

OBJETIVOS FUNDAMENTAIS DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL E ESCOLHAS PÚBLICAS: PERSPECTIVAS DE CAMINHOS CONSTITUCIONAIS DE CONCRETIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO INTERSUBJETIVO

Phillip Gil França[†]



Estado tem obrigação de definir meios para que os *objetivos da República*¹ sejam implementados e realizados no cotidiano dos seus partícipes.² É indeclinável dever estatal estabelecer os vetores gerais de fomento de cooperação e de solidariedade da sociedade que tutela, por meio de políticas públicas específicas, dando o exemplo, sempre que possível, sobre a positiva forma de se desenvolver intersubjetivamente. Inclusive, mediante o dever de decidir *discricionariamente*,

[†] Pós-Doutorando (CAPES-PNPD), Doutor e Mestre em Direito do Estado pela PUC/RS. Professor de Direito Administrativo e Ambiental. Membro da Comissão de Ensino Jurídico da OAB/PR. Membro do Instituto dos Advogados do Paraná. Membro pesquisador do Grupo de Pesquisas de Constituição e Direitos Fundamentais – PUC/RS (Cnpq). Autor da obra: “O Controle da Administração Pública, 3^o ed. RT, São Paulo, 2011”. phillipfranca@hotmail.com

1 Conforme o art. 3.^o da CF/88, "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".

2 Em neste sentido também se posicionou o STF: A Lei 8.899/1994 é parte das políticas públicas para inserir os portadores de necessidades especiais na sociedade e objetiva a igualdade de oportunidades e a humanização das relações sociais, *em cumprimento aos fundamentos da República* de cidadania e dignidade da pessoa humana, *o que se concretiza pela definição de meios para que eles sejam alcançados*. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2.649, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 08/05/2008, Plenário, DJE 17/10/2008.)

sem se desvencilhar do caráter público de sua atuação, sobre o melhor caminho a seguir, mediante a necessária aplicação do valor constitucional de *solidariedade*. Isto porque, revela-se como característica imprescindível para a ocorrência dos benefícios sociais almejados pela Constituição em seu art. 3.º, decorrentes do desenvolvimento social intersubjetivo, resultante, hodiernamente, da respectiva intervenção da atividade estatal.³

Além do específico mandamento constitucional do Estado de *promoção efetiva de desenvolvimento e do bem de todos*, observa-se a dicção fundamental do dever estatal de *estabelecimento de benefícios sociais que assegurem a isonomia dos envolvidos em qualquer atividade por si regulada*. Nessa acepção, a Constituição determina que o Estado atue no sentido do pleno atendimento dos objetivos fundamentais da República⁴ de *construção de uma sociedade livre, justa e*

3 Poder-se-ia exemplificar tal raciocínio estatal, como base no valor constitucional da solidariedade, com o seguinte julgado do STF: "O sistema público de previdência social é fundamentado no princípio da solidariedade (art. 3.º, I, da CF/18), contribuindo os ativos para financiar os benefícios pagos aos inativos. Se todos, inclusive inativos e pensionistas, estão sujeitos ao pagamento das contribuições, bem como aos aumentos de suas alíquotas, seria flagrante a afronta ao princípio da isonomia se o legislador distinguisse, entre os beneficiários, alguns mais e outros menos privilegiados, eis que todos contribuem, conforme as mesmas regras, para financiar o sistema. Se as alterações na legislação sobre custeio atingem a todos, indiscriminadamente, já que as contribuições previdenciárias têm natureza tributária, não há que se estabelecer discriminação entre os beneficiários, sob pena de violação do princípio constitucional da isonomia." (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 450.855-AgR*, 1.ª Turma, Rel. Min. Eros Grau, j. 23/08/2005, DJ 09/12/2005.)

