

BEM-ESTAR SOCIAL E SOLIDARIEDADE: fundamentos jurídicos das ações e programas de efetivação da justiça social e do desenvolvimento no Brasil

SOCIAL WELFARE AND SOLIDARITY: legal foundations for the actions and programs for the enforcement of social justice and development in Brazil

Jailton Macena de Araújo*

Maria Aurea Baroni Cecato**

Resumo: Este texto propõe a abordagem dos fundamentos jurídicos das ações e programas de efetivação da justiça social e do desenvolvimento no Brasil. Em consonância com essa proposta, o objetivo formulado é apontar as bases jurídicas do ordenamento brasileiro presentes nos preceitos constitucionais que sustentam as ações e programas de busca pela concretização da justiça social e do desenvolvimento. O texto é, dessa forma, voltado para a avaliação das políticas sociais brasileiras plasmadas no princípio da solidariedade e reconhece, na atuação do Estado brasileiro, a construção das ações sociais coerentes com os direitos de assistência insculpidos na Constituição Federal. O texto propõe um tratamento conceitual, teórico e normativo do tema e usa a técnica documental, eminentemente bibliográfica. Nesse norte, a base da pesquisa é formada pelos princípios e objetivos constitucionais, ladeados pela doutrina pátria e estrangeira, todos atinentes à justiça social e aos processos de desenvolvimento. Leva em conta, ainda, documentos jurídicos internacionais e outros documentos de produção interna, em especial no que se refere ao Programa Bolsa Família, inserido, no texto, enquanto resultado de ações do Estado voltadas para o bem-estar social e esteadas na solidariedade.

Palavras-chave: Justiça social e desenvolvimento. Redução de desigualdades materiais. Programa Bolsa Família.

Abstract: This text intends to approach the legal foundations of the actions and programs for the enforcement of social justice and development in Brazil. In accordance to this proposition, the purpose is to indicate the juridical basis of the Brazilian legal system that are present in the constitutional precepts that sustain the actions and programs that try to enforce social justice and development. This text therefore tries to evaluate Brazilian social politics based on the principle of solidarity and recognizes, in the action of the Brazilian State, the construction of social actions coherent with the rights of assistance contained in the Federal Constitution. This text proposes a conceptual, theoretical and normative treatment of the subject, and it makes uses of the mostly bibliographical documentary technique. On this basis, the foundation of the research by the constitutional principles and objectives, flanked by national

* Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Paraíba – PPGCJ-UFPB; Mestre em Ciências Jurídicas pelo mesmo Programa; Docente da Universidade Federal de Campina Grande – UFCG - Campus Souza.

** Docente do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Paraíba – PPGCJ-UFPB; Doutora em Direito do Trabalho pela Université de Paris II, Panthéon-Assas; Docente do Curso de Direito do Centro Universitário de João Pessoa – PB.

and foreign doctrines related to social justice and development. It also takes into account international juridical documents and other internally produced documents, especially referring to the Programa Bolsa Família, addressed in the text as a result of actions of the State directed towards social welfare and based on solidarity.

Keywords: Social justice and development. Reduction of material inequality. Programa Bolsa Família.

1 Introdução

Os princípios e objetivos constitucionais brasileiros concernentes à realização da justiça social e do desenvolvimento – este compreendido sob uma perspectiva social de proteção à pessoa humana – exigem a consideração de fatores econômicos, sociais, políticos e culturais. Com efeito, são eles que, numa ordem maior, influenciam diretamente a atuação das instituições sociais e do próprio Estado no sentido da resolução (ou minoração) dos problemas sociais que afligem grande parte da população brasileira que vive em situação de vulnerabilidade. São ainda eles que justificam a implementação de políticas públicas que implicam a atuação concreta do Estado no sentido da reversão do quadro de miséria cotidianamente denunciado nos meios de comunicação de massa.

A ponderação de determinados aspectos da realização socioeconômica em prol da justiça social liga-se, fundamentalmente, ao reconhecimento da imprescindibilidade da busca pela igualização dos sujeitos sociais enquanto resposta positiva às determinações de justiça social e da solidariedade inseridas na ordem econômica com o intuito de favorecer o desenvolvimento humano. Desse modo, a inquietação com o desenvolvimento, em sua vertente social, faz despontar a necessidade de realizar, com carga máxima de eficácia, as normas constitucionais cujo conteúdo é voltado para a realização da justiça social e para a promoção da dignidade, consoante os preceitos do texto constitucional brasileiro.

Do artigo 170, que regula a ordem econômica brasileira, depreende-se que os princípios econômicos do Estado brasileiro adotam como pressuposto o fato de que os ditames da justiça social devem ser aptos a favorecer a existência digna. Entretanto, há de se reconhecer que grande parte das dificuldades enfrentadas pela realização dos direitos sociais, os quais se assentam, em boa parte, na solidariedade, estão entranhadas na cultura brasileira, por um lado e, por outro, decorrem das mazelas oriundas do fenômeno da globalização, em especial da forma como esta é conduzida. Nesse contexto, não se atribui relevância aos direitos socioeconômicos, deixando espaço para o aprofundamento das discrepâncias sociais. Nesse mesmo contexto, e por conseguinte, os direitos humanos são objeto de retrocesso.

A concretização de existência com dignidade para todos pressupõe igualdade de oportunidades. Com esse escopo, existem as políticas sociais, fundadas no direito de solidariedade, que surgem como ações positivas do Estado a fim de que a isonomia seja concretamente posta em prática por intermédio, particularmente, de políticas públicas, para que se possa alcançar o objetivo maior do desenvolvimento social.

O presente texto está assentado na proposta de avaliação das políticas sociais brasileiras plasmadas no princípio da solidariedade, reconhecendo, na atuação do Estado brasileiro, a construção das ações sociais coerentes com os direitos de assistência insculpidos na Constituição Federal.

A proposta metodológica é conceitual-teórica e normativa. Utiliza-se o método dedutivo, partindo da pressuposição mais ampla da relação entre o desenvolvimento e a atuação solidarista do Estado na realização dos direitos socioeconômicos para efetivação dos objetivos constitucionais da República Federativa do Brasil, plasmados no art. 3º, nomeadamente através do Programa social Bolsa Família.

A técnica é documental, eminentemente bibliográfica. A base da pesquisa é a Constituição Federal, ladeada pela doutrina pátria e estrangeira atinente à questão. Leva em conta, por outro norte, documentos jurídicos internacionais e outros documentos de produção interna, em especial no que se refere ao Programa Bolsa Família.

O problema relativo à proposta pode ser assim formulado: sobre que bases jurídicas se assentam as ações e programas de construção e efetivação da justiça social e do desenvolvimento sob a égide do bem-estar social e da solidariedade? Tenta-se responder à questão formulando a hipótese (que auxilia uma compreensão inicial deste artigo): o texto constitucional brasileiro, promulgado em 1988, denotando clara preocupação com o bem-estar social e buscando estabelecer uma sociedade solidária, prima pela justiça social e fita o desenvolvimento em sua plúrimas dimensões. Não prescinde, entretanto, para concretização destes últimos, de ações e programas que devem ser implementados pelo Estado, figura central nesse quadro, que pode ser coadjuvado por ações de particulares, sem entretanto, se eximir de sua responsabilidade enquanto ator principal desse processo.

O objetivo desta proposta é, dessa forma, apontar as bases jurídicas do ordenamento brasileiro, presentes nos preceitos constitucionais, que sustentam as ações e programas de busca pela concretização da justiça social e das plúrimas dimensões do desenvolvimento.

