

DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E SEUS PRESSUPOSTOS: BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA A CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS.

SUSTAINABLE DEVELOPMENT AND ITS ASSUMPTIONS: GOOD PUBLIC ADMINISTRATION TO ACHIEVE FUNDAMENTAL RIGHTS.

Barbara Dayana Brasil¹

Clayton Gomes de Medeiros²

RESUMO

A presente pesquisa, valendo-se do método dedutivo bibliográfico, pretende abordar o desenvolvimento sustentável e seus pressupostos a partir do conceito da boa Administração Pública. Com a análise do sentido da Administração Pública e sua vinculação a um conjunto de compromissos constitucionais, pretende-se demonstrar que a atuação administrativa, em especial a implementação de políticas públicas, só será justificável na medida em que se volte a concretização material dos direitos fundamentais. Desde que as discussões em torno da sustentabilidade tomaram o centro dos debates na Administração Pública no Brasil, torna-se imprescindível esclarecer de que modo o administrador público poderá orientar a sua atuação em prol de políticas públicas sustentáveis. Tal problematização é pressuposto essencial para compreender a função do Estado e dos direitos sociais, bem como se propõe elementos norteadores para superar os desafios contemporâneos em face do desenvolvimento e da sustentabilidade. Ao final, conclui-se que o Desenvolvimento Sustentável pressupõe, evidentemente, a boa Administração Pública e que esta deve primar pelo planejamento na implementação de políticas públicas para atingir um nível de Desenvolvimento Sustentável que necessariamente perpassará à concretização de direitos fundamentais.

¹ Pós-Doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Direito do UniBrasil. Doutora em Direito Público pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Mestre em Ciências Jurídicas pela Univali. Especialista em Direito Administrativo pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacelar. Membro do Núcleo de Pesquisa em Direito Constitucional (Nupeconst) do UniBrasil, desenvolvendo o projeto de pesquisa “Direito Administrativo e Estado Sustentável: Administração Pública e inovação em prol da realização dos direitos fundamentais”. Professora universitária.

² Doutorando e mestre em Direitos Fundamentais e Democracia pelo Programa de Pós-Graduação em Direito do UniBrasil, linha de pesquisa: Constituição e Condições Materiais da Democracia. Especialista em Direito Público. Graduado em Direito pela USCS-SP. Bolsista Capes/Prosup. Membro do Núcleo de Pesquisa em Direito Constitucional (Nupeconst) do UniBrasil, desenvolvendo o projeto de pesquisa “Direito Administrativo e Estado Sustentável: Administração Pública e inovação em prol da realização dos direitos fundamentais”. Membro do Grupo de Pesquisa Estado, Administração Pública e Sociedade da Unisc-RS, linha de pesquisa: Controle Social e Administrativo de Políticas Públicas e Serviço Público. Professor universitário e advogado.

Palavras-chave: Desenvolvimento Sustentável; Boa Administração Pública; Direitos Fundamentais; Políticas Públicas.

ABSTRACT

The present research, using the bibliographic deductive method, intends to approach sustainable development and its assumptions based on the concept of good Public Administration. With the analysis of the meaning of Public Administration and its connection to a set of constitutional commitments, it is intended to demonstrate that administrative performance, especially the implementation of public policies, will only be justified as far as the material realization of fundamental rights is returned. Since the discussions around sustainability have taken center stage in the debates in Public Administration in Brazil, it is essential to clarify how the public administrator can guide his performance in favor of sustainable public policies. Such problematization is an essential prerequisite for understanding the role of the State and social rights, as well as guiding elements to overcome contemporary challenges in the face of development and sustainability. In the end, it is concluded that Sustainable Development presupposes, of course, good Public Administration and that it must excel in the planning on implementation of public policies to achieve some level of Sustainable Development that will necessarily pass through the realization of fundamental rights.

Keywords: Sustainable Development; Good Public Administration; Fundamental Rights; Public Policies.

INTRODUÇÃO

Desde a Constituição Federal de 1988 é possível constatar uma mudança no papel atribuído a Administração Pública, o que se deve, essencialmente, pelo propósito do poder constituinte originário na instituição de 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 (...)”.

Para o alcance do projeto político delineado é possível identificar nos princípios fundamentais do texto constitucional um conjunto de objetivos fundamentais da República direcionados a: “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”.

