

ENTRE PRINCÍPIO E DIREITO: O DESENVOLVIMENTO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

PRINCIPLE AND LAW: DEVELOPMENT IN THE CONSTITUTION OF 1988

Francisco Gaspar de Lima Junior¹

Fabiano André de Souza Mendonça²

RESUMO: O desenvolvimento pode ser entendido sob diversas óticas, muito além do crescimento econômico. Sua melhor compreensão se dá ao entendê-lo como categoria, vinculada especificamente a dois sentidos; o de princípio e direito. Pelo projeto do estado brasileiro contemporâneo, consubstancial a Constituição de 1988, o desenvolvimento é tratado diversas vezes como um princípio, quase como um valor. E para os sujeitos um direito. Na sua persecução, muitas questões levantam-se quanto aos óbices econômicos, políticos e administrativos. Urge a necessidade de estabelecer as acepções que se relacionam ao desenvolvimento, as abordagens relacionadas ao desenvolvimento tanto princípio quanto direito. Isto invoca compreender quais sentidos de desenvolvimento são apontados pela Constituição, e quais relações institucionais deverão ser ressignificadas frente a teoria do Estado que vincula a abordagem normativa do desenvolvimento. Trata-se de uma discussão normativa, institucional, política e hermenêutica. Os conceitos que esta categoria pode assumir se relacionam concorrentemente a temas centrais do crescimento econômico, da concretização constitucionais e políticas públicas. Tem-se como objetivo, apontar formas concretas e congruentes à constituição de garantir a erradicação da pobreza, da redução da desigualdade econômica e da melhoria social. Ao fim, considerar a aferição dos pressupostos da proporcionalidade, mostra-se complementar a efetividade constitucional. É demonstrado que, para o caso concreto, a ressignificação desta categoria unida a posição conceitual desenvolvimentista afasta a restrição orçamentária e diagnostica as variações dos aspectos jurídicos, políticos e econômicos. No intento de traçar critério objetivos na garantia de direitos e implementação das políticas públicas.

Palavras-chave: Desenvolvimento. Constituição de 1988. Políticas Públicas.

ABSTRACT: Development can be understood from a variety of perspectives, far beyond economic growth. Your best understanding comes from understanding it as a category, bound specifically to two senses; the principle and the right. By the design of the contemporary Brazilian state, consubstantial the Constitution of 1988, development is

¹ Mestrando em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte, vinculado a linha Constituição, regulação e desenvolvimento. Membro do grupo “Progressionem” - Grupo de Ensino, Pesquisa e Extensão voltado ao estudo do Direito, desenvolvimento e políticas públicas. Servidor Público. E-mail: gasparjus@gmail.com.

² Pós-doutor pela Universidade de Coimbra. Professor titular de Direito Constitucional da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Coordenador do Grupo de Ensino, Pesquisa e Extensão em Direito, Desenvolvimento e Políticas Públicas - Progressionem, na UFRN. E-mail : mendonca@ufrnet.br

treated several times as a principle, almost as a value. And for the subjects a right. In pursuit of it, many questions arise regarding economic, political, and administrative obstacles. There is an urgent need to establish the meanings that are related to development, development-related approaches, both principle and law. This invokes the understanding of which developmental meanings are pointed out by the Constitution, and which institutional relations should be re-signified against the state theory that links the normative approach to development. It is a normative, institutional, political and hermeneutic discussion. The concepts that this category can assume are related concurrently to central themes of economic growth, constitutional concretization and public policies. Its objective is to identify concrete and congruent ways of guaranteeing the eradication of poverty, reduction of economic inequality and social improvement. In the end, considering the assumptions of proportionality, it is complementary to the constitutional effectiveness. It is demonstrated that, for the concrete case, the re-signification of this category, together with the conceptual developmental position, removes the budgetary constraint and diagnoses the variations of the legal, political and economic aspects. In the attempt to draw objective criteria in guaranteeing rights and implementation of public policies.

Keywords: Development. Constitution of 1988. Public Policies.

