

## GT - DIREITO, DESENVOLVIMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Modalidade da apresentação: Comunicação oral

### O DESENVOLVIMENTO E LIMITES ORÇAMENTÁRIOS

Francisco Gaspar de Lima Junior<sup>1</sup>  
Fabiano André de Souza Mendonça<sup>2</sup>

#### RESUMO

O desenvolvimento pode ser entendido como um projeto do estado brasileiro contemporâneo, para a Constituição de 1988 um valor e para os sujeitos um direito. Na sua persecução, os limites orçamentários apresentam-se como o seu principal óbice. Neste ínterim, urge a necessidade de estabelecer quais sentidos de desenvolvimento são apontados pela Constituição, a que teoria do estado está vinculado as abordagens que este conceito pode assumir e como se relaciona a temas centrais do crescimento econômico, da concretização constitucionais e políticas públicas. Feito isto é possível apontar formas eficazes e congruentes à constituição de garantir o desenvolvimento. Igualmente considerar a aferição dos pressupostos da proporcionalidade, indispensável para a fundamentação das políticas públicas. Ademais, é demonstrado que, para o caso concreto, a restrição orçamentária pode representar risco ao desenvolvimento. É necessário diagnosticar as variações dos aspectos jurídicos, políticos e econômicos e traçar critério objetivos para a implementação de políticas públicas que se amoldem às motivações constitucionais, com maior incremento e valorização do desenvolvimento.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento. Administração Pública. Limite orçamentário.

#### 1 INTRODUÇÃO

---

A Constituição de 1988 dá, comparativamente, enorme relevância à categoria desenvolvimento, utilizando a expressão em diversas partes e em diversos sentidos. Às vezes, simplesmente como desenvolvimento, outras vezes, como desenvolvimento econômico, outras como desenvolvimento social e múltiplas variações. Não obstante, segue o pensamento constitucional do início do Século XX, a partir da Declaração de Direitos da Constituição Francesa de 1848<sup>3</sup> que passou a classificar no rol dos

---

<sup>1</sup> Mestrando em Direito pela UFRN, com Área de Concentração em Constituição e Garantia de Direitos.

<sup>2</sup> Professor orientador. Professor Associado do Curso de Direito da UFRN, vinculado ao Departamento de Direito Público. Professor do curso de graduação, especialização e mestrado em

<sup>3</sup> Direito da UFRN. Procurador Federal. Pós-Doutor pela Universidade de Coimbra.

<sup>3</sup> Assembleia Geral da ONU. "Declaração Universal dos Direitos Humanos" 217 (III) A. Paris, 1948. Disponível em: <<http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/>> . Acesso em: 8 de abr. 2019.

direitos fundamentais os direitos socioeconômicos, especialmente quanto aos direitos sociais dos trabalhadores e o desenvolvimento das forças produtivas.

Da mesma forma, pode-se expor a Declaração Universal dos Direitos do Homem, assinada em 10 de dezembro de 1948<sup>1</sup>, também na França, que consagrou o princípio de que toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e serviços sociais indispensáveis, o direito à segurança, em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda de meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.

A partir daí o conceito de desenvolvimento passa a ser abordado de forma mais ampla, em um sentido que não se restrinja ao progresso macroeconômico do país, mas, principalmente, ao progresso da qualidade de vida dos indivíduos, sobretudo, na efetivação de direitos sociais e políticos afeitos à saúde, à educação, à segurança, à representatividade política, entre outros.

Sobremaneira, na persecução deste desenvolvimento é adequado apontar as relações entre os direitos constitucionais e os problemas de justiça social e os contornos institucionais. Bem como, quais medidas são tomadas para efetivar este desenvolvimento. Para tanto é necessário aprofundar o estudo das teorias de desenvolvimento, traçar um marco teórico sobre o Estado e examinar a discussão sobre políticas públicas. De tal modo investigar os problemas entre a efetividade de políticas públicas e a garantia de direitos. Com o objetivo final de estabelecer alternativas aos problemas enfrentados na busca do desenvolvimento. Sem olvidar do desafio da efetivação e concretização de direitos.

O impasse é, portanto, de ordem jurídica, administrativa e econômico. Requer entender o desenvolvimento no âmbito constitucional. Estabelecê-lo como um direito. Em seguida, discutir as possibilidades da administração pública no que toca a implementação de políticas públicas e formas de efetivá-las, observando os limites jurídicos, econômicos e a colisão de direitos.

