Número 16 – novembro/dezembro/janeiro - 2009 – Salvador – Bahia – Brasil - ISSN 1981-1861 -

DIREITO AO DESENVOLVIMENTO NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988

Prof. Gustavo Henrique Justino de Oliveira
Pós-doutor em Direito Administrativo pela Universidade de Coimbra. Doutor em Direito do Estado pela USP. Professor de Direito Administrativo da USP. Advogado.

"Se o desenvolvimento econômico não trouxer consigo modificações de caráter social e político; se o desenvolvimento social e político não for a um tempo o resultado e a causa de transformações econômicas, será porque de fato não tivemos desenvolvimento." **(Luiz Carlos BRESSER-PEREIRA, Desenvolvimento e crise no Brasil, 2003)**

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. As transformações do estado contemporâneo e o desenvolvimento. 3. Direito ao desenvolvimento como direito fundamental 4. Direito ao desenvolvimento na constituição brasileira de 1988. 5. Considerações finais.

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo não tem a pretensão de discutir conceito e teorias acerca da noção de desenvolvimento. Isso é tarefa para toda uma vida, como ficou demonstrado, no Brasil, por meio da vasta obra produzida pelo mestre Celso FURTADO, cujas reflexões a respeito dos delineamentos do desenvolvimento e da importância do papel do Estado em sua promoção configuram, sem sombra de dúvidas, o seu maior legado.[1]

[1] Para Celso FURTADO, "a idéia de desenvolvimento está no centro da visão do mundo que prevalece em nossa época. Nela se funda o processo de invenção cultural que permite ver o homem como um agente transformador do mundo" (FURTADO, Celso. *Introdução ao*

O objetivo desse estudo é demonstrar que a Constituição Brasileira de 1988 não somente estabeleceu a promoção do desenvolvimento como um dos objetivos da República do Brasil - pois isso consta expressamente em nosso Texto Constitucional - mas também reconheceu em seu elenco de direitos fundamentais o denominado **direito ao desenvolvimento**.

Essa constatação tem fortes implicações quando se tem por tarefa precípua analisar as inúmeras possibilidades de intervenção do Estado na sociedade atual, notadamente no campo da formulação e da efetivação das políticas públicas que procuram promover a efetivação dos direitos sociais, econômicos, culturais e ambientais.

Assim, as linhas que seguem visam apresentar o cenário institucional e constitucional em que o enquadramento do direito ao desenvolvimento como integrante da categoria dos direitos fundamentais pode ser assimilado e compreendido.

2. AS TRANSFORMAÇÕES DO ESTADO CONTEMPORÂNEO E O DESENVOLVIMENTO

Os debates acerca dos novos contornos e papéis do Estado na sociedade contemporânea foram intensificados nas últimas décadas do século XX, quando difundiram-se em todo o mundo discursos sobre a crise, o esgotamento ou a falência do modelo **Estado do Bem-Estar Social**.

Embora seja possível identificar variações do denominado modelo providencialista, a nota caracterizante do gênero Estado do Bem-Estar Social consiste, indubitavelmente, no forte intervencionismo estatal nas atividades econômicas, encarado como a forma mais adequada de proporcionar o desenvolvimento econômico e social da população.

Domenico de MASI explicita a tensão vivenciada pelo Estado do bem-estar social:

> *Ele deveria institucionalizar e diluir o conflito, deveria satisfazer de forma coletiva (e, portanto, mais eficiente) a uma parte das necessidades básicas dos cidadãos pobres, deveria tornar previsíveis e programáveis os fluxos de trabalho, deveria manter elevados os níveis da demanda; no*

---

desenvolvimento: enfoque histórico-estrutural. 3. ed. rev. São Paulo: Paz e Terra, 2000. p. 7.). Conferir ainda, do mesmo autor, o clássico *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