Apesar da superioridade normativa conferida aos referidos objetivos, a Administração Pública Brasileira continua se mostrando significativamente alheia a tais preceitos, ao lastrear a sua atuação numa cultura de gestão pública descoordenada, oportunista, episódica e descomprometida com efeitos concretos. Esse modelo “antiquado, do irracionalismo ou da calculabilidade que não leva em conta efeitos colaterais e externalidades sociais, ambientais e econômicas das políticas públicas³” traz inúmeros prejuízos para a sociedade e para o cidadão.

Por isso, o presente artigo se propõe a refletir sobre a boa Administração Pública, assim compreendida aquela comprometida com a concretização material dos direitos fundamentais, enquanto pressuposto para o alcance do desenvolvimento sustentável. Parte-se da hipótese da impossibilidade de alcançar um desenvolvimento sustentável sem que para isso se promova uma “ressignificação no direito administrativo”⁴, pois o modelo de sustentabilidade impõe uma racionalidade dialógica, pluralista, natural e prospectiva, que consagra a era do planejamento acoplado às exigências de fundamentação do processo decisório⁵.

Tendo isso em vista, busca-se explicitar o sentido da boa Administração Pública, os reflexos na construção das políticas públicas e a necessária concretização de direitos fundamentais como pressupostos do desenvolvimento sustentável.

1. O SENTIDO DA “BOA” ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Administração Pública pode ser compreendida em seu sentido subjetivo, que abrange os entes que exercem atividade administrativa, ou seja, pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer a função administrativa.

³ FREITAS, Juarez. Direito Administrativo e Estado Sustentável. *In: Revista Direito à Sustentabilidade*. Unioeste, v.01, 2014, p. 08.

⁴ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

⁵ Idem, p. 09.

Do ponto de vista objetivo, designa a atividade exercida pelos referidos entes e nesse sentido, a Administração Pública é a própria função administrativa⁶.

A noção de função administrativa é precisamente a que impõe a Administração Pública um “dever de atendimento do interesse público”⁷, de modo que a Administração Pública seja direta ou indireta, federal, estadual, distrital ou municipal é incumbida de realizar os interesses da coletividade através da execução concreta dos ditames legais que visam satisfazer direta e imediatamente a finalidade pública⁸.

Desta forma, todos que desempenham uma função tem o dever de satisfazer interesses que pertencem a terceiros e que nesse caso, correspondem ao interesse da coletividade⁹. Isto posto, pode-se dizer que a Constituição Federal fixa as diretrizes da Administração, de modo que o atuar administrativo não escapa de um juízo de conformidade constitucional. Tal respeito pode decorrer da observância dos valores que inspiram toda a ordem normativa¹⁰.

Assim, o atuar administrativo está vinculado a um regime jurídico especial, pois ao administrador público se atribuem várias prerrogativas e privilégios para realizar as finalidades públicas que não são encontrados nas relações de direito privado. Em contrapartida, no entanto, existem limitações à sua liberdade de atuar para proteção aos direitos dos administrados frente ao Estado¹¹.

Daí afirmar-se que o direito administrativo nasceu e desenvolveu-se baseado em duas ideias opostas: de um lado, a proteção aos direitos individuais frente ao Estado e de outro lado, a necessidade de satisfação dos interesses coletivos, que conduz a outorga de prerrogativas e privilégios para a Administração Pública¹². Deste modo, o regime jurídico administrativo é apresentado como um sistema especial que coloca a Administração Pública numa posição de supremacia

⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanela. **Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013, p.50.

⁷ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 27.

⁸ BITTENCOURT, Marcus Vinícius Correa. **Manual de Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 50.

⁹ Idem, p. 27.

¹⁰ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Curso de Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 234.

¹¹ BITTENCOURT, Marcus Vinícius Corrêa. **Manual de Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 26.

¹² Idem, p. 62.

perante os administrados para satisfazer necessidades coletivas, mas por outro lado, estabelece uma série de restrições ao modo de agir do Poder Público¹³.

No âmbito das restrições, os vários princípios que informam a Administração Pública¹⁴ correspondem a mandamentos nucleares do sistema, verdadeiro alicerce, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para a sua exata compreensão e inteligência, por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo¹⁵.

Nesta linha, a Constituição Federal, em capítulo próprio voltado a Administração Pública dispõe em seu artigo 37, *caput* que “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)”.

