

## Administração Pública em prol da realização do direito fundamental ao desenvolvimento: o Direito Administrativo Social

### Public Administration for the realization of the fundamental right to development: Social Administrative Law

Adriana DA COSTA RICARDO SCHIER\*

RESUMO: Partindo da premissa de que enorme parcela da população ainda carece de acesso aos bens mais essenciais da vida, o presente artigo aborda a necessária efetivação do direito ao desenvolvimento, a partir da compreensão fundada no pensamento de Amartya Sen, que indica tal direito como aquele que confere a cada indivíduo as condições de expandir suas capacidades para gozarem da vida que escolherem. Nesse cenário, refere-se a necessidade de releitura dos papéis do Estado, reconhecendo-se o dever inarredável do poder público de contribuir para o atingimento das metas previstas na Agenda 2030, da ONU. Revisita-se, assim, a ideia de um Direito Administrativo Social, como um novo repensar dos institutos desse ramo do direito público, essencial para a construção de um mundo em que “ninguém seja deixado para trás.”

---

\* Professora de Direito Administrativo do Centro Universitário Autônomo do Brasil – UniBrasil e do Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar. Pós-Doutora em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Mestre e Doutora em Direito pela Universidade Federal do Paraná. Pesquisadora do Núcleo de Pesquisas em Direito Constitucional do UniBrasil – NUPECONST. Vice-Presidente do Instituto Paranaense de Direito Administrativo. Membro da Comissão de Gestão Pública e Controle da Administração da OAB-PR. Advogada. Contacto: <adrianacschier@ulo.com.br>. Fecha de recepción: 15/04/2020 Fecha de aprobación: 30/06/2020

**PALAVRAS CHAVE:** Direito ao Desenvolvimento; Direitos Fundamentais; Administração Pública; Direito Administrativo Social; Agenda 2030.

**ABSTRACT:** Based on the premise that a huge portion of the population still lacks access to the most essential assets of life, this article addresses the necessary realization of the right to development, based on the understanding founded on the thinking of Amartya Sen, who indicates such a right as the one that it gives each individual the conditions to expand their capacities to enjoy the life of their choice. In this scenario, there is a need to re-read the roles of the State, recognizing the unavoidable duty of the government to contribute to the achievement of the goals set out in the UN Agenda 2030. Thus, the idea of a Social Administrative Law is revisited, as a new rethink of the institutes of this branch of public law, essential for the construction of a world in which “no one will be left behind.”

**KEYWORDS:** Right to Development; Fundamental Rights; Public Administration; Social Administrative Law; Agenda 2030.

## I. INTRODUÇÃO

Os desafios que vem sendo colocados, para a humanidade, no presente século, instigam novas trajetórias na elaboração e realização de políticas públicas voltadas à construção de um mundo em que ninguém seja deixado para trás. Esse foi o tema das Campanhas da ONU em 2019 e pretende ilustrar o imperativo ético que norteia os temas da Agenda 2030, aprovada por unanimidade pelos 193 Estados-membros e que pretende vincular tais estados a alcançar 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, em suas três dimensões: social, econômica e ambiental.<sup>1</sup>

Desponta, de tal reflexão, o direito humano ao desenvolvimento, compreendido, no presente artigo, como um direito que, confere ao seu titular - todos os cidadãos, na dimensão da universalidade - a garantia de que possam exercer, livremente, as suas escolhas em como viver uma vida boa. Este é o núcleo da obra de Amartya Sen: o processo de desenvolvimento tem por fim assegurar a toda população a expansão de suas capacidades de maneira a permitir a todos gozarem da “liberdade substantiva – das pessoas para levar a vida que elas têm razão para valorizar e para melhorar as escolhas reais que elas possuem”.<sup>2</sup> Este é o panorama que, para o autor, permitirá a redução das desigualdades.

Igualmente, com base na obra de Arjun Sen Gupta, fundado em pressupostos bastante aproximados aos de Amartya Sen, pode-se concluir que o direito ao desenvolvimento não se perfaz “apenas no desenho de um conjunto de políticas nacionais e internacionais para implementar os elementos dos direitos econômicos, sociais e culturais, como enunciados nos acordos juntamente com os direitos civis e políticos”. Vai além, implicando na “abor-

---

<sup>1</sup> Disponível em <<http://www.agenda2030.com.br/ods/9/>> Acesso: 20 fev. 2020.

<sup>2</sup> SEN, Amartya Kumar. *Desenvolvimento como Liberdade*, (Tradução Laura Teixeira Motta), São Paulo, Companhia das Letras, 2010, p. 372.

dagem dos direitos humanos de respeitar a liberdade fundamental dos indivíduos de escolher as vidas que querem viver, o exercício dos direitos que querem reclamar, com transparência e responsabilidade, através da participação, com igual acesso e partilha justa dos benefícios”<sup>3</sup>

Tratar do desenvolvimento como liberdade, a partir da obra de Amartya Sen, destarte, é estabelecer as diretrizes que deverão nortear a formulação de políticas públicas que imponham ao Estado e às demais instituições sociais, o dever de permitir a todos os indivíduos a expansão de suas capacidades, para que tenham condições de escolher, livremente, a vida que querem ter, a vida que vale a pena ser vivida. Esses são os valores que devem nortear a atuação Administração Pública e a construção de um novo Direito Administrativo: o Direito Administrativo Social.

Assim, no presente artigo, partindo-se da necessidade de efetivação dos objetivos do desenvolvimento sustentável, pretende-se abordar os referenciais que permitem reconhecer, no cenário brasileiro, o direito fundamental ao desenvolvimento – que vincula Estados e particulares à realização dos demais direitos fundamentais. A partir de tal constatação, trata-se da noção Direito Administrativo Social, como um novo repensar dos institutos desse ramo do direito público, essencial para a realização dos objetivos da Agenda 2030.

## II. O DIREITO FUNDAMENTAL AO DESENVOLVIMENTO NACIONAL SUSTENTÁVEL

A dimensão de desenvolvimento acolhida na esfera do Direito Internacional, nos moldes referidos acima, convalida-se, no ordenamento jurídico brasileiro, apenas com a promulgação da Constituição de 1988, que, ao adotar novos referenciais, especial-

---

<sup>3</sup> SENGUPTA, Arjun, “O Direito ao Desenvolvimento como um Direito Humano”. *Revista Social Democracia Brasileira*. Brasília, núm. 68, 2002, p. 64-84.

mente no campo socioambiental, permite afastar-se da tradição economicista até então consolidada.

Maria Coeli Simões Pires realiza um breve resgate histórico dos modelos de desenvolvimento no Brasil, até os anos 30. Segundo ela, neste período, era traço marcante do modelo de desenvolvimento a interferência das oligarquias agrárias.<sup>4</sup> Já nos anos 50, o planejamento estatal tinha foco na “diversificação da indústria e no desenvolvimento nacional, com ênfase no setor estratégico, na indústria automobilística, na autossuficiência de petróleo e na nova Capital do Brasil como metassíntese e emblema do período JK (1956-1961)”<sup>5</sup>

Já na década de 70, o Brasil vivencia o período que se convencionou chamar de “milagre brasileiro”, que teve seu marco em 1972, com o Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), fortemente preocupado com o crescimento econômico. Entretanto, “a crise do petróleo, que teve seu auge em 1979, impôs o fim do milagre econômico brasileiro e o esvaziamento das políticas de lógica territorial, de modo que a década de 80 registrou o esgotamento da estratégia desenvolvimentista e do autoritarismo militar, a pressão por limitar o Estado burocrático diante das nefastas consequências do endividamento externo, entre outras mazelas, sucedendo-se as tentativas de redemocratização”.<sup>6</sup>

Celso Furtado, em análise crítica ao projeto de desenvolvimento adotado no País, defendia a ideia de que o Brasil só ultrapassaria a condição de subdesenvolvido com a alteração profunda

---

<sup>4</sup> PIRES, Maria Coeli Simões, “Esgotamento do modelo de desenvolvimento excludente no Brasil e ressemantização das atividades de planejamento e articulação governamentais à luz do paradigma democrático” In: MODESTO, Paulo, *Nova organização administrativa brasileira*, Belo Horizonte, Fórum, 2010, p. 176.