> *entanto, em muitos casos, tornou mais firme e, portanto, mais combativa a classe operária, elevou além dos limites do previsto as expectativas do cidadão em relação ao Estado. Lançou o Estado assistencial em uma crise intolerável, inchou de modo desmedido os gastos públicos, minou o processo de acumulação, provocando uma escassez dos capitais necessários para os investimentos produtivos e incentivando desse modo o desemprego, desmotivou os trabalhadores a trabalhar e a buscar uma formação profissional, tornou menos maleável o exercício industrial de reserva, mais dispendioso e rígido o emprego, forneceu serviços cada vez menos eficientes, embora incrementando significativamente o salário indireto. Induziu os governos centrais e locais a emitir normas cada vez mais severas contra a exploração da natureza e contra o progresso tecnológico, inchou a inflação além do limite tolerável para os sistemas econômicos sadios, retardou os investimentos dos capitalistas, acostumados a esperar isenções fiscais, facilidades, empréstimos e incentivos. Complicou os procedimentos burocráticos provocando atrasos em casos em que o cidadão poderia resolver muito melhor seu problema sozinho, criou uma classe de burocratas formalmente destinados à solução dos problemas sociais, mas essencialmente interessados em perpetuá-los e aguçá-los, uma vez que seu emprego depende justamente da existência de tais problemas.*[2]

Nesse cenário, em razão do impulso operado pela onda neoliberalizante, que potencializando os efeitos econômicos da globalização conferia suporte ao ideal da universalização do capitalismo, passou-se a ser defendida a superação do modelo providencialista e o retorno aos primórdios do modelo econômico liberalizante do séc. XIX.

Assim, a auto-regulação da economia pelas forças de mercado[3] constituiu-se em viga mestra de muitos dos processos de **Reforma de Estado** iniciados nas décadas de 80 e 90 do século XX, os quais intentavam circunscrever os poderes estatais ao mínimo necessário para a garantia da lei e da ordem pública.

Atualmente, parece certo que se encontra afastada a hegemonia do culto extremado ao mercado, entendido como mola propulsora e agente produtor do desenvolvimento. Colocou-se em xeque a celebrada invencibilidade do **primado**

[2] MASI, Domenico de. A sociedade pós-industrial. In: MASI, Domenico de (Org.). *A sociedade pós-industrial.* São Paulo: SENAC, 1999. p. 11-97. p. 82.

[3] É patente que desde a década de 1970, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial apoiavam abertamente tal concepção, "que servia à economia americana de fins de século XX tão bem quanto servira à britânica de meados do século XIX, mas não necessariamente ao mundo" (HOBSBAWN, Eric. *Era dos extremos:* o breve século XX: 1914-1991. 2. ed. 7. reimp. São Paulo: Companhia das Letras, 1997. p. 556). Especialmente aos países latino-americanos, a auto-regulação da economia foi proposta em 1989 pela comunidade financeira mundial como diretriz reformadora, por intermédio do *Consenso de Washington*.

do mercado,[4] implicando a revalorização do papel do Estado como agente incentivador, promotor e condutor do desenvolvimento econômico e social.

É o retorno do pêndulo: antes estacionado na contemplação das **forças do mercado**, passa o pêndulo a sinalizar para as **forças do Estado**, como sendo aquelas predestinadas a tomar e executar as decisões imprescindíveis à evolução de um país.[5]

Expostas as limitações das políticas desestatizantes, busca-se encontrar novas formas de atuação estatal, tendo surgido correntes que inclusive pregam a adoção de políticas reestatizantes.

Cumpre colocar em relevo ser primordial ao Estado permanentemente capacitar-se para evoluir em um processo de auto-renovação, por meio de ajustes e transformações, a serem concretizados de modo gradual.

Em virtude desse processo de constante adaptação que deve promover e ao qual deve se submeter, e a partir da noção de que o Estado contemporâneo há de assumir concomitantemente a posição de agente transformador e de paciente transformado, revela-se extremamente difícil identificar um modelo estatal específico e unificador de todas as organizações políticas desse início de século.

De todo o modo, há indícios suficientes no sentido de que a tarefa principal do Estado contemporâneo não é a de realizar diretamente ações tendentes à satisfação das necessidades coletivas. Ao menos não de modo monopolístico e universal.

Isso se deve em virtude de duas razões.

