

UNIVERSIDADE ESTÁCIO DE SÁ

**O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO VISTO COMO UM PROCESSO DE
EXPANSÃO DAS LIBERDADES NO BRASIL**

THIAGO TOURINHO

RIO DE JANEIRO

2018

THIAGO TOURINHO

**O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO VISTO COMO UM PROCESSO DE
EXPANSÃO DAS LIBERDADES NO BRASIL**

Dissertação apresentada como requisito parcial
à obtenção de título de Mestre em Direito, da
Pós-Graduação em Direito da Universidade
Estácio de Sá.

Professor Orientador: Vinícius Figueiredo
Chaves

RIO DE JANEIRO

2018

T727d Tourinho, Thiago Abreu dos Santos
O direito ao desenvolvimento visto como um processo de
expansão das liberdades no Brasil. / Thiago Abreu dos
Santos Tourinho. – Rio de Janeiro, 2018.
132 f.

Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade
Estácio de Sá, 2018.

1. Desenvolvimento. 2. Liberdade. 3. Planejamento.
4. Direito. 5. Norma. I. Título.

CDD 340



Estácio

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

A dissertação

**O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO VISTO COMO UM PROCESSO DE
EXPANSÃO DAS LIBERDADES NO BRASIL**

elaborada por

THIAGO ABREU DOS SANTOS TOURINHO

e aprovada por todos os membros da Banca Examinadora foi aceita pelo Programa de Pós-Graduação em Direito como requisito parcial à obtenção do título de

MESTRE EM DIREITO

Rio de Janeiro, 27 de julho de 2018.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Vinicius Figueiredo Chaves – Presidente
Universidade Estácio de Sá

Prof. Dr. Nilton Cesar Flores
Universidade Estácio de Sá

Prof. Dr. Leonardo da Silva Sant'Anna
Universidade do Estado do Rio de Janeiro

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar o direito ao desenvolvimento a partir da compreensão da teoria de desenvolvimento como liberdade, desenvolvida por Amartya Sen. Pretende-se verificar se é possível afirmar categoricamente a sua existência e qual seria a sua fundamentação e principais características. Abordar-se-á o cenário em que surgiu a discussão a ele relativa, inclusive examinando a evolução da demanda pelo reconhecimento do desenvolvimento como norma e, para que seja efetivo, que se removam as privações à liberdade básicas das pessoas, com a implementação de um sistema bem planejado pelo Estado. A perspectiva intervencionista deve ser revista sob a ótica do desenvolvimento como expansão das liberdades, que valoriza a individualidade e peculiaridades de uma sociedade heterogênea, sem que se desconsidere ser o desenvolvimento objetivo da república e princípio fundamental implícito, conforme a Constituição.

Palavras-Chave: desenvolvimento; liberdade; planejamento; direito e norma.

ABSTRACT

The present work aims to analyze the right to development from the understanding of development as freedom, developed by Amartya Sen. The objective is to verify if whether it is possible to conclude its existence as law and what would be its rationale and main characteristics. Also, this work will adress the scenario in which the discussion arose, including examination of the evolution of the demand for the recognition of development as a norm and, in order to be effective, the removal of deprivation of basic liberties, with a well-planned system by the State. The interventionist perspective must be revised from the perspective of development as an expansion of freedoms, which values the individuality and peculiarities of a heterogenous society, without being overlooked as the objective of the Republic and an implicit principle, according to the Constitution of 1988.

Key words: development; freedom; planning; right and law.

SUMÁRIO.....	07
INTRODUÇÃO.....	09
CAPÍTULO I – DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE.....	13
1. Sobre Amartya Sen.....	13
2. Introdução ao desenvolvimento como liberdade.....	18
3. Necessidade de expansão das liberdades.....	23
4. Principais fontes de redução de liberdade.....	31
5. Importância do aparato institucional e o processo de participação.....	35
CAPÍTULO II – PLANEJAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO.....	45
1. Organização do Estado e liberdade política.....	45
2. Referências constitucionais e conceito de planejamento.....	51
3. Planejamento no contexto da ordem econômica.....	53
4. Aparentes contradições nos princípios da ordem econômica.....	59
5. Planejamento e programação de longo prazo.....	63
6. Conjuntura atual afetando o planejamento estatal.....	67
7. Desafios da pós-modernidade.....	69
CAPÍTULO III - DESENVOLVIMENTO COMO NORMA.....	78

1. Introdução do direito ao desenvolvimento no contexto do Brasil.....	78
2. Construção de teoria do desenvolvimento como norma.....	82
3. Principais problemas para o reconhecimento como direito.....	92
4. O direito ao desenvolvimento na Constituição de 1988.....	105
CONCLUSÃO.....	115
REFERÊNCIAS.....	122

INTRODUÇÃO

O desenvolvimento é objetivo da República Federativa do Brasil, conforme art. 3º, inciso II, da Constituição de 1988, devendo orientar a atuação estatal, em seu planejamento, para que se concretize a finalidade constitucionalmente prevista.

Segundo o art. 5º, §2º da Constituição de 1988, existem direitos fundamentais implícitos no ordenamento caso decorram do regime e princípios dos princípios constitucionais ou, ainda, quando forem oriundos de tratados internacionais em que o Brasil seja parte.

O desenvolvimento, além de ser objetivo da República, está previsto, em diversas passagens do seu texto, inclusive em seu preâmbulo e no capítulo dos direitos e deveres individuais e coletivos (art. 5º, incisos XXVI e XXIX, alínea “b”, da Constituição de 1988).

Como norma jurídica, o desenvolvimento foi reconhecido em diversas declarações e convenções internacionais, inclusive da Organização das Nações Unidas, como direito fundamental da humanidade.

Antes de ser analisado como direito, deve ter-se a compreensão adequada de o que seria uma sociedade desenvolvida. Para tanto, se vele, na presente dissertação, do referencial teórico do economista e filósofo indiano Amartya Sen, que construiu a denominada teoria do desenvolvimento como liberdade, segundo a qual o desenvolvimento demanda que se removam as privações às liberdades das pessoas.

O desenvolvimento é visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam, levando em consideração as

condições de vida que as pessoas enfrentam e a liberdade que elas possuem para escolher o tipo de vida a seguir, conforme seus próprios valores e sentidos de responsabilidades.

Essa abordagem do desenvolvimento contrasta com visões mais restritas, que, em vez de darem enfoque às liberdades humanas, identificam desenvolvimento com crescimento do Produto Interno Bruto – PIB dos países, a renda *per capita*, avanço tecnológico, a quantidade de gastos públicos com políticas públicas etc. Esses indicadores são importantes, mas não corresponderiam necessariamente a uma efetiva boa qualidade de vida dos cidadãos.

Fazendo a Constituição referência expressa à atuação do Estado para se atingir o objetivo de desenvolvimento, entendeu-se necessário o exame sobre um planejamento abrangente que considerasse essa finalidade como política pública fundamental, com a qual as demais deveriam harmonizar-se ou complementar-se. Partindo-se do princípio de que o desenvolvimento deve considerar a expansão das liberdades individuais, de modo que as pessoas possam levar o tipo de vida que valorizam, o Estado deve aumentar, por meio de seu planejamento e de suas políticas públicas, essas capacidades das inerentes às pessoas.

O planejamento, por ser uma atividade instrumental para os resultados constitucionalmente previstos, deve proporcionar a plena liberdade política na construção da vontade popular, tanto que o artigo 174 da Carta Magna, que trata do planejamento, prevê o planejamento do desenvolvimento como um dever estatal logo em seu primeiro parágrafo.

Atualmente vivenciam-se revoluções tecnológicas, as novas formas de produção e de organização da força de trabalho, tensões culturais, atentados terroristas, ameaça de conflitos armados em escala global, entre outros fatores que interferem diretamente no desenvolvimento, especialmente no que concerne aos direitos fundamentais e aos novos direitos que vêm sendo reconhecidos. Assim, o desenvolvimento, apesar de pouco discutido, valorizado, avaliado e implementado, mesmo estando há muito tempo previsto em nosso ordenamento, carece de uma abordagem a partir da teoria contemporâneas do desenvolvimento como liberdade.

No presente trabalho pretende-se demonstrar que, ao considerar-se o desenvolvimento como norma, ele funcionaria como meio de transformação social e demandaria um adequado e bem planejado arranjo institucional que deve levar em consideração diferentes áreas do conhecimento que interferem na formulação e na execução de políticas públicas, respeitando-se as liberdades fundamentais, inclusive políticas.

A presente dissertação pretende investigar essas relações e, para tanto, adotou o método crítico analítico e bibliográfico, sendo dividida em três capítulos principais.

No primeiro capítulo é apresentado o referencial teórico desta dissertação, o já mencionado desenvolvimento como liberdade, tal como estruturado por Amartya Sen, explicitando que não se substituir o valor das liberdades em favor das utilidades, rendas e riqueza proporcionadas pelo desenvolvimento. Esses aspectos não são contrapostos, uma vez que uma boa qualidade de vida, com pleno exercício de direitos fundamentais, dificilmente poderia ser alcançada sem as liberdades mais básicas, como o direito à vida. Dentre as liberdades que devem ser expandidas, está a liberdade política, por meio da qual são feitas as escolhas prioritárias oriundas dos mecanismos de participação da popular.

No segundo capítulo se pretende analisar como a vontade particular deve convergir para a elaboração de planejamento eficaz e bem estruturado dos órgãos e funções do Estado, demonstrando, novamente, que a liberdade é fundamental para o desenvolvimento, a começar pelas liberdades de informação e políticas. Apenas munidos de informações transparentes a população pode formar adequadamente um planejamento que corresponda a sua vontade, principalmente por mecanismos que não tolham as liberdades dos indivíduos, seja por meio da aplicação de mecanismos de mercado a algumas práticas administrativas, seja fomentando comportamentos particulares ou comunitários colaborativos com o Estado e, ao mesmo tempo, realizando os interesses e valores de cada interessado, que, dotados de autonomia, devem ser responsabilizados por suas escolhas.

Finalmente, no terceiro capítulo, trata-se do desenvolvimento como norma, sendo importante esclarecer que, nesta dissertação, as locuções direito

ao desenvolvimento e direito *do* desenvolvimento, foram consideradas como sinônimas. O objeto de pesquisa foi focado no contexto brasileiro, em que os principais autores adotam uma compreensão de desenvolvimento focada na ação intervencionista do Estado, que promoveria a superação do subdesenvolvimento por meio de uma ruptura sistêmica, tal como defendida por Gilberto Bercovici, que, por sinal, explicitamente critica a teoria criada por Amartya Sen, considerada limitada e excessivamente individualista.

A perspectiva intervencionista deve, a nosso ver, ser revista sob a ótica do desenvolvimento como expansão das liberdades, que valoriza a individualidade e peculiaridades de uma sociedade heterogênea, sem que se desconsidere ser o desenvolvimento objetivo da república e princípio fundamental implícito, conforme a Constituição de 1988.

CAPÍTULO I - DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE

1. Sobre Amartya Sen

Amartya Sen é um economista, filósofo e escritor indiano, nascido em 1933, contemplado com o prêmio Nobel de economia em 1998, por contribuições científicas à economia do bem-estar. Nascido em Santiniketan, localizada a cento e oitenta quilômetros de Calcutá, Índia, cidade em que iniciou sua educação superior, na *Presidency College*, com a graduação em economia. Em seguida foi admitido na Universidade de Cambridge, no Reino Unido, na qual obteve outra graduação em economia, bem como os títulos de mestre e doutor (SEN, 2014, n.p.).

Referências a sua origem oriental são constantes nas argumentações do autor, não apenas com exemplos ocorridos em sua infância ou durante sua formação educacional inicial, mas também por meio da preocupação em enfatizar a importância dos fins e resultados realmente obtidos para o desenvolvimento humano com as escolhas públicas e individuais. Demonstrativo disso é a abordagem que o autor em referência apresenta das “capacidades” como forma de compreender e viabilizar o bem-estar humano, em vez de destacar indicadores comumente utilizados no mundo ocidental como representativos do desenvolvimento. Segundo sua concepção, tais indicadores, como produção de renda, não necessariamente representam uma boa qualidade de vida e podem, quando muito, significar um meio para o adequado e pleno desenvolvimento humano em seus aspectos econômico, social e cultural, como será demonstrado adiante.

A origem indiana também certamente influenciou Amartya Sen em sua forma de pensar. Na obra que utilizaremos como referencial teórico, ele

apresenta aparentes contradições que, em um primeiro momento, dificilmente são entendidas pelo pensamento econômico e jurídico habitualmente difundido. Supostas incoerências serão devidamente exploradas ao longo da presente dissertação, como, por exemplo, o fato dos negros norte-americanos terem condições financeiras abundantemente melhores do que determinados povos da Ásia ou África, mas possuírem, por outro lado, expectativa de vida inferiores.

O nosso autor é atualmente professor de economia e filosofia da prestigiosa Universidade de Harvard, nos Estados Unidos da América. Anteriormente, havia sido professor de economia na Universidade de Cambridge, na Escola de Economia de Londres e na Universidade de Oxford, todas no Reino Unido, e nas Universidades de Calcutá e Déli, ambas na Índia (HARVARD, s.n., s.p.).

Como seu pai foi professor da Universidade de Daca, em Bangladesh, Amartya Sen costuma dizer que foi criado em um campus universitário (SEN, 2014). Em 1941, quando tinha apenas oito anos de idade, ele retornou para sua cidade natal, a indiana Santiniketan. Observe-se que, em pouco mais de cinco anos, a Índia se tornaria independente do Império Britânico, após um movimento de independência que durou noventa anos, tendo se iniciado em 1857 (KAYE, 1896, p. 357).

O próprio Amartya Sen reconhece que a sua escola em Santiniketan foi fundamental na sua formação, pois, sem abandonar a herança cultural e científica indiana, era impressionantemente aberta para as influências do resto do mundo, inclusive o ocidente. Em seguida, em breve autobiografia, afirma que a grande heterogeneidade interna na Índia ajudou-o a lidar com as diversidades (SEN, 2014, n.p.). Na sua teoria sobre desenvolvimento, a todo o momento, as diversidades e peculiaridades são levadas em consideração em suas análises.

Outra realidade que fez parte da formação do autor em destaque foi a “violência sem sentido” (*mindless violence*) experimentada na Índia naquela ocasião, nos anos 40 do século XX. Relata em sua obra Desenvolvimento como Liberdade um evento que lhe devastou e abriu seus olhos para como a falta de liberdade econômica pode causar até mesmo a morte (SEN, 1999, p.

22). Em uma noite, um trabalhador mulçumano local entrou pelo portão de sua casa gritando de dor e sangrando. Havia sido esfaqueado covardemente pelas costas quando literalmente se arriscava para trabalhar em uma casa da vizinhança de maioria religiosa hindu. No caminho do hospital, o ferido disse que sua esposa havia recomendado a ele não ir a áreas possivelmente hostis aos mulçumanos, mas ele teve que sair para buscar trabalho, pois sua família não tinha o que comer.

A experiência foi devastadora para Amartya Sen, que abruptamente vivenciou os perigos das diferenças de identidade e como a falta de liberdade econômica, o que aparentemente poderia parecer um aspecto secundário do livre-arbítrio do indivíduo, tornou-se fundamental para o direito de ir e vir e, principalmente, preservação da vida.

Estuando em Calcutá, seu horizonte intelectual ampliou-se e tornou-se politicamente mais ativo, ocasião em que as ideais do que se reconhece como ideologicamente relacionado com os movimentos de esquerda, principalmente o de igualdade, tornaram-se a ele mais simpáticas. Assim com as principais cidades do Brasil, Calcutá constantemente apresentava o contraste entre a riqueza cultural e, do outro lado, a proximidade com uma insuportável miséria econômica (SEN, 2014, n.p.).

As memórias da Grande Fome de Bengal de 1943 – que, nessa ocasião, pertencia ao Império Britânico e, atualmente, essa região divide-se entre Bangladesh e Índia – em que morreram mais de duas milhões de pessoas ainda estavam frescas na mente de Sen. Além de conviver com problemas sociais dos mais diversos, o próprio Sen enfrentou sério problema de saúde em 1952, quando foi diagnosticado com câncer na boca quando tinha dezoito anos ainda era estudante em Calcutá, passando a conviver com severas doses de radiação, que, embora tenham eliminado o câncer, culminaram por destruir a estrutura óssea do seu céu da boca.

Portanto, a forma de pensar e compreender os fenômenos de nosso autor é diferenciada, inerente a quem vivenciou acontecimentos distintos da realidade europeia ou brasileira, destacando a função das escolhas individuais e das diferenças culturais para qualidade de vida efetivamente alcançada. Sendo ele também um filósofo, sobressaem em seus argumentos os

questionamentos sobre se determinados indicadores de bem-estar realmente proporcionam melhorias às condições do indivíduo ou se não haveriam outras razões para o desenvolvimento ou subdesenvolvimentos das nações.

Convivendo com essas heterogeneidades, Amartya Sen tentou construir explicações e soluções conciliatórias para aperfeiçoar a vida do indivíduo. Mas sempre encorou dificuldades em fazer uma determinada corrente de pensamento entender aquela supostamente contrária. Na já mencionada obra *Desenvolvimento como Liberdade*, o escritor relata a dificuldade com que os economistas que criticam a o livre-mercado tentam entender as razões dos seus defensores, e vice-versa. Muitos críticos das forças mercadológicas nem sequer fazem um exame atento das possibilidades das alternativas por eles mesmos propostas gerarem falhas ainda maiores do que aquelas que o mercado supostamente produziria (SEN, 1999, p. 135).

Especificamente enquanto ele esteve estudando economia em Cambridge, no Reino Unido, entre 1953 e 1955, as discussões se limitavam entre ser a favor ou contra o pensamento do Keynesianismo (SEN, 2014, n.p.). Esse ceticismo com ideias aparentemente opostas impede o fomento do pluralismo na participação democrática e a livre circulação de ideias. Tal diagnóstico aprimorou a sua convicção do construtivo papel das ideias opostas, bem como seu comprometimento com o pluralismo e tolerância com o diferente.

Esta abordagem da economia do bem-estar, desigualdade econômica e pobreza, de um lado, e a possibilidade de escolha social racional, tolerante e democrática, de outro (incluindo procedimentos de votação e a proteção da liberdade e dos direitos das minorias) nos seus campos de pesquisa, na verdade, se desenvolveram muito antes dele editar qualquer trabalho formal nessas áreas (SEN, 2014, n.p.). A partir dos anos sessenta do século passado, Sen intensificou seus estudos em escolhas sociais, principalmente enquanto era professor da Universidade de Déli, na Índia, e pesquisador visitante em Berkeley, nos Estados Unidos da América, onde teve mais contato com o ativismo estudantil e a valorização das liberdades, principalmente a de expressão (SEN, 2014, n.p.).

Em 1970 é publicada a obra *Collective Choice and Social Welfare*, em que consolida sua visão geral sobre as escolhas coletivas, principalmente suas razões para que cada indivíduo tome decisões diferentes em situações aparentemente similares, sem desconsiderar critérios para uma “justiça social”, reduzindo desigualdades e a pobreza.

A teoria da escolha social desenvolvida representa um importante marco no campo da teoria do bem-estar social ao propor uma ampliação dos elementos a serem considerados na discussão de bem-estar e utilizados na avaliação de estados sociais alternativos – afastando-se do utilitarismo que dominava as reflexões nessa esfera. A abordagem representou uma tentativa bem sucedida de reintrodução de um posicionamento ético mais demarcado na agenda de discussões da economia do bem-estar (BELTRAME, MATTOS, 2017, p. 66).

O estudo das escolhas sociais permitiram que Amartya Sen a analisasse uma grande variedade de dados heterogêneos sobre desigualdade, pobreza, performance de projetos, políticas e desemprego, o que o culminou em investigações sobre as implicações da liberdade em outros direitos. A partir de então, seus interesses acadêmicos gradualmente mudaram da pura teoria das escolhas sociais para problemas mais práticos. Para tanto o escritor reconheceu que não poderia verificar, de modo concreto, as incongruências e impossibilidades das argumentações sem uma grande “base informacional” (SEN, 2014, n.p.).

Seus estudos passaram a analisar diversos problemas práticos aplicados à sua teoria das escolhas públicas, buscando a mensuração da pobreza, a avaliação das desigualdades, o esclarecimento da natureza relativa das necessidades, o desenvolvimento de destruição ajustada às medidas de renda, as consequências do desemprego, a verificação de violações às liberdades individuais e direitos básicos, bem como a disparidades entre gêneros. Esses estudos foram consolidados em obras publicadas em 1982 e 1984: *Choice, Welfare and Measurement and Resources* e *Values and Development* respectivamente (SEN, 2014, n.p.). Os trabalhos sobre desigualdade deram origem a duas obras específicas sobre o assunto:

Commodities and Capabilities, de 1985, e *Gender and Cooperative Conflict*, de 1990.

Desde meados dos anos 70 o autor passou debruçar-se sobre as causas e as formas de prevenção de fome extrema, tendo publicado, em 1981, o livro *Poverty and Famines*, que pretende, em vez de apenas constatar simplesmente a falta de oferta de alimentos para determinada população, verificar como as pessoas poderiam ter capacidade de adquirir comida ou, de alguma outra forma, ter o direito à alimentação efetivado.

Mas o seu principal trabalho nasceria do interesse em entender as liberdades que os indivíduos aproveitavam, na forma de capacidades para atribuir valores aos bens da vida. O estudo teve como base as liberdades individuais da teoria de justiça de John Rawls, mas buscava uma base mais abrangente de informações. Amartya Sen também buscou superar o “teorema da impossibilidade” de Kenneth Arrow, que não acreditava ser possível encontrar uma racionalidade nas escolhas coletivas ao se agregar o conjunto das racionalidades individuais, pois deve haver, na análise da realidade, a introdução de informações não concernentes à utilidade que tradicionalmente ficaram de fora desse campo graças à sua origem utilitarista (BELTRAME, MATTOS, 2017, p. 76). Em outras palavras, as liberdades têm funções instrumentais e substantivas que vão além das comodidades individuais.

A partir de então os estudos de Sen se concentraram no que se denomina economia do bem-estar, que pode ser definido como o ramo da economia que analisa os benefícios sociais proporcionados pela eficiência e equilíbrio do mercado. (DEARDORFF, 2014, n.p). Especificamente em razão de suas contribuições para esse ramo da economia, Sen foi recompensado com o Prêmio Nobel de Economia no ano de 1998.

2. Introdução ao desenvolvimento como liberdade

Nos 80, quando foi lecionar ao lado do mencionado filósofo John Rawls, na Universidade de Harvard, Amartya Sen orientou seu foco para entender as

demandas de justiça, liberdade e igualdade, tendo como referencial o que denominou de “vantagem individual”, não apenas no contexto de utilidade das ações humanas, mas principalmente levando em consideração as condições de vida que as pessoas enfrentam e a liberdade que elas possuem para escolher o tipo de vida a seguir (SEN, 2014, n.p.).

A ideia básica consiste em averiguar as reais capacidades das pessoas, o que dependeria das características físicas e sociais, bem como as oportunidades e influências sociais. Esse esforço acabou produzindo o que é considerada pela crítica especializada (ZAKARIA, 1999, n.p.) como a principal obra (*magnus opus*) de Amartya Sen: Desenvolvimento como Liberdade, editada em 1999.

O desenvolvimento é visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam. Essa forma de encarar o desenvolvimento contrasta com visões mais restritas, que, em vez de darem enfoque às liberdades humanas, identificam desenvolvimento com crescimento do Produto Interno Bruto – PIB dos países, aumento de rendas individuais, ou níveis de industrialização, avanço tecnológico, modernização, dentre outros fatores (SEN, 1999, p. 17).

Ele busca demonstrar, na obra, que esses indicadores são importantes, mas o desenvolvimento requer que se removam as principais causas de privação de liberdade: pobreza, tirania, carência de oportunidades econômicas, ruína das estruturas sociais, negligência das políticas públicas, intolerância e interferência excessiva do Estado. Em outras palavras, apesar do aumento da opulência global sem precedentes na história recente, o mundo atual ainda nega liberdades básicas a grande número de pessoas. Como exemplo de dissonâncias entre renda per capita e qualidade de vida, Amartya Sen cita a África do Sul e o Brasil, que são países considerados ricos em termos de renda *per capita*, mas suas populações possuem expectativa de vida substancialmente inferior a de países como Sri Lanka e China, que detém renda *per capita* muito inferior (SEN, 1999, p. 20).

A constatação da insuficiência do PIB para se verificar a qualidade de vida dos indivíduos não ficou apenas na teoria: reconhecendo a dificuldade prática da mensuração do desenvolvimento humano, a Organização das

Nações Unidas – ONU adotou o denominado Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, que teve como propósito exposto o de contrapor-se ao PIB. O IDH foi idealizado pelo economista paquistanês Mahbub ul Haq, não apenas com influência das ideias de Amartya Sen, mas também com sua colaboração pessoal (ANJOS FILHO, 2013, p. 59).

Por isso a concepção atual de desenvolvimento não envolve critérios apenas econômicos, relacionados basicamente ao PIB das nações ou a renda média da população. Envolve também aspectos da qualidade de vida, distribuição de renda, níveis de alfabetização, expectativa de vida e abrangência dos serviços de saneamento básico. A ONU coleta e analisa esses dados, fornecendo o fornece um índice complementar, o referido IDH (NUSDEO, 2002, p. 16). A análise dos dados não é fácil, pois o desenvolvimento deve integrar e harmonizar aspectos econômicas, sociais e políticos. Uma vez diagnosticado os problemas, deve ser estruturar um plano de ação e desenhado como se organizarão os entes estatais. Para tanto, o planejamento assume papel fundamental. Além de esclarecer que a privação de liberdades vincula-se com a carência de serviços públicos e de adequada assistência social, a teoria do desenvolvimento como liberdade destaca que a ação estatal demanda um “sistema bem planejado” e “instituições eficazes” (SEN, 1999, p. 18), características que serão fundamentais para o embasamento da presente dissertação.

As particularidades culturais também não podem ser desprezadas. Valores prevaletentes e costumes possuem influência na igualdade entre os sexos, natureza do cuidado com os filhos, quantidade de membros das famílias, tratamento dispensado ao meio ambiente, dentro outros aspectos lembrados por Sen (SEN, 1999, p. 18).

O aspecto cultural para o desenvolvimento foi destacado por Alain Peyrefitte (1999, p. 24), para quem as pessoas precisam pautar suas relações em confiança recíproca para criação de um ambiente seguro e próspero, em vez de uma sociedade instável e pobre. A sociedade de confiança seria uma sociedade em expansão, em que haveria um “ganha-ganha” para todos os envolvidos, em que se manifestaria uma verdadeira solidariedade de projeto comum, de abertura, de intercâmbio e de comunicação. Lembre-se que

atualmente os cidadãos vivem em uma situação de diuturna vigilância: filmados em quase todos os locais de acesso público, principais ruas e elevadores, monitorados em todas as suas transações bancárias, inclusive por meio de cartão de crédito, submetendo-se a revistas e fiscalizações severas em vias públicas e aeroportos etc., justamente por viver-se em uma sociedade em que todos desconfiam de todos. Os efeitos econômicos são imediatos: custos com monitoramento e fiscalização, majoração do preço de contrato de seguro, enfim, perda de diversas oportunidades de negócios – que, em sua essência, baseiam-se na confiança de que o acordo será cumprido.

Os indivíduos lidam uns com os outros com base em alguma suposição sobre o que lhes está sendo oferecido e o que se pode esperar obter, evidenciando o fato de a sociedade operar com base em alguma presunção básica de confiança (SEN, 1999, p. 56). Amartya Sen chama de liberdade instrumental a *garantia de transparência*, o que representaria a necessidade de sinceridade que as pessoas poderiam esperar nos comportamentos e informações prestadas uma às outras, sem segredos ou incertezas. O ordenamento jurídico brasileiro, inclusive, prevê, com base nos artigos 187 e 422 do Código Civil e no princípio constitucional da solidariedade (artigo 3º, inciso I) o que a doutrina chamou de princípio da proteção da confiança (SCHREIBER, 2005, p.90). O Superior Tribunal de Justiça, em recente precedente da sua Terceira Turma (Recurso Especial nº 1.725.225-SP), relatado pelo Ministro Paulo de Tarso Sanseverino, reconheceu existir um princípio denominado de “princípio da não surpresa” para a atuação das partes dentro dos processos judiciais, que impediria que o juiz tomasse uma decisão com base em informação que não tivesse sido, de modo claro e transparente, apresentado às partes (BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, 2008). O mesmo deve ocorrer em qualquer processo de tomada de decisão que possa surpreender o cidadão, principalmente quando oriunda de órgãos do Poder Público.

O desenvolvimento não pode deixar de considerar que existem significativas diferenças entre grupos pertencentes a países diversos e, inclusive, dentro de um mesmo país, principalmente quando possuem dimensões continentais. E dentro desses grupos ainda podem existir

características peculiares que influam no nível de pobreza intergrupar. Segundo Professor Walter E. Williams, da Universidade George Mason, na Virgínia, Estados Unidos da América, por exemplo, o percentual de famílias de negros norte-americanos que vivem abaixo da linha de pobreza, segundo critérios oficiais de agência de seu país, é 34%, mas, entre as famílias de negros em que os filhos não são criados por pais solteiros, o índice de pobreza não chega a dois dígitos (WILLIAMS, 2015, p. 172), sendo menor que a média para a generalidade das famílias americanas, de 16% (US CENSUS, 2016, n.p.). Por esse motivo é necessário, conforme construção do autor que funciona como nosso referencial teórico, uma ampla base informacional, para se evitar conclusões precipitadas ao diagnosticar o real problema enfrentado pela parcela do corpo social em exame.

Especificamente quanto ao aspecto econômico, a importância dos mercados não pode ser descartada e nem pode ser encarada, preconceituosamente, como a origem de todos os problemas sociais. Lembrando a interessante analogia feita por Amartya Sen, ser genericamente contra os mercados seria tão absurdo quanto ser contra a conversa entre as pessoas, ainda que algumas conversas privadas sejam infames ou causem danos contra terceiros (SEN, 1999, p. 18). É importante registrar que a livre-iniciativa, além de permitir o crescimento econômico, permite algo que é fundamental para o desenvolvimento como liberdade: a liberdade de trabalho. A rejeição à liberdade de mercados cria a sujeição da mão-obra, principalmente nos países em desenvolvimento, sem que haja oportunidade para vender os seus produtos de modo a obterem melhor remuneração e, por outro lado, melhor alocação em atividades mais produtivas, tal como ocorre na com os pequenos agricultores sujeitos às organizações políticas locais ou os pequenos empreendedores (autônomos) submetidos a uma regulação e burocracia que somente podem ser atendidas pelas grandes corporações. A mão-de-obra menos qualificada é a mais prejudicada com a falta de oportunidades e liberdade econômica, sendo a força de trabalho – de baixo valor – o único bem que possuem para comercializar, tendo, conseqüentemente, menos opções de subsistência.