Portanto, a função administrativa está adstrita a uma atuação de conformidade, ou seja, a vontade da Administração Pública é a que decorre da lei¹⁶, o que a impede de agir sem suporte legal, ou seja, não deve imperar a vontade do administrador, mas só a vontade legal¹⁷.

Além disso, com o advento da Emenda Constitucional n.º 19/98 foi inserido o princípio da eficiência dentre os princípios constitucionais da Administração Pública. Tem-se, pois, um dever imposto ao agente público de realizar as suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. A partir daí, é possível afirmar que a função administrativa já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros¹⁸.

Para a doutrina italiana, o princípio da eficiência é o princípio da “boa-administração”, impondo que esta funcione com rapidez, perfeição e rendimento,

¹³ Idem, p. 26.

¹⁴ Idem, p. 27.

¹⁵ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 81.

¹⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanela. **Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 65.

¹⁷ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Curso de Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 235.

¹⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 102.

buscando alcançar o máximo de resultado com o mínimo de custo possível¹⁹. Tal princípio apresenta dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições para lograr os melhores resultados, e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público²⁰.

A partir da leitura sistemática do conjunto de normas constitucionais, desde o preâmbulo, dos princípios fundamentais e das disposições pertinentes a Administração Pública, é possível compreender que a função administrativa está vinculada a um plexo de valores e conceitos que direcionam a atuação estatal para uma função concretizadora de justiça, direitos fundamentais, redução das desigualdades, dentre outros valores instituídos no texto constitucional.

Assim, embora não possa ser estabelecido com exatidão, o conceito de “boa Administração Pública” definitivamente passa pela atuação administrativa comprometida com a concretização material das normas constitucionais garantidoras dos direitos e garantias fundamentais. Por oposição, a má Administração Pública será aquela que não observar o conjunto de valores que regem os fins desejados pelo Estado²¹, definidos estritamente em termos constitucionais.

2. A IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS E SUA RELAÇÃO COM A DEMOCRACIA

Um dos planos através dos quais se pode verificar o cumprimento do compromisso com a boa Administração Pública é o da implementação de políticas públicas, o que se deve ao fato de que através delas coloca-se o “Estado em ação”,

¹⁹ BITTENCOURT, Marcus Vinícius Corrêa. **Manual de Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 34.

²⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanela. **Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 84.

²¹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 35.

pois tem-se a implantação de um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade”²².

Apesar das divergências quanto ao termo “políticas públicas” e de sua evolução ao longo do tempo²³, entende-se para efeito deste estudo que podem ser consideradas como um mecanismo de ação estatal voltado a concretização de direitos fundamentais. De modo simples, trata-se de um conjunto de ações administrativas ao qual se pode agregar um fim social”²⁴, ou sistematizações de ações do Estado voltadas para a consecução de determinados fins setoriais ou gerais, baseadas na articulação entre a sociedade, o próprio Estado e o mercado²⁵.

Através da Constituição Federal, buscou-se possibilitar a efetiva interação entre a sociedade civil e o Poder público, tanto no sentido da cooperação quanto no planejamento, no monitoramento e na avaliação das políticas públicas²⁶. Tratou-se de incluir os destinatários da atuação estatal em todo o processo de construção dos mecanismos de ação utilizados pelo Estado para satisfazer as necessidades públicas.

Na lógica democrática, o que se pretende é que a construção das políticas públicas para o alcance de um desenvolvimento sustentável leve em conta o *demos* enquanto destinatário de todas as prestações econômicas e sociais, culturais e jurídicas garantidas, normativamente asseguradas e invocadas por toda a sociedade constituída²⁷. Como decorrência do Estado Democrático de Direito, objetiva-se incluir a participação popular racional nas tomadas de decisão políticas, não apenas

²² HOFLING, Eloísa de Mattos. **Estado e políticas (públicas) sociais**. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101326220010003000003&lng=pt&nrm=iso Acesso em: 17 out. 2007

²³ PASSADOR, Cláudia Souza. **Ciclo de Políticas Públicas**. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4483751/mod_resource/content/1/Apresenta%C3%A7%C3%A3o%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas_Palestra%20CIA%20DO%20RISO.pdf) Acesso em: 20 maio 2018.

²⁴ SILVA, Guilherme Amorim Campos da. **Direito ao Desenvolvimento**. São Paulo: Método, 2004, p. 103.

²⁵ DIAS, Jean Carlos. Políticas públicas e questão ambiental. *In: Revista de Direito Ambiental*. São Paulo: RT, 2003, p. 121.

