DOI: 10.5281/zenodo.24563404

O DIREITO FUNDAMENTAL AO DESENVOLVIMENTO E A LACUNA AXIOLÓGICA DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: FUNDAMENTOS PARA UMA RESPONSABILIDADE FISCAL DESENVOLVIMENTISTA

THE FUNDAMENTAL RIGHT TO DEVELOPMENT AND THE AXIOLOGICAL GAP OF THE FISCAL RESPONSIBILITY LAW: FOUNDATIONS FOR A DEVELOPMENTALIST FISCAL RESPONSIBILITY

Guilherme Silva Bastos Malheiro[1]

RESUMO

O presente artigo examina o direito ao desenvolvimento como categoria jurídica autônoma no ordenamento constitucional brasileiro, investigando seus fundamentos normativos internacionais e domésticos, sua densidade conceitual e seus efeitos jurídicos sobre a produção normativa infraconstitucional. A pesquisa parte da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento (Resolução ONU n. 41/128/1986) e da abordagem das capacidades de Amartya Sen para construir o conteúdo material do direito, articulando-o com a teoria dos direitos fundamentais de terceira geração de Paulo Bonavides e com o programa constitucional dirigente dos artigos 3.º, 170 e 196-214 da Constituição Federal de 1988. O artigo sustenta que o direito ao desenvolvimento possui eficácia objetiva que irradia sobre toda a produção normativa do Estado, funcionando simultaneamente como parâmetro interpretativo, parâmetro invalidante e fundamento da proibição de retrocesso social. A metodologia é jurídico-dogmática, com análise sistemática das normas constitucionais e dos referenciais teóricos identificados. Conclui-se que o direito ao desenvolvimento, conquanto não positivado em dispositivo único e expresso na Constituição de 1988, possui densidade jurídica suficiente para funcionar como parâmetro de controle de constitucionalidade de normas fiscais que sistematicamente comprimam o gasto em capacidades desenvolvimentistas.

Palavras-chave: Direito fundamental ao desenvolvimento. Eficácia objetiva dos direitos fundamentais. Força normativa da Constituição. Lacuna axiológica da Lei de Responsabilidade Fiscal. Responsabilidade fiscal desenvolvimentista. Constituição dirigente.

ABSTRACT

This article examines the right to development as an autonomous legal category in the Brazilian constitutional order, investigating its international and domestic normative foundations, its conceptual density, and its legal effects on infra-constitutional normative production. The research departs from the Declaration on the Right to Development (UN Resolution 41/128/1986) and Amartya Sen's capability approach to construct the material content of the right, articulating it with Paulo Bonavides' theory of third-

1 Doutorando em Direito Financeiro e Tributário pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal da Bahia (PPGD/UFBA). Especialista em Direito Tributário pela Universidade Católica do Salvador (UCSAL). Advogado (OAB/BA n. 26.984). E-mail: guilhermemalheiro@hotmail.com. ORCID: https://orcid.org/0000-0001-5452-0720. Lattes: http://lattes.cnpq.br/0103294550069723.

generation fundamental rights and with the dirigiste constitutional program of Articles 3, 170, and 196-214 of the 1988 Federal Constitution. The article argues that the right to development has objective efficacy that radiates over all state normative production, functioning simultaneously as an interpretive parameter, an invalidating parameter, and as the foundation of the prohibition of social regression. The methodology is legal-dogmatic, with systematic analysis of constitutional norms and identified theoretical references. It concludes that the right to development possesses sufficient legal density to function as a parameter for the constitutional review of fiscal norms that systematically compress spending on developmental capabilities.

Keywords: *Fundamental right to development. Objective efficacy of fundamental rights. Normative force of the Constitution. Axiological gap of the Fiscal Responsibility Law. Developmentalist fiscal responsibility.*

1. INTRODUÇÃO

O debate sobre o desenvolvimento como objeto do direito não é novo, mas permanece insuficientemente sistematizado na dogmática jurídica brasileira. A tendência predominante na literatura especializada tem sido a de tratar o desenvolvimento como categoria econômica, objeto da ciência econômica e da política pública, e não como categoria jurídica autônoma dotada de conteúdo normativo densificável e de eficácia juridicamente exigível.

Essa lacuna dogmática tem consequências práticas relevantes. Quando o direito ao desenvolvimento não é reconhecido como categoria jurídica autônoma, toda a produção normativa do Estado que incide sobre a atividade econômica, sobre o orçamento público e sobre a gestão da dívida pública fica submetida apenas aos parâmetros formais de constitucionalidade, sem que haja controle material sobre se essa produção normativa serve ou contraria o programa constitucional de desenvolvimento.

O presente artigo tem por objeto examinar o direito ao desenvolvimento como categoria jurídica autônoma, investigando: (a) seus fundamentos normativos internacionais, a partir da Resolução ONU n. 41/128/1986; (b) seu conteúdo material, a partir da abordagem das capacidades de Amartya Sen; (c) sua sistematização na teoria dos direitos fundamentais de terceira geração, a partir de Paulo Bonavides; (d) sua ancoragem constitucional no ordenamento brasileiro; e (e) sua eficácia objetiva sobre a produção normativa infraconstitucional.

A hipótese central é que o direito ao desenvolvimento possui densidade jurídica suficiente para funcionar como parâmetro de controle de constitucionalidade de normas fiscais que sistematicamente comprimam o gasto em capacidades desenvolvimentistas, mesmo que essas normas sejam formalmente compatíveis com os limites numéricos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A metodologia adotada é jurídico-dogmática. A pesquisa analisa sistematicamente as normas constitucionais pertinentes e os referenciais teóricos identificados, sem pretensão de análise empírica ou sociológica do fenômeno desenvolvimentista. O recorte é deliberadamente normativo.

2. O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO COMO CATEGORIA NORMATIVA INTERNACIONAL

A positivação internacional do direito ao desenvolvimento é relativamente recente. Sua consagração expressa como direito humano data de 1986, com a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas pela Resolução n. 41/128, de 4 de dezembro de 1986[2]. A Declaração representa o coroamento de um processo iniciado na década de 1970, quando o Movimento dos Países Não Alinhados e o Grupo dos 77 passaram a reivindicar, no âmbito das Nações Unidas, o reconhecimento de uma Nova Ordem Econômica Internacional que levasse em conta os interesses dos países em desenvolvimento.

O art. 1.º da Declaração estabelece que o direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável em virtude do qual toda pessoa humana e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, a ele contribuir e dele desfrutar. Essa formulação tem três elementos estruturantes: a inalienabilidade, a titularidade, tanto individual quanto coletiva, e a integralidade.