Além do aspecto estritamente econômico da liberdade de se realizar uma atividade remunerada, a realização pessoal de agir conforme suas convicções, buscando o melhor caminho na busca da sua felicidade, pode ser, no caso concreto, fundamental para o desenvolvimento individual. Nos Estados Unidos da América é noticiado, com frequência, que empresários se negam a prestar seus serviços em ocasiões em que estariam supostamente sendo violadas suas convicções religiosas mais íntimas. Nesse particular, observe-se que, em 2014, a Suprema Corte norte-americana, no caso *Burwell v. Hobby Lobby*, decidiu que os donos da rede de lojas varejista Hobby Lobby não poderiam ser obrigados, pela lei federal que trata dos serviços de saúde (comumente denominada *Obamacare*), a fornecer anticoncepcionais considerados abortivos segundo dogmas religiosos que seguem, pois tal obrigação violaria a liberdade religiosa dos indivíduos, que teriam direito de conduzir seus negócios de acordo com suas crenças e convicções mais íntimas (US SC, 2014, n.p.).

Uma concepção adequada de desenvolvimento deve ir muito além da acumulação de riqueza e do crescimento do Produto Interno Bruto ou outras variáveis relacionadas à renda, devendo estar relacionada, sobretudo, com a melhora da vida que levamos e das liberdades que desfrutamos, pondo em prática nossas volições e interagindo com os outros conforme nossos interesses (SEN, 1999, p. 28). É notório que a pobreza extrema, maior exemplo de privação de liberdade econômica, impede que o indivíduo possa exercer qualquer outra forma de liberdade e também outros direitos, inclusive a vida. Mesmo não sendo a riqueza não é um fim em si mesmo, como já dizia Aristóteles, os recursos financeiros em abundância permitem, inegavelmente, a ampliação da liberdade do indivíduo, que poderá viver do modo que julgar mais conveniente, como será demonstrado a seguir.

3. Necessidade de expansão das liberdades

Não é incomum que se afirme que a privação de certos direitos, principalmente a liberdade, pode estimular um crescimento econômico mais rápido, o que teria supostamente ocorrido em países autoritários como Chile e Singapura. Aliás, essa máxima que ficou conhecida como “tese de Lee”, em referência a um antigo primeiro-ministro singapuriano. Mas não há muitos indicativos de que realmente as políticas totalitárias auxiliem no crescimento econômico (SEN, 1999, p. 65). Mesmo no Brasil, embora tenha experimentado grande crescimento econômico em alguns anos no regime militar iniciado em 1964, não se conseguiu repedir os mesmo números na década de 1980, que ficou conhecida como “década perdida”. Também existem diversos países africanos que vivem em ditaduras há décadas e estão entre os países mais pobres e subdesenvolvidos do planeta.

Amartya Sen, como visto, associa diretamente o desenvolvimento à liberdade, o que compromete qualquer tentativa de desenvolvimento em tiranias ou outras formas de regimes autoritários. Por esse motivo, ele ensina que o desenvolvimento deve ser entendido como um processo integrado de expansão de liberdades substanciais interligadas (SEN, 1999, p. 23). Essa expansão seria, ao mesmo tempo, a mais importante finalidade e o principal meio do processo de desenvolvimento, motivo pelo qual lista as duas razões para que a liberdade seja vista como ponto central do processo de desenvolvimento: (i) razão avaliatória, com a qual o progresso de uma sociedade deve ser avaliado a partir da verificação do aumento ou não das liberdades das pessoas; e (ii) razão da eficácia, segundo a qual a condição livre de agente das pessoas seriam um fator do qual dependeria a realização do desenvolvimento.

O desenvolvimento é visto, na concepção de Sen, como o alargamento das liberdades das pessoas, objetivo para o qual o crescimento econômico é um instrumento, capaz de remover restrições e obstáculos como a pobreza, o analfabetismo, a fome e a doença, sendo a riqueza útil em razão das coisas que ela permite fazer, ou seja, das liberdades substantivas que ela ajuda a criar (ANJOS FILHO, 2013, p. 49).

Sendo a expansão das liberdades finalístico e instrumental ao processo de desenvolvimento, é possível se identificar dois papéis distintos da liberdade

no desenvolvimento: uma função constitutiva e outra instrumental. A primeira é referente à importância das liberdades substantivas para o enriquecimento da vida das pessoas, como evitar a fome ou a morte na infância, ser alfabetizado, ter participação política e expressar-se livremente (SEN, 1999, p. 52).

A função instrumental é relacionada ao fato de que algumas liberdades funcionam como instrumentos de realização da liberdade de uma forma mais geral, o que promoveria, ao final do processo, o desejado desenvolvimento. São elas: (i) liberdades políticas; (ii) facilidades econômicas; (iii) oportunidades sociais; (iv) garantias de transparência; e (v) segurança protetora (SEN, 1999, p. 55).

Quanto às liberdades políticas, o autor lembra que elas vão além do mero exercício do direito de voto ou de fiscalizar os governantes, tanto que a insegurança pode relacionar-se com a própria ausência de direitos e liberdades democráticas. O funcionamento da democracia e dos direitos políticos poderia até mesmo impedir a ocorrência de fomes coletivas ou outros desastres econômicos, pois governos autoritários raramente sofrem as consequências dessas calamidades e, por isso, tendem a não terem estímulos para a adoção de medidas preventivas (SEN, 1999, p. 69). Relembre-se, por exemplo, a grande fome que dizimou cerca de dois milhões de vidas na Ucrânia entre 1921 e 1922, sem que as estruturas governamentais fossem abaladas, tanto que pouco mais de uma década depois, em 1933, o mesmo país enfrentou nova fome coletiva, ainda mais devastadora, que dessa vez exterminou mais de três milhões de pessoas (ELLMAN, 2007, p. 682). Apenas em regimes políticos democráticos há previsão de eleições populares para os governantes assumirem e manterem-se no poder.

Na visão de liberdade adotada por Sen, a liberdade abrange os *processos* que permitem a liberdade de ações (*e.g.*, direito de voto) e as *oportunidades* que as pessoas têm (*e.g.*, condições mínimas para escapar da morte prematura). Partindo do princípio de que o desenvolvimento deve considerar a expansão das liberdades individuais, de modo que as pessoas possam levar o tipo de vida que valorizam, o Estado deve aumentar, por meio de suas políticas públicas, essas capacidades das pessoas (SEN, 1999, p. 28). Logo, o Poder Público deve buscar o desenvolvimento ampliando as opções

dos particulares, mas não por meio de um intervencionismo impositivo. Para tanto, podem ser importantes mecanismos de fomento, em que a o particular tem estímulos para aderir voluntariamente ao plano entabulado pela Administração, principalmente por meio de mecanismo de parceria com o administrado, o que a doutrina costuma chamar de mecanismos que permitiriam uma “administração consensual”, em que o processo de determinação do interesse público é vista a partir de uma perspectiva consensual e dialógica, que contrasta com a dominante perspectiva imperativa e monológica (OLIVEIRA, SCHWANKA, 2009, p. 319).

A doutrina sobre interesse público mais difundida no país entende que o conteúdo jurídico do princípio do interesse público não pode ser encontrado em outro lugar senão no próprio direito positivo, e não é necessariamente antagônico aos interesses dos indivíduos por se tratar de uma de suas dimensões (MELO, 2010, p. 68).

Sendo o direito ao desenvolvimento classificado como difuso, de indeterminados titulares e, conforme a concepção de Amartya Sen, aspirando ele uma certa concepção da boa vida humana em comunidade, todos os direitos difusos (como direito ao desenvolvimento, direito a um ambiente saudável e ecologicamente equilibrado, direito à paz, propriedade sobre o patrimônio comum da humanidade) só podem ser colocados em prática graças ao esforço conjunto de todos: indivíduos, Estados, entidades, órgãos públicos e privados.

Essa integração e complementariedade entre as liberdades e o planejamento estatal é inovadora em relação às abordagens que normalmente são feitas pela doutrina que estuda o desenvolvimento no país, que focam suas abordagens nas tradicionais intervenções e planificações estatizantes, como se demonstrará no próximo capítulo.

Quanto à importância de acomodar-se no planejamento a livre vontade do particular, o igualmente agraciado com o Prêmio Nobel de economia, Milton Friedman, reconhecia como sendo inerente à natureza humana o fato de as pessoas perseguirem seus diferentes interesses de vida, o que seria muito benéfico, uma vez que as grandes conquistas da civilização não teriam sido criadas em repartições públicas (FRIEDMAN, 1979, n.p). Friedman ainda

apresenta exemplos, dizendo que Albert Einstein e Henry Ford não revolucionam a física e a indústria automotiva seguindo regulações e ordens de burocratas, complementando que, historicamente, grandes massas escaparam da pobreza extrema somente em ambiente de liberdade de comércio (FRIEDMAN, 1979, n.p).

A mesma linha principiológica de pensamento já havia sido manifestada, com mais de cem anos de antecedência, por Frederic Bastiat, para quem, em virtude das livres trocas, a prosperidade de um indivíduo é benéfica ao outro contratante, senão esse não teria estabelecido voluntariamente a toca (BASTIAT, 1996, p. 82). O escritor francês, em obra publicada em 1850, já diagnosticava a tendência da maioria de nossas instituições governamentais, principalmente daquelas projetadas para servir como remédios para os males que nos afligem, sob o pretexto filantrópico de promover entre os homens um tipo artificial de solidariedade, suprimirem a liberdade e o senso de responsabilidade do indivíduo, que se tornaria cada vez mais apático e impotente (BASTIAT, 1996, p. 19).

Por isso Amartya Sen entende que ter mais liberdade melhora o potencial das pessoas para cuidarem de si mesmas e para influenciarem o mundo, questões tidas como centrais para o processo de desenvolvimento (SEN, 1999, p. 33). A liberdade de agir conforme seus valores e próprios julgamentos devem estar acompanhada de responsabilidade do agente por seus atos, tal como informado por Bastiat acima. Se as consequências daninhas das condutas fossem exclusivamente assumidas por um terceiro não integrante do processo decisório, ainda que fosse o Estado, não haveria verdadeira liberdade de ação, uma vez que aquele que suportaria os efeitos do ato certamente influenciaria, de alguma forma, na decisão ou, o que seria pior, haveria uma espécie de dependência do pretense agente. Se conceder liberdade de agir sem responsabilidade é um dos diagnósticos do que já foi chamado pelo pensador brasileiro José Guilherme Merquior de “síndrome de Peter Pan”, em que a pessoa pretende ser tratado eternamente como uma criança, tendo diversos direitos e nenhuma responsabilidade pessoal pelas consequências de suas condutas equivocadas. O próprio senso de justiça é abalado com a falta de responsabilidade individual, aumentando a

desconfiança dos cidadãos quanto à organização social e econômica, bem como promovendo a intolerância e o desrespeito entre todos os membros da coletividade (MERQUIOR, 1991. p. 207).

A expansão real das liberdades, portanto, deve passar por um modo diferenciado de observação das possibilidades de atuação individual, seja ela voluntária ou não. Para isso é novamente necessário lembrar-se da importância de que o observador deva possuir uma “base informacional” adequada à análise dos entraves ao desenvolvimento humano, ainda que esses dados digam respeito à perspectivas diferentes de acordo com cada cultura.

Como será melhor demonstrado adiante, a pobreza é indicada por Sen como um inegável limitador às capacidades das pessoas e, por isso, existiriam boas razões para que se veja a pobreza como uma privação de capacidades básicas, e não somente como uma realidade de renda pequena, sendo a mudança de perspectiva importante para dar-se uma visão diferente – e mais relevante – ao problema da pobreza, independentemente de ser um país de tido como de terceiro mundo ou um mais afluyente (SEN, 1999, p. 35). Não raro se argumenta que as privações parecem menos graves em um sistema de cultura europeia de seguridade, em que se compensaria a perda de renda dos desempregados com alguma espécie de seguro-desemprego. Mas o desemprego não deve ser encarado como uma mera deficiência de renda, que possa ser plenamente compensado com a singela transferência de rendas pelo planejamento estatal, sendo também uma fonte de efeitos debilitadores muito abrangentes sobre a liberdade, iniciativa e habilidades individuais, sem mencionar contribuir para a baixa estima e exclusão social do desempregado (SEN, 1999, p. 36). A realização plena do indivíduo, principalmente quando poderia trabalhar e considerar-se útil, iria muito além da renda produzida pelo trabalho.

Pode parecer contraditório, mas o beneficiário de uma rede de assistência-social pode ter sua autonomia – e conseqüentemente sua liberdade – diminuída, pois o restante da coletividade assume a responsabilidade pelo complemento de sua renda. O que pode parecer ser uma independência do beneficiário, que se dedicaria ao que entendesse mais conveniente, de acordo

com seus próprios valores e interesses, possivelmente pode acarretar em um estado de dependência para com o Estado e, em última análise, para com restante da comunidade, principalmente pelo fato da assistência recebida estar suscetível às mudanças dos programas de proteção social. Por sinal, efeitos daninhos já são percebidos no mais famoso programa assistencialista brasileiro, o programa bolsa-família. Instituído há quinze anos, esse programa tem visto seu número de pessoas beneficiadas aumentado ano após ano, já vivenciando, atualmente, a segunda geração de pessoas da mesma família inscrita no referido programa (WEBER, 2013, n.p.). Dessa forma, o que deveria ser um programa emancipatório da pobreza, estaria criando dependência sistêmica.

Por isso, para evitar efeitos não desejados nas intervenções estatais, as decisões e o planejamento devem ser efetuados em conformidade com uma base informacional adequada, que leve em consideração também os resultados já obtidos.

A quantidade de renda ou riqueza, ainda, pode não ter necessariamente influência nas capacidades das pessoas de terem uma boa qualidade de vida. Isso pode ser facilmente verificado de alguns dados que permitem se perceber que os negros norte-americanos têm oportunidades muito menores de chegar a idades avançadas do que as pessoas nascidas em países notoriamente menos abastados, como Siri Lanka, Jamaica ou Costa Rica, muito embora os afrodescendentes dos Estados Unidos da América sejam muito mais ricos do que os habitantes desses países (SEN, 1999, p. 37). Mesmo que se alegue haver uma privação ou inferioridade relativa de renda dos negros quando comparados à renda média da comunidade branca ou asiática que vive nos Estados Unidos da América, ainda assim os afro-americanos sofrem com uma expectativa de vida inferior a povos que convivem com altos índices de pobreza.

A base informacional necessária para análise da qualidade de vida das pessoas ainda deve levar em consideração que, dentro de grupos étnicos, sociais ou de classes determinadas, ainda que no mesmo Estado, podem haver grandes diversidades internas. Examinando igualmente as populações negras dos Estados Unidos da América, os professores de Direito da

Universidade de Yale, Amy Chua e Jed Rubenfeld acumularam dados com o quais concluíram que os negros que imigram, muitas vezes de forma ilegal e sem sequer saber o idioma nativo, para o país tiveram uma mobilidade social maior do que a do negro cidadão norte-americano (CHUA, RUBENFELD, 2014, p. 35).

Em outras palavras, o tão difundido “sonho americano” (*american dream*) seria, segundo o estudo dos professores acima, mais fácil para os afrodescendentes imigrantes do que para o cidadão nascido e criado no país, que supostamente não teria encontrado as mesmas dificuldades para conseguir aprender o idioma, ter um emprego formal, obter acesso à rede de proteção social estatal, estar na presença de familiares etc.

Somente munidos de uma adequada base informacional seria possível a análise adequada dos ao exercício de liberdades pelos indivíduos e, conseqüentemente, buscarem-se meios – inclusive políticas públicas – que permitam o desenvolvimento das capacidades de determinada grupo populacional, com processos de participação e oportunidades adequados. No caso dos afrodescendentes norte-americanos, como visto, o componente étnico é insuficiente para justificar a renda inferior em relação a outras etnias, tanto que, por exemplo, as famílias dos imigrantes nigerianos, que certamente chegaram aos Estados Unidos da América com pouquíssimos recursos, inclusive financeiros, apresentam o índice de vinte e cinco por cento delas recebendo renda acima de 100 mil dólares por ano, enquanto as famílias de negros nativos que recebem acima deste numerário representam apenas dez por cento (IMOAGENE, 2017, p. 42). Como dizia o sociólogo norte-americano Daniel Patrick Moynihan, as pessoas têm direito à sua própria opinião, mas não têm direito a terem seus próprios fatos.

Essa questão do acesso às informações seguras, principalmente sobre sua veracidade, adquire especial relevância nos dias atuais, em que a opinião pública depende menos de fatos objetivos do que de apelos às emoções e às crenças pessoais, em acontecimento que vem sendo chamado de “pós-verdade”, vocábulo escolhido como a palavra do ano de 2016 pelo Dicionário Oxford (D’ANCONA, 2017, p. 6). A verdade humana mais profunda passa ser a emocional, subjetiva e prescindiria dos fatos, com as pessoas não se

preocupando tanto em analisar os fatos ou a realidade, mas sim a sua representação da realidade, impregnada de viés ideológico, o que é uma das causas da onda de populismo político que se espalha pelo mundo (D'ANCONA, 2017, p. 8). As notícias distorcidas, principalmente trazidas pela mídias sociais, ganham maior atenção que as reportagens realizadas por fontes mais seguras com aquelas precedidas de pesquisa científica. Não há sequer interesse em se chegar as fontes e, muito menos, os fatos ou métodos de pesquisa e investigação.

Conforme o filósofo Zygmunt Bauman, o mundo atual está cheio de incertezas: tudo ao nosso redor é precário, transformando-se de maneira cada vez mais rápida, sendo a nossa realidade, portanto, líquida – pois nada mais é feito para durar, para ser sólido. (BAUMAN, 2007, p.7). O mesmo pensador entende que a democracia e a liberdade não podem mais estar plena e verdadeiramente seguras em um único país, sendo suas defesas igualmente difíceis em um mundo saturado de injustiça e habitado por bilhões de pessoas, a quem se negou a dignidade humana, o que corrompe inevitavelmente os próprios valores que os indivíduos deveriam buscar defender (BAUMAN, 2007, p.32).

4. Principais fontes de redução de liberdade

Na obra que serve de referencial teórico para a presente dissertação, Desenvolvimento como Liberdade, Amartya SEN explica que o desenvolvimento econômico, social e cultural necessita de que se removam as privações à liberdade das pessoas, permitindo condições para uma qualidade de vida satisfatória. A extinção das causas das limitadoras das liberdades seriam complementares às expansões das liberdades.

Obviamente, a capacidade de viver é o primeiro entrave a qualquer exercício de liberdade, direito ou oportunidade. Por isso, a liberdade mais elementar é o direito de nascer, não sucumbindo à morte prematura, e ter meios mínimos para sobreviver (SEN, 1999, p. 37). A doutrina constitucional

brasileira também adota o entendimento de que a vida seria pressuposto básico de todos os demais direitos e liberdades dispostos na Constituição de 1988, bem como que esses direitos têm na vida de cada indivíduo os limites máximos de suas extensões concretas, não fazendo sentido algum declarar qualquer outro direito sem que antes não fosse assegurado o próprio direito estar vivo para usufruí-lo minimamente. (MENDES; COELHO; BRANCO, 2005, p.441).

Uma vez obtida capacidade de sobreviver, deve ser dar atenção à qualidade de vida, e não apenas aos recursos e às rendas das pessoas. A ciência econômica tendeu a afastar-se do enfoque sobre o valor das liberdades em favor do valor das utilidades, rendas e riqueza (SEN, 1999, p. 37). Mas esses aspectos não são contrapostos. Uma boa qualidade de vida, com pleno exercício de direitos fundamentais, dificilmente poderia ser alcançada em um Estado sem um mínimo de paz e segurança, bem como em um estado tirano e excessivamente planejador, ainda que nele houvesse boa produção de riqueza, bens e serviços para seu povo. Por essa razão, não se deve voltar a atenção apenas para as utilidades ou riquezas produzidas enquanto as liberdades e capacidades são indevidamente restringidas.

Os economistas clássicos já entendiam serem necessários sólidos fundamentos éticos, filosóficos e psicológicos em que se aplicariam, em seguida, os mecanismos de mercado. Não foi por outro motivo que, no século XVIII, o economista Adam Smith, antes de publicar sua mais famosa obra, *A Riqueza das Nações*, premeditadamente elaborou anteriormente o livro denominado *Teoria dos Sentimentos Morais*. Ao contrário de que muitos podem pensar, Smith não era um defensor do individualismo insensível. Muito pelo contrário, na *Teoria dos Sentimentos Morais* ele se concentra nos valores que devem existir no corpo social para permitir que o mercado possa atuar adequadamente, tratando dos sentimentos humanos, da liberdade de ir e vir, dos meios mínimos para sobrevivência, inclusive por meio de caridade, da ética e da importância de se perceber os problemas enfrentados pelo outro indivíduo e de se julgar suas próprias condutas (senso de responsabilidade pessoal por seus atos), de modo a aprimorar a si e criar um ambiente feliz e harmônico (SMITH, 1999, p. 141).

Para Sen (1999, p.43), a mudança do centro das atenções dos pensadores e economistas contemporâneos para a utilidade e renda teve seu preço: a desconsideração do valor central da própria liberdade.

Para demonstrar, na prática, a fundamentalidade em si da redução das limitações à liberdade, tome-se como o exemplo a polêmica e famosa afirmação do sociólogo brasileiro Gilberto Freire, de que, no Brasil colonial, os “mais bem alimentados, repetimos, eram, na sociedade escravocrata os extremos: os brancos das casas-grandes e os negros das senzalas” (FREIRE, 1992, p. 34). Ainda que os escravos fossem muito bem alimentados, seria pouco provável imaginar-se que abririam mão de toda a sua liberdade, permanecendo oprimidos e abusados no regime escravocrata, apenas para supostamente manterem condições nutritivas tão boas quanto àquelas dos senhores de engenho.

Da mesma forma que no Brasil, no sul dos Estados Unidos da América, antes da abolição da escravatura, a alimentação dos escravos era em maior qualidade e quantidade que dos trabalhadores agrícolas livres, assim como a expectativa de vida dos escravos eram muito superiores àquela experimentada pelos então trabalhadores urbanos livres – e, ainda assim, os escravos fugiam, principalmente para o norte, e rebelavam-se em busca de liberdade (SEN, 1999, p.43).

Por isso o desenvolvimento não pode estar dissociado da liberdade e, no caso acima, a liberdade de contratação e de exercício de profissão dos escravos havia sido privada nos exemplos acima – aliás, os escravos nem sequer eram pessoas sujeitas de direitos, tal como decidiu a Suprema Corte dos Estados Unidos no polêmico caso *Dred Scott v. Sandford*, que precedeu a guerra civil norte-americana.

Em um cenário mais atual, o trabalho infantil, que pode ser fonte de riqueza, produtividade e sustento de famílias de baixa renda, tolhe a liberdade da criança, que não tem, evidentemente, capacidade plena para decidir conforme suas capacidades e valores. Por outro lado, o trabalho infantil, quando exercido de modo apropriado, pode evitar que o menor fique desocupado e esteja exposto a influências externas perigosas, como gangues, carteis de tráfico, *sites da internet* de conteúdo inapropriado etc.

Os processos que permitem o exercício da liberdade política também não devem ser limitados. Observe-se que um dos argumentos mais poderosos em favor da liberdade política reside na oportunidade que ela dá aos cidadãos de debater sobre valores na escolha das prioridades e de participar da formação desses valores (SEN, 1999, p.43). Os valores morais da coletividade, tal como entendem os autores chamados de procedimentalistas, devem ser oriundos da vontade do povo, conforme exprimido por seus representantes democraticamente eleitos, e não pelos estamentos burocráticos ou mesmo um tribunal, anda que de envergadura constitucional, que devem resistir à tentação de preencher o espaço de interpretação do texto jurídico com juízos próprios de valores morais (STRECK, 2003, p. 264).

A liberdade política, principalmente em sua vertente de direito à participação, também é importante para evitar alguns problemas básicos que podem minar a força e o alcance do desenvolvimento, em razão de aspectos culturais. A liberdade, conforme famosa proclamação de Thomas Jefferson constante da Declaração de Independência das treze colônias norte-americanas, deveria servir para que os indivíduos pudessem buscar seus próprios caminhos para a felicidade (*pursuit of happiness*), conforme suas convicções e interesses.

Os aspectos culturais podem criar problemas valorativos e de legitimidade para as escolhas coletivas tomadas democraticamente, principalmente em tempos em que se discutem as repercussões do multiculturalismo. Um modo de vida tradicional pode ser sacrificado para, por exemplo, aumentar a longevidade da comunidade ou proporcionar maior produtividade.

Nesse contexto, para se evitar a restrição injustificada de liberdades, o ideal seria que se permitisse às pessoas diretamente envolvidas o poder de decidir a tradição que gostariam ou não de seguir. Portanto, havendo indício de real conflito entre a preservação de tradições e as utilidades das práticas da modernidade, seria necessária a aplicação de uma resolução participativa, em vez de uma rejeição unilateral da modernidade para em favor da tradição imposta por dirigentes políticos, autoridades religiosas ou admiradores do legado do passado (SEN, 1999, p. 48).

Aqui há uma intercessão entre as os fatores que podem ampliar as liberdades e aqueles que devem evitar a redução das liberdades, pois a participação requer um nível mínimo de conhecimento, conforme será explanado no próximo capítulo, que trata da participação no planejamento estatal. Negar oportunidade de educação básica é uma inegável forma de restringir a participação política e social do indivíduo. Em comunidades mais repressoras, a própria busca pelo conhecimento e, conseqüentemente, o exercício do direito à educação, podem representar até mesmo, em casos mais extremos, risco de morte, como o fato ocorrido com a ativista paquistanesa Malala Yousafzai, vencedora do Prêmio Nobel da Paz em 2014. Ela foi covardemente ferida com um tiro na cabeça por um membro do Talibã, um movimento fundamentalista e terrorista islâmico, ao retornar da escola, por publicamente defender o direito das meninas locais serem educadas em escolas (YOUSAFZAI, 2013, p. 9).

De qualquer modo, Sen explica que não pretende sugerir um critério único e preciso de desenvolvimento, segundo o qual as diferentes experiências sempre poderiam ser comparadas e classificadas, mas sim busca chamar atenção para aspectos importantes do processo de desenvolvimento, de acordo com as peculiaridades do caso concreto, cada qual merecedor de nossa atenção (SEN, 1999, p. 49).

Haveria, portanto, uma relação de complementariedade entre as liberdades e as exclusões de suas restrições, que ainda gerariam outras interligações fundamentais para o processo de desenvolvimento sustentável. Nesse contexto, o papel das instituições estatais deve ser o de melhor articular essas inter-relações.

5. Importância do aparato institucional e o processo de participação

O processo de desenvolvimento é crucialmente influenciado pelas inter-relações das liberdades exercidas pelos indivíduos, como facilidades econômicas, liberdades políticas, oportunidades sociais, transparência e

segurança. Por outro lado, correspondendo a essas múltiplas liberdades inter-relacionadas, existe a necessidade de desenvolver e sustentar uma pluralidade de instituições, sistemas democráticos, mecanismos legais, estruturas de mercado, provisão de serviços de educação e saúde, bem como facilidades para a mídia e outros meios de comunicação funcionarem adequadamente (SEN, 1999, p.71)

Como apresentado anteriormente, a atividade econômico possui importância não somente elevando o nível das rendas privadas, mas também possibilitando receitas derivadas para os cofres públicos, financiando uma seguridade social desejada e demais formas de intervenção estatais.

Da mesma forma, as oportunidades e capacidades criadas pela atuação estatal também devem contribuir para o desenvolvimento econômico, gerando um círculo virtuoso, com uma cadeia de eventos que criam resultados favoráveis e benéficos entre si.

Baixas taxas de mortalidade, bom nível educacional, serviços adequados de saúde, segurança pública de qualidade, dentre outros, podem ser citados como oportunidades e capacidades que criam uma infraestrutura propícia para o desenvolvimento econômico. A educação básica satisfatória pode ser indicada quase que como uma unanimidade para o desenvolvimento de modo sustentável. Amartya Sen lembra, exemplificativamente, que os extraordinários índices de crescimento e industrialização vivenciados pelo Japão nas décadas que sucederam a Segunda Guerra Mundial foram amplamente favorecidos pelas altas taxas de alfabetização da sua população, que eram já mais elevadas do que aquelas da Europa em meados do século XIX, quando o Japão ainda não havia sido industrializado (SEN, 1999, p. 58). Não por outro motivo o mesmo fenômeno se repetiu anos depois, mais especificamente a partir da década de 1960, nos em outros países do Leste Asiático (Coreia do Sul, Singapura, Taiwan e no território autônomo de Hong Kong), que ficaram conhecidos com “tigres asiáticos”, todos já apresentando excelentes níveis de educação básica antes do intenso crescimento econômico experimentado. O mesmo acontecimento repetiu-se mais recentemente, nos anos 1980, com a China.

Esta abordagem da atuação estatal no campo dos direitos sociais contraria frontalmente a proposição tão dominante em muitos círculos políticos e intelectuais de que o processo de expansão e universalização da educação, da saúde e de outras condições para boa vida humana seria um tipo de luxo que apenas Estados mais ricos poderiam se dar, pois seria necessário criar-se, anteriormente, uma estrutura administrativa cara e sofisticada para tanto, seguindo padrões de qualidade de países europeus desenvolvidos (SEN, 1999, p. 58).

Por outro lado, é manifesto que alguns Estados não apresentam uma boa rede de segurança social (*social safety net*) e experimentaram processos de industrialização no século XX. Brasil e Índia, por exemplo, possuíam, proporcionalmente, grande parte da população adulta semianalfabeta, com educação centralizada e elitista, bem como descaso com serviços básicos de saúde. Na China havia inclusive condições de saúde muito melhores do que na Índia, mas, por outro lado, a população chinesa enfrenta outra significativa desvantagem real: ausência completa de liberdades democráticas (SEN, 1999, p. 58).

