

DIREITO AO DESENVOLVIMENTO COMO DIREITO FUNDAMENTAL

Manoel Messias Peixinho*

Suzani Andrade Ferraro*

RESUMO

O direito do desenvolvimento é a categoria de “direito de solidariedade” que pertence à terceira geração dos direitos fundamentais. Historicamente foi firmado durante a fase de descolonização (década de 1960), conforme exposto na Declaração sobre o Direito ao desenvolvimento das Nações Unidas de 1986 e, posteriormente confirmado na Conferência de Viena sobre Direitos Humanos de 1993. O direito ao desenvolvimento é um direito fundamental inalienável que constitui objetivo fundamental da República Federativa do Brasil. A ordem social garante as necessidades humanas básicas. A ordem política consagra um sistema democrático. Por fim, há os princípios da ordem econômica que valorizam principalmente a justiça social e busca do pleno emprego.

PALAVRAS CHAVES

DIREITOS FUNDAMENTAIS; AS DIMENSÕES DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS; DIREITO AO DESENVOLVIMENTO; CONSTITUIÇÃO; ORDEM ECONÔMICA; ORDEM SOCIAL.

RÉSUMÉ

Le droit du développement est la catégorie de "droit de solidarité" qu'appartient à la troisième génération des droits fondamentaux. Historiquement a été affermi pendant la décolonisation (décennie de 1960), comme exposé dans la Déclaration sur le Droit au développement des Nations Unies de 1986 et ultérieurement confirmé lors de la

* Doutor em Teoria do Estado e Direito Constitucional pela PUC/RIO. Professor do Mestrado da Faculdade de Direito de Campos – FDC, do Mestrado da Universidade Cândido Mendes e do Departamento de Direito da PUC-RIO.

*Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professora de graduação e pós-graduação da Universidade Cândido Mendes de Niterói-RJ.

Conférence de Vienne sur des Droits Humains de 1993. Le droit au développement c'est un droit fondamental inalienable qui constitue objectif fondamental de la République Fédérative du Brésil. L'ordre social garantit les nécessités humaines basiques. L'ordre politique consacre un système démocratique. Finalement, y a les principes de l'ordre économique qui valorisent principalement la justice sociale et cherche du complet emploi.

MOTS CLÉS

DROIT AU DÉVELOPPEMENT; DROITS FONDAMENTAUX; LES DIMENSIONS DES DROITS FONDAMENTAUX; CONSTITUTION; ORDRE ECONOMIQUE; ORDRE SOCIAL.

INTRODUÇÃO

A expressão “direitos fundamentais” aparece pela primeira vez na França com o advento da Revolução Francesa de 1789. A consciência de que a proteção dos direitos humanos não deveria se reduzir ao plano interno, posto que ligada ao destino da humanidade, levou a se operar a revisão da noção tradicional de soberania absoluta do Estado em que se admite intervenções externas, mediante a possibilidade de responsabilização internacional a cristalizar-se a idéia de que o individuo, por ser sujeito de direito, é destinatário de proteção internacional. Para Flávia Piovesan, a Declaração de 1948 introduziu a concepção contemporânea de direitos humanos, marcada pela universalidade e indivisibilidade desses direitos, pois ao consagrar direitos civis e políticos e direitos econômicos sociais e culturais, a Declaração combina o discurso liberal e o discurso social da cidadania ao conjugar o valor da liberdade ao valor da igualdade.¹

¹ PIOVESAN, Flávia Cristina. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 4ª ed. São Paulo: Max Limonad, 2000, p.35.

Por conseguinte, ao conjugar o valor da liberdade com o valor da igualdade, a Declaração demarca a concepção contemporânea de direitos humanos, pela qual os direitos humanos passam a ser concebidos como uma unidade interdependente, inter-relacionada e indivisível. A Declaração Universal dos Direitos do Homem, em seu artigo XXII, consagra que “*toda pessoa, como membro da sociedade, tem direito à segurança social e à realização, pelo esforço e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento de sua personalidade*”.

1. AS DIMENSÕES DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

A análise das dimensões dos direitos fundamentais passa, necessariamente, pela reconstrução histórica dos diversos conceitos até aqui analisados. Por imposição metodológica, a reflexão, neste momento, far-se-á com o fito da sistematização classificatória dos direitos fundamentais, o que deixa, para outro momento, a abordagem puramente histórica.² Há de se observar, ainda, que a utilização da nomenclatura dimensão é empregada no lugar de geração. Esta expressão pode induzir o sentido errôneo de superação ou caducidade dos direitos fundamentais. Outra observação vital que precisa ser pontuada é que a utilização indiscriminada, feita por alguns autores, dos termos direitos humanos e direitos fundamentais, significa que os autores referem-se ao conteúdo do mesmo tema, apenas divergem em relação à terminologia.³

² A teoria das “Gerações de Direitos” foi desenvolvida pelo jurista francês Karel Vasak em Conferência proferida no Instituto Internacional de Direitos Humanos, no ano de 1979. Vasak classificou em três gerações os Direitos Humanos e fundou o seu pensamento em um dos dísticos da Revolução Francesa de 1789 (*liberté, égalité et fraternité*), qual seja, a solidariedade. Cf. VASAK, Karel. *For the third generation of human rights: the rights of solidarity*. Inaugural Lecture, Tenth Study Session, International Institute of Human Rights, July, 1979. Ver, ainda, VASAK, Karel. *The international dimension of human rights*. Vols. I e II, Paris: UNESCO, 1982. A abordagem histórica e classificatória dos direitos fundamentais é opção metodológica seguida, entre outros, por ANDRADE, José Carlos Vieira de, para quem os direitos fundamentais são compreendidos a partir de três dimensões históricas, que seriam as perspectivas filosófica ou jusnaturalista, universalista ou internacionalista e estadual e ou constitucional (*Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa* de 1976. Coimbra: Almedina, 1987, pp. 11-42). Voltarei à discussão histórica em outro momento, quando então analisarei essas perspectivas históricas.