4 "A Constituição Portuguesa de 1976 fala em 'tarefas fundamentais do Estado, que Canotilho e Vital Moreira interpretam como objetivos, com uma observação que é perfeitamente transponível para o caso brasileiro, qual seja, a de que, na concepção da Constituição, o Estado não é um aparelho sem objetivos, nem pode selecionar livremente seus objetivos. Enquanto Estado constitucional, ele está submetido à Constituição e comprometido na realização dos objetivos constitucionais. *O Estado está, pois, constitucionalmente vinculado quanto aos meios e quanto aos fins*" (CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa anotada*. 2.d. v.1, p.92. *apud* SILVA, José Afonso da. *Co-*

solidária e do exercício de sua atuação em prol de uma melhor qualidade de vida do povo, de maneira a afastar qualquer forma de discriminação ou preconceitos. Elementos esses que constroem a ideia de que o Estado busca, como objetivo fundamental da República, a partir da conjugação dos ditames normativos estabelecidos no art. 3.º da CF/88, o efetivo desenvolvimento intersubjetivo de seus partícipes, sendo seu sucesso alcançando quando o mínimo possível de viabilidade deste desiderato é sentido na vida daqueles que estão sob a égide de sua regulação.

Em outras, palavras, realizam-se os objetivos fundamentais da República quando o Estado promove a concretização de reais benefícios para o povo que lhe confere energia e legitimidade, pelo menos, em um patamar mínimo para que não ocorra a estabilidade, tampouco o retrocesso dos direitos conquistados.⁵

Para Regina Maria Macedo Nery Ferrari, "este é o desenvolvimento desejado pelo povo brasileiro e que deverá ser perseguido sem esmorecimento, para que haja liberdade com solidariedade, onde não se permita que a desigualdade social e regional possa levar à pobreza, à marginalização e à discriminação e para que o respeito à dignidade humana seja, efetivamente, o vetor da nossa realidade"⁶. Nesse sentido, arremata a autora, "A Constituição Federal, na qualidade de Lei Fundamental da República Federativa do Brasil, vincula a atuação das autoridades públicas quanto aos meios e fins, para

mentário contextual à constituição. 2.ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p.46).

⁵

Sobre o tema, vide: SARLET, Ingo Wolfgang. Proibição de retrocesso, dignidade da pessoa humana e direitos sociais: manifestação de um constitucionalismo dirigente possível. In: BONAVIDES, Paulo; MARQUES DE LIMA, Francisco G.; BEDÊ, Fayga Silveira. *Constituição e democracia: estudos em homenagem ao professor J. J. Canotilho*. São Paulo: Malheiros, 2006. p.292-336.

⁶

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Direito constitucional*. São Paulo: RT, 2011. p.210.

que se tenha uma sociedade livre, justa e solidária"⁷.

José Afonso da Silva recorda que "o desenvolvimento nacional constava na Constituição de 1967 como um dos princípios da ordem econômica que tinham por fim realizar a justiça social (art. 157), e da Constituição de 1969 como um fim a ser realizado pela ordem econômica juntamente com a justiça social (art. 160)"⁸. Assenta, igualmente, que tal valor constitucional, como vetor de sua trajetória, surge na Constituição Cidadã como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil. Inclusive, destaca a importância interpretativa da alteração dessa posição constitucional ao longo das Constituições brasileiras.

Nas palavras do autor, "nas Constituições anteriores ligava-se à ordem econômica, o que dava uma visão estreita do desenvolvimento como desenvolvimento econômico. Como um dos objetos fundamentais da República, alarga-se seu sentido para desenvolvimento nacional em todas as dimensões"⁹. Entretanto, deve-se atentar que "as relações contextuais mostram que o desenvolvimento econômico e social, sujeito a planos nacionais e regionais (art. 21, IX), está na base do desenvolvimento nacional, objeto do art. 3.º, II". Isto é, conforme ressalta José Afonso da Silva, "não se quer um *mero crescimento econômico, sem justiça social* – pois, faltando esta, o desenvolvimento nada mais é do que simples noção quantitativa, como constante aumento do produto nacional, como se deu regime anterior, que elevou o país à oitava potência econômica do mundo, ao mesmo tempo em que o desenvolvimento social foi mínimo e a miséria se ampliou"¹⁰.

