

A efetividade das normas constitucionais (as normas programáticas e a crise constitucional)

Marcos André Couto Santos

“Não há, numa Constituição, cláusulas a que se deva atribuir meramente o valor moral de conselhos, avisos ou lições. Todas têm a força imperativa de regras.”

(Rui Barbosa, 1933, p.489)

Sumário

1. Justificativa. 2. Os planos de concretização e o Direito Constitucional. 2.1. Plano sintático. 2.2. Plano semântico. 2.3. Plano pragmático. 3. Uma tipologia das normas constitucionais – as normas programáticas: uma interpretação crítica. 3.1. Críticas às normas programáticas. 3.2. A reação às críticas formuladas. 4. A efetividade das normas e a crise constitucional: sua superação. 5. Conclusão.

1. Justificativa

O tema a ser exposto diz respeito ao problema da efetividade das normas constitucionais. Efetividade, em sentido amplo, significa capacidade que uma norma jurídica tem para produzir seus efeitos. A efetividade pode ser dividida em efetividade jurídica e efetividade social.

A efetividade jurídica ocorre quando a norma jurídica tem nos limites objetivos todos os seus elementos: hipótese, disposição, sanção, podendo assim produzir efeitos desde logo no mundo dos fatos, seja quando é respeitada ou quando é violada, ensejando a aplicação de uma sanção.

Já a efetividade social de uma norma ocorre quando a mesma é respeitada por boa

Marcos André Couto Santos é Procurador Autárquico do INSS e Mestrando em Direito Público pela UFPE.

parte da sociedade, existindo assim um reconhecimento do Direito por parte desta e um amplo cumprimento dos preceitos normativos.

Luís Roberto Barroso, em breve síntese, afirma que

“a efetividade significa, portanto, a realização do Direito, o desempenho concreto de sua função social. Ela representa a materialização dos fatos, dos preceitos legais e simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o dever-ser normativo e o ser da realidade social.” (Barroso, 1993, p. 79).

No presente trabalho, iremos atestar como se plasma essa efetividade no âmbito das normas constitucionais, analisando os diversos níveis de concretização normativa dentro de uma visão semiótica nos planos sintático, semântico e pragmático.

Também, observaremos topicamente as diversas espécies de normas constitucionais e seus graus de efetividade, estudando principalmente as normas programáticas por terem baixo grau de efetividade, observando como essas regras jurídicas se posicionam dentro da crise do constitucionalismo contemporâneo.

Por último, mostraremos que as normas programáticas produzem efeitos específicos, estando inseridas no movimento de evolução do constitucionalismo dentro de uma interpretação crítica do Direito Constitucional com a criação de um novo patamar de relacionamento Estado-Sociedade para a implementação dos objetivos estatais democráticos e de uma verdadeira cidadania. Enfim, a importância deste trabalho reside exatamente numa abordagem crítica da *efetividade das normas constitucionais* e, em especial, das normas programáticas dentro da Constituição.

2. Os planos de concretização e o Direito Constitucional

A Constituição, como sistema de normas e princípios, que regula e institucionaliza juridicamente o fenômeno político, almeja,

como qualquer regra de Direito, a sua realização (concretização) no mundo dos fatos.

O Direito Constitucional e o seu objeto – a Constituição – existem para se efetivarem. A efetivação da Constituição ocorre quando os valores descritos na norma correspondem aos anseios populares, existindo um empenho dos governantes e da população em respeitar e em concretizar os dispositivos constitucionais.

Nesse sentido, na lição de Maria Helena Diniz (cf. Diniz, 1992), existem três planos de concretização da norma jurídica e da norma constitucional, em especial, para que se consiga atingir a efetividade plena das regras de direito:

2.1. Plano sintático

A norma jurídica, para se realizar no mundo do ser, deve ter uma estrutura lógica completa com a descrição detalhada da hipótese, disposição e a respectiva sanção em caso de descumprimento.