1 Introdução

O “desenvolvimento” é antes de tudo um conceito. O seu significado pode representar variados sentidos, conforme o contexto a que se vincula. Vê-se que o desenvolvimento para a economia, para o direito e para a sociologia, assume orientações distintas, cada uma relaciona os aspectos de sua matéria sob a ótica do crescimento ou do progresso de suas instituições. Sobremaneira, o “desenvolvimento econômico”, o “desenvolvimento social/humano”, o “desenvolvimento político”, atestam diversas posições e denotam variadas interpretações, por vezes incongruentes.

Ao abordar o tema na Constituição de 1988³ é possível revelar grande importância desprendida à categoria desenvolvimento. Nela, o termo é utilizado para significar alguns sentidos distintos e que ao mesmo tempo se confundem. Expressões econômicas, sociais e jurídicas complementam-se para revelar o sentido do “desenvolvimento” que a CRFB (Constituição da República Federativa do Brasil) aponta.

Em que pese a multiplicidade de sentidos extraídos da Constituição, há entre eles particular semelhança. Em todo o texto constitucional o desenvolvimento é encarado com

³ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

uma proposição mais ampla, ainda que unindo o aspecto econômico, social, jurídico e político, vê-se um avanço em relação a abordagem minimalista que se restringe unicamente a consideração de um contexto. Ou seja, de modo geral, trata-se de um apontamento para uma visão além do progresso puramente econômico, mas principalmente para a melhoria da vida da sociedade, para a redução das desigualdades e qualidade de vida aos homens sobretudo, na efetivação de direitos sociais e políticos.

Não obstante, é imperioso destacar que esta postura extraída da CRFB não se fez de forma isolada, pelo contrário nota-se uma forte influência do constitucionalismo do século XX. De maneira mais concreta, a Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 10 dezembro de 1948⁴, fortaleceu o princípio da dignidade da pessoa humana, unido ao valor da sustentabilidade social e do bem-estar. Por conseguinte, o incremento a defesa de direitos que assegurem as condições de fruição de uma vida digna. Todos esses, juntos, constroem o sentido de desenvolvimento que a CRFB aponta.

Portanto, está-se diante de um objetivo traçado pela CRFB. O do desenvolvimento – em sentido amplo. Para tanto, atento a este propósito é necessário compreender como os problemas de justiça social relacionam-se às instituições do estado contemporâneo. Compreender a dinâmica do direito constitucional no que toca as medidas para corroborar o desenvolvimento e de forma incontestemente aprofundar o estudo das teorias de desenvolvimento e a discussão sobre políticas públicas. A relação entre a garantia de direitos, as políticas públicas são determinantes para estabelecer alternativas aos problemas enfrentados na busca do desenvolvimento. É, pois, lidar com o desafio da efetivação e concretização de direitos.

A questão é, portanto, de ordem jurídica, administrativa e econômica. Pretende-se, 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, vinculado a discussão constitucional da concretização. E finalmente, estabelecê-lo como um direito.

2 Os sentidos de desenvolvimento para a ciência jurídica

⁴ 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.

Tratando-se do sentido que a categoria desenvolvimento assume para a ciência jurídica, é preciso compreender uma série de fatores que envolvem o próprio direito. A partir daí conceber um desenvolvimento que é robustecido pela ideia de estado, pelos objetivos constitucionais e pela própria percepção política e jurídica. Dito isto, esta definição relaciona-se paulatinamente a aspectos geopolíticos e jurídicos, dinâmica a quem o direito enfrenta. Não obstante, é preciso que se realize um recorte teórico para absorver um conceito pragmático, visto que, muito além das demais ciências, dentro do próprio direito existem tantas ramificações positivas e doutrinárias quantas possíveis.