Por diversas razões históricas, como a ênfase na educação inicial e na assistência elementar em saúde, além da conclusão de reformas agrárias eficazes no início do processo de industrialização, a ampla participação na atividade econômica foi mais fácil de ser obtida em muitos países do Leste e Sudeste Asiático de que em locais como o Brasil, Índia ou Paquistão, razão pela qual a criação de oportunidades de mobilidade social têm sido muito mais lenta nesses países, tornando-se, assim, uma barreira para o desenvolvimento (SEN, 1999, p. 62).

Um aparato institucional que acabe com os gargalos e fomenta o desenvolvimento mostra-se de formidável importância, inclusive levando-se em consideração as particularidade e peculiaridades de cada sociedade. Cabe ao Poder Público visualizar as oportunidades muitas vezes criadas pelas próprias debilidades e insuficiências locais.

A viabilidade desse processo, devidamente planejado pelo Estado, demandará recursos públicos para tanto e, quando bem planejado, deve aproveitar as oportunidades existentes de modo a maximizar a eficiência das

medidas adotadas. Muitas vezes não é dada a devida atenção ao fato de que serviços sociais relevantes como saúde e educação básicas são altamente dependentes de força de trabalho (trabalho-intensivos) e, por isso, relativamente baratos em economias pobres, em que os salários costumam ser mais baixos (SEN, 1999, p. 62). As atividades sociais, principalmente as de saúde e educação básica, envolvem externalidades positivas extraordinárias, gerando um círculo virtuoso desenvolvimentista, além representarem concretização de direitos humanos fundamentais.

Essas oportunidades para intensificação do desenvolvimento de países subdesenvolvidos muitas vezes não são sequer observadas ou, o que é pior, desvirtuadas. Como já observava Raymundo FAORO (1977, p. 736), no Brasil há uma burocracia de Estado que serve prioritariamente aos objetivos da classe estamental dominante, o que ele chamou de patrimonialismo brasileiro, criando-se uma espécie de compatibilização, nociva aos interesses coletivos, do moderno capitalismo com os interesses elitistas tradicionais. Não é por outro motivo que, no nosso país, parcela substancial das despesas públicas, notadamente com infraestrutura, beneficia determinados grupos de empreiteiros, ou que os gastos com educação se concentram no ensino universitário, muitas vezes beneficiando pessoas que poderiam custear suas instruções. O mesmo poderia ser dito dos gastos com saúde, que, sob o pretexto de ser direito universal e dever do estado (vide artigos 6º e 194 da Constituição), proporcionam hospitais públicos exclusivos para categorias especiais de servidores ou tratamentos caros e experimentais, beneficiando grandes indústrias farmacêuticas, e ainda atendendo gratuitamente pessoas que nem de longe apresentam a necessária condição de economicamente hipossuficiente.

Portanto, a estrutura da Administração Pública brasileira precisa observar as potencialidades apresentadas, planejar e não sucumbir à tentação de perpetuar o patrimonialismo sistêmico, em que os cidadãos e, principalmente, os governantes não têm uma nítida diferenciação entre o que seria patrimônio público e o que seria de propriedade privada. Em razão de existirem diversos grupos de interesses, com influência nas decisões políticas estratégicas, empenhados na realização de objetivos próprios aos seus

dirigentes, enquanto a administração pública, vista como um bem em si mesmo, é convertido em um patrimônio a ser explorado por eles (VIANNA, 1999, p. 176).

Em 1936, Sergio Buarque de Holanda já avaliava que não era fácil aos detentores das posições públicas agirem com impessoalidade e compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público, que se caracterizam justamente pelo que separa o funcionário “patrimonial” do puro burocrata, conforme a definição de Max Weber. Para o funcionário “patrimonial”, a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular, as funções, os empregos e os benefícios que deles auferem relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos da coletividade, em que prevalece a especialização das funções e o esforço para assegurarem-se garantias jurídicas aos cidadãos (HOLANDA, 1969, p. 105-106).

Para demonstrar os bons resultados do investimento público na promoção dos direitos sociais, evitando-se que o discurso fique em tese – e esse é um extraordinário mérito de Amartya Sen, que ilustra suas considerações com diversos casos e exemplos, pode ser observada a situação do Reino Unido. Muito embora sendo o precursor da Revolução Industrial, iniciada ainda no século XVIII, esse país, no início do século XX, ainda possuía expectativa de vida mais baixa do que a média dos países de baixa renda, situação que somente foi alterada a partir do período do entreguerras, devido a um rápido aumento do custeio público de serviços sociais e a uma mudança no grau de compartilhamento social decorrente dos sofrimentos oriundos dos conflitos bélicos (SEN, 1999, p. 69).

Desse modo, a Administração Pública deveria alocar seus recursos de modo a tornar possível a criação de condições para que o indivíduo tenha oportunidade e condições de melhor exercer suas individualidades, de modo responsável e de acordo com critérios julgue adequados. Tal como ensina Ronald Dworkin (1999, p. 357), não se pretende uma exata igualdade material entre as pessoas, segundo o qual o Estado torna a riqueza material de seus cidadãos, ao longo de suas vidas, o mais igual possível, razão pela qual chamou sua construção de “teoria igualdade de recursos”, em que as

instituições devem atribuir a cada cidadão a mesma quantidade de recursos, para que cada um deles os consuma ou com eles invista como achar melhor. Ao contrário da igualdade de material, a igualdade de recursos permite que as riquezas das pessoas sejam diferentes, principalmente devido à responsabilidade pessoais ou coletivas quanto às diferentes opções tomadas em questões de investimento e consumo, respectivamente, pelo indivíduo ou pela coletividade (DWORKIN, 1999, p. 357).

As decisões sobre quais seriam os melhores caminhos para emancipação e bem-estar coletivo deveriam não apenas ser tomadas de acordo com as regras democráticas estabelecidas, conforme as normas e estrutura institucional existente, mas também estar acompanhados de uma base informacional adequada. Para tanto, a noção clássica de utilitarismo, tal como desenvolvida por Jeremy Bentham, seria insuficiente, uma vez que a utilidade seria definida pelo prazer, felicidade ou satisfação, conceitos que sempre giram em torno de realizações mentais individuais subjetivas (SEN, 1999, p. 75). John Rawls, por sua vez, ao criticar o utilitarismo, esclarece que as liberdades não podem ser comprometidas pela força das necessidades econômicas, sendo hoje amplamente adotado o entendimento de que a utilidade nada mais seria do que a representação de uma preferência da pessoa e, no nível prático, talvez a maior dificuldade na abordagem do bem-estar medido pela renda real resida na diversidade existente entre os seres humanos (SEN, 1999, p. 87 e 89). Pessoas com capacidades diferentes, como idade, de sexo, de condições físicas e de saúde, bem como aptidões especiais podem certamente afetar as oportunidades de cada um, e essas informações devem ser levadas em consideração na ocasião da formulação das políticas públicas. Em outras palavras, problemas como subjetivismos, relativismos e diferenças podem devem ser analisadas com base informacional ampla e adequada para a tomada de decisão.

A liberdade de cada indivíduo e, conseqüentemente, a responsabilidade pelos seus atos, deve servir para que cada indivíduo possa harmonizar as suas preferências pessoais, com a cesta de produtos e bens que dispõe (seja ou não por meio de assistência social), bem como com seus objetivos de vida, de

acordo com seus próprios valores, e suas peculiaridades individuais e culturais, na busca de uma vida feliz (*pursuit of happiness*).

O Estado deve levar em conta essas particularidades individuais e comunitárias. A igualdade de recursos proposta por Dworkin ou de oportunidades proposta por Sen vão requerer especiais atenções na formulação das decisões públicas quando, uma vez que, como se sabe, na realidade, cada ser humano possui cultura, saúde, idade e condições de saúde diversas.

A garantia de meios básicos para que se torne possível a participação na formação vontade popular deve ser uma prioridade das instituições. No mundo atual, em que se vive a denominada sociedade em rede, é difícil se imaginar que o cidadão consiga se informar e exprimir suas ideias sem acesso à *internet*, telefone, eletricidade, meios de transporte e microcomputador – sendo que essa necessidade irá variar de acordo com as condições de cada indivíduo e de cada grupo da coletividade.

Por esse motivo Amartya Sen busca verificar se realmente as liberdades substantivas estão sendo exercidas, independentemente de determinadas peculiaridades, sendo certo que a heterogeneidade dos fatores que influenciam as vantagens individuais é uma característica muito comum na avaliação real do exercício das liberdades (1999, p. 98).

Logo, apenas se analisando os dados e cada situação concreta é possível concluir se a vontade popular foi respeitada ao final do processo decisório.

Para que se possa, concretamente, decidir sobre as ações estatais que podem ser promovidas, tanto no campo administrativo quanto legislativo, deve se obter algum tipo de consenso arrazoado sobre pesos para uma adequada avaliação social (SEN, 1999, p. 98).

Novamente aqui se renova a importância da base informacional adequada, com dados inteligíveis e transparentes sobre aspectos fundamentais como desemprego, pobreza, alfabetização etc. Uma vez devidamente cientes desses dados, os pesos e critérios para a formação dos consensos mínimos sobre como melhor tratar dos fatos que se apresentam à sociedade devem ser estabelecidos de forma democrática.

Porém, Amartya Sen não ignora que os procedimentos de escolha e de decisão que tenham como base uma busca democrática de concordância podem ser extremamente desordenados, não existindo fórmula mágica para tanto, pois é uma questão de valoração e deliberação da coletividade, não de tecnologia impessoal (1999, p. 99).

Essa problemática já havia sido detectada por James Madison, quem diferenciava república de democracia: nesta o governo seria exercido de modo pessoal, podendo ser facilmente transformada em uma tirania da maioria, tal como ocorreu nas democracias da antiguidade; já em uma república o poder seria exercido de modo impessoal, pelos representantes eleitos direta ou indiretamente, com poderes limitados (MADISON, 2011, p. 29). Nesse particular, é interessante notar que a palavra democracia não parece em local algum da Constituição dos Estados Unidos da América, documento do qual o Madison é tido como pai (*father of the constitution*).

Percebe-se, portanto, a relevância ao aparato institucional, que deveria evitar que o processo de formação de vontade política popular se transformasse em uma ditadura populista, o que, por sinal, aconteceu diversas vezes na história democrática de diversos países – tentação que os Estados Unidos da América resistiram desde a sua independência, mesmo tendo enfrentado diversos percalços como assassinato de presidentes e guerras, inclusive civil.

Na formação dos consensos mínimos que poderão orientar os rumos do governo e a melhor forma de estruturação do aparato administrativo e normativo, deve ser buscada a ampliação das liberdades e a redução dos entraves para o exercício dessas liberdades, conforme demonstrado nos itens anteriores. Como foi igualmente visto, a pobreza é um fator que inegavelmente impede o exercício de liberdades básicas, inclusive liberdade econômica. Logo, os Estados devem decidir, com a participação da população, como ampliar as liberdades e reduzir a pobreza, o que pode ser atingida de modos diversos – não havendo uma fórmula precisa a ser seguida, de acordo com as peculiaridades regionais de cada comunidade e, inclusive, levando em consideração convicções individuais e íntimas na busca de suas próprias felicidades.

Alguns estados reduziram a pobreza por meio de crescimento econômico elevado, aumentando substancialmente a renda, outros, como o Estado de Kerala (na Índia), baseou-se em grande medida na expansão da educação básica, serviços de saúde e distribuição equitativa de terras para seu êxito na redução de miséria (SEN, 1999, p. 114). Sob a perspectiva de desenvolvimento como liberdade, associar-se pobreza com falta de renda seria confundir os meios com os fins, razão pela qual se deve buscar o desenvolvimento eliminando-se as pobreza de capacidades e oportunidades da população.

Não se pode deixar de levar em consideração, nas decisões coletivas que organizem o Estado e nas formulações suas decisões políticas, que deve haver uma coesão social que atribua legitimidade e efetividade ao produto final do processo democrático de tomada de decisão.

Essa união da sociedade, tal como advertiu Vera Telles (2006, p. 402), somente pode existir caso se verifique uma cultura pública igualitária e desprovida de privilégios. Em outras palavras, o senso de igualdade deve estar presente para permitir uma coesão social em torno de um projeto desenvolvimento das condições humanas.

Entretanto, tentativas de erradicar a desigualdade podem, em muitas circunstâncias, acarretar perdas para a maioria, ou até mesmo para todos (SEN, 1999, p. 115), o que, certamente, configuraria uma deliberação social errada, ainda que ampliasse a igualdade entre as pessoas. Se a medida adotada não é benéfica, não será se concedendo mais recursos para uma política pública equivocada ou ineficiente que serão obtidos a realização dos direitos dos cidadãos.

A população, para avaliar e ter certeza sobre a eficiência das políticas implementadas, deve ter acesso a uma base de dados inteligível e transparente, inclusive para poder alterar tais políticas. Por isso são importantes medidas como a edição da Lei nº 12.527/2011, conhecida como lei de acesso à informação, que enfim regulamenta o inciso XXXIII do art. 5º, o inciso II, § 3º, do art. 37, e o § 2º do art. 216, todos da Constituição Federal de 1988.

Por esse motivo, o planejamento estatal deve, entre outros motivos, ter preocupação com os resultados benéficos realmente obtidos com a criação de órgãos, empresas, agências e políticas que drenem parcela significativa dos recursos públicos, não sendo suficientes apenas as pretensas boas intenções dos representantes na tomada de decisão.

CAPÍTULO II – PLANEJAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO

1. Organização do Estado e liberdade política

A ideia de organizar o Estado e suas funções sob a égide de normas escritas esteve presente desde as primeiras Constituições, editadas pelas colônias britânicas da América do Norte, na segunda metade do século XIX, e até mesmo de seus precedentes institucionais, como a Magna Carta britânica de 1215 (COTIRM NETO, 1986, p.46).

A prática dotar os governos coloniais de diplomas que lhes regulassem o funcionamento, dando racionalidade e previsibilidade ao sistema era comum não apenas no Império Britânico, mas também em outros países, como Portugal. No Brasil, o primeiro ato que editou normas ordenadoras da ação dos delegados reais nomeados para a administração da então colônia portuguesa foi o regimento que indicou Tomé de Souza o Primeiro Governador-Geral do Brasil (COTIRM NETO, 1986, p.46).

A Constituição norte-americana, promulgada em 1787, expressamente estabeleceu a separação de poderes, da forma como foi observada por Montesquieu, que mirava a criação de órgãos organizados e especializados, com autoridades limitadas pela lei, para o desempenho das três principais funções do Estado: executiva, legislativa e jurisdicional (MADISON, 2011, p. 156). Além da organização e especialização, a estrutura estatal deveria, ainda, permitir a harmonia e controle recíproco entre os poderes, uma vez que, tradicionalmente, o princípio da separação de poderes é descrito como a técnica política destinada a assegurar a moderação e o controle das principais

funções estatais (FERREIRA, 1971, p. 116), gerando um equilíbrio das competências e atribuições conferidas aos órgãos que desempenhariam tais funções.

A própria criação de órgãos e pessoas jurídicas da Administração Pública já representa uma forma de planejar as funções do Estado, pois cada uma desses entes necessariamente receberá atribuições. Por sinal, o próprio conceito de órgão costuma ser apresentado como o centro de competência instituído para o desempenho de funções estatais, através de seus agentes, cuja atuação é imputada à pessoa jurídica a que pertencem (MEIRELLES, 2009, p. 68). Isso já demonstra a complexidade do sistema de organização das funções públicas, o que demandaria dos poderes constituídos o sua apropriada estruturação e planejamento, sempre conciliando a limitação de poderes, especialização e controle recíproco.

Amartya Sen destaca que a ação estatal demanda um sistema bem planejado e instituições eficazes (SEN, 1999, p. 18), não sendo por outro motivo que a concepção das Constituições como documento político inicial do Estado tem origem ideológica liberal-burguesa, em que se pretendia que ao Estado incumbiria apenas o papel de tutor das liberdades do homem – protegendo-o dos abusos do próprio Poder Público. Portanto, a sua principal função seria a de limitar e aparelhar o poder constituído (COTIRM NETO, 1986, p.46). O Estado, na visão liberal, pode ser definido aquele como o criado e regulado por uma Constituição – norma jurídica superior às demais – que consolidaria o absentismo estatal, em que seria preciso que o Estado não interferisse nos negócios dos indivíduos, restringindo sua atuação à garantia da ordem, da paz, da segurança dos indivíduos (SUNDFELD, 2008, p. 54).

O problema de sua organização foi sempre uma questão crítica para a formação e manutenção do Estado Moderno. Na antiguidade, por sinal, os problemas eram ainda maiores, tanto que o poder estatal, com as características do estado moderno não se verificou. Os gregos, apesar de todas as suas conquistas políticas, sociais e culturais, jamais conseguiram ultrapassar a fase incipiente de uma organização política meramente urbana, embora episodicamente tivessem se unido com o propósito específico de

formar milícias para lutar contra os inimigos comuns (COTIRM NETO, 1986, p.46).

Quanto aos direitos individuais dos cidadãos, anda na fase histórica correspondente às revoluções burguesas, a ideia prevalecente era a de que a Constituição seria a formalização do contrato social livremente ajustado entre os cidadãos para a formação e organização do Estado, no qual os cidadãos abririam mão de apenas parcela de liberdade para obterem basicamente a garantia de que seus direitos de primeira geração (direitos de liberdade) seriam realizados pelo poder político organizado (ROCHA, 1986, p. 27). Por isso esse motivo os direitos de liberdade são chamados de primeira geração ou dimensão, por terem surgido de modo concomitante às primeiras Cartas Magnas.

Alexandre Hamilton reconheceu que a Constituição norte-americana não era perfeita, mas representaria um avanço em relação ao sistema então vigente, que exigiriam atuação posterior do legislador Hamilton (HAMILTON, 2011, p. 29). Justamente por reconhecer os problemas do ordenamento e as imperfeições da norma constitucional que ainda seria ratificada, os seus formuladores, conhecidos como Pais Fundadores, se preocuparam em criar até mecanismos de alteração desse documento, por meio de emendas ou convenção de Estados, que seriam os métodos para o aperfeiçoamento contínuo do texto fundamental. Observe-se que esses processos formais de alteração dos dispositivos constitucionais garantem a participação popular, por meio de seus representantes eleitos, e a colaboração dos Estados-membros.

O texto original da mencionada Carta, entre outras prescrições imperfeitas, mantinha – ou ao menos permitia que fosse mantido – o regime da escravidão, que foi inclusive chancelado pela própria Suprema Corte dos Estados Unidos, quase oitenta anos após a promulgação da Constituição, com o polêmico caso *Dred Scott v. Sandford*, em que os magistrados entenderam pela inconstitucionalidade da lei do Congresso que aboliu a escravidão no território do Missouri, considerando que os negros não seriam cidadãos e que a libertação dos escravos atingiria um direito de propriedade sem o respeito ao devido processo legal. Como se sabe, a escravidão nos Estados Unidos só foi finalmente abolida com a edição da Décima Terceira Emenda, que ainda foi

precedida de uma Guerra Civil que durou mais de quatro anos.

No nosso Diploma Constitucional de 1988, o princípio da separação de poderes não apenas está consagrado no seu art. 2º, como também representa umas de suas cláusulas pétreas, conforme art. 60, § 4º. Não pode, portanto, o princípio da especialização e harmonia entre os poderes ser suprimido, ainda que por Emenda Constitucional, que exige quorum qualificado de aprovação pelas Casas Legislativas do Congresso. Mas isso não significa que a estruturação das pessoas jurídicas de direito público e seus órgãos não possam ser alterados, criados ou até mesmo extintos, inclusive por emendas quando constarem de previsão no texto da norma maior, pois isso não necessariamente configura uma abolição do princípio da separação de poderes, que pode ser mantida, ainda que com configuração diferenciada.

A possibilidade de alteração do texto constitucional por meio dos representantes do povo (art. 60 da CF/88) robustece a importância da participação popular na programação de como o Poder organizará as funções estatais. A participação organizada e responsável dos diversos setores da população na solução dos problemas que lhes dizem respeito constitui um poderoso instrumento de educação e desenvolvimento, desde o grau mais elevado de participação - que é o da "co-decisão" - até o menor que é o da simples "informação" (MONTORO, 1986, p. 9). Portanto, para Franco Montoro, o simples acesso a uma base informacional adequada é uma das formas de participação popular nos negócios públicos, em atenção ao princípio republicano.

A própria aprovação de uma Constituição pode ser precedida de participação popular, tal ocorreu nos 18 meses de largos debates públicos para convencimento da população dos Estados Norte-Americanos para aprovação do texto redigido em 1787 na Convenção da Filadélfia (COTIRM NETO, 1986, p.46). Para MONTORO (1986, p. 10), o desenvolvimento propriamente humano só é aquele feito com a participação consciente e responsável das pessoas e grupos que integram a comunidade. A população, quando participa do planejamento e das decisões referentes a assuntos que lhe dizem respeito, se envolve naturalmente com os assuntos. Tal comportamento participativo evita a indiferença e a apatia popular - ou a coesão social, como diz Amartya Sen - o

que permitirá a eficiência, controle, aperfeiçoamento da ação estatal (MONTORO, 1986, p. 10).

Ainda mais importante torna-se a participação popular na agenda governamental quando o Estado de Direito incorpora a obrigação de promover direitos sociais (vide art. 6º da Constituição de 1988), o que se viabiliza, na maioria dos casos, por meio de prestações positivas. O Estado Social é positivamente atuante para ensejar o desenvolvimento – não o mero crescimento, mas a elevação do nível cultural e a mudança social e a realização de justiça social – e busca promover a extinção das injustiças na divisão do produto econômico nacional (SUNDFELD, 2008, p. 55).

A intervenção estatal acentua-se no denominado Estado Social, havendo uma multiplicação dos deveres outorgados ao Poder Público. Por esse motivo, novas atribuições precisaram ser conferidas aos órgãos e pessoas estatais, adaptando sua estrutura institucional aos objetivos pretendidos. Os particulares, nesse contexto, passaram a ser titulares de direitos prestacionais contra o Estado, podendo exigir atuações positivas de modo a garantir o cumprimento de direitos sociais como educação, saúde, previdência, moradia etc. Nessa nova estrutura institucional, o poder político central deixa de ser visto como um mal necessário, tal como era concebido pelas constituições liberais-burguesas, e passa a ser promotor de prestações positivas.

Ainda com o advento do Estado Social, a liberdade individual e contratual passa a ser limitada, em nome da concretização da proteção da parte economicamente mais fraca. Enquanto as clássicas declarações de direitos consagravam basicamente a proteção do indivíduo contra o Estado, reservando àqueles um espaço intangível de liberdade, as novas declarações passaram a se ocupar também da proteção dos indivíduos de face de outros individuais, detentores de poder econômico (SUNDFELD, 2008, p. 55).

Ao Direito ainda caberia, em uma visão transcendente ao mero interesse individual, a criação de condições propícias ao surgimento e desenvolvimento de posturas orientadas a partir dos valores da cooperação, com a constante perseguição das condições de atendimento ao interesse público e social. A dependência demasiada do Estado na promoção e planejamento dos planos de

desenvolvimento poderia justificar, como já afirmado, a apresentação do direito ao desenvolvimento como quase uma mera abertura geral para a intervenção do Estado (OLIVEIRA, 2009, p. 9), em desprestígio à participação popular na formulação do plano a ser implementado de modo consensual entre o Poder Público e os particulares (ESPIELL, 1978, p. 7).

Tendo em vista a redução da autonomia privada, aumento da intervenção do Poder Público e o dever estatal de prover prestações positivas, ainda mais relevo ganha a participação popular na forma de atuar do Estado. Sem a efetiva participação, corre-se o risco real de se adotar métodos totalitários e paternalistas, a grande tentação do mundo moderno, que geram conformismo, passividade, espírito de dependência e massificação (MONTORO, 1986, p. 10). Como lembra MONOTORO, “paternalista é o método de ação das ditaduras: não penses porque o chefe pensará por ti” (1986, p. 10).

Para Amartya Sen, conforme as visões mais restritas de desenvolvimento, baseadas em níveis de industrialização ou de renda da população, seria comum indagação sobre se a liberdade de participação e dissensão política representa ou não meio conducente ao desenvolvimento, o que seria equivocado à luz do referencial da doutrina do desenvolvimento como liberdade, pois não considera a compreensão crucial de que a liberdade de participação política representa parte constitutiva do próprio desenvolvimento (SEN, 1999, p.53). Mesmo uma pessoa com muitas capacidades, tal como recursos financeiros em abundância, quando impedida de se expressar livremente ou de participar de decisões políticas, estaria sendo injustificadamente privada de algo.

O ideal seria que o exame de alternativas e consequências das ações do Poder Público estivesse, desde a concepção das políticas públicas, profundamente enraizado no planejamento setorial e orçamentário que lastreia a legalidade e a legitimidade decisória do administrador, sem prejuízo da verificação de economicidade ao longo da execução dos programas, como escreveram Élide Graziane Pinto, Ingo Sarlet e Jessé Torres a respeito da Lei nº 13.655/18, que altera a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, incluindo disposições sobre segurança jurídica na aplicação do Direito Público,

reconhecendo, em conclusão, a baixa qualidade do diálogo interinstitucional entre gestores e controladores da ação estatal (PINTO, SARLET, TORRES, 2018, n.p.).

Ainda sobre o referido diálogo institucional, no sistema representativo, tal como posto atualmente, ao menos no Brasil, segundo a Ministra Carmen Lúcia Antunes Rocha, os representantes do povo não têm sido os melhores ouvintes da nação, eis que preferem falar por ela; substituem-na e não a representam (ROCHA, 1986, p. 35).

A Constituição brasileira não se contentou em adotar o modelo republicano (art. 1º), baseado na representação – exercício indireto do poder pelo povo, por meio de seus representantes eleitos democraticamente. A ele somaram-se instrumentos de participação popular direta, proclamando no parágrafo único do seu art. 1º da CF/88, que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição. Tais mecanismos são objeto, por exemplo, do art. 14 da Constituição de 1988, em que se prevê a realização de plebiscito, referendo e a possibilidade de iniciativa popular das leis (SUNDFELD, 2008, p. 55).

2. Referências constitucionais e conceito de planejamento

A intervenção do Estado no domínio econômico é tradicionalmente classificada como direta ou indireta. Para Eros Grau (2003, p. 82), a intervenção direta pode se dar por *absorção* ou *participação*, e a indireta por *direção* ou por *indução*. A estrutura estatal pode prestar *diretamente* atividades originariamente atribuídas ao setor privado na forma de monopólio (absorção) ou em regime de concorrência (participação), assumindo o Estado a condição de agente econômico.

Na intervenção *indireta* por direção o Estado age como regulador, empregando mecanismos de força sobre o particular, com posturas e comportamentos compulsórios. É o que se dá, por exemplo, nas hipóteses de tabelamento de preços de venda de produtos aos consumidores finais.

A modalidade intervenção indireta do Estado no domínio econômico por indução relaciona-se às atividades de incentivo do Estado, que formula regras orientadoras. Dá-se a priorização de determinados comportamentos, de modo não cogente, a partir de incentivos ou desestímulos aos agentes privados (GRAU, 2003, p. 83).

É na categoria de intervenção indireta por indução que se encontra o planejamento, previsto expressamente pela Constituição de 1988, em seu art. 174, como um comando normativo, sendo determinante para Estado e indicativo para o setor privado. O Poder Público tem, portanto, um dever jurídico de efetuar o planejamento de suas atividades, e não uma mera faculdade ao alvedrio da discricionariedade do administrador (ADRI, 2007, p. 24).

Interessante haver posição doutrinária sobre o planejamento não ser modalidade autônoma de intervenção. Para o autor Eros Grau, que a defende, o planejamento apenas qualifica a intervenção do Estado sobre e no domínio econômico específico, na medida em que a intervenção, quando consequente ao prévio exercício do plano, resulta mais racional (GRAU, 2003, p. 151). A atuação estatal seria justificada e pautada pelas linhas estabelecidas no planejamento estatal e, assim, as atividades de intervenção seriam mais racionais e seguiriam um mesmo propósito estabelecido no plano anteriormente elaborado.

Mas o planejamento também é classificado como uma técnica de intervenção do Estado no domínio econômico por outros autores (SOUZA, 2003, p. 369). O planejamento se relacionaria com “a ideia de racionalizar o emprego de meios disponíveis para deles retirar os efeitos mais favoráveis” (SOUZA, 2003, p. 370). De qualquer modo, sendo ou não modalidade autônoma de intervenção, não há alteração substancial em sua definição doutrinária. Em última análise, o planejamento é um processo de selecionar objetivos segundo critérios políticos, econômicos, ideológicos, morais, dentre outros, e de prever e dispor os meios necessários de ação, corpóreos e incorpóreos, para levar a efeito, em local escolhido e data marcada, fins exatos e precisamente definidos. O planejamento é, pois, um processo para assegurar racionalidade à ação administrativa (CAMPOS, 1962, p. VIII).

O plano oriundo da atividade de planejamento, por sua vez, é o documento que contém os dados do contexto econômico que se analisa e os meios pelos quais se quer atingir os objetivos. Configura uma peça técnica. Para que o plano produza efeitos jurídicos, seria preciso inseri-lo no ordenamento jurídico do Estado, por meio de sua previsão em lei. A partir daí, a peça técnica –o plano – transforma-se na “Lei do Plano” (SOUZA, 2003, p. 371).

A importância do planejamento para o desenvolvimento foi expressamente prevista no próprio parágrafo primeiro do mencionado artigo 174 da Constituição de 1988, que determina competir à lei estabelecer as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

Washington Peluso Albino Souza (2003, p. 384) apresenta vários exemplos de dispositivos constitucionais que fazem referência ao planejamento, dos quais se destacam: a atribuição do Congresso Nacional de dispor sobre o plano plurianual (artigo 48, inciso II, da CF/88); a atribuição da União de executar “planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social” (artigo 21, inciso IX); o controle do cumprimento das metas contidas no plano plurianual (artigo 74, inciso I); a atribuição ao Município do dever de promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento do solo urbano (artigo 30, inciso VII); e de elaborar o Plano Diretor, destinado a cidades com mais de 20.000 habitantes (art.182, § 1º).

3. Planejamento no contexto da ordem econômica

O artigo 174 se encontra topologicamente localizado no título VII da CF/88, que trata da ordem econômica e financeira, mais especificamente no capítulo I, denominado “dos princípios da atividade econômica”.