²⁶ BREUS, Thiago Lima. **Políticas Públicas no Estado Constitucional: problemática da concretização dos Direitos Fundamentais pela Administração Pública brasileira contemporânea**. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p.206.

²⁷ MULLER, Friedrich. Que grau de exclusão social inda pode ser tolerado por um sistema democrático? *In: Revista da Procuradora Geral do Município de Porto Alegre*: Unidade Editorial, 2000. p.30

como forma de legitimá-las, mas também de tornar efetiva a noção de gestão pública²⁸.

Trata-se de compreender que a simples implementação de uma política pública não significa observância dos valores constitucionais que devem orientá-la. Até porque a implantação de políticas públicas corresponde a um dever do administrador, que se não as realizar conforme manda a Constituição e a legislação respectiva poderá ser acionado judicialmente²⁹.

Por isso, a sustentabilidade da atuação administrativa e o sentido da boa administração estarão assegurados quando a construção do caminho a ser percorrido contar com o respeito a lógica democrática, com a participação efetiva dos destinatários da atuação estatal. Nesse ponto, necessário retomar a Constituição dirigente, enquanto instrumento balizador da atividade pública, de modo a estabelecer critérios que reduzam as decisões distantes das reais necessidades dos administrados ao mínimo possível. Ou seja, um marco definidor de critérios hábeis a proporcionar escolhas adequadas pelo administrador tanto nos atos vinculados quanto naqueles discricionários³⁰.

Por isso, o pressuposto para o desenvolvimento sustentável apenas será observado quando as políticas públicas, educacional, econômica, jurídica ou outra qualquer, puderem ser definidas como um conjunto de estratégias visando alcançar determinados fins. Em se tratando de política do Direito, esses fins estarão implicados com o alcance de normas que, além de eficazes, sejam socialmente desejadas e por isso justas e úteis para responderem adequadamente às demandas sociais³¹.

Assim, quaisquer que sejam os programas e projetos governamentais, ou eles se ajustam aos princípios e diretrizes constitucionais ou, inexoravelmente haverão de ser tidos como inválidos, juridicamente insubsistentes e, portanto,

²⁸ FERREIRA DE MELO, Osvaldo. **Fundamentos da Política Jurídica**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1994, p. 110.

²⁹ FREIRE JÚNIOR, Américo Bedê. **O Controle Judicial de Políticas Públicas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 79.

³⁰ DAL BOSCO, Maria Goretti e DALLA VALLE, Paulo Roberto. **Novo conceito da discricionariedade em políticas públicas sob um olhar garantista, para assegurar direitos fundamentais**. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/manaus/direito_humano_adm_pub_maria_dal_bosco_e_paulo_valle.pdf. Acesso em: 20 maio 2018.

³¹ FERREIRA DE MELO, Osvaldo. **Fundamentos de Política Jurídica**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1994, p. 40.

sujeitos ao mesmo controle jurisdicional de constitucionalidade a que se submetem as leis³². Como igualmente ponderado é de se observar que a abstinência do governo em tornar concretos, reais, os fins e objetivos inseridos em tais princípios e diretrizes constituirá inelutavelmente, uma forma clara de ofensa à Constituição e, conseqüentemente, de violação de direitos subjetivos dos cidadãos”³³.

Isto ocorre porque como salienta Marçal Justen Filho, o agente estatal é um servo do povo, e seus atos apenas se legitimam quando compatíveis com o direito. Toda a disciplina da atividade administrativa tem de ser permeada pela concepção democrática, que sujeita o administrador à fiscalização popular e à comprovação da realização democrática dos direitos fundamentais³⁴.

Para tanto, a gestão pública dependerá de um planejamento público adequado, com o levantamento minucioso dos custos, dos atores, dos efeitos e de todas as possíveis relações envolvidas no processo. Assim, é que a própria Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo primeiro, parágrafo primeiro, dispõe que: “A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras(...).

Infelizmente, a prática administrativa antiquada, pautada numa cultura descomprometida com o planejamento, a continuidade e o monitoramento racional das políticas públicas, possibilita que a cada eleição, principalmente quando ocorre alternância de partidos, grande parte das políticas públicas fomentadas pela gestão que deixa o poder seja abandonada pela gestão que assume³⁵.