Do ponto de vista da teoria das fontes do direito internacional, as normas que vinculam os Estados originam-se de três categorias principais, enumeradas no art. 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça[3], incorporado ao ordenamento brasileiro pelo Decreto n. 19.841, de 22 de outubro de 1945[4]: os tratados internacionais, o costume internacional e os princípios gerais de direito reconhecidos pelas nações civilizadas. A essas fontes primárias acrescentam-se as fontes auxiliares, a saber, a doutrina e a jurisprudência internacional e, em posição controvertida na doutrina, os atos unilaterais das organizações internacionais, categoria em que se inserem as resoluções da Assembleia Geral das Nações Unidas. A Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, adotada pela Resolução n. 41/128, é precisamente um ato dessa última categoria: uma resolução da Assembleia Geral aprovada por 146 votos favoráveis, 1 contrário e 8 abstenções, em sessão convocada no contexto das reivindicações dos países em desenvolvimento por uma Nova Ordem Econômica Internacional, e que não possui, por sua natureza jurídica, força vinculante formal equiparável à dos tratados internacionais.

2 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução n. 41/128, de 4 de dezembro de 1986. *Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento*. Nova York: ONU, 1986.

3 CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. *Estatuto da Corte Internacional de Justiça*. São Francisco: ONU, 26 jun. 1945. art. 38. Disponível em: https://www.icj-cij.org/statute. Acesso em: 5 jun. 2026.

4 BRASIL. Decreto n. 19.841, de 22 de outubro de 1945. Promulga a Carta das Nações Unidas, com o *Estatuto da Corte Internacional de Justiça*. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1945. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm. Acesso em: 5 jun. 2026.

Contudo, sua relevância normativa não pode ser reduzida a zero. Três razões justificam o caráter normativo e o grau de vinculação objetiva da Declaração no sistema jurídico brasileiro. A primeira é que a Declaração integra o processo de formação do costume internacional, fonte primária vinculante, na medida em que expressa *opinio juris* amplamente compartilhada e tem sido invocada de forma reiterada por Estados, organismos internacionais e tribunais como expressão do direito consuetudinário ao desenvolvimento. A segunda é que seu conteúdo foi confirmado e desenvolvido pelo Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC)[5], instrumento convencional vinculante que impõe aos Estados-partes obrigações progressivas de realização dos direitos sociais constitutivos do desenvolvimento.

A terceira razão, e a mais relevante para o ordenamento jurídico brasileiro, é que a Declaração ingressa no sistema constitucional brasileiro pela via do art. 5.º, §2.º, da Constituição Federal de 1988. Esse ingresso não ocorre pelo mecanismo de ratificação próprio dos tratados internacionais: a Declaração não é um tratado e, portanto, não foi submetida ao *iter* previsto nos arts. 49, I, e 84, VIII, da CF/88, que exigem referendo do Congresso Nacional e ratificação pelo Presidente da República.

O ingresso ocorre por via distinta: o art. 5.º, §2.º, ao estabelecer que os direitos e garantias expressos na Constituição não excluem outros decorrentes dos tratados internacionais em que o Brasil seja parte e dos princípios por ela adotados, cria uma cláusula de abertura material que recepciona não apenas tratados formalmente ratificados, mas também os direitos neles reconhecidos e os que decorrem dos princípios estruturantes do ordenamento internacional de direitos humanos, categoria em que a Declaração de 1986 se insere por força de seu reconhecimento consuetudinário e de sua reiterada invocação pelo sistema da organização das nações unidas.

Nesse sentido, como observa Flávia Piovesan[6], o bloco de constitucionalidade brasileiro em matéria de direitos humanos não se limita ao texto expresso da Constituição nem ao rol dos tratados formalmente internalizados; alcança o conjunto de normas internacionais de direitos humanos que expressam o patrimônio jurídico comum da humanidade, incluída a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento.

3. A ABORDAGEM DAS CAPACIDADES DE AMARTYA SEN E SEUS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

A contribuição de Amartya Sen para a teoria jurídica do direito ao desenvolvimento é de natureza fundacional: ela fornece o conteúdo material do direito, isto é, o que exatamente o Estado deve prover quando tem o dever de promover o desenvolvimento[7].

5 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. Nova York: ONU, 16 dez. 1966.

6 PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

7 SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

O núcleo conceitual do direito ao desenvolvimento, na concepção de Amartya Sen, possui abordagem distinta da utilizada pela tradição jurídica, e ainda no campo da ciência econômica, a concepção de desenvolvimento do autor é distinta. O referido autor promove a distinção analítica entre *functionings* e *capabilities*. *Functionings* (funcionamentos), conforme a sua concepção teórica, são os estados de ser e de fazer que uma pessoa efetivamente realiza: estar nutrida, estar saudável, ter acesso à educação, participar da vida política, exercer uma profissão, integrar redes de sociabilidade. Trata-se, portanto, de realizações concretas e observáveis, e não de preferências subjetivas nem de utilidades abstratas, mas de estados que a pessoa de fato alcança em determinado momento de sua existência[8].

Capabilities (capacidades) são conceitualmente distintas: representam o conjunto de combinações de funcionamentos que uma pessoa tem condições reais de alcançar, dadas suas circunstâncias pessoais, seus recursos disponíveis e o ambiente social, institucional e normativo em que está inserida.

A capacidade não é o funcionamento realizado, mas a liberdade substantiva de realizá-lo. Sen distingue, com precisão metodológica, entre o vetor de funcionamentos que uma pessoa efetivamente atinge e o espaço de capacidades que lhe está aberto, e sustenta que a avaliação normativa da qualidade de vida e do desenvolvimento deve incidir sobre o espaço de capacidades, não apenas sobre os funcionamentos observados. Uma pessoa que não come porque não tem acesso a alimentos e uma pessoa que jejua por escolha religiosa podem exibir o mesmo funcionamento (ausência de alimentação), mas ocupam posições radicalmente distintas no espaço de capacidades: a primeira carece da capacidade; a segunda a possui e opta por não exercê-la.

Essa distinção possui repercussões para a teoria jurídica, na medida em que o dever estatal não consistiria tão somente em garantir que todos realizem os mesmos funcionamentos, mas que todos disponham das capacidades para fazê-lo.