---

<sup>1</sup> Assembleia Geral da ONU. " Declaração Universal dos Direitos Humanos" 217 (III) A. Paris, 1948. Disponível em: <<http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/>> . Acesso em: 8 de abr. 2019.

## 2 UMA ANÁLISE DO TEMA "DESENVOLVIMENTO" NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

---

É possível dizer que, a Constituição de 1988 dá, adequadamente, enorme relevância à categoria desenvolvimento, utilizando a expressão em diversas partes e em diversos sentidos. Às vezes, simplesmente como desenvolvimento, outras vezes, como desenvolvimento econômico, outras como desenvolvimento social e múltiplas variações. Sobretudo, utiliza o conceito de desenvolvimento ao tratar da efetivação de direitos sociais e políticos afeitos à saúde, à educação, à segurança, à representatividade política, entre outros. Direitos que promovem à sociedade as condições necessárias para a persecução da isonomia, do avanço tecnológico, do acúmulo de riquezas e do fortalecimento da economia nacional.

No caso brasileiro, o desenvolvimento é, para muito além dos aspectos econômicos e sociais, uma questão jurídica. A Constituição de 1988 incorporou enfaticamente o tema do desenvolvimento no seu texto normativo e, portanto, em certa medida, *mutatis mutandis*, ao status de um direito fundamental, um princípio fundamental ou um objetivo fundamental. Apesar de qual seja a sua natureza específica, resta inegável o seu aspecto normativo e, portanto, cogente.

Logo no preâmbulo da Constituição, está expresso que cabe assegurar, entre outros valores supremos da sociedade, o desenvolvimento. A Constituição também destaca que garantir o desenvolvimento nacional é um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, cabendo à lei estabelecer as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento. Sob a mesma forma, o direito fundamental ao desenvolvimento também está previsto no Art. 5º da Constituição, nos termos do §2º. Assim, no plano normativo, pode-se afirmar que a Constituição de 1988 estabelece que o desenvolvimento deve ser plenamente satisfeito pelo Estado.

Similarmente, a Constituição Federal busca alterar a estrutura social vigente no País<sup>1</sup>. E busca fazê-lo mediante a definição de um conjunto de políticas públicas que determinarão novas formas histórico-sociais, econômicas e políticas que estão em constante modificação. Ao reconhecer as contradições da realidade brasileira, a Constituição Federal gerou um sistema capaz de rompê-las, dando as bases para a realização de seus princípios.

Diante disto, o desenvolvimento é, ao mesmo tempo, um dos objetivos e princípios da Constituição Federal. Mais que isso, de certa forma, pode ser entendido como uma promessa do constituinte à sociedade. Sem embargo o alcance do desenvolvimento necessita de uma confluência de fatores que corroborem com suas finalidades, entre eles a interpretação de seu sentido, a congruência com os demais princípios constitucionais e o cuidado ao viés social. É necessário considerar, a todo instante, a redução da desigualdade social e promoção de políticas necessárias à garantia de direitos, inclusive esta postura é condizente com o ideal democrático do Estado de direito que visa assegurar o acessos aos direitos, valores uníssonos ao do desenvolvimento.

Outrossim, trata-se de duas vertentes, o desenvolvimento valor e o desenvolvimento direito. Corolários de um terceiro sentido, o desenvolvimento como processo, que engloba aspectos sociais, jurídicos e econômicos. A eficácia deste processo é interligada à garantia de liberdades, igualmente dos meios para alcançá-la. Trata-se do mecanismo para fazer funcionar o processo de desenvolvimento.

Tal qual, ao dispor o desenvolvimento como processo a ser sustentando, como direito a ser perseguido e como princípio substancial, a Constituição Federal de 1988 fundamenta as demais normas constitucionais e os demais órgãos públicos a orientar esforços e interpretações para implementar ações e medidas que assentem a consecução dos fins de expansão das liberdades e da garantia dos demais direitos vertentes ao desenvolvimento.

---

<sup>1</sup> Pode-se afirmar que a Constituição de 1988 traz em si um objetivo muito claro; o da redução da desigualdade social. E busca fazê-lo por meio da maior obrigatoriedade dos direitos de âmbito constitucional.