<sup>5</sup> *Idem.*

<sup>6</sup> PIRES, Maria Coeli Simões, Esgotamento do modelo de desenvolvimento excludente no Brasil e ressemantização das atividades de planejamento e articulação governamentais à luz do paradigma democrático. *op. cit.*, p. 177.

das estruturas sociais já que, “em suas raízes, o subdesenvolvimento é um fenômeno de dominação, ou seja, de natureza cultural e política”.<sup>7</sup> Daí porque defendia a atuação do Estado mediante políticas de desenvolvimento que garantissem tanto o desenvolvimento econômico quanto o desenvolvimento social, aspectos interdependentes, para o autor.<sup>8</sup> No entanto, identificava traços essencialmente excludentes na política de desenvolvimento adotada especialmente após 1964, voltada ao crescimento econômico, apartada da preocupação com a diminuição da pobreza e da desigualdade social.<sup>9</sup> Mesmo com tais ideias, Gilberto Bercovici ressalta, a partir da obra de Celso Furtado, que o Estado brasileiro nesse período, “apesar das contradições e limitações estruturais, é um Estado que... poderia determinar o projeto de formação nacional, ultrapassando a barreira do subdesenvolvimento”.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> FURTADO, Celso. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*, 10ª. ed., Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2000, p. 204.

<sup>8</sup> Sobre a interligação entre o desenvolvimento econômico e social, Gilberto Bercovici ressalva que o crescimento econômico desvinculado de transformações no sistema social e produtivo não indica desenvolvimento, mas sim modernização. Segundo o autor, “com a modernização, mantém-se o subdesenvolvimento, agravando a concentração de renda. Ocorre a assimilação do progresso técnico das sociedades desenvolvidas, mas limitada ao estilo de vida e aos padrões de consumo de uma minoria privilegiada”. E ressalta, ainda, “embora possa haver taxas elevadas de crescimento econômico e aumentos da produtividade, a modernização não contribui para melhorar as condições de vida da maioria da população”. In: BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*, São Paulo, Malheiros, 2005, p. 53.

<sup>9</sup> FURTADO, Celso, *O Brasil pós-milagre*, 7ª. ed., Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982, p. 42.

<sup>10</sup> BERCOVICI, Gilberto, *Constituição econômica e desenvolvimento*, *op. cit.*, p. 57.

Esse era o contexto no qual foi promulgada a Constituição de 1988.<sup>11</sup> Apesar de “impasses de todo o tipo, negociações intrincadas, filtragens sucessivas e coalizões precárias”<sup>12</sup>, o documento apresenta-se como uma Constituição dirigente<sup>13</sup> na medida em que firma o compromisso do estado brasileiro de atingir patamares de desenvolvimento, em todas as suas variáveis, noção que deve abranger, a um só tempo, a perspectiva de desenvolvimento humano, social e econômico.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> Gilberto Bercovici, adotando um recorte que foge aos limites da presente pesquisa, constrói a reflexão sobre o desenvolvimento, no Brasil, em uma perspectiva crítica, vinculada à concepção de Estado adotada. Daí sustenta que uma das maiores dificuldades para se pensar o desenvolvimento no Brasil é a ausência de uma discussão mais aprofundada sobre o Estado. Assim, sobre o período que antecede a promulgação da Constituição de 1988 escreve: “O Estado brasileiro constituído após a Revolução de 1930 é, portanto, um Estado estruturalmente heterogêneo e contraditório. É um Estado Social sem nunca ter conseguido instaurar uma sociedade de bem-estar: moderno e avançado em determinados setores da economia, mas tradicional e repressor em boa parte das questões sociais. Apesar de ser considerado um Estado forte e intervencionista é, paradoxalmente, impotente perante fortes interesses privados e corporativos dos setores mais privilegiados”. BERCOVICI, Gilberto, *Constituição econômica e desenvolvimento*, op. cit., p. 57.

<sup>12</sup> FARIA, José Eduardo, *O Brasil pós-constituente*, Rio de Janeiro, Graal, 1989, p. 18.

<sup>13</sup> “Estabelece fins, tarefas e objetivos para o Estado e sociedade brasileiros. A atuação governamental, de todos os Poderes, não pode ser concretizada sem a prévia observância dos referidos objetivos.” In: CLÈVE, Clèmerson Merlin. A teoria constitucional e o direito alternativo: para uma dogmática constitucional emancipatória. *Uma vida dedicada ao Direito*: homenagem a Carlos Henrique de Carvalho. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995, p. 33-53.

<sup>14</sup> FOLLONI, André Parmo, “A complexidade ideológica, jurídica e política do desenvolvimento sustentável e a necessidade de compreensão interdisciplinar do problema”. *Revista Direitos Humanos Fundamentais: Osasco*, núm.1, jan.-jun, 2014, p. 79. No mesmo sentido, Fábio Conder Comparato afirma que

O desenvolvimento já aparece no preâmbulo da Constituição da República, definindo que o Estado Democrático instituído deverá assegurá-lo.<sup>15</sup> Nessa dimensão dirigente, ainda, o art. 3º da Constituição, apresenta-se como uma proposta para o futuro, ao estabelecer que a República Federativa do Brasil tem como objetivos fundamentais construir uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I); erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III); promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º, IV). Tais objetivos traduzem as opções políticas do Poder Constituinte Originário que orientam o Estado Brasileiro em direção à construção de um País em que seja assegurado o desenvolvimento nacional (art. 3º, II) para todos os cidadãos, na perspectiva holística que vinha sendo adotada, já naquele momento, na esfera internacional. Daniel Wunder Hachem identifica no precitado art. 3º, da Constituição, a cláusula transformadora da realidade brasileira, pois, segundo o autor, “todos esses objetivos consubstanciam decisão política deliberada do constituinte nacional de compelir a atuação de todos os

---

o desenvolvimento é “processo de longo prazo, induzido por políticas públicas ou programas de ação governamental em três campos interligados: econômico, social e político”. In: COMPARATO, Fabio Conde, *A afirmação histórica dos direitos humanos*, São Paulo, Saraiva. 2015, p. 363. Daniel HACHEM também defende esta concepção de desenvolvimento em três perspectivas. HACHEM, Daniel Wunder, “A Noção Constitucional de Desenvolvimento para Além do Viés Econômico: reflexos sobre algumas tendências do Direito Público brasileiro.” *A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, núm. 53, jul-set., 2013, p. 133-168.

<sup>15</sup> Art. 3º “Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I. Construir uma sociedade livre, justa e solidária; II. Garantir o desenvolvimento nacional; III. Erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV. Promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”.