Em **primeiro lugar**, porque assiste-se atualmente a uma repartição das responsabilidades entre Estado, iniciativa privada (responsabilidade social

---

[4] Em artigo datado de 1995, Caio TÁCITO assinalava que "a propriedade privada retoma, de certa forma, sua autonomia, obscurecida pela exacerbação do intervencionismo estatal na economia, mas fica nítida a subordinação de sua atividade aos pressupostos da função social que dela se exige. Em termos contemporâneos o direito público passa a refletir (...) duas vertentes específicas: a política de privatização e de desburocratização da máquina estatal e o fortalecimento da associação entre a iniciativa privada e o serviço público" (TÁCITO, Caio. O retorno do pêndulo: serviço público e empresa privada: o exemplo brasileiro. In: _____. *Temas de direito público*: estudos e pareceres. Rio de Janeiro: Renovar, 1997. v. 1, p. 721-733. p. 730.).

[5] Consagrada é a construção de Norberto BOBBIO, que assimila a dualidade economia/política à dicotomia privado/público. Entretanto, esclarece que no mundo contemporâneo coexistem dois processos peculiares: a **publicização do privado** e a **privatização do público**. Atesta que "o primeiro reflete o processo de subordinação dos interesses do privado aos interesses da coletividade representada pelo Estado que invade e engloba progressivamente a sociedade civil; o segundo representa a revanche dos interesses privados através da formação dos grandes grupos que se servem dos aparatos públicos para o alcance dos próprios objetivos" (BOBBIO, Norberto. *Estado, governo e sociedade*: para uma teoria geral da política. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. p. 27.). E sustenta ser o Estado o "lugar onde se desenvolvem e se compõem, para novamente decompor-se e recompor-se, estes conflitos, através do instrumento jurídico de um acordo continuamente renovado, representação moderna da tradicional figura do contrato social" (Ibid., p. 27.). [sem grifo no original]

empresarial)[6] e sociedade civil (terceiro setor)[7] para a consecução de atividades que têm por fim gerar benefícios à coletividade. E, em **segundo lugar**, porque a universalidade na prestação direta de serviços públicos ou de benefícios de assistência social pelo Estado pode estar restrita a determinados serviços ou benefícios (não abrangendo a sua totalidade, portanto), ou ainda cingir-se a atender determinados segmentos da população (focalização de serviços e benefícios, portanto).

O processo de transformação estatal no mundo contemporâneo desenvolve-se em torno da noção de um feixe mínimo de atividades essenciais de Estado. Respeitado esse núcleo essencial de atribuições,[8] o Estado deixa de exercer algumas atividades (desestatização) e passa a exercer outras, mais consentâneas com o seu papel nesse quadro em constante mutação.

Há uma profusão de análises e construções teóricas acerca do tema.

Emerge com destaque a figura do **Estado regulador**, pois a regulação é tida por muitos como **a** função tipicamente estatal no mundo de hoje.

Vital MOREIRA confere essa nova atribuição estatal de **regulador da economia privada** a uma série de fatores: (i) redução do papel econômico do Estado, (ii) a privatização de empresas públicas, (iii) a diminuição dos poderes regulatórios, (iv) a liberalização dos setores anteriormente sujeitos a regime exclusivo público ou privado, (v) a limitação ou eliminação de serviços públicos e (vi) o fomento da concorrência nacional e internacional. Para o autor, o processo

---

[6] Intensifica-se mundialmente o movimento da **responsabilidade social empresarial**, compreendida como uma estratégia de sustentabilidade dos negócios privados, em que as organizações privadas lucrativas passam a contemplar em suas atividades diversos efeitos não-econômicos (social, ambiental, cultural, entre outros), agregando assim valores sociais às atividades comerciais por elas desenvolvidas. É o que a legislação brasileira prevê como **função social da empresa** ou **função social do empresário** (*v.g.* par. único do art. 116 e art. 154 da Lei das Sociedades Anônimas), vetor para a prática de atividades econômicas, que assim gerariam benefícios públicos com o emprego de recursos privados. Sobre o tema e suas implicações na conceituação do interesse público, cf. VILLORIA MENDIETA, Manuel. *La modernización de la administración como instrumento al servicio de la democracia.* Madrid: Inap, 1996. p. 265-268. Acerca do tema responsabilidade social empresarial, cf. GRAYSON, David; HODGES, Adrian. *Compromisso social e gestão empresarial*. São Paulo: Publifolha, 2002; MÂNICA, Fernando; OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. Empresas e investimento social. *Gazeta do Povo*, Curitiba, 06 ago. 2002, p.13.

