

## CONSTITUCIONALIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM UMA PERSPECTIVA ALINHADA AO DIRIGISMO CONSTITUCIONAL: A IMPORTÂNCIA DA SUPERAÇÃO DO SUBDESENVOLVIMENTO E DA ERRADICAÇÃO DA POBREZA

Danilo Garnica Simini\*

**SUMÁRIO:** *Introdução; 1.1 O debate acerca da constituição dirigente e sua aplicabilidade à Constituição Federal de 1988; 2 O artigo 3º da Constituição Federal de 1988 e os objetivos para o Estado e sociedade brasileiros; 3 A superação do subdesenvolvimento; 4 A erradicação da pobreza; 5 Considerações Finais; Referências.*

**RESUMO:** Este artigo visa de que maneira se deve analisar a constitucionalidade de políticas públicas em uma perspectiva alinhada ao dirigismo constitucional. Nesse contexto será inicialmente apresentado o debate acerca da Constituição Dirigente e sua aplicação à realidade brasileira. Posteriormente, será discutida a importância do artigo 3º da Constituição Federal de 1988, especialmente, os objetivos referentes à superação do subdesenvolvimento e erradicação da pobreza, realizando-se uma sucinta revisão bibliográfica acerca dos termos desenvolvimento e pobreza. Espera-se contribuir com a literatura produzida até o presente momento, particularmente, no que se refere ao aprofundamento das discussões relacionadas à constitucionalidade de políticas públicas, bem como espera-se incrementar a literatura de Direito Constitucional ao se apresentar os conceitos possíveis de desenvolvimento e pobreza.

**PALAVRAS-CHAVE:** Constitucionalidade; Políticas Públicas; Desenvolvimento; Pobreza.

## CONSTITUTIONALITY OF PUBLIC POLICIES WITHIN THE PERSPECTIVE OF CONSTITUTIONAL DIRECTIONALITY: THE IMPORTANCE OF OBLITERATING UNDERDEVELOPMENT AND POVERTY

**ABSTRACT:** Current paper analyzes the constitutionality of public policies within the perspective of constitutional directionality. Directional Constitution and its applicability to Brazilian conditions will be debated, coupled to the importance of Article 3 of the 1988 Brazilian Constitution, particularly the aims for the obliteration of underdevelopment and poverty through a brief bibliographical review on the terms underdevelopment and poverty. The paper contributes towards the literature,

\* Advogado e Docente no curso de Direito da Faculdade Francisco Maeda (FAFRAM) Ituverava (SP) e no curso de Relações Internacionais da Universidade de Ribeirão Preto (UNAERP) Ribeirão Preto (SP), Brasil; Doutorando em Ciências Humanas e Sociais Universidade Federal do ABC (UFABC), Santo André (SP), Brasil; E-mail: [danilosimini@gmail.com](mailto:danilosimini@gmail.com)

especially in in-depth discussions related to the constitutionality of public policies. It is hoped that literature on Constitutional Law will be increased when possible concepts of development and poverty are forwarded.

**KEY WORDS:** Constitutionality; Public Policies; Development; Poverty.

## **CONSTITUCIONALIDAD DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN UNA PERSPECTIVA ALINEADA AL DIRIGISMO CONSTITUCIONAL: LA IMPORTANCIA DE LA SUPERACIÓN DEL SUBDESARROLLO Y DE LA ERRADICACIÓN DE LA POBREZA**

**RESUMEN:** Este artículo busca maneras de analizarse la constitucionalidad de las políticas públicas desde una perspectiva alineada al dirigismo constitucional. En este contexto, será primeramente presentado el debate sobre la Constitución Dirigente y su aplicación a la realidad brasileña. Posteriormente, será discutida la importancia del artículo 3º de la Constitución Federal de 1988, especialmente, los objetivos referentes a la superación del subdesarrollo y de la erradicación de la pobreza. Se espera contribuir con la literatura producida hasta el presente momento, particularmente, en lo que se refiere a la profundización de las discusiones relacionadas a la constitucionalidad de políticas públicas, bien como se espera aumentar la literatura de Derecho Constitucional al presentar los conceptos posibles de desarrollo y pobreza.

**PALABRAS-CLAVE:** Constitucionalidad; Políticas Públicas; Desarrollo; Pobreza.

### **INTRODUÇÃO**

Há alguns anos o tema do controle judicial de políticas públicas constitui um importante objeto de pesquisas no Direito e em áreas correlatas. Discutir o controle judicial de políticas públicas no Brasil exige que a atuação pública seja analisada e discutida no que se refere à compatibilidade com o texto constitucional de 1988. Em outras palavras, deve-se investigar se as políticas públicas pensadas e implementadas em todo o país, por seus diversos entes políticos, contraria ou não a Constituição Federal de 1988, tanto do ponto de vista formal (procedimento) quanto do ponto de vista material (conteúdo).

Nessas circunstâncias, discutir constitucionalidade de políticas públicas exige do intérprete que este defina a essência, o caráter da Constituição Federal de 1988, já que este primeiro passo se mostra fundamental, pois cada concepção de constituição poderá trazer como consequência uma maneira de se discutir a

constitucionalidade das políticas públicas no Brasil.

Este trabalho ao se propor debater, ainda que em linhas gerais, a constitucionalidade das políticas públicas no Brasil partirá do entendimento de que nosso texto constitucional de 1988 possui nítido caráter dirigente. Esse entendimento, por sua vez, parte da premissa que nossa Constituição apresenta fins e objetivos para o Estado e sociedade, estando estes elencados no artigo 3º e seus incisos, especialmente, a superação do subdesenvolvimento e a erradicação da pobreza. A escolha por apenas estes dois objetivos constitucionais se justifica por dois motivos principais: a escassez de trabalhos no campo do Direito que debatem com maior profundidade a dimensão dos conceitos de desenvolvimento e pobreza, além da própria realidade brasileira, injusta e desigual, deixar nítida a importância destes objetivos constitucionais.

Inicialmente, será recuperado o debate acerca da Constituição Dirigente e sua aplicabilidade à Constituição Federal de 1988. Posteriormente, será apresentada a importância do artigo 3º da Constituição Federal de 1988 no que se refere à constitucionalidade das políticas. Por fim, será feita uma discussão sobre os objetivos da superação do subdesenvolvimento e erradicação através de uma breve revisão bibliográfica. Assim, espera-se contribuir com a literatura produzida até o presente momento, particularmente, no que se refere ao aprofundamento das discussões relacionadas à constitucionalidade de políticas públicas, bem como espera-se incrementar a literatura de Direito Constitucional ao se apresentar os conceitos possíveis de desenvolvimento e pobreza.

## 1.1 O DEBATE ACERCA DA CONSTITUIÇÃO DIRIGENTE E SUA APLICABILIDADE À CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

De acordo com Gilberto Bercovici<sup>02</sup>, o constitucionalismo do século XX, notadamente o período que se inicia após a Segunda Grande Guerra, foi palco de um intenso debate, tendo de um lado aqueles que consideravam o texto constitucional um simples instrumento de governo, definidor de competências e regulador de procedimentos e, de outro, aqueles que consideravam a Constituição um documento que estabelece programas e define objetivos para o Estado e para a sociedade. O primeiro pensamento consubstancia a ideia de Constituição Garantia, já o segundo

<sup>02</sup> BERCOVICI, Gilberto. Constituição e política: uma relação difícil. Lua Nova, São Paulo, n. 61, p. 5-24, 2004

entendimento guarda relação com a denominada Constituição Dirigente.

No primeiro caso, a lei fundamental deve ser entendida apenas como uma norma jurídica superior, abstraindo-se dos problemas de legitimação e domínio da sociedade. A Constituição como instrumento formal de garantia não possui qualquer conteúdo social ou econômico, sob a justificativa de perda de juridicidade do texto. As leis constitucionais só servem, então, para garantir o *status quo*. A Constituição estabelece competências, preocupando-se com o procedimento, não com o conteúdo das decisões, com o objetivo de criar uma ordem estável. Subjacente a essa tese da Constituição como mero “instrumento de governo” está o liberalismo e sua concepção de separação absoluta entre o Estado e a sociedade, com a defesa do Estado mínimo, competente apenas para organizar o procedimento de tomada de decisões políticas.<sup>03</sup>

Assim, paralelamente à ideia de Constituição Garantia, tem-se a denominada Constituição Dirigente, considerada aquela que “[...] veicula programas, isto é, estabelece planos ou tarefas a serem cumpridos. Trata-se de uma Constituição que define prioridades<sup>04</sup>.” Em outras palavras, Constituição Dirigente é aquela que traça fins e objetivos para o Estado e sociedade, apresentando um programa para o futuro, indicando um programa de ação para alteração da sociedade, explicitando a ideia de mudança da realidade por meio do direito<sup>05</sup>.

Conceitua-se Constituição Dirigente como a que enuncia programas (valores, metas), os quais, como normas que são, vinculam a atuação do Estado, dos Governos, através de pautas formais e materiais, sujeitando negativa e positivamente a conduta de cada um dos três Poderes, direcionando, conforme um balanço entre abertura e fechamento, a vontade e o proceder do Poder Público, bem como conformam, ainda quando em outra medida, grau e qualidade, os cidadãos, a sociedade, isto é, a deliberação e o agir comunitários<sup>06</sup>.