Na verdade, define o autor¹¹, esse quadro estabelecido

7 *Id.*

8 SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à constituição*, p.46.

9 *Id.*

10 *Id.*

11 Cf. SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à constituição*, p.47.

representa um simples crescimento, não um real *desenvolvimento*, pois incremento econômico sem participação do povo no seu resultado, sem melhoria de qualidade de vida da população, sem transformações, não caracteriza *desenvolvimento*, já que "o desenvolvimento é um processo econômico, social, cultural e político abrangente, que visa ao constante incremento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos com base em sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição justa dos benefícios daí resultantes" (ONU, Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, 4.12.1986). E é por essa razão, conclui José Afonso da Silva¹², que a Constituição visa a um desenvolvimento nacional equilibrado (art. 174, § 1.º).

Sublinha, finalmente, que é nesse sentido que se considera o *direito ao desenvolvimento* como um direito fundamental de terceira geração voltado para a melhoria da qualidade de vida das pessoas, "direito humano inalienável em virtude do quê toda pessoa humana e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, a ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados" (ONU, Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, 4.12. 1986, art. 1.º).

Deve-se realçar, finalmente, que os objetivos da República Federativa do Brasil estabelecidos no art. 3.º da CF/88 não se confundem com os objetivos de determinado governo. Isto porque, "cada governo pode ter metas próprias de sua ação, mas elas têm que se harmonizar com os objetivos fundamentais aí indicados. Se apontarem em outro sentido, serão inconstitucionais"¹³. Ou seja, reafirma-se a posição de que as *políticas públicas*, voltadas à promoção de um futuro melhor para aqueles que conformam a nação, possuem um

12 *Id.*

13 *Ibid.*, p.46.

vínculo de *Estado* (resultante de uma atividade impessoal, *objetiva*, isonômica, democrática) e não de *Governo* (com raiz e fundamentos ideológicos *subjetivos* que não se coadunam, necessariamente, com o agir conforme os estritos valores e deveres do detentor do ônus público).

Logicamente, o papel do Judiciário no controle de escolhas públicas, inclusive de prioridades públicas, conforme preconiza o art. 3.º da CF/88, de modo a realizar os objetivos da República que lá constam, é de alta relevância, bem como apresenta-se como positivo indicativo de segurança de que a atividade pública encontrar-se-á com os benefícios sociais preconizados pela Constituição, no cruzamento dos caminhos do desenvolvimento dos cidadãos, e com o do sucesso estatal.

Nesse contexto, urge a operacionalização da máquina pública, sinergicamente, em todas suas Funções e dimensões, para que os objetivos fundamentais da República não sejam lidos como meros horizontes distantes da realidade, mas sim como metas realizáveis para a positiva e construtiva transformação do presente vivenciado pelos destinatários do poder público constitucional definidos na Carta de 1988.¹⁴

Conforme explanado, o Estado se realiza a partir da concretização dos objetivos da República estabelecidos no art. 3.º da CF/88. Para a efetivação de tais objetivos, evidencia-se a necessidade de uma permanente concatenação de ações administrativas, bem como a possibilidade e a viabilidade de *revisões*, por aqueles legitimados para tanto, de tudo o que é feito pelo poder público. E assim ocorre com mecanismos que permitam a constante proteção do direito material que possa ser ameaçado ou efetivamente agredido pela discricionariedade administrativa. Os mecanismos ora sugeridos, além de incidentes na própria estrutura de conformação legal do ato, precisam, também, estar voltados à *efetiva tutela jurisdicional* específica que contribua para realização da constitucional

14

O povo, conforme parágrafo único do art. 1.º da CF/88.

proteção do direito material, como requisito obrigatório de manutenção da harmonia do sistema jurídico.