### **3 A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E O DESENVOLVIMENTO COMO UM VALOR**

---

O Estado democrático de direito moldou a construção da CRFB (Constituição da república federativa do Brasil) e a fez instituir como objetivo a concretização de direitos fundamentais. Igualmente, fortemente influenciada por valores democráticos e emancipatórios, o constituinte de 1988 transpôs a carta constitucional um esboço com planos de alçar à maior relevância liberdades civis e direitos sociais. Em grande parte, esta construção constitucional fora reflexo do momento histórico brasileiro do final da década de 80. As lembranças e os penosos efeitos advindos da ditadura militar faziam com que a sociedade civil exigisse esta postura, além de que a cidadania ocupasse lugar de destaque. Este quadro deu ao Estado brasileiro abordagens, tanto na esfera jurídica quanto econômica, cada vez mais voltadas às causas sociais (BARROSO, 2019)<sup>1</sup>.

A partir destas evidências é possível traçar uma relação entre os direitos constitucionais e a instituição do Estado Democrático de Direito. Vê-se que não só há a preocupação em romper com o regime ditatorial de outrora, mas também há o intento de formular diretrizes de fomento ao ideal democrático, firmados nos direitos constitucionais. Estes direitos são mais fortemente considerados na gestão governamental e nas discussões jurídicas

Entrementes, estes objetivos envolvem uma série de fatores. Entre os quais, a implementação de políticas públicas é em primeira análise, o *standard* que mais se relaciona ao propósito de redução de desigualdades e construção. Vez que, a falência da concretização dos direitos constitucionais implica no fracasso das possibilidades de transformação social. A desigualdade, a miséria, o analfabetismo, a violência, e outros mais, impossibilitam a participação política e a construção de um Estado aos moldes dos objetivos constitucionais. De tal sorte, é preciso buscar a superação destas realidades.

---

<sup>1</sup> BARROSO, L. R. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. São Paulo: Saraiva, 2019.

Em razão disto, o desenvolvimento é fundamental à persecução constitucional. Desenvolver significa realizar da melhor forma os direitos constitucionais e concretizá-los por meio de ações específicas. Igualmente, perseguir o desenvolvimento econômico e social (significa) (obedecer) os objetivos constitucionais e ao mesmo tempo torná-las concretas.

#### **4 A RELAÇÃO ENTRE O DESENVOLVIMENTO E O ESTADO**

---

Na atualidade, não é possível analisar os problemas econômicos desvinculados da organização dos Estados e dos organismos internacionais, sem compreender suas estruturas e seus modos de funcionamento. Está-se diante de um fato econômico-político. As relações que fundamentam o Estado, conforme Bobbio (1992) <sup>1</sup>caracterizam-se por unir governantes e governados através do dever de obediência baseado na soberania. Hodiernamente, é crescente a influência da atividade estatal na política econômica e social. Sobretudo, a intervenção do Estado faz emergir a exigência aos direitos sociais e a garantia de determinados bens e serviços. Esta nova intenção implica em uma postura estatal específica, que se preocupe em assegurar estes direitos e ao mesmo tempo manter equilibrada a gerência sob a economia. Desta sorte, o Estado além de buscar o crescimento econômico persegue o ideal democrático e social. Eis pois a construção de um Estado Democrático Social. Cabe, a seguir, lançar as bases da construção deste Estado no Brasil, tencionado a garantia de políticas públicas. Faz-se necessário discorrer quanto as funções que o Estado assume para atingir o objetivo de resguardar o desenvolvimento das inconstâncias econômicas e poder promover o bem-estar dos cidadãos.

No âmbito jurídico, considerando esses múltiplos e complexos fatores, a concepção de desenvolvimento a partir da garantia dos direitos fundamentais ganha relevo. Sobremaneira, o desenvolvimento atua como a expansão das possibilidades de cada indivíduo, como um processo com o qual as pessoas podem desfrutar de

---

<sup>1</sup> BOBBIO, N. **Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

seus direitos, na mesma medida em que a implementação de determinadas políticas públicas são o mecanismo para atingir o desenvolvimento humano.