O texto propõe uma organização que parte do tratamento dos princípios jurídicos constitucionais que esteiam a justiça social e o desenvolvimento; aborda o Princípio-objetivo de redução das desigualdades sociais como instrumento de efetivação do desenvolvimento;

segue para a efetivação dos direitos socioeconômicos sobre as bases do bem-estar social e da solidariedade; cuida, a seguir, da promoção do desenvolvimento socioeconômico através das políticas públicas e, finalmente, do Programa Bolsa Família como alternativa solidária na promoção do desenvolvimento.

2 Ordem econômica brasileira: Princípios jurídicos de sustentação da justiça social

A Carta Constitucional brasileira reconhece os mais nobres valores e princípios, proporcionando suporte ao edifício da liberdade em sua acepção máxima de concretude e dimensão humana. E o faz, em especial, quando elege objetivos fundamentais do Estado que se coadunam com os anseios sociais de construção de uma sociedade livre, justa e solidária, deixando claro o desígnio de formar uma sociedade solidária, cujos objetivos, contemplados no artigo 3º, expressam inequivocamente esses anseios (BONAVIDES, 1998, p. 11).

É dessa ordem principiológica que é retirada a “essencialidade do direito” e os “postulados que servirão de suporte à regulamentação da sociedade sob o aspecto jurídico, fixando os padrões e orientando os preceitos que serão traduzidos pela legislação” (SECCO, 2009, p. 299). É sua força persuasiva a responsável pela imperatividade total do sistema.

Nessa senda, há de se perceber a importância dos princípios estabelecidos na Ordem Econômica brasileira que aponta paradigmas a serem considerados nas políticas socioeconômicas a serem desenvolvidas. Estas devem sempre ter em conta os princípios da dignidade da pessoa humana e da justiça social, de modo a orientar as ações do capital e do Estado brasileiro, em prol da pessoa humana. (FERRAZ JUNIOR, 2008, p. 280).¹

Conforme preceituado no caput do artigo 170 da Constituição da República Federativa do Brasil, a ordem econômica brasileira é fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tendo como fim precípua assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social. Os incisos do artigo mencionado enumeram os princípios constitucionais da ordem econômica brasileira: a soberania, a propriedade privada e sua função social, a livre concorrência, a defesa do consumidor e do meio ambiente, a redução das desigualdades regionais e sociais, a busca pelo pleno emprego, além de tratamento de

¹ Em sua teoria principiológica, Alexy (2011, p. 76) explica a distinção entre princípios e regras, afirmando que estas se esgotam em si mesmas, na medida em que descrevem o que se deve (se pode) ou não fazer em determinadas situações. Já os princípios são constitutivos da ordem jurídica que revelam os valores e critérios que orientam e compreendem a aplicação das regras nas situações concretas. Os princípios têm maior grau de abstração e generalidade do que as regras, por sua colocação destacada do ordenamento jurídico; são formulados de maneira vaga e indeterminada, constituindo espaços livres para a complementação e desenvolvimento do sistema normativo (AVELAR, 2009, p. 51).

proteção especial às empresas de pequeno porte constituídas em conformidade com a lei brasileira e com sede no país.

Mencionados princípios constitucionais abarcam, em sua égide, elementos puramente econômicos e elementos de ordem social que, ante a realidade capitalista de busca incessante pelo lucro, visam estabelecer os alicerces de uma ordem econômica justa e solidária (art. 3º, I, CF/1988). Servem de parâmetro para a interpretação da ordem econômica constitucional e fixam o arcabouço normativo sobre o qual os objetivos da República devem ser realizados. Ao mesmo tempo, constituem preceitos fundamentais que detêm todas as características da congruência, coerência e sistematicidade, necessárias à compreensão do fenômeno jurídico.

A essa evidência, Dantas pontua que:

Enquanto os Princípios fundamentais necessariamente imporão as diretrizes interpretativas de toda a matéria constitucional, os Princípios que são próprios de cada setor – por exemplo, da Administração, da Ordem Econômica etc – apontam ao intérprete a linha que será seguida no tocante àquela matéria para a qual aqueles (princípios) se dirigem. Há, portanto, um caráter imperativo no sentido de que uma dada norma deverá ter sua interpretação na razão direta do princípio ao qual esteja vinculada, o que significa que nenhuma norma poderá ser interpretada de maneira isolada, porém e necessariamente, de forma *sistêmica*, vendo o ordenamento constitucional como um todo, partindo dos *Princípios Fundamentais* e passando pelos *Princípios Setoriais*. (DANTAS, 2002, p. 79, grifos do autor).

Nessa construção do legislador constituinte, composta de princípios constitucionais, fundam-se as bases que devem ser obedecidas em toda a esfera jurídica, posta de forma a direcionar a aplicação, a interpretação e a construção do direito econômico, permitindo que se mantenham as qualidades de coerência e congruência da economia brasileira com o ordenamento jurídico, o que exige respeito aos preceitos solidaristas de promoção da justiça social e da dignidade da pessoa humana.

Os princípios assim concebidos pelo texto constitucional para a ordem econômica, se isoladamente considerados, poderiam até ser vistos como contraditórios entre si. Todavia, são destinados a uma convivência harmônica, dentro de uma ordem econômica utópica, que nos remete ao conceito de desenvolvimento (RISTER, 2007, p. 302). Em outros termos, conquanto se possa ser levado à impressão de que a ordem econômica alberga princípios discrepantes, uma reflexão mais apurada permite concluir que tais princípios convivem em uma concordância idealizada para a consecução do desenvolvimento.

E são exatamente esses princípios que formam a base do aporte jurídico imprescindível à transformação de uma economia capitalista, relativamente imatura, em um

sistema socioeconômico moderno, avançado e que privilegie os direitos da pessoa humana. Este, com efeito, exige a disponibilidade de instrumentos adequados de transformação social a cargo, principalmente, do Poder Público (TOLEDO, 2004, p. 259).

A ordem jurídica brasileira é conformada com as necessidades de uma adequação, a partir da ordem econômica constitucional, não apenas no que se refere ao controle das relações econômicas, mas também no que diz respeito à conjuntura social que possibilita, dentro da organização e estruturação do Estado, a abrangência dos programas e políticas sociais indispensáveis ao desenvolvimento pleno da pessoa humana.

Por essa razão, cabe ao Estado brasileiro o papel de implementar ações que supram as lacunas que não se suprem pela via única do poder econômico. Essas ações tem como função primordial estabelecer a equalização dos sujeitos, numa ordem global, tornando-os cidadãos capazes de participar ativamente da vida social e de usufruir dos bens sociais. Ao mesmo tempo, devem ser condizentes com o desenho constitucional traçado pelos princípios da dignidade e da solidariedade que orientam uma assistência social proativa e capaz de promover a emancipação.

3 Princípio-objetivo de redução das desigualdades sociais: Instrumento essencial à efetivação do desenvolvimento

As lacunas não preenchidas pela via única do poder econômico exigem a ação estatal. Esta deve buscar a redução das desigualdades e, assim fazendo, é âncora segura para a efetivação dos processos de desenvolvimento. Ambos – a redução das desigualdades e o desenvolvimento – são objetivos da República Federativa do Brasil.

A redução de desigualdades é objetivo (art. 3º, III, CF/1988) cujo alcance, em um país de enormes disparidades sociais como o Brasil, não se faz sem equitativa distribuição das riquezas pela concretização de políticas públicas.

Esse princípio-objetivo revela a inquietação do Estado com o fomento do desenvolvimento socioeconômico. Todavia, sua concretização enfrenta obstáculos de grande envergadura. Só ocorre se houver disposição dos poderes públicos e receptividade da sociedade no que concerne a fazer com que a atenção para com a dimensão social cruze as fronteiras do desenvolvimento econômico do Estado e do capital privado.