No âmbito constitucional, não se deve ser tão ortodoxo, podendo a sanção ser inferida dos princípios e da interpretação sistêmica da Constituição (cf. Dantas, 1994b), como é o caso da declaração de inconstitucionalidade de uma lei que despreze dispositivos constitucionais. Um exemplo: uma lei ordinária que cerceie a autonomia do município está agredindo o princípio constitucional do federalismo no Brasil e deve ser expurgada do sistema jurídico por vício de inconstitucionalidade.

O importante nesse plano sintático de concretização é que haja uma harmonia interna entre os diversos subsistemas constitucionais (político, fiscal, social, econômico), que, integrados e harmonizados, preservarão a conexão *norma isolada – sistema normativo*, permitindo a aplicação coerente das sanções constitucionais na órbita jurídica (cf. Bobbio, 1991).

2.2. Plano semântico

Além de necessitar de uma estrutura lógica completa, a norma jurídica, para se efetivar, deve refletir valores que estejam em

consonância com os anseios da sociedade, sendo essencial haver uma sintonia entre o disposto no plano ideal/normativo, do *dever ser*, e o que está presente nas ruas e no dia-a-dia do cidadão no plano da realidade, do *ser*.

Essa conexão do valor normativo com a vontade social é deveras importante para a efetividade dos dispositivos constitucionais. Se houver uma dissociação entre o plexo valorativo disposto na Carta Magna e a vontade popular, não é a Constituição um texto dotado de legitimidade, nem o Estado se constituirá um ente democrático, porque não reflete o verdadeiro poder constituinte que tem sua titularidade no povo de uma nação.

A dissociação valor normativo – realidade social faz das normas meras peças retóricas que refletirão apenas uma imposição de preceitos e estigmas, fruto de um regime autoritário. As normas constitucionais, assim, não terão efetividade social, sendo apenas respeitadas com base em ameaças e mediante a utilização da máquina repressiva de um Estado totalitário.

Em suma, a Constituição deve, para se efetivar, estabelecer valores que correspondam aos anseios populares com base em análises históricas, plasmadas num poder constituinte legítimo e soberano. A conexão *norma – valores sociais* deve ser íntima com fins de cumprir a etapa semântica de concretização.

2.3. Plano Pragmático

Para que se complete a concretização de uma norma jurídica e ocorra a sua plena efetividade, deve haver, além da conexão *norma – sistema; norma – valores sociais*, o necessário empenho de governantes/elites e da população em respeitar o ordenamento jurídico e fazer valer os princípios retores da ordem normativa.

Isso significa que, para a Constituição e suas normas ganharem realmente efetividade social, é vital que a população conheça a Constituição e lute pelos direitos dispostos na Carta Fundamental, forçando os gover-

nantes a atuarem positivamente na consecução dos objetivos públicos constitucionalmente delimitados.

Deve haver, assim, uma conexão clara entre as *normas* e os *fatos sociais*, sempre num esforço e mobilização da comunidade para que a sociedade organizada e o Governo trabalhem em benefício da efetivação de programas e objetivos constitucionais.

Sem dúvida alguma, esse é o plano de mais difícil concretização da norma constitucional, já que é o ponto em que fica mais evidente a interpenetração do *político* com o *jurídico*.

Há a necessidade da influência e pressão popular para o respeito de certas disposições que não trazem uma estrutura sintática completa ou não refletem semanticamente os valores de toda a comunidade. É o caso das conhecidas normas programáticas. Citamos, como exemplo, a norma estatuidora do salário-mínimo, que determina servir a remuneração mínima para o atendimento de todas as necessidades sociais do cidadão, como prevê o artigo 7º, inciso VIII, da Constituição Federal brasileira de 1988. Essa norma não se concretiza no plano pragmático por falta de empenho das elites e de uma pressão social mais ampla. É um mero programa constitucional, que infelizmente não tem efetividade.

Pode-se, enfim, afirmar que uma norma ordinária ou constitucional se concretiza quando:

- tem seus elementos completos ou integrados sistemicamente em sua estrutura lógica (eficácia jurídica);

- os valores que estão plasmados na norma correspondem ao plexo axiológico médio da comunidade (eficácia jurídico-social);

- há um empenho e esforço natural de governantes e governados no cumprimento das leis e preceitos normativos (eficácia social).

