# XXVIII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BELÉM – PA

## DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

**GIOVANI DA SILVA CORRALO**

**JANAÍNA MACHADO STURZA**

**SUZY ELIZABETH CAVALCANTE KOURY**

Copyright © 2019 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria – CONPEDI**
**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais
**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe
**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
**Secretário Executivo** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove – São Paulo

**Representante Discente – FEPODI**
Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

**Conselho Fiscal:**
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro Prof. Dr.
Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo
Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)
Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

**Secretarias:**
**Relações Institucionais**
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – Santa Catarina
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará
Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM– Distrito Federal

**Relações Internacionais para o Continente Americano**
Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goías
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

**Relações Internacionais para os demais Continentes**
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

**Eventos:**
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul) Prof. Dr.
José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

**Comunicação:**
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul Prof. Dr. Caio
Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais

**Membro Nato** – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

---

D597

Direitos sociais e políticas públicas I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/CESUPA

Coordenadores: Giovani da Silva Corralo; Janaína Machado Sturza; Suzy Elizabeth Cavalcante Koury – Florianópolis: CONPEDI, 2019.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-854-7
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Direito, Desenvolvimento e Políticas Públicas: Amazônia do Século XXI

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Congressos Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVIII Congresso Nacional do CONPEDI (28 : 2019 :Belém, Brasil).

CDU: 34

---

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil

Universidade do Vale do Rio dos Sinos
Belém - Pará - Brasil
https://www.cesupa.br/

# XXVIII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BELÉM – PA

## DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

---

## Apresentação

O Grupo estudou diversas questões que envolvem os direitos sociais e as políticas públicas, a partir da ideia da efetivação dos direitos fundamentais e do desenvolvimento humano.

Os trabalhos buscaram demonstrar que as políticas públicas devem ser voltadas para os indivíduos, permitindo que desenvolvam as suas capacidades e alcancem os seus projetos de vida, numa perspectiva emancipatória e de superação das gritantes diferenças de oportunidades que ainda subsiste no cenário nacional.

O enfoque nas políticas públicas de saúde, incluindo a assistência farmacêutica, a partir da constatação de precariedade do sistema público de saúde, da ausência de recursos e da judicialização da saúde e os seus efeitos, foi o escolhido por sete dos pesquisadores que tiveram os seus artigos selecionados.

As políticas públicas voltadas às mulheres, aos adolescentes, aos idosos, aos portadores de necessidade especiais e às crianças foram discutidas em diversos dos textos apresentados, revelando grande cuidado e preocupação dos seus autores com o alcance do objetivo fundamental da República Federativa do Brasil de redução das desigualdades sociais e regionais.

Aliás, somente um Estado com capacidade de elaboração, execução, monitoramento e avaliação de políticas públicas, em todos os níveis da Federação, de forma integrada e com a participação social, é que possibilitará a concretização dos fins constitucionalmente almejados pela República e dos próprios direitos fundamentais.

É nesse contexto que se recomenda a leitura dos artigos que compõem esta obra, a demonstrar o estado da arte de grande parte das pesquisas desenvolvidas em nível da pós-graduação em Direito no Brasil, a envolver instituições e pesquisadores em estudos aprofundados que transpõem os limites da Ciência Jurídica, numa perspectiva interdisciplinar.

Boa leitura!

Giovani da Silva Corralo - UPF

Janaína Machado Sturza - UNIJUI

Suzy Elizabeth Cavalcante Koury - CESUPA

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

# DO DEVER DO ESTADO DE IMPLEMENTAR POLÍTICAS PÚBLICAS COM VISTA A REDUZIR AS DESIGUALDADES SOCIAIS

# DUTY OF THE STATE OF IMPLEMENTING PUBLIC POLICIES WITH AIM TO REDUCE SOCIAL INEQUALITIES

**Ana Beatriz Moreira Ribeiro** [1]
**Edimur Ferreira de Faria** [2]

**Resumo**

O presente trabalho, respaldado em pesquisa por levantamento bibliográfico, tem por escopo demonstrar o dever estatal de implementar políticas públicas com vistas à redução das desigualdades sociais, levando-se em consideração a Constituição Federal de 1988, bem como a conjuntura política, econômica e social do país. Parte-se da premissa de que os objetivos fundamentais, ainda que possam ser classificados como normas programáticas, são dotados de eficácia jurídica, devendo, por conseguinte, ser concretizados. Confronta-se o princípio da reserva do possível com a obrigação do Estado de financiar os direitos sociais, por meio de políticas públicas eficientes, a exemplo do programa Bolsa Família.

**Palavras-chave:** Políticas públicas, Desigualdades sociais, Objetivos fundamentais, Dever estatal, Reserva do possível

**Abstract/Resumen/Résumé**

This paper, supported by bibliographic research, aims to demonstrate the state duty to implement public policies aimed at reducing social inequalities, taking into account the Federal Constitution of 1988, as well as the political, economic and social conjuncture. from the country. It is assumed that the fundamental objectives, even though they may be classified as programmatic standards, are endowed with legal effectiveness and should therefore be met. The principle of reserving the possible is confronted with the State's obligation to finance social rights through efficient public policies, such as the Bolsa Família program.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Public policies, Social differences, Fundamental objectives, State duty, Reservation of the possible

---

[1] Advogada, graduada em Direito pela Fundação Comunitária de Ensino Superior de Itabira – FUNCESI e pósgraduada em Direito Constitucional pela Universidade Anhanguera.

[2] Doutor e mestre pela UFMG, professor da Graduação e do Programa Pós-Graduação da PUC Minas. Ex-diretor da Faculdade Mineira de Direito da PUC.

## 1- Introdução

A Constituição Federal brasileira de 1988, em seu art.3º, III, prescreve que um de seus objetivos fundamentais é "erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais". O referido dispositivo constitucional tem por escopo oferecer condições de sobrevivência mais dignas aos brasileiros, garantindo-lhes, pelo menos, o mínimo existencial, afastando, via de consequência, qualquer possibilidade de omissão estatal. Trata-se de um importante caminhar para a viabilização do princípio da dignidade da pessoa humana, que precede a própria CF/88, sustentáculo de todo o ordenamento jurídico pátrio, o que justifica, entre outras coisas, a obrigação de intervenção do Estado para amenizar as disparidades socioeconômicas e regionais, sabidamente existentes no País. Também pode-se mencionar o princípio da solidariedade, contido nos objetivos fundamentais da República, classificado como direito humano, que justifica o agir estatal na redução da pobreza, tendo em vista que a solidariedade decorre de obrigações recíprocas que o ser humano tem em relação ao outro.