É nesse ponto que Sen opera a sua contribuição mais radical à teoria do desenvolvimento, operando a substituição da métrica da renda pela métrica da liberdade. Desenvolvimento não é crescimento do produto interno bruto nem acumulação de riqueza agregada; mas consiste na expansão das liberdades reais de que as pessoas desfrutam. A liberdade, na arquitetura conceitual de Sen, não é apenas o fim do desenvolvimento; é simultaneamente o seu meio: são as liberdades substantivas que permitem às pessoas participar da vida econômica, política e social de modo a produzir, elas próprias, as condições de seu desenvolvimento.

Privar alguém de acesso à saúde, à educação ou à participação política não é apenas uma injustiça distributiva; é uma amputação de capacidades que retira dessa pessoa a possibilidade real de ser agente do próprio desenvolvimento. O desenvolvimento, portanto, só ocorre quando o Estado assegura a cada pessoa as

8 *Ibid.*.

condições reais de exercer as suas aptidões, e é precisamente aí que liberdade e desenvolvimento se tornam, na teoria seniana, conceitos co-extensivos: a extensão do desenvolvimento de uma sociedade é a extensão do conjunto de liberdades substantivas efetivamente disponíveis para os seus membros.

A relevância jurídico-dogmática dessa distinção é dupla. De um lado, ela desloca o parâmetro de avaliação das políticas públicas, que nada mais são do que instrumentos de concretização dos direitos fundamentais manejados pelo Estado Constitucional brasileiro. O que importa não é o volume de gasto ou o produto interno bruto *per capita*, mas a extensão efetiva do espaço de capacidades disponível para cada pessoa, o que Sen denomina liberdade substantiva.

De outro lado, ela impõe ao Estado um dever de abstenção e um dever de prestação que são simultaneamente exigíveis: o dever de não comprimir o espaço de capacidades por meio de escolhas normativas que reduzam o acesso a funcionamentos básicos, e o dever de ampliar esse espaço por meio de políticas que removam privações constitutivas, como a pobreza, o analfabetismo, a exclusão dos serviços de saúde, a ausência de participação política.

É precisamente nesse segundo dever, o dever prestacional de expansão de capacidades, que reside a tensão com a gestão fiscal austeritária: quando o Estado comprime sistematicamente o gasto em saúde e educação para honrar o serviço da dívida pública, não viola apenas uma norma orçamentária; viola o programa constitucional de expansão de liberdades substantivas que o art. 3.º da Constituição Federal de 1988 expressamente consagra.

A articulação entre a abordagem das capacidades de Sen e a dogmática jurídica constitucional brasileira passa pela teoria dos direitos fundamentais sociais e a sua eficácia objetiva imanente[9]. Os direitos à saúde e à educação, positivados nos arts. 196 e 205 da CF/88, são a tradução normativa das oportunidades sociais que Sen identifica como constitutivas do desenvolvimento. Quando o Estado deixa de garantir esses direitos por escolha normativa que aloca os recursos a outras finalidades, viola o direito ao desenvolvimento em sua dimensão de expansão de capacidades.

4. O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO COMO DIREITO FUNDAMENTAL DE TERCEIRA GERAÇÃO EM PAULO BONAVIDES

A sistematização do direito ao desenvolvimento na teoria dos direitos fundamentais brasileira deve ao trabalho de Paulo Bonavides sua mais elaborada expressão[10]. Em seu Curso de Direito Constitucional, Bonavides desenvolve uma teoria geracional dos direitos fundamentais que oferece estrutura analítica sofisticada para compreender o direito ao desenvolvimento como categoria jurídica dotada de características próprias.

9 SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.
10 BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

A teoria geracional parte da premissa de que os direitos fundamentais não surgem todos ao mesmo tempo nem respondem às mesmas demandas históricas. Os direitos de primeira geração, que são as liberdades civis e políticas, consolidaram-se com as revoluções liberais dos séculos XVII e XVIII e têm como traço distintivo a oponibilidade ao Estado: são direitos de defesa, que impõem ao poder público um dever de abstenção.

Os direitos de segunda geração, que são os direitos sociais, econômicos e culturais, emergem com o constitucionalismo social do século XX e invertem a lógica: exigem do Estado prestações positivas, ações concretas de redistribuição e provisão.

Os direitos de terceira geração, por sua vez, não se estruturam nem como direitos de defesa nem como direitos a prestações individualizáveis: são direitos de solidariedade, cujo objeto é a proteção de bens e condições que pertencem a toda a humanidade e que nenhum indivíduo isolado pode reivindicar para si com exclusividade.

Para Bonavides, os direitos de terceira geração têm duas características, a saber, a titularidade difusa e coletiva, visto que não são direitos do indivíduo identificado, mas de grupos, povos e comunidades, e a dimensão intergeracional, que alcança não apenas as gerações presentes mas as futuras.

A inclusão do direito ao desenvolvimento no catálogo dos direitos de terceira geração decorre de uma necessidade lógica que a própria dimensão intergeracional da teoria dos direitos fundamentais impõe. O desenvolvimento, compreendido como expansão de capacidades no sentido seniano, é por definição um processo que transcende o tempo de vida de qualquer geração presente: as escolhas alocativas que o Estado faz hoje, quanto investe em saúde, educação e infraestrutura e quanto compromete com o serviço da dívida pública, determinam o espaço de capacidades que estará disponível para as gerações futuras.

Uma política fiscal que sistematicamente comprime o gasto em capacidades desenvolvimentistas em favor do serviço financeiro da dívida não viola apenas direitos dos cidadãos presentes; viola o direito ao desenvolvimento das gerações que ainda não têm voz no processo político. É precisamente por isso que o direito ao desenvolvimento não pode ser reduzido a um direito individual de titularidade identificável: seu objeto, a preservação e a expansão do espaço de capacidades ao longo do tempo, é estruturalmente coletivo e intergeracional. A titularidade difusa não é um acidente da formulação normativa da Resolução ONU n. 41/128/1986; é uma exigência da natureza do bem jurídico protegido.

O art. 5.º, §2.º, da CF/88 estabelece a abertura material do catálogo de direitos fundamentais ao dispor que os direitos e garantias expressos na Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

Essa cláusula de abertura rompe com a concepção fechada e exaustiva do catálogo constitucional de direitos: o constituinte de 1988 reconheceu, explicitamente, que a dignidade da pessoa humana não se esgota nos direitos nominalmente positivados no texto e que novos direitos podem emergir do próprio regime constitucional, dos seus princípios estruturantes ou do direito internacional dos direitos humanos incorporado ao ordenamento brasileiro. A abertura material é, portanto, uma técnica de proteção: ela impede que direitos fundamentais de origem implícita ou convencional sejam afastados ao argumento de que não figuram expressamente no rol do art. 5.º.