Nesse quadro, resta prejudicado o compromisso com a democracia e com a satisfação dos direitos fundamentais, distanciando a Administração Pública brasileira dos propósitos insculpidos no texto constitucional e corroborando com uma atuação

³² PONTES FILHO, Valmir. **O controle das políticas públicas: cadernos de soluções constitucionais**. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 244.

³³ Idem, p. 244.

³⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

³⁵ CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. **Breves considerações sobre o conceito de políticas públicas e seu controle jurisdicional**. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7254> Acesso em: 20 maio 2018.

administrativa irresponsável com os valores de maior dignidade que a Constituição pretendeu assegurar.

3. A CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS COMO RESULTADO DETERMINANTE DA ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA SUSTENTÁVEL

A partir da busca por conceituar a Administração Pública e qualificá-la enquanto “boa Administração Pública”, a partir do dever de cumprimento do princípio da eficiência e do papel do planejamento no desenvolvimento de uma agenda de políticas públicas, a finalidade máxima que deve nortear a atuação administrativa sustentável reside na concretização material de Direitos Fundamentais.

Neste sentido deve se atentar, inclusive, às garantias das condições mínimas para uma existência digna. Ingo SARLET relata que ficou consagrado pelo Tribunal Constitucional Federal Alemão que a garantia das condições mínimas para uma existência digna integra o conteúdo essencial do princípio do Estado Social de Direito, constituindo uma de suas principais tarefas e obrigações. Não sendo passível de quantificação do mínimo existencial, já que tal conceito fica condicionado ao tempo e espaço, dependendo ainda do *standart* da sociedade, logo sujeito a flutuações³⁶.

Em sentido similar Ana Paula de BARCELLOS considera que a partir da Constituição de 1988 a dignidade da pessoa humana tornou-se o princípio fundante da ordem jurídica e a finalidade principal do Estado³⁷. Assim, uma Constituição democrática e conseqüentemente o Estado, devem garantir um mínimo de direitos aos indivíduos salvaguardados da deliberação política e das maiorias, porém assegurando o pluralismo político, abertura do sistema e exercício democrático, possibilitando ao povo, em cada momento, decidir qual futuro seguir, passando a apresentar uma proposta de quais seriam os elementos preliminares que compõe o

³⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. **Direitos Fundamentais Sociais, “Mínimo existencial” e Direito Privado: breves notas sobre alguns aspectos da possível eficácia dos direitos sociais nas relações entre particulares.** In: SARMENTO, Daniel, GALDINO, Flavio (Org.). **Direitos Fundamentais: Estudo em homenagem ao professor Ricardo Lobo Torres.** Rio de Janeiro, São Paulo, Recife: Renovar, 2006, p. 564.

³⁷ BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana.** Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 247-259.

mínimo existencial, que possuem por finalidade assegurar condições iniciais para que o indivíduo seja capaz de construir sua própria dignidade autonomamente³⁸.

Como salienta Zulmar FACHIN ao tratar das funções dos direitos fundamentais observa sua característica prestacional, atribuindo à pessoa o direito de obter benefício social, cabendo ao Estado atuar de três formas: i – direta, quando o Estado presta o serviço; ii – indireta, quando cria as condições e o particular presta os serviços e iii – mista, quando o particular presta o serviço e o Estado remunera.³⁹ É nesta função de prestação social dos direitos fundamentais que as prestações sociais assumem grande relevância onde o Estado de bem-estar social tem dificuldades para ser concretizado não permitindo a fruição do mínimo existencial⁴⁰.

Observe-se que as dificuldades encontradas pela Administração Pública afastam da boa Administração Pública e conseqüentemente do Estado e Administração sustentável, bem como profundas falhas no planejamento e implementação de políticas públicas.

Importante registrar que a vida humana não pode ser reduzida à mera existência, sendo que a dignidade da pessoa humana apenas estará assegurada “quando for possível uma existência que permita a plena fruição dos direitos fundamentais, de modo especial, quando seja possível o pleno desenvolvimento da personalidade”⁴¹.

Assim, na medida em que se consegue extrair dos direitos fundamentais a noção da dignidade da pessoa humana como sendo um conteúdo mínimo para existência digna, questiona-se se seria possível que o Estado se eximisse de seu papel de garante, frente à afronta aos direitos fundamentais, ou se poderia o próprio Estado afrontar direitos fundamentais por ação ou omissão.

³⁸ BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 247-259.