Em breve síntese, para que ocorra a efetividade jurídica e social das normas constitucionais, é indispensável que a

Constituição seja interpretada sistematicamente (*plano sintático*), que os valores estabelecidos nas normas estejam em consonância com a história e os anseios da coletividade (*Plano Semântico*) e que haja uma pressão popular permanente para que as elites políticas e econômicas cumpram o disposto na Constituição e efetivem os preceitos, princípios e valores lá previstos (*Plano Pragmático*), evitando-se, na medida do possível, a mal-afamada frustração e crise constitucional.

3. Uma tipologia das normas constitucionais – as normas programáticas: uma interpretação crítica

A Constituição, na visão de Luís Roberto Barroso (Barroso, 1993, p. 281), é composta de três categorias de normas:

- a) normas constitucionais de organização;
- b) normas constitucionais definidoras de direitos;
- c) normas constitucionais programáticas;

As *normas de organização* disciplinam a estrutura básica do Estado, determinando a forma de Estado, forma de governo, regime político, divisão de competências, separação de poderes. Essas normas têm, na sua maioria, efetividade plena e imediata, pois apenas definem o arcabouço do Estado em seu aspecto burocrático e estático.

Por sua vez, as *normas definidoras de direitos* estabelecem aqueles direitos fundamentais no aspecto civil, político e socioeconômico que a Constituição defere à população. Os direitos civis e políticos, como o direito de liberdade, igualdade e o de votar e ser votado, correspondem a um não-fazer do Estado. Isto é, o Estado, ao permitir a participação popular na vida política e ao não invadir a sua intimidade e liberdade, estará dando cumprimento aos direitos individuais de 1ª geração. A obrigação do Estado em relação a esses direitos implica um *non facere*, sendo esses preceitos atualmente de aplicação direta e imediata.

O problema reside nas normas constitucionais definidoras dos direitos sociais, direitos individuais de 2ª e 3ª geração. Esses necessitam, para a concretização de seus valores e sua efetividade, tanto semântica como pragmaticamente, de uma atuação positiva do ente governamental.

Assim, o direito a educação para todos implica um atuar positivo do Estado na criação de específicas políticas públicas de cunho social para a concretização do direito constitucionalmente assegurado.

No caso da educação e saúde, por exemplo, já há na Constituição brasileira dispositivos específicos que vinculam recursos e geram direitos subjetivos à população para cobrar do Governo uma atuação positiva nesses setores sociais com a criação de políticas públicas setoriais. Possuem, assim, alguns desses direitos sociais uma eficácia plena e imediata ou, ao menos, uma efetividade plena e contida (cf. Silva, 1982).

Há, entretanto, outros direitos sociais, como o direito ao lazer, que são carentes de uma complementação sintática, não passando de meras intenções do constituinte para implementação no futuro. São as chamadas normas-programas ou normas constitucionais programáticas.

As normas programáticas são as disposições que indicam os fins sociais a serem atingidos pelo Estado com a melhoria das condições econômicas, sociais e políticas da população, tendo em vista a concretização e o cumprimento dos objetivos fundamentais previstos na Constituição. São normas vagas, de grande densidade semântica, mas com baixa efetividade social e jurídica, não gerando, em sentido estrito, direitos subjetivos públicos para a população.

Essas normas programáticas acabam tendo baixo grau de densificação normativa, dizendo respeito a planos e diretrizes futuras a serem implementados pelos governantes. Pontes de Miranda mesmo afirma que as normas programáticas são

“aquelas em que o legislador, constituinte ou não, em vez de editar regra

jurídica de aplicação concreta, apenas traça linhas diretoras, pelas quais se hão de orientar os poderes públicos. A legislação, a execução e a própria justiça ficam sujeitas a esses ditames, que são programas dados à sua função” (Pontes de Miranda, 1969, p. 126-127).