Os direitos sociais, asseverados, principalmente, pelo art.6º da Constituição, correspondem à segunda dimensão de direitos fundamentais, não substituindo os direitos da primeira que prescreve ideais de liberdade, mormente a defesa da propriedade privada, mas, antes, complementá-los, vinculando todos os três poderes: o Legislativo, ao traçar os objetivos a serem concretizados por meio de políticas públicas; o Executivo, na implementação dessas políticas; e o Judiciário, ao incumbir-se do fiel cumprimento da lei.

Dessa forma, torna-se imperioso o presente estudo, defendendo-se a obrigação do Estado de implementar políticas públicas a fim de amenizar as desigualdades sociais e regionais, como conduta vinculada, não discricionária, necessária à concretização dos objetivos da Constituição de 1988.

Na primeira parte deste trabalho, será feita abordagem sobre a eficácia da norma do art. 3º, III, que trata da redução das desigualdades sociais e regionais como um dos objetivos da República Federativa do Brasil, relacionando, ainda, a sua concretização ao conflito existente entre os princípios da reserva do possível e do mínimo existencial.

A segunda parte, por sua vez, explanará sobre os aspectos da desigualdade social no Brasil, demonstrando, que a desigualdade social no país vem crescendo. Os ricos elevam seus ganhos e patrimônio, enquanto os pobres têm seus ganhos ainda mais reduzidos, em função da crise financeira por que passa o país, a qual tem como um de seus impactos o aumento do

desemprego. Esse cenário reclama a adoção de políticas públicas capazes de frear essa desigualdade abismal.

A terceira parte abordará o programa Bolsa Família, como exemplo de política social de sucesso, reconhecida no mundo inteiro como modelo eficaz de redução e combate à pobreza e extrema pobreza.

O presente estudo tem por objetivo demonstrar o dever constitucional do Estado de adotar políticas públicas eficazes na consecução da redução das desigualdades sociais e regionais – ainda que se considere a norma do art.3º, III, CF/88 como norma programática –, a exemplo dos programas de transferência de renda, como o Bolsa Família, de consagrada eficiência. Para tanto, considera-se o atual cenário político interno, em que o Brasil voltou a figurar no mapa da pobreza, cujo governo vem adotando políticas que conduzem a um Estado mínimo, pouco atrelado à concretização de direitos sociais, consagrados na Constituição de 1988, sobretudo ao se levar em consideração as disparidades socioeconômicas enfrentadas pelo País, desde o limiar de sua história.

## 2- Aspectos da desigualdade social no Brasil

A desigualdade na distribuição de renda, historicamente, está presente em qualquer economia capitalista, privando os mais pobres ao acesso às condições mais básicas de sobrevivência. Para a redução das desigualdades sociais no país é necessário apreender os fatores que a propiciam, formular políticas públicas eficazes, bem como fazer uma análise de seus resultados.

Conforme estudo de centro da Organização das Nações Unidas (2017), o Brasil está entre os cinco países mais desiguais do mundo, junto com África do Sul, Argentina, Colômbia e Estados Unidos, que estão acima dos padrões internacionais de desigualdade social, segundo os quais o total da renda recebida pelo 1% mais rico da população fica entre 5 e 15% em 24 dos 29 países analisados. O resultado dessa pesquisa aponta que o Brasil, a fim de reduzir, drasticamente, esses índices, necessitará de políticas que promovam além do rápido crescimento da renda dos mais pobres, a redistribuição direta de renda dos mais ricos. E, ainda, critica a adoção de políticas na contramão da redução das desigualdades, tais como elevadas aposentadorias para funcionários públicos, baixa participação da tributação direta na carga tributária bruta e o acesso ao crédito público subsidiado.

De acordo com o economista Marcelo Cortês Neri (2018), diretor do FGV Social, em entrevista concedida a TV Chinesa Xinhua News, o aumento da pobreza no Brasil, abrangendo cerca de 6 milhões de pessoas, desde o fim de 2014, vem sendo impulsionado por dois fatores: forte recessão, acompanhada por aumento da desigualdade social. A desigualdade, que vinha caindo desde o começo do século, de forma atípica, nos últimos três anos, aumentou de maneira considerável, durante dois anos e nove meses consecutivos, o que não acontecia desde 1989. Foi o recorde brasileiro. Seria a seguinte combinação: o bolo de renda caindo para todo mundo, de maneira mais forte entre os mais pobres.

A forte recessão, iniciada no final de 2014 foi muito longa e, aliada à recessão fiscal, acompanhada de desemprego e inflação em alta, foi, particularmente, profunda. E a própria desigualdade faz com que a recessão seja ainda mais profunda do que deveria, visto que os pobres consomem maior parcela de sua renda e, se a sua renda está caindo mais, consequentemente, a inatividade também cai mais. Para o economista Cláudio Dedecca (2017), a recessão tem maior impacto na vida dos mais pobres, sobretudo, devido ao efeito do desemprego sobre a renda.

Ainda, de acordo com Marcelo Neri (2018) os jovens foram os mais afetados, desde 2013, mas numa proporção três vezes maior do que a média. Os chefes de família, os grandes provedores de renda, perderam 10% da renda nos últimos três anos. O Nordeste e, principalmente, o Norte do Brasil, também perderam muito. Somente as mulheres, as cônjuges tiveram pequeno aumento de renda nos últimos três anos, no importe de 17%. Elas foram para o mercado de trabalho para, de alguma forma, compensar a perda de renda de seus maridos e conseguiram jornadas de trabalho maiores e a manutenção do salário. Foram bem-sucedidas no mercado de trabalho, enquanto seus filhos se depararam com o desemprego mais alto e salário em queda. O desemprego entre os jovens no Brasil é maior em todas as partes do país, mas houve um aumento maior, correspondente a 8%, metade da queda de renda dos mais pobres, mas não foi só isso. De acordo com os resultados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), publicada no Estadão (2019), mais de 1,2 milhão de pessoas entraram para a população desocupada no primeiro trimestre de 2019, em comparação com o último trimestre de 2018, chegando a 13,4 milhões o número de pessoas à procura de emprego no país. Em termos de pobreza, o Brasil voltou ao começo da década. Trata-se, nesse aspecto, de uma década perdida, mas, comparando-se à desigualdade, o retrocesso não foi maior.

Um ponto importante é entender qual é a natureza da desigualdade brasileira, quais as suas causas. A previdência social, segundo o economista da FGV, Marcelo Neri (2018),

ajudou a diminuir a desigualdade, apesar do alto custo fiscal. O Bolsa Família tem um gasto menor e impacta mais a desigualdade, sobretudo entre as camadas mais pobres. Mas uma questão importante, segundo o pesquisador, é: que tipo de desigualdade que eu quero? Melhorar a vida da classe média ou fazer uma opção preferencial pelos pobres? São tipos de desigualdade diferentes: pobreza ou apenas desigualdade.

Para o presidente do Conselho Federal de Economia, Júlio Miragaya (2017), existem problemas que impedem a queda da concentração de renda, como mecanismos que desobrigam os mais ricos a pagarem tributos, já que o Brasil é um dos poucos países que não tributa dividendos.