Poderes Públicos à otimização da qualidade de vida da população, extirpando não apenas as condições miseráveis de larga parcela dos cidadãos brasileiros, mas também a desigualdade social existente entre eles...<sup>16</sup> Os valores plasmados no texto da Constituição dirigente tornam-se, assim, o fundamento de legitimidade das políticas públicas adotadas pelo Estado, a sua premissa material, como sustenta Gilberto Bercovici.<sup>17</sup>

Emerson Gabardo e Augusto César Leite de Resende, ao analisarem o desenvolvimento na dimensão positivada pela Constituição, asseveram que deverá ser entendido um processo, que “deve realizar a dignidade da pessoa humana, mediante a promoção da melhoria da qualidade de vida e do bem-estar da população em ritmo contínuo e automático”.<sup>18</sup> No mesmo sentido, Flávia Piovesan afirma que resta ao Estado implementar um desenvolvimento tal da sociedade que “assegure aos indivíduos e aos povos o exercício de seus direitos humanos básicos, bem como suas liberdades fundamentais”.<sup>19</sup> Essas as lições de Jorge Fernández Ruiz, repisando a necessária e essencial atuação do Estado em prol da dignidade humana.<sup>20</sup>

---

<sup>16</sup> HACHEM, Daniel, *op.cit.*, p.155.

<sup>17</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento*, *op.cit.*, p. 59.

<sup>18</sup> GABARDO, Emerson, *et.al.*, Atividade Administrativa de Fomento na Gestão de resíduos Sólidos em Perspectiva com o Desenvolvimento Sustentável”, *A&C, Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, núm. 53, jul-set, 2013, p.111.

<sup>19</sup> PIOVESAN, Flávia, “Direito ao desenvolvimento: desafios contemporâneos” In: *Direito ao desenvolvimento*, Piovesan, Flávia, Belo Horizonte, Forum, 2010, p. 115.

<sup>20</sup> FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. “El control judicial de los actos del Estado, entre el pasado y el futuro del Derecho Administrativo” *A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, ano 7, núm. 29, jul-set, 2007, p. 97-111

Com base nesse arcabouço normativo, emergem profundas discussões sobre a natureza jurídica do desenvolvimento.<sup>21</sup>

Como já se sustentou em outra oportunidade, entende-se que o desenvolvimento nacional apresenta a natureza jurídica de princípio, tratando-se de mandados de otimização, que determinam a realização de seu conteúdo no maior grau possível, tendo em vista as suas potencialidades fáticas e jurídicas.<sup>22</sup> E admite-se, ainda, que deste princípio decorrerá um direito fundamental. Este é o posicionamento, por exemplo, de Ingo Sarlet, que sustenta que o direito fundamental ao desenvolvimento é um direito fundamental implícito, assim designado em face da cláusula de abertura material do art. 5º, §2º, da Constituição da República.<sup>2324</sup>

---

<sup>21</sup> Segundo Juarez Freitas, “dos incisos do art. 3º, interpretados sistematicamente, emerge o desenvolvimento *sustentável*, “como um dos objetivos fundamentais da República, incompatível com qualquer modelo do crescimento pelo crescimento que, às vezes, por sua disparatada injustiça distributiva, ostenta tudo, menos densidade ética republicana”. FREITAS, Juarez, *Sustentabilidade-Direito ao futuro*, Belo Horizonte, Fórum, 2011, p. 114.

<sup>22</sup> Para o autor, “Es fácil reconocer que los principios y los valores están estrechamente vinculados entre sí en un doble sentido: por una parte, de la misma manera que puede hablarse de una colisión de principios y de una ponderación de principios, puede también hablarse de una colisión de valores y de una ponderación de valores: por otra, el cumplimiento gradual de los principios tiene su equivalente en la realización gradual de los valores”. ALEXY, Robert. *Teoría de los Derechos Fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002, p. 138.

<sup>23</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 11ª. ed, Porto Alegre, Livraria do Advogado. 2011, p. 92-93. No mesmo sentido, OLIVEIRA, Gustavo Justino de, *O contrato de gestão na administração pública brasileira*, São Paulo, RT, 2008.

<sup>24</sup> SCHIER, Paulo Ricardo, “Novos desafios da filtragem constitucional no momento do neoconstitucionalismo”. *A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, núm. 20, abr-jun, 2005., p. 145-165.

Nessa dimensão parece ser possível identificar o direito ao desenvolvimento nacional como direito fundamental pois, ao ser consagrado no texto constitucional, garante a cada cidadão o direito de escolher a vida que gostaria de ter, confere a cada indivíduo a liberdade de definir como irá viver, impondo ao Estado, e à sociedade, o dever de permitir a todas as pessoas, desta e das próximas gerações, a expansão de suas capacidades, em um ambiente de plena participação política, retomando-se sempre o ideário de Amartya Sen. Com isso, o direito ao desenvolvimento impõe sejam promovidas as condições de democracia e cidadania, proporcionando a todos o acesso às condições de uma vida digna.<sup>25</sup>

Deste modo, partindo-se das ideias de Amartya Sen, “o desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação da liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas, destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos, intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos”.<sup>26</sup> Por isso, é possível sustentar que o desenvolvimento, no Brasil, implica no dever imposto ao Poder Público de implantar políticas públicas voltadas a realizar todos os direitos fundamentais, notadamente os sociais, promovendo, ainda, a preservação do meio ambiente, para esta e para as futuras gerações. O Estado deverá atuar, assim, em conjunto com a sociedade e demais instituições, para assegurar um conjunto de medidas que deverá permitir a todos os indivíduos o acesso às benesses de uma vida digna, reduzindo as desigualdades mediante a implementação de condições aos cidadãos para que todos possam expandir suas capacidades, assegurando-lhes o direito de escolherem a vida que querem viver.

---

<sup>25</sup> GABARDO, Emerson, *Interesse Público e Subsidiariedade: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal*, Belo Horizonte, Fórum, 2009, p. 246.

<sup>26</sup> SEN, *op. cit.*, p.18.

Tal concepção de desenvolvimento implica uma modelagem específica do perfil do Estado.<sup>27</sup> Com efeito, o poder público, seja diretamente ou através das parcerias com os particulares, tem por dever efetivar os direitos sociais a toda população, para permitir a todos o acesso às capacidades que lhe garantam uma vida boa.

A partir deste panorama, é preciso repensar o modelo de Estado que vem sendo implementado no Brasil, especialmente no que se refere ao seu aparato administrativo e daí a importância de se repensar o Direito Administrativo.

Tais considerações já se faziam pertinentes em face dos índices de pobreza e de deficiência de acesso aos bens mais essenciais da vida que faz parte da realidade do povo brasileiro, mesmo nos anos em que se constatou considerável crescimento econômico.<sup>28</sup> Mas certamente o trágico momento que a humanidade enfrenta

---

<sup>27</sup> “... é necessário uma política deliberada de desenvolvimento em que se garanta tanto o desenvolvimento econômico como o desenvolvimento social, que são interdependentes, não há um sem o outro. O desenvolvimento só pode ocorrer com a transformação das estruturas sociais, o que faz com que o Estado Desenvolvimentista precise ser um Estado mais capacitado e estruturado que o Estado Social tradicional”. In: BERCOVICI, Gilberto, *O estado desenvolvimentista e seus impasses: uma análise do caso brasileiro*. Coimbra, Coimbra, 2004, p. 34.

<sup>28</sup> Conferir os índices de desenvolvimento humano no Brasil, a partir do ranking da ONU, em <[http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_2019\\_pt.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_pt.pdf),> consulta em 10 de abril de 2020. O Brasil se encontra em 79º lugar no Ranking, com o índice de 0,761. No referido documento, pontuou-se, dentre vários tópicos, o índice de desigualdade no Brasil: “No Brasil, os inquéritos às famílias revelam que os 10 por cento mais ricos auferiram um pouco mais de 40 por cento do rendimento total em 2015, mas, quando se tem em conta todas as formas de rendimento — não apenas o rendimento comunicado nos inquéritos — as estimativas revistas sugerem que aos 10 por cento do topo coube, na verdade, mais de 55 por cento do rendimento total.” p. 107.

com a pandemia do COVID-19, em meados deste ano de 2020,<sup>29</sup> impõe ao Estado que atue de forma ainda mais presente e criativa, pensando soluções em prol da garantia dos direitos dos cidadãos, notadamente daqueles que se encontram em situação de maior vulnerabilidade, porque certamente esses são os primeiros que se veem deixados para trás, daí a importância de se buscar o que vem sendo chamado de Direito Administrativo Social, tema que se passa a tratar.