3.1. Críticas às normas programáticas

Várias são as críticas às normas programáticas, diz-se que as mesmas não têm eficácia imediata e são destituídas de imperatividade – nota comum às normas jurídicas em geral –, não passando de meros planos/programas que serão realizados com a evolução do Estado. Seriam normas que não vinculariam, não estabelecendo princípios específicos, nem tampouco fundando institutos ou determinando com clareza as bases das relações jurídicas que acolhem.

As críticas expressas acima se resumem em três aspectos básicos: a) as normas programáticas têm por conteúdo princípios abstratos e na maioria implícitos; b) as normas enunciam programas políticos não vinculantes; c) as normas estampam regras genéricas, vagas e abstratas que acabam por escapar de uma aplicação positiva (Bonavides, 1993, p. 220).

Há também a observação de que, sendo positivadas certas normas com caráter meramente programático, estar-se-ia desestimulando a luta social por esses direitos que já aparecem dispostos na Constituição, mas sem força de realização efetiva. É o que lembra Eros Roberto Grau:

“Assim, penso possamos afirmar que a construção que nos conduz à visualização das normas como tais – programáticas – no texto constitucional tem caráter reacionário. Nelas se erige não apenas um obstáculo à funcionalidade do Direito, mas, sobretudo, ao poder de reivindicação das forças sociais. O que teria a sociedade civil a reivindicar já está

contemplado na Constituição. Não se dando conta, no entanto, da inocuidade da contemplação desses ‘direitos sem garantias’, a sociedade civil acomoda-se, alentada e entorpecida pela perspectiva de que esses mesmos direitos ‘um dia venham a ser realizados’” (BASTOS, 1994, p. 126) (grifo nosso).

Outro aspecto negativo das normas programáticas que tem grande carga axiológica, mas baixo grau de concreção, é que a efetividade dessas normas depende de fatores eminentemente políticos. Tal fato é citado por Celso Ribeiro Bastos: as normas programáticas

“são extremamente generosas quanto às dimensões do direito que disciplinam e, por outro lado, são muito avaras nos efeitos que imediatamente produzem. A sua gradativa implementação, que é o que no fundo se almeja, fica sempre na dependência de resolver-se um problema prévio e fundamental: quem é que vai decidir sobre a velocidade dessa implementação? Pela vagueza do Texto Constitucional, essa questão fica subordinada a uma decisão política. Trata-se, portanto, de matéria insuficientemente juridicizada. O direito dela cuidou, sim, mas sem evitar que ficasse aberta uma porta para o critério político” (Bastos, 1994, p. 130) (grifo nosso).

As críticas esposadas às normas programáticas e principalmente à sua falta de eficácia social acabaram por gerar a idéia da existência, na Constituição, de normas sem aplicação que passaram a receber denominações mezinhas como: mero programa, proclamações, admoestações morais, declarações bem intencionadas, manifestos, sentenças políticas, aforismos políticos, boas intenções, todas com o propósito de recusar eficácia e aplicabilidade àquelas proposições cuja presença no texto básico parecia servir unicamente para emprestar colorido doutrinário às Constituições.

As duas conseqüências mais perversas, na nossa opinião, da falta de efetividade jurídico-social das normas programáticas acabam sendo que: 1) juristas de araque e governantes com tendências despóticas podem alegar a falta de efetividade das normas programáticas e evadir-se do cumprimento de diversas regras e princípios constitucionais; 2) ocorre um sentimento de frustração constitucional entre a comunidade, passando a haver um divórcio latente do mundo normativo (*sollen*) do mundo real (*sein*). Essa frustração pela não implementação e realização dos objetivos constitucionais, e a não aplicação de diversos direitos sociais e econômicos levam a população a descreer na ordem jurídica e não respeitar a Constituição como lei fundamental do Estado.

3.2. A reação às críticas formuladas

Em reação a essas críticas sobre a falta de efetividade das normas programáticas, vêm as teorias e argumentos de autores da excelência de Jorge Miranda, J.J. Gomes Canotilho, Crisafulli e Luís Roberto Barroso.