O índice de Gini, que mede a desigualdade da distribuição de renda, varia entre 0 e 1, sendo que, quanto mais próximo de 0 menor é o índice de desigualdade. De acordo com Agência IBGE Notícias (2017), no Brasil, em 2017, o índice de Gini do rendimento mensal domiciliar por pessoa foi de 0,549. O Sudeste foi a única região do país em que esse índice caiu de 0,535, em 2016, para 0,529, em 2017, enquanto nas outras regiões esse índice apenas se elevou: de 0,473 para 0,477 no Sul; 0,523 para 0,536, no Centro-Oeste; de 0,539 para 0,544 no Nordeste; e de 0,555 para 0,567, no Norte.

Segundo estudo da Pnad Contínua, elaborada pelo IBGE, em 2017, os 10% da população com maiores rendimentos detinham 43,3% da massa de rendimentos do Brasil, enquanto os 10% com os menores salários detinham somente 0,7% do bolo. A desigualdade social entre o grupo de 1% dos mais ricos do país e a metade mais pobre chega a 36,1 vezes, enquanto no Nordeste a diferença chega a 44,9 vezes.

Segundo estudo do FGV Social (2018), houve aumento da pobreza e da desigualdade social até o segundo trimestre de 2018, sendo que, atualmente, há 23,3 milhões de pessoas vivendo abaixo da linha de pobreza, com rendimentos abaixo de 232 reais por mês; cerca de 11,2% da população. A miséria, nos últimos 4 anos, subiu 33%, sendo 6,3 milhões de novos pobres: mais do que a população do Paraguai. Outro dado alarmante apontado nesse estudo é de que, do final de 2014 até junho de 2018, o índice de Gini alçou uma velocidade 50% maior do que vinha caindo na época da queda da desigualdade brasileira, iniciada em 2001.

Segundo Neri (2018), a desigualdade, no Brasil, se move como um eletrocardiograma: se nos últimos anos ela caiu, agora está em alta, está viva, seja para o bem, ou para o mal. Então, indaga-se qual o novo nível natural da desigualdade: o que tínhamos há 3 anos, ou esse novo patamar que vem crescendo?

## 3- Análise da eficácia da norma do art. 3º, iii, CF/88: a redução das desigualdades sociais como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil

Para se fazer análise do art. 3º, III, da Constituição Federal de 1988, que aborda sobre um dos objetivos fundamentais da República, é mister tratar o tema da aplicabilidade das normas constitucionais, sendo, portanto, necessário fazer uma contextualização. Foi a partir da Constituição de 1891 que o assunto tomou relevância, com Ruy Barbosa, um dos entusiastas da ordem constitucional republicana, inspirando-se na teoria norte-americana, de cunho liberal, desenvolvida, sobretudo, por Thomas Cooley, que classificava as normas constitucionais em normas autoaplicáveis (autoexecutáveis) e normas não autoaplicáveis (não autoexecutáveis). As normas autoaplicáveis seriam aquelas aptas a gerar efeitos, desde a sua concepção, não necessitando de regulamentação posterior para cumprir com o seu desiderato. As normas não autoaplicáveis, ao seu turno, dependeriam de uma atuação positiva do legislador, tendo em vista que não estariam aptas, desde a sua promulgação, a surtir efeitos, necessitando, por conseguinte, de regulamentação.

O problema da teoria apresentada por Ruy Barbosa é que essa acabava por esvaziar o conteúdo das normas não autoaplicáveis, destituindo-as de qualquer normatividade, de modo a tratá-las como meras recomendações, já que todas as normas constitucionais têm imperatividade. Nesse sentido, Teixeira (1991) adverte que o fato de se designar uma norma como autoaplicável não a torna impassível de restrição legislativa, que poderá ocorrer a depender da necessidade de adaptação às circunstâncias econômicas e sociais do país.

Pontes de Miranda (1970), por sua vez, classificou as normas constitucionais, conforme o seu grau de completude, em normas bastantes em si mesmas e normas incompletas. Aquelas não dependeriam de atuação legislativa para lograrem plena eficácia, enquanto essas ficariam à mercê do legislador para atingirem eficácia. Todavia o autor considera a existência das normas constitucionais programáticas, não previstas por Ruy Barbosa, reconhecendo que, apesar de sua limitada carga vinculativa, servem de norte à atuação do legislador, que não pode ferir as diretrizes constitucionais.

Para Teixeira (1991), todas as normas possuem um grau de imprecisão, de modo que a eficácia da norma se relaciona não ao fato de estas produzirem todos os seus efeitos, mas seus efeitos principais, já que possuem eficácia gradual, que varia entre um mínimo e um máximo. Pode-se dizer, então, que todas as normas são, de certa forma, imperfeitas, incompletas, já que são gerais e abstratas, e dependem da atividade exegética do intérprete a fim de serem aplicadas aos casos concretos. O autor, ainda, faz uma divisão das normas constitucionais em

normas de eficácia limitada ou reduzida e normas de eficácia plena. As normas de eficácia plena seriam aquelas que, desde a sua promulgação, produziriam seus principais efeitos; enquanto as normas de eficácia limitada ou reduzida seriam aquelas que não produziriam seus efeitos essenciais, deixando a cargo do legislador ordinário tal mister. Essas últimas normas são divididas, ainda, em normas programáticas e de legislação. Aquelas constituem em programas destinados ao legislador ordinário, cujo conteúdo é de natureza ética e social, enquanto estas necessitam de regulamentação por normas legislativas de natureza técnica.

Bandeira de Mello (1981) classifica as normas constitucionais conforme a densidade e a extensão dos direitos imediatamente derivados da norma constitucional para os administrados. Segundo o autor, as normas constitucionais classificam-se em: normas concessivas de poderes jurídicos, que seriam aquelas que atribuem ao administrado o poder de gozar do bem concedido, independentemente de deliberação alheia, sem a necessidade de regulamentação por norma infraconstitucional, conferindo-lhe, portanto, uma posição jurídica imediata; normas concessivas de direitos, consistentes em um direito propriamente dito, dependente de prestação alheia, geradores de uma posição jurídica imediata, cujo procedimento e autor da obrigação estão bem delineados; e normas meramente indicadoras de uma finalidade a ser atingida, que não outorgam ao sujeito o desfrute imediato do bem, cingindo-se ao recurso ao judiciário em caso de violação aos fins previstos na norma. Importa esclarecer que tanto as normas concessivas de poderes jurídicos quanto as de direitos podem ser de natureza restringível ou irrestringível pelo legislador infraconstitucional.