O critério de fundamentalidade não é, assim, a localização no documento, mas a fundamentalidade material: o direito é fundamental se protege posições essenciais à dignidade humana, independentemente de estar ou não nominado no texto constitucional. O direito ao desenvolvimento satisfaz esse critério: protege a capacidade de cada pessoa de ser agente do próprio desenvolvimento, condição que é, simultaneamente, pressuposto e expressão da dignidade humana. Por essa razão, o direito ao desenvolvimento tem o regime jurídico dos direitos fundamentais expressos: aplicabilidade imediata pelo art. 5.º, §1.º, proteção contra retrocesso e vinculação de todos os poderes do Estado[11].

5. A CONSTITUIÇÃO DE 1988 COMO CONSTITUIÇÃO DESENVOLVIMENTISTA: SEDE NORMATIVA DO DIREITO AO DESENVOLVIMENTO

O direito ao desenvolvimento não está positivado em um único artigo da Constituição Federal de 1988. Essa dispersão textual indica que o poder constituinte tratou o desenvolvimento como um programa constitucional que atravessa múltiplos dispositivos e que precisa ser reconstruído sistematicamente pelo intérprete. Essa reconstrução sistemática não é, porém, uma operação discricionária, mas uma exigência da força normativa da própria Constituição. Na formulação de Canotilho, a Constituição não é um simples programa político desprovido de vinculatividade jurídica; é norma, e norma jurídica dotada de imperatividade direta sobre os poderes públicos e os particulares[12].

A conhecida advertência de Canotilho, de que "a constituição é uma lei, norma jurídica, positivamente vigente" exprime a recusa de qualquer leitura que reduza os objetivos constitucionais a meras aspirações desprovidas de sanção jurídica. No plano do direito ao desenvolvimento, isso significa que os arts. 3.º, 170, 196, 205 e 218 da CF/88 não são promessas do constituinte ao legislador; são normas que vinculam imediatamente o Estado em todas as suas funções, inclusive na função de editar normas fiscais e de gerir a dívida pública[13].

11 SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

12 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 1.148. O autor desenvolve a tese da normatividade constitucional em contraposição às concepções que reduzem a Constituição a documento político-programático, sustentando que todas as normas constitucionais, inclusive as de conteúdo programático, são normas jurídicas em sentido pleno, dotadas de imperatividade e aptas a produzir efeitos jurídicos imediatos.

13 *Ibid.*, p. 1.148.

A dispersão textual do direito ao desenvolvimento não enfraquece sua normatividade; ao contrário, revela que o constituinte o inscreveu como diretriz estruturante de todo o sistema constitucional, o que lhe confere eficácia objetiva inerente à condição de direito fundamental, irradiando sobre toda a produção normativa infraconstitucional.

O art. 3.º é o ponto de partida. Os objetivos fundamentais da República (construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização; reduzir as desigualdades sociais e regionais) não são aspirações retóricas. São normas de eficácia limitada programática com três efeitos jurídicos imediatos: revogam a legislação anterior incompatível; condicionam a validade da legislação futura; constituem parâmetro de interpretação de todas as normas do ordenamento, projetando os seus efeitos sobre órgãos, gentes e poderes da República Federativa do Brasil[14].

O art. 5.º, §2.º, da Constituição Federal de 1988 dispõe que os direitos e garantias expressos na Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte. Trata-se da cláusula de abertura material do catálogo constitucional de direitos fundamentais, isto é, o dispositivo pelo qual a Constituição reconhece, explicitamente, que o rol do art. 5.º não é exaustivo e que direitos de origem convencional internacional integram o ordenamento brasileiro com força normativa qualificada.

Essa cláusula de abertura permite a integração de dois instrumentos internacionais centrais ao argumento do presente artigo. O primeiro é a Resolução ONU n. 41/128[15], de 4 de dezembro de 1986, pela qual a Assembleia Geral das Nações Unidas proclamou o direito ao desenvolvimento como direito humano inalienável, estabelecendo que todo ser humano e todos os povos têm o direito de participar, contribuir e usufruir do desenvolvimento econômico, social, cultural e político.

O segundo é o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC)[16], adotado pela Assembleia Geral da ONU em 1966 e internalizado no ordenamento brasileiro pelo Decreto n. 591, de 6 de julho de 1992[17]. O PIDESC é o principal instrumento convencional de positivação dos direitos sociais no plano internacional: nele os Estados-partes assumem a obrigação de adotar medidas, até o máximo de seus recursos disponíveis, para assegurar progressivamente a plena efetividade dos direitos ao trabalho, à saúde, à educação, à alimentação e ao padrão de vida adequado, todos constitutivos do conteúdo material do direito ao desenvolvimento.

14 SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

15 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução n. 41/128, de 4 de dezembro de 1986. *Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento*. Nova York: ONU, 1986. Disponível em: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_41_128.pdf. Acesso em: 5 jun. 2026.

16 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. Nova York: ONU, 16 dez. 1966. Disponível em: https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights. Acesso em: 5 jun. 2026.

17 BRASIL. Decreto n. 591, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Brasília: Presidência da República, 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 5 jun. 2026.

A posição do Supremo Tribunal Federal, consolidada no julgamento do RE 466.343/SP[18], é que os tratados de direitos humanos aprovados pelo rito ordinário (anteriormente à EC 45/2004 ou sem observância do quórum do art. 5.º, §3.º) têm *status* supralegal: situam-se acima das leis ordinárias e abaixo da Constituição, paralisando a eficácia de qualquer norma infraconstitucional com eles incompatível. O PIDESC, internalizado em 1992 pelo rito ordinário, enquadra-se nessa categoria, o que significa que qualquer norma infraconstitucional brasileira que contrarie as obrigações progressivas nele assumidas é ineficaz, independentemente de sua hierarquia formal no ordenamento interno.

Os arts. 170 a 174 da Constituição Federal de 1988[19] são a sede material do desenvolvimento na dimensão econômica. Não se trata de dispositivos meramente organizatórios da atividade econômica privada; são normas que definem os fins constitucionais que toda a legislação econômica infraconstitucional deve servir: a existência digna, a justiça social e o desenvolvimento nacional. A leitura sistemática desses dispositivos revela que o constituinte não se limitou a garantir a livre iniciativa: subordinou-a a um programa constitucional de desenvolvimento que condiciona o exercício de toda a atividade econômica, pública e privada.