Outra peculiaridade importante do dirigismo constitucional diz respeito aos destinatários de seus comandos. O Estado não constitui o único agente responsável pela consecução dos fins e objetivos previstos no texto constitucional. A sociedade também ganha papel de destaque neste contexto, fazendo com que o dirigismo

<sup>03</sup> BERCOVICI, Gilberto. A problemática da constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro. Revista de Informação Legislativa, Brasília, DF, n. 142, p. 35-51, abr./jun. 1999, p. 37

<sup>04</sup> OLIVEIRA, Fábio Corrêa Souza. Morte e vida da constituição dirigente. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 14

<sup>05</sup> BERCOVICI, op. cit., 2004

<sup>06</sup> OLIVEIRA, op. cit., 2010, P. 14

constitucional reconheça a sua importância no que diz respeito à realização das metas e prioridades previstas. Em outras palavras, a “Constituição deixa de ser apenas do Estado, para ser também da sociedade<sup>07</sup>.”

De acordo com Gilberto Bercovici<sup>08</sup>, o primeiro autor a trabalhar com a nomenclatura Constituição Dirigente foi Peter Lerche (1999). Em sua concepção toda Constituição possui quatro partes: as linhas de direção constitucional, regras determinadoras de fins, os direitos, garantias e repartição de competências estatais e as normas de princípios. Contudo, as constituições contemporâneas se diferenciam por possuir diretrizes constitucionais que configuram imposições permanentes para o legislador. De acordo com Lerche, estas diretrizes configuram o que ele chama de Constituição Dirigente (*dirigierende Vefassung*).

Posteriormente, o português José Joaquim Gomes Canotilho<sup>09</sup> retoma os debates a respeito do tema ao publicar em 1982 sua obra referência nos estudos da Constituição Dirigente, intitulada “Constituição dirigente e vinculação do legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas”, obra correspondente a sua tese de doutorado junto à Faculdade de Direito de Coimbra. A presente tese foi defendida apenas quatro anos após a promulgação da Constituição portuguesa de 1976, documento confeccionado no conturbado período histórico da Revolução dos Cravos.

Trata-se de uma obra que discute a relação entre Constituição e legislação, especialmente a função que o texto constitucional deve ter em relação ao Estado e à sociedade. Em outras palavras, discutir o caráter dirigente de determinada Constituição “[...] implica, de modo necessário, uma indagação alargada, tanto no plano teórico-constitucional, como no plano teórico-político, sobre a função e estrutura de uma constituição<sup>10</sup>.”

Deve uma constituição conceber-se como ‘estatuto organizatório’, como simples ‘instrumento de governo’, definidor de competências e regulador de processos, ou, pelo contrário, deve aspirar a transformar-se num plano normativo-material global que determina tarefas, estabelece programas e define fins? Uma constituição é uma lei do Estado e só do Estado ou é um ‘estatuto jurídico do político’, um ‘plano global normativo’ do Estado e da sociedade?<sup>11</sup>

<sup>07</sup> BERCOVICI, op. cit., 1999, p. 38.

<sup>08</sup> BERCOVICI, Gilberto. Constituição econômica e desenvolvimento. São Paulo: Malheiros, 2005

<sup>09</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. 2. ed. Coimbra: Coimbra, 2001

<sup>10</sup> GRAU, Eros Roberto. Canotilho, Constituição Dirigente e vinculação do legislador, 2. ed. In: COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda (Org.). Canotilho e a constituição dirigente. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 14

<sup>11</sup> CANOTILHO, op. cit., 2001, p. 11.

O professor português ao formular tal indagação acaba por afirmar que a Constituição Dirigente deve ser entendida “[...] como o bloco de normas constitucionais em que se definem fins e tarefas do Estado, se estabelecem directivas e estatuem imposições. A constituição dirigente aproxima-se, pois, da noção de constituição programática<sup>12</sup>.” Neste contexto, pode-se dizer também que “[...] para a Teoria da Constituição Dirigente, a Constituição não é só garantia do existente, mas também um programa para o futuro<sup>13</sup>.”

Para que estes fins e tarefas do Estado sejam alcançados, exige-se que o Estado não seja um Estado mínimo, “[...] garantidor de uma ordem assente nos direitos individuais e no título de propriedade, mas um Estado social, criador de bens coletivos e fornecedor de prestações<sup>14</sup>.” Como se vê, a proposta de Canotilho é mais ampla daquela apresentada por Peter Lerche.

Consideradas estas referências e conhecedores do debate referente ao dirigismo constitucional, deve-se neste momento indagar: a Constituição Federal de 1988 possui caráter dirigente? A resposta é afirmativa. Este é o entendimento de diversos autores, entre eles Paulo Bonavides (2010), José Afonso da Silva (2004), Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1999), Luís Roberto Barroso (2010), Gilberto Bercovici (1999), Lênio Luiz Streck (2002) e Eros Roberto Grau<sup>15</sup>, tendo este último afirmado que o caráter dirigente da Constituição de 1988 se mostra inquestionável.

Portanto, pode-se dizer que a Carta Magna de 1988 deve ser compreendida na acepção mais atual de Constituição, ou seja, “[...] desvinculada daquela ideia de Constituição desenvolvida no século XVIII, voltada exclusivamente a limitar o Poder estatal e a assegurar um mínimo de direitos individuais<sup>16</sup>.” Trata-se de uma Constituição que apresenta fins e objetivos para a mudança da realidade social, afastando a ideia de texto constitucional enquanto sinônimo de manutenção do *status quo* (Constituição Garantia). Por isso a estreita identificação com a teoria da Constituição Dirigente.

De acordo com a teoria da Constituição Dirigente, conforme visto anteriormente, o Estado deve ser um fornecedor de prestações e não apenas um

<sup>12</sup> Ibidem, p. 2001, p. 224

<sup>13</sup> BERCOVICI, op. cit., 2004, p. 12

<sup>14</sup> CANOTILHO, op. cit., 2001, p. 391

<sup>15</sup> GRAU, Eros Roberto. A ordem econômica na Constituição de 1988. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 153.

<sup>16</sup> BERNARDI, Renato; PIEROBON, Flávio. A Constituição do Estado e da sociedade: uma análise da força normativa da constituição brasileira de 1988. Revista do Direito Público, Londrina, v. 9, n. 1, p. 55-72, jan./abr. 2014, p. 60.

ente que teria como única função não violar a autonomia individual. No que diz respeito ao texto constitucional de 1988, constata-se uma série de dispositivos neste sentido, destacando-se: artigo 173, *caput*, artigo 182, *caput*, artigo 196 e o artigo 215, *caput*. Todos estes artigos demonstram que a Constituição de 1988 atribuiu, por meio de seu texto, importantes tarefas ao Estado brasileiro nas mais diversas áreas (saúde, educação, exploração da atividade econômica e política de desenvolvimento urbano, etc), evidenciando o papel ativo do Estado enquanto agente indutor e executor de políticas públicas em diversos setores, não restringindo-se esta atuação ao campo econômico.

Foi visto também que a Constituição Dirigente atribui papel de relevo não apenas ao Estado, mas também à sociedade, evidenciando a importância das responsabilidades compartilhadas (Estado + sociedade). De acordo com o dirigismo constitucional, a sociedade, conjuntamente com o Estado, deve desempenhar importantes tarefas atribuídas pelo próprio texto da Lei Fundamental para que os fins e objetivos sejam alcançados.

No caso da Constituição brasileira de 1988 há também dispositivos que confirmam tal característica, podendo-se citar: artigo 205, artigo 216, parágrafo 1º, artigo 225 e artigo 227. Estes artigos evidenciam o caráter dirigente do texto constitucional de 1988, tendo em vista que deixam claro ser a sociedade um importante agente na realização de seu projeto político-social.

As linhas escritas acima indicam o caráter dirigente da Constituição Federal de 1988, pois trata-se de uma Lei Fundamental que traça fins e objetivos para o Estado e sociedade no sentido de propiciar melhorias nas condições de vida da população. Contudo, a realidade demonstra que há ainda muito a se fazer para que as normas programáticas sejam efetivamente cumpridas. Por isso, deve-se questionar se a teoria da Constituição Dirigente continua adequada para o contexto brasileiro.

No que se refere a este questionamento, concordamos com Lênio Luiz Streck<sup>17</sup> quando este diz “[...] ser possível afirmar que continuam perfeitamente sustentáveis as teses relacionadas ao caráter dirigente e compromissário do texto constitucional brasileiro.” O referido autor ressalta que se deve entender a “[...] teoria da Constituição enquanto uma teoria que resguarde as especificidades histórico-factuais de cada Estado nacional<sup>18</sup>.” Somente desta forma será possível

<sup>17</sup> STRECK, Lênio Luiz. Jurisdição constitucional e hermenêutica: uma nova crítica do Direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002, p. 114

<sup>18</sup> STRECK, op. cit., 2002, p. 112.

afirmar se o dirigismo constitucional ainda se mostra adequado a determinado país. Neste contexto, Streck<sup>19</sup> também ressalta a importância de “[...] uma teoria da Constituição dirigente adequada aos países de modernidade tardia.”