³ É importante assinalar que há autores que não concordam com a classificação dos direitos fundamentais em geração, como MIRANDA, Jorge: “Fala-se, por vezes, em três gerações de direitos fundamentais: a

1.1 A primeira dimensão de direitos fundamentais

A primeira dimensão corresponde, cronologicamente, à conquista dos direitos individuais civis e políticos, cuja fonte principal reporta-se à origem da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em 1789, na França. Na base desses direitos está a idéia da segurança e da autonomia individual em face do Estado.⁴ Ao invocar essa categoria de direitos, o que se pretende é repelir a possível opressão do poder e, ao mesmo tempo, preservar a pessoa única e exclusivamente do indivíduo. Os direitos reclamados são identificados com a proteção da esfera de integridade física e moral do ser humano, com o objetivo de serem resguardadas as liberdades individuais de ir e vir, pensamento, expressão, reunião e associação, sempre para se privilegiar a perspectiva individual, mesmo quando o exercício do direito de associação ou reunião se estenda a coletividades de pessoas. Nessa dimensão, não se privilegiam os direitos de grupos distinguidos, mas de indivíduos que se reúnem em decorrência do exercício da liberdade individual. Na qualidade de cidadão, os direitos são cívicos, de votar e ser votado, de participar dos destinos do Estado, seja escolhendo os governantes, seja mesmo se candidatando a cargos eletivos. É equivocado descrever os direitos de primeira dimensão na perspectiva de direitos meramente exigíveis de não-intervenção do Estado.⁵ Mais correto é consignar que os direitos individuais são efetivados tanto pela simples abstenção estadual de não ofender a autonomia individual, quanto pela intervenção do Estado ao obrigar, por meio do monopólio da força. A imposição da medida de exceção

dos direitos de liberdade, a dos direitos sociais; e a de direitos novos ou novíssimos direitos, como os direitos ecológicos, os direitos dos povos à autodeterminação e aos recursos naturais, o direito ao desenvolvimento e o direito à paz. Conquanto esta tricotomia seja exacta de um prisma de localização histórica do aparecimento destes ou daqueles direitos, já no plano conceitual não parece justificar-se: o direito ao ambiente enquanto direito e não enquanto interesse difuso – releva dos direitos sociais, e em parte ainda, dos próprios direitos da liberdade; os direitos dos povos não podem ser de modo algum, confundidos com direitos fundamentais (até porque nos últimos trinta anos houve regimes políticos que os invocaram precisamente para esmagar direitos fundamentais)". (*Manual de Direito Constitucional*, Tomo IV, Direitos Fundamentais, pp. 24).

⁴ ISRAEL, Jean-Jaques. *Manual des libertés fondamentales*, ISRAËL, Jean-Jacques. Droits et libertés fondamentales. Paris: LGDJ, 1998, p. 21.

⁵ Nesse sentido, merece reserva a afirmação do professor BONAVIDES, Paulo: "Os direitos de primeira dimensão são oponíveis ao Estado, são direitos de resistência e de oposição perante o Estado" (*Curso de Direito Constitucional*, p.517).

visar a evitar que indivíduos se oprimam e se agridam reciprocamente. Os direitos políticos também se enquadram no mesmo raciocínio. São concretizados tanto com a não-intervenção do Poder Público, quanto pela obrigação de o Estado prover os meios materiais que objetivam a plenitude do exercício da cidadania.

1.2 A segunda dimensão de direitos fundamentais

Aos direitos sociais, originariamente limitados aos direitos originados no trabalho, cujo contexto histórico reporta às condições econômicas do indivíduo trabalhador, são incorporados, posteriormente, os direitos culturais e econômicos, quais sejam: a assistência à saúde e os benefícios oriundos da Previdência Social. Nos direitos sociais estão incluídos, também, direitos que se opõem ao Estado, para este que se abstenha de fazer ou não fazer, se a ação ou omissão resultar em dano à individualidade. A essência dessa dimensão é, não obstante, instrumental, porque se exige mais do que na categoria da primeira dimensão, que o Estado cuide para que – efetivamente – estejam à disposição as condições materiais para a concreta fruição desses direitos. Nessa categoria dimensional os direitos sociais se alargam e alçam a proteção de coletividades. Nesse sentido, o direito à associação em sindicatos permite que se vivencie o direito genuinamente exercido em função de indivíduos considerados coletivamente.

A dimensão social dos direitos fundamentais não suplantou a idéia clássica dos direitos individuais, mas imprimiu profundas transformações no conceito oriundo do liberalismo. Dentre outros fatores responsáveis por essas mudanças, constata-se a influência da ideologia marxista, segundo a qual as liberdades formais são, na verdade, ficção jurídica, que tem o objetivo de mascarar a dominação de uma classe por outra. A liberdade deve ser a de participação, na qual os indivíduos são atores sociais da transformação. A característica fundamental responsável pela mudança na idéia de liberdade é a inclusão, na dimensão inseparável das liberdades, dos direitos econômicos e sociais, que objetivam assegurar aos cidadãos as condições materiais que lhes permitam exercer a cidadania plena. Não se trata, aqui, ao contrário da concepção clássica de

proteger as liberdades negativas e formais, mas garantir a intervenção do Estado para que tutele as políticas públicas, implemente-as e torne acessíveis aos cidadãos as garantias mínimas para que possam viver com dignidade. A nova concepção de liberdade realiza-se por meio de políticas intervencionistas, com a sensível modificação do conteúdo. A liberdade de imprensa, por exemplo, continuará a ser a garantia contra a intervenção do Estado, mas não poderá prescindir, de igual forma, da fiscalização e do controle do Estado em relação à origem dos fundos dos jornais para assegurar o funcionamento da imprensa livre. Numa expressão, as liberdades não são única e exclusivamente um meio de se opor à opressão do Estado, mas – e para complementar a idéia clássica – é o próprio Estado quem cria as condições reais para o exercício da liberdade.⁶