Efetivamente, o Brasil é um Estado de dimensão continental e alberga, em cada parte do seu território, variáveis de grandes proporções e naturezas diversas que impedem ou dificultam o desenvolvimento de cada cidadão e, por conseguinte, do coletivo destes e da região na qual se encontram inseridos. Por sua vez, o acesso aos bens e oportunidades,

obedece, de modo geral, a diferenças oriundas de desníveis de educação, de renda, de critérios geográficos e de etnia, dentre outros. Tais diferenças são critérios decisivos na afluência dos sujeitos sociais a oportunidades.

Ao quadro de dificuldades que se vem de descrever deve-se adicionar o círculo vicioso da pobreza e da marginalização. Este se aperfeiçoa e se completa: aqueles que se encontram no mesmo diapasão de vida, de permanência em uma mesma região, abraçando a mesma profissão e ocupando a mesma camada de renda, têm menos acesso aos bens e oportunidades educacionais do que o que estão inseridos em distinto espectro socioeconômico. Os primeiros tendem, naturalmente, a permanecer no mesmo círculo e nas mesmas condições de ausência de oportunidades.

A partir das considerações acima, faz-se imperativo que o debate sobre as ações afirmativas leve em consideração o fenômeno da sistêmica desigualdade na distribuição de oportunidades e bens educacionais (BARROZO, 2004, p. 135-136). Esse debate deve incluir a compreensão do dever do Estado de propiciar condições para que sua população, em todas as regiões do país, tenha acesso a bens básicos como educação, alimentação, integridade moral e física, corroborando para um regime democrático que promova a dignidade da pessoa humana e a emancipação dos seus cidadãos. Ao Estado incumbe, com efeito, adotar, como meta permanente, a proteção, promoção e realização concreta de vida com dignidade para todos, indicando não apenas a abstenção (não violação) de direitos, mas também o sentido positivo da promoção do pleno desenvolvimento da pessoa humana (SARLET, 2007, p. 113).

Ao Estado cabe, por outro norte, a promoção do fortalecimento da sociedade através da garantia de instrumentos de participação e controle sociais, de modo a estimular a inserção das mais diversas classes como sujeitos participantes e capazes de influir nas decisões políticas, isto como legítima alternativa na construção da verdadeira democracia.

Especificamente, o princípio da redução das desigualdades regionais e sociais deve ser compreendido como um dos principais instrumentos indispensáveis e essenciais à consecução de outro objetivo e princípio constitucional, qual seja, a erradicação da pobreza (art. 5º, III, CF/1988). Este é corolário da autodeterminação da pessoa humana em todas as suas formas e perspectivas.

Nessa medida, sob o escopo de se concretizar mudanças profundas na realidade social brasileira, o desenvolvimento foi colocado como um dos fins, ainda que utópico, da República Federativa do Brasil (RISTER, 2007, p. 218).

Os objetivos mais gerais do desenvolvimento são de enumeração simples: crescimento econômico, manutenção do pleno emprego, introdução de inovações tecnológicas

que possibilitem o aumento da produtividade, redistribuição de renda e riqueza, redução das vulnerabilidades que ameaçam a expansão apropriada da economia. Eles exigem, contudo, que haja uma ampla articulação de metas mais específicas para a sua operacionalização.

A compreensão conjunta dos objetivos da República com os princípios da ordem econômica brasileira congrega valores indispensáveis, bem como reflete a necessidade de inserção do cidadão comum na economia, cuja “[...] possibilidade de realização pressupõe uma autêntica transformação social” (GRAU, 2006, p. 137) que só se apresenta como viável se atendida uma construção principiológica que dê força máxima às normas (princípios) da Constituição (HESSE, 1991).

Nesse sentido, os objetivos da República Federativa do Brasil de construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades regionais e sociais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação são também princípios jurídicos, vinculados à ordem econômica. Sua concretização é necessária para que se garanta a cidadania e a dignidade da pessoa humana, assim como para que se promova o despertar dos sentimentos de pertença a uma sociedade justa, decente e participativa.

O Estado é protagonista da concretização desses princípios. A tendência liberal de eximi-lo desse papel não alcança argumentos sólidos. Claro, é concebível e desejável a participação da sociedade, não apenas em razão do atual crescimento de integração entre o público e o privado, mas também pela relevância da legitimidade e autenticidade de todas as ações públicas junto à sociedade civil, assim como pela importância funcional e prática da atuação desta. Contudo, insiste-se no inarredável protagonismo estatal, posto se tratem de princípios fundamentais do Estado, proposições que este estabeleceu como primeiras para construir o eixo de sua organização política e cerne das preocupações que idealizou em sua concepção de sociedade. Por esse norte, a concretização dos princípios fundamentais não pode ser totalmente delegada.

A asserção acima é corroborada pelos preceitos da Declaração de 1986 da ONU sobre o direito ao desenvolvimento. Segundo os princípios estabelecidos pelo documento internacional, aos Estados incumbe a “responsabilidade primeira pela criação de condições nacionais e internacionais favoráveis à realização do direito ao desenvolvimento”.²

Tais propósitos se coadunam com a afirmação de Arendt (2007, p. 330), no sentido

² Tradução livre dos autores. No artigo 3º, 1, do original francês: " Les États ont la responsabilité première de la création des conditions nationales et internationales favorables à la réalisation du droit au développement."

de que os direitos humanos não são simplesmente uma quimera imanente à natureza humana (direito natural). São, na realidade, uma construção histórica direcionada à natureza do homem que se traduz pelo “direito de ter direitos”. A partir dessa premissa se pode assimilar a evolução constante dos referidos direitos no sentido de ampliação e melhoria da concepção das prerrogativas dispostas nos ordenamentos jurídicos, compreendidas como instrumento para efetivação da cidadania (direitos humanos, econômicos, sociais e culturais, além, dos tradicionais direitos civis e políticos).

Todavia, os objetivos da República Federativa do Brasil de construir uma sociedade livre, justa e solidária, para além da redução das desigualdades, não se faz sem a solidariedade. Igualdade e solidariedade se complementam na consecução dos objetivos constitucionais que, em suma, traçam os rumos do desenvolvimento.

4 Bem-estar social e solidariedade: Ações e políticas públicas para a efetivação dos direitos socioeconômicos

A doutrina democrática do Estado de Bem-Estar Social não se satisfaz com abstrações. Os direitos civis e políticos não devem ser expressão meramente formal da Constituição. Para que se realize a democracia, deve-se intentar a sua concreção em todas as perspectivas sociais, com o propósito de garantir a emancipação da pessoa humana com a disponibilização de potencialidades básicas, tais como alimentação, trabalho, habitação, lazer, saúde, educação, segurança e previdência social (BONAVIDES, 1998, p. 18), tudo isso como *conditio sine qua non* para a realização do desenvolvimento. Nesse sentido se encontra a relevância da solidariedade, enquanto elemento identificador da atuação estatal.

A solidariedade, em seu aspecto jurídico, refere-se ao papel do meio social na realização da dignidade da pessoa, pressupondo a ação do Estado como imperativo no intuito de tornar os homens mais iguais. Enquanto princípio social, a solidariedade exige a ação de todos em prol do bem comum, posto que o desenvolvimento solidário contribui para o desenvolvimento integral do ser humano (DI LORENZO, 2009, p. 131-132).