Silva (1989) aquece o debate afirmando – assim como Teixeira propôs a reformulação da doutrina americana – que as normas constitucionais são dotadas de aplicabilidade jurídica, possuindo tanto efeitos positivos, no sentido de revogar todo o ordenamento anterior no que for contrário a elas, quanto negativos, por vedar ao legislador infraconstitucional a produção de normas contrárias a ela, sob pena de declaração, pelo judiciário, de inconstitucionalidade. Para o autor, há uma escala de aplicabilidade das normas constitucionais, possuindo umas, elevado, e, outras, reduzido grau de aplicabilidade e eficácia jurídica. Ele, então, classifica as normas constitucionais em: normas de eficácia plena, que possuem aplicabilidade imediata, por englobarem todos os elementos necessários à produção de seus integrais efeitos jurídicos; normas de eficácia contida, aptas a produzirem todos os seus efeitos jurídicos, mas passíveis de restrição pelo legislador infraconstitucional; e normas de eficácia limitada, que, por não reunirem todos os elementos necessários à produção de seus efeitos jurídicos, dependem da atuação do legislador infraconstitucional. Essas últimas normas dividem-se em normas de eficácia limitada de princípios institutivos, que delineiam a organização e estruturação dos

órgãos, entidades e instituições do Estado, subdividindo-se em normas impositivas (obrigam o legislador a atuar) e facultativas (facultam o legislador ordinário a regular determinada situação alinhavada pela norma); e normas de eficácia limitada de princípios programáticos, que tracejam tarefas, fins e normas a serem cumpridos pelos Poderes Públicos.

Uma das críticas pertinentes que Fernandes (2017) faz à teoria de Silva relaciona-se ao fato desse autor dar mais peso e importância à norma infraconstitucional do que à própria Constituição, fazendo com que o fato de uma norma constitucional não estar regulamentada por lei infraconstitucional seja um óbice à sua aplicação, de modo a respaldar a inércia dos Poderes Públicos no que tange à viabilização dos direitos assegurados pela Carta Magna. Pode-se mesmo inferir que é contraditório dizer que todas as normas constitucionais são dotadas de eficácia e aplicabilidade, e não se pode deixar de aplicá-las por ausência de norma infraconstitucional. O que a norma infraconstitucional faz é abalizar, esmiuçar o conteúdo da norma constitucional, não podendo a ausência da edição daquela servir para impedir a aplicação dessa. Se deixarmos de aplicar as normas constitucionais sob o pretexto de ausência de norma infraconstitucional, passaremos a conceber a Constituição como, nos dizeres de Lassalle (2000), uma mera folha de papel, sem conformação prática.

A CF/88 apresenta níveis de efetividade em diferentes escalas, mas é perceptível que as normas com maior grau de efetividade são as que servem para manter o *status quo* social. Quanto menor a densidade dos preceitos constitucionais, maior será a prerrogativa do legislador na eleição do conteúdo consubstanciador das normas constitucionais. O constituinte moderno optou por uma regulamentação mais lacunosa, no intuito de possibilitar ao legislador uma maior autonomia para discussão, conforme a conveniência do momento político e econômico. De acordo com Böckenförde (1993), as Constituições fixariam as metas, mas deixariam abertas a forma, o meio e a intensidade da realização de suas normas. Daí ser justificável a crítica feita pelo historiador Boris Fausto (1995, p. 527), para quem o acordo geral pela democracia manteve apenas uma “situação democrática”, haja vista que características tais como a desigualdade de oportunidades e a ausência de instituições confiáveis são problemas ainda carentes de solução.

Pode-se dizer que os objetivos fundamentais são normas programáticas, por serem metas estabelecidas pelo Estado brasileiro, resultantes de um constitucionalismo que ampliou as atividades estatais, em virtude de demandas sociais, rompendo com o liberalismo clássico, mas que, por seu alto grau de abstração, e por não constituírem direitos subjetivos no sentido clássico do termo, na prática, são menos efetivos (eficácia social) que as demais normas constitucionais.

Para Silva (2012), os objetivos fundamentais nem seriam normas programáticas, mas normas dirigentes ou teleológicas, pois apontam para desígnios do Estado a serem consolidados por meio da aplicação de outros preceitos concretos definidos em outros artigos da Constituição. Exemplos seriam o art.170, VII, CF/88, que reforça os anseios do art.3º, apontando a redução das desigualdades regionais e sociais como princípios da ordem social; o art.23, que estabelece a competência comum a todos os entes federativos no combate à pobreza; e os arts.79 a 81, que estabelecem recursos ao fundo de erradicação à pobreza. Tais normas servem de diretriz para a interpretação e aplicação do direito, obstando condutas que lhes sejam contrárias, que não se sujeitem a orientações partidárias e de governo, mas conformando-se a um desenho constitucional do Estado.

Contudo, pontifica Canotilho (1986), as normas programáticas não são meros programas futuros, desprovidos de qualquer vinculatividade, sendo-lhes, atualmente, reconhecido fiel valor jurídico dos demais preceitos constitucionais. Canotilho (2000) chega, ainda, a afirmar que o conceito de norma programática foi superado, não se cogitando em falar norma programática, visto que todas as normas são obrigatórias perante os órgãos do poder público. No entender do autor, as normas programáticas têm positividade jurídica autônoma, o que implica em vinculação permanente do legislador, bem como dos demais órgãos, à imposição constitucional de sua concretização. Além disso, elucida o autor, o princípio da máxima efetividade deve-se operar em relação a todas as normas constitucionais, sobretudo em relação às ditas normas programáticas e aos direitos fundamentais (CANOTILHO, 2003).

Conforme Mendes e Branco (2018), as normas programáticas seriam marcadas por uma ampla margem de discricionariedade por parte dos poderes públicos, estando a sua satisfação subordinada aos fatores econômicos e sociais. No entanto, defende-se, no presente trabalho, apesar dessa extensa margem de discricionariedade conferida aos poderes públicos no tocante ao modo de efetivar as normas programáticas – muitas vezes, consubstanciadas na necessidade de implementação de direitos sociais, como é o caso da norma do art.3º, III, CF/88, que trata do objetivo fundamental de erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais –, a sua implementação como sendo de caráter vinculado, sob pena de descumprimento da Constituição de 1988.

Pode-se dizer, por isso, que a concretização dessas normas, especificamente dos objetivos fundamentais, perpassa não só pela necessidade de regulamentação pelo legislador ordinário, mas também pela atuação do executivo e do judiciário. O Poder Executivo, que tem a prerrogativa de instituir políticas públicas, deve utilizar-se desse recurso para atingir os fins

elencados no art.3º, CF/88, sem a liberdade para, a despeito de ideologias partidárias, relegá-los, sob pena de inconstitucionalidade. E, ao Judiciário, cabe decidir o caso concreto, quando os demais poderes do Estado forem omissos no que tange à concretização dos fins constitucionais. Desse modo, os objetivos fundamentais, enquanto princípios, mandamentos de otimização, devem ser satisfeitos na melhor medida possível.