³⁹ FACHIN, Zulmar. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. Forense, 2013. p. 242 VitalBook file. Minha Biblioteca. Disponível em: < <http://online.minhabiblioteca.com.br/books/978-85-309-4761-3/page/242>>. Acesso em: 13 jun 2014.

⁴⁰ FACHIN, Zulmar. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. Forense, 2013. p. 242 VitalBook file. Minha Biblioteca. Disponível em: < <http://online.minhabiblioteca.com.br/books/978-85-309-4761-3/page/242>>. Acesso em: 13 jun 2014.

⁴¹ SARLET, Ingo Wolfgang. **Direitos Fundamentais Sociais, “Mínimo existencial” e Direito Privado: breves notas sobre alguns aspectos da possível eficácia dos direitos sociais nas relações entre particulares**. In: SARMENTO, Daniel, GALDINO, Flavio (Org.). **Direitos Fundamentais: Estudo em homenagem ao professor Ricardo Lobo Torres**. Rio de Janeiro, São Paulo, Recife: Renovar, 2006, p. 567.

Nota-se que há um forte elo entre o cidadão e a concretização e proteção de direitos fundamentais por parte do Estado. A proteção do cidadão é um dos objetivos primeiros do Estado, pela sua própria razão de ser, que deve protegê-lo dos demais particulares, logo não podendo ser ele, o Estado, o responsável pela afronta de direitos fundamentais do cidadão com poder legitimado pelos próprios cidadãos.

Pode-se dizer que os direitos fundamentais constituem algo a mais que a função limitativa do poder do Estado, já que funcionam também como critério de legitimação do poder estatal, o qual se justifica pela realização dos direitos do homem⁴². Portanto, deve o Estado atuar positivamente nessa concretização.

Antonio Enrique Pérez LUÑO entende que “existe um estreito nexo de interdependência genético e funcional entre Estado de Direito e os direitos fundamentais, uma vez que o Estado de Direito exige e implica, para sê-lo, a garantia dos direitos fundamentais, ao passo que estes exigem e implicam, para sua realização, o reconhecimento e a garantia do Estado de Direito”⁴³.

Esse nexo introduz abertura à discussão quando a necessária fundamentalidade de direito à boa Administração Pública como pressuposto do Estado de Direito, em que se exige a garantia dos direitos fundamentais, e somente poderá fazê-lo se observar que há uma premissa maior que deve ser concretizada pelo Estado, para a efetivação dos demais direitos.

Para José Afonso da SILVA a boa Administração se consubstancia na correta gestão dos negócios públicos e no manejo dos recursos públicos (dinheiro, bens e serviços) no interesse coletivo, com o que também se assegura aos administrados o seu direito a práticas administrativas honestas e probas⁴⁴.

Desta forma, o distanciamento do Estado⁴⁵ da boa Administração Pública, o faz caminhar em direção da falta de legitimidade em suas ações, já que não está preparado ou se preparando para oferecer o melhor aos seus integrantes, que se

⁴² SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p. 71.

⁴³ LUÑO, Antonio Enrique Pérez. **Los derechos fundamentales**. 6. ed. Madrid: Tecnos, 1995, p. 19.

⁴⁴ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 35. ed. rev. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 668.

⁴⁵ Ressalta-se que não se pretende demonizar o Estado, mas tampouco pretende salvar-lhe das garras dos inaptos administradores e agentes públicos, presenteando-lhes legitimidade para atos que se afastem da boa governança que podem prejudicar a proteção de direitos fundamentais.

submetem a ele, por esta razão, na expectativa que tenham em troca desta “submissão” ao Estado o conforto da segurança no livre exercício de seus direitos.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do que se teve a oportunidade de avaliar, é possível estabelecer algumas reflexões. Em primeiro lugar, que a Administração Pública passou por transformações no seu papel a partir da Constituição Federal de 1988. Com isso, ao seu sentido objetivo, atrelou-se um elemento finalístico concebido pelo poder constituinte originário e consistente no cumprimento dos objetivos fundamentais estabelecidos no artigo terceiro do texto constitucional.

Os fins desejados pelo Estado invariavelmente serão aqueles estabelecidos pela Constituição Federal, e deles se extrai tanto o dever de respeito aos direitos fundamentais quanto o de estabelecer um modelo de sociedade pautado no desenvolvimento sustentável.