O Estado de solidariedade não se atrela ao intervencionismo, no qual resta a oposição do Estado à sociedade civil e ao mercado. Nele, visualiza-se, efetivamente, a complementaridade entre aqueles entes conectados na mesma realidade social (FARIAS, 1998, p. 198). Di Lorenzo (2009, p. 144) compartilha desse pensamento, ao afirmar que a solução da questão social requer a parceria solidária entre a esfera pública e a esfera privada

no engajamento das políticas em favor do desenvolvimento humano. E é ainda nesse juízo que Farias aduz que:

O Estado de solidariedade [...] constitui uma realidade sui generis, mais complexa, mais flexível e de maior mobilidade, a fim de garantir o funcionamento dos mecanismos de regulação social e melhor realizar a relação do todo com suas partes, e das partes entre elas. O direito da solidariedade é apresentado como um mecanismo de regulação social fundamental para abrir a sociedade, e para que as identidades dos diversos grupos e indivíduos possam encontrar aí as regras convenientes de conduta (FARIAS, 1998, p. 285).

O Estado de Solidariedade é reconhecido como um Estado pós-social e é fundado, por um lado, na subsidiariedade (pela qual a comunidade deve ajudar mais onde mais grave for a necessidade e, por outro lado, não deve suplantar nem substituir as iniciativas livres das pessoas singulares e dos grupos, mas sim garantir-lhes o funcionamento) e, por outro, na própria solidariedade, ligando-se ao exercício da função social das instituições sociais que tem o seu fundamento de atuação na realização e no reconhecimento da pessoa humana.

A solidariedade foi estabelecida, enquanto princípio, pelo Texto Constitucional brasileiro, sem que padrões de bem-estar social tivessem sido alcançados. Com efeito, o Estado brasileiro, em decorrência das condições de subdesenvolvimento, não chegou a construir um Estado de Bem-Estar Social, pautado na cidadania³ quando estabeleceu a “construção de uma sociedade solidária”.

A corrente do constitucionalismo dito social, que orienta para o modelo prospectivo e dirigente – amparado nos ensinamentos de Canotilho (1996) –, sustenta que as fórmulas legislativas devem ser estabelecedoras de programas, objetivos e finalidades às quais a teoria constitucional, apesar dos avanços e recursos, ainda labuta para dar concretude, seja por intermédio de uma hermenêutica concretizante, seja através de instrumentos procedimentais novos; seja, ainda, pelo reforço de uma postura garantista, sem discordâncias entre si (MORAIS, 2002, p. 92).

Apesar de sua alardeada crise, o Estado social aparece, neste aspecto, como oportunidade de restabelecer, por assim dizer, os princípios peculiares da justiça social. Nesse sentido, encontra-se solidificada a proeminência do bem-estar geral do homem nas políticas inclusivas de emprego, dentre outros direitos sociais, como a saúde e a educação, além do devido respeito a outros direitos econômicos e culturais. Em apertada síntese, isso significa

³ A compreensão atual de Estado é muito mais complexa do que se pode pretender descrever. Na realidade as funções do Estado se imbricaram de tal modo que a sua abrangência perpassa quaisquer classificações levadas a intento na perspectiva atual.

que este tipo de Estado tem vistas à promoção da justiça social, afora outros valores constitucionais que compõem a atuação estatal para o desenvolvimento. É esse o sentido do que afirma Rocha (1995, p. 129) quando pontua:

[...] o perfil do Estado social reside no fato de ser um Estado intervencionista em duplo sentido: por um lado, intervém na ordem econômica, seja dirigindo e planejando o desenvolvimento econômico, seja fazendo inversões nos ramos da economia considerados estratégicos; por outro lado, intervém no social, onde dispensa prestações de bens e serviços e realiza outras atividades visando à elevação do nível de vida das populações reputadas mais carentes.

Torna-se evidente, dessa forma, que a construção principiológica instituída pela ordem econômica brasileira, na Constituição Federal de 1988, está ancorada primordialmente na justiça social e na solidariedade, princípios cujos efeitos práticos fundamentam as ações estatais que tem como objetivo primordial promover o acesso dos mais pobres a uma participação social livre, justa e solidária. Esta é a sociedade almejada e objetivada no artigo 3º, o qual, através da compreensão desenvolvimentista e solidária do Estado, direciona a realização dos preceitos de justiça social.

Obviamente, os direitos socioeconômicos que afluem para a realização do direito ao desenvolvimento se efetivam dentro dessa perspectiva de concretização plena que exige do Estado uma atuação comprometida, contínua e responsável, no sentido de sua integral realização. O grande desafio, para a apreensão dos valores principiológicos, especialmente os relativos às estruturas públicas vigentes, é a efetiva contribuição dos princípios fundamentais do Estado brasileiro para que o desenvolvimento da sociedade se realize integralmente para todos. Nesse sentido, Canotilho considera:

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

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

Nesta senda, o princípio da solidariedade se coloca como legitimador das ações que tem como propósito compensar situações de injustiça histórica de discriminações sofridas por determinados grupos ou minorias em razão de sexo, raça, crença ou situação econômica (PEREZ LUÑO, 2005, p. 115). Por esse prisma, é compreensível a afirmativa de que a consecução da submissão do poder estatal à hierarquia da lei só foi possível com a estruturação do “Estado de bem estar social”, cujo modelo é originário das transformações revolucionárias postas em prática no século XX, especialmente as que passaram a atribuir ao Estado responsabilidades no sentido de promover o desenvolvimento econômico e social (RABENHORST, 2001, p. 37).

Em virtude da busca pela efetivação do Estado de Bem-Estar Social, impõem-se, aos poderes públicos, o dever de formular estratégias políticas de desenvolvimento socioeconômico com vistas à efetivação dos direitos sociais, de modo a garantir também a esses direitos a maior eficácia jurídica possível, como norma de direitos fundamentais que são. Sendo assim, o mínimo de igualdade é necessário para a realização do desenvolvimento socioeconômico, político e cultural do povo (POMPEU, 2005, p. 22), porquanto é necessária a garantia do mínimo de direitos capazes de satisfazer as prerrogativas mínimas previstas no texto constitucional e, principalmente, nos instrumentos internacionais de proteção aos direitos humanos.

É desta forma que se legitima a atuação estatal na busca de maior justiça social, com a garantia de uma igualdade razoável (AVELÁS NUNES, 2003, p. 33-34) entre as pessoas e as classes sociais. Nesse sentido, a desigualdade de tratamento dispensada ao pobre (aquele que é economicamente vulnerável, em função da desigualdade econômica de que é vítima), é compatível com os princípios constitucionais consagrados na ordem econômica brasileira. Esse tratamento, à primeira vista entendido como díspar de um direito padrão, liberal, é parte relevante das ações positivas exigidas do Estado para a transformação da realidade de subdesenvolvimento.

As ações afirmativas podem apontar importantes instrumentos para a inclusão dos sujeitos sociais (consumidores, trabalhadores, empresas de pequeno porte, pobres) cuja proteção é fundada na ordem econômica brasileira, através de medidas especiais para o alcance da isonomia não apenas formal, mas também e sobretudo, material ou substantiva. É através delas que os socioeconomicamente marginalizados têm o reconhecimento da “tutela positiva do Estado”, tutela essa direcionada à correção das situações históricas de desigualdade e violação, assim como à promoção da justiça social (AVELAR, 2009, p. 109).

As condições de efetivação da justiça social são, dessa forma, dependentes da atuação positiva do Estado na ordem econômica.

Nessa medida, as políticas, serviços e programas públicos são constituídos para a persecução do interesse público. Eles se fazem indispensáveis enquanto existirem pessoas cuja dignidade não for assegurada por esforços e recursos próprios. Só assim se efetiva a supremacia do interesse público sobre o privado, cuja concretização compete, indubitavelmente, ao Estado (FERRARI, 2010).

A já demonstrada determinação constitucional da responsabilidade do Estado na área social exige o direcionamento de recursos financeiros para os investimentos que possibilitem a consecução da igualdade material entre os cidadãos. A liberdade como desenvolvimento é corolário da construção da igualdade como vetor de oportunidades (SEN, 2002, p. 178).