1.3 A terceira dimensão de direitos fundamentais

A terceira dimensão estende-se a direitos que não têm no indivíduo o seu destinatário direto. Se os direitos fundamentais da segunda dimensão também contemplam essa característica, a diferença é, contudo, marcante. Os direitos dessa dimensão reconhecem no ser humano, ou melhor, na humanidade, o principal protagonista. Melhor seria classificar essa dimensão não de direitos coletivos, mas de *direitos difusos*, reconhecidos pela indivisibilidade dos bens que tutela. É possível ponderar que os indivíduos, nessa acepção, são os destinatários reais dos benefícios, mas somente o são mediatamente, uma vez que – notadamente – sobrepõe-se o interesse coletivo ao individual. São direitos representativos dessa categoria a fraternidade, a paz, o meio ambiente, o respeito ao patrimônio histórico e cultural, e, ainda, a nova ordem econômica mundial, com valores redefinidos pelo respeito dos países ao pleno desenvolvimento⁷ interno. Assim, a solidariedade é a base da inter-relação entre os

⁶ DUVERGER, Maurice. *Eléments de droit public*, DUVERGER, Maurice. *Eléments du droit public*. 13^a ed. Paris: PUF, 1995, pp.186-189.

⁷ BRANT, Leonardo Nemer Caldeira, após minucioso estudo da origem do direito ao desenvolvimento do direito internacional, principalmente na gênese que está disposta nos parágrafos I e II do artigo 22 da Carta Africana de direitos humanos, afirma que “todos os povos têm direito ao desenvolvimento econômico e cultural no estrito respeito da sua liberdade e da sua identidade e ao gozo igual do patrimônio comum da humanidade. Os Estados têm o dever, separadamente ou em cooperação, de assegurar o exercício do direito ao desenvolvimento”. Apesar dos progressos normativos no âmbito internacional, conclui o

blocos de países, não mais baseada na exploração dos impérios,⁸ quer dizer, dos países ricos, os quais encontram nos países da chamada periferia apenas parceiros para o escoamento de produtos exportados a custos unilateralmente definidos.⁹ O Estado é, sem dúvida, o principal personagem no plano da efetivação dos direitos coletivizados, impondo-se-lhe a criação de condições materiais nas quais os indivíduos exerçam, na plenitude, a solidariedade, não mais considerada a tensão dicotômica indivíduo-Estado, mas, e isso é relevante pontuar, o Estado solidarista,¹⁰ postado ao lado dos indivíduos e responsável por fazer existir e – fundamentalmente – prover as condições materiais, por meio de políticas públicas, a fim de tornar disponíveis os meios indispensáveis à subsistência material indispensável à cidadania concreta. Indissociável do direito ao desenvolvimento é o reconhecimento de outros direitos, coadjuvantes do pleno desenvolvimento dos Estados e indivíduos, que são os direitos pertinentes ao exercício

autor que o direito ao desenvolvimento se enquadra na seguinte perspectiva, dentre outras assinaladas: (a) é um direito inalienável concernente ao indivíduo e ao Estado; (b) trata todos os direitos humanos e liberdades fundamentais num todo único, interdependente e indivisível; (c) tem capacidade de vincular a ordem internacional e nacional, a conquista de seus objetivos, ou seja, uma melhor distribuição dos benefícios gerados pelo desenvolvimento; (d) procura vincular no plano internacional o crescimento econômico ao interesse social e assim, tornar-se importante mecanismo legal dos países em desenvolvimento na tentativa da promoção de uma nova ordem econômica internacional, baseada na igualdade soberana, na interdependência e cooperação entre os Estados. (*O Direito ao desenvolvimento como direito humano. In Revista Brasileira de Estudos Políticos*). UFMG: 07/95, pp.91-117).

⁸ HARDT, Michael e NEGRI, Antonio, a respeito do conceito de império, assim o dizem: “deve-se salientar que “Império” é usado aqui não como metáfora, o que exigiria uma demonstração das semelhanças entre ordem mundial de hoje e os impérios de Roma, da China, das Américas, e assim por diante, mas como conceito, o que pede basicamente uma abordagem teórica. O conceito de Império caracteriza-se fundamentalmente pela ausência de fronteiras: o poder exercido pelo Império não tem limites. Antes e acima de tudo, portanto, o conceito de Império postula um regime que efetivamente abrange a totalidade do espaço, ou de fato governa todo o mundo “civilizado”. Nenhuma fronteira territorial confina o seu reinado. Em segundo lugar, o conceito de Império apresenta-se não como um regime histórico nascido da conquista e sim como ordem que na realidade suspende a história e dessa forma determina, pela eternidade, o estado de coisas existentes” (*Império*. 2ª edição. Tradução de Berilo Vargas. São Paulo: Record, 2001, p.14).

⁹Afirma MIRANDA, Jorge, ao comentar os direitos da terceira dimensão, que se trata de soberania política e econômica e trata-se também da consciência assumida -- por enquanto talvez só por alguns -- de injustiça, criada e mantida no interior da mesma humanidade. Daí a conexão com a procura da nova ordem econômica internacional e a inserção, por vezes proposta, nos chamados direitos de solidariedade ou de terceira geração” (*Manual de direito constitucional*, Tomo IV, Direitos Fundamentais, p. 63).