### III. O DIREITO ADMINISTRATIVO SOCIAL E A ATUAÇÃO DO ESTADO NA CONSTRUÇÃO DE UM MUNDO EM QUE NINGUÉM SEJA DEIXADO PARA TRÁS.

A expressão *Direito Administrativo Social*, cunhada por Daniel Wunder Hachem,<sup>30</sup> nada mais indica do que a adoção dos valores plasmados pelo constitucionalismo contemporâneo.<sup>31</sup> Tem-se, assim, um conjunto de ideias que norteiam a realização de um Direito Administrativo conectado com um modelo de Estado voltado à realização dos direitos fundamentais, à promoção da igualdade material, e à ideia de redistribuição de riquezas por meio da intervenção do poder público.<sup>32</sup>

Nesse paradigma, impõe-se, de forma ainda mais acentuada, repensar as bases para a edificação de uma Administração Pública que esteja vinculada à consecução dos fins plasmados nas Consti-

---

<sup>29</sup> <<https://news.un.org/pt/events/coronavirus>>, consulta em abril de 2020.

<sup>30</sup> HACHEM, Daniel. *op. cit.*, p. 136.

<sup>31</sup> Sobre o tema, interessante a reflexão de DELPIAZZO, Carlos, “Instrumentalidad de la función administrativa para el logro de la justicia social” In: *Revista de direitos fundamentais e democracia*, vol. 24, núm. 3, set-dez. 2019, p. 119-137.

<sup>32</sup> HACHEM, Daniel *op. cit.*, p. 136.

tuições.<sup>33</sup> Uma Administração Pública que se constitua em agente transformador, que permita suprir os recursos sociais básicos e que se traduza em instrumento promotor das camadas menos favorecidas.<sup>34</sup> Enfim, uma Administração Pública que permita alcançar, “de forma igualitária e universalizada, a elevação dos padrões de vida da população de forma duradoura e sustentável”.<sup>35</sup> Conclui-se então que é necessária a reconstrução dos institutos do Direito Administrativo, voltando-se à satisfação do interesse social<sup>36</sup> e à realização dos direitos fundamentais.

Esse novo modelo de Administração Pública, no cenário brasileiro, deve consagrar a opção da Constituinte de 1988 que idealizou o arquétipo de um Estado Social e Democrático de Direito. Impondo-se, assim, ao poder público, uma série de medidas de intervenção na esfera social de maneira a assegurar a realização do amplo catálogo de direitos fundamentais consagrados, notadamente os de cunho social, elegendo-se a Administração Pública como protagonista no atingimento do interesse público.<sup>37</sup>

A implementação de condições para a criação de uma sociedade em que estejam eliminadas as desigualdades e, na qual seja assegurado a todos a liberdade de escolha do modo de vida,

---

<sup>33</sup> Ver, sobre a necessária observância dos cânones constitucionais pelo Direito Administrativo. IVANEGA, Miram M, “Constitución y derecho administrativo. *Revista de la Facultad de Derecho de México*”, Ciudad de México. vol. 67, núm. 267, 2017, pp. 189-215. No Brasil, GABARDO, *Interesse público e subsidiariedade, op. cit.*, p. 203-250.

<sup>34</sup> BANDEIRA DE MELLO, “A democracia e suas dificuldades contemporâneas” *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, año 35, núm.137, jan-mar, 1998.

<sup>35</sup> HACHEM, Daniel *op. cit.*

<sup>36</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento*. op. Cit., p. 26. Ver, ainda, SCHIER, Paulo Ricardo, *Presidencialismo de coalizão*. Curitiba: Juruá, 2018, p. 45-46.

<sup>37</sup> FREITAS, Juevez, *O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais*, 5ª.ed., São Paulo, Malheiros, 2013, p. 47 e ss.

portanto, impõe inquestionavelmente deveres ao Estado. Mas, tais deveres também se estendem à esfera da sociedade civil, adotando-se o ideário de Amartya Sen. Segundo o autor, adotar uma abordagem ampla de desenvolvimento, como visto anteriormente, implica na “apreciação simultânea dos papéis vitais, no processo de desenvolvimento, de muitas instituições diferentes, incluindo mercados e organizações relacionadas ao mercado, governos e autoridades locais, partidos políticos e outras instituições cívicas, sistema educacional e oportunidades de diálogo e debate abertos (incluindo o papel da mídia e outros meios de comunicação).”<sup>38</sup>

Nesse contexto, a *nova* Administração Pública deverá adequar-se às premissas da democracia, à garantia dos direitos fundamentais<sup>39</sup> e à “ampliação dos atores nos processos decisórios da esfera pública”,<sup>40</sup> ao mesmo tempo em que deverá implementar “soluções consensuais, prestigiando-se o nível local, fomentando-

---

<sup>38</sup> SEN, Amartya Kumar, *op. cit.*, p. 23.

<sup>39</sup> Nesta perspectiva ver, exemplificativamente: ROCHA, Carmen Lúcia Antunes, “*Princípios constitucionais da administração pública*”, Belo Horizonte, Del Rey, 1994, p. 49; BACELLAR Filho, *et.al.*, *Princípios constitucionais do processo administrativo disciplinar*, São Paulo: Max Limonad, 1998, p. 129. FREITAS, Juez. “Os atos administrativos de discricionariedade vinculada aos princípios”. In: *Estudos de direito administrativo*, São Paulo, Malheiros, 1995, p. 126-146; JUSTEN FILHO, Marçal. Conceito de interesse público e a personalização do direito administrativo. *Revista Trimestral de Direito Público*, núm. 26, 1999, p. 115-136. FORTINI, Cristiana, *Contratos administrativos: franquia, concessão, permissão e PPP*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. BARROSO, Luís Roberto. “A reconstrução democrática do direito público no Brasil”, *A reconstrução democrática do direito público no Brasil*, Rio de Janeiro, Renovar, 2007, p. 1-39. Ainda neste sentido, MOURA, Emerson Affonso da Costa. “Estado gerencial, regulação econômica e serviços públicos – O papel das agências na promoção do desenvolvimento”. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, núm. 57, jul-set. 2014. p. 193-217.

<sup>40</sup> PIRES, Maria Coeli Simões, *op.cit.*, p. 191.

se processos colaborativos, realçando-se a lógica das relações voluntárias e horizontalizadas”<sup>41</sup>

Mantém-se então, nesse ambiente, os institutos clássicos do Direito Administrativo, relidos a partir do referencial axiológico da Constituição. Nesse panorama, não seria incorreto afirmar que o instrumento eleito como a principal forma de atuação do Estado para a realização dos direitos fundamentais, notadamente os de cunho social, é o serviço público, identificado como atividade material prestada pelo Estado ou por quem lhe faça as vezes, de oferecimento de utilidade ou comodidade material, voltada ao atendimento das necessidades dos cidadãos, na clássica concepção de Celso Antônio Bandeira de Mello.<sup>42</sup>

É de reconhecer, ainda, que, mesmo na perspectiva do desenvolvimento econômico justifica-se a garantia de serviços públicos, considerando-se não só os vultuosos recursos repassados à iniciativa privada mediante os contratos de concessão e permissão, por exemplo, mas também a circunstância de que a implantação e manutenção da infraestrutura no País vem sendo realizada mediante tal instituto.