Não obstante, estas mudanças de perspectivas significam uma série de mudanças institucionais que trazem consigo alterações aos enfoques das políticas e jurídicas. O Estado preocupado em garantir o direito ao desenvolvimento é revestido de uma série de tarefas que passam a ser exigíveis. Entrementes, significa dizer que esta intenção passa a incorporar as próprias razões de estado, bem como seus objetivos. Igualmente, para construir uma análise profícua, é preciso não deixarmos de considerar que ao tratarmos do objetivo de expansão de direitos e liberdades é fundamental trazer à voga a orientação jurídica dada ao tema e a discussão sobre os custos implicados.

O desenvolvimento do Estado passa prioritariamente pelo desenvolvimento do homem, de seu cidadão, de seus direitos fundamentais. Sem ele, o mero avanço econômico pouco significará, ou fará sentido para poucos. Assim, independentemente do conceito que determinada atitude possa ocupar nas teorias econômicas, ela será adotada se puder ser utilizada como instrumento para alcançar mencionado desenvolvimento. Portanto, a intervenção do Estado, sempre que servir para esse desiderato, será necessária, bem como as prestações de cunho social (e especialmente tais prestações), sem que isso signifique a assunção de um modelo socialista. Da mesma forma, a consagração da liberdade, incluindo a livre iniciativa e a livre concorrência, será essencial para que se implemente aquele grau de desenvolvimento desejado.

## **5 AS TEORIAS DO DESENVOLVIMENTO E O DESENVOLVIMENTO COMO UM DIREITO**

De forma apropriada é salutar apontar e discorrer sobre uma teoria do desenvolvimento que oriente a análise dos multifatores que influenciam nos efeitos das políticas e nos programas públicos. *Pari passu*, trata-se de uma discussão interdisciplinar que envolve tanto a via jurídica quanto a econômica. Ao mesmo tempo, podemos afirmar que o desenvolvimento é um conceito que pode ser enfrentado de diversas maneiras e sob as diversas interpretações.



Nesta perspectiva, vinculando à orientação constitucional e seus propósitos, busca-se uma abordagem mais ampla e que integre as transformações sociais e econômicas. Para tanto é preciso ampliar os aspectos discutíveis e controvertidos do desenvolvimento, considerando os aspectos jurídicos. Vê-se como necessário indicar um horizonte em que o desenvolvimento, como um direito, signifique amplo acesso às políticas públicas.<sup>1</sup>

Sobremaneira há de ser entendida esta pretensão como uma tarefa essencial aos estados e em seguida buscar-se uma maneira de instrumentalizá-la. Unindo a discussão jurídica a econômica. Vez que, a implementação de políticas públicas relaciona-se forma substancial as capacidades econômicas do Estado. Este é o centro da discussão, o direito de acesso as políticas públicas e os recursos orçamentários.

Por fim, afirmamos que o desenvolvimento, além de uma pretensão atrelada aos objetivos do Estado democrático de direito é também um direito exigível. Não é diferente classifica-lo como um direito fundamental, igualmente nas outras disposições constitucionais. Assume caráter fundamental e também orienta a apreciação de todas as políticas que envolvam esta dinâmica, entre interpretação e efetividade. Esta acepção instrumental faz valer a exigência da inserção em uma dinâmica de benefício. Ou seja, políticas, ações governamentais ou jurídicas, que resultem em ganhos de outros direitos.

Nessa linha, compreendido o direito ao desenvolvimento como um direito fundamental inserido na Constituição, há um reforço da obrigatoriedade da efetivação dos direitos sociais, culturais, econômicos e ambientais ali alicerçados, o que incrementa sobremaneira a responsabilidade estatal na criação e na condução das políticas públicas que visam à promoção desses direitos.

---

<sup>1</sup> MENDONÇA, F. A. **Introdução aos direitos plurifuncionais: os direitos, suas funções e a relação com o desenvolvimento, a eficiência e as políticas públicas**. Natal: 2016.



## **6 A QUESTÃO DA CONCRETIZAÇÃO CONSTITUCIONAL**

---

Os objetivos que o Estado almeja no projeto de desenvolvimento e a doutrina da concretização constitucional estão umbilicalmente ligados. Vez que envolve a complexidade da ação jurídica e das políticas públicas, isto quer dizer que, para ser aplicado, o direito não poderá estar restrito a norma e só a ela se volte, deve-se levar em consideração a estrutura da normatividade jurídica e as condições causais de sua aplicação. Neste íterim, a simples disposição constitucional não operar por si a facticidade da obrigação constitucional, nem é capaz, isoladamente, de aplicar os direitos sem antes estar envolvida por um sistema capaz de aplicá-los e garanti-los. Canotilho (2006)<sup>1</sup> explica este déficit e leciona sobre as dificuldades a que as constituições dirigentes estão expostas, bem como critica a ficção da conversão do texto constitucional em instrumento integrante da sociedade sem que se ampare em um arcabouço de praticidade das obrigações constitucionais.