Sob este aspecto o Direito Constitucional é quem mais se utiliza, mais relaciona-se e mais objetiva o “desenvolvimento”, portanto é a ele que devem ser voltadas as maiores atenções pela busca de uma definição desta categoria. Ao adentrar o Séc. XX, a economia e as transformações sociais fazem com que as constituições sejam transmutadas e redirecionadas a uma série nova de objetivos e tarefas, entre elas a de ressignificar o Estado enquanto ente promotor de políticas.⁵ Portanto, não só o judiciário é amoldado pelas disposições constitucionais, em verdade tanto o legislativo quanto o executivo são igualmente orientados pelos intentos constitucionais, esta postura tem um só sentido e razão; o de perseguir os objetivos constitucionais. Como veremos, é aqui que é operacionalizado o desenvolvimento. De agora, pode-se absorver a primeira impressão da categoria do desenvolvimento ao Direito; a o desenvolvimento como objetivo de ressignificação das estruturas do Estado. Esta primeira acepção de desenvolvimento, em verdade, traduz-se na sua principal vertente. Trata-se da função desenvolvimentista que o Direito assume. Entrementes, decorre a ela outra questão substancial, a que desenvolver? E principalmente, como desenvolver-se? Não obstante estas questões, para o restante da estratificação da categoria desenvolvimento, podemos estabelecer a vertente de um objetivo político constitucional, atrelada e não vinculada, ao crescimento econômico.

Em seguida, o desenvolvimento, especificamente a matéria constitucional, pode ser entendido como um direito. Corolário do ideal democrático, o Direito brasileiro contemporâneo vem traduzindo às garantias fundamentais resoluções de objetivos. Ou

⁵ BOBBIO, N. Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

LIMA JUNIOR, Francisco Gaspar de. MENDONÇA, Fabiano André de Souza. Entre princípio e direito: o desenvolvimento na Constituição de 1988. In: Revista Eletrônica do Curso de Direito do Centro Universitário UniOpet. Curitiba-PR. Ano XII, n. 20, jan-jun/2019. ISSN 2175-7119.

seja, vê-se agora o arcabouço constitucional como forma de relevar os próprios propósitos do Estado Democrático de Direito.⁶

Visto por este prisma o desenvolvimento assume forte caráter dinâmico, trata-se de um entender jurídico da operacionalização de capacidades. Um direito ao desenvolvimento é o direito a ter acesso ao que nos desenvolve. Uma dinâmica desenvolvimentista relacionada a direitos prestacionais. Portanto, muito embora não possamos estabelecer o desenvolvimento como um instrumento, sob o aspecto jurídico, ele dá a possibilidade de desdobrar-se em outra prestação principal: a exigência das políticas públicas. O que se afirma é a eminente relação entre o atendimento dos objetivos do Estado e a garantia destas políticas públicas. Não fosse suficiente, esse sentido é extraído da ONU, na Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, de 1986⁷, segundo a qual o desenvolvimento é um direito humano inalienável em virtude do qual toda pessoa humana e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, a ele contribuir. É o desenvolvimento como direito ingressar no desenvolvimento – como primeira acepção.

Sob estas duas concepções. Podemos afirmar que, ao mesmo tempo em que se trata de objetivo do Estado, cimentado na ordem constitucional, o desenvolvimento também é entendido como uma necessidade de concretização de direitos, acesso a políticas do próprio Estado que o garanta.

Por certo, daí são extraídas um complexo de enfrentamentos pragmáticos no que toca a realização destes direitos, incluindo-se a concretização constitucional, o custo dos direitos, a análise econômica das prestações e a instrumentalidade das capacidades públicas. Unido a ressignificação do Estado, a compreensão das funções atinentes a função desenvolvimentista, entre outros.

Pode-se, portanto, juridicamente inserir o caráter dual da categoria do desenvolvimento, entendê-lo como objetivo e como ordem. Após racioná-lo frente a razoabilidade das garantias e as questões da dinâmica da ordem constitucional

⁶ BARROSO, L.R. Curso De Direito Constitucional Contemporâneo. São Paulo: Saraiva, 2019

⁷ Assembleia Geral da ONU. " Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento. A. Paris, 1986. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/direito-ao-desenvolvimento/declaracao-sobre-o-direito-ao-desenvolvimento.html>www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/>. Acesso em: 26 de maio de 2019.