A Carta Magna de 1988 ampliou o elenco dos princípios que informam

nossa ordem econômica. Curiosamente, apesar de prever novos princípios, o artigo 160¹ Constituição anterior (Emenda Constitucional nº 1 de 1969) previa expressamente o desenvolvimento como um dos fundamentos da ordem econômica constitucional.

A ausência do desenvolvimento do rol de fundamentos da ordem econômica também foi notada por BASTOS (1990, p.12), que entendia, contudo, continuar ele a ser o alvo principal da atuação estatal, tanto por estar subentendido no princípio da busca do pleno emprego, quanto o próprio desenvolvimento social, cultural, educacional dependerem de substrato econômico mínimo para serem realmente alcançados.

Interessante notar que Celso Ribeiro Bastos relaciona expressamente o aumento de produtividade econômica como necessário ao desenvolvimento nas áreas social e cultural. Para ele, sem o incremento dos meios e dos produtos à disposição dos consumidores e o conseqüente aumentando de poder aquisitivo e produtividade, não há forma de se atingirem objetivos igualmente nobres, que dependem de recursos econômicos para sua satisfação, sendo as receitas orçamentárias sempre oriundas da atividade econômica propriamente dita, tanto desempenhadas pelos agentes privados, quanto pelo Poder Público, por meio de suas empresas estatais (BASTOS, 1990, p. 12).

A observação acima, sobre ser o desenvolvimento econômico um objetivo e ter uma função instrumental, evidencia sua relação com o papel de destaque que o planejamento deve ter para alcançar as finalidades indicadas na Constituição. Possivelmente esse foi o motivo pelo qual o art. 174 da CF/88, que trata do planejamento, imediatamente em seguida preveja o planejamento do desenvolvimento como um dever estatal em seu parágrafo primeiro.

Como o planejamento é a atividade com a qual o Estado irá analisar e

¹ "Art. 160. A ordem econômica e social tem por fim realizar o *desenvolvimento nacional* e a justiça social, com base nos seguintes princípios:

I - liberdade de iniciativa;

II - valorização do trabalho como condição da dignidade humana;

III - função social da propriedade;

IV - harmonia e solidariedade entre as categorias sociais de produção;

V - repressão ao abuso do poder econômico, caracterizado pelo domínio dos mercados, a eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros; e

VI - expansão das oportunidades de emprego produtivo. (art. 160 da Emenda Constitucional nº 1 de 1969)

avaliar as opções para um conjunto coordenado de ações que melhor atendam à finalidade almejada, devem ser levadas em conta as perspectivas de êxito do plano formulado, com projeções para o futuro, inclusive dos resultados a serem obtidos (SILVA, 1996, p. 739).

As projeções de resultado, a sua constatação e avaliação são aspectos do planejamento que não são bem tratados no contexto brasileiro, como já afirmado, o que não está em linha com o desenvolvimento como liberdade, uma vez que a real ampliação das liberdades deve ser verificada para que, segundo o referencial teórico adotado, se constate o desenvolvimento.

O planejamento também é apresentado como forma de se estruturar meios para se alcançar um resultado. Para essa definição, ele representa o estudo e declaração de diretrizes e objetivos que deverão, por meio de um planos gerais, regionais e setoriais, nortear a ação governamental e dos particulares (AMÉRICO SILVA, 2003, p. 139).

Observe-se que o planejamento deve compatibilizar e coordenar as atividades dos particulares com a intervenção direta e indireta estatal para evitarem-se incoerências e obter-se a maior eficiência nos resultados esperados. Como o artigo 3º da Constituição, como será melhor demonstrado adiante, prevê o desenvolvimento como um objetivo da República, funcionando como uma ordem de transformação da realidade social (BERCOVICI, 2005, p. 36), o resultado das políticas públicas deve ser sempre verificado e analisado, inclusive para que possa ser aprimorado ou extinto, quase se mostre ineficiente.

Como ironicamente lembra Milton Friedman, é comum que programas do governo, uma vez implementados, com toda sua estrutura burocrática, jamais acabem, nem quando são ruins e evidentemente ineficazes (FRIEDMAN, 1999, n.p). Como entende Amartya Sen, o desenvolvimento está diretamente relacionado como a real qualidade de vida proporcionada às pessoas, o que deve ser o objetivo primordial das ações públicas, criando um ambiente transformador da realidade, por meio da expansão das capacidades e oportunidades experimentadas pela população.

O planejamento é uma atividade que abrange diversos elementos, devendo inclusive ser integrado com o planejamento regional e local, tendo em

vista a autonomia organizacional de todos os entes da federação. O planejamento previsto no art. 174 da Constituição, para respeitar a autonomia dos entes menores, deve ser estrutural, focado em questões macroeconômicas e de interesse prioritariamente nacional (ARAÚJO, NUNES, 2005, p. 461). Por estarem mais próximos do cidadão, a participação política deveria ser mais efetiva nos entes federativos menores, em atenção ao princípio da subsidiariedade sob a perspectiva horizontal, de modo que, se possível, as principais competências executivas e legislativas fossem reservadas aos municípios. Segundo Ferreira Filho (1989, p. 301), cabe ao Estado uma posição secundária, embora importante, na ordem econômica, já que sua atuação deve ser regida pelo princípio da subsidiariedade, de tal modo que não reprima a iniciativa particular, mas sim proporcione sua ampliação, para a garantia e proteção dos direitos essenciais de cada indivíduo.

Além da complexidade horizontal inerente à relação entre os entes da federação, a coordenação de esforços entre a Administração e os administrados (vertical) é fundamental para que os objetivos da intervenção indireta por meio do planejamento sejam alcançados. Como informado acima, a imperatividade dos planos para o setor público e facultatividade para o setor privado consta expressamente da CF/88. Em consonância com o princípio da livre iniciativa e da livre concorrência (artigo 170 da Constituição), o Estado auxilia, incentiva, oferece as direções para o desenvolvimento da atividade dos atores privados, sem força coercitiva.

O planejamento, forma de intervenção indireta no domínio econômico prevista no artigo 174 da CF/88, visualiza o Estado não como um ator na exploração de uma atividade produtiva, mas sim coordenando e fiscalizando o equilíbrio e ambiente sadio para o exercício do livre mercado e da livre concorrência. Na realidade, por meio do planejamento estatal, devem ser incentivadas e incrementadas as atividades particulares em geral, se evitando distorções mercadológicas e competitivas daninhas aos fins formulados como base da ordem econômica, previstos no art. 170 da CF/88.

Mesmo reconhecendo limitações em sua atuação, o Estado não pode deixar de garantir a todos o direito fundamental de existência digna (art. 170, *caput*, da CF/88). A Constituinte de 1986 não apenas arrolou a dignidade da

pessoa humana como um dos fundamentos da República (art. 1º, III, da CF/88), como fez questão de reafirmar a existência digna como um dos alicerces da ordem econômica, prevendo-a no art. 170, norma denominada pela doutrina com princípio setorial (BARROSO 1999, p. 147).

O fim último da atividade econômica é a satisfação das atividades coletivas e o estágio atual da tecnologia começa a tornar possível eliminar o que sempre foi uma constante na história da humanidade: a existência de pobreza (BASTOS, 1990, p. 18). Por esse motivo, como informado no capítulo anterior, não se pode abrir mão dos benefícios proporcionados pela função instrumental da liberdade, principalmente da sua vertente econômica (SEN, 1999, p. 55).

Mesmo pensadores que adotam concepções ideológicas considerados mais liberais ou conservadores reconheceram que a questão é menos de saber se os governos devem ou não intervir no domínio econômico, através do planejamento, do que de determinar a forma e escopo dessa intervenção. (CAMPOS, 1962, p.9). As necessidades, aptidões e nível de desenvolvimento são diferentes em cada Estado. Igualmente distintos, portanto, devem ser os planos a serem adotados para se evitar os gargalos que dificultam o aumento de produtividade e o crescimento. Nos países de economia desenvolvida, o planejamento governamental, conforme Roberto de Oliveira Campos, na medida em que é aceito, incide predominantemente sobre medidas adotadas para a manutenção do pleno emprego nacional. Por sua vez, nos países subdesenvolvidos é comum se considerar que o planejamento visa, primordialmente, acelerar o ritmo de desenvolvimento econômico, que seria demasiado lento se deixado exclusivamente à iniciativa espontânea (CAMPOS, 1962, p.9).

Logo após a promulgação do Diploma Constitucional atualmente em vigor, principalmente em função de seu art. 174, tornou-se inquestionável e legalmente prevista a ação planificação da economia, desde que não seja tolhida a liberdade de iniciativa. Miguel Reale entende, por exemplo, que planos econômicos governamentais que efetuem tabelamento de preços ou mesmo congelamento das cadernetas de poupanças instituído após a edição da Constituição seriam inconstitucionais, por suprimirem completamente o

princípio da liberdade de iniciativa (REALE, p. 24).

Porém, Reale considera que não se pode conceber o Estado Contemporâneo – o que se afastaria o entendimento típico do liberalismo oitocentista – sem vê-lo como um Estado que planifica, e por isso a principal diferença entre o Estado Moderno e o Estado Contemporâneo seria a de que, neste último, haveria a interferência do Estado como empresário, onde e quando necessário, tal como é permitido pela Constituição (REALE, 1990, p. 26). A Constituição, desse modo, não vedaria planos econômico, planos de metas ou planejamento que não suprimam completamente a livre iniciativa.

Particular quanto ao cerceamento da liberdade econômica, o tabelamento de preço já foi enfrentado Supremo Tribunal Federal, que concluiu ser a fixação de preços em valores abaixo da realidade do mercado um empecilho ao livre exercício da atividade econômica, com desrespeito ao princípio da livre iniciativa e, como o tabelamento de preços gerou danos patrimoniais ao agente econômico, foi determinada a obrigação de indenizar por parte do Poder Público, conforme art. 37, § 6º, da Constituição (vide Recurso Extraordinário nº 422.941/DF, Segunda Turma, Relator o Ministro Carlos Velloso, DJ 24-03-2006).

Nos países subdesenvolvidos, principalmente aqueles que adotam a forma de Estado de Social, compromissados com a implementação de direitos sociais, devem ser promovidos setores e ramos da atividade que não ofereçam suficientes atrativos para a economia privada. Nesses casos, o planejamento do Estado se faz necessário, não somente para que a melhor utilização dos recursos e o aumento de produtividade, mas também para que o próprio processo de crescimento não esbarre com dificuldades que demandam a atividade estatal para evitar entrave ao objetivo desenvolvimentista, pois o problema central do planejamento econômico dos países subdesenvolvidos é, basicamente, o problema medular de toda a ciência econômica: contingenciar recursos escassos entre objetivos concorrentes e escalonar sua utilização eficiente no tempo e no espaço (CAMPOS, 1962, p. 9).

Complementando a opinião acima, anote-se que a atividade financeira do Estado é de natureza técnica, isto é, deve ter como referência o princípio da eficiência, visando atender ao máximo de necessidades com o mínimo de

recursos, a exigir economicidade no trato da coisa pública, conforme art. 70 da Constituição (DOMINGUES, 2015, p. 33)

4. Aparentes contradições nos princípios da ordem econômica

O Estado intervencionista, promotor do *welfare state*, tem como marco teórico o pensamento de Hugo Preuss, o autor do esboço da Constituição de Weimar, promulgada em 1919 na Alemanha, que teve a pretensão de subordinar juridicamente a economia às normas de direito público, com o controle estatal da economia privada – conforme artigos 151, 157, 162, 164 e 165 da Carta de Weimar (COTIRM NETO, 1986, p.53).

O mencionado diploma constitucional, editado após a Primeira Guerra Mundial exerceu grande influência em todas as demais constituições posteriores. Especificamente quanto à ordem econômica, para incrementar o desenvolvimento econômico, sobretudo nos países subdesenvolvidos, o Estado passa a atuar como agente econômico, substituindo os particulares e tomando a si a tarefa de desenvolver atividades reputadas importantes ao crescimento, ocasião em que surgem as empresas estatais (SUNDFELD, 2008, p. 55).

Já no momento em que foi concebida, a Constituição de 1988 foi rotulada de anacrônica, pois, enquanto a Europa se liberalizava, trocando o estatismo por uma economia de mercado e que valorizando a livre iniciativa, o país adotava um texto constitucional excessivamente intervencionista, nacionalista e até mesmo com dispositivos que previam aversão ao lucro (MERCADANTE, 1990, p. 9).

O pensador italiano Norberto Bobbio, porém, esclarece que liberdades e poder estatal com frequência são incompatíveis. Inicialmente ele esclarece que “liberdades” seriam os direitos que são garantidos quando o Estado não intervém e de “poderes” os direitos que exigem uma intervenção do Estado para sua efetivação (BOBBIO, 1992, p. 25). Em seguida ele fornece exemplos

dessa incompatibilidade: (i) o aumento do poder de comprar automóveis diminuiu, até quase paralisar, a liberdade de circulação; (ii) a extensão do direito social de ir à escola até os catorze anos suprimiu, na Itália, a liberdade de escolher um tipo de escola e não outro. E conclui que a sociedade histórica em que vivemos seria de tal modo que a cada dia adquirimos uma fatia de poder em troca de uma falta de liberdade, consagrada, de resto, pelo fato de que também no plano teórico ao homem se encontram frente a frente e se opõem duas concepções diversas dos direitos do homem, a liberal e a socialista (BOBBIO, 1992, p. 26).

Interessante observar que a Ordem Econômica da Constituição está impregnada de princípios e soluções contraditórios, ora consagrando valores do capitalismo neoliberal, ora avançando no sentido do intervencionismo sistemático e do dirigismo planejador, o que poderá conduzir a caminhos não expressamente contemplados no corpo do texto constitucional (HORTA, 1990, p.392).

A Constituinte brasileira de 1986 inovou quanto à metodologia de sua elaboração: partiu de comissões temáticas, em que assuntos previamente escolhidos eram tratados, por sua vez, por subcomissões, para, mediante um trabalho de compatibilização – penoso e premido pelos prazos – costurar-se um texto integrador (MOREIRA NETO, 1990, p. 159).

Essa opção metodológica acarretou na falta de sistematicidade do documento final, o que, segundo Diogo de Figueiredo Moreira Neto (1990, p. 159), gerou insegurança e instabilidade decorrente da possível equivocidade do texto final. Porém, o mesmo autor reconhece que uma Constituição não é apenas um instrumento jurídico, mas sim um documento juspolítico, do qual não se pode esperar a rigorosa coerência típica de um código e, por isso, nem um desejável grau de homogeneidade e de inequivocidade em seus conceitos e comandos (MOREIRA NETO, 1990, p. 160).

Em razão dessas orientações principiológicas aparentemente contraditórias, os autores divergiram frontalmente sobre a possibilidade jurídica de algumas decisões políticas do Estado na esfera econômica após a edição da Constituição de 1988. Enquanto alguns constitucionalistas logo afirmaram que a melhor forma de se alcançar a justiça social e melhoria nas condições

humanas seria com a adoção da liberdade de iniciativa (BASTOS, 1990, p. 18), outros declaravam, em sentido diametralmente oposto, que não entendiam como a justiça social poderia ser realizada em um sistema em que predominasse a liberdade de iniciativa (SILVA, 1989, p. 503).

Até mesmo sobre a possibilidade de formas específicas de intervenção na ordem econômica eclodiram discordâncias doutrinárias. O controle de preços, um exemplo sempre atual no Brasil, classificada acima como intervenção indireta por direção, foi tido por parte da doutrina como inconstitucional, por violar a livre iniciativa e ser incompatível com uma política de desenvolvimento (MOREIRA NETO, 1989, p. 69) e, ao mesmo tempo, vista por outros como medida legítima e, por vezes, necessária diante do caso concreto (BARROSO, 2001, p. 191).

Apesar de o texto constitucional ser assistemático, fazendo com que a sua interpretação quase sempre demande mais esforço e tempo do que aquela de um texto já produzido com a intenção de evitar as ambiguidades mais graves, a Carta de 1988 teve o mérito de introduzir a principiologia, rompendo com o limite positivista e enriquecendo a ordem jurídica com princípios inovadores (MOREIRA NETO, 1990, p. 160). Passou-se a reconhecer que o Direito não se esgota na lei e todas as manifestações de vontade, de qualquer nível de poder, se sujeitem ao ordenamento, consolidando, assim, o papel dos princípios como o de *coluna vertebral da ordem jurídica* (MOREIRA NETO, 1990, p. 160).

Elementos contidos em diferentes modelos ideológicos devem ser conciliados pelo intérprete e, principalmente, pelo legislador ordinário. O Supremo Tribunal Federal entendeu que poderiam haver situações em que a intervenção estatal seria legítima em matéria de preços quando julgou a ADI n° 319-DF, ocasião em que, por maioria, em 1992, sendo relator o Ministro Moreira Alves, considerou-se constitucional a Lei n 8.039/90, que tratava de critérios de reajustes das mensalidades escolares.

Portanto, o STF deu razão à parcela da doutrina que autoriza intervenções mais drásticas na livre iniciativa, como tolher do particular a autonomia de dar o preço que julgaria mais adequado para sua mercadoria ou serviço. Privilegiou-se a opção política manifestada pelo legislador ordinário, de

cunho intervencionista e protetiva da parte contratante mais frágil.

Por sinal, se o legislador ordinário não tivesse autonomia para tomar decisões políticas sobre o planejamento estatal na Ordem Econômica, em razão de supostas violações a princípios abstratos que se mostrem contraditórios e de conteúdo imprecisos, os planos governamentais, ainda que previstos em lei, não dariam segurança alguma para tanto para os atores econômicos quanto para os órgãos regulatórios. Quanto à segurança, cabe destacar que toda a ação estatal organizada e planejada, tal como uma política pública, deve dotar os seus atos administrativos de previsibilidade e transparência, o que facilitaria o controle e análise de sua eficiência (VALLE, 2009, p. 74).

Como esclarece Amartya Sen, para que o Poder Público seja eficiente, ele não pode abrir mão dos mecanismos de mercado e, quando possível, aplicados às nas práticas administrativas, reconhecendo a importância do auto-interesse privado, privilegiando a liberdade dos indivíduos e coletividades, na realização dos resultados de eficiência típicos da competição (SEN, 1999, p. 142). O papel desempenhado pelos mercados tem de depender não só do que eles podem fazer, mas também do que lhes é permitido fazer, uma vez que há grupos cujos interesses estabelecidos podem prejudicar esse funcionamento eficiente dos mercados, notadamente quando se relaciona com o Poder Público, gerando reserva de mercado, controle de preços, barreiras alfandegário artificial etc., no que ficou conhecido com “capitalismo de compadrio” (*crony capitalism*). Nesse contexto, mesmo que imponha um sacrifício significativo à população, um grupo econômico organizado e politicamente influente pode assegurar-se de que seus lucros estejam bem protegidos da concorrência interna ou externa (SEN, 1999, p. 145).

A adoção de mecanismos de mercado foi expressamente previsto por Luiz Carlos Bresser-Pereira ao conceber o que se tornaria a reforma administrativa gerencial pela qual passou o Brasil em meados dos anos 90 do século passado, tendo estipulado, como objetivos da reforma, a adoção do que chamou de quase-mercado, para assegurar formas de disputa pelas verbas públicas, ampliado a liberdade de escolha e, correspondendo a tal autonomia majorada, assegurada a responsabilização (*accountability*) através da

administração por objetivos (BRESSER-PEREIRA, 1999, n.p).

Para se superar essa situação de apropriação dos assuntos públicos pelos interesses de grupos de poder, mais uma vez deve ser dado destaque à base informacional das pessoas, sempre lembrada por Amartya Sen. Podem existir milhares de pessoas que são realmente em parte prejudicadas pelas políticas que atendem generosamente aos interesses de determinados empresários, mas, uma vez que essa situação seja entendida com clareza pelas pessoas, pode não faltar mais maioria política que se oponha a essa prática pouco republicana (SEM, 1999, p. 148). Aqui também a solução um gargalo do desenvolvimento se baseou em conceder-se mais liberdade, especialmente de informação e política.

Numa sociedade como a brasileira, marcada de forma profunda pela cultura consolidada do patrimonialismo e da desigualdade (SARMENTO, 2008, p.16), com a constante relativização de conceitos e direitos em nome de diferentes ideologias e valores morais, qual a segurança e previsibilidade que poderiam ter a Administração Pública ou os particulares para formularem as premissas e consolidarem a infraestrutura necessária para o desenvolvimento econômico, social e cultural nacionais? Nesse contexto, o denominado neoconstitucionalismo, com a cada vez maior tendência de adoção de fluidez metodológica na interpretação dos dispositivos constitucionais e de abertura do Direito a outros domínios, podem acabar havendo belas justificativas para mais do mesmo: patrimonialismo, desigualdade, "jeitinho" brasileiro (SARMENTO, 2008, p.16).

5. Planejamento e programação de longo prazo

Outro aspecto importante do planejamento é a sua visão de longo prazo. A satisfação dos interesses imediatos, públicos ou privados, são atendidos com medidas corriqueiras e muitas vezes já padronizadas. O interesse público coletivo, por sua vez, que costuma ser atingido em um futuro bem mais distante, tal como a erradicação da pobreza, o pleno emprego, a excelência no

ensino de base etc., tendem a demandar planejamento de dezenas de anos, grande volume de recursos orçamentários e, ainda assim, não há garantia na obtenção dos resultados esperados.

Como lembra Torres Filho (2007, p. 300), o investimento de longo prazo não costuma ser atrativo para o particular, principalmente em países em desenvolvimento como o Brasil, em razão da aversão a riscos regulatórios e incertezas de capacidade de pagamento dos investidores. A mesma cautela têm as grandes corporações, principalmente internacionais, antes de investirem em países que ainda demandam realização de obras complexas e demoradas em infraestrutura básica.

No Brasil, como o planejamento tinha seus objetivos de longo prazo comprometidos pela falta de investimento e financiamento, o Estado passou a agir diretamente, por meio de bancos públicos, de modo a compensar os desequilíbrios no sistema financeiro, contraindo ou expandindo a oferta de recursos de acordo com a conjuntura econômica e com a política macroeconômica governamental (HERMANN, 2010, p.).

Fabio Konder Comparto manifesta seu entendimento de que se estabeleceu um razoável consenso de que o desenvolvimento integral constitui necessariamente um processo de longo prazo, que precisaria ser induzido por políticas públicas ou programas de ação governamental em três áreas interligadas entre si, que são a econômica, a social e a política (COMPARATO, 2005, p. 395).

A atuação direta do Estado na economia, nesse contexto, muitas vezes tem razões práticas: aparece quando se verifica a impossibilidade da satisfação dos interesses e realização daquilo que havia sido planejado por meio dos atores econômicos privados. Logo, o que deveria ser pautado por um planejamento minucioso e de longo prazo, acaba sendo determinado por necessidades imediatas da política econômica ordinária nacional.

Torquato Jardim (1987, p. 44), ainda durante os trabalhos da Constituinte de 1986, alertava que mesmo as promessas constitucionais que não podem ser cumpridas teriam também cunho prático. A todos, segundo ele, quer-se "constitucionalizar" o direito de pleno emprego, salário justo e reajustável com a inflação, escola e creche para os filhos dos trabalhadores,

participação nos lucros, mas toda essa concepção seria para gastar a riqueza nacional; não se discute a formação poupança e os investimentos necessários à geração de novos empregos e de desenvolvimento de tecnologia nova. Diante desse impasse prático, o Estado se viu obrigado a criar bancos públicos, mecanismos forçados de poupança e empresas de pesquisa tecnológicas (JARDIM, 1987, p. 44).

Ainda conforme os ensinamentos de JARDIM (1987, p. 44-45), a ênfase no desenvolvimento mediante planejamento estatal, além de normalmente não dar a devida atenção à produtividade e à responsabilidade que deve ter todos os titulares de direitos – aspectos que necessários ao cumprimento de qualquer promessa constitucional ou meta anteriormente planejada – na verdade ainda criaria condicionamentos fortes que atrapalham a consecução do desenvolvimento, dos quais destaca: (i) o papel de estabelecer as metas, detalhá-las e fiscalizar o seu cumprimento mediante órgãos sem a participação necessária de representantes do setor privado e dos sindicatos; (ii) o crescimento das despesas públicas, de custeio da Administração e do planejamento das contas sociais de moradia, assistência médica e escolar universal, previdência etc., com a conseqüentemente criação de mais tributos, mantidos todos os atuais; (iii) a restrição à empresa privada atrelada aos planos governamentais; e (iv) a função social da propriedade e da empresa, mais onerosa e submetida a critérios nem sempre objetivos de sua verificação, o que geraria também insegurança.

O planejamento é uma atividade direcionada ao futuro, pois o Estado deve ordenar, direcionar e induzir as atividades para alcançar metas previamente estipuladas. Tendo em vista a complexidade dos mercados e das relações políticas atuais, o plano não pode ser concebido sem que dele participem especialistas técnico-científicos capazes de articular as necessidades, objetivos e conseqüências que advirão do planejamento.

A possibilidade de planejamento por longo prazo foi contemplado na Constituição de 1988, constando a previsão da elaboração da lei orçamentária denominada plano plurianual, editada de modo quadrienal, que orientará todos os planos e programas nacionais, regionais e setoriais, conforme § 4º do seu artigo 165.

Por sinal, o próprio orçamento público pode ser definido como o planejamento feito pela Administração para atender aos planos e programas de trabalho por ela desenvolvidos em determinado período, por meio da planificação das receitas a serem obtidas e pelos dispêndios a serem efetuados, objetivando a continuidade e a melhoria quantitativa e qualitativa das intervenções e dos serviços prestados à comunidade (CONTI, 2010, p. 40-41).

A atividade financeira, conforme José Marcos Domingues (2015, p. 35), é uma especialização da atividade administrativa e configura um conjunto ordenado de atos administrativos atinentes à gestão das finanças públicas, praticados com a finalidade de atender o específico interesse público já especificado.

Não prescinde, continua referido autor, do necessário planejamento (art. 174 da Constituição de 1988), com base no qual se deve cogita do orçamento público para materializar em números as políticas públicas constitucionalizadas ou legisladas vocacionadas à promoção do desenvolvimento humano, social e econômico (DOMINGUES, 2015, p. 35).

Ressalte-se que há quem entenda, como o economista Roberto de Oliveira Campos (1962, p. 23), que países subdesenvolvidos deveriam priorizar o planejamento de curto prazo em vez do investimento de longo prazo.

No primeiro a produtividade se traduziria em benefícios imediatos. Com o segundo seriam obtidos, ordinariamente, um incremento maior de produtividade, o qual, porém, somente se manifesta após um determinado tempo de espera.

Em geral, dada a escassez crônica de recursos, seria preferível, para quem defende tal posicionamento, que os países subdesenvolvidos concentrassem seus esforços inicialmente nos investimentos mais baratos, a curto ou médio prazo, cujos frutos pudessem ser colhidos prontamente e com mais segurança, e que gerassem recursos para acumulação e ulterior aproveitamento. Com isso se evitaria a mania de grandiosidade

frequentemente presente nos planos de desenvolvimento econômico (CAMPOS, 1962, p. 23).

6. Conjuntura atual afetando o planejamento estatal

Além de se preocupar com os resultados a serem obtidos em um futuro não muito próximo – de longo prazo, o planejamento estatal também não pode desconsiderar os efeitos globalização, que alterou o modelo desenhado pela Constituinte de 1986 para o planejamento.

Estudos sobre a globalização enfatizam três de seus aspectos que reduzem o poder intervenção do Estado na Ordem Econômica – poder esse que decorreria das prerrogativas originariamente inerentes à soberania nacional: (i) o aumento do comércio e do fluxo de capitais internacionais, uma vez que o Estado teria deixado de representar a unidade de organização social; (ii) o aumento significativo do número e atribuições das organizações internacionais, que teriam ganhado poderes e até reivindicado exercer competências soberanas próprias e independentes; e (iii) o Direito Internacional teria sido alterado, deixando de tratar das relações entre entes soberanos, sendo proclamados direitos diretamente para os cidadãos de determinados países e surgindo organizações não estatais de influência (KU, YOO, 2013, p. 213).

Especificamente sobre a perda do poder inerente à soberania dos Estados, Daniel Sarmiento (2001, p. 160) concorda que os agentes econômicos vão criando um direito comum – a Lex Mercatória – permeado pela racionalidade própria do mercado, e que, formal ou informalmente, vai se impondo aos Estados. Consequentemente, a ideia do monopólio da produção do direito pelo Estado teria se distanciado da realidade, com o ordenamento jurídico tornando-se policêntrico, com regras criadas por atores privados e por

entidades supranacionais que vinculariam os particulares.

Um dado atual torna o exame do planejamento ainda mais complexo: os próprios organismos internacionais, blocos de integração e pactos comerciais estão sendo contestados pelo mundo. Portanto, mesmo afirmações sobre os efeitos da globalização, principalmente com a intensificação do livre comércio internacionalmente ou a canalização de poder político por organizações internacionais são hoje assuntos questionáveis, tal como se observa de algumas decisões disjuntivas. Os Estados Unidos da América formalizaram que sairão da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) no final de 2017 (ROSEMBERG, 2017, s.n), o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte já se encontra em processos de desligamento da União Europeia e, por fim, os movimentos separatistas internos se intensificaram, tal como na Espanha, com a Catalunha pretendendo independência, inclusive convocando plebiscito da população local (CLARIN, 2017, s.n).

Aliás, esses procedimentos de tomadas de decisão para separação são, eles próprios, polêmicas e juridicamente questionáveis: conforme Markakis (2017, p. 7-8), haveria sérias dúvidas sobre a constitucionalidade da retirada do Reino Unido da União Europeia, muito embora tenha ela sido aprovada por um plebiscito popular. A decisão tomada diretamente pelo povo, que almejava fortalecer a soberania nacional britânica, pode acabar sendo limitada pelos Poderes Constituídos em âmbito interno. Polêmica semelhante ocorreu no plebiscito que consultou a população da Catalunha.

Atualmente, por exemplo, vive-se uma profunda ruptura com o sistema jurídico globalista e transnacional que havia permitido mudanças econômicas e culturais profundas nas últimas décadas, principalmente na União Europeia, que inclusive planejava a elaboração de sua própria Constituição (CANOTILHO, 2001, p. 11).

Diante desse contexto, não apenas poder de intervenção estatal que permite o planejamento foi alterado, mas também as próprias forças geopolíticas influentes nas relações entre países estão mudando suas conformações, o que agrega ainda mais insegurança a todo o projeto estatal de desenvolvimento no plano internacional.