Dito de outro modo, afora o núcleo mínimo universal que conforma uma teoria geral da Constituição, há um núcleo específico de cada Constituição, que, inexoravelmente, será diferenciado de Estado para Estado. Refiro-me ao que se pode denominar de núcleo de direitos sociais fundamentais plasmados em cada texto que atenda ao cumprimento das promessas de modernidade. O preenchimento do déficit resultante do histórico descumprimento das promessas da modernidade pode ser considerado, no plano de **uma teoria da Constituição adequada a países periféricos ou, mais especificamente, de uma teoria da Constituição dirigente adequada aos países de modernidade tardia, como conteúdo compromissário mínimo a constar no texto constitucional, bem como correspondentes mecanismos de acesso à jurisdição constitucional e de participação democrática.** Uma teoria da Constituição adequada a países de modernidade tardia deve tratar, assim, da construção das condições de possibilidade para o resgate das promessas da modernidade incumpridas, as quais, como se sabe, colocam em xeque os dois pilares que sustentam o próprio Estado Democrático de Direito<sup>20</sup>.

Não há dúvidas de que o Brasil constitui um país periférico ou de modernidade tardia, onde verifica-se simultaneamente a existência de um projeto constitucional de implementação de um Estado Social intervencionista, indutor e executor de políticas públicas, ao mesmo tempo que o neoliberalismo exerce grande influência, pregando a existência de um Estado mínimo. É justamente este cenário contraditório que justifica a continuidade do dirigismo constitucional, principalmente se levarmos em consideração que a “Constituição de 1988, com seu texto dirigente-compromissário, intenta implementar um modelo de Estado que venha, finalmente, atender aos seus fins sociais, historicamente (so)negados<sup>21</sup>.”

Por estas razões é que a Constituição de 1988, enquanto projeto de transformação da realidade brasileira, não pode ser esquecida, deixando a sociedade a mercê de ações políticas que não guardem relação com os fins e objetivos do Estado e da sociedade previstos constitucionalmente. Por isso, a importância de se

---

<sup>19</sup> *Ibidem*, 2002, p. 113

<sup>20</sup> *Ibidem*, 2002, p. 113, grifo do autor.

<sup>21</sup> MOREIRA, Nelson Camatta. Constituição dirigente no Brasil: em busca das promessas descumpridas. *Revista de Direitos e Garantias Fundamentais*, Vitória, n. 3, p. 87-128, jul./dez. 2008, p. 105.

ressaltar o caráter dirigente do texto constitucional, pois o programa constitucional é que deve pautar o programa de governo, e não o contrário.

Pode-se afirmar, desta forma, que “[...] no texto da Constituição de 1988 há um núcleo essencial, não cumprido, contendo um conjunto de promessas da modernidade, que deve ser resgatado<sup>22</sup>.” Portanto, a existência deste núcleo de modernidade tardia não cumprido justifica o dirigismo constitucional em relação à realidade brasileira. Ademais, de acordo com Lênio Luiz Streck este núcleo de modernidade tardia não cumprido encontra-se consubstanciado nos objetivos do Estado e da sociedade estabelecidos no artigo 3º da Constituição. Sendo assim, dada a importância do artigo 3º, deve-se então analisá-lo como forma de compreender o seu real significado em uma leitura alinhada ao dirigismo constitucional.

## **2 O ARTIGO 3º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E OS OBJETIVOS PARA O ESTADO E SOCIEDADE BRASILEIROS**

Conforme visto, a Constituição Federal de 1988 possui caráter dirigente na perspectiva em pauta, pois apresenta fins e objetivos para o Estado e para a sociedade. Trata-se de Lei Fundamental que apresenta um projeto de transformação da realidade social, não se limitando a regular procedimentos e estabelecer competências. Também foi visto que o texto constitucional brasileiro apresenta um núcleo essencial, não cumprido, que contém um conjunto de promessas da modernidade que deve ser resgatado. Este núcleo essencial encontra-se positivado no artigo 3º da Constituição Federal de 1988, cuja importância e função serão analisadas neste momento.

De acordo com Gilberto Bercovici<sup>23</sup>, o artigo 3º da Constituição Federal de 1988 integra os denominados princípios constitucionais fundamentais, sendo que tal característica lhes confere “[...] relevância e função de princípios gerais de toda ordem jurídica, definindo e caracterizando a coletividade política e o Estado ao enunciar as principais opções político-constitucionais.” Estes princípios constitucionais fundamentais “[...] também têm a função de identificação do regime constitucional vigente, ou seja, fazem parte da fórmula política do Estado<sup>24</sup>.” Contudo,

<sup>22</sup> STRECK, op. cit., 2002, p. 116.

<sup>23</sup> BERCOVICI, Gilberto. Desigualdades regionais, Estado e Constituição. São Paulo: Max Limonad, 2003, p. 291

<sup>24</sup> BERCOVICI, op. cit., 2003, p. 293.

o dispositivo constitucional em análise também apresenta outra característica, qual seja, a de constituir uma verdadeira “cláusula transformadora” da realidade social.

O artigo 3º da Constituição Federal de 1988, além de integrar a fórmula política, também é, na expressão de Pablo Lucas Verdú, a “cláusula transformadora” da Constituição. A ideia de “cláusula transformadora” está ligada ao artigo 3º da Constituição italiana de 1947 e ao artigo 9º da Constituição espanhola de 1978. Em ambos os casos, a “cláusula transformadora” explicita o contrataste entre a realidade social injusta e necessidade de eliminá-la. Deste modo, impedem que a Constituição considerasse realizado o que ainda está por se realizar, implicando na obrigação do Estado em promover a transformação da estrutura econômico-social. Os dois dispositivos constitucionais buscam a igualdade material através da lei, vinculando o Estado a promover meios para garantir uma existência digna para todos. A eficácia jurídica destes artigos, assim como a do nosso artigo 3º, não é incompatível com o fato de que, por seu conteúdo, a realização destes preceitos tenha caráter progressivo e dinâmico e, de certo modo, sempre inacabado. Sua concretização não significa a imediata exigência de prestação estatal concreta, mas uma atitude positiva, constante e diligente do Estado<sup>25</sup>.

Desta forma, o artigo 3º da Constituição Federal de 1988, compreendido à luz do dirigismo constitucional, constitui um programa de ação a ser observado por todos os órgãos e esferas do Estado, para que se obtenham melhorias minimamente substanciais em prol da população e da sociedade como um todo, melhorias que devem ser atingidas por meio da criação e execução de políticas públicas.

A Constituição determina que o Estado atue no sentido do pleno atendimento dos objetivos fundamentais da República, de construção de uma sociedade livre, justa e solidária e do exercício de sua atuação em prol de uma melhor qualidade de vida do povo, de maneira a afastar qualquer discriminação ou preconceitos. Elementos esses que constroem a ideia de que o busca, como objetivo fundamental da República, a partir da conjugação dos ditames normativos estabelecidos no art. 3º da CF/88, o efetivo desenvolvimento inter-subjetivo de seus partícipes, sendo seu sucesso alcançado quando o mínimo possível de viabilidade deste desiderato é sentido na vida daqueles que estão sob a égide de sua regulação. Em outras palavras, realizam-se os objetivos fundamentais da República quando o Estado promove a concretização de reais benefícios para o povo que lhe confere energia e legitimidade, pelo menos, em um patamar mínimo para que não ocorra a estabilidade, tampouco o retrocesso dos direi-

---

<sup>25</sup> *Ibidem*, 2003, p. 294

tos conquistados<sup>26</sup>. (FRANÇA, 2013, p. 9408-9409).

Obviamente que os objetivos elencados no artigo 3º da Constituição de 1988 não serão concretizados por meio de um simples passe de mágica. Por isso, conforme já afirmado acima, mostra-se de fundamental importância a existência de um Estado ativo e diligente. A concretização dos objetivos constitucionais só se dará por meio da criação e execução de políticas públicas, fazendo com que a administração pública tenha um papel ativo nestas circunstâncias.

Neste contexto, urge a operacionalização da máquina pública, sinergicamente, em todas as suas funções e dimensões, para que os objetivos fundamentais da República não sejam lidos como meros horizontes da realidade, mas sim como metas realizáveis para a positiva e construtiva transformação do presente vivenciado pelos destinatários do poder público constitucional definidos na Carta de 1988. Conforme explanado, o Estado se realiza a partir da concretização dos objetivos da República estabelecidos no art. 3º da CF/88. Para a efetivação de tais objetivos, evidencia-se a necessidade de uma permanente concatenação de ações administrativas, bem como a possibilidade e a viabilidade de revisões, por aqueles legitimados para tanto, de tudo o que é feito pelo poder público.

De outra parte, deve-se ressaltar que o artigo 3º da Constituição de 1988, justamente por integrar o rol dos princípios constitucionais fundamentais, apresenta caráter obrigatório, vinculando todas as esferas da administração pública, bem como conforma toda a legislação e a atividade jurisdicional. Trata-se de importante regra que determina um nítido “[...] programa de atuação para o Estado e a sociedade brasileiros, determinando o sentido e o conteúdo de políticas públicas para a transformação das atuais estruturas sociais e econômicas<sup>27</sup>.”