Afirmam que todas as normas são dotadas de eficácia vinculativa imediata dentro de uma análise sistêmica da Constituição, repelindo-se a identificação das normas programáticas como mera intenção futura, simples programas ou mera exortação moral. Sustentam os autores que as normas programáticas têm eficácia vinculante e imediata, pois toda norma constitucional é sempre obrigatória, pois deriva do Poder Constituinte, sendo dotada de supralegalidade, e todas apontam no ápice do ordenamento jurídico a que as demais normas devem respeito.

Raul Machado Horta lembra que “a aplicabilidade imediata da norma programática, que a doutrina contemporânea proclama, é questão diversa da exigibilidade por si mesma da norma constitucional” (Horta, 1995, p. 223-224). Afirma ainda o autor, no lastro de Jorge Miranda, que as

normas programáticas exigem uma lei que as regulamente, mas também necessitam de providências administrativas e operações materiais para que sejam capazes de atingir as estruturas econômicas, sociais e culturais subjacentes à Constituição.

Nesse aspecto, a eficácia dessas normas programáticas é deveras complexa, por não apenas exigir a atuação efetiva do legislador, mas por depender de políticas públicas a serem desenvolvidas pelo Governo com a fiscalização, orientação e pressão populares. O caminho para a concretização dessas normas é penoso, fruto de lutas e conquistas sociais.

Lembra Luís Roberto Barroso que

“a visão crítica que muitos autores mantêm em relação às normas programáticas é, por certo, influenciada pelo que elas representavam antes da ruptura com a doutrina clássica, em que figuravam como enunciados políticos, meras exortações morais, destituídas de eficácia jurídica. Modernamente, a elas é reconhecido valor jurídico idêntico ao dos restantes preceitos da Constituição, como cláusulas vinculativas, contribuindo para o sistema através dos princípios, dos fins e dos valores que incorporam. Sua dimensão prospectiva, ressalta Jorge Miranda, é também uma dimensão de ordenamento jurídico, pelo menos no Estado Social” (Barroso, 1993, p. 111).

Segundo a doutrina contemporânea, as normas programáticas produzem efeitos específicos, o que lhes garante certo grau de imperatividade e efetividade, quais sejam:

a- as normas programáticas têm uma eficácia muito forte ao vincular o legislador e o governante a certas diretrizes quando da elaboração de normas jurídicas e na execução de políticas públicas. Logo, se houver uma contradição entre a atuação concreta do Poder Executivo ou do Poder Legislativo com os ideários das normas constitucionais programáticas, os dispositivos

legais ou administrativos produzidos serão inconstitucionais, devendo ser expurgados do sistema;

b- as normas programáticas, como nenhum outro dispositivo, refletem o “Espírito da Constituição Social”, demonstrando os anseios populares e devendo servir como bandeira de luta em prol das transformações sociais;

c- estas normas-programas, mediante uma interpretação realística e evolutiva do Direito Constitucional, deverão ganhar mais densidade sintática rumo a uma concretização efetiva por meio da utilização mais constante de certos instrumentos normativos como o mandado de injunção e a ação de inconstitucionalidade por omissão, além de outros presentes no Direito Estrangeiro.

Entretanto, é necessário ressaltar que atualmente as normas programáticas não fazem nascer direitos subjetivos públicos para os jurisdicionados, tendo apenas o efeito negativo de exigir que o Poder Público se abstenha da prática de atos que atentem contra os ditames desses programas normativos.

Em síntese e com brilhantismo peculiar, Luís Roberto Barroso traz objetivamente os efeitos que geram as normas programáticas, atestando a sua efetividade/concretização. Os efeitos imediatos dessas normas são: “a) revogam os atos normativos anteriores que disponham em sentido colidente com o princípio que substanciam; b) carregam um juízo de inconstitucionalidade para os atos normativos editados posteriormente, se com elas incompatíveis”. Quanto ao ângulo subjetivo, as normas programáticas conferem ao jurisdicionado direito a:

“a) opor-se judicialmente ao cumprimento de regras ou à sujeição a atos que o atinjam, se forem contrários ao sentido do preceptivo constitucional; b) obter, nas prestações jurisdicionais, interpretação e decisão orientadas no mesmo sentido e direção apontados por essas normas, sempre que estejam em

pauta os interesses constitucionais por elas protegidos” (Barroso, 1993, p. 113).