Por outro norte, a liberdade é parte de um conjunto que não se dissocia: junto à igualdade e à cidadania compõe os princípios fundantes da emancipação social que se pretende construir com a atuação do Estado Social.

O intuito da formulação e implementação de políticas públicas é o de compensar, pela ação do Estado (e em algumas situações pela ação da sociedade), as desigualdades advindas do acesso diferenciado aos recursos econômicos, que desconsidera as especificidades dos setores tidos como minoritários social e economicamente (LIMA JUNIOR, 2001, p. 132).

Essas políticas e ações desenvolvidas pelo Estado para a realização dos direitos sociais (seja com a distribuição de renda, seja com a prestação de medidas assistenciais etc) mantém um vínculo bem definido com os princípios de solidariedade e justiça social acolhidos constitucionalmente (MELLO, 2006, p. 42)⁴.

Vale observar, por outro norte, que a implementação de políticas de combate à pobreza para aqueles que se encontram em condições de vulnerabilidade, em razão de não alcançarem o preenchimento de suas necessidades materiais, representa grande passo adiante, mas não se faz suficiente. Com efeito, as políticas públicas não devem visualizar os seus beneficiários como simples e inativos receptores. Faz-se indispensável a criação da perspectiva de empoderamento da pessoa humana (ROMANO et al., 2002, p. 6). O resultado não é alcançado sem que se forneçam condições para que os recursos econômicos, sociais,

⁴ Deve haver uma preocupação com a operacionalização das políticas públicas antipobreza: é indispensável que o princípio da eficiência seja observado no sentido de realização concreta dos preceitos constitucionais de desenvolvimento, justiça social, igualdade e dignidade, concentrando esforços, recursos e políticas com objetivos claros e bem definidos do que é proposto.

culturais ofertados possam ser utilizados com responsabilidade como instrumento emancipatório, que promova o desenvolvimento como liberdade (SEN, 2002, p. 173).

É a partir dessa compreensão de empoderamento e da primazia dos direitos humanos na atuação do Estado que se permitirá a efetivação da centralidade da pessoa humana no processo de desenvolvimento, este entendido como processo de “transformação do conjunto das estruturas de uma sociedade em função de objetivos que se propõe alcançar essa sociedade” (FURTADO, 1969, p. 20-21).

Partindo dessa compreensão, entende-se que as normas jurídicas determinantes da redução das desigualdades regionais e sociais, da erradicação da pobreza, bem como da realização do desenvolvimento deixam de ter o simples *status* de regra jurídica para comportar imensa carga valorativa, dotada de conteúdo positivo que exige atuação comprometida com a sua realização.

O processo de desenvolvimento exige ação estatal. A efetivação deste pressupõe, com efeito, a modificação das estruturas socioeconômicas do Estado, bem como a distribuição e descentralização da renda. O resultado dessa ação é a integração social e política da população como um todo, o que se coaduna com o conteúdo jurídico do princípio da isonomia, com os preceitos concernentes à justiça social e à solidariedade, todos inseridos no texto constitucional.

A realização do desenvolvimento é reafirmada pela necessidade de que a desigualdade, a miséria, além dos demais problemas sociais de boa parte da população brasileira sejam entendidos como absolutamente incompatíveis com os princípios e valores preceituados pelo Estado brasileiro. Os problemas mencionados configuram reais ameaças ao projeto político, social e econômico de 1988 e geram formas de dominação socioeconômica que devem ser rompidas pela estrutura do Texto Maior.

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

É por isso que a partir da constitucionalização dos direitos sociais, econômicos e culturais, na sua amplitude máxima, vão surgir nos países em desenvolvimento, em especial no Brasil, uma camada de juristas que militam pelo que se pode chamar de “Direito

Constitucional da Efetividade”, que passa a vislumbrar a Constituição como norma jurídica dotada de exigibilidade plena e não mero ideal irrealizável (BINENBOJM, 2004, p. 14).

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

5 Promoção do desenvolvimento socioeconômico através das políticas públicas no Estado brasileiro

O Estado brasileiro evolui de uma criação apenas liberal para uma concepção sócio-liberal. Essa evolução se encontra clara na Constituição Federal de 1988⁵, através da garantia de todo um sistema de direitos fundamentais para os cidadãos, articulada com o reconhecimento de direitos sociais, igualmente fundamentais. Estes, por sua própria conformação e natureza, exigem ações específicas para sua efetivação.

Essa evolução é, de resto, compatível com a evolução dos direitos humanos e, de certa forma, com a ideia de constitucionalismo moderno. Este abandona o foco exclusivo no Estado, passando a adotar, como ponto fulcral, a concretização da dignidade da pessoa humana, esteando esta última em todos os segmentos do Estado. Como de fato, no direito contemporâneo há uma tendência nítida de se considerar o Estado como “[...] instrumento a serviço da humanidade” (FARIA, 2009).

Na perspectiva acima observada, o objetivo primordial é o bem-estar dos cidadãos que compõem a organização política estatal. Nela o Estado afasta-se da política puramente econômica, neoliberal, e volta suas preocupações para a questão social e a cidadania em um sentido evolutivo. Essa evolução só será aprofundada, entretanto, a partir da compreensão efetivamente positiva de realização dos direitos sociais.

Com efeito, a liberdade fática de todas as pessoas, que representa a construção dos direitos fundamentais, não encontra realização por si só, dependendo, notadamente, das atividades estatais. Em outros termos, fala-se da necessária atuação do Estado na realização das pessoas que se encontram em situação de marginalização ou exclusão social, seja para garantir o seu alimento, seja ainda para propiciar acesso à saúde ou à educação (SCAFF, 2005,

⁵ Evidentemente, as Constituições Federais a partir de 1934 são consideradas sociais e, conquanto variem segundo o momento político de sua aprovação, trazem no seu bojo, preceitos sociais. O presente artigo refere-se, entretanto, prioritariamente ao texto constitucional atual.

p. 151).

Trata-se, portanto, de apontar solução ou minorar um problema que representa grande desafio, tanto mais por se inserir em uma herança remota. Minimamente deve ser reportada a décadas, remetida ao populismo e ao militarismo que vigoraram na República brasileira, fazendo com que, a despeito do crescimento da economia e do fortalecimento do poder estatal, a massa dos mais vulneráveis socialmente padecesse (IANNI, 2004, p. 105).

Nesse sentido, os programas de alívio da pobreza e da marginalização, como observa Carvalho (2005, p. 105) devem estar associados a medidas que viabilizem a superação desses males. Refere-se, em especial, a políticas estruturais amplas que possibilitem o crescimento econômico acompanhado da efetivação da justiça social, direcionadas, a longo prazo, para a superação das privações e da exclusão, no resgate da dignidade e dos direitos de cidadania.

Erradicar a pobreza e a marginalização, como responsabilidade e objetivo do Estado brasileiro, significa proporcionar um ambiente social e economicamente capaz de gerar efeitos emancipadores que extrapolem a mera compreensão de crescimento econômico. É, pois, “[...] finalidade pública, e que deve ser perseguida pelo Estado enquanto legítimo representante dos interesses sociais” (DIAS, 2007, p. 177).

A exclusão política dos sujeitos pertencentes aos extratos mais pobres da sociedade está intimamente ligada à sua condição de exclusão socioeconômica. E é, inegavelmente, mais ampla do que sua simples ligação com a ideia de renda, significando a atuação prática de determinados valores que possibilitem a fruição de um padrão de vida adequado às exigências mínimas de saúde, nutrição, habitação e educação, sem privação dos meios de satisfação dessas necessidades básicas.