Desse sistema, além do destacado, compreende-se um regime verdadeiramente *responsável e responsabilizável* acerca da adequada atividade administrativa estatal, conforme os trilhos constitucionais correspondentes. Responder pelo que faz é, por óbvio, parte de um Estado voltado ao dever constitucional de promoção do homem-cidadão e da sociedade onde vive. Nas lições de Rui Barbosa, "a primeira verdade dos governos livres é que a responsabilidade deve estender-se igualmente por todos os graus da hierarquia governamental"¹⁵. Conforme o jurista, "a reivindicação do poder importa a reivindicação de responsabilidade"¹⁶ até porque, "todo poder absoluto corrompe o homem que o possui"¹⁷. E assim arremata: "nas almas dominadas pelo senso de responsabilidade a consciência de um poder pesa como um fardo, e atua como freio"¹⁸.

Isto é, para o alcance do sucesso estatal faz-se indispensável uma organização da máquina pública – em sua Administração – voltada a viabilizar o constitucional e republicano regime de responsabilidade decorrente da atividade pública, proveniente, inclusive, do amplo controle jurisdicional do ato administrativo em todas as perspectivas possíveis. Inclusive, das escolhas e das escolhas que as escolhas públicas impõem. Não se pode destacar, nesse sentido, a necessária adaptação legislativa – no sentido de criação de soluções para o permanente alcance do bom caminho do sucesso – e a adequada e efetiva atuação jurisdicional, sempre quando necessário, para a manutenção de uma mínima segurança e previsibilidade das atividades desenvolvidas pelo Estado.

Para tanto, o mínimo de concretização dos objetivos

15 MATTOS, Miguel. *Migalhas de Rui Barbosa*, p.8.

16 *Ibid.*, p.27.

17 *Ibid.*, p.47.

18 *Ibid.*, p.468.

constitucionais da República precisa ser atendido e as escolhas públicas – decisões sobre o melhor caminho a se seguir – têm que ser pautadas por esse vetor. O *interesse público primário* deve ser verificado integralmente em qualquer demanda estatal. Dessa forma, exalta-se a indicação de critérios de verificação de conformidade legal para ser possível, em *qualquer ato administrativo*, extrair o concreto atendimento de um determinado interesse público, como forma de demonstração que um mínimo dos objetivos constitucionais da República foi realmente atingido. Fato que, além de representar a coerência e a legitimidade constitucional do sistema estatal estabelecido, demonstra uma maior proteção do ato administrativo diante dos eventuais *subjetivismos* interpretativos sobre o que é público na determinação das escolhas públicas para a solução eficiente a ser atingida.

Sem dúvida, o sucesso do Estado depende de *boas escolhas administrativas* e a conclusão de que realmente foram as melhores para o desenvolvimento intersubjetivo dos envolvidos do sistema estatal constituído. Inclusive, com mecanismos que garantam a possibilidade de controle e revisão integral do que é realizado por esse sistema – sem importar em uma substituição de tais escolhas administrativas estatais. Este deve ser o incansável empenho da Administração, dos Governos e do Estado, como entes, respectivamente, permanente, provisórios e viabilizador de desenvolvimento intersubjetivo. Até mesmo porque confere aos gestores do que é público o correspondente ônus de, permanentemente, criar meios e procedimentos para simplificar e viabilizar o controle judicial de sua atuação, bem como, para que tal sindicabilidade ocorra em todas as dimensões possíveis de sua atividade.

Assim exposto, destaca-se o caminho ideal de *gestão pública eficiente* em prol da organização desses meios e procedimentos administrativos para se *sanar dúvidas, corrigir desvios* e *chancelar acertos* por intermédio da possibilidade,

inclusive, de controle judicial do ato administrativo, especialmente do seu aspecto *discricionário*¹⁹. Assim se faz um sistema verdadeiramente apto a criar segurança mínima das relações sociais e jurídicas para o melhor desenvolvimento possível dos integrantes do Estado e para alcançar seus objetivos constitucionais.

Para tanto, dogmas totalitários, próprios de um míope positivismo, precisam ser superados e afastados da aplicação do Direito Administrativo, como ramo do direito público voltado ao aprimoramento da atuação do Estado em prol do cidadão, tais como: blindagem da discricionariedade administrativa ante o constitucional controle jurisdicional; princípio da eficiência confundido com a ideia de otimilidade administrativa; interpretação clássica da tripartição dos poderes; falta de legitimação democrática da atividade jurisdicional.