Mas, o reconhecimento da responsabilidade da sociedade civil na implementação dos objetivos da República Federativa do Brasil, também impõe a construção e valoração de instrumentos no âmbito do Direito Administrativo que permitam a participação dos cidadãos na realização das tarefas voltadas aos direitos fundamentais. Destarte, o panorama que vem sendo perfilhado nas últimas décadas traduz uma forte opção das políticas públicas pelo *incentivo* aos particulares na consecução dos deveres que,

---

<sup>41</sup> *Idem.*

<sup>42</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*, 31ª ed. São Paulo, Malheiros, 2014, p. 688. O autor aprofunda seus estudos sobre o tema em BANDEIRA DE MELLO, *et.al.*, *Serviço público e concessão de serviço público*. São Paulo, Malheiros, 2017. Tratando desta temática a autora publicou o livro: SCHIER, Adriana da Costa Ricardo, *Serviço Público, Garantia fundamental e cláusula de proibição de retrocesso social*, Curitiba, Íthala, 2016.



tradicionalmente em um modelo clássico de Estado Democrático e Social de Direito, eram atribuídos diretamente ao poder público.

Marçal Justen Filho, por sua vez, assevera que o advento de uma Administração Pública que atue em conjunto com os particulares, permitindo que estes desempenhem funções de interesse público, traduziria o que o autor denomina de Administração Desenvolvimentista, característica de um modelo de Estado Pós-Social.<sup>43</sup>

Esse posicionamento ilustra um modelo de pensamento que desponta, no Brasil, notadamente a partir da Reforma Administrativa ocorrida a partir dos anos 90.

A partir da década de 1970, em plano global, eclode a crise da concepção do Estado Social-Burocrático<sup>44</sup>, a qual espargiu seus efeitos sobre o cenário jurídico brasileiro mediante a produção de um catálogo legislativo inspirado nas modificações do panorama mundial.

A compreensão dessa crise pressupõe a análise de alguns aspectos do sistema capitalista. Importa, em especial, o período que compreende o final do século XIX até o final da primeira metade da década de 1940. Têm-se, aí, as duas Guerras Mundiais, o fim do regime monetário-cambial do padrão-ouro, a crise de 1929, a reconstrução do mercado europeu e a ascendência da economia dos EUA.<sup>45</sup>

Após essa fase ingressa-se no período que ficou conhecido como a Era de Ouro do Capitalismo, dos anos 40 até a década de 1970, “três décadas de continuada prosperidade e, inclusive,

---

<sup>43</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*, 10ª. ed., São Paulo, RT, 2014. p. 108 e ss.

<sup>44</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari, *Direito administrativo e políticas públicas*, São Paulo, Saraiva, 2002.

<sup>45</sup> BALANÇO, Paulo, *et.al.*, “Crise e globalização no capitalismo contemporâneo: alguns aspectos do debate em torno dos conceitos de Estado-nação, Império e Imperialismo”, in IX Encontro Nacional de Economia Política, Uberlândia, *Anais do IX Encontro Nacional de Economia Política*, 2004.

melhoria do bem-estar das grandes massas trabalhadoras nos países centrais”<sup>46</sup>. A supremacia norte-americana ainda se mantém como característica desta fase, tanto no campo econômico como no cultural.

A chamada Era de Ouro sucumbe durante os anos 70, com a diminuição crescente das taxas de acumulação de capital, o que acarretou o aumento alarmante dos índices de desemprego na Europa e nos Estados Unidos.<sup>47</sup> A conhecida “grande crise econômica mundial” foi decorrência dos dois choques do petróleo, em 1973 e 1977, e da quebra do sistema de equilíbrio cambial, nos termos do Acordo de Bretton-Woods.<sup>48</sup> Encerrava-se um ciclo da vida político-econômica do mundo e, junto com ele, a Era de Ouro, que se seguiu ao fim da Segunda Guerra Mundial.<sup>49</sup>

Tem-se, com o fim da Guerra Fria, a formação de entidades transnacionais<sup>50</sup>, as revoluções da tecnologia da informação e dos mercados financeiros e o fluxo de consumidores individuais<sup>51</sup>.

A emergência do fenômeno da globalização, cujo ponto de partida, para Eric Hobsbawm, é a abolição da distância e do tempo, deu-se mediante a aceleração e difusão dos sistemas de mercadorias e a produção em escala internacional.<sup>52</sup> Impôs-se, com isso,

---

<sup>46</sup> *Idem.*

<sup>47</sup> *Idem.*

<sup>48</sup> SILVEIRA, Eduardo Teixeira, *A disciplina jurídica do investimento estrangeiro no Brasil e no direito internacional*, São Paulo, Juarez de Oliveira, 2002, p. 7.

<sup>49</sup> BUCCI, Maria Paula, *op. cit.*, p. 1.

<sup>50</sup> BORON, Atilio A. *Os “novos Leviatas” e a polis democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da democracia na América Latina*. In: SADER, *et.al.*, *Pós-neoliberalismo II: que Estado para que democracia?* Petrópolis, Vozes, 1999, p. 7-67.

<sup>51</sup> OHMAE, Kenichi, *O fim do estado-nação*, Rio de Janeiro, Campos, 1996.

<sup>52</sup> HOBBSAWM, Eric, *O novo século*, Entrevista a Antonio Polito, (Tradução do italiano para o inglês de: CAMERON, Allan Tradução do inglês para

aos Estados Nacionais, uma abertura ao mercado global, tomado como núcleo de poder da sociedade contemporânea<sup>53</sup> e irradiador da proposta de reformulação das funções do Estado visando ao incremento do sistema econômico capitalista. A mundialização do capital inaugura uma nova fase do capitalismo, que decorre da adoção de políticas de liberalização, de privatização, de desregulamentação e do desmantelamento dos direitos sociais e de conquistas democráticas.<sup>54</sup>

No Brasil, Luiz Carlos Bresser Pereira foi um dos autores que, a partir da década de 1990, diagnosticou o avanço da crise do modelo de Estado Social e propôs novos mecanismos de gestão administrativa.<sup>55</sup> Para ele, as principais causas da crise são o excesso de demandas sociais admitidas pelo poder público e a sua impossibilidade de atendê-las, a pesada carga tributária incidente sobre os empresários nacionais e o acúmulo de poder no Executivo.<sup>56</sup> Tais fatores, portanto, implicaram na busca de uma mudança nos contornos dos Estados, visando o estabelecimento de novos padrões de Administração Pública, principalmente no que se refere à eficiência na gerência da coisa pública e na prestação dos serviços públicos.<sup>57</sup> Floresce um campo, então, àqueles que desde o período Pós-Segunda Guerra Mundial posicionavam-se contra

---

o português e cotejo com a edição italiana: MARCONDES, Claudio), São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 71.

<sup>53</sup> BOURDIEU, Pierre, *Contrafogos*, Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 1998, p. 38-39.

<sup>54</sup> CHESNAIS, François, *A mundialização do capital*, São Paulo, Xama, 1996.

<sup>55</sup> BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Crise econômica e reforma do estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina*, São Paulo, núm. 34, 1996, p. 269.

<sup>56</sup> *Idem*.

<sup>57</sup> SALOMONI, Jorge Luis, *Teoría general de los servicios públicos*, Buenos Aires, Ad-hoc, 1999, p. 422.

o Estado de Bem-Estar,<sup>58</sup> tendo-se, a partir daí, a ascensão do chamado neoliberalismo.<sup>59</sup>

O neoliberalismo, fundado no “pressuposto de que a liberalização do mercado otimiza o crescimento e a riqueza no mundo, e leva à melhor distribuição desse incremento”,<sup>60</sup> se impôs como ideologia dominante, alterando os valores sociais. Assim, para que se concretizasse fez-se necessário coibir o controle e a regulação do mercado para não restringir a acumulação de lucros e, portanto, não impedir “a maximização da taxa de crescimento”.<sup>61</sup>

Em uma interpretação ortodoxa, a globalização e o neoliberalismo levariam até a substituição do conceito de Estado-Nação, partindo do pressuposto de que a economia global prescinde da organização política das nações.<sup>62</sup> Kenichi Ohmae observa, nesse sentido, que “os Estados-Nações já perderam seus papéis como unidades significativas de participação na economia global do atual mundo sem fronteiras (...) já não precisam exercer um papel de formadores do mercado (...) soluções globais fluirão para onde forem necessárias (...)”.<sup>63</sup>

---

<sup>58</sup> OTERO, Paulo. *Legalidade e Administração Pública*, Brasil, Almedina, 2007, p. 298.