Constitui o artigo 3º da Constituição de 1988 um verdadeiro programa de ação e de legislação, devendo todas as atividades do Estado brasileiro, inclusive as políticas públicas, medidas administrativas e decisões judiciais, conformarem-se, formal e materialmente, ao programa inscrito no texto constitucional. Qualquer norma infraconstitucional deve ser interpretada com referência aos princípios constitucionais fundamentais. Toda interpretação está vinculada ao fim expresso na Constituição, pois os princípios constitucionais fundamentais são instrumento essencial para dar coerência material

<sup>26</sup> FRANÇA, Phillip Gil. Objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil e escolhas públicas: perspectivas de caminhos constitucionais de concretização do desenvolvimento intersubjetivo. Revista do Instituto de Direito Brasileiro, Lisboa, ano 2, p. 9407-9419, 2013, p. 9412.

<sup>27</sup> BERCOVICI, op. cit., 2003, p. 301

a todo ordenamento jurídico. Além disso, há a vinculação negativa dos poderes públicos: todos os atos que contrariem os princípios constitucionais fundamentais, formal e materialmente, são inconstitucionais<sup>28</sup>.

José Afonso da Silva<sup>29</sup> também se manifesta nesta direção ao ressaltar que os objetivos do artigo 3º são objetivos do Estado brasileiro, e não meros objetivos de governo, já que cada governo pode apresentar suas próprias metas, “[...] mas elas têm que se harmonizar com os objetivos fundamentais aí indicados. Se apontarem em outro sentido, serão inconstitucionais.”

“Objetivo” é um signo que aponta para frente, indicando um ponto adiante a ser alcançado pela prática de alguma ação – aqui: ação governamental. “Fundamental”, aqui, é adjetivo que se refere ao que se tem como mais relevante no momento, ao que é prioritário e básico. Não significa que outros objetivos não devam constituir preocupação do Estado. Significa apenas que os objetivos *fundamentais* são impostergáveis e hão de ser preocupação constante da ação governamental, porque a Constituição entende que sua realização constitui meio de conseguir a realização plena dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, enunciados no art. 1º.<sup>30</sup>

Assim, há de se ressaltar que as políticas públicas devem obedecer aos preceitos existentes no próprio artigo 3º da Lei Fundamental, sob pena de inconstitucionalidade. Em outras palavras, toda atuação pública deve guardar compatibilidade com os objetivos traçados pelo texto constitucional brasileiro e enumerados no dispositivo em estudo. Logo, inexistente compatibilidade entre políticas públicas e os objetivos do Estado brasileiro, a atuação pública poderá ser submetida à controle de constitucionalidade perante o Poder Judiciário, podendo ser considerada inconstitucional em razão de vício material.

Portanto, pode-se dizer que o artigo 3º da Constituição Federal de 1988 constitui um programa de ação para o Estado brasileiro, visando a transformação da realidade social, transformação esta que se dará por meio da criação e execução de políticas públicas. Desta forma, o dispositivo constitucional em questão exige a presença de um Estado ativo e diligente, devendo a administração pública, por meio de seus mais variados órgãos e esferas, atuar em sintonia com os objetivos constitucionais elencados no artigo 3º.

---

<sup>28</sup> BERCOVICI, op. cit., 2003, p. 299

<sup>29</sup> SILVA, José Afonso da. Comentário contextual à constituição. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 46.

<sup>30</sup> Idem

Por conta disso, pode-se inferir, sem que sejam necessários grandes esforços interpretativos, que a Constituição brasileira de 1988, documento jurídico e político que traduz os anseios de transformação da sociedade, reconhece que a realidade que pretende transformar é desigual e marcada pela pobreza e pela marginalidade. Dito de outra forma, pode-se dizer que, no caso brasileiro, está em vigor uma constituição de pretensão transformativa que parte da suposição de que o *status quo* deve ser alterado em função da existência – explicitamente reconhecida – de desigualdades e outras mazelas sociais a ela preexistentes<sup>31</sup>.

De outro lado, o artigo 3º não constitui apenas uma “cláusula transformadora”, mas também uma importante regra a ser levada em consideração quando da análise da constitucionalidade de leis e atos administrativos. A legislação e as políticas públicas devem ser compatíveis com os objetivos do Estado brasileiro previstos no artigo 3º da Lei Fundamental de 1988. Por isso, toda discussão acerca da constitucionalidade da atuação pública deve ser feita à luz do referido dispositivo constitucional. Enfim, verificar a compatibilidade entre a atuação pública e o texto constitucional de 1988 pressupõe que sejam analisados os projetos desenvolvidos à luz do artigo 3º da Carta Magna vigente, especialmente os que se referem à busca pelo desenvolvimento e erradicação da pobreza.

### 3 A SUPERAÇÃO DO SUBDESENVOLVIMENTO

Inicialmente, em uma primeira fase histórica, “[...] desenvolver significava basicamente crescer e, de modo geral, desenvolvidos eram os países que tinham economias industriais robustas, medidas por PIB elevados<sup>32</sup>.” Desenvolvimento era entendido como sinônimo de crescimento econômico. Adotada essa concepção, “[...] fazia sentido crer que a busca do crescimento econômico devesse ser a prioridade de toda política de desenvolvimento bem-intencionada<sup>33</sup>.” Logo, estas teorias do desenvolvimento, “[...] até poucos anos, persistentemente negligenciaram a pobreza e a desigualdade como fatores-chave que diretamente ou indiretamente afetam a performance econômica das nações<sup>34</sup>.”

<sup>31</sup> COUTINHO, Diogo Rosenthal. Direito, desigualdade e desenvolvimento. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 73

<sup>32</sup> Ibidem, 2013, p. 28

<sup>33</sup> Ibidem, 2013, p. 29

<sup>34</sup> COUTINHO, op. cit., 2013, p. 29.

Essa visão de desenvolvimento fundamentalmente identificada com o crescimento, ainda que tenha sido paulatinamente relativizada pela preocupação com os pobres, supunha que ele, uma vez alcançado, beneficiaria toda a sociedade, pois, com a elevação do PIB, os benefícios desse incremento do produto seriam distribuídos por todos os membros e segmentos da sociedade, incluindo os mais pobres. Embora os mecanismos por meio dos quais essa distribuição da riqueza decorrente do crescimento não tenham sido suficientemente explicados, supunha-se, em suma, que o crescimento seria, além de necessário, suficiente para a redução da pobreza<sup>35</sup>.

Esta percepção fez com que a pobreza e a desigualdade fossem ignoradas pelos teóricos como obstáculos ao próprio crescimento e, conseqüentemente, como empecilhos ao desenvolvimento. Posteriormente, novos estudos foram realizados onde se demonstrou que o crescimento, por si só, é nulo em termos distributivos. Sendo assim, “[...] os estudos do desenvolvimento passaram a incorporar um conjunto de métodos e preocupações novos, tal como a definição e mensuração da pobreza, da miséria ou extrema pobreza<sup>36</sup>.” Inicia-se uma nova fase dos estudos sobre desenvolvimento, desta vez incorporando ao debate questões relacionadas à pobreza.

Diogo Coutinho ao tratar do papel desempenhado pelo Banco Mundial neste período ressalta a publicação, no ano de 2001, do denominado *World Development Report*, cujo título é “Lutar Contra a Pobreza”. Neste relatório, o Banco Mundial apresentou metas, e ao debater a relação entre desenvolvimento e pobreza “[...] reconhece que a pobreza é mais que renda ou desenvolvimento humano inadequado; é também vulnerabilidade e falta de voz, poder e representação<sup>37</sup>.” Em razão deste contexto, o Banco Mundial apontou uma estratégia para combater a pobreza estruturada em três frentes: promover oportunidades, estimular a autonomia e aumentar a segurança.

A atuação do Banco Mundial, conforme ressalta Diogo Coutinho, deve ser situada em seu momento histórico, ou seja, as recomendações feitas guardam estreita ligação com a ofensiva neoliberal dos anos 1990. Esta observação é de fundamental importância para a compreensão do papel do Banco Mundial no debate sobre o desenvolvimento e, particularmente, sua relação com o combate à pobreza. Portanto,

---

<sup>35</sup> Idem

<sup>36</sup> Ibidem, p. 2013, p. 31

<sup>37</sup> Ibidem, p. 2013, p. 33

pode-se concluir que neste segundo período de debates sobre o desenvolvimento a questão da pobreza passou a chamar atenção dos teóricos e políticos, porém essa preocupação “[...] limitou-se ao objetivo de mitigação de seus efeitos mais agudos desde a ótica da economia de mercado, lastreada na ideia de eficiência<sup>38</sup>.” Logo, “[...] a dicotomia entre políticas econômicas e políticas sociais (sendo as segundas consideradas residuais) torna-se clara, mas sem que haja maiores preocupações com a integração entre ambas<sup>39</sup>.”

Desse modo, em suma, a pobreza foi entendida como um mal a ser combatido para “moderar” os efeitos de políticas econômicas que assegurem crescimento e eficiência – daí a ideia de que redes de segurança social são medidas paliativas. As causas mais profundas da pobreza, a relação entre pobreza, produtividade e outras variáveis econômicas importantes, assim, como a existência de severas e agudas desigualdades tanto no mundo rico desenvolvido como no mundo pobre subdesenvolvido – o problema do fosso social que separa pequenas elites de grandes contingentes de pobres -, não foram, senão mais adiante, alvo de maior atenção nos estudos do desenvolvimento<sup>40</sup>.