Os objetivos fundamentais tracejados no art.3º, III, CF/88, foram alocados na Carta Magna de 1988, como uma forma de ruptura com o liberalismo clássico, colocando o ser humano como a própria razão de ser do Estado e do desenvolvimento econômico, não o inverso. Trata-se de um dos corolários do princípio da dignidade da pessoa humana, dando contornos mais éticos à economia e ao trabalho. O desenvolvimento econômico, assim, só passa a ter propósito na medida em que promove o desenvolvimento social. Para tanto, o constituinte de 1988 procurou conciliar os princípios da livre iniciativa e da livre concorrência com a redução das desigualdades sociais, outorgando ao Estado o poder de lançar mão de tributos extrafiscais, que, por possuírem finalidades não arrecadatórias, estimulam, induzem ou coíbem comportamentos, visando a outras finalidades constitucionais. Um exemplo está presente na decisão do agravo de instrumento de nº 360.461, de relatoria do ministro Celso de Mello, publicado em 28/03/2008, que considerou que a isenção tributária concedida pela União, em sede de IPI, sobre o açúcar de cana (art.2º da Lei 8.393/1991), teve por escopo a promoção do desenvolvimento nacional e de superação das desigualdades sociais e regionais. No intuito de dar concretude ao art.3º, III, CF/88, também, foi criado o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, pela Emenda Constitucional nº 31 de 14/12/2000, que alterou o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, tendo sido prorrogado, por tempo indeterminado, por força da Emenda Constitucional nº 67/10.

Ao tratarmos de implementação de direitos sociais com o fito de perseguir os objetivos fundamentais, é inevitável, no entanto, abordar sobre o dilema entre os princípios da teoria da reserva do possível e do mínimo existencial, que está intimamente relacionada ao princípio da dignidade da pessoa humana. Tal princípio se projeta como o fundamento da República Federativa do Brasil, sendo o Estado uma organização centrada na pessoa humana, a sua razão de ser não é a propriedade ou o próprio Estado, mas o próprio ser humano – é o que se destoa do artigo 1º, inciso III, da CR/88. Desse princípio, decorrem vários outros direitos destinados à proteção do homem, como o direito à vida, à saúde e à liberdade, por exemplo. O princípio da dignidade da pessoa humana impõe, por conseguinte, ao Estado, ao mesmo tempo, um dever de abstenção e um dever positivo, a fim de proporcionar condições viáveis à manutenção da vida com um mínimo de dignidade possível.

Segundo Sarlet e Figueiredo (2008), a noção de um direito fundamental à materialidade de condições que assegurem a dignidade da pessoa humana se deu na Alemanha, com um reconhecimento jurisprudencial precoce. O primeiro jurista notável a sustentar a posição de uma prestação estatal de recursos que viabilizassem essa garantia foi Otto Bachof, que defendeu que a mera garantia de liberdade, sem um mínimo de segurança social, tendo em vista a necessidade de recursos materiais, inviabiliza a fruição de uma vida digna. Dessa forma, o direito à vida não significa apenas uma abstenção, uma proibição de destruição da existência, ao contrário, exige uma postura ativa, no sentido de garanti-la. Conforme os autores, cerca de um ano após a formulação de Bachof, o Tribunal Federal Administrativo da Alemanha deferiu a um indivíduo carente o direito à assistência material por parte do Estado, com base no princípio da dignidade da pessoa humana.

Esse mínimo existencial é, na verdade, um parâmetro para se aferir o mínimo de direitos a serem conferidos pelo Estado, passíveis de exigibilidade na seara judicial, estando consagrado, implicitamente, no artigo 3º, III, CR/88, como corolário da dignidade da pessoa humana. É informado que, independentemente das dificuldades enfrentadas pela Administração Pública, deve ser garantido ao indivíduo e à coletividade um mínimo de condições dignas de sobrevivência. Há um razoável consenso de que esse mínimo incluiria uma renda mínima, saúde básica, educação fundamental e acesso à justiça.

Paulo e Alexandrino (2017) entendem que esse mínimo está relacionado ao salário mínimo, disposto no artigo 7º, inciso IV, CR/88, que "deve ser capaz de atender às necessidades vitais básicas do trabalhador e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social". Já Torres (1995), apesar de não definir um conteúdo específico, enfatiza que o "problema do mínimo existencial confunde-se com a própria questão da pobreza", em que é necessário se fazer uma distinção entre a pobreza absoluta, a ser, imprescindivelmente, eliminada pelo Estado, e a pobreza relativa, que será atenuada, conforme as possibilidades sociais e orçamentárias.

Existem autores que até mesmo negam a fundamentalidade dos direitos sociais, em virtude de ser um rol ilimitado, na concepção de alguns um "desprestígio" aos direitos deveras fundamentais, ficando inócua a sua exigibilidade. Para Sarlet e Figueiredo (2008), entretanto, a garantia de uma vida digna ultrapassa a mera existência e independe de expressa previsão constitucional, visto que decorre do próprio princípio da dignidade da pessoa humana. Ocorre que, para a efetivação desses direitos, ainda que considerando o mínimo, em torno do qual não há controvérsia, como a renda mínima, saúde básica, educação fundamental e acesso à justiça, existe um custo que deve ser arcado pelo Estado. E, em um país como o Brasil, onde

os recursos são escassos e as necessidades são muitas, é imperativa a sua alocação eficiente. É nesse cenário que se invoca a teoria da reserva do possível.

Segundo alguns doutrinadores, em que pese a exigência constitucional de um mínimo existencial a ser garantido ao indivíduo, a eficácia desse princípio está condicionada à existência fática de recursos disponíveis para a sua implementação. Alega-se que uma decisão judicial que condene o ente estatal à prestação de determinada política pública na área da saúde, por exemplo, pode comprometer todo o seu orçamento, principalmente, quando se trata dos municípios, em que os recursos são ainda mais escassos, muitas vezes insuficientes para o desenvolvimento de políticas públicas mínimas, já que eles vivem exclusivamente do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Argumenta Santos (2012) que a judicialização das políticas públicas causa um impacto no planejamento orçamentário da administração, pois, quando esta se vê obrigada a executar determinada política pública, por imposição de provimento jurisdicional, acaba por conduzir o agente público ao descumprimento da lei de responsabilidade fiscal (Lei Complementar 101/00), visto que o compele a dispor de recursos não previstos na lei orçamentária. No entanto, o princípio da reserva vem sendo utilizado de forma desarrazoada, como um frágil argumento a ser utilizado para o descumprimento dos direitos sociais, forçando os tribunais brasileiros a exigir uma comprovação, de caráter objetivo, da impossibilidade orçamentária de sua efetivação. Segundo o entendimento tanto do STJ quanto do STF, os entes federados só podem se eximir da responsabilidade do fornecimento de políticas públicas não previstas pelo SUS mediante essa comprovação de impossibilidade financeira. No AgRg no REsp 1107511 RS 2008/0265338-9, de relatoria do ministro Herman Benjamin, ficou consignado que, em se tratando de direito essencial, incluso no conceito de mínimo existencial, não haverá óbice para que o Judiciário determine que determinada política pública seja incluída no orçamento do ente político, sobretudo, quando não houver comprovação de sua incapacidade econômico-financeira.