Essa leitura encontra seu mais preciso fundamento dogmático na obra de Eros Grau[20]. Em sistematização seminal sobre a ordem econômica constitucional, Grau demonstrou que o Estado intervém na economia por três modalidades estruturalmente distintas: por absorção ou participação, quando o próprio Estado assume o controle ou integra diretamente a atividade econômica; por direção, quando edita normas de comportamento compulsório para os agentes econômicos privados; e por indução, quando maneja instrumentos de estímulo ou desestímulo ao comportamento dos agentes, sem impô-lo coercitivamente.

Essa tripartição é relevante para o direito ao desenvolvimento porque revela que o Estado dispõe de um arsenal normativo amplo para a promoção do desenvolvimento, e que a opção por não utilizá-lo, quando os fins constitucionais do art. 170 o exigem, não é uma escolha politicamente neutra, mas uma omissão constitucionalmente censurável.

O art. 170, nessa perspectiva, não é norma meramente declaratória, mas norma-objetivo dotada de imperatividade constitucional que vincula o legislador ordinário, o administrador e o intérprete na conformação de toda a atividade econômica. Nenhuma norma que discipline a atividade econômica pode ser interpretada ou aplicada em sentido contrário aos fins de existência digna, justiça social e desenvolvimento nacional

18 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 466.343/SP. Relator: Min. Cezar Peluso. Acórdão. Tribunal Pleno. Brasília: STF, julgado em 3 dez. 2008, publicado em 5 jun. 2009. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=595444. Acesso em: 5 jun. 2026. No mesmo sentido, na mesma sessão: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus n. 87.585/TO. Relator: Min. Marco Aurélio. Tribunal Pleno. Julgado em 3 dez. 2008, publicado em 26 jun. 2009.

19 BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Art. 170: "A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...]". Arts. 171 a 174 disciplinam, respectivamente, a empresa brasileira, a pesquisa tecnológica, o tratamento favorecido às empresas de pequeno porte e o papel do Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica. Brasília: Senado Federal, 1988

20 GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

que o dispositivo expressamente consagra. Normas fiscais que sistematicamente comprimam o espaço alocativo para esses fins, em favor do serviço financeiro da dívida pública, violam o programa constitucional do art. 170 não apenas indiretamente, por contrariedade ao art. 3.º, mas diretamente, por incompatibilidade com a norma-objetivo que condiciona toda a legislação econômica infraconstitucional.

Os arts. 196 a 214 são a sede dos direitos prestacionais que constituem o conteúdo material do direito ao desenvolvimento na dimensão social: saúde, educação, previdência, assistência social, moradia, lazer, segurança, proteção à maternidade e à infância. Esses direitos não são promessas programáticas desprovidas de eficácia; são direitos subjetivos constitucionalmente garantidos, com vinculação orçamentária reforçada pelos arts. 198, §2.º, e 212, que estabelecem pisos mínimos de aplicação obrigatória em saúde e educação. A vinculação orçamentária é precisamente o ponto de tensão com a gestão fiscal austeritária: quando o Estado comprime o gasto abaixo dos pisos constitucionais, ou os mantém nominalmente enquanto reduz o gasto real pela erosão inflacionária, viola simultaneamente o art. 170, o art. 196, o art. 205 e o programa constitucional de desenvolvimento que os unifica.

6. EFICÁCIA OBJETIVA DO DIREITO AO DESENVOLVIMENTO

A dimensão objetiva dos direitos fundamentais, desenvolvida pelo Tribunal Constitucional Federal alemão a partir do Caso Lüth (1958) e sistematizada no Brasil por Ingo Sarlet[21], é o instrumento dogmático que permite operar o direito ao desenvolvimento como parâmetro de controle de constitucionalidade sem depender da identificação de um titular individual prejudicado.

A eficácia objetiva do direito ao desenvolvimento produz quatro efeitos jurídicos identificáveis na dogmática constitucional brasileira. Primeiro, a função de irradiação: o direito ao desenvolvimento irradia sobre todo o ordenamento, inclusive sobre normas de direito financeiro e fiscal. Segundo, a função de proteção: o Estado tem o dever objetivo de proteger o direito ao desenvolvimento contra ameaças normativas de origem estatal. Terceiro, a função de organização e procedimento: o Estado tem o dever de criar estruturas e procedimentos que tornem possível a realização do direito ao desenvolvimento. Quarto, a proibição de retrocesso[22]: uma vez alcançado determinado nível de realização do direito ao desenvolvimento, o Estado não pode recuar sem oferecer substituto equivalente.

7. DIREITO AO DESENVOLVIMENTO E GESTÃO FISCAL: A LACUNA AXIOLÓGICA DA LRF

A Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)[23] é o principal instrumento normativo infraconstitucional de disciplina das

21 SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.
22 Ibid.
23 BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade

finanças públicas brasileiras, na sua vertente do equilíbrio orçamentário. Sua promulgação não ocorreu em um vácuo normativo: é expressão de um paradigma político-econômico historicamente situado, cuja compreensão é indispensável para avaliar sua compatibilidade material com o programa constitucional de desenvolvimento, correlacionado com as teorias econômicas que propugnam a austeridade fiscal como meio para resolver crises fiscais e a crise do Estado gastador.

A austeridade fiscal, enquanto paradigma de política econômica, parte da premissa de que o desequilíbrio das contas públicas é a causa primária das crises econômicas e que a contenção do gasto estatal é condição necessária e suficiente para a retomada do crescimento. Essa tese, associada ao pensamento de Alesina e Ardagna[24] e sistematizada na literatura sob a denominação de *expansionary austerity*, sustenta que cortes de despesa pública, ao sinalizarem credibilidade fiscal aos mercados, produziriam efeitos expansionistas sobre a economia privada, compensando a contração do gasto governamental. No plano ideológico mais amplo, a austeridade articula-se com a narrativa do Estado gastador: a ideia de que o setor público é estruturalmente ineficiente, que o endividamento público drena recursos do setor privado e que a solução para as crises fiscais reside invariavelmente na compressão do gasto, e não na revisão da estrutura tributária ou na reorientação alocativa do orçamento.