Após esta segunda fase dos estudos acerca do desenvolvimento, há uma nova etapa de pensamento, incorporando-se com maior vigor a noção de pobreza, bem como introduzindo-se a problemática da desigualdade. Ao tratar desta terceira etapa de pensamento, Diogo Coutinho<sup>41</sup> inicialmente ressalta que a noção de pobreza, por si só, “[...] é insuficiente para a compreensão dos debates contemporâneos sobre o desenvolvimento desde uma perspectiva social. Entender o que significa a desigualdade é tão ou mais importante.”

Após diferenciar desigualdade de renda de pobreza, Diogo Coutinho<sup>42</sup> indica haver “[...] distintas possibilidades de cenários envolvendo as interações entre a desigualdade, a pobreza e o crescimento”, sendo que “[...] a redução da pobreza não é necessariamente sinônimo nem causa da redução da desigualdade, nem a redução da desigualdade é, necessariamente, sinônimo ou causa de redução da pobreza<sup>43</sup>.” Por isso, conclui que “[...] em um cenário ideal, a pobreza pode ser reduzida ou mesmo eliminada com uma combinação ‘ótima’ de crescimento, que é

<sup>38</sup> COUTINHO, op. cit., 2013, p. 35

<sup>39</sup> Idem

<sup>40</sup> Ibidem, 2013, p. 36

<sup>41</sup> Ibidem, 2013, p. 37

<sup>42</sup> Ibidem, 2013, p. 39

<sup>43</sup> COUTINHO, op. cit., 2013, p. 39

sempre desejável e necessário, e redistribuição de renda<sup>44</sup>.”

No debate sobre desenvolvimento, especificamente no que diz respeito à América Latina e ao Brasil, o economista Celso Furtado também se mostra uma importante referência, tendo o sociólogo Francisco de Oliveira<sup>45</sup> afirmado que “Furtado converte-se – é forte o termo – em demiurgo do Brasil. Ninguém, nestes anos, pensou o Brasil a não ser em termos furtadianos.” Além do pensamento de Celso Furtado, igualmente se mostram fundamentais as ideias acerca do desenvolvimento formuladas pela Comissão Econômica para América Latina (CEPAL), órgão que teve em seus quadros importantes pensadores, inclusive Celso Furtado e o economista argentino Raúl Prebisch.

Celso Furtado<sup>46</sup> ao tratar das teorias do desenvolvimento e suas peculiaridades afirma que estas “[...] são esquemas explicativos dos processos sociais em que a assimilação de novas técnicas e o conseqüente aumento de produtividade conduzem à melhoria do bem estar de uma população com crescente homogeneização social.” Neste contexto, entende que desenvolvimento é algo além de mero crescimento econômico, tendo ressaltado que “[...] o crescimento da produtividade está longe de ser condição suficiente para que se produza o verdadeiro desenvolvimento, o qual conduz à homogeneização social<sup>47</sup>.” Como se vê, relaciona desenvolvimento está relacionado com homogeneização social, cujo conceito também apresenta em sua obra de forma simples e clara. Esta “[...] não se refere à uniformização dos padrões de vida, e sim a que os membros de uma sociedade satisfazem de forma apropriada as necessidades de alimentação, vestuário, moradia, acesso à educação e ao lazer e a um mínimo de bens culturais<sup>48</sup>.”

A teoria do subdesenvolvimento, por sua vez, “[...] cuida do caso especial de situações em que aumentos de produtividade e assimilação de novas técnicas não conduzem à homogeneização social, ainda que causem a elevação do nível de vida médio da população<sup>49</sup>.” Além de novamente associar desenvolvimento e subdesenvolvimento com homogeneização social, Celso Furtado<sup>50</sup> explica que o “[...] subdesenvolvimento é fruto de um desequilíbrio na assimilação das

---

<sup>44</sup> *Ibidem*, 2013, p. 40

<sup>45</sup> OLIVEIRA, Francisco de. A navegação venturosa. In: OLIVEIRA, Francisco de. (Org.). Os grandes cientistas sociais. São Paulo: Ática, 1983, p. 13

<sup>46</sup> FURTADO, Celso. Brasil: a construção interrompida. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992, p. 39

<sup>47</sup> *Ibidem*, 1992, p. 45

<sup>48</sup> *Ibidem*, 1992, p. 38

<sup>49</sup> *Ibidem*, 1992, p. 40

<sup>50</sup> FURTADO, op. cit., 1992, p. 41.

novas tecnologias produzidas pelo capitalismo industrial, o qual favorece as inovações que incidem diretamente sobre o estilo de vida.” Também afirma ser o subdesenvolvimento “[...] um processo histórico autônomo, e não uma etapa pela qual tenham, necessariamente, passado as economias que já alcançaram grau superior de desenvolvimento<sup>51</sup>.”

Por isso, uma característica do subdesenvolvimento “[...] é existência de um amplo segmento de população privado de qualquer habilitação profissional. Inclusive daquela habilitação sem a qual não se tem acesso a nenhuma outra, que é a alfabetização<sup>52</sup>”. Sendo assim, explica Celso Furtado, “[...] os mecanismos de mercado tendem a agravar essa situação, pois o acesso à habilitação é principalmente estabelecido em função do nível de renda do grupo social<sup>53</sup>.”

Outra característica do subdesenvolvimento “[...] é a exclusão de importantes segmentos da população da atividade política, privados que estão de recursos de poder. Daí a proclividade ao autoritarismo<sup>54</sup>.” Este contexto de ausência de participação “[...] somente se modifica com a emergência de formas alternativas de organização social capazes de ativar os segmentos de população politicamente inertes<sup>55</sup>.”

A superação do subdesenvolvimento “[...] exige que abandonemos muitas ilusões, que exorcizemos os fantasmas de uma modernidade que nos condena a um mimetismo cultural esterilizante<sup>56</sup>.” O debate acerca do desenvolvimento e, especialmente, as análises referentes à superação do subdesenvolvimento, devem evitar meras reproduções de modelos externos, ou seja, o caminho em direção ao verdadeiro desenvolvimento, aquele que conduz à homogeneização social, parte de um importante pressuposto, qual seja, de que “[...] devemos assumir nossa situação histórica e abrir caminho para o futuro a partir do conhecimento de nossa realidade<sup>57</sup>.”

Outro autor importante nos estudos sobre desenvolvimento é Gilberto Bercovici<sup>58</sup>, tendo em suas obras, especialmente em *Desigualdades regionais, Estado e Constituição*, e *Constituição econômica e desenvolvimento*, tratado da

<sup>51</sup> Ibidem, 1992, p. 197

<sup>52</sup> Ibidem, 1992, p. 56

<sup>53</sup> Ibidem, 1992, p. 56

<sup>54</sup> Ibidem, 1992, p. 56

<sup>55</sup> Ibidem, 1992, p. 56

<sup>56</sup> Ibidem, 1992, p. 79

<sup>57</sup> Ibidem, 1992, p. 79

<sup>58</sup> BERCOVICI, op. cit., 2003; 2005

relação entre desenvolvimento, direito e políticas públicas, adotando também como referencial teórico o pensamento de Celso Furtado e da Comissão Econômica para América Latina (CEPAL). Trata-se, desta forma, de um importante intérprete dos pensamentos furtadiano e cepalino na seara jurídica, razão pela qual suas análises também serão elencadas neste trabalho.

De acordo com Gilberto Bercovici<sup>59</sup> a reflexão sobre o desenvolvimento, “[...] na opinião de Celso Furtado, é um ponto de convergência das várias ciências sociais, sendo este caráter interdisciplinar o responsável pela fecundidade dos estudos sobre o tema.” Não obstante o caráter interdisciplinar dos estudos sobre desenvolvimento deve-se priorizar a “[...] dimensão política do que costuma ser apresentado como um problema exclusivamente econômico, entendendo a superação do subdesenvolvimento como um projeto político<sup>60</sup>.”

O enfoque à dimensão política se justifica em razão de serem “[...] as estruturas de poder e a política que explicam a direção, efetividade e intensidade do desenvolvimento<sup>61</sup>.” Gilberto Bercovici<sup>62</sup>, amparado no pensamento de Celso Furtado, leciona que “[...] o desenvolvimento é um fenômeno com dimensão histórica: cada economia enfrenta problemas que lhes são específicos.” Logo, pode-se dizer que “[...] não existem fases de desenvolvimento pelas quais, necessariamente, passam todas as sociedades, seguindo os moldes da industrialização europeia<sup>63</sup>.”

Outra observação importante feita por Gilberto Bercovici diz respeito à relação entre modernização e desenvolvimento. No pensamento furtadiano verifica-se que não há identidade entre estes dois conceitos, sendo a modernização entendida como crescimento sem desenvolvimento, ou seja, aquele que ocorre “[...] sem qualquer transformação nas estruturas econômicas e sociais. Assim, o conceito de desenvolvimento compreende a ideia de crescimento, superando-a<sup>64</sup>.”

No que diz respeito à CEPAL, deve-se destacar que esta entende que “[...] a política de desenvolvimento deve ser fundamentada em uma interpretação autêntica da realidade latino-americana, não podendo se limitar a copiar modelos externos<sup>65</sup>.” Como se vê, tanto a CEPAL quanto Celso Furtado criticam a reprodução de modelos advindos do exterior, bem como defendem que a análise do desenvolvimento e,

---

<sup>59</sup> BERCOVICI, op. cit., 2003, p. 36

<sup>60</sup> Idem

<sup>61</sup> Idem

<sup>62</sup> Ibidem, 2003, p. 37

<sup>63</sup> Idem

<sup>64</sup> Ibidem, 2003, p. 38

<sup>65</sup> BERCOVICI, op. cit., 2003, p. 56

especialmente, a superação do subdesenvolvimento, devem ser feitas mediante interpretação do contexto latino-americano.