<sup>59</sup> ANDERSON, Perry. “Balanço do neoliberalismo”, in: SADER, Emir; et.al., *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático*, 4ª ed, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1998.

<sup>60</sup> HOBBSAWM, Eric, *O novo século*. Entrevista a Antonio Polito. Tradução do italiano para o inglês de: CAMERON, Allan. Tradução do inglês para o português e cotejo com a edição italiana: MARCONDES, Claudio, São Paulo, Companhia das Letras, 2000. JÈZE, Gastón. *Principios generales del derecho administrativo*. Buenos Aires, Depalma, 1948, p. 79.

<sup>61</sup> HOBBSAWM, Eric, *op.cit.*, p. 79.

<sup>62</sup> ARANTES, Aldo, *O FMI e a nova dependência brasileira*, São Paulo, Alfa Ômega, 2003, p. 53.

<sup>63</sup> OHMAE, Kenichi, *op.cit.*, p.5.

Destarte, como já se sustentou em outra oportunidade<sup>64</sup> ao invés de se reestruturar o Estado para que pudesse vir a ser uma instituição que efetivamente assegurasse os mínimos direitos capazes de garantir a sobrevivência digna dos indivíduos, preferiu-se, mais uma vez na história, conceder tal tarefa ao mercado.

A revisão das funções do Estado, proposta no neoliberalismo, fundamenta-se na suposta falência das estruturas administrativas prestadoras de serviços públicos. Segundo os economistas da Escola de Chicago, essas estruturas foram rechaçadas pelos defensores do mercado porque foram tomadas como extremamente dispendiosas para a sociedade, já que eram financiadas apenas pela parcela contribuinte, mediante tributação.<sup>65</sup> Explica-se, assim, a pressão pela diminuição da carga tributária que marca todos os Estados que, em algum momento, adotaram os cânones neoliberais.

A reformulação do aparelho do Estado, então, de acordo com os postulados neoliberais, orienta-se pela diminuição da estrutura estatal mediante (i) a política de privatização de empresas públicas; (ii) o enxugamento da máquina administrativa e (iii) a diminuição da prestação de serviços públicos, cuja noção é revista de modo a permitir uma aproximação cada vez maior do regime das atividades prestadas pela iniciativa privada.<sup>66</sup>

---

<sup>64</sup> SCHIER, Adriana Ricardo da Costa. *A participação popular na administração pública: o direito de reclamação*, Rio de Janeiro, Renovar, 2002, p. 126.

<sup>65</sup> ORTIZ, Gaspar Ariño, *Principios de derecho público económico*, Granada, Comares, 1999, p. 553.

<sup>66</sup> COMBLIN, José, *O neoliberalismo: ideologia dominante na virada do século*, Rio de Janeiro, Vozes, 1999, p.110. Para aprofundamento sobre o impacto do discurso neoliberal e a reforma gerencial do Estado brasileiro ver a obra de referência de NOHARA, Irene Patrícia, *Reforma administrativa e burocracia: impactos da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro*, São Paulo, Atlas, 2012.

A partir de uma perspectiva crítica, é possível observar que, em termos mundiais, a globalização econômica de viés neoliberal permitiu uma maior concentração de rendas, a formação de oligopólios e o aumento da pobreza, em razão do desemprego, consequência direta da automação e do fortalecimento do capital financeiro não produtivista. Quanto aos cidadãos, como era de se esperar, “a privatização das empresas públicas e a redução do papel intervencionista do Estado de bem-estar social debilitaram ainda mais as condições de vida”.<sup>67</sup> No Brasil, bem como nos demais países de capitalismo periférico, a crise manteve-se em face do caráter dependente de sua economia, fortemente vulnerável diante da política externa.<sup>68</sup> Ou seja, a história confirmou o evidente fracasso do neoliberalismo, ilustrado, dentre tantos fatores, pelas crises econômicas que vem despontando dentre os países ao redor do globo. E, por isso mesmo, retomou-se o Estado como a instituição que permite manter hígido o sistema dominado pelo capital,<sup>69</sup> buscando resgatar a noção de que os indivíduos, antes de consumidores, são “cidadãos com deveres uns para com os outros e para com a sociedade”<sup>70</sup> e com demandas que devem nortear as pautas políticas.

Nesse cenário, com a tentativa de reformulação das funções do Estado pautada num modelo de pensamento neoliberal, de influência privatista, tem-se assistido um esforço pela substituição da atuação da Administração Pública pelos particulares. O que poderia ser identificado, a grosso modo, em uma paulatina substituição do serviço público pelos mecanismos de fomento.

---

<sup>67</sup> ARANTES, Aldo, *op. cit.*, p. 47.

<sup>68</sup> SANTOS, Laymert Garcia, “Brasil contemporâneo: estado de exceção”. In: OLIVEIRA, Francisco, *A era da indeterminação*, São Paulo, Boitempo, 2007, p. 289-352.

<sup>69</sup> CHMSKY, Noan, *O lucro ou as pessoas*, Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2002, p. 44.

<sup>70</sup> BRUM, Argemiro J., *Desenvolvimento econômico brasileiro*, 24. ed. Petrópolis, Vozes, 2005, p. 115.

Porém, as exigências que se impõe para a Administração Pública, atualmente, e o modelo constitucional que ainda é preservado no Brasil, implica reconhecer que não é este o perfil que se adequa às premissas do desenvolvimento. O Direito Administrativo Social, portanto, deverá pautar-se na ideia de que a realização de atividades de interesse público pela sociedade civil não poderá ser tomada como substitutivo da função administrativa, reconhecendo-se que, no modelo plasmado na Constituição de 1988, a atuação do Estado na erradicação da pobreza, no alcance do bem de todos, não assume caráter secundário. Os objetivos do desenvolvimento sustentável, portanto, plasmados na Agenda 2030, deverão pressupor atuação indelével do Estado, e também as parcerias firmadas com a sociedade civil.

Filia-se, com isso, ao pensamento de Emerson Gabardo, que defende, a partir do panorama normativo assegurado pela Constituição de 1988 que, sem embargo dos ataques que vem sofrendo nas últimas décadas, ainda se mantém hígida a concepção de Estado Social e Democrático de Direito, consagrada pelo constituinte originário. A tese defendida pelo autor é a de que “o Estado possui idêntico status de relevância em relação à sociedade, apesar de sua imagem negativa contemporânea, sendo incabível ao modelo de bem-estar social o critério de preferência subsidiária na alocação de seus fins...”<sup>71</sup>

Assim, para o autor, mesmo nos casos em que o constituinte permitiu a atuação dos particulares em áreas diretamente vinculadas ao interesse público, identifica-se a escolha por um tipo de coordenação econômica, que não afasta “a responsabilidade típica ao Estado no tocante à realização de políticas públicas, principalmente as sociais – o que alude a uma inafastável competência própria e direta para gerir o processo de desenvolvimento”.<sup>72</sup> E reforça a ideia de que o processo de desenvolvimento previsto na

---

<sup>71</sup> GABARDO, Emerson, *Interesse público e subsidiariedade*, op. cit., p. 32.