[7] Entende-se por **Terceiro Setor** o conjunto de atividades voluntárias desenvolvidas por organizações privadas não-governamentais e sem ânimo de lucro (associações ou fundações), realizadas em prol da sociedade, independentemente dos demais setores (Estado e mercado), embora deles possa firmar parcerias e receber investimentos (públicos e privados). Para um panorama mundial sobre o Terceiro Setor, cf. SALAMON, Lester M. et. al (Org.). *Government and the third sector*: emerging relationships in Welfare States. San Francisco: Jossey-Bass, 1992.

[8] Norberto BOBBIO elenca (i) o poder coercitivo (monopólio da força física), (ii) poder de impor tributos e (iii) poder jurisdicional (poder de julgar e decidir a razão e a sem razão; o justo e o injusto) como **funções mínimas do Estado**, ou seja, "funções sem as quais o Estado não será mais Estado".(BOBBIO, Norberto. O dever de sermos pessimistas. In: _____. *As ideologias e o poder em crise.* 4. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999. p. 177-181. p. 178). Sustenta que "todas as outras funções que o Estado moderno se tem atribuído, desde a função de providenciar o ensino até a função assistencial, caracterizam o Estado não enquanto tal, mas certos tipos de Estado" (Id.).

de desintervenção econômica do Estado produz um intenso reforço da atividade regulatória estatal. E isso ocorreria por cinco razões básicas: (i) importa regular o mercado para garantir a concorrência; (ii) importa regular o mercado em razão de seus limites e falhas eventuais, para que o mesmo possa então funcionar; (iii) importa regular para afastar ou atenuar as externalidades negativas do funcionamento da economia (p. ex. custos sociais associados a danos ambientais); (iv) importa regular para promover a proteção dos consumidores, e (v) importa regular para garantir as denominadas obrigações de serviço público.[9]

Marçal JUSTEN FILHO indica que o objetivo da regulação é "*conjugar as vantagens provenientes da capacidade empresarial com a realização de fins de interesse público*".[10] Prossegue, afirmando que "*especialmente quando a atividade apresentar relevância coletiva, o Estado determinará os fins a atingir, mesmo quando seja resguardada a autonomia privada no tocante à seleção dos meios*".[11] Portanto, a regulação estatal teria contornos abertamente promocionais, pois "*todas as atividades, inclusive aquelas até então desenvolvidas pelo Estado, são assumidas pelos particulares, mas assujeitadas a controle intenso e contínuo, com a finalidade de conduzir os particulares a atingir resultados necessários ao bem comum".*[12]

Ainda em relação ao Estado Regulador, cabe ressaltar que a atividade regulatória contemporânea não está restrita tão-somente ao campo da economia. Ao lado dela, encontra-se a denominada **regulação social**.

Michel CROZIER demonstra preocupação com o tema, em sua clássica obra *Estado modesto, Estado moderno*. Considera o autor totalmente ultrapassada a separação entre o econômico (terreno do racional puro) e o social (terreno da justiça distributiva). Defende uma regulação do social (educação, saúde, assistência social) em bases diversas da regulação operada no campo econômico. Enquanto esta teria por foco a quantidade (segundo ele, um modelo colocado em xeque em atividades mais complexas), aquela teria por foco a qualidade e a relação humana:

> *A irrupção da concorrência japonesa fez explodir este modelo de racionalidade por demais perfeito, no mesmo momento em que a passagem para a sociedade pós-industrial, dominada pelos serviços e pela alta tecnologia, já começava a colocá-lo em questão. Nesta sociedade, de fato, o fator humano retoma a vantagem, os homens são cada vez menos*