Essa narrativa foi amplamente contestada pela literatura econômica crítica. Krugman[25] demonstrou que políticas de austeridade aplicadas em contextos de baixa demanda agregada aprofundam a recessão em vez de revertê-la. Blyth[26], em análise histórica e política, demonstrou que a austeridade é uma ideia que nunca funcionou conforme prometido, e que seus custos recaem sistematicamente sobre os segmentos mais vulneráveis da população, precisamente aqueles que dependem do gasto público em capacidades desenvolvimentistas. Blanchard e Leigh[27], em estudo empírico publicado pelo próprio FMI, documentaram que os multiplicadores fiscais foram sistematicamente subestimados pelos modelos que embasaram as políticas de austeridade da década de 2010, o que significa que os cortes de gasto produziram contrações econômicas muito mais severas do que as projeções oficiais indicavam.

É nesse quadro teórico contestado que a LRF opera: não como expressão de um consenso técnico-científico neutro, mas como institucionalização normativa de uma das posições em disputa (a posição austeritária), em detrimento do programa constitucional de expansão de capacidades.

---

na gestão fiscal. *Diário Oficial da União*, Brasília, 5 maio 2000, Seção 1, p. 1. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 5 jun. 2026.

24 ALESINA, Alberto; ARDAGNA, Silvia. Large changes in fiscal policy: taxes versus spending. *Tax Policy and the Economy*, v. 24, n. 1, p. 35-68, 2010.

25 KRUGMAN, Paul. *End This Depression Now!* Nova York: W.W. Norton, 2012.

26 BLYTH, Mark. *Austeridade: a história de uma ideia perigosa*. Tradução de José Antônio Freitas e Silva. São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

27 BLANCHARD, Olivier; LEIGH, Daniel. Growth forecast errors and fiscal multipliers. *American Economic Review*, v. 103, n. 3, p. 117-120, 2013.

A gênese da LRF, portanto, remonta à crise fiscal das décadas de 1980 e 1990 e à difusão internacional de políticas econômicas de orientação liberal associadas ao denominado *Consenso de Washington*, cujo receituário, sistematizado por John Williamson[28], preconizava a disciplina fiscal, a privatização de ativos estatais e a desregulamentação dos mercados, paradigma cuja adoção no Brasil esteve associada à agenda de reformas do Estado conduzida na década de 1990, conforme analisa Bresser-Pereira[29].

No caso brasileiro, esse paradigma materializou-se na agenda de reformas do Estado conduzida na década de 1990, cujo eixo central consistia na superação da crise fiscal mediante a racionalização do gasto público e a recomposição da credibilidade das contas estatais. A LRF foi precedida pela renegociação das dívidas estaduais junto à União, formalizada pela Lei n. 9.496/1997, que impôs aos entes subnacionais compromissos rigorosos de ajuste fiscal consubstanciados nos Programas de Ajuste Fiscal (PAF), estrutura que já prenunciava a lógica de contenção do endividamento que a LRF viria a institucionalizar normativamente.

Como observa André Alves Portella[30], a racionalidade que orientou a disciplina fiscal brasileira contemporânea teve como ponto de inflexão o ano de 1979, quando se consolida a ideia de que as pressões inflacionárias são resultado da deterioração das contas públicas, desdobrando-se nas Cartas de Intenções firmadas pelo Brasil perante o Fundo Monetário Internacional em 1983 e culminando no receituário do Consenso de Washington de 1989.

A partir desse momento, a tributação e o financiamento público, incluída a categoria do endividamento, que até então eram concebidos como instrumentos para o desenvolvimento, passaram a limitar-se a ferramentas voltadas ao equilíbrio das contas públicas, num repertório semântico dominado por expressões como ajuste fiscal, austeridade, responsabilidade fiscal e superávit primário, lógica que a LRF viria a institucionalizar normativamente no ano 2000. Trata-se, portanto, de opção político-econômica historicamente condicionada, e não de imperativo técnico-científico neutro, distinção que assume relevância determinante para a análise de sua compatibilidade material com a Constituição Federal de 1988.

A LRF tem, assim, uma lacuna axiológica estrutural: regula o equilíbrio contábil das finanças públicas sem qualquer referência ao retorno alocativo do gasto público em termos de expansão de capacidades. Para a LRF, um real gasto em serviço da dívida e um real gasto em saúde têm exatamente o mesmo peso fiscal: ambos são despesa. A lei não hierarquiza despesas por finalidade constitucional nem avalia

28 WILLIAMSON, John. What Washington Means by Policy Reform. In: WILLIAMSON, John (Org.). *Latin American Adjustment*. Washington D.C.: Institute for International Economics, 1990. p. 7-20. O texto é considerado a sistematização original do receituário que ficou conhecido como Consenso de Washington, compreendendo dez medidas de política econômica: disciplina fiscal, reordenação das prioridades do gasto público, reforma tributária, liberalização das taxas de juros, taxa de câmbio competitiva, liberalização do comércio, liberalização do investimento estrangeiro direto, privatização, desregulamentação e direitos de propriedade.

29 BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Desenvolvimento e Crise no Brasil: história, economia e política de Getúlio Vargas a Lula*. 5. ed. São Paulo: Editora 34, 2003; BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. *São Paulo em Perspectiva*, v. 20, n. 3, p. 5-24, jul./set. 2006.

30 PORTELLA, André Alves. Ensaio sobre a importância do estudo da Economia Política para a compreensão do Direito Financeiro e Tributário brasileiros. *Latin American Public Law Review*, v. 1, p. 15-66, 2025.

o impacto das escolhas alocativas sobre a realização dos direitos sociais. Essa neutralidade axiológica não é acidente de técnica legislativa; é consequência direta do paradigma político-econômico que lhe deu origem: um paradigma que privilegia a dimensão estabilizadora do Estado em detrimento de sua função desenvolvimentista, constitucionalmente consagrada no art. 3.º da CF/88.

O princípio da unidade da Constituição, sistematizado por Hesse[31], impõe a solução hermenêutica: a LRF deve ser interpretada em conjunto com o art. 3.º, com o art. 170 e com os arts. 196 e 205 da CF/88. Não há antinomia entre disciplina fiscal e direito ao desenvolvimento; há uma hierarquia: os fins constitucionais do art. 3.º prevalecem sobre os instrumentos infraconstitucionais do art. 163. A LRF é meio; o desenvolvimento é fim.

Essa releitura da LRF à luz do direito ao desenvolvimento é o que pode ser chamado de responsabilidade fiscal desenvolvimentista: o princípio pelo qual a gestão fiscal do Estado não pode ser avaliada apenas pelo cumprimento dos limites numéricos da LRF, mas deve ser avaliada também pela sua compatibilidade com o programa constitucional de desenvolvimento.