¹⁰ BIDENGARAY, Christian e EMERI, Claude, afirmam que o estado solidarista não é socialista, mas é o mediador entre os grupos sociais que a despeito dos interesses antagônicos, são submetidos ao arbitramento democrático. (La definition constitutionnelle des droits et des libertés en France. *In Droit constitutionnel et droits de l'homme*. Paris: Economica, 1987, p.22).

da democracia, à informação e ao pluralismo. Penso que não se está diante de outra dimensão.¹¹

O exercício da democracia somente é plenamente realizado quando cidadãos conscientes e portadores de direitos materialmente reconhecidos exercem a cidadania. E isso somente acontece com o desenvolvimento das capacidades inerentes à liberdade dos indivíduos, agora integrados na coletividade consciente, que busca no pluralismo o respeito às diferenças políticas, étnicas e culturais. Também a informação é indissociável do desenvolvimento social, já que o compartilhar de responsabilidades em certas comunidades exige a democratização e a transparência das informações produzidas e veiculadas. A informação tem a finalidade, nessa dimensão, de fornecer conteúdos críticos necessários à efetivação da cidadania sólida.

2. MARCO HISTÓRICO E CONCEITO DE DIREITO AO DESENVOLVIMENTO

O marco histórico do direito ao desenvolvimento é a década de 1960, durante a fase de descolonização. Conforme salienta Celso Lafer¹², o conflito entre direitos econômicos, sociais e culturais (herança socialista, sustentada pela então União Soviética) e os direitos civis e políticos (herança liberal, sustentada pelos Estados Unidos) foi fruto de um “sistema internacional de polaridades definidas”. Nesse contexto, surge “o empenho do Terceiro Mundo de elaborar uma identidade cultural própria propondo direitos de identidade cultural coletiva, como o direito ao desenvolvimento”. O conceito, por sua vez, foi abordada pela primeira vez em 1972¹³ por Keba Mbaye, Chefe de Justiça do Senegal, que introduziu o direito ao desenvolvimento como direito humano e somente alguns meses após por Karel Vasak, que sustentou ser o direito ao desenvolvimento parte da terceira geração de direitos

¹¹ Para BONAVIDES, Paulo, esses direitos correspondem à quarta geração, com o que não concordamos pelos motivos já expostos (*Curso de direito constitucional*, p.525). Para FERREIRA, Luiz Pinto, os direitos da quarta geração correspondem “ao direito economicamente equilibrado, o direito ao desenvolvimento, o direito às informações corretas sem a contaminação das mídias eletrônicas” (*Curso de direito constitucional*, São Paulo: Saraiva, 10ª edição, 1999, p.23).

¹² Lafer, Celso. *Comércio, Desarmamento, Direitos Humanos: reflexões sobre uma experiência diplomática*. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p.32.

¹³ BEDJAOU, Mohammed. *The right to Development*, BEDJAOU, Mohammed (org.) *International Law: Achievements and Prospects*. Paris: Martinus Nijhoff Publisher e UNESCO, 1991, p.177.

humanos. Ressalte-se a observação feita por Antonio Celso Alves Pereira¹⁴, segundo o qual a primeira pessoa que discutiu a temática foi o Cardeal Etienne Duval, arcebispo de Arghel que, em uma mensagem de Ano Novo proferiu ao povo argelino, em 01 de janeiro de 1969, proclamou o direito ao desenvolvimento dos países do Terceiro Mundo.

A Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas (CDHNU) proclamou, pela primeira vez, a existência do direito ao desenvolvimento em 1977 (Resolução 4, XXXIII). Dois anos após, a CDHNU confirmou, por meio da Resolução n. 5, XXXV, de 02 de março de 1979, a existência desse direito e da igualdade de oportunidade como uma prerrogativa tanto das nações quanto dos indivíduos. No entanto, o conteúdo do direito era vago, o que faz com que a Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas não conseguisse atingir um acordo unânime entre os Estados nacionais (Os Estados Unidos e mais sete estados se abstiveram). No entanto, em 1981, a CDHNU estabeleceu um grupo de trabalho de *experts* governamentais sobre o direito ao desenvolvimento que, após alguns debates na Comissão e na Assembléia Geral das Nações Unidas, adotou-se a Resolução 37/199/18/1982, na qual a Assembléia Geral estatuiu o direito ao desenvolvimento como um direito humano inalienável.

Outros documentos internacionais asseguram o direito ao desenvolvimento. É o caso da Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos, que dispõe acerca do direito de todos os povos ao seu desenvolvimento econômico, social e cultural¹⁵ (art. 22), da Carta da Organização dos Estados Americanos, nos capítulos nos art. 55 da Carta das Nações Unidas e nos Pactos Internacionais de direito Humanos assim como na encíclica de Paulo VI, de 1967, “Sobre o Desenvolvimento dos Povos”.

¹⁴ PEREIRA, Antonio Celso Alves. “O direito ao desenvolvimento no contexto dos direitos humanos”. *In: Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional*, Janeiro/Março 1992, nº 77/78, p. 29.

¹⁵No artigo XXII da Declaração Universal dos Direitos Humanos consagra que “*toda pessoa, como membro da sociedade, tem direito à segurança social e à realização, pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento de sua personalidade*”. E, por sua vez, no artigo XXVIII, “*toda pessoa tem direito a uma ordem social e internacional em que os direitos e liberdades estabelecidos na presente Declaração possam ser plenamente realizados*”.

2. O DESENVOLVIMENTO NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988

A Constituição brasileira de 1988 referencia o desenvolvimento no próprio preâmbulo ao enunciar que o Estado democrático brasileiro, que se institui a partir desta Carta, está compromissado, dentre outros fins, a assegurar o desenvolvimento da sociedade brasileira. Assim, ao positivar os objetivos que devem nortear a República, o constituinte reiterou ser o desenvolvimento um dos objetivos que evidenciam a natureza da Constituição.