3 Os sentidos de desenvolvimento na Constituição de 1988

Não é contrassenso afirmar quanto a patente importância dada à categoria desenvolvimento na CRFB. Nela, o desenvolvimento é enfrentado sob diversos sentidos, efetivamente como categoria, e daí vista com determinada fluidez. Entretanto, desde agora é preciso assegurar a vertente metodológica assumida pela Constituição, trata-se de um artifício jurídico política para pormenorizar o mesmo objetivo de desenvolvimento. Não obstante sua grande relevância, o desenvolvimento funciona como a chave mestra para abertura de uma série de questões corolários dos objetivos constitucionais. Esta consideração é levantada para assegurar a compreensão da multiplicidade de sentidos que a mesma categoria denota, mas que se mantem firme quanto ao objetivo e estruturação de suas ações. Tratados outrora quanto o caráter dual da categoria desenvolvimento.

Esta preocupação advém desde o Direito Constitucional até a gestão política do Estado, efetivamente estes sentidos dizem respeito a direitos, afeitos à educação, ao trabalho, a dignidade da pessoa humana, à saúde, entre tantos. Esta posição integradora operada pela categoria desenvolvimento tem o condão de perscrutar o fortalecimento da própria democracia. 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.

Ademais, é adequado estabelecer que hodiernamente há a preocupação no Direito Constitucional de que as diversas formas do Estado (executivo, legislativo e judiciário) cuidem e balizem suas atividades frente aos direitos fundamentais. A mesma medida em que os problemas de justiça social tendem a orientar a interpretação de desenvolvimento, é neste sentido que as soluções, para todos os sentidos a serem enfrentados, relacionam-se. A despeito da disposição específica na Constituição, pode-se sempre mensurar o status de um direito fundamental unido ao objetivo desenvolvimentista

Efetivamente, a CRFB traz em seu corpo uma série de sentidos dados ao “desenvolvimento”. Mendonça⁸ as categorizou e dispõe que na Constituição de 1988 verifica-se uma profusão de referências em diversos sentidos: sentido jurídico próprio; sentido econômico-social; social amplo. Na tabela 01, a categorização do termo “desenvolvimento” na CRFB feito por Mendonça (2016):

⁸ 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.

Tabela 01 – Sentidos do termo desenvolvimento na CRFB

sentido jurídico próprio
<p>Preâmbulo – Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.</p>
<p>3º, II – Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: II – garantir o desenvolvimento nacional</p>
<p>Art. 21. Compete à União: IX – elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; XX – instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos</p>
<p>Art. 43. Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais</p> <p>§ 1º – Lei complementar disporá sobre:</p> <p style="padding-left: 20px;">I – as condições para integração de regiões em desenvolvimento;</p> <p style="padding-left: 20px;">II – a composição dos organismos regionais que executarão, na forma da lei, os planos regionais, integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social, aprovados juntamente com estes.</p>
<p>Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da Repúb</p> <p>dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:</p> <p style="padding-left: 20px;">IV – planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento;</p>
<p>58 § 2º – às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe: VI – apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer</p>
<p>174 § 1º – A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento</p>
<p>Art. 180. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão e incentivarão o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico.</p>
<p>Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. § 1º – O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana</p>
<p>Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei: V – incrementar e desenvolver sua área de atuação o desenvolvimento científico e tecnológico</p>

LIMA JUNIOR, Francisco Gaspar de. MENDONÇA, Fabiano André de Souza. Entre princípio e direito: o desenvolvimento na Constituição de 1988. In: Revista Eletrônica do Curso de Direito do Centro Universitário UniOpet. Curitiba-PR. Ano XII, n. 20, jan-jun/2019. ISSN 2175-7119.

<p>Art. 211 §1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)</p>
<p>lica, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52,</p>

Redação anterior no 211 (dá a noção do que se considera desenvolvimento no caso): § 1º – A União organizará e financiará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, e prestará assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória.

sentido econômico-social

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: VII (princípio sensível) e aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde

Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando III – não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde

Art. 151. É vedado à União: I – instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional ou que implique distinção ou preferência em relação a Estado, ao Distrito Federal ou a Município, em detrimento de outro, admitida a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico entre as diferentes regiões do País

Art. 159. A União entregará: I – do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados quarenta e oito por cento na seguinte forma:

c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os

planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer;

Art. 163. Lei complementar disporá sobre: VII – compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.

