Viabilidade instrumental da arguição de descumprimento no processo de

concretização das liberdades positivas (direitos constitucionais de segunda geração) (BRASIL, 2009).

Entretanto, considerando que a determinação do caráter prestacional do mínimo existencial exige o respeito de determinadas obrigações da parte do Estado e os argumentos tradicionais de escassez de recursos e imprecisão normativa não podem ser utilizados de forma absoluta para justificar a ineficácia do direito referido e a adoção das medidas necessárias para dar-lhe efetividade.

Desse modo, Jediael Galvão Miranda assim se manifesta:

Portanto, a **dignidade da pessoa humana** é valor fundamental que dá suporte à interpretação de normas e princípios da seguridade social, de molde a situar o homem com o fim de seus preceitos, e não como objeto ou instrumento. Em tema de seguridade social, garantir o **mínimo existencial** (um dos núcleos do princípio da dignidade humana) para assegurar subsistência digna e vida saudável ao indivíduo atingido por diversas contingências sociais (MIRANDA, 2007, p. 24).

Assim, como já defendido anteriormente, ante o imperativo constitucional da necessidade humana de se concretizar os direitos fundamentais, mas não havendo meios de efetivá-los a todos de uma só vez, deve-se efetivar os principais.

E justamente nesse pormenor é que reside a dimensão positiva do princípio da dignidade da pessoa humana.

Entendendo-se o princípio da dignidade como suporte moral dos direitos, fundamentais; princípio fonte. Fundamento constitucional de maior envergadura. E, por tal razão, base axiológica de onde deriva o respeito aos direitos naturais e inalienáveis do homem.

A dignidade da pessoa humana está vinculada ao conceito de mínimo existencial, a significar condições materiais mínimas a assegurar uma vida digna e vida saudável ao indivíduo atingido pelas contingências sociais.

Desse modo, o mínimo existencial necessário à sobrevivência com dignidade deve ser resguardado pelos direitos sociais de prestação.

Ocorre que ante o imperativo constitucional, a preocupação com o mínimo existencial exige a garantia de meios que satisfaçam as mínimas condições de vivência digna do indivíduo e de sua família.

Nesse aspecto, o mínimo existencial vincula as prestações estatais para que sejam cumpridas as aspirações do Estado Democrático de Direito, e notadamente, na República Federativa do Brasil, a concretização dos objetivos fundamentais previstos no artigo 2º, a partir do fundamento previsto no artigo 1º, III; ambos da Constituição Federal de 1988.

É somente após, na medida em que esse mínimo existencial venha à lume, de maneira satisfatória à todos, com balizamentos salvaguardados na dignidade da pessoa humana; a partir daí, em um repensar dinâmico, dever-se-á reavaliar o alcance deste mínimo para que, cada vez mais, aproxime-se do ideal imaginado pelo legislador constitucional, ou seja, a visão de todos os cidadãos com seus direitos fundamentais respeitados e concretizados, numa dimensão de excelência.

REFERÊNCIAS

ARAUJO, L.A.D.; SERRANO JÚNIOR, V.S. **Curso de Direito Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

BARCELLOS, A.P. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da Dignidade da Pessoa Humana.** Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BARROSO, L. R. **O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas.** 8. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BOBBIO, N. **A era dos direitos.** São Paulo: Campos, 1992.

BONAVIDES, P. **Curso de Direito Constitucional.** 15. ed. São Paulo: Malheiros.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar ADPF45 MC/DF do Supremo Tribunal Federal.** Brasília, DF. 29 de abril de 2004. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=ADPF-MC.SCLA.%20E%2045.NUME.&base=baseMonocraticas> > Acesso em: 15 de jun. de 2009.

CAMARGO, M.N. (Org.). **Leituras complementares de constitucional.** Salvador: Juspodivm, 2006.

DIMIOULIS, D.; MARTINS, L. **Teoria dos Direitos Fundamentais.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

DUARTE, M.V. **Direito Previdenciário.** 4. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2005.

ESTEVES, J. L. **Direitos Fundamentais Sociais no Supremo Tribunal Federal.** São Paulo: Método, 2007.

CUNHA JÚNIOR, D. da; PAMPLONA FILHO, R. (Org.). **Temas de Teoria da Constituição e Direitos Fundamentais.** Salvador: Juspodivm, 2006.

KANT, I. **Crítica da razão pura.** São Paulo: Abril, 1993. (Os pensadores).

KERTZMAN, I. **Curso prático de Direito Previdenciário.** 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2006.

MEIRELES, A.C. **A eficácia dos Direitos Sociais.** Salvador: Editora Juspodivm, 2008.

MELLO, C. A. B. de. **Curso de Direito Administrativo.** São Paulo: Malheiros, 2004.

MENDES, G. F. **Direitos Fundamentais e controle de constitucionalidade.** 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

MENDES, G. F.; COELHO, I. M.; BRANCO, P. G. G. **Curso de Direito Constitucional.** 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MIRANDA, J. G. **Direito da Seguridade Social.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

MORAES, A. de. **Direito Constitucional.** 16. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

MUTA, C. H. M. **Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

LENZA, P. **Direito Constitucional esquematizado**. 10. ed. São Paulo: Método, 2006.

PAULA, A. S. de (Org). **Ensaio constitucionais de Direitos Fundamentais**. Campinas: Servanda, 2006.

ROCHA, D. M.; SAVARIS, J. A. **Curso de especialização em Direito Previdenciário**. Curitiba: Juruá, 2005. v.1.

ROCHA, D. M. da. **Direito fundamental à Previdência Social**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

ROCHA, D. M. da; BALTAZAR JUNIOR, J.P. **Comentários à Lei de Benefícios da Previdência Social**. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

SANTOS, M. F. dos. **O Princípio da Seletividade das Prestações de Seguridade Social**. São Paulo: LTR, 2004.

SARLET, I. W. **A eficácia dos Direitos Fundamentais**. 6.ed. Porto Alegre:Livraria do Advogado, 2006.

SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 27.ed. São Paulo: Malheiros Editores: 2006.

SILVA, G. A. C. da. **Direito ao desenvolvimento**. São Paulo: Método, 2004.

TAVAREZ, A. R. **Direito Constitucional Econômico**. São Paulo: Método, 2003.