Apesar de suas complexidades, objetivos constitucionais a serem alcançados e os problemas reais da população permanecem. Atualmente, são inúmeras as causas que justificam o planejamento estatal para obtenção dos resultados coletivos almejados, tais como a compatibilização do desenvolvimento econômico com a preservação dos bens da natureza, o fim ao desemprego estrutural, a adaptação à evolução tecnológica, o combate às disparidades locais ou regionais, bem como o incremento às pequenas e microempresas para geração de novos empregos (CLARK, 2001, p. 23).

A própria instituição de políticas públicas de investimento em educação, em saúde, em empregabilidade, em segurança pública e nacional, demandam, cada vez mais, de planejamento da ação estatal. Para tornar ainda mais complexo o problema, é comum que medidas oriundas de programas governamentais sejam decididas pelo Judiciário, que muito dificilmente tem estrutura institucional para avaliar e entender as políticas públicas desenvolvimentistas de modo a proporcionar um real aprendizado e consequente aumento de qualidade no aprimoramento da ação pública (VALLE, 2009, p. 42).

7. Desafios da pós-modernidade

A Administração Pública permanece exercendo suas atividades prioritariamente pelas seguintes formas de atuação: prestação de serviço público, regulação, exercício do poder de polícia e fomento (DI PIETRO, 2005, p.248). Em ambiente em que os meios estatais para a planificação da ordem econômica, decorrentes do poder soberano, encontram-se debilitados em razão dos problemas já apontados anteriormente, mostra-se relevante o incentivo à iniciativa privada de interesse público, com a criação de um consenso entre o planejamento estatal e o interesse privado, deixando-se a atividade fomentada, embora ainda de interesse coletivo, na esfera da iniciativa privada.

Odete Medauar (2003, p. 97) fala de um “Estado modesto”, para substituir um suposto Estado arrogante, onipresente, onipotente. Ao mesmo tempo, esse novo Estado seria visto como instrumento da edificação e da humanização social, necessário à democracia, haveria um encolhimento do Poder Público na elaboração do Direito, no controle das atividades dos particulares, sobretudo econômicas (movimento de *deregulation*) e em alguns setores da economia, inclusive com privatizações (MEDAUAR, 2003, p. 97).

Algumas alterações estruturais para remodelamento do papel do Estado como planejador da economia já foram implementadas desde a edição da Constituição de 1988, inclusive por meio de reformas constitucionais. A abertura da economia, com a extinção e a flexibilização de monopólios, o fim das restrições ao capital estrangeiro em setores considerados relevantes, os programas de desestatização, dos quais decorrem privatizações, concessões, permissões, terceirizações e outras parcerias abriram espaço a novos negócios consensuais, assim como se substituiu a intervenção monopolística ou concorrencial do Estado no setor privado pela intervenção regulatória, a cargo de colegiados técnicos denominados agências reguladoras, que exercem a modelagem e o controle não politizados da eficiência do setor privado em segmentos relevantes (SOUTO, 2007, p.16).

O Estado funcionaria como um elemento catalizador, permitindo que o interesse privado atendesse consensualmente ao interesse coletivo, sem necessidade de gastar os limitados recursos públicos com a implementação de atuações impositivas, que necessariamente tolhem a liberdade dos indivíduos, em desacordo com o referencial teórico de Amartya Sen para o desenvolvimento, conforme demonstrado acima.

Segundo Moreira Neto (2000, p. 41), o consenso, como forma alternativa de ação estatal, representa uma benéfica renovação, pois contribuem para aprimorar a governabilidade (eficiência), propicia mais freios contra os abusos (legalidade), garante a atenção de todos os interesses envolvidos e proporciona decisão mais sábia e prudente (legitimidade), evitam os desvios morais (licitude), desenvolve a responsabilidade das pessoas (civismo) e torna os comandos estatais mais aceitáveis e facilmente obedecidos (ordem).

Pare Miguel Reale (1990, p. 26), ao determinar que o planejamento seja determinante para o setor público e indicativo para o setor privado, o artigo 174 da Constituição teria previsto a possibilidade de um pacto social entre o Poder Público e os particulares, de modo a prestigiar o princípio da liberdade de comércio e de iniciativa. Tratar-se-ia de uma diretriz fixada e deixada ao critério da própria sociedade civil, de maneira que a ideia de um pacto social estaria em harmonia com as normas constitucionais.

A ideia do pacto social significaria que aqueles interessados que podem concorrer livremente e exercer a livre concorrência estariam aptos a firmar entre si um pacto, um acordo de cavalheiros, em que o Estado aparece, não como força dominante, mas como um dos parceiros, porque o que prevaleceria seria o interesse direto da sociedade civil sobre o Estado (REALE, 1990, p. 26). Certamente essas características estão em completa harmonia com o que Amartya Sen denominou de coesão social em torno do projeto de desenvolvimento.

Além disso, haveria o surgimento desse novo perfil estatal, em que se buscaria a maior participação efetiva possível da iniciativa privada, sempre no sentido de promover e garantir o interesse público. O planejamento, portanto, deveria valorizar e incentivar a mobilização da iniciativa privada com vistas ao desenvolvimento, principalmente na sociedade atual, comumente classificada de “sociedade em rede”, na qual o espaço público de comunicação digital pode ter um efeito muito mais imediato e amplo do que caras e tradicionais campanhas de conscientização, formação de conselhos, celebração de audiências ou mesmo notícias veiculadas pela grande mídia tradicional – formas clássicas de transmissão de informação e participação na vida da comunidade. Para CASTELLS (2005, n.p.), a sociedade em rede é uma estrutura de pessoas baseada em organizações operadas por tecnologias de comunicação e, nela, a comunicação constitui o espaço público essencial na formação da consciência e da opinião, bem como funciona com a base do processo de decisão política.

Ciente disso, SALOMÃO FILHO (2002, p. 44) indica a “difusão do conhecimento econômico” como um princípio desenvolvimentista, em oposição à concentração de informação em determinados segmentos da sociedade,

devendo o cidadão ser esclarecido a respeito das condições econômicas, o cenário vigente e sua posição nesse contexto, tornando possível a mobilização e participação da sociedade. Seria um importante instrumento de promoção de uma efetiva igualdade – não apenas formal, mas também material – entre os agentes econômicos. Por essa razão haveria, complementa o mencionado autor, a referência a uma *due process clause* em matéria econômica. Conforme Salomão Filho (2002, p. 46), no direito processual, com o fulcro da *due process clause*, o princípio do contraditório, nada mais seria do que uma forma de garantir a participação das partes interessadas no processo, que leve um terceiro (o juiz) a uma decisão mais justa. Da mesma maneira, a participação no mercado e a adequada concorrência seriam garantidas somente com a efetiva participação de todos os agentes econômicos, que garanta a tomada de uma decisão mais uniformizada pelos consumidores e cidadãos.

É imprescindível que a população participe também do processo econômico e tenha ciência da importância deste fenômeno em sua vida, a todo o momento, inclusive na formulação de opções sociais e jurídicas. Mais que modificar os mecanismos de controle da representação popular por órgãos estatais ou pelo próprio povo, urge que se ensaiem novas propostas de formação da vontade nacional pela sociedade, numa tentativa de realizar o princípio democrático, tão precariamente vivido na prática estatal da sociedade brasileira (ROCHA, 1986, p. 35).

Essa direito à difusão do conhecimento lembra a doutrina dos quatro *status* de Georg Jellinek, que, ao explicar as funções dos direitos fundamentais tendo em vista a posição do cidadão em relação Poder Público, menciona o *status activus*, no qual o particular tem a real possibilidade de informar-se e participar da formação da vontade política de um Estado (SARLET, 2015, p. 162).

A participação popular também favorece a cooperação entre particulares – expressamente prevista no artigo 174, § 2º, da Constituição – e facilita a intensificação da colaboração e parcerias entre agente regulador e criador dos instrumentos de fomento (a Administração Pública) com os regulados e os usuários. Aliás, as próprias políticas públicas envolvem um *processo em*

desenvolvimento; elas compreendem não apenas a decisão pela promulgação de uma lei ou projeto, mas também as ações subsequentes de implementação, apoio e avaliação (VALLE, 2009, p. 37).

A Constituição prevê, em seu artigo 21, inciso I, que compete à União articular as relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais, o que deve abranger o zelo pelos diplomas internacionais que reconhecem o desenvolvimento como norma, tanto que o mesmo artigo 21 determina, em seu inciso IX, que compete à União elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social. Desse modo, a União, inclusive tendo em vista sua posição de agente de relações internacionais e unificador do poder da Federação, deve exercer um papel de coordenador da cooperação com para obtenção do desenvolvimento.

Registre-se que a base informacional tão lembrada por Amartya Sen também é fundamental para que os agentes públicos possam conceber e, em seguida, concretizar o planejamento elaborado. Os formuladores e implementadores do plano devem, inclusive, ter domínio dos conhecimentos e técnicas da ciência da administração.

Exatamente sobre a necessidade de um corpo técnico burocrático qualificado, o Embaixador Roberto de Oliveira Campos, já nos anos 60 do século passado, expunha que as missões de assistência enviadas pela ONU e agências especializadas ao Haiti e à Bolívia revelaram a fatuidade de se pensar em planejamento econômico e em desenvolvimento econômico intensivo sem o prévio reaparelhamento da máquina administrativa e, conseqüentemente, sem o aprendizado dos fundamentos essenciais típicos da Ciência da Administração (CAMPOS, 1962, p. 2). Assim, teria sido, segundo o autor mencionado acima, o contato com os reais problemas dos países que teria levado os economistas a redescobrirem a importância da Ciência da Administração.

As ações planejadas do Estado também devem estar funcionalmente direcionadas à consecução dos resultados eleitos e esperados pela Constituição e, por isso, se atribui uma especial carga à coordenação dos esforços da ação do poder, o que exige, em suas relações internas, prevenção

contra uma Administração Pública composta de órgãos desagregados (VALLE, 2009, p. 75). Novamente aqui se reforça a importância do adequado aparelhamento, conhecimento, treinamento e coordenação dos órgãos do Estado.

Quanto à adequada coordenação entre os órgãos, não se pode deixar de destacar a questão do ativismo judicial, principalmente no exercício de faculdade mediante a qual o Poder Judiciário pode rever atos legislativos e administrativos editados, respectivamente, pelos Poderes Legislativo e Executivo, no exercício de suas funções constitucionalmente estipuladas (*judicial review*). O ativismo judicial, porém, não se confunde com essa possibilidade de reverem-se atos dos outros Poderes. Muitas vezes seria possível que se adotasse uma postura ativista sem desconsiderar ou anular atos legislativos e administrativos.

O conceito de ativismo judicial é delineado, geralmente, conforme o viés favorável ou contrário à atuação mais intensa do Poder Judiciário sobre os demais. Os defensores do ativismo, a exemplo do Ministro Luís Roberto Barroso, o definem como uma atitude proativa dos magistrados, em situações de retração do Poder Legislativo e de um certo deslocamento entre a classe política e a sociedade civil, impedindo que as demandas sociais sejam atendidas de maneira efetiva (BARROSO, 2008, p. 6).

Como bem lembra Jeremy Waldron já na abertura do seu trabalho intitulado “o principal argumento contra o *judicial review*” (*the core of the case against judicial review*), a própria Suprema Corte dos Estados Unidos já tomou diversas decisões equivocadas, tal como em 170 leis que concediam direitos básicos aos trabalhadores norte-americanos, que foram tidas como inconstitucionais pela Corte (WALDRON, 2005, p. 1.348).

Poderíamos ainda adicionar outros julgados muito polêmicos, como o famoso *Dred Scott v. Sandford*, de 1856, como o qual os magistrados norte-americanos entenderam pela inconstitucionalidade da lei do Congresso que aboliu a escravidão no território do Missouri, entendendo que os negros não seriam cidadãos perante a Constituição e que a libertação dos escravos violaria um direito de propriedade sem o devido processo legal.

Ou o caso *Plessy v. Ferguson*, de 1896, julgado após a promulgação

da Décima Quarta Emenda à Constituição Norte-Americana – consequência direta do fim da escravidão e de uma sangrenta guerra civil, que assegurava claramente direitos iguais entre brancos e negros – em que a Suprema Corte do Estados Unidos da América julgou constitucional lei da Louisiana que determinava acomodações para brancos diferentes daquelas destinadas aos negros.

Em 1944, ao julgar o caso *Korematsu v. United States*, a mesma Suprema Corte julgou constitucionais decretos (*executive orders*) do Presidente Franklin D. Roosevelt – tido como um exemplo de estadista por grande parte os historiadores que escreveram sobre o Século XX – que estabeleceram o confinamento forçado de mais de 110.000 cidadãos norte-americanos nascidos no Japão ou descendentes de japoneses. A maioria dos ministros não viu problema algum em removerem-se de seus lares milhares de cidadãos na costa oeste norte-americana e mantê-los indefinidamente em campos de concentração no interior do país – não haveria sequer necessidade de lei formal ou de uma causa específica para a se determinar a prisão, além da descendência e etnia dos aprisionados.

Doutrinadores críticos do ativismo caracterizam-no como uma interferência indevida e subjetiva do Poder Judiciário nos demais Poderes definindo-o como um problema de comportamento, em que o juiz substitui os juízos políticos e morais pelos seus, a partir de sua subjetividade (STRECK, 2013).

Sobre a necessidade de valorização do princípio democrático, com as decisões morais fundamentais sendo estabelecidas pelos representantes do povo, Jeremy Waldron exemplifica que, mesmo em países em que se permite ao Judiciário a invalidação de leis, decisões polêmicas como aborto, ação afirmativa, *vouchers* escolares (créditos educativos), casamento gay, são necessariamente debatidas, deliberadas e decididas pelo próprio povo, direta ou indiretamente, jamais por membro ou corte do Judiciário (WALDRON, 2005, p. 1.349).

Atualmente, as principais Supremas Cortes do mundo podem decidir sobre quase todos os aspectos da vida moderna, desconsiderando as normas e políticas públicas concebidas por autoridades eleitas em todos os níveis da

federação, inclusive quando a autorização constitucional não é inequívoca para tanto e o tema decidido é polêmico.

No Brasil, apenas seis ministros podem ditar o planejamento estatal e os destinos econômicos, culturais e sociais para todo o país, afetando sobremaneira a segurança e, principalmente, liberdades da população, características que, como visto anteriormente, inviabilizam o desenvolvimento sustentável.

Não se pode esquecer que o Poder Judiciário também pode violar as liberdades mais básicas do cidadão, ainda que, pretensamente, busque realizar o bem, inclusive concretizando algum direito fundamental, por meio de decisões fundamentadas.

Um caso recente é emblemático: uma mulher, moradora de rua e dependente química, foi compulsoriamente esterilizada, por meio de uma ação civil pública foi movida pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, órgão estatal defensor dos interesses da sociedade.

O juiz da causa não fez audiência, não nomeou um defensor ou advogado dativo e nem pediu documentos que mostrassem ter ocorrido consentimento por parte da mulher – apenas determinou a condução coercitiva para a operação.

Segundo o Professor Oscar Vilhena Vieira, quando o recurso chegou ao Tribunal de Justiça de São Paulo, a mutilação já havia ocorrido (VIEIRA, 2018, n.p.). Mais do que violação à liberdade e integridade do corpo, se trata de uma prática eugênica – largamente utilizada pelo regime nazista – sem levar em consideração ser vedada pela denominada Lei do Planejamento Familiar (Lei nº 9.263/1996), em seu art. 10.

Isso evidencia que todos os Poderes e, igualmente, seus órgãos públicos, em todas as esferas da administração devem agir de modo articulado e sob um escrutínio severo quando a decisão possa atingir liberdades fundamentais, independentemente de terem sido respeitados os ritos procedimentais.

Verifica-se que o planejamento é um meio de efetivação da intervenção estatal sobre a ordem econômica, pois, a partir da elaboração do documento

técnico (plano), vai se determinar toda a política econômica do Estado, balizando e coordenando a atuação pública e privada demais modalidades de intervenção (fiscalização e incentivo), bem como incentivando a atuação da iniciativa privada racional e consensualmente, sempre com o propósito de atingir os fins constitucionais do Estado e de sua Ordem Econômica.

CAPITULO III - DESENVOLVIMENTO COMO NORMA

1. Introdução do direito ao desenvolvimento no contexto do Brasil

Foram firmadas como referência teórica as ideias de Amartya Sen, que, como visto, trata do desenvolvimento como exercício das liberdades individuais, partindo de uma premissa liberal e centrada no indivíduo, com o Estado garantindo condições mínimas para exercício dessas liberdades.

Analisando-se os principais artigos e livros que tratam especificamente do direito ao desenvolvimento no Brasil, se verifica que os autores adotam uma compreensão de desenvolvimento focada na ação intervencionista do Estado, que promoveria a superação do subdesenvolvimento por meio de ruptura com o sistema interno e externo. Segundo essa concepção – baseada nos ensinamentos do economista Celso Furtado, o subdesenvolvimento é um fenômeno de dominação – e seria necessária uma política deliberada de desenvolvimento, cujo grande agente é necessariamente o Estado (BERCOVICI, 2013, p. 14).

Aliás, Gilberto Bercovici, professor titular de Direito Econômico da Universidade de São Paulo, explicitamente critica a teoria criada por Amartya Sen, classificando-a como limitada e excessivamente individualista (2013, p. 14). É interessante que, embora ele concorde que o subdesenvolvimento decorreria do fenômeno da “dominação”, o Estado funcionaria como o agente da emancipação que permitiria o desenvolvimento, Porém, mais adiante em sua obra, Bercovici ressalta os méritos dos trabalhos da Organização das Nações Unidas – ONU, por meio do sua Comissão Econômica para a América

Latina e Caribe – CEPAL, na formulação das políticas públicas brasileiras de desenvolvimento (BERCOVICI, 2013, p. 45), de modo que não haveria “dominação” se orientações, planejamento e objetivos pretensamente desenvolvimentistas partissem da mencionada entidade internacional multilateral.

Desse modo, serão apresentadas as principais ideias dos autores brasileiros, que, mesmo não fazendo explicitamente, concordam com o ponto de vista de que o desenvolvimento deve ter como seu motor de propulsão a atividade estatal. Adiante-se que, normalmente, o direito ao desenvolvimento é visto como uma mera autorização genérica para intervenções estatais, diretas ou indiretas, na economia, sociedade e cultura nacionais, desconsiderando-se características inerentes aos direitos fundamentais de terceira de geração importantes como: serem conformadores da ação estatal, seu conceito materialmente aberto, sua multifuncionalidade, a verificação de seus resultados e as dificuldades inerentes ao estabelecimento de quaisquer limitações aos direitos fundamentais.

O desenvolvimento não se confunde nem se identifica com mero crescimento ou progresso econômico, abarcando outras dimensões necessárias à plena realização da dignidade da pessoa humana, como educação, saúde e liberdade civil e política (ANJOS FILHO, 2013, p.15). A sua definição não é fácil, pois o desenvolvimento possui uma estrutura multidisciplinar e multifacetária, uma vez que necessariamente compreende aspectos econômicos, sociais e culturais. Muitas vezes esses aspectos apresentam-se em contraposição entre si.

Segundo o autor da obra Direito ao Desenvolvimento, Robério Nunes dos Anjos Filho, uma das principais dificuldades para a sua definição está justamente na heterogeneidade cultural entre as mais diversas nações e Estados, o que contribui para aumentar o problema de encontrar-se um entendimento unívoco para o fenômeno do desenvolvimento (ANJOS FILHO, 2013, p.15). Ainda poderia ser adicionado outro complicador: a heterogeneidade interna de cada Estado e comunidade (SEN, 1999, 20), principalmente em estados continentais e com peculiaridades regionais como Brasil, Índia, China ou Estados Unidos da América.

Essa peculiaridade e heterogeneidade é verificada também com o direito ao desenvolvimento quando comparado com os demais de matiz igualmente fundamental, mas que normalmente apresentam-se de certo modo homogêneos no seu conteúdo. É provável que essas peculiaridades tenham inibido a evolução dogmática do direito ao desenvolvimento, justamente por ser um direito fundamental que não sinaliza para uma direção ou característica homogênea, uma dificuldade oriunda parcialmente da técnica legislativa principiológica adotada pela Constituinte de 1986 (MOREIRA NETO, 1990, p. 160).

Ativistas ambientalistas ou pró-vida, por exemplo, demonstram nitidamente um mesmo direcionamento em suas opiniões e atitudes, embora os direitos ao meio-ambiente ou à vida sejam materialmente abertos. O mesmo não será dito sobre quem defendesse a eficácia social do direito ao desenvolvimento: pode ser uma tanto uma pessoa que pretende planificar completamente economia e vida em sociedade, inclusive suprimindo uma eventual abertura para o multiculturalismo, como pode dizer respeito ao defensor da intervenção mínima como meio de dar espaços para o florescimento da livre iniciativa e da criatividade social, cultural e mercadológica.

Não por outro motivo, as poucas decisões judiciais do Supremo Tribunal Federal que se valeram do direito ao desenvolvimento como fundamento o fizeram de modo coadjuvante, apenas como um reforço argumentativo, ao contrário do que ocorre com outros direitos difusos, como o ao meio ambiente sadio e sustentável.

O então Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas – ONU, Kurt Waldheim, em um relatório denominado “o surgimento do direito ao desenvolvimento”, editado em 1977, reconheceu a dificuldade de definir-se o próprio conceito de desenvolvimento (ONU, 1977, p. 01). Ainda segundo o mesmo relatório, ao menos até meados dos anos 1960, termos como “desenvolvimento”, “desenvolvimento econômico” e “crescimento” eram geralmente considerados como sinônimos – ou ao menos usados indistintamente – e se media o “desenvolvimento” como simples incremento do produto interno bruto – PIB de países, independentemente de fatores sociais

ou culturais (ONU, 1977, p. 01).

Segundo ANJOS FILHO (2013, p.18), o enfoque no aspecto econômico ocorreu em razão de a Economia ter sido a primeira disciplina das ciências sociais a se debruçar sobre a questão, cenário que somente começou a ser alterado já no início do século XX. A preocupação deixou de ser exclusivamente com o crescimento e o sentido estático da economia passou a dar lugar à preocupação com a noção complexa de desenvolvimento, principalmente a partir das abordagens de economistas como Joseph Schumpeter e John Maynard Keynes (BERCOVICI, 2005, p. 45).

Foi percebido que o processo desenvolvimento é complexo e provoca mudanças que vão muito além das estruturas econômicas, uma vez que o incremento de produtividade é acompanhado por mudanças sociais, políticas e de riqueza da população. Sob essa perspectiva, o desenvolvimento representa uma ruptura como os modos de produção anteriores, proporcionando uma verdadeira transformação social. Haveria, portanto, não apenas um mero crescimento econômico, com aumento na produção. O desenvolvimento proporcionaria um acréscimo qualitativo – e não meramente quantitativo – com conseqüente salto de uma estrutura social para outra mais qualificada (GRAU, 2003, p. 18).

Como informado anteriormente, a planejamento é uma atividade instrumental para serem alcançados resultados constitucionalmente previstos, tal como o desenvolvimento nacional, que, embora não seja mais arrolado como um princípio da Ordem Econômica, é um objetivo a ser alcançado (art. 3º, inciso II, da Constituição) e também tem uma função igualmente instrumental de realizar outros direitos, demandando planejamento prévio para sua concretização, tanto que o artigo 174 da Carta Magna, que trata do planejamento, prevê o planejamento do desenvolvimento como um dever estatal logo em seu parágrafo primeiro.

Pelo menos desde meados do século XX se percebeu que o direito precisaria coordenar e planejar um conjunto de fatores multidisciplinares e dinâmicos que se caracterizam por uma finalidade específica em comum: o desenvolvimento.

Segundo o Professor Arnoldo Wald (1966, p. 7), não se trataria mais,

simplesmente, de estabelecer normas de conduta e composições para eventuais litígios para situações atuais, pois o desenvolvimento demanda, também, estímulo e segurança nas relações jurídicas que ainda serão estabelecidas no futuro imediato ou no longo prazo. Aqui se iniciou a construção do que viria a ser classificado como direito ao desenvolvimento, que será especificamente tratado a seguir, destacando-se a sua origem os aspectos de segurança, planejamento e multidisciplinariedade.

A verificação de Arnaldo Wald foi inovadora e antecedeu até mesmo a construção feita pelo senegalês Etienne Keba M'Baye, que utilizou o termo “direito ao desenvolvimento” em 1972, na conferência inaugural do Instituto Internacional de Direitos Humanos de Estrasburgo (ANJOS FILHO, 2013, p. 96).

O esforço do M'BAYE foi concentrado na afirmação do direito como inerente ao homem e era complementar ao desejo de incremento da produção econômica após a independência política de colônias europeias na África. O contexto é completamente diferente do brasileiro, que, além de já ser um país independente há cento e cinquenta anos na ocasião, experimentou um período de extraordinário crescimento econômico já nas décadas de 60 e 70 do século passado, o que foi denominado “milagre econômico” (HERMANN, 2006, p. 62) – ocasião em que Wald escreveu de forma precursora sobre o desenvolvimento.

2. Construção de teoria do desenvolvimento como norma

Para reforçar a complexidade do tema desenvolvimento, adiante-se que ele é classificado como um direito de terceira dimensão ou geração, da solidariedade ou da fraternidade (WALD, 1997, p. 88). Ingo Sarlet (2015, p. 48) concorda com tal classificação do direito ao desenvolvimento, ao lado de direitos como o à paz, à autodeterminação dos povos, ao meio ambiente, dentre outros. Essa categoria distingue-se por ter como titulares dos direitos a coletividade.

A dogmática jurídica, tradicionalmente calcada na noção do direito subjetivo individual, ainda não conseguiu tratar com propriedade dos seus principais problemas, tanto processualmente quanto materialmente (SARLET, 2015, p. 47).

Os institutos ortodoxos e tradicionais não podem ser aplicados aos direitos transindividuais (coletivos e difusos), porquanto o direito processual e o direito material do país foram idealizados como ciência sob forte influenciada de princípios liberais e do individualismo que caracterizaram as grandes codificações do século XIX – portanto, antes da caracterização desses direitos de terceira geração. Ao pensar-se, por exemplo, em um instituto ligado ao direito material individual a ser discutido em juízo, não se pode ter esse mesmo enfoque quando se fala de direitos difusos cujo titular do direito material é indeterminável (NERY JÚNIOR, 2004, p. 156).

A problemática jurídica quanto ao desenvolvimento também terá repercussões internacionais. A Carta da Organização das Nações Unidas - ONU, de 1945, em seu Capítulo IX, expressa a importância da cooperação internacional econômica e social, com a finalidade de criar condições de estabilidade e bem-estar necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as nações integrantes da referida organização, baseadas no respeito ao princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, favorecendo níveis mais altos de vida, trabalho efetivo e condições de progresso e desenvolvimento econômico e social.

A Assembleia-Geral da ONU editou, em 1986, sua Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento (Resolução nº 41/128), que contém orientações importantes, tais como a de que o “direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável, em virtude do qual toda pessoa e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político” (artigo 1º, §1º) e “a pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento e deveria ser participante ativo e beneficiário do direito ao desenvolvimento” (artigo 2º, §1º).

No plano das legislações internas, a Constituição mexicana de 1917 – editada durante a Revolução Mexicana – já foi até mesmo rotulada de “visionária” pela doutrina especializada, pois, além de ser um importante marco

para os direitos sociais, em seu artigo 25 (capítulo I, sobre os direitos humanos e suas garantias), previa que o Estado deveria dirigir o desenvolvimento nacional para garantir que ele fosse integral e que, mediante o fenômeno do crescimento econômico, e do emprego de uma repartição mais justa de riqueza e renda, fosse possível ampliar-se o exercício de liberdade e dignidade de todos os indivíduos (ANJOS FILHO, 2013, p. 70). Essa concepção é nitidamente intervencionista – uma característica da Carta mexicana de 1917 – e ao menos declara ser vocacionada a implementar um dirigismo estatal que permita a ampliação do exercício de liberdade e outros direitos fundamentais do indivíduo, tal com preza a concepção de desenvolvimento como liberdade de Amartya Sen.

Abram-se parênteses para expor que alguns autores apresentam algumas diferenças entre *direito ao desenvolvimento* e *direito do desenvolvimento*, embora na presente dissertação essas expressões tenham sido consideradas como intercambiáveis.

Uma primeira diferença seria quanto à origem: o *direito do desenvolvimento* seria oriundo do Direito Internacional Econômico, como um sistema normativo que trataria das relações interestatais objetivando a construção de uma maior igualdade material entre os Estados, tomando como base a cooperação internacional, enquanto o *direito ao desenvolvimento* seria um direito humano preexistente ao Estado, que buscaria proteger exigências e liberdades das pessoas e dos povos (ANJOS FILHO, 2013, p. 89). Porém, mesmo autores que reconhecem essa diferença na origem utilizam apenas a locução direito ao desenvolvimento (vide, por todos, PEIXINHO; FERRARO, 2003, p. 8). Além do uso indistinto entre os termos, ambas as origens, nos planos internacional e interno, fazem parte de um mesmo processo de reconhecimento do fenômeno do desenvolvimento como um direito (ANJOS FILHO, 2013, p. 89).

Como o direito do desenvolvimento teve sua origem no Direito Internacional, como dito acima, ele teve especial destaque e relevância nos anos 1960, no contexto de emancipação das então colônias africanas através de liberdade econômica (PEIXINHO; FERRARO, 2003, p. 20). Em linha com a construção de Amartya Sen, a liberdade de comércio – uma vez que as

colônias não estariam mais limitadas por barreiras imposta por suas respectivas colônias – permitiria não apenas a independência, mas também o desenvolvimento nacional. Mas, se um dos objetivos do Direito Internacional é a redução das disparidades de desenvolvimento entre os estados, esse objetivo não foi atingido, com o mundo sendo nitidamente dividido entre países do norte (desenvolvidos) e sul (subdesenvolvidos).

Ademais, o que poderia ser pior, algumas nações subdesenvolvidas teriam usado a retórica do direito ao desenvolvimento justamente para justificar o cerceamento de direitos civis e políticos (MARKS, 2003, p. 142), o que viola frontalmente toda a concepção do desenvolvimento como liberdade, que não consegue visualizar que ele exista sem liberdade, inclusive política.