Nascimento (2012) assevera, ainda, que inexiste supremacia absoluta da competência orçamentária, bem como da competência administrativa discricionária dos poderes Legislativo e Executivo, sobre os direitos fundamentais. O legislador e o administrador público não possuem ampla discricionariedade para dispor dos recursos desvinculados dos mandamentos constitucionais, sobretudo, no que tange aos direitos fundamentais, que constituem o cerne da dignidade da pessoa humana. De acordo com o art.165, §7º, CF, entre as funções do planejamento orçamentário, está a de reduzir as desigualdades inter-regionais, conforme critério populacional.

Dessa forma, o administrador público, na persecução do bem comum, deve pautar-se pela melhor alocação dos recursos públicos, baseando-se sempre em princípios norteadores da CF/88 e da Administração. Afinal, é da gestão eficiente que surgirão políticas públicas capazes de melhor cumprir os desígnios constitucionais.

## 4- O exemplo do Bolsa Família: uma política pública de sucesso

A política social surge de lutas históricas, do conflito entre capital e demandas sociais, sobretudo, com a Revolução Industrial do século XIX, em virtude da reivindicação dos trabalhadores, dentro de um sistema capitalista, por proteção social, que incluía pensão por morte, atendimento à saúde, aposentadoria, para que pudessem se manter e sustentar suas famílias, com dignidade. Tal política tem por escopo assistir àquelas pessoas que não têm condições de garantir sua própria sobrevivência, prestando-lhes atendimento e serviços públicos de saúde, educação, segurança, formação profissional, entre outros benefícios, a fim de que essas pessoas possam fazer parte do desenvolvimento nacional.

Com esse objetivo, o Decreto nº 4.682/1923, conhecido como Lei Eloy Chaves, é o marco da política social brasileira, que apresenta os pilares de financiamento das políticas sociais destinadas ao trabalhador assalariado. A CLT – Consolidação das Leis do Trabalho –, promulgada em 1943, durante o período populista de Getúlio Vargas, é outra referência importante, no que tange às políticas de cunho social.

As demandas por participação política e pela expansão e universalização dos direitos sociais culminou na promulgação da Constituição Federal de 1988, ampliando, significativamente, os direitos sociais. E, a partir de 1991, entra na agenda política brasileira o debate acerca de programas de transferência de renda, com a apresentação, e consequente aprovação, do Projeto de Lei nº 80/1991, propondo o Programa de Garantia de Renda Mínima, pelo senador petista Eduardo Suplicy. Tal programa destinava-se a beneficiar, com uma renda que, em valores de 2005, correspondesse a 2,25 salários mínimos, todos os brasileiros, residentes no país, maiores de 25 anos de idade. O projeto de autoria do referido senador foi sancionado em 08 de janeiro de 2004, instituindo uma renda básica de cidadania, cuja implantação seria gradual, a partir dos mais pobres, iniciando-se em 2005.

O programa Bolsa Família foi criado em 2003, pela Medida Provisória de nº132, e instituído pela Lei 110.836/2004, e, depois, foi regulamentado pelo Decreto nº 5.209/2004, sofrendo alterações subsequentes. Vem se mostrando eficaz no combate à pobreza e à desigualdade no nível agregado da economia, sendo o programa de assistência social de maior cobertura do Brasil, amparando mais de 14 milhões de famílias, em 2014, com transferências de mais de 27, 2 bilhões de reais, uma média de 162 reais por mês, por família. Tem por objetivo o alívio imediato da pobreza, de modo a aumentar a renda das famílias beneficiárias a um nível igual ou acima da linha da pobreza estabelecida pelo programa.

A lei responsável pela criação do Bolsa Família definiu que ele unificaria a gestão e a execução de alguns programas federais de transferência de renda: o Bolsa Escola Federal, programa de renda mínima vinculada à educação; Cartão Alimentação, programa nacional de acesso à alimentação; Bolsa alimentação, programa nacional de renda mínima vinculado à saúde, e o Programa Auxílio Gás. Passou a incorporar, também, em 2005, o PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. Houve, ainda, expressivo aumento dos recursos orçamentários destinados aos programas de transferência de renda.

O Bolsa Escola foi criado, em 2001, por iniciativa do Ministério da Educação, visando atingir crianças entre 6 e 15 anos de idade, cuja renda familiar per capita fosse inferior a 90 reais. Possuía, como condicionalidade, a obrigação de que as crianças beneficiárias tivessem frequência, mínima, de 85% às aulas, sendo o valor do benefício 15 reais, por criança, limitado a 45 reais.

O Cartão Alimentação foi criado em 2003, visando reduzir o elevado índice de insegurança alimentar, cuja implementação ficaria a cargo dos chamados Comitês Gestores. O valor do benefício consiste em 50 reais para famílias cuja renda familiar per capita inferior à metade do salário mínimo, pelo período de 6 meses, prorrogável pelo prazo máximo de 18 meses.

O Bolsa alimentação foi criado, em setembro de 2001, por iniciativa do Ministério da Saúde, cujo objetivo era combater a mortalidade infantil, em famílias cuja renda per capita mensal fosse de até 90 reais. Entre as condicionalidades, as famílias deveriam manter atualizados os cartões de vacinação das crianças entre 0 e 6 anos, as mães deveriam fazer acompanhamento médico regular nos postos de saúde, para o pré-natal e durante o período de amamentação, sendo o valor do benefício 15 reais, por criança entre 0 e 6 anos, ou mulher grávida, até o máximo de 45 reais.

O Auxílio Gás foi criado em dezembro de 2001, administrado pelo Ministério de Minas e Energias, como uma forma de compensar o fim do subsídio ao gás de cozinha e de

sanar problemas de nutrição que muitas famílias sofriam por não terem condições de comprar botijões de gás a fim de prepararem seus alimentos. Destinava-se às famílias cuja renda mensal per capita fosse de até meio salário mínimo, sem exigir nenhuma condicionalidade para tanto, apenas o registro no CadÚnico, sendo o valor do benefício de 7,50 reais por mês, pagos bimestralmente. Chegou a alcançar as 4,8 milhões de famílias que, em 2002, já eram atendidas pelo Bolsa Escola.