LIMA JUNIOR, Francisco Gaspar de. MENDONÇA, Fabiano André de Souza. Entre princípio e direito: o desenvolvimento na Constituição de 1988. In: Revista Eletrônica do Curso de Direito do Centro Universitário UniOpet. Curitiba-PR. Ano XII, n. 20, jan-jun/2019. ISSN 2175-7119.

Art. 167. São vedados: IV – a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo

Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram.

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Art. 218. O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológicas. § 2º – A pesquisa tecnológica voltar-se-á preponderantemente para a solução dos problemas brasileiros e para o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional.

Art. 239. A arrecadação decorrente das contribuições para o Programa de Integração Social, criado pela Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970, e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, criado pela Lei Complementar nº 8, de 3 de dezembro de 1970, passa, a partir da promulgação desta Constituição, a financiar, nos termos que a lei dispuser, o programa do seguro- desemprego e o abono de que trata o § 3º deste artigo. § 1º – Dos recursos mencionados no "caput" deste artigo, pelo menos quarenta por cento serão destinados a financiar programas de desenvolvimento econômico, através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, com critérios de remuneração que lhes preservem o valor.

ADCT 34, § 11 – Fica criado, nos termos da lei, o Banco de Desenvolvimento do Centro-Oeste, para dar cumprimento, na referida região, ao que determinam os arts. 159, I, "c", e 192, § 2º, da Constituição.

LIMA JUNIOR, Francisco Gaspar de. MENDONÇA, Fabiano André de Souza. Entre princípio e direito: o desenvolvimento na Constituição de 1988. In: Revista Eletrônica do Curso de Direito do Centro Universitário UniOpet. Curitiba-PR. Ano XII, n. 20, jan-jun/2019. ISSN 2175-7119.

ADCT Art. 60. Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art.

212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições

I – a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento...

VIII – a vinculação de recursos à manutenção e desenvolvimento do ensino estabelecida no art. 212 da Constituição Federal suportará, no máximo, 30% (trinta por cento) da complementação da União, considerando-se para os fins deste inciso os valores previstos no inciso

VII do caput deste artigo

§ 2º O valor por aluno do ensino fundamental, no Fundo de cada Estado e do Distrito Federal, não poderá ser inferior ao praticado no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento ...

§ 3º O valor anual mínimo por aluno do ensino fundamental, no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB ...

social amplo

Desenvolvimento da propriedade rural (5º, XXVI)

Propriedade industrial e desenvolvimento científico e tecnológico (5º, XXIX)

Art. 23. Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público que conduzam à:

215 § 3º A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem à

Art. 219. O mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio-econômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País, nos termos de lei federal.

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. § 3º – O direito a proteção especial abrangerá os seguintes aspectos: V – obediência aos princípios de brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, quando da aplicação de qualquer medida privativa da liberdade

sentido coloquial
39 § 7º Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios disciplinará a aplicação de recursos orçamentários provenientes da economia com despesas correntes em cada órgão, autarquia e fundação, para aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade
91 § 1º – Compete ao Conselho de Defesa Nacional: IV – estudar, propor e acompanhar o desenvolvimento de iniciativas necessárias a garantir a independência nacional e a defesa do Estado democrático
ADCT Art. 63. É criada uma Comissão composta de nove membros, sendo três do Poder Legislativo, três do Poder Judiciário e três do Poder Executivo, para promover as comemorações do centenário da proclamação da República e da promulgação da primeira Constituição republicana do País, podendo, a seu critério, desdobrar-se em tantas subcomissões quantas forem necessárias. Parágrafo único. No desenvolvimento de suas atribuições, a Comissão promoverá estudos, debates e avaliações sobre a evolução política, social, econômica e cultural do País, podendo articular-se com os governos estaduais os governos estaduais e municipais e com instituições públicas e privadas que desejem participar dos eventos.