Para, além disso, a constituição arregar-se-ia ao papel de alavanca de Arquimedes com força para transformar o mundo, mas sem atender ao facto de ela estar cercada por outros mundos. Por outras palavras: o dirigismo normativo-constitucional repousa no dogma: "Estado-soberano", constituindo a "soberania constitucional" um corolário ideológico desde o mesmo dogma. Deve reconhecer-se o fundamento desta crítica. (CANOTILHO, 2006, p. 109).

Entende-se que a concretização é revelada a partir da relação entre texto e realidade e a efetiva garantia de um direito. As normas constitucionais devem seguir este propósito, unido a compreensão do sentido, valer-se da hermenêutica para apontar seu sentido jurídico e quais as melhores condições para aplica-lo. Uma atividade prático-normativa que concretiza a garantia constitucional movido por uma exigência específica ou situação histórica concreta. Canotilho (2003) explica que a ordenação contida na norma só se concretiza quando se decide um caso jurídico, ou seja, quando o processo de concretização se completa uma norma jurídica só "adquire verdadeira normatividade quando com a medida de através da sua aplicação ao caso jurídico a decidir".

---

<sup>1</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. **"Brançosos" e interconstitucionalidade**. Coimbra: Almedina. 2006.

A concretização é, portanto, uma construção firmada entre a norma jurídica e a realidade social (CANOTILHO, 2003)<sup>1</sup>. O texto constitucional deve ser interpretado como máxima de garantias e direitos fundamentais, não o contrário. Assim, imprescindível é a análise do caso concreto para possibilitar ao administrador exarar sua atuação de forma a possibilitar a efetividade das diretrizes constitucionais. Para tanto, a concretização constitucional, como aplicação da ficção imaginada pelo constituinte, implica em considerar os mais diversos fatores que atuam na aplicação das normas constitucionais. Sobretudo, é fundamental ao desenvolvimento, vez que a concretização dos direitos constitucionais é sua essência. Em síntese, pode-se afirmar que se trata de um processo de descoberta além da norma, mas também de descobrir a solução de casos jurídico-constitucionais por meio de um procedimento e por isso mais amplo.

Igualmente, ao versar sobre a interpretação das normas e a concretização dos direitos fundamentais, a hermenêutica ocupa tema central, por permitir variadas aplicações e conseqüentemente diversos resultados. A esse respeito, salienta-se que a relação entre a concretização constitucional, a hermenêutica e o projeto de desenvolvimento são, de forma indubitável, ligadas garantia de direitos. A importância singular desta relação promove uma abordagem ampla às políticas públicas. Decorre dela os efeitos necessários ao crescimento econômico e ao desenvolvimento. Razão que se destaca na estruturação de orientações no campo jurídico e político.

Não obstante, cumpre-nos ressaltar que muito embora nós possamos considerar que as normas constitucionais reclamam e dependem de uma eficaz concretização, a efetividade vê-se comprometida, tanto quando a constituição é afrontada por normas inconstitucionais, como quando sua realização é recusada pela inércia daqueles que a deveriam concretizar. Destarte, a ausência de políticas públicas eficazes, que deveria ser exceção nas experiências constitucionais, transformou-se no maior obstáculo no encalço objetivos desenvolvimentistas. Especialmente, no que toca os direitos fundamentais e os direitos sociais, o Estado Democrático de Direito deve, pois, dispender a eles maior atenção.

---

<sup>1</sup> CANOTILHO, J. J. G. **Direito constitucional e teoria da constituição**. Coimbra: Almedina, 2003.

---

## 7 OS LIMITES ORÇAMENTÁRIOS

---

Por certo, as prestações constitucionais estão sujeitas a dimensão econômica e suas possibilidades; vez que é fundamental racionalizar o binômio capacidade-necessidade e considerar, em última medida, o interesse público e o desenvolvimento. Do mesmo modo, a efetivação de direitos fundamentais é condicionada às condições socioeconômicas e estruturais e representa um significativo posicionamento na oferta de políticas públicas e na concretização de direitos individuais.