Na realidade, a ausência de prestação estatal dos direitos sociais se revela como privação manifesta da liberdade econômica que se traduz em ausência de desenvolvimento. A concessão de liberdades civis ou políticas é inútil àqueles que não dispõem de recursos econômicos suficientes para fazer uso dessas liberdades. Tal concessão apenas suprime as interferências legais, mas mantém as interferências reais que obstam a verdadeira liberdade (BERLIN, 2009, p. 219).

Das políticas socioeconômicas é dependente uma gama enorme de pessoas que vivem em condições de pobreza estrutural. Esta inclui, em função dos baixos rendimentos decorrentes da concentração de renda (na base da – ou não atingidos pela – distribuição de renda praticada livremente pelo mercado), inclusive aqueles que participam normalmente do mercado de trabalho de maneira informal (ROCHA, 2008, p. 132).

De resto, os direitos sociais não são resultado espontâneo do exercício dos cidadãos.

Na dependência do Estado para sua efetivação e contando com os obstáculos interpostos à sua concretização pela globalização econômica e pelas práticas neoliberais, muitas vezes parecem sem realização, recrudescendo, por conseguinte, o quadro de exclusão social (FARIAS, 1998, p. 276).

Também não concorre para a efetivação da justiça social, o processo de desenvolvimento socioeconômico idealizado pela via da democracia (liberal), posto que só ocorrerá quando o “bolo” puder ser melhor repartido na exigência de redistribuição da renda (CHAUI, 2007, p. 257). Portanto, devem ser contundentes as ações dos vetores sociais no sentido de promover a redistribuição dos frutos do desenvolvimento para que se implemente uma democracia econômica e social. Só esta promove a desconcentração de renda e eleva a redistribuição à condição de princípio chave para a saída do círculo de pobreza (RISTER, 2007, p. 239).

Deve-se incluir na agenda política a necessidade de superar o atraso social, que impede, obviamente, a consolidação da democracia (CARVALHO, 2005, p. 100), posto que cabe ao Estado, não apenas exercer o seu papel econômico e suas funções reguladoras, mas também a responsabilidade pela promoção de políticas econômicas e sociais.

Como exemplo de tais ações pode-se mencionar a transferência de renda dos governos para certos grupos, como os pobres, desempregados e aposentados. Essas ações redistributivas tem a função primordial de possibilitar o acesso aos bens mínimos essenciais à sobrevivência dos cidadãos beneficiados. De resto, não se pode olvidar que mencionadas ações são capazes, ainda, de estimular os setores produtivos, possibilitando a aquisição de mercadorias necessárias à operação de ações econômicas em âmbito local, em especial em segmentos econômicos onde estão inseridos os grupos economicamente mais vulneráveis (pobres, idosos aposentados e desempregados).

Diante das possibilidades e, nomeadamente, da necessidade de efetivação dos preceitos de justiça social, o princípio da solidariedade surge como vetor da preocupação efetiva do Estado na realização das políticas sociais antipobreza. Estas embasam, de forma inarredável, a compreensão da questão social como passo primordial para o alcance do desenvolvimento.

6 Programa Bolsa Família: Alternativa da solidariedade na promoção do desenvolvimento socioeconômico através das políticas públicas

Desde a primeira metade do século XX, o Estado brasileiro adotou padrões de

assistência aos extratos sociais menos favorecidos pela economia de mercado. A referida assistência pautou-se, por uma parte, nas demandas e políticas internas e, por outra, nos modelos adotados no nível internacional, influenciado pelas tendências do constitucionalismo social, nomeadamente nos países da Europa central. Serviu-se, nesse segundo norte, das orientações da Organização internacional do Trabalho (OIT).

Os percalços enfrentados para a efetivação dos direitos sociais ao longo do século XX, em geral relacionados com a reação dos setores econômicos, não chegou sequer a se estabilizar (notadamente pelas dificuldades brasileiras de fortes resistências e de estrutura social conservadora e patriarcal) quando encontrou eco no quadro das grandes mudanças ocorridas a partir da década de 1970.

As técnicas surgidas a partir da aludida década, embasadas nos circuitos integrados (*chips*) viabilizaram a intensificação das comunicações e da internacionalização do capital; provocaram mudanças relevantes na produção de bens e serviços e impactaram a nova relação entre Estado e poder econômico. Em suma, transformaram a sociedade ao ponto, inclusive, de fazê-la recepcionar a volta de concepções políticas mais liberais, contrariando o que já havia sido objeto de compreensão entre os finais do século XIX e início do XX. O que a História havia demonstrado ser inaceitável sob uma perspectiva ética e humanista, passa a ser contestado, em parte, com os mesmos argumentos anteriormente superados.

Morand-Deviller (2010, p. 38) registra como problemas advindos do quadro ao qual se faz referência, a ampliação das desigualdades regionais, o recrudescimento dos quadros de pobreza e miséria, a exclusão intelectual, cultural e tecnológica. Na realidade trata-se de problemas antigos, mas intensificados no contexto da igualmente intensificada mundialização econômica. São problemas estreitamente vinculados ao cenário das desigualdades aqui abordado.

Malgrado o quadro acima e a mudança de paradigmas pelo mesmo veiculada, verifica-se que, no que se refere aos direitos sociais, não ocorreu uma perda radical no arcabouço constitucional e infraconstitucional dos países centrais.

O mesmo se pode asserir em relação ao Brasil, onde a perda legislativa registrada não é expressiva. Por outro norte, a Constituição promulgada em 1988 traz avanço social de grande relevância. Ela é acompanhada, algum tempo mais tarde, de políticas públicas formuladas (conquanto nem sempre satisfatoriamente implementadas) para o enfrentamento dos inúmeros desafios brasileiros como a redistribuição de renda, a valorização do trabalho, a geração de emprego, a proteção social do trabalhador, com a inclusão da população

economicamente ativa no trabalho formal⁶ – da cidade ou do campo – na previdência social.

De resto, no Brasil, o crescimento econômico dos últimos anos, associado à adoção de uma política mais fortemente social, permite decisões que levam à maior concretização dos princípios constitucionais.

Durante a década de 1990, ainda eram mínimas as medidas efetivas para enfrentar a situação de pobreza alastrada no território brasileiro. A questão social ainda era tratada de forma dissociada da injustiça e dos seus determinantes estruturais, como as desigualdades, a ausência de solidariedade social e a extraordinária concentração de renda.

Foi a partir dos anos 2000 que o Brasil priorizou o enfrentamento da fome e da pobreza, sendo a temática da erradicação desses problemas sociais incluída como agenda das esferas estatais. A partir de então, políticas sociais articuladas às políticas econômicas, buscaram reverter o quadro de exclusão e miséria que assola o país. Ao quadro de assistência social implementada a partir do início do século XX, criou o Bolsa Família, programa com articulação de ações voltadas para a inserção econômica e a inclusão social. Nas reflexões de Giovanni Clark, esse Programa proporcionou inovações importantes para a consecução do desenvolvimento:

A fim de amainar o efervescente caldeirão social e os índices de desigualdade, implantou-se o Programa Bolsa Família (Lei nº 10.836 de 9/04/2004) no intuito de complementar a renda das famílias miseráveis, de viabilizar o ingresso e a permanência das crianças pobres na escola e de melhorar os níveis de saúde. (CLARK, 2008, p. 40).

O Programa Bolsa Família visa ao desenvolvimento social e à elevação dos Índices de Desenvolvimento Humano (IDH), principalmente nas regiões mais pobres do Estado brasileiro, com o objetivo de propiciar uma renda mínima em média com vistas à superação da fome e da pobreza e o alívio imediato da pobreza.⁷

Nos moldes em que foi estruturado, o Programa promove a participação ativa do Estado na busca de encaminhar seus beneficiários para a liberdade, possibilitando, a longo prazo, a transformação social da realidade de exploração e exclusão que assola a população

⁶ Há também uma nítida inserção de trabalhadores em ocupações informais, o que é permitido pelo avanço econômico. O fato, a despeito de representar movimentação da economia e de indicar provável preenchimento de necessidades básicas do trabalhador, não pode ser indicado como avanço propriamente social, pela precariedade de condições laborais e pelo desrespeito de normas fundamentais.