Dada esta multiplicidade de referências, a norma cogente parece apontar a um sentido comum,⁹ o de alteração da estrutura social vigente no País. Não é diferente, portanto, reconhecer as incongruências que são aplicadas à definição de ações dadas ao desenvolvimento. A CRFB, ao tratar sobre o desenvolvimento, permeia diversos caminhos para chegar ao mesmo ponto; o conjunto de iniciativas que implodam o subdesenvolvimento, a desigualdade social e ao mesmo tempo promova o fluxo de renda a superação da pobreza. Afirmamos que a Constituição de 1988 trabalha o objetivo da redução da desigualdade social. E busca fazê-lo por meio da maior obrigatoriedade dos direitos de âmbito constitucional, para tanto se utiliza do desenvolvimento como categoria para solidificar de forma normativa este propósito. Esta posição desenvolvimentista, digna deste nome, necessita de uma soma de fatores que sustentem a todo instante, a redução da desigualdade social e promoção de políticas necessárias à garantia de direitos. Por fim, fundamentar as demais normas constitucionais é incutir nas relações institucionais medidas de implementação e de expansão das liberdades e da garantia dos demais direitos.

⁹ 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. Ao retratar numericamente a disposição do termo desenvolvimento pode-se perceber a fluidez dos sentidos que a categoria assume. Entretanto, há entre eles razão única, atrelado a uma postura social concreta.

4 A Constituição de 1988 e o desenvolvimento: seus valores e objetivos.

Percebemos um diálogo entre os mais diferentes sentidos da categoria desenvolvimento para a ciência jurídica. Não obstante, é fundamental expor uma determinação clara dos objetivos que contribuem para a determinação do processo desenvolvimentista. O entendimento destas metas assume importante relevância quanto o que toca as diretrizes constitucionais. Sobremaneira, não pode ser esquecida esta definição, é preciso materializar o entendimento do desenvolvimento e seus sentidos. Este cuidado em identificar pontos críticos na condução das atividades do Estado é necessária frente a crescente complexidade dos problemas que envolvem o gerenciamento dessas ações.

As experiências sob a ótica constitucional demonstram que a categoria desenvolvimento parece englobar uma *ratio* que une os interesses do Estado, os objetivos da CRFB e a busca pela melhoria social¹⁰. Ante denota um comprometimento das funções do Estado para oferecer as oportunidades aos administrados e aos jurisdicionados. Esta postura dos órgãos dirigentes, orientando suas atribuições, pode ser vislumbrada pela consolidação das um mote argumentativo para a aplicação em concreto. Ou seja, de um princípio. Bem como utilizado para aprimorar a hermenêutica desenvolvimentista por meio da qual pode se dá a eficiência da regra. Estas estruturas ressaltam a orientação quase valorativa em relação a que o Estado deve observar, proteger e agir. Muito além da relatividade das condições financeiras e administrativas que dispõe. Em sua atuação, o Estado não pode mais se dissociar o desenvolvimento. O desenvolvimento princípio.

Para operacionalizar este desenvolvimento, a sociedade também tem papel de fortalecimento das habilidades, capacidades e competências humanas, e ao Estado é dada a função da harmonização da perspectiva do crescimento econômico com o desenvolvimento humano e comunitário. Não obstante, as novas funções atribuídas ao Estado contemporâneo mantêm-se a ele o papel de indutor, promotor e garantidor do desenvolvimento projetado na constituição. E, nessa perspectiva, ainda que o protagonismo social ganhe força, o Estado somente cumprirá sua tarefa constitucional de efetivação dos direitos sociais através do impulso econômico.

¹⁰ SILVA, G. A. C. Direito ao desenvolvimento. São Paulo: Método, 2004

O desenvolvimento do Estado passa prioritariamente pelo desenvolvimento do homem, de seu cidadão, de seus direitos fundamentais¹¹. Sem ele, o mero avanço econômico pouco significará, ou fará sentido para poucos¹². 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.

Este princípio, em primeira análise, buscar fazer vigorar o ideal democrático ao passo que exige o sustento da promoção de direitos. Carrega certa ousadia por depender de um complexo de situações que favoreçam a implementação de políticas públicas. Ao passo que se considera a concretização constitucional¹³, o princípio do desenvolvimento necessita de efetividade. Isto não significa que os obstáculos a ela típicos sejam diminuidores de sua relevância, pelo contrário. É ele uma estratégia de enfrentamento da pobreza, o analfabetismo e da desigualdade social.