Como já adiantado acima, a sistematização do direito ao desenvolvimento é relativamente recente, sendo comum se atribuir sua formulação ao jurista senegalês Etienne Keba M'Baye, que, na conferência inaugural do curso de Direitos Humanos do Instituto de Direitos do Homem realizada em Estrasburgo, na França, no ano de 1972, afirmou que ser esse direito inerente a todos os homens, que devem poder viver e viver melhor, integrando os direitos e liberdades públicas das pessoas (ANJOS FILHO, 2013, p. 94-96).

Observe-se que há uma harmonia com o referencial teórico de desenvolvimento como liberdade proposto por Amartya Sen, uma vez que o direito ao desenvolvimento estaria integrado às liberdades da pessoa e teria como finalidade a garantia de condições mínimas para a vida e, em seguida, uma melhor qualidade de vida.

Ainda em 1972, o professor espanhol Juan Antônio Carrillo Salcedo explicou que o direito ao desenvolvimento constitui um fator que revoluciona a velha estrutura de Direito Internacional, em busca de humanizar e libertar os povos (SALCEDO, 1972, p. 119).

Poucos anos depois, em palestra que proferida na Universidade de Valladolid, o professor Héctor Gros Espiell reafirmou o direito ao desenvolvimento como direito dos Estados e dos povos, que deve inevitavelmente ser fundado no reconhecimento do direito de todo homem a uma vida livre e digna dentro da Comunidade, tendo todo ser humano a

faculdade jurídica de viver, o que implica no direito de aspirar a uma existência melhor (ESPIELL, 1975, p. 41).

Registre-se que, desde as primeiras concepções do desenvolvimento como norma jurídica, o fenômeno do desenvolvimento sempre esteve relacionado com as liberdades do indivíduo e da coletividade. O direito ao pleno desenvolvimento deve sempre observar a situação concreta do indivíduo e isso seria, segundo Espiell, o que permitiria que ele fosse corretamente qualificado o direito humano fundamental, sendo que o progresso do indivíduo e do Estado serviriam justamente para melhorar a condição aspectos econômicos, sociais e culturais de todas as pessoa humanas (1975, p. 42). Desse modo, abordagens que suprimem as liberdades individuais em nome de um pretense coletivismo são incompatíveis com o desenvolvimento – e era assim entendido desde os anos 1970.

Sob influência da origem do Direito Internacional, os Estados, agentes nas relações internacionais, seriam vistos como objeto do fenômeno do desenvolvimento, submetido os comandos legais (rule of law) e devendo promover, como finalidade, o aprimoramento das condições de vida e liberdades das pessoas.

Influenciada por esses estudos doutrinários embrionários, em 1977, a ONU, por meio de sua Comissão de Direitos Humanos, reconheceu o desenvolvimento como direito, na Resolução nº 4. Na mesma oportunidade foi recomendado ao seu Conselho Econômico e Social que convidasse o Secretário Geral da ONU, a UNESCO e outras instituições especializadas da ONU a efetuarem estudos sobre as dimensões internacionais dos direitos ao desenvolvimento, fundados na cooperação internacional, da mesma forma que direitos como o da paz (ESPIELL, 1978, p. 46), outro direito considerado difuso e de terceira geração.

Em 1981 foi criado um Grupo de Trabalho, ainda no âmbito da Comissão de Direitos Humanos da ONU, formada por quinze peritos governamentais, com o objetivo de preparar a redação de um projeto de declaração universal do direito ao desenvolvimento, tal como ocorre com outras declarações editadas por aquela Organização.

Apesar de terem havido divergências internas, o grupo apresentou um

relatório final em 1985, o que acarretou na elaboração da Declaração das Nações Unidas sobre Direito ao Desenvolvimento (Declaração do Direito ao Desenvolvimento), de 01.12.1986, com a qual o ONU finalmente reconheceu, por meio de sua Assembleia Geral, o desenvolvimento como um direito, tendo apenas os Estados Unidos da América votado de modo contrário, além de outros oito países terem apresentado abstenção (MARKS, 2003, p. 138). As razões da objeção dos norte-americanos serão analisadas mais adiante, pois representam, não coincidentemente, os principais empecilhos e dificuldade para o reconhecimento do direito e sua eficácia social, embora não sejam problemas exclusivos do direito ao desenvolvimento.

Já no preâmbulo da mencionada Declaração do Direito ao Desenvolvimento é reconhecido que o desenvolvimento é um *processo* econômico, social, cultural e político abrangente, que visa ao constante *incremento do bem-estar de toda a população* e de todos os indivíduos *com base em sua participação ativa, livre e significativa* no desenvolvimento e na distribuição justa dos benefícios daí resultantes. Mais uma vez constata-se a plena harmonia desse conceito com as ideias de desenvolvimento como liberdade de Amartya Sen. A finalidade a ser perseguida é sempre a melhoria real da qualidade de vida dos indivíduos, sempre tendo como embasamento a liberdade, inclusive de participação nas decisões políticas. Logo, o referencial teórico de Sen permeia o direito em questão desde sua concepção e seu reconhecimento pelas primeiras declarações internacionais com pretensões universalizantes.

Outra observação importante, ainda conforme o preâmbulo da referida declaração, é o destaque ao fato do fenômeno do desenvolvimento ser um *processo* e de que as políticas dele oriundas devem fazer do ser humano o principal participante e beneficiário desse desenvolvimento. Além disso, o dispositivo preambular recorda o direito dos povos à autodeterminação, em virtude do qual eles têm o direito de determinar livremente seus *status* político e de buscar seu desenvolvimento econômico, social e cultural.

Para esse processo de desenvolvimento, assume fundamental papel o já referido planejamento e a adequada estruturação do aparato institucional estatal. Nesse sentido, o artigo 8º da declaração determina que os Estados

devam tomar, em nível nacional, *todas as medidas necessárias para a realização* do direito ao desenvolvimento e devem, ainda, assegurar, *inter alia*, igualdade de oportunidade para todos no acesso aos recursos básicos de educação, serviços de saúde, alimentação, habitação, emprego e distribuição equitativa da renda.

O art. 2º do mesmo documento internacional é ainda mais específico quando declara que cada um dos Estados tem o direito e o dever de formular políticas públicas nacionais adequadas para o desenvolvimento, que visem ao constante aprimoramento do bem-estar de toda a coletividade e seus indivíduos.

Disposições semelhantes foram reproduzidas em diversos documentos internacionais bilaterais ou multilaterais, inclusive da ONU, sendo importante destacar a Conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente, realizada em junho de 1992, na cidade do Rio de Janeiro, em que foram firmados princípios de destaque para o tema ora em estudo com a Declaração sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (A/CONF: 151/26), dentre os quais o direito ao desenvolvimento como devendo ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades ambientais e de desenvolvimento das gerações futuras. O crescimento, ainda que social, econômico e cultural, sem possibilidade de sustentabilidade futura, representaria uma violação ao que a doutrina chama de princípio da *equidade intergeracional* (SAMPAIO, 2003, p. 54).

Para os propósitos da presente dissertação, vale mencionar a Conferência Mundial de Direitos Humano de Viena (A/CONF 157/23), realizada em junho de 1993, que é considerada como o marco da consagração definitiva do direito ao desenvolvimento (ANJOS FILHO, 2013, p. 105). Dessa declaração constou, em seu item 1, o *dever dos Estados* em cumprirem as suas obrigações no tocante à promoção do respeito universal, da observância e da proteção de todos os direitos do homem e *liberdades fundamentais para todos*, em conformidade com a Carta das Nações Unidas e com outros instrumentos relacionados com os Direitos do homem do direito internacional, sendo a *natureza universal* destes direitos e liberdades inquestionável. O item 5 da mesma declaração informa que, embora se devam ter sempre presente o

significado das *especificidades nacionais e regionais* e os antecedentes históricos, culturais e religiosos, compete aos Estados, independentemente dos seus sistemas político, econômico e cultural, *promover e proteger todos os Direitos do homem* e liberdades fundamentais.

Aqui assume destaque a questão do multiculturalismo já abordada por Amartya Sen, que não poderia servir de pretexto para um suposto respeito incondicional a tradições que representem violações a liberdades fundamentais, tais como em comunidades que preservem costumes odiosos e medievais como dilapidar mulheres infiéis, pena de morte para homossexuais pelo fato dessa orientação sexual ou sacrifício de crianças em rituais brutais. O dever de proteger os direitos do homem e suas liberdades devem sempre prevalecer, independentemente das tradições culturais ou do sistema político adotado.

Também é relevante o artigo 8º da Declaração de Viena, segundo o qual a democracia, o desenvolvimento e o respeito aos Direitos do homem e às liberdades fundamentais são interdependentes e reforçam-se mutuamente. Desse modo, as liberdades básicas, inclusive a de participação na política nacional, são parte integrante e necessária para o pleno desenvolvimento, tendo a ONU explicitamente reconhecido mais esse entendimento de Amartya Sen.

O referido artigo 8º ainda complementa que a democracia assenta-se no desejo livremente expresso de um povo em determinar os seus sistemas político, econômico, social e cultural e a sua total participação em todos os aspectos da sua vida, devendo a comunidade internacional apoiar o reforço e a promoção da democracia, do desenvolvimento e do respeito pelos direitos do homem e pelas liberdades fundamentais em todo o mundo.

A Conferência Mundial de Viena aproveitou a oportunidade para reafirmar o direito ao desenvolvimento, conforme estabelecido na Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, enquanto direito universal e inalienável e parte integrante dos direitos do homem fundamentais, bem como ser a pessoa humana o sujeito central de desenvolvimento, devendo os Estados cooperar entre si para assegurarem a efetivação do direito ao desenvolvimento, bem eliminarem os entraves que lhe sejam colocados (art. 10).

Como apresentado por Amartya Sen e demonstrado acima, a função primordial do Estado deve ser planejar como melhor expandir as liberdades e eliminar os gargalos ao exercício das liberdades fundamentais, tal como a pobreza, ratificando-se, como na declaração ora em questão, que a pessoa humana é sujeito central do desenvolvimento, configurando seu direito humano fundamental. Os Estados, no desempenho dessas funções, deverão cooperar entre si para assegurar o desenvolvimento e eliminar os entraves que lhe sejam colocados, devendo a comunidade internacional promover uma cooperação internacional com o mesmo objetivo, sendo certo que o progresso duradouro no cumprimento do direito ao desenvolvimento requer políticas de desenvolvimento efetivas a nível nacional, bem como relações econômicas equitativas e um ambiente econômico favorável a nível internacional (vide artigo 10, parte final).

Novamente como destaca Amartya Sen, a existência de uma extrema pobreza generalizada obsta o pleno e efetivo gozo de direitos pelo homem, razão pela qual a sua imediata atenuação e eventual eliminação devem continuar a ser uma das grandes prioridades da comunidade internacional, afirmação essa que foi textualmente prevista no artigo 14 da declaração internacional em comento, bem como é escopo da República Federativa do Brasil, nos termos do artigo 3º do Constituição de 1988, que textualmente prescreve constituírem objetivos fundamentais uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; e erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.

Igualmente foi reconhecido, no artigo 15 do documento, que o respeito pelos direitos do homem e pelas liberdades fundamentais – sem qualquer distinção arbitrária – é uma regra fundamental do direito internacional sobre direitos do homem, devendo haver a pronta e global eliminação de todas as formas de racismo e discriminação racial, xenofobia e intolerância conexas, o que constitui uma tarefa prioritária para governos e para a comunidade internacional.

Como informado anteriormente, a desigualdade de oportunidades e recursos (DWORKIN 1999, p. 357) pode minar o senso de justiça e igualdade mínimo que permita uma apropriada coesão social, sendo a intolerância com

as diferenças e o racismo evidentes demonstrações de desigualdades arbitrárias e, em última análise, de falta de liberdade, uma vez que diversas capacidades e oportunidades são odiosamente tolhidas por motivos raciais, de gênero, orientação sexual, xenófobos, dentre outros.

Por fim, foi esclarecido, na mencionado Declaração de Viena, que instituições, organizações intergovernamentais e não-governamentais, bem como os indivíduos devem ser instados a intensificar os seus esforços na cooperação e na coordenação das suas ações contra os males que prejudicam as liberdades – preceito e racismo – nos termos do artigo 15, parte final, da declaração. A participação e influência dos administrados (cidadãos e pessoas jurídicas) é tida como importante, principalmente por serem as liberdades de atuação desses agentes que permitirão um desenvolvimento social, político, econômico e cultural, adequado às peculiaridades e interesses de cada agente participante, de acordo com seus juízos de valores e sentidos de responsabilidade.

Chamou a atenção o fato de que a aprovação da Declaração de Viena e seu respectivo plano de ação terem sido aprovados de forma consensual, constituindo, segundo a doutrina especializada, o primeiro documento internacional com essa característica (ANJOS FILHO, 2013, p. 106). Até mesmo países que tradicionalmente se opunham ao direito ao desenvolvimento como um direito propriamente dito, como os Estados Unidos da América, entenderam por bem aprovar os seus termos, que estão, como visto, em perfeita sintonia com a teoria do desenvolvimento como liberdade de Amartya Sen.

Como se pode verificar, embora ainda exista alguma oposição de alguns países, o direito ao desenvolvimento está amplamente consagrado no âmbito internacional, em especial no sistema internacional global de direito humanos das Organizações das Nações Unidas. Atualmente as discussões dizem respeito mais aos obstáculos e aos mecanismos de implementação do direito ao desenvolvimento do que à sua existência, já reconhecida majoritariamente, inclusive como direito fundamental de terceira dimensão (ANJOS FILHO, 2013, p. 112).

Uma vez reconhecido como direito, o desenvolvimento deve ser

analisado como norma jurídica, inclusive dotado de suas características principais (FERRAZ JÚNIOR, 2003, p. 95-96): bilateralidade (reciprocidade de direitos); generalidade (norma obrigando a todos que se encontrem em igual situação jurídica); abstratividade (norma pretendendo atingir o maior número possível de situações, sem casuísmo); imperatividade (imposição de um comportamento, orientação ou fim a ser atingido; e, por fim, coercibilidade (possibilidade de uso da coação pelos meios estatais, quem monopoliza o uso da força).

Mas os problemas do reconhecimento do desenvolvimento como um direito não se limitam à dificuldade da própria definição de desenvolvimento. Adiante serão apresentadas as principais críticas, assim como suas respostas, de modo ratificar sua qualificação de norma jurídica. Adiante-se que, como ensina o professor da Universidade de Harvard Stephen Marks, alguns países, como Estados Unidos da América, Japão, Dinamarca e Austrália firmaram posições oficiais em assembleias e comitês da ONU de negarem a existência de um verdadeiro direito ao desenvolvimento, havendo, segundo esses países, apenas um interesse, intenção ou propósito de se atingir o desenvolvimento (MARKS, 2003, p. 142).

3. Principais problemas para o reconhecimento como direito

Ao longo da elaboração presente dissertação foram identificadas o que se considerou as principais dificuldades ao reconhecimento do desenvolvimento como norma, dotada de suas principais características jurídicas, são elas: (i) ausência ou deficiência nos mecanismos de efetivação normas e das decisões adotadas; (ii) objeção ideológica baseada em economia política; (iii) relação entre o direito ao desenvolvimento e os direitos econômicos, sociais e culturais; (iv) objeção puramente conceitual; (v) objeção de ordem jurisdicional; (vi) objeções regulatórias; (vii) não ser fácil identificar os seus sujeitos ativos e passivos; e (viii) dificuldade de concretização e custeio. Serão essas dificuldades apresentadas abaixo.

Sempre que se trata do Direito Internacional, principalmente daquelas normas oriundas de tratados e determinações de seus órgãos e tribunais de seus principais órgãos multilaterais, é comum a indagação sobre os *mecanismos de efetivação das normas e julgamentos adotados*. A imperatividade e coercibilidade dependem diretamente da colaboração dos Estados soberanos.

No Direito Internacional os tratados e convenções normativas podem ser classificados como *hard law* ou *soft law*. Os primeiros veiculam normas vinculantes, cujo texto deve tratar da coercibilidade dos signatários para obrigá-los a cumprir suas determinações, havendo a possibilidade de punição de todos os Estados ratificantes do documento internacional que venham a desrespeitá-los. Os tratados classificados como de *soft law* representariam uma mera recomendação de boa prática ou alguma indicação de possível conduta desejada pelos signatários e, conseqüentemente, o seu descumprimento não acarreta em sanções diretas ao país violador (MAZZUOLI, 2010, p. 157).

Não se pode dizer que os instrumentos de *soft law* conhecidos não teriam qualquer relevância para o Direito Internacional Público, uma vez que esses instrumentos, ainda que não criem autonomamente normas internacionais, muitas dessas regras visam regulamentar futuros comportamentos dos Estados, norteando sua conduta e dos seus agentes nos foros internacionais multilaterais, estabelecendo um programa de ação conjunta (MAZZUOLI, 2010, p. 158). Portanto, os tratados e convenções tidos como de *soft law* fazem parte do planejamento das ações dos países e organismos plurilaterais.

Ainda assim, tais normas decorrentes de instrumentos de *soft law* não podem ser enquadradas no universo das normas convencionais, cujo traço principal é a obrigatoriedade. A violação das ditas *soft laws* terá um caráter apenas moral ou extrajurídico. Como conclui Hildebrando Accioly, reconhecidamente, o direito internacional é um direito incompleto do ponto de vista das sanções, mas sua existência, como direito, não pode ser mais contestada (ACCIOLLY, 2017, p. 26).

Eis uma das grandes problemáticas do direito ao desenvolvimento no

plano internacional, pois, mesmo ele está previsto em diversos tratados e resoluções, conforme demonstrado acima, são desrespeitados cotidianamente – vide os inúmeros exemplos de supressão das liberdades fundamentais indicadas anteriormente, especialmente no capítulo sobre o desenvolvimento como liberdade.

Mas não se pode negar a qualidade de direito ao desenvolvimento apenas em razão de seus limitados mecanismos de efetivação, pois, se fosse assim, não existiria o próprio Direito Internacional Público. A doutrina especializada, mesmo reconhecendo alguns problemas a essa disciplina, principalmente quanto à sua implementação, não nega a sua qualidade de norma jurídica (ACCIOLLY, 2017, p. 25).

Se a imperatividade dos comandos e decisões internacionais são problemáticos, objeções à realização do desenvolvimento como norma dotada de eficácia social no plano interno também são uma realidade, ainda que com algumas peculiaridades. Se, por um lado, os mecanismos de coerção são mais concretos no âmbito nacional, dentro de um Estado soberano, por outro lado, muitas vezes é esse mesmo Estado quem viola direitos fundamentais, sejam eles oriundos de normas internacionais ou internas, principalmente quando o direito é tido como transindividual.

As relações entre o direito interno e externo são, não raro, problemáticas, assim como a implementação de legislação interna garantidora de um direito. Logo, o problema da eficácia é comum a todos os direitos difusos, tanto no plano internacional quanto no âmbito nacional e, atualmente, ninguém nega a qualidade de norma deles.

Quando em 1981 foi criado um Grupo de Trabalho, ainda no âmbito da Comissão de Direito Humanos da ONU, para elaboração do que veio a ser a Declaração das Nações Unidas Sobre Direito ao Desenvolvimento, de 01.12.1986, o governo norte-americano – então sob administração do Presidente Ronald Reagan, foi bem claro ao defender que o desenvolvimento não deveria ser reconhecido como um direito, principalmente em razão disso permitir que tal reconhecimento fosse utilizado para transferência de recursos para países subdesenvolvidos. A barganha dos norte-americanos, como entende Stephen Marks, fez com que o texto final da Declaração do Direito

ao Desenvolvimento reconhecesse a qualidade de norma ao desenvolvimento, mas não de modo vinculativo (*hard law*), permanecendo com caráter apenas principiológico – e, ainda assim, os Estados Unidos da América votaram contra o texto final da declaração (MARKS, 2003, p. 143).

As principais razões para o voto contrário da delegação norte-americana serão abordadas, a começar pela *objeção ideológica baseada em economia política*.

O mencionado professor da Universidade de Harvard, Stephen Marks, explica que os governos americanos costumam expressar a ideia de que a “experiência americana” (*american experience*) é construída com base em esforços empreendedores livres, que conseguiram sucesso por meio de esforço próprio, e não por meio de uma simples declaração de direitos ou transferência de rendas (MARKS, 2003, p. 144). A delegação norte-americana, por isso, insistiu que o desenvolvimento ocorre apenas com liberdades econômicas, livre-iniciativa dos particulares e direitos individuais.

Marks explica que essas ideias estão presentes nas administrações dos dois grandes partidos do sistema eleitoral dos Estados Unidos da América, sendo que os republicanos enfatizam as liberdades econômicas como motor do desenvolvimento, enquanto os democratas evidenciam mais os direitos individuais de modo geral como tendo permitido o desenvolvimento ao longo do tempo (MARKS, 2003, p. 143).

Percebe-se que o pensamento dos políticos do partido democrata estão mais em linha com a teoria do desenvolvimento como liberdade de Amartya Sen, em que as liberdades não são apenas aquelas econômicas, o que seria imprescindível para um pleno desenvolvimento social, cultural e, também, econômico. Observe-se, para tanto, que Embaixadora Nancy Rubin, indicada pelo Presidente Bill Clinton, democrata, expressou o posicionamento de que, genericamente, todas as liberdades são necessárias para o desenvolvimento, dizendo para a Comissão de Direitos Humanos, em 1999, ser mais útil focar o debate no papel da liberdade individual em fomentar o desenvolvimento, bem como incentivar transparência, boa governança e direito aplicado de modo igual para todos (“effective rule of law”), todos com papéis importantes para o crescimento e prosperidade (ONU, Comissão de Direitos Humanos, 1999, p.

14).

O Embaixador_George Moose, também apontado pela Administração de Bill Clinton, disse à mesma Comissão de Direitos Humanos, em 2000, que “há uma relação direta e demonstrável entre indivíduos liberdade e progresso econômico. De fato, foi a proteção de liberdades individuais que desencadeariam o espírito criativo e empreendedor de um povo. Os governos têm uma responsabilidade primordial aos seus cidadãos e um desenvolvimento genuíno e sustentável deve ser promovido principalmente pela expansão dos direitos humanos individuais” (MOOSE, 2000, p.10, *apud* MARKS, 2003, p. 145). Na transcrição acima a harmonia com a teoria de Amartya Sen é ainda mais evidente, principalmente quanto aos aspectos instrumentais das liberdades.

O representante norte-americano explicitamente falou da relação demonstrável entre liberdades e desenvolvimento real com sustentabilidade, promovido justamente pela expansão dos direitos de liberdade – e não apenas liberdade econômica. Pode-se presumir ser uma crença sincera dos tomadores de decisão dos Estados Unidos da América que o melhor caminho para o desenvolvimento é por meio da livre-empresa, internamente, e do livre-comércio, internacionalmente. Embora esta perspectiva tenha sido frequentemente reiterada, os representantes norte-americanos não formularam explicitamente o argumento de que o direito ao desenvolvimento seria incompatível com a tese de que a expansão das liberdades dos indivíduos acarretará no real desenvolvimento (MARKS, 2003, p. 146).

Essa é a tese de Amartya Sen, que, muito pelo contrário, concorda plenamente como os representantes diplomáticos mencionados acima. Portanto, a suposta *objeção ideológica baseada em economia política*, de se considerar o desenvolvimento como norma não é incompatível com o nosso referencial teórico, adotado inclusive pelas administrações norte-americanas quando o partido democrata se encontra no poder.

Outro motivo indicado por Stephen Marks para se rejeitar o juridicidade do fenômeno do desenvolvimento seria *baseada na relação entre o direito ao desenvolvimento e os direitos econômicos, sociais e culturais* (MARKS, 2003, p. 145). Para os Estados Unidos da América, conforme rotineiras

manifestações em âmbito internacional, o desenvolvimento poderia ser obtido por meio de progressiva efetivação das liberdades, mas não haveria um direito em si, exigível plenamente, dotado de todas as características de dever jurídico.

O fato de ser um pretense direito criaria problemas, como o de considerar-se um direito fundamental, básico ou essencial, que deveria ser atingido urgentemente e, segundo a delegação norte-americana de 2003 expôs, as realizações econômicas, sociais e culturais são progressivas e operacionais, não sendo possíveis serem exigidas, pois aos estados não existe obrigação – nem garantias – de implementação de tal direito (MARKS, 2003, p. 146).

Para responder a essa objeção, de que os direitos econômicos, sociais e culturais são meramente aspiracionais, poder-se-ia argumentar que haveria uma confusão do significado do direito ao desenvolvimento com dos direitos econômicos, sociais e culturais, uma vez que todos os direitos humanos requerem medidas progressivas para sua plena realização (MARKS, 2003, p. 146-147). Além disso, ser aspiracional não é um problema, o que é típico das *soft laws* no âmbito internacional e normas jurídicas programáticas, que justamente se caracterizam por ser principiológica e preveem um objetivo a ser atingido.

Uma quarta *objeção* ao desenvolvimento como norma seria *puramente conceitual*. Segundo Stephan Marks, as delegações dos Estados Unidos da América entendem que as formulações e definições usadas não são claras e deveriam ser repensadas. O fato de o desenvolvimento ocorrer em certas nações, sob certas condições, seria claro, mas as teorias sobre por qual motivo tal desenvolvimento teria ocorrido não seriam igualmente claras (MARKS, 2003, p. 148).

Essa problemática da questão conceitual estava em evidência em 1998, quando a delegada norte-americana, Nancy Rubin, declarou inexistir acordo sobre o que se compreenderia como direito ao desenvolvimento, havendo opiniões contraditórias sobre o seu objeto, inclusive entre aqueles que o reconhecem como norma, reafirmado, ainda, que o suposto direito ao desenvolvimento seria uma síntese de muitos direitos humanos (ONU,

Comissão de Direitos Humanos, 1999, p. 14).

Ainda que o direito ao desenvolvimento fosse uma síntese de outros direitos, sem adição de valor próprio ou autônomo, os próprios representantes diplomáticos reconheceram a importância da realização de todos os direitos humanos, principalmente os de liberdade, para obter-se o desenvolvimento. Ademais, o reconhecimento como direito tem o benefício de atestar a existência de um “vetor” composto de vários elementos econômicos, sociais, culturais e políticos, sem que se transgridam outros direitos (MARKS, 2003, p. 149).

O professor de Harvard David Kennedy reconhece a vagueza do texto das normas que veiculam direitos humanos, mas entende, por outro lado, que isso se dá em benefício da atividade hermenêutica, uma vez que tais direitos têm pretensão emancipatória, com gradual aperfeiçoamento do sistema jurídico, sendo inimaginável pretender-se uma enunciação taxativa e completa de, por exemplo, políticas públicas prontas e acabadas (KENNEDY, 2002, p. 117), principalmente quando se trata de direitos fundamentais, previstos em diplomas internacionais ou em constituições.

Essa característica principiológica é o que permite a construção histórica dos direitos humanos, conforme ensina Norberto Bobbio, quando afirma que os direitos do homem nascem como direitos naturais universais, desenvolvem-se como direitos positivos particulares, para finalmente encontrarem sua plena realização como direitos positivos universais, sendo a historicidade dos direitos humanos verificável pela trajetória de lutas para se chegar à sua própria concretude formal (BOBBIO, 1992, p. 30).

A baixa densidade normativa, conjugada com a inexpressiva dogmática a seu respeito, tornou praticamente inexistentes os mecanismos de garantia do direito fundamental ao desenvolvimento. Nem sequer uma direção do caminho a ser seguido ou objetivo mínimo a ser alcançado pode ser garantido. Mas isso não é ruim. Muito pior seria se órgãos sem devida representatividade ou expertise resolvessem decidir temas complexos e multidisciplinares com graves consequências para a coletividade. Uma vez introduzidas noções sobre o direito ao desenvolvimento será possível o direcionamento dos agentes econômicas, sociais e culturais na busca de aprimoramento e efetividade do

direito. Muitas vezes dados e resultados de um passado muito pouco virtuoso não são aprendidas por falta de percepção da sua relação com o desenvolvimento.

Como já alertou Arnaldo Wald (1966, p. 7), o desenvolvimento demanda esse estímulo à segurança nas relações jurídicas que ainda serão estabelecidas no futuro imediato ou no longo prazo. Mais uma vez essa conclusão está em linha com o desenvolvimento como liberdade, principalmente a função instrumental da liberdade, que gera o que Amartya Sen chama de segurança protetora (SEN, 1999, p. 55), lembrando que a insegurança pode relacionar-se com própria ausência de direitos e liberdades democráticas.

A *objeção* seguinte ao reconhecimento do desenvolvimento como norma seria de *ordem jurisdicional*. Conforme Stephen Marks, os Estados Unidos da América são particularmente inflexíveis quanto à falta de jurisdição da Comissão dos Direitos do Homem sobre questões de comércio, empréstimos, política financeira, atividades de corporações transnacionais e outros aspectos da globalização, pois uma decisão sobre algum aspecto pretensamente sobre direitos humanos pode estar intensamente envolvida com uma determinada negociação relativas a atividades da Organização Mundial do Comércio (OMC), do Banco Mundial, do Fundo Monetário Internacional (FMI), de bancos regionais de desenvolvimento etc. (MARKS, 2003, p. 149).

Entretanto, não há problema algum em haver possíveis repercussões em diversas áreas. Cientes disso, ativistas de direitos humanos devem poder manifestar suas posições e eventuais consequências daninhas das negociações de outros organismos multilaterais. Isso ampliaria, sem dúvida alguma, a “base informacional” tão defendida por Amartya Sen, para tomada de qualquer decisão que pretenda influir nas liberdades e direitos fundamentais dos indivíduos na busca pelo desenvolvimento.

Desse modo, a *objeção* ora em questão é saudável ao processo informacional e processo de tomada de decisão. A mesma dificuldade, em razão de decisões divergentes, pode ocorrer inclusive em âmbito interno, sendo corriqueiro agências reguladoras, órgãos administrativos e até magistrados terem opiniões diametralmente opostas. O sistema jurídico deve,

entretanto, criar regras para solução de antinomias, inclusive se valendo das informações obtidas dos argumentos opostos e da colaboração dos órgãos e interessados envolvidos.

Outro conjunto de *objeções* é denominado por Stephen Marks de *regulatórias*. Quando começou a elaboração da Declaração dos Direitos ao Desenvolvimento, no início dos anos 80, os Estados Unidos da América assumiram a posição de que poderiam aceitar meros princípios e diretrizes desenvolvimentistas, como infirmado acima. Com isso, se pretendia evitar tentativas de que se legislasse diretamente, em escala global, sobre assuntos sensíveis. Essa posição dos norte-americanos foi apoiada pela Alemanha e pelo Reino Unido. Desde então essas delegações se opuseram a um padrão legal internacional, de natureza obrigatória, com edição de instrumentos juridicamente vinculativos sobre direito ao desenvolvimento, porque haver a a destinação de recursos escassos a finalidades e programas deliberados por órgãos multilaterais (MARKS, 2003, p. 152).