4. *A efetividade das normas e a crise constitucional: sua superação*

Depois de analisados os planos de concretização normativa, os tipos de normas constitucionais e seus efeitos, com atenção especial às normas programáticas, almejamos agora tecer breves considerações históricas para atestar que as críticas e a relativa falta de efetividade de certas normas constitucionais são fruto de um momento de transição do constitucionalismo, que caminha para modificações profundas principalmente no patamar do relacionamento sociedade-estado.

Neste item, observaremos a crise vivida pelo constitucionalismo e as necessárias mudanças que o Direito Constitucional deve sofrer para que suas normas e princípios sejam respeitados e realmente efetivados tanto jurídica como socialmente.

O movimento constitucionalista moderno surgiu no século XVIII quando do advento da Revolução Francesa e da Independência das 13 Colônias Britânicas na América do Norte.

Nesse momento histórico, apoiado na doutrina do liberalismo, o Poder Público – Estado – não passava de mero espectador da vida social e econômica. A função do Estado era apenas a de resguardar a liberdade do indivíduo, expressa nas Declarações de Direitos e Garantias. Preocupava-se, apenas, o ente estatal em criar uma Constituição Orgânica que detalhasse a estrutura do Estado e preservasse certos direitos civis e políticos da comunidade (Dantas, 1994a, p. 22).

Toda a ideologia constitucional se centrava, pois, nas Declarações de Direitos. Não se importavam as Constituições Liberais com as relações sociais, tendo um conteúdo e substância bastante sucintos. Existia apenas uma preocupação com o Estado, sua estrutura e com o indivíduo, isoladamente considerado.

Também é importante ressaltar que as primeiras Declarações de Direitos no século XVIII tinham um alto grau de programaticidade e não eram nem mesmo incluídas no corpo das Constituições. Mesmo a concretização dos direitos à liberdade e igualdade não geravam, de início, direitos subjetivos públicos, faltando meios processuais idôneos para garanti-los em sua plenitude. Isso acontecia porque a sociedade estava passando por um momento de transição e crise, que só teve sua superação com a Constituição Belga de 1832.

A Constituição Belga foi de fundamental importância, incorporando as Declarações de Direitos como artigos da Constituição, tornando-os verdadeiros direitos públicos subjetivos positivados e exercitáveis por meio de instrumentos processuais previstos na própria Carta Fundamental. Foi o momento de ganho de positividade e concretização dos direitos individuais de 1ª geração, correspondendo ao fim das crises provenientes da passagem do feudalismo para o capitalismo, com o coroamento da ideologia liberal.

Paulo Bonavides atesta que

“a Constituição belga de 1832 é, todavia, documento constitucional de culminante importância: resume a plenitude jurídica de instituições que entraram na história debaixo de resignação do Estado de Direito. Se houve exagero de quem a batizou com o epíteto de ‘mãe das Constituições’, não cometeria excesso, porém, quem a reputasse a Constituição per excelência do Estado Liberal e de sua estrutura jurídica” (Bonavides, 1993, p. 205).

O segundo momento de crise constitucional, que repercutiu na reformulação da estrutura das Cartas Magnas, foi o surgimento da doutrina socialista que atacava o modo de produção capitalista e seu caráter destrutivo e explorador da sociedade e dos trabalhadores.

Surgia, então, o constitucionalismo social, baseado no Estado de Bem-estar, no

qual foram inclusos, nos textos fundamentais, dispositivos de ordem social e econômica. A Constituição passa a denotar – além de uma preocupação com a organização do Estado e com o indivíduo isoladamente – uma atenção especial com a sociedade e seu desenvolvimento.