⁷ Atualmente essa renda corresponde a R\$ 237,00 (duzentos e trinta e sete reais) e o benefício é calculado de modo a garantir renda mensal de R\$ 70,00 (setenta reais) por pessoa para todas as famílias do programa com filhos de até seis anos. (Não há limite de valor, visto que são justamente as famílias maiores que mais precisam desse apoio).

carente brasileira.⁸

O Programa Bolsa Família proporciona contraprestações sociais ligadas à saúde pública, à educação e à renda. Seu acesso, assim como seu acompanhamento se fazem através de condicionalidades, ou seja, valem-se de instrumentos articuladores que possibilitam a estruturação de maior eficácia social para a realização dos direitos sociais – eminentemente, o direito à educação e o direito à saúde.

O traço de desenvolvimento impresso pelo Programa Bolsa Família possibilita que acesso à escola às crianças pertencentes a camadas sociais tradicionalmente excluídas, assim como cuida para que ali permaneçam; integra as famílias no processo educacional dos filhos; reduz os custos relativos à evasão escolar e a repetência; contribui com o investimento do Estado no combate ao trabalho infantil; recupera a dignidade e autoestima dos extratos mais marginalizadas da população, despertando esperança no futuro, pela via da educação (RELATÓRIO DE ATIVIDADES, 2002, p. 2-5).

O programa se apresenta, pois, com dupla face: uma tem natureza de compensação, concretizada através da transferência de renda, permitindo a sobrevivência imediata das famílias pobres; outra mais voltada para o futuro e para a abertura de possibilidades de acesso a políticas universais oferecendo condições de empoderamento e independência para essas famílias.

Com efeito, a justiça social permeia a atuação do Estado através das políticas públicas claramente garantidoras ou redistributivas, assim como permeia as relações sociais, principalmente a assistência social, com o seu caráter distributivo de renda e poder.

Nesse sentido, concorre para o desenvolvimento socioeconômico, como parte das dimensões do processo de desenvolvimento como um todo, viabilizando o acesso a bens de consumo e a efetivação de direitos sociais que, sem a atuação do Estado, não seriam usufruídas pelos cidadãos em condições de pobreza e vulnerabilidade socioeconômica.

O Bolsa Família surge, portanto, como ação embasada no princípio da solidariedade, introduzido pelo Estado com fito na busca de efetivação dos preceitos constitucionais de justiça social e de igualização de oportunidades sociais e econômicas que levam ao desenvolvimento em todas as suas dimensões.

⁸ Essa exclusão atinge cerca de 13,4 milhões de famílias – o que corresponde a quase 100% das famílias que tem renda mensal per capita de até 140 reais. Estima-se que o Bolsa família beneficie direta e indiretamente, em torno de 50 milhões de pessoas, que fazem parte dos núcleos familiares beneficiados. Veja-se, a propósito, a notícia veiculada pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) no endereço: <http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias-1/2013/maio/bolsa-familia-mais-de-70-dos-beneficiarios-trabalham>.

Vale registrar, nesse sentido, que a Declaração de 1986 da ONU sobre o direito ao desenvolvimento é composta de preceitos que levam à interpretação segundo a qual a participação do indivíduo no processo de desenvolvimento se faz por duas vias: a da contribuição ao referido processo e da fruição equitativa dos benefícios do mesmo. Ao mesmo tempo, a Declaração atribui aos Estados o dever de estabelecer políticas que visem ao constante aprimoramento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos (BARRAL, 2006, p. 428), edificando o direito ao desenvolvimento como direito humano universal e inalienável.⁹

Com o “compromisso democrático de reduzir os pobres à menor proporção possível e imaginável, com base nos direitos humanos” (DEMO, 2003, p. 353), o Bolsa Família converge para o fundamento maior de cidadania social, estandardizado nas políticas de promoção do desenvolvimento socioeconômico e de bem estar social.

Sob essa perspectiva de realização de direitos e de contrapartidas que promovem a emancipação, o Bolsa Família se torna importante vetor de dignidade humana. É pautado na solidariedade, e congrega o acesso à renda e o direito à educação. Ao mesmo tempo, faz com que estes converjam para a realização dos direitos sociais e da justiça social como forma de se alcance do desenvolvimento socioeconômico.

7 Conclusão

Os princípios constitucionais atinentes à justiça social e ao desenvolvimento devem ser compreendidos não apenas como elementos retóricos de um texto constitucional democrático e cidadão, de clara preocupação humanista e que sucede a vigência de ordenamento e práticas autoritárias fortemente limitativas da liberdade individual e coletiva no Brasil.

Com efeito, eles representam mais que isso: pressupõem o investimento do Estado no sentido da igualdade material rumo à justiça social e ao desenvolvimento. E, portanto, não se concretizam sem que se tenham em conta, antes de mais nada, as fortes discrepâncias

⁹ É importante mencionar, de resto, que conquanto não produza efeitos vinculantes, a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento é "referência mundial para a compreensão e a delimitação do direito ao desenvolvimento" (CECATO, 2012, p. 26). E como outras Declarações universais, é dotada de extenso valor moral e a sua não obrigatoriedade e imperatividade possibilitam a abertura dos Estados para a sua efetivação paulatina e constante, servindo de baliza moral que permite a perenidade de sua autoridade (SORTO, 2002, p. 9-35).

históricas que eivam a sociedade brasileira, discrepâncias essas que, de resto, antecedem, em muito, o estágio autoritário aludido.

A compreensão desses princípios não apenas como elementos de composição retórica, mas como propostas concretizáveis, exige, portanto o empenho por parte das instituições sociais em torno da admissão das desigualdades como desafio a ser superado em prol do desenvolvimento socioeconômico.

Nessa perspectiva, o princípio-objetivo de redução das desigualdades sociais é reconhecido como instrumento essencial à efetivação do desenvolvimento que favorece a realização de medidas sociais consecutórias da atuação do Estado Social que cumpre o seu papel constitucional, tornando efetivos os programas insculpidos nas normas sociais, que se coadunam, obviamente, aos diversos dispositivos constitucionais de promoção dos direitos econômicos e sociais.

Exige-se, pois, que se cumpram as exigências e as diretrizes lançadas no artigo 3º da Constituição, sendo imperiosa a atuação condizente com o que determinam os preceitos de solidariedade, através de políticas públicas que propiciem a realização dos ditames da justiça social, de modo a quebrar a condição de privação e vulnerabilidade por que passam milhares de pessoas pobres no Brasil.

É evidente, portanto, que os esforços para reduzir o grau de pobreza brasileira devem ser direcionados e coerentes com os valores de dignidade e da justiça social determinados pela ordem econômica brasileira. Ações concretas devem ser efetivadas como consecutório do bem-estar e da solidariedade insertos no texto constitucional de 1988, o que favorece a realização da pessoa humana, possibilitando-se o surgimento de um sentimento de dignidade capaz de conduzir os beneficiários das políticas sociais de inclusão à real cidadania.

O Estado brasileiro começa a participar cada vez mais da vida das pessoas excluídas, por meio da concessão de benefícios sociais, como o Bolsa Família, resultado da integração anunciada das ações sociais, seja pela oferta de renda, seja por facultar o acesso aos bens sociais, de modo a construir uma visão solidária e socialmente justa, capaz de fomentar o desenvolvimento e vida digna a todos os cidadãos brasileiros.