Além da imperiosa necessidade de superação dos dogmas estatais supraexpostos, o bem agir administrativo não pode ser visto como uma tarefa de responsabilidade única do Estado. O *cidadão* está diretamente ligado ao alcance desse desiderato. Os envolvidos no jogo do bem agir administrativo,

19 Sem olvidar, logicamente, a relevância do papel do controle social da atividade administrativa do Estado, para o alcance dos mesmos fins aqui destacados. Conforme Maria Sylvia Z. Di Pietro, "é inerente ao conceito de Estado Democrático de Direito a ideia de *participação do cidadão na gestão e no controle da Administração Pública*, no processo político, econômico, social e cultural; essa ideia está incorporada na Constituição não só pela introdução da fórmula do Estado Democrático de Direito – permitindo falar em democracia participativa –, como também pela previsão de vários instrumentos de participação, podendo-se mencionar, exemplificativamente, o direito à informação (art. 5.º, XXXIII), o direito de denunciar irregularidades perante o Tribunal de Contas (art. 74, § 2.º), a gestão democrática da seguridade social (art. 194, VII), da saúde (art. 206, VI), sem falar em inúmeras normas contidas na legislação ordinária prevendo também essa participação, como ocorre na Lei Geral de Telecomunicações, na Lei de Licitações e Contratos, na Lei de Processo Administrativo. A ideia é reforçada com a introdução do § 3.º no artigo 37 da Constituição pela Emenda Constitucional 19/98, que prevê lei que discipline as formas de participação do usuário na administração direta e indireta." (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 24.ed., p.30).

então, precisam atuar no mesmo rumo, para a conquista do fim comum de incremento sustentável do sistema, pois é por esse caminho que o *benefício comum* poderá ser alcançado.

A partir da dimensão supraexposta, seria o *bem comum* a representação do sucesso estatal (representada pela realização dos objetivos fundamentais da República)? Índícios elucidados pela moderna teoria dos jogos, como explica Amartya Sen, podem ser proveitosos para compreender-se como o Estado pode – e deve – ser lido a partir de sua função de produção do que há de melhor para quem lhe fornece justificação de existência e razão de funcionamento.

Nas palavras de Amartya Sen, "entre as razões prudenciais para o bom comportamento pode muito bem estar o benefício próprio resultante desse comportamento. Na verdade, poderia haver um ganho para todos os membros de um grupo que seguisse regras de bom comportamento que pudessem ajudar a todos. Não é particularmente inteligente para um grupo de pessoas agir de uma maneira que arruinará todas elas"²⁰.

O sucesso estatal, representado pela consagração dos objetivos constitucionais da República do art. 3.º da CF/88, terá seu caminho atrelado (i) ao estabelecimento das posições dos seus jogadores (Administração – cidadão – Judiciário); (ii) definição dos objetivos dos jogadores envolvidos (busca do interesse público concretizável); (iii) interseção dos objetivos dos respectivos jogadores (desenvolvimento); (iv) estabelecimento das consequências resultantes da relação dos jogadores; (v) definição do árbitro legítimo para equacionar as questões decorrentes do jogo; (vi) filtragem constitucional do produto do jogo do bem agir administrativo (determinado interesse público foi concretamente realizado, conforme os valores do direito). Não há maiores dúvidas que a conjugação de esforços funciona, ou obtém utilidade, apenas se

comprometidos com o constitucional desiderato de realizar o bem geral e comum nas linhas limítrofes de suas possibilidades – sempre, necessariamente, estendidas e renovadas ao longo do tempo.