Quanto a isto, emerge o problema das medidas possíveis da administração pública frente o limite orçamentário e sua capacidade de figurar como ente garantidor de direitos fundamentais, atentos ao direito constitucional ao desenvolvimento. Em sucintas análises, o argumento da falta de recursos é de maneira profícua, quando da discussão sobre as necessidades econômicas e a urgência da garantia de direitos, é preciso assentar a "preeminência das liberdades políticas e da democracia" (SEN, 2000, p.174)<sup>1</sup>. Sustenta-se que deve ser considerada além do crescimento econômico a garantia de direitos. De forma que se constitui uma dinâmica que tem como resultado o desenvolvimento. A partir daí, segundo o autor, é possível relacionar-se de forma mais emancipatória com velhos problemas, como a pobreza, a fome e a privação de liberdades, pois encarar as liberdades de forma mais ampla. É salutar considerar que: *"a intensidade das necessidades econômicas aumenta - e não diminui - a urgência das liberdades políticas"* (SEN, 2000, p.175)<sup>2</sup>.

De igual maneira, a aferição dos pressupostos da proporcionalidade apresenta-se indispensável para a fundamentação das medidas de promoção frente aos administrados, com demonstração de que, para o caso concreto, a restrição orçamentária é veiculada através da escolha da alocação de recursos pela Administração Pública. Assim sendo, diagnostica-se que à medida que se implanta uma política pública ou se garante um direito fundamental, devem existir critérios

---

<sup>1</sup> SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Cia das Letras, 2010.

<sup>2</sup> SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Cia das Letras, 2010.

objetivos para a alocação de recursos que a balize pelas motivações constitucionais, com maior incremento e valorização do direito ao desenvolvimento.

## 8 O CUSTO DOS DIREITOS E A PROPORCIONALIDADE

---

Entrementes a discussão sobre oportunidades e custos, é notória a relação entre o custo dos direitos. Canotilho assevera essa vinculação de direitos a capacidade econômica:

Existe uma relação indissociável entre direitos econômicos, sociais e culturais e direitos, liberdade e garantias. Se os direitos econômicos, sociais e culturais pressupõem a 'liberdade', também os direitos, liberdades e garantias estão ligados a referentes econômicos, sociais e culturais (Canotilho, 2003, p. 129).

Nesse quadro de dependência econômica dos direitos fundamentais sociais, e, portanto, da necessidade de recursos que viabilizem a sua realização, urge conhecer e discutir a limitação à efetividade de direitos. Ainda conforme Canotilho (2003)<sup>1</sup>, a efetivação dos direitos sociais, econômicos e culturais está ligada a possibilidade econômica e aponta sua dependência à existência de recursos econômicos, sempre condicionados ao volume de recursos suscetíveis de serem empenhados. Dito desta forma este entendimento corrobora ao argumento de limitação conforme os limites orçamentários. Isso porque, a efetivação dessas necessidades básicas, impõe o manejo de riquezas, muitas vezes insuficiente, há a necessidade de serem feitas escolhas que irão decidir por priorizar o atendimento a uma ou outra necessidade. Entretanto, mais que isto, é fundamental ao tratar desta questão considerar o risco deste postulado se transformar em um verdadeiro limite à efetivação dos direitos fundamentais prestacionais.

Com efeito, a essência da ponderação dos direitos sociais frente à razoabilidade da universalidade das prestações exigida deve ser conhecida sem desconhecer dos recursos financeiros disponíveis, sob a visão a razoabilidade e a proporcionalidade. Deste modo, parece ser necessária uma política entre a efetividade

---

<sup>1</sup> CANOTILHO, J. J. G. **Direito constitucional e teoria da constituição**. Coimbra: Almedina, 2003.

dos direitos constitucionais e as possibilidades financeiras do Estado. Ademais, salienta-se o respeito ao mínimo existencial das prestações materiais indispensáveis ao exercício das liberdades básicas, correspondendo aos direitos fundamentais de concretização obrigatória a ser efetivada pelo legislador e administrador público.