5 Desenvolvimento: um direito e as políticas públicas

Não fosse suficiente o relevante papel que o princípio de desenvolvimento assume no plano jurídico, a categoria desenvolvimento também pode ser concebida como um direito. Diz-se isso pela patente relação entre o previsto nos textos constitucionais e realidade social e seus problemas. Que são, efetivamente, materializadas pelo desenvolvimento. Destarte, a exigência oponível ao judiciário de um tratamento igualitário já aponta de forma muito clara a perspectiva do desenvolvimento como motor da relação jurídico-normativa. De igual forma ocorre com as prestações constitucionais, e as funções operadas pelo direito.

¹¹ BOBBIO, N. Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

¹² SARLET, I. W. A eficácia dos direitos fundamentais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

¹³ CANOTILHO, J. J. G. Direito constitucional e teoria da constituição. Coimbra: Almedina, 2003

Pari passu, vincular à orientação constitucional e seus propósitos, é falar sobre direitos. Neste prisma, ante a garantia de prestações, vê-se como necessário indicar um horizonte em que o desenvolvimento, como um direito, signifique amplo acesso às políticas públicas¹⁴. Pois as funções necessárias ao homem se enquadram na maior projeção e maior expressão dos outros direitos. Significa, quase mensurar um direito em ter direitos, é o intento que possibilita a existência de uma abordagem quantitativa de uma linha unificadora de maneira regular. Podemos discernir um cenário em que o direito ao desenvolvimento significa exigir prestações atreladas à função desenvolvimentista, efetivamente: as políticas públicas. Pois ela ressoa em todos os níveis do sistema jurídico, político e principalmente social, intimamente ligada à função desenvolvimentista. A partir dela nos é oferecido um desenvolvimento humano capaz de conectar-se a normatividade fundamental.

Considerar tantos quanto fatores possam se relacionar a esta razão, esta normatividade jurídica, é aplicar a expansão das capacidades, das liberdades¹⁵. Por meio desta implementação de políticas o desenvolvimento se desenrola. O processo, entretanto, diz respeito a uma série concatenada de exigências a nível institucional e normativo. Um novo enfoque às políticas. 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

Afirmamos que o desenvolvimento assume um caráter mais normativo, palpável e exigível por meio das políticas públicas, é antes uma pretensão dirigida aos objetivos do Estado, com ares de fundamental. Isto porque, além de estabelecido normativamente no corpo da CRFB, esta instrumentalidade tenciona a inserção de um objetivo constitucional. Ou seja, políticas, ações governamentais ou jurídicas, que resultem em ganhos de outros direitos.

¹⁴ 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

¹⁵ SEN, A. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Cia das Letras, 2010. As liberdades apontadas por Amartya Sen são as que criam as bases para o desenvolvimento. Esta dinâmica de instrumentalidade dá a possibilidade do desenvolvimento acontecer a medida em que a intervenção e atenção aos direitos estão atrelados.

Há, pois, um reforço da obrigatoriedade da efetivação das políticas públicas o que incrementa sobremaneira o Desenvolvimento não só como um princípio ou valor, mas lhe dá aplicabilidade imediata pelo resultado normativo de um direito ao desenvolvimento. Norteador da exigência das políticas públicas. Há uma possibilidade no caso concreto, de sua aplicação.

6 Conclusão

O Estado contemporâneo brasileiro é marcado pelo objetivo de transpor a suas funções, o judiciário, o executivo e o legislativo intentos que busquem a promoção e a maior implementação de direitos. Principalmente, a redução das desigualdades parece ser um dos nortes para a planificação destes direitos. Para tanto, fala-se a todo instante sobre o “desenvolvimento”. Ao mesmo tempo, este termo aduz em si diversas concepções e predisposições conforme o contexto. Fala-se sobre o desenvolvimento econômico, outrora como desenvolvimento humano e por vezes sociais. Diz-se assim que se trata de uma categoria, efetivamente uma categoria que preleciona a divisão de uma série de razões, sentidos e interpretações.