Outra contribuição importante da CEPAL é a concepção do sistema centro-periferia, podendo-se dizer que “[...] o centro e a periferia se constituem, historicamente, como resultado da propagação do progresso técnico na economia mundial<sup>66</sup>.” De acordo com o pensamento cepalino, a economia da periferia é especializada e heterogênea, enquanto a economia dos centros é diversificada e homogênea. Ademais, pode-se afirmar que o capitalismo periférico “[...] é fundado na desigualdade, que tem sua origem na apropriação do excedente econômico pelos detentores da maior parte dos meios de produção<sup>67</sup>.”

Gilberto Bercovici<sup>68</sup> ao tratar da superação do subdesenvolvimento na ótica cepalina ressalta que esta superação “requer uma política deliberada e de longo prazo, com decidida intervenção planejadora por parte do Estado.” Contudo, é bom que se diga, o pensamento sobre desenvolvimento produzido pela CEPAL não defendia a eliminação do mercado e da iniciativa privada, muito pelo contrário, a proposta cepalina apresentava um importante “[...] equilíbrio entre Estado e mercado, visando a sua complementaridade. O sistema econômico propugnado pela CEPAL era o de uma economia capitalista de mercado com a presença de um Estado intervencionista forte<sup>69</sup>.” Desta forma, verifica-se que o discurso cepalino reconhecia a importância do Estado na promoção do desenvolvimento, sem desconsiderar o papel do mercado.

Feitas tais considerações a respeito da evolução das teorias sobre desenvolvimento, bem como a importância do pensamento de Celso Furtado e da CEPAL, mostra-se relevante entender de que forma o tema do desenvolvimento foi tratado no processo constituinte que deu origem a Carta Magna de 1988 e, logo em seguida, verificar como este mesmo tema é interpretado pelos constitucionalistas brasileiros.

Júlio Aurélio Vianna Lopes ao estudar o processo de elaboração da Constituição Federal de 1988 afirma que a fragmentação política e ideológica existente na Assembleia Constituinte cedeu lugar, a partir das votações em plenário, a uma evidente polarização entre o agrupamento denominado “Sistematização” e o grupo intitulado “Centrão”, que seria um movimento de reação crítica no que

<sup>66</sup> Idem

<sup>67</sup> Ibidem, 2003, p. 59

<sup>68</sup> Ibidem, 2003, p. 58

<sup>69</sup> Idem

diz respeito, especialmente, aos papéis econômicos atribuídos ao Estado. Sendo assim, esta divisão da Assembleia Nacional Constituinte pautou todo o seu trabalho, “[...] de modo que sua permanência e magnitude tanto impediram que qualquer dos blocos formasse maioria unilateral quanto impôs uma elaboração constitucional consociativa entre ambos<sup>70</sup>.” Contudo, o tema do desenvolvimento, dada a sua importância naquele momento histórico, acabou por cindir a Assembleia Nacional Constituinte, sendo o único dos temas polêmicos no qual o Centrão se rebelou contra o método consociativo, “[...] adotado a partir das votações plenárias e desde o primeiro artigo constitucional, para tentar consagrar uma formulação unilateral, liberalizante e privatizante<sup>71</sup>.”

Esta polarização entre Centrão e Sistematização permaneceu por todo o processo constituinte, sendo o primeiro grupo identificado como um movimento de defesa do mercado, conforme expresso acima. Contudo, o Centrão acabou por ser derrotado por uma atualização do modelo nacional-desenvolvimentista, atualização que se deu por meio de dois importantes aspectos ou eixos: um nacional-desenvolvimentismo cujo Estado aparece como agente indutor da modernização das empresas privadas e um modelo que acabou por acolher os interesses de contribuintes e pequenas empresas<sup>72</sup>.

José Afonso da Silva<sup>73</sup>, por sua vez, ao analisar o tema do desenvolvimento na Constituição de 1988, observa que o termo desenvolvimento nacional na Constituição de 1967 constava como um dos princípios da ordem econômica (artigo 157), e na Constituição de 1969 era um fim a ser realizado pela ordem econômica em conjunto com a justiça social (artigo 160), sendo que agora a expressão desenvolvimento constitui um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, apresentando essas mudanças importância interpretativa.

Nas Constituições anteriores ligava-se à ordem econômica, o que dava uma visão estreita do desenvolvimento como desenvolvimento econômico. Como um dos objetivos fundamentais da República, alarga-se seu sentido para **desenvolvimento nacional** em todas as dimensões. Mas as relações contextuais mostram que o **desenvolvimento econômico e social**, sujeitos a planos nacionais e regionais (art. 21, IX), está na base do desenvolvimento nacional, objeto do

<sup>70</sup> LOPES, Júlio Aurélio Vianna. O amálgama constitucional do desenvolvimento na ordem de 1988. Cadernos do Desenvolvimento, Rio de Janeiro, v. 8, n. 12, p. 285-295, jan./jun. 2013, p. 285

<sup>71</sup> *Ibidem*, p. 2013, p. 286

<sup>72</sup> *Ibidem*, p. 2013, 292

<sup>73</sup> SILVA, op. cit., 2006, p. 47

art. 3º, II. Não se quer um mero crescimento econômico, sem justiça social – pois, faltando esta, o desenvolvimento nada mais é do que simples noção quantitativa, como se deu no regime anterior, que elevou o país à oitava potência econômica do mundo, ao mesmo tempo em que o desenvolvimento social foi mínimo e a miséria se ampliou. Isso é simples crescimento, não desenvolvimento<sup>74</sup>.

Este também é o entendimento de André Ramos Tavares<sup>75</sup> ao afirmar que o desenvolvimento enquanto objetivo fundamental da República Federativa do Brasil “[...] insere-se no contexto econômico da Constituição, embora nele não se esgote, já que o desenvolvimento há de ser buscado igualmente em outras órbitas, como a social, a moral, a política e outras”, bem como o de Eros Roberto Grau<sup>76</sup> ao explicar que a noção de desenvolvimento compreende não apenas crescimento econômico, “[...] mas sobretudo elevação do nível cultural-intelectual, comunitário e um processo, ativo, de mudança social.”

Como se vê, desenvolvimento não deve ser entendido como mero crescimento econômico, entendimento que também está presente na *Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento* (ONU, 1986), editada pela Organização das Nações Unidas no ano de 1986, cujo artigo 1º enuncia ser o direito ao desenvolvimento um direito humano inalienável por meio do qual “[...] toda pessoa e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, para ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados.” Esta mesma *Declaração* ressalta em seu artigo 2º, parágrafo 3º, a importância dos Estados na formulação de políticas em prol do desenvolvimento, políticas estas que devem visar o constante “[...] aprimoramento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos, com base em sua participação ativa, livre e significativa, e no desenvolvimento e na distribuição equitativa dos benefícios daí resultantes.”

Ademais, a *Declaração* afirma, em seu artigo 3º, parágrafo 1º, que “[...] os Estados têm a responsabilidade primária pela criação das condições nacionais e internacionais favoráveis à realização do direito ao desenvolvimento”, bem como assevera, por meio de seu artigo 3º, parágrafo 3º, que “[...] os Estados têm o dever de cooperar uns com os outros para assegurar o desenvolvimento e eliminar os obstáculos ao desenvolvimento.” Por fim, em seu artigo 10º, novamente ressalta

<sup>74</sup> SILVA, op. cit., 2006, p. 47, grifo do autor

<sup>75</sup> TAVARES, André Ramos. Direito constitucional econômico. 2. ed. São Paulo: Método, 2006, p. 134

<sup>76</sup> GRAU, Eros Roberto. Elementos de direito econômico. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1981, p. 54

o papel dos Estados ao afirmar que estes devem assegurar e garantir “[...] o pleno exercício e o fortalecimento progressivo do direito ao desenvolvimento, incluindo a formulação, adoção e implementação de políticas, medidas legislativas e outras, em níveis nacional e internacional.”

O Brasil é signatário da *Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento* da Organização das Nações Unidas (ONU), sendo que a própria Constituição Federal de 1988 enuncia, por meio de seu artigo 5º, parágrafo 2º, que os direitos e garantias previstos em seu texto “[...] não excluem outros decorrentes do regime e princípios por ela adotados, ou dos tratados em que a República Federativa do Brasil seja parte.”. Portanto, o fato do Brasil constar como signatário desta importante *Declaração* ratifica a ideia de que desenvolvimento é algo além de crescimento econômico, sendo entendido também como desenvolvimento social, cultural e político, além de evidenciar a responsabilidade do Estado na promoção de políticas públicas garantidoras de desenvolvimento.

Há de se ressaltar que esta concepção claramente traz uma visão de Estado produtor de políticas públicas que levem adiante o projeto de Constituição ao qual já nos referimos, sobretudo nos seus conteúdos do artigo 3º, principalmente no que diz respeito ao desenvolvimento e à erradicação da pobreza e os desafios de sua implementação no nível local. Deste modo, o debate acerca do desenvolvimento e, especialmente, as análises referentes à superação do subdesenvolvimento, devem evitar meras reproduções de modelos externos, conforme já dito anteriormente. Este conhecimento desvinculado de modelos externos se mostra imprescindível como base para a construção de políticas públicas coerentes com um projeto de desenvolvimento, com níveis cada vez menores de pobreza e de distâncias sociais. É deste modo que desenvolvimento e pobreza se associam na leitura ora adotada e é nele que nos baseamos aqui como referência para o estudo em pauta.