<sup>72</sup> *Ibidem*, p. 250.

Constituição “é de caráter centralizado e estabelece competências próprias para o Estado e para cada um dos Entes, além de regulamentação específica que é direcionada à iniciativa privada”.<sup>73</sup>

A partir dos mesmos pressupostos, Daniel Wunder Hachem relembra que os dispositivos da Ordem Social, plasmados no Título VIII, da Constituição da República, impõem a atuação direta do Estado na efetivação dos direitos fundamentais, notadamente os de cunho social, não sendo compatível reconhecer, em nenhum momento, uma atuação secundária do Poder Público.<sup>74</sup>

Portanto, para alcançar o objetivo do desenvolvimento nacional, na perspectiva normatizada pela Constituição, é impositiva a atuação do Estado, através da elaboração de políticas públicas, reconhecidas como “quadros normativos do agir estatal, ao cumprimento da dimensão objetiva dos direitos fundamentais, do que decorre tenham elas por força motriz, sempre, os interesses de uma coletividade de cidadãos.”<sup>75</sup> É dever do Estado, portanto, traçar os planos que permitirão assegurar a todos os cidadãos, o acesso às benesses que lhes possibilite expandir suas capacidades, permitindo-lhes ter condições de escolher a vida que querem viver.

O *Direito Administrativo Social*, vinculado ao atendimento dos direitos fundamentais, impõe como inarredável o dever de garantia da prestação de serviços públicos, vinculados à realização dos direitos fundamentais sociais. Nas palavras de Amartya Sen, “a expansão dos serviços de saúde, educação, seguridade social, etc. contribui diretamente para a qualidade de vida e seu florescimento”. E é assim, mediante a atuação direta do Estado que, para

---

<sup>73</sup> *Ibidem*, p. 247.

<sup>74</sup> HACHEM, Daniel Wunder. *A noção constitucional de desenvolvimento para além do viés econômico: reflexos sobre algumas tendências do Direito Público brasileiro*. *op. cit.*, p. 161. No mesmo sentido, GABARDO, Emerson. *Interesse público e subsidiariedade*, *op. cit.*, p. 247.

<sup>75</sup> VALLE, Vanice Regina Lírio do. *Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial*. Belo Horizonte, Fórum, 2009, p. 143.



o autor, “o desenvolvimento humano é sobretudo um aliado dos pobres, não dos ricos e abastados” pois a “criação de oportunidades sociais contribui diretamente para a expansão das capacidades humanas e da qualidade de vida e seu florescimento.”<sup>76</sup>

Mas é possível reconhecer, também, a possibilidade da Administração Pública atuar em parceria com os particulares, sendo viável admitir que a sociedade civil poderá atuar em conjunto com a Administração Pública para atingir os objetivos propagados no texto constitucional.

Como já lembrava Daniel Wunder Hachem, a leitura sistemática dos dispositivos constitucionais permite “uma ação concertada entre Estado e sociedade civil, dirigindo a esta, em algumas matérias, deveres concomitantes àqueles encomendados ao Poder Público”, ainda que “sem conferir prioridade de atuação à iniciativa privada”. Na esteira do pensamento de Arjun Sengupta, o Estado tem o dever e a responsabilidade primária em assegurar a todos os direitos componentes do direito humano ao desenvolvimento, o que poderá fazer “sozinho ou em colaboração com outros”.<sup>77</sup>

Destarte, o constituinte conferiu ao Estado “uma inafastável competência própria e direta para gerir o processo de desenvolvimento”, atribuindo “à sociedade e à comunidade deveres de ação complementar”.<sup>78</sup> Assim, reconhecendo-se a necessidade de atuação do poder público, igualmente faz-se necessário admitir que as pessoas deverão estar ativamente envolvidas na consecução dos objetivos plasmados na Constituição, “na conformação de seu próprio destino”, não sendo apenas “beneficiárias passivas dos frutos de engenhosos programas de desenvolvimento”.<sup>79</sup> Afinal,

---

<sup>76</sup> SEN, Amartya Kumar, *op. cit.*, p. 191.

<sup>77</sup> SENGUPTA, Arjun. *op. cit.*, p. 72.

<sup>78</sup> HACHEM, Daniel Wunder. *A noção constitucional de desenvolvimento para além do viés econômico: reflexos sobre algumas tendências do Direito Público brasileiro*. *op. cit.* No mesmo sentido, GABARDO, Emerson. *Interesse público e subsidiariedade*, *op. cit.*, p. 247.

<sup>79</sup> SEN, Amartya Kumar. *op. cit.*, p. 77.

“o Estado e a sociedade têm papéis amplos no fortalecimento e na proteção das capacidades humanas. São papéis de sustentação, e não de entrega sob encomenda”.<sup>80</sup>

Não se trata de defender, por certo, a prioridade da atuação dos particulares em face do poder público, mas admitir que a Constituição da República permite, em determinados setores, a colaboração do Estado com os particulares em prol da realização dos compromissos firmados na Agenda 2030.

#### IV. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A superação dos desafios que decorrem do cenário mundial, nesta segunda década do século XXI, certamente impõe aos Estados soluções criativas e eficazes para minimizar as mazelas daqueles que vêm alijados das benesses do desenvolvimento.

Nesse redimensionar das funções estatais, reconhecendo-se a legitimidade da atuação do Estado em ambiente de parcerias com as demais instituições sociais, desponta as bases para o que vem sendo chamado Direito Administrativo Social. Nessa abordagem, tal ramo do Direito compromete-se com a releitura dos institutos clássicos a partir dos cânones constitucionais e avança em perspectivas contemporâneas voltadas à realização dos direitos fundamentais.

Com isso, a abordagem realizada no presente artigo pretende ressaltar o protagonismo da atuação da Administração Pública em prol do desenvolvimento sustentável, buscando-se alcançar os parâmetros para cumprir os desígnios plasmados na Agenda 2030, em direção a um mundo sustentável, em que ninguém seja deixado para trás.

---

<sup>80</sup> *Idem.*

## V. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALEXY, Robert. *Teoría de los Derechos Fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.
- ANDERSON, Perry. “Balanço do neoliberalismo”, in: SADER, Emir; et.al., *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático*, 4ª ed, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1998.
- ARANTES, Aldo, *O FMI e a nova dependência brasileira*, São Paulo, Alfa Ômega, 2002.
- BACELLAR Filho, et.al., *Princípios constitucionais do processo administrativo disciplinar*, São Paulo: Max Limonad, 1998.
- BALANÇO, Paulo, et.al., “Crise e globalização no capitalismo contemporâneo: alguns aspectos do debate em torno dos conceitos de Estado-nação, Império e Imperialismo”, in IX Encontro Nacional de Economia Política, Uberlândia, *Anais do IX Encontro Nacional de Economia Política*, 2004.
- BANDEIRA DE MELLO, et.al., *Serviço público e concessão de serviço público*. São Paulo, Malheiros, 2017.
- BANDEIRA DE MELLO, “A democracia e suas dificuldades contemporâneas” *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, año 35, núm.137, jan-mar, 1998.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*, 31ª ed. São Paulo, Malheiros, 2014, p. 688.
- BARROSO, Luís Roberto. “A reconstrução democrática do direito público no Brasil”, *A reconstrução democrática do direito público no Brasil*, Rio de Janeiro, Renovar, 2007, p. 1-39.
- BERCOVICI, Gilberto, *Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*, São Paulo, Malheiros, 2005.
- \_\_\_\_\_. *O estado desenvolvimentista e seus impasses: uma análise do caso brasileiro*. Coimbra, Coimbra, 2004, p. 34