Vem a Constituição de Weimar, trazendo os direitos sociais que são preceitos implicadores de um atuar do Estado, vinculando o ente estatal a prestações positivas, a um fazer, prestando serviços de saúde, educação, saneamento, etc. Como lembra Ivo Dantas,

“passa-se, portanto, da Democracia Política para a Democracia Social, da Ideologia Constitucional Liberal à Ideologia Constitucional Social. O Lema do Estado Liberal (...) cede lugar à presença do Estado que assume o papel e a responsabilidade de oferecer ao Homem um mínimo de condições para viver com dignidade” (Dantas, 1994a, p. 25).

O fato é que o Estado não estava preparado para oferecer tantos serviços e prestações sociais e econômicas à população. Acabou-se, então, por garantir esses direitos de modo programático, perdendo a Constituição certa juridicidade.

Essa crise derivada do surgimento do constitucionalismo social continua a repercutir atualmente, pois o Estado prevê muitos direitos sócio-econômicos para melhorar a vida do cidadão, mas não confere aos mesmos um tom de efetividade normativa ou social.

Com isenção científica, temos de entender, como Paulo Bonavides, que

“o recurso às normas programáticas, tendo em vista reconciliar o Estado e a Sociedade, de acordo com as bases do pacto intervencionista, conforme sói acontecer no constitucionalismo social do século XX, deslocou por inteiro o eixo de rotação das Constituições nascidas durante a segunda fase do liberalismo, as quais entraram em crise. Uma crise que culminou com as

incertezas e paroxismos da Constituição de Weimar, onde se fez, por via programática, a primeira grande abertura para os direitos sociais” (Bonavides, 1993, p. 210).

Também, é vital ressaltar que a efetividade das normas programáticas, ou seja, a concretização fático-social dos direitos sociais, econômicos e dos princípios e objetivos constitucionais, não depende só do Estado, como diz a doutrina clássica.

Deve haver um comprometimento de toda a sociedade, pois o que se discute na realidade, quando se busca a eficácia da maioria das normas programáticas, é a construção de uma cidadania real para cada Estado. Essa cidadania não é construída apenas pelo desenvolvimento eficaz de políticas sociais pelo Estado, mas pela participação da sociedade com a colaboração e atuação concreta no desenvolver do espírito de solidariedade e de cidadania.

Aqui não se defende a saída do Estado da seara social, como querem os neoliberais. Procura-se, na realidade, perceber que os caminhos são tortuosos e exigiram esforço para a consecução de uma sociedade mais igualitária e justa. Esforço e sacrifício que implicarão apoio efetivo de toda a coletividade na luta contra a pobreza, fome e a falta de dignidade humana que tanto assolam as várias nações do mundo dito civilizado (cf. Baracho, 1995).

Essa participação mais efetiva da sociedade junto ao Estado na busca da solução dos graves problemas sociais existentes está prevista, por exemplo, no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado Brasileiro. Afirma-se nesse estudo aprovado pelo Congresso Nacional em 21 de setembro de 1995 que:

“o Projeto das Organizações Sociais tem como objetivo permitir a descentralização de atividades no setor de prestação de serviços não-exclusivos, nos quais não existe o exercício do poder de estado, a partir do pressuposto que esses serviços serão mais eficientemente realizados se, mantem-

do o financiamento do estado, forem realizados pelo setor público não-estatal.”

Na atualidade, o constitucionalismo não cuida mais do Estado ou do indivíduo isoladamente (fase liberal), nem tampouco se preocupa com a sociedade como um todo (fase social-democrática). O constitucionalismo passa a ater-se e preocupar-se com o indivíduo inserido na sociedade, como um ser humano, que deve ser tratado com dignidade e ter seu espaço privado, vivendo em condições dignas para ser *feliz*.

A busca da felicidade, como realização efetiva do ser humano, deve ser o objetivo principal dos Estados na evolução constitucional. E essa felicidade só será atingida com o trabalho de *toda* a sociedade por meio de um redimensionamento do papel do Estado e do entendimento de quais são os limites entre o espaço público e o privado.