[9] Cf. MOREIRA, Vital. Serviço público e concorrência: a regulação no sector eléctrico. In: *Os caminhos da privatização da administração pública.* Coimbra: Coimbra, 2001. p. 223-247. p. 225-228. Consoante Vital MOREIRA, "a regulação estadual da economia é uma hetero-regulação, porquanto é exercida por uma instância estadual sobre os agentes económicos. (...) Mas a regulação pode ser auto-regulação quando os regulados são também os reguladores, através de esquemas organizatórios adequados, necessariamente através de decisões ou acordos estabelecidos por e entre as suas organizações associativas ou representativas" (MOREIRA, Vital. *Auto-regulação profissional e administração pública.* Coimbra: Almeida, 1997. p. 52.).

[10] JUSTEN FILHO, Marçal. *O direito das agências reguladoras independentes.* São Paulo: Dialética, 2002. p. 30.

[11] Ibid., p. 30.

[12] Ibid., p. 28.

> *intercambiáveis. Para permanecerem competitivas, as empresas devem mobilizar os recursos humanos dentro da organização e reintroduzir o cuidado com as complexas relações humanas no seu exterior, tanto com os clientes quanto com os fornecedores e empreiteiros. O social não se limita mais ao distributivo, mas torna-se um elemento essencial do conjunto dos fatores de produção. Trata-se no entanto de um outro social, não mais coletivo e categorizado, mas cada vez mais individualizado. O quantitativo, mais ainda que em qualquer outro campo, cede aí lugar ao qualitativo. Simultaneamente, aliás, o social à moda antiga já tendia a esgotar o econômico. Sua proliferação ameaçava o equilíbrio do racional. Os desvios provocados por ele faziam temer que, rapidamente, todo o produto nacional bruto viesse a ser absorvido pela irresistível mecânica do sempre mais despesas de saúde, de assistência e de educação.*[13]

Com efeito, além de regulador econômico e social, o desempenho estatal em prol do desenvolvimento humano e comunitário é visto como uma das funções mais típicas na atualidade.

Conforme foi ressaltado, isso não mais ocorre, necessariamente, por intermédio da figura do Estado provedor de bens e serviços. É que há uma generalizada expectativa no sentido de que a vocação do Estado contemporâneo seja a de configurar-se em agente financiador e fomentador de atividades que tenham por fim gerar a transformação social.

Sob tal perspectiva, destacam-se três construções teóricas.

Gaspar ARIÑO ORTIZ enfatiza - ao lado do Estado regulador - a concepção do **Estado financiador**, concentrado na atividade de **fomento**, entendida como atividade de estímulo e pressão, realizada de modo não coativo, sobre os cidadãos e grupos sociais, para imprimir um determinado sentido a suas atuações. Para o autor, por meio de subvenções, isenções fiscais e créditos, o Estado não obriga nem impõe; oferece e necessita de **colaboração** do particular para que a atividade fomentada seja levada a cabo.[14]

De grande repercussão mundial, é a formulação do **Estado do Investimento Social,** de autoria de Anthony GIDDENS, um dos idealizadores da versão contemporânea da denominada **terceira via.**[15]

---

[13] CROZIER, Michel. *Estado modesto, estado moderno:* estratégia para uma outra mudança. Brasília: FUNCEP, 1989. p. 99-101.

[14] ARIÑO ORTIZ, Gaspar. *Princípios de derecho público económico*: modelos de Estado, gestión pública, regulación económica. Granada: Comares, 1999. p. 290.