O Bolsa Família é gerido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e estabelece duas faixas de pobreza: extrema pobreza, cuja renda mensal *per capita* é de até 89 reais, e pobreza, cuja renda *per capita* mensal está entre 89,01 a 178 reais, variando os benefícios de 41 a 390 reais, a depender do grau de pobreza de cada família e do número de crianças e adolescentes atendidos. A partir de 2012, as famílias que, mesmo recebendo os benefícios, não saíram da extrema pobreza, passaram a receber um benefício adicional, a fim de saírem dessa faixa.

Releva dizer que as famílias participantes do programa Bolsa Família têm que cumprir a determinadas condições, de educação e saúde, sob pena de cancelamento do benefício, após o 5º descumprimento, se as ocorrências vierem a ocorrer dentro de um determinado período. As famílias que possuem crianças e adolescentes, de 0 a 17 anos, deverão matriculá-los em escolas, devendo haver um índice de frequência de 85%, entre crianças e adolescentes até 15 anos, e de 75%, entre adolescentes de 16 e 17 anos. Além disso, as crianças de 7 anos deverão ter acompanhamento de cartão de vacinas e de desenvolvimento infantil. As gestantes deverão fazer consultas pré-natais.

O programa Bolsa Família possui grande expressão no que tange à redução da pobreza e das desigualdades sociais, não apenas pela transferência direta de renda, mas pelos seus efeitos indiretos na economia local, haja vista que a população mais carente é a que mais consome produtos do gênero alimentício, medicamentos e vestuário, fazendo com que a maior demanda eleve o valor da produção e, via de consequência, o aumento de postos de trabalho disponíveis, gerando novos aumentos da renda, através do mercado de trabalho e dos lucros das empresas. Além disso, ao exigir condicionalidades para a concessão do benefício, diminui a evasão escolar e faz com que as famílias deem maior atenção à saúde das crianças, adolescentes e gestantes, visando quebrar o ciclo geracional da pobreza, a curto e a longo prazo.

É um programa que, a par das críticas, muitas vezes preconceituosas, de que o programa estimula o ócio, Bolsa Esmola, já foi considerado um dos principais programas de combate à pobreza do mundo, chegando a inspirar municípios como Nova Iorque a criar um

programa de transferência de renda com condicionalidades, o *Oppoturnity NYC* (BRAMATTI, 2007). Países como Egito, Indonésia, África do Sul e Gana, já chegaram a enviar representantes para o Brasil, a fim de conhecerem o programa. De acordo com o jornal francês *Le Monde* (2008), "o programa bolsa família amplia, sobretudo, o acesso à educação, a qual representa a melhor arma, no Brasil ou em qualquer outro lugar do mundo, contra a pobreza". Segundo a revista britânica *The Economist* (2008), constitui "um esquema anti-pobreza originado na América Latina que está ganhando adeptos no mundo afora", em que os governos do mundo todo estão de olho. O Programa Bolsa Família também é apoiado pelo Banco Mundial, por ser uma forma de investimento em capital humano, bem como tem sido recomendado pela Organização das Nações Unidas (ONU), para que seja adotado em outros países em desenvolvimento. De acordo com a reportagem UOL (2006), o Bolsa Família beneficiou mais de 11,1 milhões de famílias em todo o Brasil, correspondendo a um investimento de 8,2 bilhões de reais, 0,4% do PIB brasileiro. Foi apontado pelo Centro de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas (FGV) que houve uma redução de 19,18% da população miserável do país entre 2003 e 2005. De acordo com a reportagem Estadão (2014), o Bolsa Família é citado pela Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) como um dos responsáveis pela saída do Brasil do Mapa Mundial da Fome, em 2014, com redução da pobreza extrema em 75%.

Trata-se de uma política pública menos onerosa para o governo e que tem maior retorno para a população carente, se comparada aos demais programas sociais, visando quebrar o ciclo vicioso da pobreza. Por exigir determinadas condições dos beneficiários, ao contrário do que se poderia inferir, não estimula o ócio, fomentando o cuidado com a saúde e a preocupação com a educação e o trabalho. No entanto, deve ser uma política administrada a médio e longo prazo, até que o problema da miséria se estanque, não podendo servir de "muleta eleitoral". É interessante que os seus beneficiários deixem de receber o benefício, após algum tempo, por não mais necessitarem dele, comprovando, assim, a eficiência do programa.

## 5- Conclusão

A Constituição Federal de 1988, rompendo com o liberalismo clássico, trouxe como um de seus objetivos fundamentais, em seu art.3º, III, a erradicação da pobreza e da marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais, levando-se em consideração o contexto socioeconômico brasileiro à época de sua promulgação, marcado pela extrema

pobreza e desigualdade.  Apesar de ser uma norma de eficácia limitada, do tipo programática, é pacífico na doutrina nacional de que todas as normas constitucionais são dotadas de eficácia, ainda que em grau reduzido, não se admitindo edição de norma infraconstitucional contrária aos seus preceitos.

Verifica-se, no entanto, que as normas dotadas de maior eficácia são aquelas destinadas a manter o *status quo* social, utilizando-se, quase sempre, do pretexto de que as normas programáticas são meros desígnios do constituinte originário, a serem cumpridos conforme a disposição dos poderes públicos. Ocorre que, as normas programáticas, por, também, serem princípios, mandamentos de otimização, não constituem apenas metas de determinados governos, mas propósitos do próprio Estado brasileiro, devendo ser cumpridas na maior medida do possível.

O Brasil está entre os países mais desiguais do mundo, chegando-se a dizer que não seria um país subdesenvolvido, mas apenas injusto. E esta desigualdade vai muito além dos padrões internacionais, com o índice de Gini mais próximo de 1 do que de 0. Nos últimos anos, com a recente recessão, os mais ricos não só se recuperaram rapidamente da crise, como já obtiveram ganhos superiores a antes da crise, enquanto os mais pobres perderam grande parte de sua renda. Além disso, o país voltou a figurar no mapa da fome. Com isso, todo o esforço anteriormente empreendido na redução das desigualdades sociais, pode-se dizer, tenha sido perdido. Batemos o recorde da desigualdade, que não aumentava desde há quase 30 anos.

Defendeu-se, neste trabalho, a busca pelo combate à pobreza e às desigualdades como de caráter vinculado, em que pese a adoção de políticas públicas para tal desiderato ser de caráter discricionário. Tal mister, é verdade, encontra óbices no princípio da reserva do possível, que predica serem os recursos limitados, enquanto as demandas são inúmeras. No entanto, a implementação de políticas públicas de cunho social exige a alocação dos recursos públicos de forma eficiente, gastando-se o mínimo factível para se obter o maior ganho possível, sendo um exemplo de sucesso o programa Bolsa Família, de transferência direta de renda, que retirou milhões de pessoas da pobreza e extrema pobreza, gastando muito menos que outros programas de cunho social, que eram menos eficazes.