A operacionalização do princípio da responsabilidade fiscal desenvolvimentista aponta para uma agenda normativa ainda por construir. A demonstração, empreendida no presente artigo, de que a LRF possui uma lacuna axiológica estrutural, incapaz de avaliar o retorno alocativo do gasto público em termos de expansão de capacidades, não é apenas um diagnóstico dogmático: é também uma prescrição de reforma legislativa.

Uma Lei de Responsabilidade Fiscal constitucionalmente adequada ao programa da CF/88 deveria incorporar, ao lado dos limites contábeis já existentes, critérios de avaliação alocativa que tornassem mensurável a compatibilidade das escolhas fiscais com os objetivos fundamentais do art. 3.º, exigindo do gestor público não apenas o equilíbrio das contas, mas a demonstração de que o perfil do gasto preserva e expande o espaço de capacidades desenvolvimentistas.

Enquanto essa reforma não ocorre, o direito ao desenvolvimento opera como parâmetro hermenêutico de releitura da LRF vigente, impondo ao intérprete e ao aplicador a obrigação de recusar sentidos normativos que, sob o pretexto da responsabilidade fiscal, produzam irresponsabilidade desenvolvimentista.

A operacionalização do princípio da responsabilidade fiscal desenvolvimentista exige, antes de tudo, identificar onde reside a incompatibilidade entre o direito ao desenvolvimento derivado da matriz constitucional e a disciplina da dívida pública instituída pela LRF.

Essa disciplina é essencialmente quantitativa. A lei controla o endividamento por meio de limites de estoque e de fluxo e, quando esses limites são ultrapassados,

31 HESSE, Konrad. *A Força Normativa da Constituição*. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

impõe ao ente a recondução da dívida ao patamar permitido, restringindo o acesso a novos financiamentos e exigindo a geração de resultados fiscais capazes de reduzir o excesso, inclusive mediante cortes na execução orçamentária[32].

Em nenhum momento, porém, a lei indaga para que o ente se endivida, nem o que deixa de financiar para honrar a dívida já contraída. Mesmo a única exigência qualitativa do sistema, a regra de ouro inscrita na Constituição[33], limita-se a vincular as operações de crédito às despesas de capital, sem qualquer referência ao conteúdo desenvolvimentista dessas despesas.

Essa lógica produz uma assimetria estrutural na execução orçamentária. O serviço da dívida é protegido, pois não pode ser objeto de contingenciamento[34], e as metas de resultado primário, por serem apuradas sem as despesas financeiras da dívida, recaem integralmente sobre as demais despesas.

As despesas que expandem capacidades, ao contrário, permanecem expostas a cortes sempre que a receita frustra as previsões ou que a dívida excede seus limites, ressalvada apenas a parcela coberta pelos pisos constitucionais de saúde e educação. O resultado é que, nos momentos de restrição fiscal, o ajuste incide preferencialmente sobre o investimento público e sobre a expansão dos serviços sociais, isto é, sobre as variáveis que o direito ao desenvolvimento manda preservar e ampliar. A LRF não proíbe o desenvolvimento; converte-o em variável residual do orçamento, o que, à luz da eficácia objetiva dos direitos fundamentais, configura proteção deficiente de direitos sociais fundamentais.

Por isso, a demonstração empreendida neste artigo, de que a LRF possui uma lacuna axiológica estrutural, não é apenas um diagnóstico dogmático; é também uma prescrição de reforma legislativa. Uma Lei de Responsabilidade Fiscal constitucionalmente adequada ao programa da Constituição de 1988 deveria incorporar, ao lado dos limites quantitativos de endividamento, critérios qualitativos que permitissem aferir a compatibilidade das escolhas fiscais com os objetivos fundamentais da República, exigindo do gestor público não apenas o equilíbrio das contas, mas a demonstração de que o perfil do gasto e da dívida preserva e expande o espaço de capacidades.

Enquanto essa reforma não ocorre, o direito ao desenvolvimento opera como parâmetro hermenêutico de releitura da LRF vigente: impõe ao intérprete, ao gestor e aos órgãos de controle externo o dever de recusar sentidos normativos que, sob o pretexto da responsabilidade fiscal, produzam irresponsabilidade desenvolvimentista.

32 BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Diário Oficial da União, Brasília, 5 maio 2000, arts. 30 a 32. Nos termos do art. 31, §1.º, enquanto perdurar o excesso, o ente fica proibido de realizar operações de crédito e deve obter o resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite, inclusive mediante limitação de empenho. Os limites globais de endividamento são fixados pelo Senado Federal, na forma do art. 52, VI, VII e IX, da Constituição Federal de 1988.

33 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art. 167, III, que veda a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.

34 BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, art. 9.º, §2.º, que exclui da limitação de empenho as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive as destinadas ao pagamento do serviço da dívida.

8. CONCLUSÃO

O presente artigo partiu da constatação de uma lacuna dogmática relevante: a tendência da literatura jurídica brasileira de tratar o desenvolvimento como categoria econômica, objeto da ciência econômica e da política pública, em vez de reconhecê-lo como categoria jurídica autônoma dotada de conteúdo normativo densificável e de eficácia juridicamente exigível. O percurso argumentativo desenvolvido nas seções precedentes demonstrou que essa lacuna não tem sustentação no ordenamento constitucional vigente.

O direito ao desenvolvimento possui fundamentos normativos internacionais precisos: a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento (Resolução ONU n. 41/128/1986), que o proclamou direito humano inalienável de titularidade individual e coletiva, e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, internalizado no ordenamento brasileiro pelo Decreto n. 591/1992 com *status* supralegal, que impõe aos Estados-partes o dever de realização progressiva dos direitos sociais constitutivos do desenvolvimento. Esses instrumentos integram o ordenamento brasileiro pela cláusula de abertura do art. 5.º, §2.º, da CF/88, não como aspirações programáticas, mas como normas dotadas de imperatividade direta sobre toda a produção normativa estatal.

O conteúdo material do direito ao desenvolvimento foi precisado pela abordagem das capacidades de Amartya Sen: desenvolvimento é expansão das liberdades substantivas, isto é, das capacidades reais que cada pessoa tem de realizar os funcionamentos que considera valiosos. Essa definição desloca o parâmetro de avaliação das políticas públicas do volume de gasto ou do PIB *per capita* para a extensão efetiva do espaço de capacidades disponível para cada pessoa, e impõe ao Estado simultaneamente um dever de abstenção e um dever prestacional: não comprimir o espaço de capacidades por escolhas normativas e ampliá-lo por políticas que removam privações constitutivas.