Para Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, "O Estado-sociedade tem por objeto o bem comum e é ordenado, juridicamente, como Estado-poder, para alcançá-lo, de maneira a dar a cada um dos seus membros a participação que lhe é devida nesse bem. Como direito estatal, o Direito Administrativo deve ordenar o Estado para conseguir esse objetivo"²¹. Nas palavras do autor,

o bem comum só se consegue, em qualquer sociedade, havendo paz na relação entre seus membros, como elemento primeiro indispensável para a vida comunitária, e, em seguida, efetivando-se as melhores condições de bem-estar coletivo, seja propiciando os elementos para que os componentes do Estado-sociedade, individualmente, contribuam para isso, seja assumindo o próprio Estado-poder o encargo de levá-las a bom termo, na falta ou deficiência por parte dos particulares na sua realização, ou ocorrendo inconveniência em relegá-las a eles.²²

E conclui afirmando que "para se alcançar esse bem comum, impõe-se o estabelecimento de normas gerais e abstratas prescrevendo o que entende o Estado-poder como desejável para a melhor vida social, tranquila e próspera, e a atuação individual, concreta, desses preceitos, seja para realizá-los, seja para assegurar a terceiros o direito que deflui daquelas normas, concretizadas em relações entre eles, quando ameaçado ou desrespeitado"²³.

21 MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Princípios gerais de direito administrativo*. 3.ed., p.214.

22 *Id.*

23 *Id.*

Isto é, o sucesso estatal está vinculado ao equilíbrio, e não à sua *optimilidade*. A boa Administração Pública é aquela equilibrada, a partir das forças envolvidas na sua atuação, que não são exclusivas da atividade Executiva do Estado, pois compreendem, também, as atividades Legislativa e Judiciária do Estado e as demais forças sociais obviamente influentes no agir administrativo.

Busca-se, assim, na sugestão de um pleno controle da atividade administrativa estatal, inclusive a *discricionária*, apontar caminhos para que a Administração Pública deixe de buscar a *optimilidade* utópica e passe a buscar o equilíbrio de sua atividade para, assim, se aproximar ao máximo possível dos objetivos constitucionais da República estabelecidos no art. 3.º da CF/88.

Em conclusão, então, observa-se que os objetivos fundamentais da República brasileira são metas a serem promovidas por todo o sistema estatal com força coativa imediata. Possui eficácia vinculante de seu conteúdo, como norte a ser concretizado em toda e qualquer ação dos integrantes do Estado brasileiro. Nesse diapasão, é dever estatal proporcionar o máximo de efetivação dos objetivos da República no menor tempo e maior qualidade possível, como farol guia daqueles que necessitam, ou são interdependentes desta iluminação pública.

Entretanto, imaginar que todos os objetivos expressados na norma constitucional supracitadas irão se realizar como um passe de mágica, sem olvidar as respectivas consequências da busca de concretização de tais determinações constitucionais, é ingenuidade. Cabe aos operadores do sistema estatal, então, a viabilização de um mínimo de realização de tais objetivos fundamentais da República para que se mantenha a harmonia desse mesmo sistema, uma vez que possui, expressamente, um conjunto de desideratos finais a serem cumpridos. Tal mínimo de realização é estabelecido mediante verificação da

concretização de determinado interesse público a ser promovido em cada atuação administrativa do Estado, com destaque àquelas discricionárias, pois permitem uma maior efetivação de determinado interesse público, mediante a escolha do melhor caminho a ser seguido para alcance de tal fim.

O verdadeiro dever final do Estado – e de todos os seus partícipes – é de proporcionar dignidade e futuro viável ao indivíduo, ao outro, ao próximo, como parte de um complexo de engrenagens harmônicas e essenciais para o funcionamento do sistema público viabilizador da vida em sociedade do povo que lhe traz fundamento. Quando *todos* assumirem suas responsabilidades, proporcionalmente aos seus deveres, quem depende do atendimento dessas tarefas correspondentes poderá planejar um amanhã melhor e, assim, poderá degustar de uma realidade produtiva de positivo desenvolvimento de existência digna. Então, talvez, finalmente a espécie humana poderá realmente superar o seu autoengano evolutivo, por meio de uma adequada gestão pública da *solidariedade* entre os semelhantes, liderados por semelhantes. Destarte, quem sabe, os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil não serão mais metas a serem concretizadas e passarão a ser realidade que demandará novas tarefas a serem atendidas.