Reduzir a pobreza e as desigualdades sociais é extremamente necessário na concreção da Carta Magna de 1988, visto ser a dignidade da pessoa humana o pilar de todo o ordenamento jurídico, exigindo que todos tenham o direito, pelo menos, ao mínimo existencial. Eliminar a pobreza e as desigualdades sociais, em nosso atual contexto, seria uma utopia, mas promover medidas para tanto é, não apenas, possível, como premente, haja vista que já são mais de 6 milhões de novos pobres – o equivalente à população do Paraguai –,

adicionados à classe mais baixa, ferindo, cabalmente, o princípio dignidade da pessoa humana.

Pode-se dizer que o Brasil se encontra nesse atual estágio de pobreza e desigualdade não apenas pela crise que, recentemente, o assolou, haja vista terem os ricos rapidamente se recuperado dela, com ganhos, inclusive, maiores, mas por falta de vontade política. Existem políticas públicas totalmente na contramão do combate às desigualdades, fazendo-se necessário, sem querer adentrar no mérito, também, uma reforma política e tributária. Apenas quando o orçamento for republicano e incluir as necessidades do povo, o Brasil passará a enfrentar melhor tais problemas.

**Referências**


AMARAL, Ricardo. Ministro quer bolsa família maior em 2º governo Lula. *Agência Reuters*, 23 de outubro de 2006 – 15h36, UOL News.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Eficácia das normas constitucionais sobre justiça social. *Revista de Direito Público*, n. 57-58, p. 233, 1981.

BÖCKENFÖRDE, Ernst-Wolfgang. *Escritos sobre derechosfundamentales*. Baden-Baden: NomosVerlagsgesellschaft, 1993.

BRASIL. *Superior Tribunal de Justiça*. AgRg no REsp 1107511 RS 2008/0265338-9. Relator: Herman Benjamin. Publicado no DJe de 06/12/2013.

BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*. AI 360.461 – AgR. Relator: MELLO, Celso de. Publicado no DJe de 28/03/2008.

BRASIL ECONÔMICO. Ricos recebem 36 vezes acima da metade mais pobre da população. *Brasil Econômico*, 11/04/2018. Disponível em: <https://economia.ig.com.br/2018-04-11/desigualdade-renda-ibge.html> Acesso em 20 jun2019.

BRAMATTI, Daniel. Banco Mundial vê Bolsa Família como modelo. *Terra*. Disponível em: http://terramagazine.terra.com.br/interna/0,,OI1906421-EI6578,00.html. Acesso em: 02 set. 2019.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 1986.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2000.

CORRÊA, Marcello. Economistas: dados do IBGE mostram que desigualdade ainda é batalha a ser vencida. *O Globo*, Rio de Janeiro, 29/11/2017. Disponível em:

<https://www.google.com/amp/s/oglobo.globo.com/economia/economistas-dados-do-ibge-mostram-que-desigualdade-ainda-batalha-ser-vencida-221228307%3Fversao%3Damp> Acesso em: 27 jun.2019.

ESTADÃO. Brasil reduz pobreza extrema em 75%, diz FAO. *Estadão conteúdo*, São Paulo, 2014. Disponível em: < https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2014/09/16/brasil-reduz-a-pobreza-extrema-em-75-diz-fao.htm> Acesso em 15 jun 2019.

ESTADÃO. Pesquisa do IBGE revela 13,4 milhões de desempregados. *Estadão Conteúdo*, 30/04/2019. Disponível em:<https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2019/04/30/internas_economia,1050062/pesquisa-do-ibge-revela-13-4-milhoes-de-desempregados.shtml> Acesso em 28 jun 2019.

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. São Paulo: Edusp, 1995.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. Salvador: JusPODIVM, 2017.
FGV. Pobreza e desigualdade aumentaram nos últimos 4 anos no Brasil, revela estudo. *Portal FVG*, 2018. Disponível em: <https://portal.fgv.br/noticias/pobreza-e-desigualdade-aumentaram-ultimos-4-anos-brasil-revela-estudo> Acesso em 10 jun 2019.

IBGE. Desemprego sobe para 12,7% com 13,4 milhões de pessoas em busca de trabalho. *Agência de notícias IBGE*, 2019. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias24283-desemprego-sobe-para-12-7-com-13-4-milhoes-de-pessoas-em-busca-de-trabalho> Acesso em 10 jun 2019.

IBGE. Pnad contínua 2016: 10% da população com maiores rendimentos concentra quase metade da renda. *Agência IBGE Notícias*, 29/11/2017. Disponível em:< https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/18376-pnad-continua-2016-10-da-populacao-com-maiores-rendimentos-concentra-quase-metade-da-renda> Acesso em 20 jun 2019.

LANGELLIER, Jean-Pierre. No Brasil, governo paga bolsa para quem vai à escola. *Le Monde*, Tradução: Jean-Yves de Neufville, 18 de setembro de 2008.

LASSALLE, Ferdinand. *A essência da Constituição*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000

MENDES, Gilmar Ferreira, BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional* – 13. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

NASCIMENTO, Aniela Alves do. O controle judicial de políticas públicas. In: CASTRO, Dayse Starling Lima (Coord.). *Direito Público.* Belo Horizonte: Instituto de Educação Continuada, 2012.

ONU BR. Brasil está entre os cinco países mais desiguais, diz estudo de centro da ONU. *Nações Unidas*, 2018. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/brasil-esta-entre-os-cinco-paises-mais-desiguais-diz-estudo-de-centro-da-onu/amp/> Acesso em 15 jun 2019.

PAULO, Vicente, ALEXANDRINO, Marcelo. *Direito Constitucional descomplicado* - 16. ed. rev., atual. ampl. - Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2017.

PONTES DE MIRANDA, Francisco C. *Comentários à Constituição de 1967 (com a Emenda 1 de 1969)*, 2. Ed. São Paulo: Ed. RT, 1970. t. I.

REUTERS. FGV divulga estudo mostrando redução da miséria. *Reuters*, 21 de setembro de 2006.

SANTOS, Acácio Wilde Emílio dos. A judicialização das políticas públicas e o princípio da reserva do possível. In: CASTRO, Dayse Starling Lima (Coord.). *Direito Público*. Belo Horizonte: Instituto de Educação Continuada, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang e FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. *Revista de Doutrina da 4ª Região*, Porto Alegre, n.24, jul. 2008. Disponível em: <http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao024/ingo_mariana.html> Acesso em: 27 jun.2019.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: RT, 1989.

SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

SOUZA, P. H. G.; MEDEIROS, M. The Concentration of Income at the Top in Brazil, 2006-2014. *Working Paper*, n. 163. Brasília: Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG), 2017.

TEIXEIRA, João Horácio Meirelles. *Curso de direito constitucional.* Rio de Janeiro:Forense Universitária, 1991.

TORRES, Ricardo Lobo. *O Orçamento na Constituição*. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.