Há constituições estatutárias ou orgânicas e programáticas ou diretivas. As primeiras são as que definem um estatuto de poder; são instrumentais, enunciatórias de competência e reguladoras de processos. As segundas, por sua vez, são as que atuam como mero instrumento de governo, mas, além disso, enunciam diretrizes e fins a serem realizados pelo Estado e pela sociedade.¹⁶ A Carta Magna de 1988 é uma constituição programática. Os princípios subscritos como objetivos devem nortear toda a interpretação das demais normas constitucionais, bem como serem efetivados por meio dos atos dos órgãos públicos. Verifica-se que os objetivos descritos no seu artigo 3º norteiam a interpretação e aplicação das demais normas constitucionais, da legislação infraconstitucional e impõem diretrizes cogentes às ações públicas, uma vez que os há dever de efetivar os poderes constitucionalmente constituídos.

O artigo 3º da Carta Constitucional, por sua vez, não determina quais os contornos do desenvolvimento almejado pelo constituinte originário, ou ainda, quais os instrumentos para efetivá-lo e nem como os cidadãos podem exigir-lhe o cumprimento. Desta forma, os demais dispositivos constitucionais podem auxiliar na análise de quais valores o legislador considera relevantes neste processo de busca do desenvolvimento. Passa-se, assim, ao estatuto da ordem social, política e econômica consolidada na norma constitucional.

¹⁶ GRAU, Eros Roberto. *A ordem Econômica na Constituição de 1988*. 6ª ed. São Paulo: Malheiros. 2001, pp. 35-38.

Luis Afonso Heck¹⁷ observa que, por meio do art. 174 da Constituição Federal marca a caracteriza a passagem da concepção de um Estado ausente para a concepção de um Estado presente no setor econômico. Este modelo de estado é conformado pelo art. 3º e incisos da Constituição. Desta forma, os objetivos fundamentais não direitos subjetivos públicos. Por outro lado, não são normas destituídas de ineficácia, mas na qualidade de objetivos fundamentais têm precedência sobre os objetivos políticos e, nesse sentido, não só limitam a liberdade conformadora do legislador como também a vinculam.

O direito ao desenvolvimento econômico é, nessa linha de raciocínio, direito fundamental que vincula os três poderes constituídos. No título da Ordem Econômica está explicitado que o desenvolvimento das riquezas e bens de produção nacionais deve ser compatível com a qualidade de vida de toda a população na perspectiva de compatibilizar a ordem econômica com a ordem social. Acresça-se, ainda, que a produção de riquezas orienta-se sob o princípio distributivo da ação interventiva do Estado na ordem econômica, observado o princípio fundamental de desenvolvimento nacional. Neste sentido, Franco Montoro ensinava que “*o desenvolvimento depende da capacidade de cada país para tomar decisões que sua situação requer, o que exige a superação da condição de dependência ou subordinação de tipo colonial, no plano político, econômico ou cultural*”.¹⁸

Para Cristiane Derani, o desenvolvimento econômico é garantia de melhor nível de vida coordenada com um equilíbrio na distribuição de renda e de qualidade de vida mais saudáveis. A medida de renda *per capita* não é mais apropriado indicador do desenvolvimento econômico compreendido pela ordem econômica constitucional. O grau de desenvolvimento é aferido, sobretudo, pelas condições materiais de que dispõe uma população para o seu bem-estar.¹⁹ Amartya Sen concorda com este postulado:

¹⁷ HECK, Luiz Afonso. “Prefácio”. In ROCHA SCOTT, Paulo Henrique. *Direito Constitucional Econômico. Estado e Normalização da Economia*. Porto Alegre: Safe, 2000, p. 24.

¹⁸ MONTORO, André Franco. *Estudos de Filosofia do Direito*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva. 1995, p.44.

¹⁹ DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*. 2º ed. Ver. São Paulo: Max Limonard, 2001, pp.32-34.

Os fins e os meios do desenvolvimento requerem análise e exame minuciosos para uma compreensão mais plena do processo de desenvolvimento; é sem dúvida inadequado adotar como nosso objetivo básico apenas a maximização da renda ou da riqueza, que é, como observou Aristóteles “meramente útil e em proveito de alguma outra coisa”. Sendo assim, o desenvolvimento deve estar relacionado sobretudo com a melhora da vida que levamos e das liberdades que desfrutamos.

O direito ao desenvolvimento nacional é norma jurídica constitucional de caráter fundamental, provida de eficácia imediata e impositiva sobre todos os poderes do Estado e, nesta direção, não pode se furtar a agir de acordo com as respectivas esferas de competência, sempre na busca da implementação de ações e medidas de ordem política, jurídica ou irradiadora que almejam a consecução daquele objetivo fundamental.

2.1. Ordem política e social na Constituição brasileira de 1988

A Constituição brasileira proclama um Estado Democrático de direito que prima pela participação popular na escolha de seus representantes e de seu regime de governo. Nestes termos, vige a soberania popular, através de uma democracia representativa, que permite, ainda, formas de controle, pela sociedade, da atuação dos poderes públicos. Neste sentido, são claros as prerrogativas e instrumentos constitucionais que autorizam a participação popular na sociedade brasileira. Contudo, a ignorância dos direitos e a limitação da iniciativa popular obstaculizam a efetividade do sistema democrático. Por conseguinte, o que falta ao Brasil, em termos de liberdades políticas, é dar efetividade às normas e prerrogativas existentes, ou seja, que o cidadão assuma seu papel de agente ativo e utilize-se dos meios democráticos de participação ativa no cotidiano democrático.²⁰

No que tange à ordem social, a Constituição adota como primado o trabalho e objetiva o bem-estar e a justiça social. O constituinte preocupou-se com a saúde,

²⁰ SEN, Amrtya. *Desenvolvimento como liberdade*, São Paulo: Companhia das Letras, 1999, pp. 50-60.

previdência, assistência social, educação, entre outros ao consolidar garantias sociais fundamentais ao cidadão. Nestes termos, a norma constitucional determina que o Estado, com o auxílio da sociedade, assumo o papel de agente responsável pelo cumprimento destas garantias sociais, como a educação e a saúde, que são qualificados de “direitos de todos e dever do Estado”. A problemática nesta liberdade instrumental centra-se, essencialmente, no discurso propugna a falta efetividade dessas normas constitucionais. As causas que mais comumente são apontadas referem-se a: insuficiência de recursos econômicos do Estado; corrupção e desvio de verbas públicas; ausência de exercício do controle popular; falta de vontade política para o estabelecimento de políticas públicas ou cumpri-las.