A objeção aqui não é propriamente ao direito ao desenvolvimento e sim uma nova ordem mundial, com legislação e políticas públicas sendo formuladas por um centro de poder multilateral, o que teria repercussões na soberania dos Estados e, principalmente, na legitimidade democrática dessa “regulação” internacional.

Esse ideário de governo global não é novo, tanto que Kant, em seus escritos sobre direito cosmopolita, informa que as pessoas seriam cidadãos do mundo, independentemente do Estado de origem ou no qual fixem residência, o que proporcionaria uma “paz perpétua” e uma nova ordem mundial sob uma Constituição civil fundada no direito de um povo a legislar globalmente (BOBBIO, 1992, p. 59).

Mais um aspecto que sempre foi um empecilho para o reconhecimento internacional para o direito ao desenvolvimento é a suposta disputa entre os países do norte (desenvolvidos) e do sul (subdesenvolvidos). José Adércio Leite Sampaio entende que todos os direitos de terceira geração, inclusive o direito ao desenvolvimento, representam uma resposta à dominação cultural e econômica das nações em desenvolvimento pelas nações desenvolvidas (SAMPAIO, 2003, 48).

Por outro lado, os países desenvolvidos, todos tidos como da civilização ocidental, sempre tiveram o receio de que o direito ao desenvolvimento fosse um pretexto para os países do terceiro mundo mantivessem uma espécie de estado de normalidade em relação às violações aos direitos civis e políticos dos seus cidadãos, uma vez que a preocupação principal sempre esteve em direcionar recursos para essas nações menos abastadas, em vez de promover desenvolvimento dando igual atenção à realização e proteção dos direitos humanos fundamentais, principalmente os de liberdade (MARKS, 2003, p. 147).

Entretanto, o mesmo embate entre países do norte e sul havia sido travado no processo de reconhecimento dos direitos tidos como de segunda geração, quando se consideravam, erroneamente, os direitos de primeira e de segunda geração como antagônicos, em vez de complementares (ANJOS FILHO, 2013, p. 123). Idêntica conclusão de complementariedade foi obtida por Amartya Sen, quando enfatizou que os direitos de liberdade (típicos da dita primeira geração) seriam primordiais para a obtenção do desenvolvimento (terceira geração), sendo certo que não há plena liberdade sem direitos sociais mínimos (considerados de segunda geração).

Essa constatação sobre a complementariedade fica ainda mais clara quando nos lembramos de que os direitos humanos caracterizam-se por serem indivisíveis (devendo ser dada igual importância a cada um dos direitos reconhecidos) e interdependentes (o conteúdo de um pode influir ou condicionar o de outro), tal como contou da já mencionada Declaração de Viena, em seu item 5: “Todos os Direitos Humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados. A comunidade internacional deve considerar os Direitos Humanos, globalmente, de forma justa e equitativa, no mesmo pé e com igual ênfase”.

Mais uma dificuldade que costuma ser apresentada para se reconhecer a qualidade de direito ao desenvolvimento seria o fato de *não ser fácil identificar os seus sujeitos ativos e passivos*, o que é uma crítica que, novamente, pode ser feita a todos os direitos difusos e coletivos (de terceira geração). Como já foi informado acima, institutos jurídicos ortodoxos, oriundos dos princípios e regras liberais típicos das codificações do século XIX, não

podem ser aplicados automaticamente aos direitos transindividuais, cujos titulares seus direito material são indetermináveis (NERY JÚNIOR, 2004, p. 156).

Além da questão dos sujeitos ativo e passivo, outra crítica que pode feita seria a *dificuldade de concretização e custeio* do desenvolvimento, em que seriam necessárias complexas e caras políticas públicas. Mais uma vez, essa problemática é velha e já foi bastante discutida ao se tratar dos direitos de segunda geração, que se caracterizam justamente por serem contraprestacionais e exigirem uma ação estatal positiva para a realização dos deveres jurídicos em prol da sociedade. Ainda que se reconheça o problema dos custos para implementação dos direitos, na prática judiciária brasileira, muitos julgadores desprezam a questão relativa ao custo destes direitos, determinando uma aplicação quase que absoluta da norma constitucional genérica, de modo a colocar em um segundo plano eventuais consequências econômicas e jurídicas de suas decisões para o orçamento público (VALLE, 2009, p. 241).

Embora essa pareça não ser a melhor técnica decisória, muito menos a solução mais democrática, a doutrina reconhece que, ao menos, estão começando a surgir decisões judiciais em que a questão do custo é ponderada com os bens jurídicos em conflito na realização de um direito fundamental, segundo o critério da proporcionalidade, mas, mesmo havendo uma tendência no sentido de que os esforços de construção de um caminho de solução para um exercício adequado do controle judicial de políticas públicas, esta ainda estaria em uma fase muito incipiente e, por isso, afirma-se a necessidade de exploração de alternativas para enfrentamento da questão (VALLE, 2009, p. 117).

Comprovando a dificuldade de tomada de decisão judicial sobre o direito ao desenvolvimento no plano internacional, Robério Nunes dos Anjos Filho consegue apontar apenas duas decisões internacionais em que ele teria servido para fundamentar os julgados. O primeiro seria o caso de alteração das delimitações marítimas entre Guiné e Guiné-Bissau, resolvido por meio de uma arbitragem especial em 1983, em que o laudo, oriundo de uma arbitragem, reconheceu como legítimas reivindicações de ambas as partes envolvidas,

considerando-os como Estados em desenvolvimento, e declarando o direito dos seus povos a um grau de desenvolvimento econômico e social, que preservaria de maneira ampla a sua dignidade (ANJOS FILHO, 2013, p. 200-201).

A outra decisão indicada pelo mencionado autor seria da Corte Internacional de Justiça, órgão judiciário da ONU, com a qual se afirmou que uma disposição bilateral que preveja o desenvolvimento de cooperação no campo econômico, monetário, social e cultural encerra obrigação de direito e, embora se refira à realização de aspirações, não seria desprovida de conteúdo legal, pois, quando convencionadas, geram deveres e obrigações jurídicas às partes que celebraram o tratado bilateral (ANJOS FILHO, 2013, p. 201). Como se vê, a jurisprudência é muito incipiente, o que apenas confirma as dificuldades da construção e implementação do direito.

Apesar de não ser reconhecida judicialmente, as partes vindicam, perante tribunais internacionais, com frequência cada vez maior, a adoção do desenvolvimento como norma para fundamentar seus pleitos. Um caso que ganhou algum destaque foi o do conflito entre Argentina e Uruguai, entre 2005 e 2010, devido a uma autorização do governo uruguaio para construírem-se duas plantas de massa de celulosa em seu território, mas sobre as águas binacionais do Rio Uruguai. Apesar de o conflito ter terminado em 2010, com o estabelecimento de uma coordenação conjunta das atividades no mencionado rio, o advogado do Uruguai, o já referido autor Hector Gross Espiell, alegou, em defesa perante a Corte Internacional de Justiça, que o Uruguai teria direito ao desenvolvimento social nos limites do seu próprio território (ANJOS FILHO, 2013, p. 203).

Ressalte-se que a importância da projeção cultural e social na elaboração de leis que permitam o desenvolvimento seguro e adaptado às peculiaridades nacionais está presente no pensamento do doutrinador argentino Eduardo Dromi (2007, p. 11-13), que inclusive destaca a importância de verificarem-se as experiências desenvolvimentistas fracassadas em países que vivem contextos políticos, econômicos e sociais semelhantes, para que se permitam aprimoramentos suas legislações, tendo em vista a experiência dos outros Estados.

Essa preocupação com os resultados de políticas – principalmente desenvolvimentistas – de outros países é quase inexistente no Brasil e, como já informado acima, a fiscalização e a avaliação dos resultados das próprias políticas nacionais são insuficientes, sendo, por exemplo, muito raro um exame de sua eficiência e atingimento de objetivos planejados.

Ainda sobre a falta de efetividade sobre do direito ao desenvolvimento, anote-se que muitas vezes a formulação da norma e a sua efetivação não são tarefas fáceis. A constatação de que um dispositivo legal não está sendo cumprido não pode servir de justificativa para questionar a existência ou validade de um direito formalmente reconhecido. Dando-se um exemplo simplório: os índices de criminalidade, principalmente de homicídio, batem recordes no Brasil ano após ano. Isso, porém, não pode ser um pretexto para defesa de não se reconhecer a existência e validade das normas criminais, assim como o dever que o legislador tem de editar normas que garantam a integridade da vida, da liberdade e do patrimônio dos cidadãos. Aliás, o denominado princípio da proibição de proteção deficiente (*Untermassverbot*), que decorre da proporcionalidade, serve para vedar a proteção insuficiente ou deficiente dos bens jurídicos pela legislação, havendo um dever de proteção por parte do Estado, inclusive quanto a agressões contra direitos fundamentais provenientes de terceiros, de tal sorte que se estaria diante de dimensões que reclamam maior densificação, notadamente no que diz com os desdobramentos da assim chamada proibição de insuficiência no campo jurídico-penal e, por conseguinte, na esfera da política criminal, onde encontramos um elenco significativo de exemplos a serem explorados (SARLET, 2015, p. 107).

Apesar de reconhecer que a falta de mecanismos jurídicos de garantia é uma grande dificuldade para concretização do direito ao desenvolvimento, Fabio Konder Comparato responde alegando que a existência e validade de um direito humano não dependem da existência de institutos destinados à garantia de sua efetivação, e que essas garantias são elementos adjetivos e não substantivos dos direitos, lembrando, ainda, que, há vários séculos são reconhecidas como jurídicas as obrigações naturais (tal como a dívida prescrita), em que o cumprimento não pode ser exigido perante órgãos do

Judiciário, mas nem por isso deixam elas de ser entendidas como verdadeiras obrigações jurídicas (COMPARATO, 2005, p. 397).

4. O direito ao desenvolvimento na Constituição de 1988

Como visto acima, o direito ao desenvolvimento é amplamente reconhecido no âmbito do Direito Internacional, apesar de todas as suas dificuldades e particularidades.

O desenvolvimento econômico, social e cultural foi expressamente previsto na Constituição de 1988 em diversas passagens: em seu preâmbulo, como um dos objetivos fundamentais da República (art. 3º), no capítulo dos direitos e deveres individuais e coletivos (art. 5º, incisos, XXVI e XXIX, alínea “b”), entre as competências materiais exclusivas da União (art. 21, IX e XX), nas competências materiais comuns dos entes federados (art. 23, parágrafo único), na competência legislativa concorrente (art. 24, IX), em capítulo sobre as Regiões (art. 43), entre as competências materiais do Congresso (art. 48, IV), como condicionante da regulação estatal (art. 174, §1º), ao se tratar da política urbana (art. 182), como objetivo a ser perseguido pelo turismo e pelo sistema financeiro (arts. 180 e 192, respectivamente), no setor sobre educação, cultura e desporto (arts. 205, 202, 214, 215, 216-A), no capítulo da ciência, tecnologia e inovação (arts. 218 e 219) e consta de diversos dispositivos que garantem recursos financeiros para custeio de desenvolvimento da educação, tecnológico, cultural, regional e econômico.

A mera menção à palavra “desenvolvimento” não deve necessariamente configurar a existência de um direito, com todos os seus principais atributos jurídicos. Por isso é importante a existência de uma dogmática jurídica que comporte a compreensão do termo no texto constitucional, permitindo que a função de orientação da política nacional e a

configuração do desenho institucional na perseguição de um ambiente democrático que permita melhores condições econômicas, sociais e culturais dos indivíduos. Os textos constitucionais, atualmente, assumem esse papel de enunciação de um projeto de sociedade, conclamando um agir articulado que caminhe para a concretização do convívio comum desejado (VALLE, 2009, p. 21).

A doutrina nacional entende que a Constituição de 1988 não prevê claramente a existência de um direito propriamente dito ao desenvolvimento, tal como faz a Constituição da República portuguesa, de modo explícito, em seu art. 7, item nº 3². Mesmo sem a menção expressa ao direito, tal como faz com outros direitos difusos e tidos como de terceira geração, como o direito ao meio ambiente sadio e sustentável, a doutrina que analisou o assunto entende ser possível afirmar que o direito ao desenvolvimento tem abrigo na Constituição de 1988, concluindo ser ele fundamental e integrante do nosso ordenamento jurídico-positivo (ANJOS FILHO, 2013, p. 268).

Abram-se parênteses para lembrar que o artigo 160³ Constituição anterior (Emenda Constitucional nº 1 de 1969), revogada pela Constituição de 1988, previa expressamente o desenvolvimento como um dos fundamentos da ordem econômica constitucional. A ausência do desenvolvimento do rol de fundamentos da ordem econômica também foi notada por Celso Ribeiro Bastos (1990, p.12), que entendia, contudo, continuar ele a ser o alvo principal da atuação estatal, tanto por estar subentendido no princípio da busca do pleno emprego, quanto em razão do próprio desenvolvimento social, cultural, educacional dependerem de substrato econômico mínimo para serem realmente alcançados.

² “3. Portugal reconhece o direito dos povos à autodeterminação e independência e ao desenvolvimento, bem como o direito à insurreição contra todas as formas de opressão” (art. 7, item nº 3, da República portuguesa de 2 de abril de 1976).

³ “Art. 160. A ordem econômica e social tem por fim realizar o *desenvolvimento nacional* e a justiça social, com base nos seguintes princípios:

I - liberdade de iniciativa;

II - valorização do trabalho como condição da dignidade humana;

III - função social da propriedade;

IV - harmonia e solidariedade entre as categorias sociais de produção;

V - repressão ao abuso do poder econômico, caracterizado pelo domínio dos mercados, a eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros; e

VI - expansão das oportunidades de emprego produtivo. (art. 160 da Emenda Constitucional nº 1 de 1969)

Ainda que algum direito fundamental não esteja expresso, o texto constitucional atual previu, em seu artigo 5º, especificamente em seu §2º, o princípio da não taxatividade do rol dos direitos fundamentais, segundo o qual os direitos e garantias previstos no elenco do referido artigo não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotado, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

Segundo Ingo Sarlet existem três categorias de direitos fundamentais, tendo em vista o que dispõe a Carta Magna de 1988: (i) os direitos expressos; (ii) os que estão implícitos e, por isso, decorreriam do regime e dos princípios adotados pela Constituição; e (iii) os que estão previstos em tratados internacionais dos quais o Brasil seja parte (SARLET, 2015, p. 136). Mesmo não constando o desenvolvimento da primeira categoria de direito fundamental, é possível enquadrá-lo nas outras duas categorias, como se passa a demonstrar.

Quanto ao fato do direito ao desenvolvimento decorrer do regime e dos princípios adotados pela Constituição, em primeiro lugar deve ser lembrado que o desenvolvimento está previsto em diversas passagens do seu texto, inclusive em seu preâmbulo, no rol dos objetivos fundamentais da República (art. 3º), bem como no capítulo dos direitos e deveres individuais e coletivos (art. 5º, incisos, XXVI e XXIX, alínea “b”).

Parte significativa da doutrina entende que o preâmbulo da Constituição não tem força obrigatória e destina-se simplesmente a indicar a intenção do constituinte (FERREIRA FILHO, 1989, p. 21). Apesar de o Supremo Tribunal Federal ter comungado do mesmo entendimento, de que o preâmbulo constitucional não teria força de norma jurídica (ADI 2.076, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 15-8-2002, Plenário, DJ de 8-8-2003), em outro acórdão, esse mesmo tribunal reconheceu a função orientadora e interpretativa das normas constitucionais, declarando que o preâmbulo contém a explicitação dos valores que dominaram a obra constitucional de 1988 e não apenas o *Estado haverá de ser convocado para formular as políticas públicas que podem conduzir ao bem-estar, à igualdade e à justiça, mas a sociedade haverá de se organizar segundo aqueles valores, a fim de que se firme como uma comunidade* fraterna, pluralista e sem preconceitos de qualquer tipo

(ADI 2.649, voto da Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 08/05/2008, Plenário, DJE de 17-10-2008).

Portanto, constou expressamente do voto da magistrada relatora, Cármen Lúcia, que o Poder Público tem a obrigação de implementar, por meio de políticas públicas, os fins e valores previstos no preâmbulo, dentre eles o desenvolvimento.

Ainda mais importante para evidenciar que o direito ao desenvolvimento pode ser extraído do regime e princípios constitucionais é o fato do desenvolvimento constar taxativamente do artigo 3º, inciso II, da Constituição de 1988, como um dos objetivos fundamentais da República. Conforme ensinamento de Gilberto Bercovici, a fixação de objetivos para a República pelo Texto Supremo remete-nos ao problema primordial da Teoria do Estado, que seria a questão do fins do Estado e, por isso, o art 3º vincularia *princípios constitucionais fundamentais de natureza obrigatória*, vinculativos a todos os poderes, órgãos e agentes estatais, que teriam o dever de concretizá-los, sendo imperativo ainda para a sociedade e para todos os que detém o poder econômico e social (BERCOVICI, 2005, p. 104-105).

Logo, o mencionado professor não apenas reconhece os objetivos da República como princípios, mas como princípios fundamentais, que devem orientar, de modo imperativo, todo o planejamento estatal para que se persigam as finalidades pactuadas no texto constitucional. Por esse motivo, Eros Grau entende que os objetivos previstos no art. 3º são princípios constitucionais impositivos e diretrizes constitucionalmente conformadores (GRAU, 2003, p. 248).

Novamente verifica-se a importância do planejamento estatal no ajustamento das condutas estatais e privadas para atingimento das finalidades estabelecidas.

O planejamento, sob a perspectiva do desenvolvimento como liberdade, deve permitir a plena liberdade política na construção da vontade popular, principalmente para a formulação das políticas públicas (dos meios) com o quais serão atingidos os objetivos constitucionais. Ainda conforme o mesmo referencial teórico, o bem-estar e a erradicação da pobreza permitem o pleno exercício das liberdades, surgimento de oportunidades e florescimento de

capacidades que não podem ser vistos apenas como meios, mas como as finalidades a serem obtidas, com resultados comprováveis e com adequada e transparente base de informações.

Com referência expressa à atuação do Estado para se atingir o objetivo de desenvolvimento nacional, deve haver um *planejamento abrangente* e o desenvolvimento nacional precisa ser considerado como *principal política pública*, com a qual todas as demais devem conformar-se (BERCOVICI, 2005, p. 63).

O desenvolvimento não apenas seria princípio jurídico, mas também deveria ser tratado como prioritário na formulação dos planos de ação do Poder Público, que deve fomentar a atuação dos administrados de modo compatível com tal planejamento. Seria, portanto, o desenvolvimento um direito tido como fundamental, implícito e, ainda, um *direito à formulação de políticas públicas* dirigidas à concretização do programa constitucional (ANJOS FILHO, 2013, p. 267-268).

Em linha com o desenvolvimento como liberdade, o primeiro dos objetivos previstos no art. 3º da Constituição, em seu inciso I, é justamente “construir uma sociedade livre”. Como bem explicado por Amartya Sen, partindo-se do princípio de que o desenvolvimento deve considerar a expansão das liberdades individuais, de modo que as pessoas possam levar o tipo de vida que valorizam, o Estado deve aumentar, por meio de seu planejamento e de suas políticas públicas, essa capacidades das pessoas (SEN, 1999, p. 28). O próprio texto constitucional, escrito uma década antes de o referido autor publicar o livro com sua tese, reconhecia que uma sociedade livre e o desenvolvimento devem ser princípios conformadores de toda a atuação do estado.

Feitas estas considerações sobre o preâmbulo e objetivos da República, se mostra claro que o direito ao desenvolvimento integra o regime e os princípios adotados pela Constituição, nos termos do seu artigo 5º, § 2º.

Como se já não fosse o bastante para ser considerado direito fundamental, o desenvolvimento ainda está previsto como norma jurídica em diversos documentos diplomáticos internacionais, sendo essa a segunda hipótese de direitos fundamentais implícitos, conforme prevê a parte final do

referido §2º e, ainda, segundo classificação apresentada acima, de Ingo Sarlet (2015, p. 136).

Foi demonstrado que o direito em questão já foi reconhecido em diversas convenções e declarações internacionais, inclusive por órgãos da ONU, por meio de sua Assembleia-Geral. Muito embora o § 2º do artigo 5º, da Constituição de 1988 fale em direitos e garantias expressos na Constituição não excluem outros decorrentes dos *tratados* internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal faz uma interpretação ampliativa do termo “tratados”, de modo que convenções e decisões de tribunais internacionais possam ser consideradas como veiculadores de princípios constitucionais implícitos para os fins do mencionado § 2º.

Nesse particular, o STF já considerou direito veiculado pela Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e de Substâncias Psicotrópicas para conceder o tratamento diferenciado ao tráfico que se caracterize pelo seu menor potencial ofensivo (HC 97.256, Rel. Min. Ayres Britto, julgamento em 1º-9-2010, Plenário, DJE de 16-12-2010).

Também teve o STF a oportunidade de se valer de decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos, proferida em 13/11/1985, como um dos fundamentos para acabar com a exigência, prevista em lei ordinária, de diploma de curso superior para a prática do jornalismo no Brasil – destacando a importância do livre desenvolvimento profissional e das liberdades de expressão e de informação – além de se basear, também, Convenção Americana de Direitos Humanos (RE 511.961, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 17-6-2009, Plenário, DJE de 13-11-2009).

Em outros julgados se usou como fundamento, expressamente, a Convenção de Haia (ADPF 172-MC-REF, Rel. Min. Marco Aurélio, voto da Min. Ellen Gracie, julgamento em 10-6-2009, Plenário, DJE de 21-8-2009), a Convenção de Varsóvia (RE 297.901, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 7-3-2006, Segunda Turma, DJ de 31-3-2006.), a Convenção nº 126 da Organização Internacional do Trabalho – OIT (ADI 1.675-MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 24-9-1997, Plenário, DJ de 19-9-2003) e a mencionada Convenção Americana sobre Direitos Humanos (AI 403.828-AgR,

Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 5-8-2003, Segunda Turma, DJE de 19-2-2010).

Tendo em vista que o artigo 4º da Constituição determina que a República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelo princípio da prevalência dos direitos humanos, José Afonso da Silva também vincula o desenvolvimento nacional, previsto no artigo 3º da Constituição, ao direito ao desenvolvimento reconhecido no âmbito das Nações Unidas (SILVA, 1996, p. 47).

Como informado acima, a Declaração das Nações Unidas sobre Direito ao Desenvolvimento, de 01.12.1986, foi aprovada pela Assembleia- Geral da ONU. Desse modo, o mencionado professor de Direito Constitucional, José Afonso da Silva, utiliza os princípios que regem as relações internacionais do país (artigo 4º) pra reforçar que a existência de direito ao desenvolvimento, principalmente quando reconhecidos pela ONU.

O artigo 3º é uma verdadeira *cláusula transformadora* prevista na Constituição, que explicita o contraste entre a realidade social e os objetivos pactuados (BERCOVICI, 2005, p. 36).

Conforme entende Amartya Sen, o desenvolvimento está diretamente relacionado como a real qualidade de vida proporcionada às pessoas, e esse deve ser o objetivo primordial da ação pública, transformado a realidade, por meio da expansão das capacidades e oportunidades da população (SEN, 1999, p. 17).

O nosso Supremo Tribunal Federal teve a oportunidade de firmar alguns entendimentos com base no desenvolvimento como objetivo da República, dos quais selecionamos os seguintes, em que o referido tribunal foi mais claro quanto ao reconhecimento do princípio em questão como fundamento do julgado.

Em um primeiro julgamento destacou-se que o princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, subordinada, no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito

entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais, inclusive preservando aqueles das futuras gerações (ADI 3.540-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 1º-9-2005, Plenário, DJ de 3-2-2006).

Em um segundo julgamento que pode ser destacado, o STF lembrou que o desenvolvimento previsto no inciso II do art. 3º da Constituição é assecuratório de um tipo de *desenvolvimento nacional*, devendo beneficiar a todos, de modo a incorporar também a realidade indígena (Pet 3.388, Rel. Min. Ayres Britto, julgamento em 19-3-2009, Plenário, DJE de 1º-7-2010.). Nessa conciliação entre a preservação de tradições e as utilidades das práticas modernizantes, é necessário, como ensina Amartya Sen, uma resolução participativa (SEN, 1999, p. 48), em vez de uma rejeição unilateral da modernidade em favor da tradição imposta por dirigentes políticos, autoridades religiosas ou admiradores de costumes que adotam práticas medievais ou bárbaras.

Sobre a importância de o desenvolvimento considerar toda a coletividade, deve ser lembrado que a nação não é composta apenas pelos grupos de interesse ou detentores do poder, seja em âmbito local, nacional ou regional, sendo necessário que o desenvolvimento assuma uma natureza dialógica, mediante o que a doutrina chama de *diálogo intercultural*, levando em consideração as diferentes visões de progresso das múltiplas coletividades humanas que formam, conjuntamente, o Estado pluriétnico e pluricultural brasileiro (ANJOS FILHO, 2013, p. 267-268).

Aqui há uma intercessão entre os fatores estatais que podem ampliar as liberdades e aqueles que devem ser evitados por reduzirem as liberdades, pois a participação popular (liberdade política) terá o papel de formular as políticas públicas, estruturar os órgãos da administração e planejar como se dará a obtenção dos objetivos previstos na Constituição, dentre eles a eliminação da pobreza e a promoção dos direitos humanos.

Em um Estado Social e Democrático de Direito, o procedimento participativo, contando com a plena e verdadeira atuação do cidadão, é a real

matriz que assegura atuação legítima e eficaz da administração na identificação e na defesa do interesse público (BITENCOURT NETO, 2017, p. 16).

Em outro julgamento o Supremo Tribunal Federal usou o art. 3º, inciso II, para decidir pela constitucionalidade da isenção tributária que a União concedeu, em matéria de imposto sobre produtos industrializados sobre o açúcar de cana (Lei nº 8.393/1991, vide seu art. 2º), objetivando conferir efetividade à promoção do desenvolvimento nacional e à superação das desigualdades sociais e regionais (AI 360.461-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 6-12-2005, Segunda Turma, DJE de 28-3-2008).

Por falar nos deveres da União em zelar pelo desenvolvimento, a própria Constituição prevê, em seu artigo 21, que compete à União manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais (inciso I) e elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social (inciso IX). Além de função articuladora no âmbito internacional, a União deve planejar e, principalmente, pôr em prática os planos de desenvolvimento.

Quanto à fundamentalidade, observe-se que a doutrina que trata do direito ao desenvolvimento o considera fundamental e de terceira dimensão (SARLET, 2015, p. 48) e a verificação dessa qualidade de fundamental se daria sob o prisma do princípio da dignidade da pessoa humana, que funciona como um critério de justificação da fundamentalidade material dos direitos (SARLET, 2015, p. 103).

Desse modo, o respeito à dignidade do indivíduo é o principal fator para se reconhecer a qualidade de fundamental de um direito e, como visto, inclusive pela teoria do desenvolvimento como liberdade, o principal objetivo da atuação estatal deve ser sempre o de obter a melhora da real qualidade de vida das pessoas, ampliando suas liberdades, capacidades e oportunidades para buscarem a felicidade.

Tendo em vista que o desenvolvimento é objetivo da República (princípio fundamental e conformador da atuação do Estado), direito fundamental implícito, tanto por decorrer do regime e princípios da constituição quanto dos documentos diplomáticos internacionais, a nosso ver, essas características

permitem a conclusão de que se trata de um direito fundamental no ordenamento jurídico brasileiro.

A Carta de 1988 fez do desenvolvimento objetivo fundamental do Estado e, portanto, direito da nação e de cada indivíduo, sendo que, nessa perspectiva, se verifica o direito fundamental ao desenvolvimento nacional, enquanto humano, ligando-o às esferas político jurídica de cidadão, social, de indivíduo e coletiva de nação (SILVA, 2004, p. 69).

CONCLUSÃO

Após uma introdução sobre o autor da teoria do desenvolvimento, Amartya Sen, destacando sua formação heterogênea e experiências de vida peculiares, foi apresentada a teoria do desenvolvimento como liberdade, em seus principais aspectos e, na medida do possível, com exemplos relacionados à realidade de países em desenvolvimento ou problemas semelhantes aos brasileiros.

O desenvolvimento como liberdade, para atender demandas sociais de justiça, liberdade e igualdade, adota o que Amartya Sen denominou de “vantagem individual”, que seria a liberdade que as pessoas possuem para escolher o tipo de vida a seguir. O desenvolvimento é visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam, que se convertem em capacidades e oportunidades das pessoas, conforme as características físicas e condições.

Indicadores tradicionais como renda *per capita* são importantes, mas o desenvolvimento requer que se removam as causas de privação de liberdade, sendo as principais delas a pobreza e os governos autoritários.

Ainda que as pessoas vivam com razoável renda e bons índices nutricionais, o cidadão individualmente considerado e a comunidade não podem ser considerados desenvolvidas se, por exemplo, não dispõem de liberdade política (governados por tiranos) ou de liberdade econômica (tal como um escravo). Dissonâncias entre renda e qualidade de vida são constatáveis: países considerados ricos em termos de renda *per capita*, como Brasil e África

do Sul, possuem expectativa de vida substancialmente inferior a de países pobres como o Sri Lanka.

Não foi por outro motivo, reconhecendo que a dificuldade prática da mensuração do desenvolvimento humano com os indicadores tradicionais, que basicamente medem renda, riqueza e produtividade, que a ONU adotou o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, que foi idealizado sob influência direta das ideias de Amartya Sen.

O análise dos dados não é fácil, pois o desenvolvimento deve integrar e harmonizar aspectos econômicos, sociais e políticas. As peculiaridades culturais também devem ser consideradas. Valores e costumes possuem influência em projetos de vida, na igualdade entre os sexos, forma de cuidar e educar os filhos, quantidade de membros das famílias, tratamento dispensado ao meio ambiente etc.

A importância dos mercados não pode ser descartada e nem pode ser encarada, preconceitualmente, como a origem de todos os problemas sociais. O Brasil não pode ser visto mais, como dizia Tom Jobim, como um local em que o sucesso pessoal é tido como ofensa aos demais. A “vantagem individual” buscada por cada indivíduo tem efeitos benéficos para a coletividade, não apenas para aumento da produtividade, mas também para permitir um ambiente harmonioso em que, livremente, as escolhas sociais atendam aos interesses e projetos de felicidade.