Quando esse momento for atingido, sem apelo ao discurso jusnaturalista, as normas programáticas atingirão sua eficácia plena e irrestrita. O Estado, em parceria com a sociedade, cumprirá os objetivos principais de erradicar pobreza, marginalização e realizar a justiça social. A crise, então, estará superada e o homem encontrará a paz que tanto almeja com a implementação de uma cidadania real e efetiva.

5. Conclusão

Deve-se entender que as normas constitucionais são dotadas de imperatividade e produzem efeitos no mundo dos fatos, inclusive conseqüências punitivas quando do seu descumprimento.

Ao nosso ver, o que levou alguns filósofos e estudiosos do Direito a afirmarem que as normas constitucionais, especialmente as programáticas, são meras diretrizes morais e éticas, estipuladas pelo constituinte, foi uma visão arcaica e privatista do fenômeno constitucional.

A Constituição não pode, assim, sufocar o fenômeno político, juridicizando-o em

sua plenitude. O Direito e o Político têm de conviver e se interpenetrar. Como bem assevera Celso Ribeiro Bastos

“é o próprio processo diuturno da política que não pode deixar de subsistir, e é evidente que este processo político só ocorrerá na medida em que haja espaço para que ele possa atuar e o excesso de normas programáticas de maneira a antecipadamente prever todas as áreas possíveis de atuação do Estado acabe por exaurir por completo a necessidade de novas decisões. Assim, tudo estaria antecipadamente decidido, não teríamos mais decisões a tomar, mas simplesmente medidas a executar, isto é, uma forma insuportável de autoritarismo jurídico-político” (Bastos, 1994, p. 133).

Em síntese, a programaticidade e a conseqüente relativa efetividade de certas normas e preceitos constitucionais são fruto de um estágio da evolução do movimento constitucionalista que procura integrar as *normas ao sistema jurídico* e aos *valores sociais*, sempre em busca da implementação de um Estado e uma Comunidade mais solidária com os menos afortunados, consagrando na Carta Magna metas, fins e propósitos que deverão ser adotados com a evolução do ser humano rumo à construção de um mundo melhor.

6. Bibliografia

- ADEODATO, João Maurício Leitão. *A concretização constitucional de Friedrich Müller*. In: *Revista da ESMape*. Recife : ESMape, ano 1, n. 1 1996, p. 223-232.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *O princípio de subsidiariedade conceito e evolução*. Belo Horizonte : Movimento Editorial da Faculdade de Direito da UFMG, 1995.
- BARBOSA, Rui. *Comentários à Constituição Federal Brasileira*. São Paulo : [s.n.], tomo 2, 1933.
- BARROSO, Luís Roberto. *O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da constituição brasileira*. 2.ed. Rio de Janeiro : Renovar, 1993.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. 16.ed. São Paulo : Saraiva., 16ª edição, 1994.
- BOBBIO, Norberto. *Teoria do ordenamento jurídico*. Brasília : Editora Universidade de Brasília, 1991.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 4.ed. São Paulo : Malheiros, 1993.
- CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional*. 4.ed. Coimbra : Almedina, 1986.
- DANTAS, Ivo. *Constituição Federal: teoria e prática*. 1.ed. Rio de Janeiro :Renovar, 1994a.
- DANTAS, Ivo. *Princípios constitucionais e hermenêutica*. 1.ed. Rio de Janeiro : Lumen Juris. 1994b.
- DINIZ, Maria Helena. *Norma constitucional e seus efeitos*. 2.ed. São Paulo : Saraiva, 1992.
- HORTA, Raul Machado. *Estudos de Direito Constitucional*. 1.ed. Belo Horizonte : Del Rey, 1995.
- MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. 2.ed. Coimbra : Coimbra Editora, 1983.
- PONTES DE MIRANDA. *Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda nº1, de 1969*. São Paulo : Revista dos Tribunais, tomo 1,1969.
- RUI BARBOSA. *Comentários a Constituição Federal Brasileira*. São Paulo : [s.n.], tomo 2, 1933.
- SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 2. ed. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1982.