A boa Administração Pública será aquela cuja atuação seja compatível com a integralidade da sistemática constitucional incidente sobre o poder público. Os meios através dos quais isso poderá ser alcançado são conferidos pelos mecanismos de ação estatal traduzidos na realidade das políticas públicas.

As políticas públicas somente poderão ser consideradas válidas e constitucionalmente respaldadas, na medida em que incluam o destinatário da ação estatal no processo de construção dos melhores caminhos para o atendimento aos interesses públicos. O planejamento administrativo, o diálogo, a pluralidade, o respeito ao ordenamento jurídico em todas as dimensões antes, durante e após a implementação da política pública é que permitirão a correta avaliação de sua compatibilidade com o ordenamento jurídico.

Uma política pública descomprometida da concretização material dos direitos fundamentais não atende aos pressupostos da boa Administração Pública e por isso, deve ser considerada inválida com a possibilidade de responsabilizar o gestor público por suas deficiências, posto que suportada com recursos públicos.

Mesmo assim, o prejuízo a democracia, aos direitos fundamentais e aos valores que a Constituição Federal pretende tutelar serão irreparáveis porque

abrigarão a tolerância a uma Administração Pública retrógrada e inconsistente com os valores de uma sociedade que se pretenda sustentável.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

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

BITTENCOURT, Marcus Vinícius Correa. **Manual de Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

BREUS, Thiago Lima. **Políticas Públicas no Estado Constitucional: problemática da concretização dos Direitos Fundamentais pela Administração Pública brasileira contemporânea**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. **Breves considerações sobre o conceito de políticas públicas e seu controle jurisdicional**. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7254> Acesso em: 20 maio 2018.

DAL BOSCO, Maria Goretti e DALLA VALLE, Paulo Roberto. **Novo conceito da discricionariedade em políticas públicas sob um olhar garantista, para assegurar direitos fundamentais**. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/manaus/direito_humano_adm_pub_maria_dal_bosco_e_paulo_valle.pdf. Acesso em: 20 maio 2018.

DIAS, Jean Carlos. Políticas públicas e questão ambiental. *In: Revista de Direito Ambiental*. São Paulo: RT, 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanela. **Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

FACHIN, Zulmar. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. Forense, 2013. VitalBook file. Minha Biblioteca. Disponível em: <<http://online.minhabiblioteca.com.br/books/978-85-309-4761-3/page/242>>. Acesso em: 13 jun 2014.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Curso de Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

FERREIRA DE MELO, Osvaldo. **Fundamentos da Política Jurídica**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1994.

FREITAS, Juarez. Direito Administrativo e Estado Sustentável. *In: Revista Direito à Sustentabilidade*. Unioeste, v.01, 2014.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 3. ed. Belo Horizonte: Forum, 2016.

FREIRE JÚNIOR, Américo Bedê. **O Controle Judicial de Políticas Públicas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

HOFLING, Eloísa de Mattos. **Estado e políticas (públicas) sociais**. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101326220010003000003&Ing=pt&nrm=iso Acesso em : 17 out. 2007.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

LUÑO, Antonio Enrique Pérez. **Los derechos fundamentales**. 6. ed. Madrid: Tecnos, 1995.

MULLER, Friedrich. Que grau de exclusão social inda pode ser tolerado por um sistema democrático? *In: Revista da Procuradora Geral do Município de Porto Alegre*. Unidade Editorial, 2000.

PASSADOR, Cláudia Souza. **Ciclo de Políticas Públicas**. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4483751/mod_resource/content/1/Apresenta%C3%A7%C3%A3o%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%BAblicas_Palestra%20CIA%20DO%20RISO.pdf. Acesso em: 20 maio 2018.

PONTES FILHO, Valmir. **O controle das políticas públicas: cadernos de soluções constitucionais**. São Paulo: Malheiros, 2003.

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

SARLET, Ingo Wolfgang. **Direitos Fundamentais Sociais, “Mínimo existencial” e Direito Privado: breves notas sobre alguns aspectos da possível eficácia dos direitos sociais nas relações entre particulares**. *In: SARMENTO, Daniel, GALDINO, Flavio (Org.). Direitos Fundamentais: Estudo em homenagem*

ao professor Ricardo Lobo Torres. Rio de Janeiro, São Paulo, Recife: Renovar, 2006.

SILVA, Guilherme Amorim Campos da. **Direito ao Desenvolvimento.** São Paulo: Método, 2004.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** 35. ed. rev. São Paulo: Malheiros, 2012.