A sistematização desse direito na teoria dos direitos fundamentais, a partir de Paulo Bonavides, revela sua natureza de direito de terceira geração: titularidade difusa e coletiva, dimensão intergeracional e objeto estruturalmente insuscetível de reivindicação individual exclusiva. A ancoragem constitucional no ordenamento brasileiro é expressa e múltipla (arts. 3.º, 170, 196, 205 e 218 da CF/88), e sua eficácia objetiva, sistematizada por Sarlet a partir da doutrina alemã do Caso Lüth, irradia sobre toda a produção normativa do Estado, produzindo quatro efeitos jurídicos identificáveis: irradiação, proteção, organização e procedimento, e proibição de retrocesso.

A confrontação desse quadro dogmático com a Lei de Responsabilidade Fiscal revelou a lacuna axiológica estrutural que constitui o problema central do artigo: a LRF disciplina o equilíbrio contábil das finanças públicas com absoluta indiferença ao retorno alocativo do gasto público em termos de expansão de capacidades. Essa

indiferença não é acidente de técnica legislativa; é consequência direta do paradigma austeritário que orientou sua gênese, associado ao Consenso de Washington e à agenda de reformas do Estado da década de 1990, paradigma que a literatura econômica crítica (Krugman, Blyth, Blanchard e Leigh) demonstrou ser historicamente contestado e empiricamente refutado em seus pressupostos centrais.

A solução hermenêutica imposta pelo princípio da unidade da Constituição, sistematizado por Hesse, é a releitura da LRF à luz do programa constitucional de desenvolvimento: a LRF é meio; o desenvolvimento é fim. Essa releitura não elimina a disciplina fiscal; antes, a pressupõe e a qualifica. O que ela acrescenta é um segundo parâmetro de avaliação da gestão fiscal responsável, que o presente artigo denomina responsabilidade fiscal desenvolvimentista: além do equilíbrio contábil, o marco normativo deve ser avaliado pela sua compatibilidade com o programa constitucional de expansão de capacidades, materializado no dever estatal de garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, que a Constituição Federal de 1988 erige em objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.

Conclui-se, portanto, que o direito ao desenvolvimento, como categoria jurídica autônoma no ordenamento constitucional brasileiro, impõe ao Estado um dever objetivo de gestão fiscal desenvolvimentista e responsável, que vai além do equilíbrio contábil exigido pela LRF e alcança a compatibilidade material das escolhas alocativas com o programa constitucional de expansão de liberdades substantivas.

Normas fiscais que sistematicamente comprimam o gasto em capacidades desenvolvimentistas em favor do serviço da dívida pública expressam uma tensão a nível de valores constitucionalmente tutelados pela ordem jurídica, não apenas por violarem dispositivos isolados, mas por contrariarem o vetor finalístico que confere sentido e unidade a todo o sistema constitucional brasileiro.

REFERÊNCIAS

ALESINA, Alberto; ARDAGNA, Silvia. Large changes in fiscal policy: taxes versus spending. *Tax Policy and the Economy*, v. 24, n. 1, p. 35-68, 2010.

BLANCHARD, Olivier; LEIGH, Daniel. Growth forecast errors and fiscal multipliers. *American Economic Review*, v. 103, n. 3, p. 117-120, 2013.

BLYTH, Mark. *Austeridade: a história de uma ideia perigosa*. Tradução de José Antônio Freitas e Silva. São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Decreto n. 19.841, de 22 de outubro de 1945. Promulga a Carta das Nações Unidas, com o Estatuto da Corte Internacional de Justiça. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1945. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm. Acesso em: 5 jun. 2026.

BRASIL. Decreto n. 591, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Brasília: Presidência da República, 1992. Disponível em: https://

www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 5 jun. 2026.

BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. *Diário Oficial da União*, Brasília, 5 maio 2000, Seção 1, p. 1. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 5 jun. 2026.

BRASIL. Lei n. 9.496, de 11 de setembro de 1997. Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento das dívidas públicas mobiliárias e outras dos Estados e do Distrito Federal. Brasília: Presidência da República, 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9496.htm. Acesso em: 5 jun. 2026.

BRASIL. Ministério do Orçamento e Gestão. Portaria n. 42, de 14 de abril de 1999. Atualiza a discriminação da despesa por funções e estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade e operações especiais. *Diário Oficial da União*, Brasília, 15 abr. 1999.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. *Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi)*. Brasília: STN, 2026. Disponível em: https://siconfi.tesouro.gov.br. Acesso em: 7 out. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus n. 87.585/TO. Relator: Min. Marco Aurélio. Acórdão. Tribunal Pleno. Brasília: STF, julgado em 3 dez. 2008, publicado em 26 jun. 2009. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=597891. Acesso em: 5 jun. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 466.343/SP. Relator: Min. Cezar Peluso. Acórdão. Tribunal Pleno. Brasília: STF, julgado em 3 dez. 2008, publicado em 5 jun. 2009. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=595444. Acesso em: 5 jun. 2026.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Desenvolvimento e Crise no Brasil: história, economia e política de Getúlio Vargas a Lula*. 5. ed. São Paulo: Editora 34, 2003.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. *São Paulo em Perspectiva*, v. 20, n. 3, p. 5-24, jul./set. 2006.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. *Estatuto da Corte Internacional de Justiça*. São Francisco: ONU, 26 jun. 1945. Disponível em: https://www.icj-cij.org/statute. Acesso em: 5 jun. 2026.

GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

HESSE, Konrad. *A Força Normativa da Constituição*. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

KRUGMAN, Paul. *End This Depression Now!* Nova York: W.W. Norton, 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. Nova York: ONU, 16 dez. 1966. Disponível em: https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights. Acesso em: 5 jun. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução n. 41/128, de 4 de dezembro de 1986. *Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento*. Nova York: ONU, 1986. Disponível em: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_41_128.pdf. Acesso em: 5 jun. 2026.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

PORTELLA, André Alves. Definição legal de responsabilidade fiscal e a sua contextualização atual. In: PERIANDRO, Fábio (Org.). *Estudos de Direito Público: homenagem ao professor Edvaldo Britto*. Salvador: Juspodium, 2020. p. 43-60.

PORTELLA, André Alves. Ensaio sobre a importância do estudo da Economia Política para a compreensão do Direito Financeiro e Tributário brasileiros. *Latin American Public Law Review*, v. 1, p. 15-66, 2025.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

WILLIAMSON, John. What Washington Means by Policy Reform. In: WILLIAMSON, John (Org.). *Latin American Adjustment*. Washington D.C.: Institute for International Economics, 1990. p. 7-20.