## 9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

---

O Estado contemporâneo brasileiro é marcado pelo intento em transpor à sua administração pública funções que possam promover e abarcar os mais variados pleitos de garantia de direitos, redução de desigualdades e expansão de liberdades. Especificamente no que toca ao desenvolvimento, como valor e como direito, é preciso que se crie verdadeiro combate às posturas incongruentes a ele. De igual forma, o constituinte, instituído pelo sentimento democrático constitucional, tentou orientar as atuações governamentais, políticas e jurídicas neste sentido. Para tanto, é preciso que seja mensurado, comparado, analisado e estudado quais sentidos as teorias do desenvolvimento fomentam este projeto e quais possibilidades de crescimento econômico e social podem ser encontradas por meio da garantia de direitos.

Ante a isto, o binômio econômico da capacidade-necessidade ganha especial atenção, vez que o principal óbice enfrentado a garantia de direitos é a falta de recursos, como ensina a teoria dos custos de direito. Sob esta perspectiva, a questão que envolve a capacidade econômica do Estado pode ser enfrentada sob o prisma econômico, no que diz respeito ao acúmulo de recurso, ou poderá ser abordada sob o prisma governamental/jurídico, no que toca a questão de criação de parâmetros constitucionais capazes de dar a correta aplicabilidade na gestão de recursos e promoções de direitos. Em que pese, a problemática que envolve a limitada capacidade de alocação dos recursos disponíveis e garantia de direitos, a de se ter em voga que não se trata somente da persecução de um objetivo técnico/jurídico, mas sim de atendimento das necessidades sociais. Portanto, quanto a efetivação das normas constitucionais e a ponderação dos gastos públicos, as formas de almejar o

projeto de desenvolvimento são importantes catalisadores da garantia direitos fundamentais e consequentemente responsáveis pelo projeto de desenvolvimento,

Pelo exposto, é possível evidenciar que a Administração Pública frente a eminente obrigação constitucional de perseguir o desenvolvimento, deve tencionar à praticidade de ações que incorporem o crescimento econômico ao desenvolvimento social. Em que pese estas ações, a principal dificuldade observada é o limite de recurso necessários e suficientes à total promoção. Neste íterim, o desenvolvimento como direito a acesso à políticas públicas deve ser encarado como a primeira consideração à eleição dos caminhos que analisem os sentidos de crescimento econômico e deve servir como fundamento às implementações de políticas públicas. Por fim, ainda se ressalta que os pressupostos da proporcionalidade e razoabilidade são indispensáveis à promoção de políticas. Bem como, junto a restrição orçamentária deve ser observado a existência de balizas concretas à escolha de alocação de recursos, acordadas com as motivações constitucionais e com maior valorização do projeto de desenvolvimento.

## REFERÊNCIAS

---

Assembleia Geral da ONU. " **Declaração Universal dos Direitos Humanos**"217 (III) A. Paris, 1948.Disponível em:  
<<http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/>> . Acesso em: 8 de abr.2019.

BARCELLOS, A. P. de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BARROSO, L. R. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. São Paulo: Saraiva, 2019.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

BOBBIO, N. **Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

CANOTILHO, J. J. G. **Direito constitucional e teoria da constituição**. Coimbra: Almedina, 2003.



CANOTILHO, J. J. Gomes. **"Brancosos" e interconstitucionalidade**. Coimbra: Almedina. 2006.

FEITOSA, M. L. A. **Paradigmas inconclusos: os contratos entre a autonomia privada, a regulação estatal e a globalização dos mercados**. Coimbra. Coimbra Editora, 2007.

FREITAS, T.D. *et al.* Sem e o Desenvolvimento como liberdade. In: NIERDELE, T. A., RADOMSKY, G.F.W. (Orgs.). **Introdução às teorias do desenvolvimento**. Porto Alegre: UFRGS, 2016. p.50-64. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad101.pdf>>. Acesso em: 8 abr. 2019.

GIDDENS, A. **A terceira via**. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1999.

MARQUES, G. R. G. **Analisando o desenvolvimento: a perspectiva de Amartya Sen**. Revista Urutaguá. n. 22, UEM: 2010.

MENDONCA, F. A. **Introdução aos direitos plurifuncionais: os direitos, suas funções e a relação com o desenvolvimento, a eficiência e as políticas públicas**. Natal: 2016.

PEREIRA, A. L. P. **A reserva do possível na jurisdição constitucional brasileira: entre o constitucionalismo e democracia**. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009.

SARLET, I. W. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Cia das Letras, 2010.

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

TAVARES, A. R. **Direito constitucional econômico**. São Paulo: Método, 2003.