2.3. Ordem econômica na Constituição de 1988

Inicialmente, é importante rever, sucintamente, o modelo estatal e a ordem econômica nas antigas constituições brasileiras, sobretudo com relação à intervenção do estado com o objetivo de observar comparativamente os modelos de ordem econômica no passado e na atualidade.

a) 1934. Visava, prioritariamente, à promoção da indústria e à proteção dos trabalhadores urbanos através da intervenção estatal; b) 1937. O modelo de Estado não exercia intervenção direta, mas de mera coordenação dos agentes econômicos, ou seja, a intervenção limitava-se à defesa de interesses nacionais; c) 1946. Reconhecia a livre iniciativa e livre concorrência. Era sensível aos ideais de realização da justiça social e conciliava aqueles princípios com a valorização do trabalho humano. Ampliou as possibilidades de intervenção e institucionalizou o planejamento; d) 1967. Marcou o retorno da organização e exploração das atividades econômicas para a iniciativa privada do Estado menos intervencionista. Buscava atingir o desenvolvimento social e econômico através do fortalecimento da empresa privada, estabilidade de preços, aumento da oferta de emprego e fortalecimento do mercado; e) EC n. 1 de 1969. Diminuiu as possibilidades de intervenção estatal. Preocupou-se com o desenvolvimento

nacional, justiça social e valorização do trabalho humano, adotado o planejamento como instrumento de desenvolvimento econômico.

Pode-se observar que o modelo estatal oscilou entre períodos de maior e menor intervenção na economia, bem como priorizou questões similares como o trabalho humano e o mercado, em circunstâncias distintas. A atual Constituição inovou em poucos aspectos e não adotou um modelo econômico fechado ou inflexível. Trouxe algumas diretrizes básicas e gerais que podem fundamentar diversos planos de ação.

O jurista Paulo Henrique Rocha Scott²¹ salienta que a ordem econômica oriunda da Constituinte vigente incorporou discursos ideológicos diversos, alguns que podem ser classificadas de liberais e outras de socialistas ao adotar o modelo da Constituição de 1934, com a intenção de atenuar as opressões sociais e econômicas decorrentes do regime liberal e ao visar um justo desenvolvimento sócio-econômico. Ressalta, ainda, um sistema econômico capitalista, amparado na livre iniciativa, na liberdade de contratar, na livre concorrência e na propriedade privada, que caracterizam um sistema de mercado no Brasil.

Scott aduz que, ainda que se evidencie um modelo capitalista, denota-se que a Constituição de 1988 é também voltada para a construção de um modelo de Estado Social, o que possibilita, constitucionalmente, a atuação normativa e reguladora do Estado na atividade econômica. Neste sentido, coaduna-se com a posição do Ministro Eros Roberto Grau, que afirma que a Constituição de 1988 define um modelo econômico de bem-estar, especificado, respectivamente, nos artigos 1º, 2º, 3º e 170 da CF/88.²²

2.4.Princípios que regem a ordem econômica na Constituição de 1988

²¹ SCOTT, Paulo Henrique Rocha. *Direito Constitucional Econômica: Estado e normalização da Economia*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2000, pp. 92-94.

²² Ibid.

A ordem econômica está positivada nos artigos 170 a 181 da Constituição de 1988, os quais delimitam os parâmetros da atuação estatal na economia, bem como os fins que devem ser priorizados. Há, também, outros princípios pertinentes nos demais dispositivos da Constituição, a exemplo dos objetivos descritos no artigo 3º, que se refletem em toda a ordem constitucional. Para Eros Roberto Grau, os princípios dispostos na Constituição de 1988 são:

a) a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; b) liberdade de associação profissional ou sindical – (art. 8) – e garantia do direito de greve – (art. 9); c) a integração do mercado interno ao patrimônio nacional – (art. 219); d) desenvolvimento nacional – (art. 3); e) sujeição da ordem econômica aos ditames da justiça social – (art. 170, caput); f) dignidade da pessoa humana – como fundamento da República (art. 1º, III) e da ordem econômica (art. 170, caput); g) valores sociais do trabalho e da livre iniciativa – fundamento da República (art. 1º, IV) e da ordem econômica (art. 170, caput); h) erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais – objetivos fundamentais (art. 3º, III) – a redução das desigualdades – princípio da ordem econômica (art. 170, VII); i) princípios dos incisos do artigo 170: soberania nacional, propriedade e sua função social, livre concorrência, defesa do consumidor e do meio ambiente (sustentabilidade), redução de desigualdade regionais e sociais (desenvolvimento equilibrado), busca de pleno emprego e tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte; j) intervenção nos limites da lei – (art. 174). Vislumbram-se aqui dois papéis do Estado: como agente normativo e regulador da atividade econômica, com três funções que efetivam estes papéis: fiscalização, incentivo e planejamento.

Observa-se que os objetivos da República Federativa do Brasil integram a ordem econômica nacional no sentido de que devem informar todas as normas constitucionais ou infraconstitucionais e condicionam, nesta linha, as políticas públicas e a condução econômica do país ao atuarem como verdadeiros contornos limitativos da atividade estatal.