#### **4 A ERRADICAÇÃO DA POBREZA**

Lena Lavinas<sup>77</sup> ao introduzir os debates sobre pobreza afirma que esta deve ser considerada como um fato fundamentalmente urbano, pois tanto na Europa quanto na América Latina, guardadas as devidas proporções temporais, a pobreza

<sup>77</sup> LAVINAS, Lena. Pobreza e exclusão: traduções regionais de duas categorias da prática. *Revista Econômica*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 25-59, 2002, p. 26

surge enquanto questão social concomitantemente ao aparecimento das grandes cidades, em um contexto em que “[...] as condições extremamente precárias das populações recém-chegadas do campo inspiravam preocupação e receio, suscitando intervenções do setor público em prol da instituição de uma nova ordem social.”

Abordamos a pobreza neste artigo como um fato eminentemente urbano, não apenas porque a maioria dos pobres vive, hoje, nas cidades e zonas metropolitanas, mas porque a reprodução da pobreza é mediada pela reprodução do modo urbano das condições de vida, através da dinâmica do mercado de trabalho, da natureza do sistema de proteção social e do pacto de coesão social que é, na verdade, o que estrutura o conjunto de relações e interações entre a sociedade civil, o Estado e o mercado<sup>78</sup>.

Ao ressaltar o caráter urbano da pobreza, Lena Lavinás<sup>79</sup> explica que é justamente esse caráter que faz com que a denominada governabilidade urbana seja desafiada, demandando das instâncias locais “[...] soluções rápidas e efetivas, inscrevendo no território da cidade marcas indelévels das contradições sociais que a reconfiguram e recontextualizam a cada momento.” Sendo assim, a “[...] pobreza é urbana porque cada vez mais as formas de regulação de pobreza são mediadas por compromissos instituídos no processo de construção da cidadania urbana<sup>80</sup>.”

No que diz respeito ao debate sobre pobreza na América Latina, é necessário lembrar que o Estado do Bem-Estar sempre se mostrou um projeto inacabado e portador de graves imperfeições, ao contrário do que ocorreu na Europa. Este Estado do Bem-Estar latino-americano, desta forma, “[...] amputado da sua vocação universalista, salvo algumas exceções, deixou nas mãos dos trabalhadores, a quem foi negada tal condição formal, o enfrentamento da pobreza *per se*<sup>81</sup>.” Por isso, pode-se afirmar que a pobreza “[...] era regulada na esfera privada e as estratégias para combatê-la, estratégias de sobrevivência, uma criação original dos trabalhadores pobres, excluídos e marginalizados, sem direito à cidadania regulada<sup>82</sup>.”

No mesmo contexto latino-americano, a descentralização das políticas sociais, conferindo novas competências aos entes subnacionais, fez com que as cidades se tornassem atores fundamentais em termos de políticas de combate à pobreza, criando-se a expectativa que estas, enquanto consideradas “[...] espaços

<sup>78</sup> Idem

<sup>79</sup> Idem

<sup>80</sup> Ibidem, 2002, p. 26-27

<sup>81</sup> Ibidem, 2002, p. 28

<sup>82</sup> LAVINAS, op. cit., 2002, p. 28

públicos democráticos que se consolidam à medida que se consolida a própria cidadania, mostrem-se capazes de equacionar a questão da pobreza, promovendo equidade, emancipação e integração social<sup>83</sup>.”

Feitas tais considerações iniciais, mostra-se necessária a apresentação da conceituação de pobreza, especialmente pelo fato de “[...] tratar-se de um conceito em construção, cujos pressupostos diferem de acordo com os valores e princípios sociais. Podendo ser, portanto, conceituada de diferentes maneiras, como é observado na literatura<sup>84</sup>.”

Uma primeira concepção, construída dando-se ênfase ao viés econômico, conceitua pobreza como falta de renda ou pouca renda<sup>85</sup>. Desta interpretação é que surgem os conceitos de pobreza absoluta e pobreza relativa. O primeiro conceito guarda relação “[...] ao não atendimento das necessidades vinculadas ao mínimo vital, isto é, aos fatores necessários à sobrevivência física<sup>86</sup>.” Já a denominada pobreza relativa pode ser definida como “[...] precisões a serem satisfeitas em função do modo de vida predominante na sociedade em questão, ou seja, trata-se de um conjunto de indivíduos relativamente pobres em sociedades que já garantiram o mínimo vital para todos<sup>87</sup>.”

A pobreza absoluta se distingue da pobreza relativa, que é um conceito dependente do contexto social, não sendo, por conta disso, apenas quantitativo. A pobreza relativa não se define por meio do traçado discricionário de uma linha, mas sim pelo cálculo da porcentagem de pobres que vive com menos renda que determinada referência de comparação – a renda média da população, por exemplo. Trata-se, em outras palavras, de definir a pobreza não a partir de um referencial fixo e sim como uma medida de distância da renda dos mais pobres em relação à renda dos mais ricos ou da média da população. Por essa razão a pobreza relativa é também considerada uma medida de desigualdade<sup>88</sup>.

Outra duas abordagens da pobreza se mostram possíveis, concepções fundamentadas nas teorias das necessidades básicas e das capacitações, ambas incorporando ao debate da pobreza outras dimensões além da econômica. A primeira abordagem, baseada na questão das necessidades básicas, “[...] determina que uma

---

<sup>83</sup> Idem

<sup>84</sup> AZEVEDO, Darana Carvalho de; BURLANDY, Luciene. Política de combate à pobreza no Brasil, concepções e estratégias. *Revista Katálysis*, Florianópolis, v. 13, n. 2, p. 201-209, jul./dez. 2010, p. 202

<sup>85</sup> LAVINAS, 2002; AZEVEDO; BURLANDY, 2010; COUTINHO, 2013

<sup>86</sup> AZEVEDO; BURLANDY, op. cit., 2010, p. 202.

<sup>87</sup> Idem

<sup>88</sup> COUTINHO, op. cit., 2013, p. 37

pessoa seja pobre se ela não consegue ter acesso a uma gama de bens primários que atenda às necessidades humanas elementares<sup>89</sup>.” Esta abordagem ao introduzir a categoria das necessidades básicas, faz com que a “[...] problematização da pobreza enquanto questão social se constrói, progressivamente, em torno à definição do que são necessidades<sup>90</sup>.”

Adotar esta abordagem é ir além daquelas baseadas nas demandas alimentares, incorporando outras necessidades humanas, tais como educação, saneamento básico, habitação, etc. É abandonar a renda como indicador-chave. É estabelecer objetivo e medir resultados para a sociedade, sem delimitação de uma subpopulação pobre, visando desenvolver instrumentos de análise que permitam estabelecer comparações entre países e monitorar o desenvolvimento dos mesmos. É, também, dar ênfase ao caráter multidimensional da pobreza e ao reconhecimento da inter-relação entre as diversas carências<sup>91</sup>.

A abordagem das capacitações, por sua vez, considera a pobreza como privação decorrente de insuficiência de renda, “[...] mas acredita que apenas esse enfoque não dá conta de um grande número de realizações humanas, tornando a teoria muito distante da realidade<sup>92</sup>.” O nome de maior expressão nesta abordagem é o do indiano Amartya Sen. Trata-se de uma concepção de pobreza que “[...] corrobora a compreensão de que tão importante quanto ter suas necessidades básicas atendidas é dispor de condições que permitam obter a satisfação de tais necessidades<sup>93</sup>.”

Partindo desse pressuposto, Sen (1992) contesta a abordagem da insuficiência de renda (consumada na adoção de linhas de pobreza), preferindo a ela a da inadequação, já que o montante ou patamar em questão vai forçosamente variar em função das características pessoais e de outras circunstâncias, tais como o ciclo de vida ou a conjuntura econômica, etc. Ao invés de se deter sobre o orçamento monetário disponível, Sen valoriza o conjunto de funcionamentos e capacidades ao alcance de cada indivíduo, conjunto esse que lhe permite escolher livremente o modo de vida de sua preferência<sup>94</sup>.

Trata-se de uma abordagem complexa e multidimensional da pobreza<sup>95</sup> que “[...] deixa de ser um estado de ausência de bem-estar para ser interpretada como

<sup>89</sup> AZEVEDO; BURLANDY, op. cit., 2010, p. 203

<sup>90</sup> LAVINAS, op. cit., 2002, p. 30

<sup>91</sup> AZEVEDO; BURLANDY, op. cit., 2010, p. 203

<sup>92</sup> Idem

<sup>93</sup> LAVINAS, op. cit., 2002, p. 31

<sup>94</sup> LAVINAS, op. cit., 2002, p. 31

<sup>95</sup> AZEVEDO; BURLANDY, op. cit., 2010.

destituição de habilidades e meios de agir de modo a alcançar esse estado de bem-estar<sup>96</sup>.” Por isso, na concepção de Amartya Sen, “[...] a pobreza é entendida como falta de capacidades (*capabilities*) básicas – ou a capacidade de auto-alavancagem – para alcançar níveis minimamente aceitáveis de qualidade de vida”, fazendo com que “[...] o foco do estudo da pobreza volta-se, assim, na perspectiva de Sen, para sua gênese e formas de manifestação dominantes, tendo como pano de fundo a dimensão emancipatória desses processos<sup>97</sup>.”