A ação estatal traduzida pela implementação do Programa social Bolsa Família constitui iniciativa de priorizar o enfrentamento do pobreza e buscar a concretização do princípio da igualdade pela via da solidariedade e é efetivada por uma política de imbricação do econômico com o social com fito no desenvolvimento. O desenvolvimento resultante é primeiramente humano. Com efeito, o Programa promove a inclusão social e abre caminho para o empoderamento do indivíduo, porque o faz galgar outros patamares de oportunidades

de acesso à saúde, à educação, à informação. Permite que se reconheça como parte da sociedade e que vislumbre a ocupação de um espaço político. Por outro norte, esse desenvolvimento resultante é ainda, conquanto indiretamente, macro econômico, posto que viabilizando o poder de consumo de pessoas antes excluídas dessa possibilidade, estimula a cadeia produtiva e o mercado de trabalho e volta a produzir efeitos sobre a inclusão e a justiça sociais.

Entretanto, para que haja de maneira efetiva e eficiente a implementação do programa Bolsa Família, como meio de se erradicar a pobreza, deve haver o compromisso democrático de reduzir os pobres à menor proporção possível, com fundamento na eficácia dos direitos humanos. A distribuição de renda pura e simples inviabiliza a feição inclusiva de qualquer programa assistencial.

Dessa forma, a ação continuada e ampliada dos programas estatais é fator imprescindível para construção dos programas desenvolvimentistas do Estado, sempre em busca da realização do bem comum e da inserção econômica. O desenvolvimento é o grande objetivo a ser alcançado, e sua consecução se faz em cada ação e programa. Estes são passos lentos na busca desse escopo que é intrínseco aos preceitos de bem-estar social e de solidariedade.

8 Referências

- ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- ARENDT, Hannah. *Origens do totalitarismo: anti-semitismo, imperialismo, totalitarismo*. Tradução de Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
- AVELAR, Matheus Rocha. *Manual de direito constitucional*. 5. ed. Curitiba: Juruá, 2009.
- AVELÃS NUNES, António José. *Neoliberalismo e direitos humanos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- BARRAL, Welber. *Direito internacional: normas e práticas*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006.
- BARROZO, Paulo Daflon. A idéia de igualdade as ações afirmativas. *Revista Lua Nova*. 2004, n.63, p. 103-141.
- BERLIN, Isaiah. *Idéias políticas na era romântica: Seu surgimento e influência no pensamento moderno*. Tradução de Rosaura Eichenberg. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.
- BINENBOJM, Gustavo. Os direitos econômicos, sociais e culturais e o processo democráticos. In: ORTIZ, Maria Helena Rodriguez (Org.). *Justiça social: uma questão de direito*. Rio de Janeiro: Fase, 2004, p. 13-18.

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

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

_____. Rever ou Romper com a Constituição Dirigente? Defesa de um constitucionalismo moralmente reflexivo. In: *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 4. n.15 p.7-17, abr-jun de 1996.

CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de Carvalho. Inclusão social, pobreza e Cidadania. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas (Org.). *Cultura e atualidade*. Salvador: EDUFBA, 2005. p. 93-107.

CECATO, Maria Aurea Baroni. Interfaces do trabalho com o desenvolvimento: Inclusão do trabalhador segundo os preceitos da declaração de 1986 da O.N.U.. In. *Prim@ Facie*. Edição Temática: Direitos sociais e desenvolvimento, v. 11, nº 20, João Pessoa: Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas - UFPB - jan-jun 2012. Disponível em: <http://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/primafacie/article/view/13805/8593>.

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

CLARK, Giovani. O genocídio econômico. In: SOUZA, Washington Peluso A. de.; CLARK, Giovani. *Questões polêmicas de direito econômico*. São Paulo: LTr, 2008, p. 35-46.

DANTAS, Ivo. *Direito constitucional econômico*. 1. ed. 2. Tiragem. Curitiba: Juruá, 2002.

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

DI LORENZO, Wambert Gomes. *Teoria do Estado de solidariedade*. São Paulo: Elsevier, 2009.

FARIAS, José Fernando de Castro. *A origem do direito de solidariedade*. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

FARIA, Júlio Herman. Políticas públicas: o diálogo entre o jurídico e o político. *Biblioteca Digital Revista de Direito Administrativo e Constitucional - A&C*, Belo Horizonte, ano 9, n. 35, jan./mar. 2009. Disponível em: <http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=57076>. Acesso em: 5 julho 2010.

FARIAS, José Fernando de Castro. *A origem do direito de solidariedade*. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. A constitucionalização do direito administrativo e as políticas públicas. *A&C - Biblioteca Digital Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 10, n. 40, abr./jun. 2010. Disponível em: <http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=67730>. Acesso em: 5 julho 2010.

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

FURTADO, Celso. *Um projeto para o Brasil*. 5. ed. Rio de Janeiro: Saga, 1969.

GRAU, Eros Roberto. Realismo e utopia constitucional. In: COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto (Org.). *Diálogos Constitucionais: direito,*

neoliberalismo e desenvolvimento em países periféricos. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 133-144.

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

IANNI, Octávio. *Pensamento social no Brasil*. Bauru: EDUSC, 2004.

LIMA JUNIOR, Jayme Benevuto. *Os direitos humanos econômicos, sociais e culturais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

MELLO, Celso Antonio B. *Conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL - MDS. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias-1/2013/maio/bolsa-familia-mais-de-70-dos-beneficiarios>. Acesso em: 15 julho 2013.

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

MORAND-DEVILLER, Jacqueline. O indivíduo e o corpo social: corpo biológico e corpo social. In: MARQUES, Claudia Lima; MEDAUAR, Odete; SILVA, Solange Teles da (Org.). *O novo direito administrativo, ambiental e urbanístico: estudos em homenagem à Jacqueline Morand-Deville*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 35-42.

ORGANISATION DES NATIONS UNIES. *Déclaration sur le droit au développement*. New York, 1986. Disponível em: <http://www.un.org/fr/events/righttodevelopment/declaration.shtml>. Acesso em: 02 ago. 2013.

PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. *Dimensiones de la igualdad*. Madri: Dykinson, 2005.

POMPEU, Gina Vidal Marcílio. *Direito à educação: controle social e exigibilidade judicial*. Rio de Janeiro – São Paulo – Fortaleza: ABC, 2005.

RABENHORST, Eduardo R. Democracia e direitos fundamentais em torno da noção de Estado de Direito. In: ZENAIDE, Maria de Nazaré Tavares; DIAS, Lúcia Lemos (Org.). *Formação em direitos humanos na universidade*. João Pessoa: UFPB, 2001, p. 35-40.

RELATÓRIO DE ATIVIDADES. *Bolsa escola federal*. Brasília: Secretaria Executiva do Bolsa Escola, 2002.

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

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

ROCHA, Sonia. *Pobreza no Brasil: afinal do que se trata?* 3 ed. 1 reimp. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

ROMANO, Jorge; ANTUNES, Maria. *Empoderamento e direitos no combate à pobreza*. Rio de Janeiro: ActionAid Brasil, 2002.

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

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 5 ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SCAFF, Fernando Facury. Reserva do possível, mínimo existencial e direitos humanos. In: COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto (Org.). *Diálogos Constitucionais: direito, neoliberalismo e desenvolvimento em países periféricos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 145-162.

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

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

SORTO, Fredys Orlando. A declaração Universal dos Direitos Humanos no seu sexagésimo aniversário. *Verba Juris: anuário da Pós-Graduação em Direito*. a. 1, n. 1 (jan./dez. 2002). p. 9-35. João Pessoa: Ed.Universitária (UEPB), 2002.

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