Grau aduz que entre os fundamentos da ordem econômica previstos constitucionalmente há a prioridade ou hierarquia em relação à valorização do trabalho humano e à livre iniciativa. A livre iniciativa não deve ser considerada fundamento da República na qualidade de expressão individualista, mas somente no que expressa de socialmente relevante. Essa prioridade tem o sentido de orientar a intervenção de estado, na economia, a fim de fazer valer os valores sociais do trabalho que, ao lado da iniciativa

privada, constituem o fundamento não só da ordem econômica, mas da própria República Federativa do Brasil.²³

A Constituição Federal de 1988 adotou um sistema de mercado, ou seja, permanece com o sistema econômico capitalista, porém com normas voltadas para a construção de um modelo de Estado Social, com a valorização do trabalho e justiça social. Verifica-se, ainda, o cunho social ao preocupar-se com a redução de desigualdades, erradicação da pobreza e marginalização e busca de pleno emprego. No entanto, para alcançar esses objetivos, o legislador consentiu a intervenção do Estado na economia não somente como participante, mas, também, como regulador. Assim, ao intervir na economia, o Estado tem outra função: fiscalizador, na qual pode controlar o comportamento da iniciativa privada no que tange ao cumprimento dos princípios informadores da ordem econômica; incentivador: por meio do estímulo ao desenvolvimento de atividades econômicas através da concessão de benefícios; e planejamento, que é o principal instrumento para implementar de forma concreta todos os objetivos instituídos.

3. Planejamento como instrumento de desenvolvimento na Constituição de 1988

O modelo brasileiro de desenvolvimento – instrumentalizado pelo planejamento – busca minimizar as diferenças econômicas e sociais, locais, regionais e nacionais (desenvolvimento equilibrado), no sentido de promover as bases e condições para uma intervenção desenvolvimentista dirigida.

Contudo, o planejamento previsto na Constituição, segundo Grau, não é o planejamento da economia, mas sim o planejamento do desenvolvimento econômico. O Poder Executivo deve, de acordo com as diretrizes constitucionais, elaborar planos nacionais e regionais de desenvolvimento econômico e social e submetê-los à aprovação

²³ Grau, 2001, p.65.

do Congresso Nacional e à União, cabendo, por sua vez, aos organismos regionais, a execução destes planos.²⁴

Para Alvarenga, a ação planejadora do Estado há de ser definida a partir do conhecimento o mais profundo possível das realidades, nos princípios institucionais jurídicos e não em objetivos imediatos de política econômica. O planejamento é, dessa forma, instrumento constitucional hábil para o desenvolvimento que se configura como dever do Estado. Contudo, a história evidencia a má-utilização desse instrumento, quer seja pelo desconhecimento das reais necessidades sociais e econômicas do país, pela adoção de estratégias falhas ou pelo desvirtuamento dos objetivos planejados, no sentido de não efetivar os objetivos constitucionais e os fins da ordem econômica.

Dentre os inúmeros dispositivos constitucionais voltados para a execução de políticas públicas, destaca-se o inciso XXIX, do art. 5º da Constituição Federal que determina a proteção à criação industrial e à obra intelectual por prazo indeterminado a visar ao desenvolvimento tecnológico e econômico do país e objetivar a criação de condições de sua utilização por terceiros, pessoas físicas ou grupos econômicos na busca de desdobramento e novas utilidades, inclusive tecnológicas, todas de conteúdo econômico, na construção da riqueza nacional.

3.1. A Norma constitucional e o planejamento do desenvolvimento

O art. 21, IX aduz competir à União elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social. O inciso XX prevê a competência para instituir diretrizes ao desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos. Assim, a União pode englobar regiões econômicas e sociais que visem à promoção do desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais, conforme disposto no art. 43.

²⁴ Grau, 2001, p.272.

A importância do art. 43 reside no fato de que o legislador constituinte outorgou ao poder central a possibilidade, em nome do interesse nacional presente no desenvolvimento, trespassar os limites políticos para trabalhar em regiões identificadas por outros critérios – não quaisquer – mas geopolíticos, econômicos, naturais sociais, tudo a emprestar os meios de realização das tarefas que poderão atingir o objetivo fundamental de erradicar pobreza e diminuir desigualdades sociais ao passo que se promove o desenvolvimento nacional. O art. 43, no parágrafo primeiro, estabelece, ainda, nos incisos que Lei Complementar irá dispor sobre as condições para integração de regiões em desenvolvimento bem como da composição de órgãos regionais que executarão os planos regionais que integrarão o plano nacional desenvolvimento econômico e social, e a previsão de criação de incentivos fiscais.

O artigo 151, veda a possibilidade da União Federal criar impostos que não sejam nacionais. Existe, no entanto, uma hipótese de intervenção, prevista no art. 35, inciso III, da Constituição Federal, quando deixar de ocorrer, por exemplo, aplicação de receitas mínimas de transferências obrigatórias dos respectivos orçamentos, do Estado e do Município, por exemplo, na educação. O art. 48 estatui a competência do Congresso Nacional para – inciso IV – dispor sobre planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento. O art. 171 trata da possibilidade de se conceder benefícios fiscais às empresas nacionais que desenvolvam atividade considerada estratégica ou de criação e desenvolvimento de tecnologia, determinando controles acionários especiais e algumas outras regras restritivas, de maneira a possibilitar melhor controle e acompanhamento pelos órgãos oficiais incumbidos de fazê-lo.

O art. 174, caput, dispõe sobre o planejamento econômico, sendo que o parágrafo primeiro remete para a Lei o encontro das diretrizes e bases do aludido planejamento econômico, com vistas ao desenvolvimento nacional equilibrado, como assim o qualifica, para incorporar e compatibilizar os planos nacionais e regionais de desenvolvimento. O turismo, nos termos do art. 180 da Constituição Federal, deverá ser objeto de ações de estímulo, por parte dos Governos Federal, Estaduais e Municipais

uma vez qualificados como fator de desenvolvimento social e econômico. O art. 182 prevê a obrigatoriedade da política de desenvolvimento urbano, como uma das condições de integração jurídica para o harmônico desenvolvimento nacional. O art. 192, por último, preconiza que o sistema financeiro nacional é estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do país e servir aos interesses da coletividade.