- BORON, Atilio A. *Os “novos Leviatas” e a polis democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e decadência da democracia na América Latina*. In: SADER, *et.al.*, *Pós-neoliberalismo II: que Estado para que democracia?* Petrópolis, Vozes, 1999, p. 7-67.
- BOURDIEU, Pierre, *Contrafogos*, Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 1998.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Crise econômica e reforma do estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina*, São Paulo, núm. 34, 1996.
- BRUM, Argemiro J., *Desenvolvimento econômico brasileiro*, 24. ed. Petrópolis, Vozes, 2005.
- BUCCI, Maria Paula Dallari, *Direito administrativo e políticas públicas*, São Paulo, Saraiva, 2002.
- CHESNAIS, François, *A mundialização do capital*, São Paulo, Xama, 1996.
- CHMSKY, Noan, *O lucro ou as pessoas*, Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2002.
- CLÈVE, Clémerson Merlin, “A teoria constitucional e o direito alternativo: para uma dogmática constitucional emancipatória.” *Uma vida dedicada ao Direito: homenagem a Carlos Henrique de Carvalho*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1995, p. 33-53.
- COMBLIN, José, *O neoliberalismo: ideologia dominante na virada do século*, Rio de Janeiro, Vozes, 1999.
- COMPARATO, Fabio Conder, *A afirmação histórica dos direitos humanos*, São Paulo, Saraiva. 2015.
- DELPIAZZO, Carlos, “Instrumentalidad de la función administrativa para el logro de la justicia social” In: *Revista de direitos fundamentais e democracia*, vol. 24, núm. 3, set-dez. 2019, p. 119-137.
- FARIA, José Eduardo, *O Brasil pós-constituente*, Rio de Janeiro, Graal, 1989.

- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. “El control judicial de los actos del Estado, entre el pasado y el futuro del Derecho Administrativo” *A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, ano 7, núm. 29, jul-set, 2007, p. 97-111.
- FOLLONI, André Parmo, A complexidade ideológica, jurídica e política do desenvolvimento sustentável e a necessidade de compreensão interdisciplinar do problema. *Revista Direitos Humanos Fundamentais*: Osasco, núm.1, jan.-jun, 2014.
- FORTINI, Cristiana, *Contratos administrativos: franquias, concessão, permissão e PPP*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.
- FREITAS, Juarez, *O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais*, 5ª.ed., São Paulo, Malheiros, 2013.
- \_\_\_\_\_. “Os atos administrativos de discricionariedade vinculada aos princípios”. In: *Estudos de direito administrativo*, São Paulo, Malheiros, 1995.
- \_\_\_\_\_. *Sustentabilidade - Direito ao futuro*, Belo Horizonte, Fórum, 2011.
- FURTADO, Celso, *O Brasil pós-milagre*, 7ª. ed., Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982.
- \_\_\_\_\_. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*, 10ª. ed., Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2000.
- GABARDO, Emerson, *Interesse Público e Subsidiariedade: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal*, Belo Horizonte, Fórum, 2009.
- \_\_\_\_\_.; *et.al.*, #Atividade Administrativa de Fomento na Gestão de resíduos Sólidos em Perspectiva com o Desenvolvimento Sustentável”, *A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, núm. 53, jul-set, 2013, p.105-131.
- HACHEM, Daniel Wunder, “A Noção Constitucional de Desenvolvimento para Além do Viés Econômico: reflexos sobre algumas tendências do Direito Público brasileiro”, *A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, núm. 53, jul-set, 2013, p. 133-168.

HOBBSAWM, Eric, *O novo século*, Entrevista a Antonio Polito, (Tradução do italiano para o inglês de: CAMERON, Allan Tradução do inglês para o português e cotejo com a edição italiana: MARCONDES, Claudio), São Paulo, Companhia das Letras, 2000.

<[http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_2019\\_pt.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_pt.pdf)> Acesso: 10 de abril de 2020.

<<http://www.agenda2030.com.br/ods/9/>> Acesso: 20 fev. 2020.

<<https://news.un.org/pt/events/coronavirus>> Acesso: 11 de abril de 2020.

IVANEGA, Miram M, “Constitución y derecho administrativo. *Revista de la Facultad de derecho de México*”, Ciudad de México. vol. 67, núm. 267, 2017, pp. 189-215.

JÈZE, Gastón, *Principios generales del derecho administrativo*. Buenos Aires, Depalma, 1948.

JUSTEN FILHO, Marçal. Conceito de interesse público e a personalização do direito administrativo. *Revista Trimestral de Direito Público*, núm. 26, 1999. p. 115-136,

\_\_\_\_\_ *Curso de direito administrativo*, 10<sup>a</sup>. ed., São Paulo, RT, 2014.

MOURA, Emerson Affonso da Costa. “Estado gerencial, regulação econômica e serviços públicos – O papel das agências na promoção do desenvolvimento”. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, núm. 57, jul-set. 2014. p. 193-217.

NOHARA, Irene Patrícia, *Reforma administrativa e burocracia: impactos da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro*, São Paulo, Atlas, 2012.

OHMAE, Kenichi, *O fim do estado-nação*, Rio de Janeiro, Campos, 1996.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de, *O contrato de gestão na administração pública brasileira*, São Paulo, RT, 2008.

ORTIZ, Gaspar Ariño, *Principios de derecho público económico*, Granada, Comares, 1999.

- OTERO, Paulo, *Legalidade e Administração Pública*, Portugal, Almedina, 2007.
- PIOVESAN, Flávia, “Direito ao desenvolvimento: desafios contemporâneos” In: *Direito ao desenvolvimento*, Piovesan, Flávia, Belo Horizonte, Forum, 2010.
- PIRES, Maria Coeli Simões, “Esgotamento do modelo de desenvolvimento excludente no Brasil e ressemantização das atividades de planejamento e articulação governamentais à luz do paradigma democrático” In: MODESTO, Paulo, *Nova organização administrativa brasileira*, Belo Horizonte, Fórum, 2010.
- ROCHA, Carmen Lúcia Antunes, “Princípios constitucionais da administração pública”, Belo Horizonte, Del Rey, 1994.
- SALOMONI, Jorge Luis, *Teoría general de los servicios públicos*, Buenos Aires, Ad-hoc, 1999.
- SANTOS, Laymert Garcia, “Brasil contemporâneo: estado de exceção”. In: OLIVEIRA, Francisco, *A era da indeterminação*, São Paulo, Boitempo, 2007, p. 289-352.
- SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 11<sup>a</sup>. ed, Porto Alegre, Livraria do Advogado. 2011.
- SCHIER, Adriana da Costa Ricardo, *Serviço Público, Garantia fundamental e cláusula de proibição de retrocesso social*, Curitiba, Íthala, 2016.
- \_\_\_\_\_. *A participação popular na administração pública: o direito de reclamação*, Rio de Janeiro, Renovar, 2002, p. 126.
- SCHIER, Paulo Ricardo, “Novos desafios da filtragem constitucional no momento do neoconstitucionalismo”. *A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, núm. 20, abr-jun, 2005. p. 145-165
- \_\_\_\_\_. *Presidencialismo de coalizão*. Curitiba: Juruá, 2018.
- SEN, Amartya Kumar. *Desenvolvimento como Liberdade*, (Trad. Laura Teixeira Motta), São Paulo, Companhia das Letras, 2010.

SENGUPTA, Arjun, “O Direito ao Desenvolvimento como um Direito Humano”. *Revista Social Democracia Brasileira*. Brasília, núm. 68, 2002, p. 64-84.

SILVEIRA, Eduardo Teixeira, *A disciplina jurídica do investimento estrangeiro no Brasil e no direito internacional*, São Paulo, Juarez de Oliveira, 2002.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. *Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial*. Belo Horizonte, Fórum, 2009.