Por ser complexa e multidimensional, esta interpretação da pobreza suscita questionamentos referentes a alguns pressupostos importantes que devem pautar a formulação de estratégias de combate à pobreza. O primeiro deles é a importância de um profundo conhecimento dos contextos locais, considerando que os determinantes da pobreza podem ser muito distintos, especialmente em países como o Brasil. Outra questão é a necessidade de uma abordagem integral do problema, ou seja, ações que afetem as múltiplas dimensões da pobreza e que sejam integradas e convergentes nos seus usuários potenciais, de forma a se adequarem às suas necessidades. Com efeito, essa abordagem indica a necessidade da conjugação de diferentes tipos de ações e sua integração a uma política que considere intervenções de curto, médio e longo prazo<sup>98</sup>.

O fato é que na América Latina o conceito de pobreza não se mostra inequívoco, “[...] estando muitas vezes associado a várias outras categorias como exclusão, marginalidade, desigualdade, vulnerabilidade, estado de risco<sup>99</sup>.” De qualquer forma, apesar das diversas interpretações, pode-se dizer que o principal motivo da existência da pobreza na América Latina “[...] é a desigualdade e o contexto institucional no qual ela se reproduz, que jamais legitimou o direito dos pobres de integrarem a sociedade do bem-estar, da produção da riqueza e do consumo<sup>100</sup>.” No Brasil, especificamente, a pobreza se agravou como resultado de um desenvolvimento concentrador da riqueza socialmente produzida e dos espaços territoriais, “[...] representados pelos grandes latifúndios no meio rural, e pela especulação imobiliária no meio urbano. Tem raízes na formação sócio-histórica e econômica da sociedade brasileira<sup>101</sup>.”

---

<sup>96</sup> LAVINAS, op. cit., 2002, p. 32

<sup>97</sup> Idem

<sup>98</sup> AZEVEDO; BURLANDY, op. cit., 2010, p. 204

<sup>99</sup> LAVINAS, op. cit., 2002, p. 50

<sup>100</sup> LAVINAS, op. cit., 2002, p. 51

<sup>101</sup> SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 157

O corte neoliberal das políticas de ajuste e estabilização macroeconômica, que passam a predominar a partir da década passada, só fizeram agravar a intensidade da pobreza, pois restringiram e tornaram ainda mais instável o acesso a empregos e ocupações melhor remunerados e menos precários, além de reduzir o gasto público, acentuar sua regressividade e acabar por comprometer o que havia de relativamente universal em alguns países da América Latina, como educação e saúde. Essa dinâmica geral de exclusão social por favorecer o esgarçamento das redes de sociabilidade e de capital social aumentando a desproteção e o risco. Cabe registrar aliás que, de modo geral, não há definições de pobreza na América Latina elaboradas a partir da identificação das clientelas das políticas sociais, sem dúvida porque o escopo dos programas assistenciais é restrito, sua cobertura, pequena e sua eficácia, irrisória, o impacto redistributivo do gasto social tendo sido historicamente próximo do zero na maior parte do continente. A pobreza transborda, e de muito, o quadro institucional erigido para dirimi-la e combatê-la<sup>102</sup>.

Como se vê, pobreza deve ser entendida enquanto problema multidimensional, ou seja, interpretada como fato social que vai além de aspectos econômicos tais como falta ou insuficiência de renda. A adoção deste entendimento traz uma consequência importante, qual seja, analisar a pobreza como problema multidimensional é considerar “[...] que serviços desmercantilizados como escola, creche, esgoto sanitário, água encanada, saúde são dimensões intrínsecas e primordiais de uma política de combate à pobreza<sup>103</sup>.” Assim, a análise de determinada política pública de combate à pobreza deve ser feita articulando-a com outras políticas, pois “[...] se a compreensão da pobreza que baliza as políticas públicas for multidimensional, é fundamental que ações destinadas a enfrentá-la afetem seus múltiplos determinantes econômicos, sociais, culturais, entre outros<sup>104</sup>.”

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As linhas acima demonstraram que a Constituição Federal de 1988 possui nítido caráter dirigente, ou seja, trata-se de importante documento que apresenta fins e objetivos para o Estado e sociedade. Os objetivos estão presentes no artigo 3º do texto constitucional, destacando-se os referentes à superação do subdesenvolvimento e erradicação da pobreza. Discutir constitucionalidade de políticas públicas nessa

<sup>102</sup> LAVINAS, op. cit., 2002, p. 51

<sup>103</sup> AZEVEDO; BURLANDY, op. cit., 2010, p. 206

<sup>104</sup> AZEVEDO; BURLANDY, op. cit., 2010, p. 205

perspectiva traduz a ideia que as políticas públicas devem guardar compatibilidade com os objetivos constitucionais do artigo 3º, notadamente, a superação do subdesenvolvimento e erradicação da pobreza. Assim, políticas públicas que não visem a superação do subdesenvolvimento e a erradicação da pobreza devem ser consideradas inconstitucionais em razão de vício material (inconstitucionalidade material, de conteúdo).

O trabalho também realizou uma sucinta revisão bibliográfica em relação aos termos desenvolvimento e pobreza. Restou consignado que desenvolvimento deve ser entendido como algo além de mero crescimento econômico e pobreza não se resume a ausência ou pouca renda. Nesse contexto, desenvolvimento e pobreza são termos multidimensionais que exigem da administração políticas públicas multifacetadas que não se restrinjam aos aspectos econômicos. Somente dessa forma é que as políticas públicas no Brasil serão consideradas constitucionais, caso contribuam para a concretização dos objetivos previstos no artigo 3º, especialmente, a superação do subdesenvolvimento e a erradicação da pobreza.

## REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Darana Carvalho de; BURLANDY, Luciene. Política de combate à pobreza no Brasil, concepções e estratégias. **Revista Katálisis**, Florianópolis, v. 13, n. 2, p. 201-209, jul./dez. 2010.

BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da constituição brasileira**. 8. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BERCOVICI, Gilberto. A problemática da constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, n. 142, p. 35-51, abr./jun. 1999.

BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BERCOVICI, Gilberto. Constituição e política: uma relação difícil. **Lua Nova**, São Paulo, n. 61, p. 5-24, 2004.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**. São Paulo:

Malheiros, 2005.

BERNARDI, Renato; PIEROBON, Flávio. A Constituição do Estado e da sociedade: uma análise da força normativa da constituição brasileira de 1988. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 9, n. 1, p. 55-72, jan./abr. 2014.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**: por um Direito Constitucional de luta e resistência – por uma Nova Hermenêutica – por uma repolitização da legitimidade. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador**: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. 2. ed. Coimbra: Coimbra, 2001.

COUTINHO, Diogo Rosenthal. **Direito, desigualdade e desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

FRANÇA, Phillip Gil. Objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil e escolhas públicas: perspectivas de caminhos constitucionais de concretização do desenvolvimento intersubjetivo. **Revista do Instituto de Direito Brasileiro**, Lisboa, ano 2, p. 9407-9419, 2013.

FURTADO, Celso. **Brasil: a construção interrompida**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

GRAU, Eros Roberto. **Elementos de direito econômico**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1981.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

GRAU, Eros Roberto. Canotilho, Constituição Dirigente e vinculação do legislador, 2ª edição: resenha de um prefácio. In: COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda (Org.). **Canotilho e a constituição dirigente**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

LAVINAS, Lena. Pobreza e exclusão: traduções regionais de duas categorias da prática. **Revista Econômica**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 25-59, 2002.

LERCHE, Peter. **Übermass und Verfassungrecht**: Zur Bindung des Gesetzgebers an die Grundsätze der Verhältnismässigkeit und der Eforderlichkeit. 2. ed. Golbach: Keip Verlag, 1999.

LOPES, Júlio Aurélio Vianna. O amálgama constitucional do desenvolvimento na ordem de 1988. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 12, p. 285-295, jan./jun. 2013.

MOREIRA, Nelson Camatta. Constituição dirigente no Brasil: em busca das promessas descumpridas. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, Vitória, n. 3, p. 87-128, jul./dez. 2008.

OLIVEIRA, Fábio Corrêa Souza. **Morte e vida da constituição dirigente**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

OLIVEIRA, Francisco de. A navegação venturosa. In: OLIVEIRA, Francisco de. (Org.). **Os grandes cientistas sociais**. São Paulo: Ática, 1983.

ONU. Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento. Nova Iorque, 1986. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-ao-Desenvolvimento/declaracao-sobre-o-direito-ao-desenvolvimento.html>>. Acesso em: 03 ago. 2015.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à constituição**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Pobreza, desigualdade e políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 13, n. 2, p. 155-163, jul./dez. 2010.

STRECK, Lênio Luiz. **Jurisdição constitucional e hermenêutica: uma nova crítica do Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

TAVARES, André Ramos. **Direito constitucional econômico**. 2. ed. São Paulo: Método, 2006.

*Recebido em: 14 de fevereiro de 2016*

*Aceito em: 01 de agosto de 2016*