Para a ordem jurídica esta categoria é apresentada sob duas perspectivas principais, uma dualidade de sentidos que assumem e direcionam uma série de propostas e ações específicas. Não obstante, essa postura reflete uma expansão de liberdades. Reflete o combate as posturas econômicas que não correspondam aos interesses da democracia e dos interesses da CRFB. Como vê-se, para a ordem constitucional brasileira moderna, o sentimento democrático tenciona e orienta uma série de ações políticas e traduz uma hermenêutica jurídica aos casos concretos. Pois, é preciso mensurar, compara, analisar e estudar quais acepções assumidas pelo desenvolvimento e quais possibilidade de avanço social que podem ser extraídas por meio da garantia de direitos.

São elas, o desenvolvimento como princípio e o desenvolvimento como um direito. A primeira delas, o desenvolvimento como princípio, parece nos dizer que ele engloba uma posição doutrinária e valorativa bem mais ampla. Tencionada a unir os objetivos da Constituição de 1988 às causas políticas que promovam o desenvolvimento – aqui tratado em sentido amplo. Mais que isso, para dar efetividade a esta postura valorativa, é preciso que seja tratada junto a discussão da resignificação das instituições. Um comprometimento orientado aos benefícios dos administrados e dos que exigirem o Estado juiz.

Esta orientação dada às instituições, faz com que as posições e atuações dos órgãos dirigentes mudem, e façam com que o princípio se torne efetivo. No plano jurídico institucional, fora abordado o aprimoramento da hermenêutica jurídica como saída e solução à efetividade. O entendimento é de que estas novas estruturas ressaltam a posição do Estado promotor de direitos, e que sustenta esta razão quando do embate das condições financeiras aplicáveis ou rente as dificuldades administrativas. De tal maneira que, torna-se firme, segura e constante. É a razão principal do desenvolvimento-princípio, orientar, fundamentar, e ressignificar a postura das instituições.

Em seguida, o desenvolvimento direito, diz respeito de forma concreta a relação entre capacidades e instrumentalidade dos próprios direitos. Em primeira medida é necessário sobrealçar os fatores que dizem respeito à normatividade jurídica e relacioná-los com a expansão das capacidades. É a implementação de um direito, enfrentando além de seus obstáculos singulares, para a fruição de um caráter utilitarista do desenvolvimento. O desenvolvimento como direito a participar do processo de desenvolvimento. A partir daí, evidencia-se a forte relação desta razão com as políticas públicas. De forma eficaz, ao estabelecer juridicamente este desenvolvimento estamos a tratar sobre políticas públicas. E por meio delas, o desenvolvimento se dá – mais uma vez tratado como sentido coloquial.

Trata-se de um processo uníssono, e uma nova postura às políticas públicas. Frente a obrigação constitucional de perseguir o desenvolvimento, as políticas públicas, tomadas pela função desenvolvimentista, tencionam ações que incorporem o crescimento econômico ao desenvolvimento social. E que não se mitigam pelos embates econômicos de prestação, justamente pelo seu caráter instrumental. O desenvolvimento como direito a acesso às políticas públicas é o caminho de crescimento econômico e fundamento a outros direitos. Por fim, a proficuidade delas passam por diversos fatores, políticos, jurídicos e sociais, principalmente sobre os pressupostos da proporcionalidade e razoabilidade indispensáveis à promoção de políticas. Bem como, 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

LIMA JUNIOR, Francisco Gaspar de. MENDONÇA, Fabiano André de Souza. Entre princípio e direito: o desenvolvimento na Constituição de 1988. In: Revista Eletrônica do Curso de Direito do Centro Universitário UniOpet. Curitiba-PR. Ano XII, n. 20, jan-jun/2019. ISSN 2175-7119.

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. **“Brançosos” 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.

LIMA JUNIOR, Francisco Gaspar de. MENDONÇA, Fabiano André de Souza. Entre princípio e direito: o desenvolvimento na Constituição de 1988. In: Revista Eletrônica do Curso de Direito do Centro Universitário UniOpet. Curitiba-PR. Ano XII, n. 20, jan-jun/2019. ISSN 2175-7119.

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

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