A liberdade melhora o potencial das pessoas para cuidarem de si mesmas, conforme seus valores e próprios julgamentos, mas devem estar acompanhada de responsabilidade do agente por seus atos.

Mecanismo de eficiência e satisfação oriundos da concorrência devem ser adotados pelo Poder Público, principalmente em tempos em que se privilegia o fomento e a parceria entre o público e o privado. Cabe aos agentes públicos visualizar as oportunidades eventualmente criadas pelas próprias debilidades e insuficiências locais. Muitas vezes, por exemplo, não é dada a devida atenção ao fato de que serviços sociais relevantes como saúde e educação básicas são altamente dependentes de força de trabalho e, por isso, relativamente baratos em economias pobres, em que os salários costumam ser baixos.

A base informacional necessária para análise da qualidade de vida das pessoas ainda deve levar em consideração que dentro de grupos étnicos, sociais ou de classes determinadas, ainda que no mesmo Estado, pode haver grande diversidade interna. Essa questão do acesso às informações seguras, principalmente sobre sua veracidade, adquire especial relevância nos dias atuais, em que opinião pública depende menos de fatos objetivos do que aos apelos às emoções e às crenças pessoais, em acontecimento que vêm sendo chamado de “pós-verdade”.

O desenvolvimento deve ser entendido como um processo de integração e complementariedade entre as liberdades, responsabilidade e planejamento estatal. As escolhas prioritárias devem ocorrer por mecanismos de participação popular, que nada mais representa do que uma manifestação da liberdade política dos indivíduos.

Não se pode deixar de levar em consideração, nas decisões coletivas que organizem o Estado, e nas formulações suas decisões políticas, que deve haver uma coesão social que atribua legitimidade e efetividade ao produto final do processo democrático de tomada de decisão, que só será possível caso se verifique uma cultura pública igualitária e desprovida de privilégios, permitindo a coesão social em torno de um projeto desenvolvimento.

O planejamento é um processo destinado a assegurar racionalidade à ação estatal e deve nortear a ação governamental e dos particulares, notadamente para os objetivos atingíveis em um longo prazo. No Brasil, como o planejamento tinha seus objetivos de longo prazo comprometidos pela falta de investimento e financiamento, o Estado passou a agir diretamente e esse é um dos motivos pelos quais a doutrina nacional que trata do desenvolvimento defende abertamente planificações estatizantes.

O modelo desenhado pela Constituinte de 1986 para o planejamento estatal foi reconfigurado pelos efetivos da globalização que se acentuaram no final do século passado. Mas o contexto atual alterou-se e vive-se uma profunda ruptura com o sistema jurídico globalista e transnacional que havia permitido mudanças econômicas e culturais profundas nas últimas décadas, principalmente na União Europeia, que inclusive planejava a elaboração de sua própria Constituição.

Apesar do predomínio de orientações intervencionistas, foi possível se verificar que, tanto o planejamento estatal, quanto o direito ao desenvolvimento, historicamente, estiveram associados às liberdades das pessoas. O planejamento é determinante para o setor público e apenas indicativo para o setor privado, conforme o artigo 174 da Constituição, de modo o pacto social entre o Poder Público e os particulares deve privilegiar o princípio da liberdade de comércio e de iniciativa.

Já o direito ao desenvolvimento foi, desde a sua origem, fortemente influenciado pelo Direito Internacional e representava uma emancipação das nações subdesenvolvidas de suas metrópoles, o que permitiria a liberdade política e comercial das colônias, gerando desenvolvimento.

É notório que a pobreza extrema, maior exemplo de privação de liberdade econômica, impede que o indivíduo possa exercer qualquer outra forma de liberdade e também outros direitos, inclusive à vida. Por isso deve haver uma adequada rede de proteção social, mas de modo a que não se obste as realizações de vida pessoais.

Amartya Sen reconhece que, ao longo do tempo, pensadores passaram a deixar de dar tanta importância à liberdade, privilegiando a renda e a riqueza como finalidade do desenvolvimento. Partindo do princípio de que o desenvolvimento deve considerar a expansão das liberdades individuais, de modo que as pessoas possam levar o tipo de vida que valorizam, o Estado deve aumentar, por meio de suas políticas públicas, essas capacidades das pessoas.

Por exemplo, com a ênfase na educação inicial e na assistência elementar em saúde, a ampla participação popular nos benefícios da atividade econômica foi mais fácil de ser obtida em muitos países do Leste e Sudeste Asiático de que em locais como o Brasil, Índia ou Paquistão, razão pela qual a criação de oportunidades de mobilidade social têm sido muito mais lentas nesses países, tornando-se, assim, uma barreira ao desenvolvimento.

A liberdade de informação e política tem a função de evitar que grupos de poder usem as instituições estatais em benefício próprio, garantindo que seus lucros estejam bem protegidos da concorrência interna ou externa, uma vez que a sociedade bem informada pode modificar as normas ou substituir os

representantes que criaram esse indevido privilégio.

A concepção do desenvolvimento como liberdade ainda evidencia a impropriedade da retórica de que o direito ao desenvolvimento poderia servir justamente para justificar o cerceamento de direitos civis e políticos, geralmente utilizada por regimes tiranos, com formulações anacrônicas como “necessidade de um governo forte para se criar desenvolvimento”, uma vez que não consegue visualizar desenvolvimento sem que exista liberdade, inclusive política.

Um importante gargalo ao desenvolvimento que deve ser evitado pelas instituições do Estado é o da falta de um corpo burocrático de especialistas técnico-científicos capazes de articular as necessidades, objetivos e consequências que advirão do planejamento.

Evidenciando que desde as primeiras concepções do desenvolvimento como norma jurídica, o fenômeno do desenvolvimento sempre esteve relacionado às liberdades do indivíduo e da coletividade, o preâmbulo da Declaração do Direito ao Desenvolvimento da ONU reconhece que o desenvolvimento é um *processo* econômico, social, cultural e político abrangente, que visa garantir *liberdades fundamentais* e constante *incremento do bem-estar de toda a população* e de todos os indivíduos *com base em sua participação ativa, livre e significativa* no desenvolvimento e na distribuição justa dos benefícios daí resultantes.

Quanto às críticas ao desenvolvimento como norma, não se pode negar a qualidade direito ao desenvolvimento apenas em razão de seus limitados mecanismos de efetivação, pois, se fosse assim, não existiria o próprio Direito Internacional Público. Se, por um lado, os mecanismos de coerção são mais concretos no âmbito nacional, dentro de um Estado soberano, por outro lado, muitas vezes é esse mesmo Estado quem viola direitos fundamentais, sejam eles oriundos de normas internacionais ou internas.

Não se pode desconsiderar que o desenvolvimento demanda esforços de empreendedores livres, que alcançam sucesso por meio de esforço e responsabilidade próprios, e não por meio de uma simples declaração de direitos ou transferência de rendas. Logo, o reconhecimento como direito não cria, automaticamente, o desenvolvimento.

A baixa densidade normativa, conjugada com a inexpressiva dogmática a seu respeito, tornou praticamente inexistentes os mecanismos de garantia do direito fundamental ao desenvolvimento, mas a característica principiológica é o que permite a construção histórica do direito. Muito pior seria se órgãos sem devida representatividade ou expertise resolvessem decidir temas complexos e multidisciplinares com graves consequências para a coletividade.

O conteúdo jurídico do princípio do interesse público não pode ser encontrado em outro lugar senão no próprio direito positivo, e não é necessariamente antagônico aos interesses dos indivíduos por se tratar de uma de suas dimensões. Por isso, problemas como subjetivismos, relativismos e diferenças podem e devem ser submetidos ao escrutínio popular, com base informacional correlata ampla e adequada.

Tendo em vista essa forma de pensar o desenvolvimento, principalmente sendo ele historicamente indissociável das liberdades básicas dos indivíduos, ele foi analisado como norma jurídica.

No Brasil, o direito ao desenvolvimento é direito fundamental. O art. 5º, §2º da Constituição revela serem direitos fundamentais implícitos no ordenamento aqueles que decorram do regime e princípios dos princípios constitucionais ou, ainda, quando forem oriundos de tratados internacionais em que o Brasil seja parte.

Além de ser objetivo da República, o desenvolvimento está previsto, em diversas passagens da Constituição, inclusive em seu preâmbulo e no capítulo dos direitos e deveres individuais e coletivos.

O desenvolvimento ainda foi reconhecido em diversas declarações e convenções internacionais, inclusive pela Organização das Nações Unidas, como direito fundamental da humanidade.

Feitas estas considerações, foi possível identificar o sentido do direito ao desenvolvimento no Brasil, que desde sua origem sempre esteve associado às liberdades básicas dos indivíduos.

Em seguida, foi verificado que o direito ao desenvolvimento necessita que se removam as privações à liberdade das pessoas e de um sistema bem planejado pelo Estado, tal como preconiza Amartya Sen. As liberdades funcionando como finalidade em si e de modo instrumental, garantindo que o

desenvolvimento seja alcançado de modo eficiente, principalmente em razão de suas vertentes de liberdade de informação, política e de iniciativa.

Por fim, o direito ao desenvolvimento, como objetivo fundamental da República do Brasil e princípio fundamental, tem normatividade e poder de conformação da realidade, produzindo resultados benéficos à coletividade, sem tolher liberdades básicas dos indivíduos.

Por ser objetivo constitucional, o desenvolvimento é considerado como *principal política pública*, com a qual todas as demais devem conformar-se. O desenvolvimento, portanto, não apenas seria princípio jurídico, mas também deve ser tratado como prioritário na formulação dos planos de ação do Poder Público. Ele representa um verdadeiro *direito à formulação de políticas públicas* dirigidas à concretização do programa constitucional.

Em linha com o desenvolvimento como liberdade e tendo em vista que o primeiro dos objetivos previstos no art. 3º da Constituição, em seu inciso I, é justamente “construir uma sociedade livre”, há um inegável reforço à ideia de que os resultados benéficos à coletividade promovidos pelo planejamento jamais podem sem tolher liberdades básicas dos indivíduos.

O direito ao desenvolvimento deve assumir uma natureza dialógica, mediante o que a doutrina chama de *diálogo intercultural*, levando em consideração as diferentes visões de progresso das múltiplas coletividades humanas que formam, conjuntamente, o Estado pluricultural.

Por isso, as políticas públicas que eventualmente cerceiem liberdades básicas devem sofrer um escrutínio mais severo, independentemente de terem sido respeitados os ritos procedimentais, bem como deve ser dada deferência às decisões tomadas livremente pelos indivíduos e pela coletividade, no exercício da liberdade política, inclusive quando dela decorre edição de leis e posições tomadas por seus representantes legitimamente eleitos.

REFERÊNCIAS

ACCIOLLY, Hildebrando. Manual de Direito Internacional Público, 23ª ed. São Paulo: Saraiva. 2017. 997 páginas.

ADRI, Renata Porto. **O planejamento da atividade econômica como dever do estado**. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007, 256 páginas.

ANJOS FILHO, Robério Nunes dos. **Direito ao Desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013, 301 páginas.

ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. 9ª ed. São Paulo : Saraiva, 2005, 523 páginas.

BARROSO, Luís Roberto. A ordem econômica constitucional e os limites à atuação estatal no controle de preços. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 226, p. 187-212, out. 2001. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47240>>. Acesso em: 15 Nov. 2017.

_____. **Interpretação e aplicação da constituição**. 3ª ed., 1999 São Paulo: Saraiva, 1999, 432 páginas.

BASTIAT, Frederic. **Economic Harmonies: Library of Economics and Liberty**. Hudson, NY: The Foundation for Economic Education, Inc., traduzido para o inglês por Hayden Boyers, 1996 (primeira edição de 1850). 445 páginas.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Comentários à Constituição do Brasil**, 7º volume. São Paulo: Saraiva, 1990, 434 páginas.

BAUMAN, Zygmunt. **Tempos Líquidos**. São Paulo: Zahar Editora, 2007. 120 páginas.

BELTRAME, Bruno; MATTOS, Laura Valladão de. As críticas de Amartya Sen à teoria da escolha social de Kenneth Arrow. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 27, n.1, p.65-88, abr.2017. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-63512017000100065&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 01.05. 2018.

BERCOVICI, Gilberto. Prólogo. ANJOS FILHO, Robério Nunes dos. **Direito ao Desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013. 301 páginas.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005. 176 páginas.

BITENCOURT NETO, Eurico. **Concertação administrativa interorgânica: direito administrativo e organização no século XXI**. São Paulo: Almedina, 2017. 462 páginas.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992. 218 páginas.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 1.725.225 – São Paulo. Relator: Ministro Paulo de Tarso Sanseverino. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdãos, 13 março 2018. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 13 Maio 2018.

BRESSER, Pereira Luiz Carlos. Reflexões Sobre a Reforma Gerencial Brasileira de 1995. **Revista do Serviço Público**, 50, 1999. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1999/93.ReflexoesSobreRefGerencial.p.pg.pdf>. Acesso em 26.05.2018.

CAMPOS, Roberto de Oliveira. **Planejamento do Desenvolvimento Econômico de Países Subdesenvolvidos**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1962, 53 páginas.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. Constituição jurídico-político da Carta, p. 09-38. In RÍQUITO, Ana Luísa et al. **Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia**. Coimbra: Coimbra Editora, 2001, 158 páginas.

CASTELLS, Manuel. Sociedade em Rede: do Conhecimento à Acção Política, p.17-20. Acessível em <www.cies.iscte.pt>, em 30 de Setembro de 2017.

CHUA, Amy; RUBENFELD, Jed. **The triple package: How three unlikely traits explain the rise and fall of cultural groups in America**. New York: Penguin Books, 2014. 234 páginas

CLARIN, John. El Brexit y el lío catalán, **El País**, 11 de setembro de 2017. Disponível em: <https://elpais.com/elpais/2017/09/10/opinion/1505057260_026217.html>. Acesso em: 13 dezembro 2017.

CLARK, Giovani. **O Município em face do Direito Econômico**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, 266 páginas.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 4ª edição. São Paulo: Saraiva, 2005. 578 páginas.

CONTI, José Mauricio. Planejamento e responsabilidade fiscal, pp 39-66. In SCAFF, Fernando F.; CONTI, José Mauricio (coords). **Lei de Responsabilidade Fiscal. 10 anos de vigência** – questões atuais. Florianópolis: Conceito, 2010, 249 páginas.

COTRIM NETO, Alberto Bitte, A constituição, a federação e o planejamento nacional. **Revista de Informação legislativa**, Brasília, v. 92, p. 46-62, out./dez 1986, 416 páginas.

D'ANCONA, Matthew. **Post Truth the new war on truth and how to fight back**. London: Ebury Press, 2017. 174 páginas

DEARDORFF, Alan. *Welfare economics, Deardorffs' Glossary of International Economics*. Junho de 2014. Disponível em: <<http://www-personal.umich.edu/~alandear/glossary/w.html#WelfareEconomics>>. Acesso em: 12.04.2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas**. 5ª Ed. São Paulo: Atlas, 2005, 449 páginas.

DOMINGUES, José Marcos, **Direito Financeiro e Políticas Públicas**, pp. 29-66. Rio de Janeiro: GZ editora, 2015. 285 páginas.

DROMI, Roberto. **La revolucion del desarrollo**. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 2007, 471 páginas.

DWORKIN, Ronald. **O império do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 1999. 532 páginas.

ELLEMAN, Michael. Stalin and the Soviet Famine of 1932-33, online: EUROPE-ASIA STUDIES v. 721, nº 4, 2007. Disponível em: <<http://www.paulbogdanor.com/left/soviet/famine/ellman1933.pdf>>. Acesso em: 16 abr 2018. Páginas 662-693.

ESPIELL, Héctor Gros. **EL DERECHO AL DESARROLLO COMO UN DERECHO DE LA PERSONA HUMANA**, documento apresentado no Seminário sobre a proteção e promoção internacional dos Direitos Hymanos, Caracas, em 31.07.1978. 20 páginas Disponível em:

<[https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2494813 .pdf](https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2494813.pdf)>. Acesso em 10.05.2018.

ESPIELL, HÉCTOR GROS. **Derecho Internacional del desarrollo**. Valladolid: Cuadernos de Cátedra J. B. Scott, 1975. 57 páginas.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro, v. II**, 4. ed. Porto Alegre: Globo, 1977. 750 páginas

FERRAZ JÚNIOR, Técio Sampaio. **Introdução ao Estudo do Direito – Técnica, Decisão e Dominação**, 4ª edição. São Paulo: Atlas, 2003. 365 páginas

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 17ª edição. São Paulo: Saraiva. 1989, 315 páginas

FREYRE, G. **Casa-grande e Senzala**. 28ª edição. Rio de Janeiro: Record, 1992. 660 páginas.

FRIEDMAN, Milton. **Milton Friedman on Donahue** (Entrevista à Phil Donahue), 1970. Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=DvNzi7tmkx0>>. Acesso em: 12 abril 2018. Transcrição do vídeo disponível em <http://www.slobodaiprospertitv.com/en/node/847>, Acesso em: 12.05.2018.

FRIEDMAN, Milton. **Milton Friedman on Donahue** (Entrevista à Peter Robinson), 1999. Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=UINxlc9gUMc>>. Acesso em: 12.05.2018.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 8ª edição. São Paulo: Malheiros. 2003, 327 páginas.

HAMILTON, Alexandre. **The Federalist Papers – The Original Argument**, nº 85, MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. New York: Threshold Editors, 2011. 430 páginas.

HARVARD University. **BIOGRAPHICAL NOTE**. S/d. Disponível em: <<https://scholar.harvard.edu/sen/biocv>>. Acesso em: 10.09.2017.

HERMANN, Jennifer, **Economia brasileira contemporânea: 1945- 2010**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, 290 páginas.

_____. **O papel dos bancos públicos**. Texto para Discussão, CEPAL-IPEA n. 15, 2010. Disponível em: <www.ipea.gov.br/agencia/images/ipea_Cepal/tdcepal_015.pdf>. Acesso em: 10.10.2017.

HIRSCHL, Ran. The New Constitution and the Judicialization of Pure Politics Worldwide. 75. Nova Iorque: **Fordham L. Rev.** 721, 2006. Disponível em:

<<http://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=4205&context=flr>>.
Acesso em: 16.04.2017.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**, 5ª edição. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, 1969. 156 páginas.

HORTA, Raul Machado. A Ordem econômica na nova constituição: problemas e contradições. p. 388-392, [A Constituição brasileira 1988: interpretações](#), MARTINS, Ives Gandra da Silva Martins (coordenador). Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1988, 435 páginas.

IMOAGENE, Onoso. **Beyond Expectations: Second Generation Nigerians in the United States and Britain**. Oakland, CA: University of California Press, 2017. 312 páginas.

JARDIM, Torquato, Mas qual *Constituição?*, pp. 41-52. **Revista de Informação legislativa**, Brasília, v. 96, p. 13-40, out./dez 1987, 352 páginas.

KAYE, John William. **A history of the Sepoy War in India 1857-1858**. Londres: Longmans, Green and Co, 1896. 653 páginas. Disponível em <<https://www.loc.gov/item/tmp96022911>>, acesso em 10.03.2018.

KENNEDY, David. International Human Rights Movement: Part of the Problem?. **Harvard Human Rights Journal** nº 15, 2002 pp.101-125.

KU, Julian e YOO, John. Globalization and Sovereignty, 31, **Berkeley Journal of International Law**. 210, 2013. Disponível em <<http://scholarship.law.berkeley.edu/bjil/vol31/iss1/6>>, acesso em 10.11.2017.

MADISON, James. **The Federalist Papers – The Original Argument**, MADISON, James; Hamilton, Alexander; Jay, John. New York: Threshold Editors, 2011, 430 páginas.

MARTINS DA SILVA, Américo Luís. **A ordem constitucional econômica**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003. 409 páginas.

MARKAKIS, Menelaos, Legal Issues Arising from the Brexit Referendum: A UK and EU Constitutional Analysis (2016). **International Journal of Legal Information**, p. 14-23. Disponível em SSRN: <<https://ssrn.com/abstract=2968883>?>. Acesso em: 16.10.2017.

MARKS, Stephen, The human right to development: between rhetoric and reality. 2003. **Harvard Human Rights Journal**, vol. 17, 2003, páginas 137-168. Disponível em <<https://cdn1.sph.harvard.edu/wp>>

content/uploads/sites/580/2012/10/spm_the _human_right_development.pdf, acesso em 10.05.2018.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de direito internacional público**, 5ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. 1105 páginas

MEDAUAR, Odete. **O Direito Administrativo em evolução**. 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003, 298 páginas.

MEIRELES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 36ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009. 870 páginas.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**, 27ª ed., São Paulo: Malheiros, 2010. 1.068 páginas.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Martins; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 5ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2010. 1616 páginas.

MERCADANTE, Paulo. **Constituição Brasileira de 1988**, MERCADANTE, Paulo (Coordenador). Rio de Janeiro: Rio Fundo Editora, 1990, 171 páginas.

MERQUIOR, José Guilherme. O liberalismo antigo e moderno. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1991. 261 páginas.

MONTORO, André Franco, Liberdade, participação, comunidade. **Revista de Informação legislativa**, Brasília, v. 92, p. 46-62, out./dez 1986, 416 páginas.

MOREIRA NETO, Dois Aspectos da Constituição de 1988, pp. 151-156. **Constituição Brasileira de 1988**, MERCADANTE, Paulo (Coordenador). Rio de Janeiro: Rio Fundo Editora, 1990, 171 páginas.

_____. **Mutações do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, 288 páginas.

_____. **Ordem econômica e desenvolvimento na Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Apec, 1989, 99 páginas.

NERY JÚNIOR, Nelson. **Princípios do processo civil na Constituição Federal**. São Paulo: RT, 2004, 304 páginas.

NUSDEO, Bruno. Desenvolvimento econômico – um retrospecto e algumas perspectivas, in **Regulação e desenvolvimento**, SALOMÃO FILHO, Calixto (Coord.), São Paulo: Malheiros, 2002. 262 páginas.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. Direito ao desenvolvimento na Constituição Brasileira de 1988. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo**

Econômico (REDAE) n. 16. Salvador, 2009. Disponível em <<http://www.direitodoestado.com/revista/redae-16-novembro-2008-gustavo%20justino.pdf>>. Acesso em 12 dez. 2016.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de, e SCHWANKA, Cristiane. A administração consensual como a nova face da administração pública no séc. XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação, **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 104, p. 303 – 322, jan./dez. 2009. 210 (2013). Disponível em <<https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/viewFile/67859/70467>>. Acesso em 10.02.2018.

ONU. Comissão de Direitos Humanos. **Statement by the U.S. Representative** (E/CN.4/1999/SR.59) 1999. Disponível em <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G99/132/68/PDF/G9913268.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 16.10.2017. 15 páginas.

ONU. Secretaria-Geral das Nações Unidas. The emergence of the right to development - Report of the Secretary-General (E/CN. 4/1334) 1977. Disponível em <<http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/RTDBook/PartIChapter1.pdf>>. Acesso em: 16.10.2017. 16 páginas.

PEIXINHO, Manoel Messias; FERRARO, Suzani Andrade. **Direito ao desenvolvimento como direito fundamental**, 2003. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/bh/manoel_messias_peixinho.pdf>. Acesso em: 18.02.2018.

PEYREFITTE, Alain. **A Sociedade de Confiança**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999. 634 páginas.

PINTO, Élide Graziane; SARLET, Ingo Wolfgang; TORRES, Jessé Pereira Torres. **PL 7.448 desequilibra equação entre custos e riscos da escolha pública**, 2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-abr-24/contas-vista-pl-7448-desequilibra-equacao-entre-custos-riscos-escolha-publica>>. Acesso em: 12.05.2018.

REALE, Miguel. A ordem econômica liberal na ordem econômica da Constituição de 1988, pp. 19-26. **Constituição Brasileira de 1988**, MERCADANTE, Paulo (Coordenador). Rio de Janeiro: Rio Fundo Editora, 1990, 171 páginas.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. O referendun e a representação democrática no Brasil. **Revista de Informação legislativa**, Brasília, v. 92, p. 13-40, out./dez 1986, 416 páginas.

ROSEMBERG, Eli. U.S. withdraws from UNESCO, the U.N.'s cultural organization, citing anti-Israel bias. **The Washington Post**, 12 de outubro de 2017. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/news/post-nation/wp/2017/10/12/u-s-withdraws-from-unesco-the-u-n-s-cultural-organization-citing-anti-israel-bias/?utm_term=.ee539f98f88a>. Acesso em: 13 dezembro 2017.

SALCEDO, Juan Antonio Carrillo. El derecho al desarrollo como derecho de la persona humana, **Revista Española de Derecho Internacional**, vol. XXV, Madrid: Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales 1972, pp. 119-125. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/44294601?seq=1#page_scan_tab_contents>. Acesso em: 15.05.2018.

SAMPAIO, José Adércio Leite. Constituição e meio ambiente na perspectiva do direito constitucional comparado, pp. 45-85, in Princípios. **Princípios de direito ambiental na dimensão internacional e comparada**, SAMPAIO, José Adércio Leite; WOLD, Chris; NARDY, Afrânio (Coords.). Belo Horizonte: Del Rei, 2003. 284 páginas.

SALOMÃO FILHO, Calixto. **Regulação e Desenvolvimento**, São Paulo: Malheiros. 2002. 262 páginas.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 3ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015, 512 páginas.

SARMENTO, Daniel. **O neoconstitucionalismo no Brasil: riscos e possibilidades**. 2008. Disponível em: <http://empreendimentosjuridicos.com.br/docs/daniel_sarmento_o_neoconstitucionalismo_no_brasil1.pdf>. Acesso em: 10.10.2016.

_____. Direitos sociais e globalização: limites ético-jurídicos ao realinhamento constitucional. **Revista de direito administrativo**, v. 223, p. 153-168, 2001. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/48317/46511>>. Acesso em: 15.10.2017.

SCHREIBER, Anderson. **A proibição de comportamento contraditório: tutela da confiança e venire contra factum proprium**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. 306 páginas.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999. 465 páginas

_____. Biographical (2014). **Nobel Media AB**. Disponível em: <

http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/1998/senbio.>. Acesso em: 16.03.2018.

SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 11ª. ed. São Paulo: Saraiva, 1996. 818 páginas.

_____. José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 5ª. ed. São Paulo: Saraiva, 1989. 752 páginas.

SILVA, Guilherme Amorim Campos da. **Direito ao Desenvolvimento**. São Paulo: Método, 2004. 261 páginas.

SMITH, Adam. **Teoria dos Sentimentos Morais**. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 1999. 463 páginas.

SOUTO, Marcos Jurena Villela. Estímulos Positivos, p. 09-39, in **Terceiro Setor, Empresas e Estados: Novas Fronteiras entre o Público e o Privado**, OLIVEIRA, Gustavo Justino (Coord.), Belo Horizonte: Fórum, 2007. 401 páginas.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Primeiras Linhas de Direito Econômico**. 5. ed. São Paulo: LTr, 2003, 598 páginas

STRECK, Lenio. 2003, Jurisdição Constitucional e Hermenêutica: Perspectivas e Possibilidades de Concretização dos Direitos Fundamentais Sociais no Brasil. **Novos Estudos Jurídicos**, V. 8, nº 2, maio/ago. 2003 - p. 257-301, Disponível em: < <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/download/336/280>>. Acesso em: 15.05.2018.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de Direito Público**. 4ª ed. 10ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 190.

TELLES, Vera. Sociedade civil, direitos e espaços públicos. FLEURY, S. (Org.) **Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha**. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 397-416.

TORRES FILHO, Ernani Teixeira. Direcionamento do crédito: o papel dos bancos de desenvolvimento e a experiência recente do BNDES. p. 289-316. In: PINHEIRO, Armando Castelar; OLIVEIRA FILHO, Luiz Chrysostomo (Orgs.). **Mercado de capitais e bancos públicos: análise e experiências comparadas**. RJ/SP: Contra Capa/ANBID, 2007, 423 páginas.

US CENSUS Bureau. **Income and Poverty in the United States: 2016**. 2016. Disponível em: <http://factfinder.census.gov/bkmk/table/1.0/en/ACS/16_1YR/S0201//popgroup~006>. Acesso em: 19.04.2018.

US SC. **Burwell v. Hobby Lobby**. 573 US, 2014. Disponível em <<https://www.supremecourt.gov/Search.aspx?FileName=/docketfiles/13-356.htm>> Acesso em: 10.04.2018.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Direito fundamental à boa administração e governança**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011, 193 páginas.

_____. **Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009, 186 páginas.

VIANNA, Luiz Werneck. Weber e a interpretação do Brasil. In: SOUZA, Jessé (org.). **O malandro e o protestante: a tese weberiana e a singularidade cultural brasileira**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999. 316 páginas.

VIEIRA, Oscar Vilhena, **Justiça, ainda que tardia**, 2018, disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/oscarvilhenaveira/2018/06/justica-ainda-que-tardia.shtml>>, acesso em 09.06.2018.

WALD, Arnoldo. **Direito do desenvolvimento**. Revista dos Tribunais, São Paulo: 1966. 383 páginas.

_____. **Direito como instrumento catalizador do desenvolvimento das relações econômicas entre a França e o Brasil**. Revista de Informação Legislativa, Brasília: 1997.

WALDRON, Jeremy. The core of the case against judicial review, **Yale Law Journal**, 115. 2005, pp. 1346-1360. Disponível em <https://cddl.fsi.stanford.edu/sites/default/files/waldron_core_of_the_case_against_judicial_review.pdf>, acesso em 11.12.2017.

WILLIAMS, Walter. **American contempt for liberty**. Hoover Institution Press, Stanford: 2015. 433 páginas.

WEBER, Demétrio. Bolsa Família completa 10 anos e já chega à segunda geração. **O GLOBO**, 06 de junho de 2013, Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/bolsa-familia-completa-10-anos-ja-chega-segunda-geracao-8295415>>. Acesso em: 16 abril 2018.

YOUSAFZAI, M. **Eu sou Malala: a história da garota que defendeu o direito à educação e foi baleada pelo Talibã**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013. 244 páginas.

ZAKARIA, Fareed. **Beyond money: a Nobel laureate questions the connection**

between income and well-being. 1999. Disponível em: <
<https://archive.nytimes.com/www.nytimes.com/books/99/11/28/reviews/991128.28zakarit.html?scp=59&sq=killer%2520politics&st=cse>>. Acesso em:
09.05.2018.