3.2. O Caráter instrumental do desenvolvimento

O caráter instrumental do desenvolvimento é revelado quando se verifica no inciso VII que lei complementar disporá sobre sua funcionalidade e situações restritivas como transferência de fundos de poupança, de regiões menos desenvolvidas para outras mais desenvolvidas, para financiamento de obras sociais, habitacionais, de saneamento, esgoto etc.

O Desenvolvimento Nacional está consagrado no capítulo da Constituição referente à ciência e tecnologia, isto porque a pesquisa tecnológica tem missão constitucional definida como resolução dos problemas brasileiros indispensável para a geração de economias que integram um sistema distributivo racional a compartilhar riquezas no âmbito de planos de fomento e investimentos nacionais.

O parágrafo 11 do art. 34 do ato das disposições Constitucionais Transitórias criou o Banco de Desenvolvimento do Centro-Oeste para dar cumprimento, na região, às tarefas dos arts. 159, I, c e 192, parágrafo segundo do texto constitucional.

Portanto, a partir dos dispositivos legais supramencionados, vislumbra-se a política pública alçada pelo Direito Constitucional, à condição de diretiva e norma cogente voltada aos Poderes constituídos, cujas disciplinas das regras e sua estruturação está presente na Carta Federal.

CONCLUSÃO

O direito do desenvolvimento é considerado na categoria de “direito de solidariedade” pertencente à terceira geração dos direitos humanos. O direito ao desenvolvimento foi durante a fase de descolonização (década de 1960) uma exigência firmada pelos Estados em desenvolvimento que visava a atingir sua independência política através de uma liberação econômica. Conforme exposto na Declaração sobre o Direito ao desenvolvimento das Nações Unidas de 1986 e, posteriormente confirmado na Conferência de Viena sobre Direitos Humanos de 1993, o direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável.

Dentre as definições do direito ao desenvolvimento é um processo no pelos qual os direitos fundamentais e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados e que todas as pessoas humanas e todos os povos devem participar deste processo, uma vez que participação é um dos pontos centrais do direito ao desenvolvimento.

Observou-se, também, que o desenvolvimento constitui objetivo e direito fundamental da República Federativa do Brasil. Há previsões legais quanto à ordem social para garantir as necessidades humanas básicas; quanto à ordem política, consagra-se um sistema democrático. Por fim, quanto à ordem econômica, têm-se princípios que valorizam principalmente a justiça social e busca do pleno emprego.

Contudo, o problema para o desenvolvimento está na falta de efetividade das normas, quer por falta de interesse político e da insuficiente iniciativa da sociedade civil no controle dos atos públicos. No entanto, existem instrumentos jurídicos que podem direcionar a atuação estatal rumo ao desenvolvimento, a exemplo da adoção de políticas

públicas aliadas à transparência na gestão pública e ao controle do Judiciário que podem ser o elo entre a positivação constitucional e a efetivação do direito ao desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, José Carlos Vieira. Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976. Coimbra: Almedina, 1987.

BEDJAOUI, Mohammed. “*The right to development*” in: BEDJAOUI, Mohammed (org). *International law: achievements and prospects* Paris: Matins Nijhoff Publisher and UNESCO, 1991.

BIDENGARAY, Christian et EMERI, Claude. “Le definition constitutionnelle des droits et des libertes em France”, *In Droit Constitutionnel et droits de l’homme*. Paris: Economica, 1987.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 13ª ed. SP: Malheiros. 2003.

BRANT, Leonardo Nemer Caldeira. “O Direito ao Desenvolvimento como Direito Humano”, *in Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Minas Gerais: UFMG, 1995.

DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*. 2, ed. ver. São Paulo: Max Limonard, 2001.

DUVERGER, Maurice. *Eléments du droit public*. 13ª ed. Paris: PUF, 1995.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direito constitucional comparado: o Poder Constituinte*. São Paulo: USP, 1974.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem Econômica na Constituição de 1988*. 6º ed. São Paulo: Malheiros. 2001.

HARDT, Michael e NEGRI, Antonio. *Império*. 2ª ed. Tradução de Berilo Vargas. São Paulo: Record, 2001.

HECK, Luiz Afonso. Prefácio. In ROCHA SCOTT, Paulo Henrique. *Direito Constitucional Econômico. Estado e Normatização da Economia*. Porto Alegre: Safe, 2000.

ISRAËL, Jean-Jacques. *Droits et libertés fondamentales*. Paris: LGDJ, 1998.

LAFER, Celso. *Comércio, desarmamento, direitos humanos: reflexões sobre uma experiência diplomática*, São Paulo: Paz e Terra, 1999.

MIRANDA, Jorge. *Manual de direitos constitucional*. Tomo IV. 3º ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2000.

MONTORO, André Franco. *Estudos de Filosofia do Direito*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

PEREIRA, Antonio Celso Alves. *O direito ao desenvolvimento no contexto dos direitos humanos in: Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional*, Janeiro/Março, n. 77/78.

PIOVESAN, Flávia Cristina. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 4ª ed. São Paulo: Max Limonad, 2000.

SCOTT, Paulo Henrique Rocha. *Direito Constitucional Econômica: Estado e normalização da Economia*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2000.

SEN, Amrtya. *Desenvolvimento como liberdade*, São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

VASAK, Karel. *For the third generation of human rights: the rights of solidarity*. Inaugural Lecture, Tenth Study Session, International Institute of Human Rights, July, 1979. Ver, ainda, VASAK, Karel. *The international dimension of human rights*. Vols. I e II, Paris: UNESCO, 1982