[15] Norberto BOBBIO explica que o termo procura indicar a "ideologia segundo a qual uma meta, que é o socialismo, pode e deve ser alcançada através de um método, que é a democracia" (BOBBIO, Norberto. A via democrática. In: _____. *As ideologias e o poder em crise*. 4. ed., 1999. p. 160-164. p. 160.). GIDDENS define a **terceira via** como uma estrutura de pensamento e de prática política que visa adaptar a social-democracia a um mundo que se transformou fundamentalmente ao longo das duas últimas décadas. É uma terceira via no sentido de que "é uma tentativa de transcender tanto a social-democracia do velho estilo quanto o neoliberalismo" (GIDDENS, Anthony. *A terceira via*: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-

Partindo da crise do Estado do Bem–estar Social, GIDDENS propõe uma nova forma de organização da economia, denominada **economia mista.**[16] Por meio dela, buscar-se-ia uma sinergia entre os setores público e privado, com a utilização do dinamismo dos mercados sem perder de vista o interesse público.

Afirma GIDDENS que esse modelo econômico "*envolve um equilíbrio entre regulação e desregulação, num nível transnacional bem como em níveis nacional e local; e um equilíbrio entre o econômico e o não-econômico na vida da sociedade*".[17] Em substituição ao modelo do *Welfare State*, o autor propõe uma **sociedade de *welfare***, baseada em uma estrutura de *welfare* positivo, em que "*os próprios indivíduos e outras instituições além do governo contribuem*".[18]

Importante apresentar a **concepção desenvolvimentista de Estado**, formulada por Amartya SEN. Para o autor, desenvolvimento é "*um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam*".[19] E expansão da liberdade é o fim primordial e o principal meio do desenvolvimento. Assim, existiriam as **liberdades substanciais** (liberdade como fim do desenvolvimento),[20] representadas pelas capacidades elementares, tais como (i) ter condições de evitar privações como a fome, a subnutrição e a morte prematura, além daquelas correspondentes a saber ler, ter participação política e liberdade de expressão. Por outro lado, as **liberdades instrumentais** (liberdade como meio do desenvolvimento), representam o modo como diferentes tipos de direitos, oportunidades e garantias contribuem para a expansão da liberdade humana em geral e, assim, para a promoção do desenvolvimento.[21] SEN enumera (i) as liberdades políticas, (ii) as facilidades econômicas, (iii) as oportunidades sociais, (iv) as garantias de transparência e (v) a segurança protetora como espécies de liberdades instrumentais.

---

democracia. Rio de Janeiro: Record, 2000. p. 36.). Os valores da terceira via seriam a igualdade, a proteção aos vulneráveis, liberdade como autonomia, inexistência de direitos sem responsabilidades, autoridade com democracia, pluralismo cosmopolita e conservadorismo filosófico. Como programa da terceira via, sugere: centro radical, novo Estado democrático, sociedade civil ativa, família democrática, nova economia mista, igualdade como inclusão, *welfare* positivo, Estado do investimento social, nação cosmopolita e democracia cosmopolita. Para o autor, os integrantes dessa corrente devem estimular a colaboração internacional em cinco linhas básicas: (i) governo da economia mundial, (ii) gerenciamento ecológico global, (iii) regulamentação do poder corporativo, (iv) controle do *welfare*, e (v) promoção da democracia transnacional (GIDDENS, Anthony. *A terceira via e seus críticos*. Rio de Janeiro: Record, 2001. p. 126.).

[16] Vital MOREIRA sustenta que "a verdade é que hoje as economias capitalistas são mistas quanto ao modelo de coordenação, na medida em que combinam em doses variáveis a coordenação estadual, a coordenação pelo mercado e a auto-regulação, por intermédio dos próprios agente económicos. Dizer que uma economia é de mercado é dizer apenas que nela predomina o princípio da coordenação pelo mercado. Nenhuma economia, por mais liberal que seja, dispensa hoje níveis de regulação mais ou menos intensa ..." (MOREIRA, Vital. *Auto-regulação profissional e administração pública*, 1997. p. 32.).

[17] GIDDENS, Anthony. *A terceira via,* 2000. p. 110.

[18] Ibid., p. 127.

[19] SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade.* São Paulo: Companhia das Letras, 2000. p. 52.

[20] Ibid., p. 53.

[21] Ibid., p. 55.

Um dos aspectos mais consideráveis do **Estado desenvolvimentista** é que, embora SEN aponte que Estado e sociedade têm ambos o papel de fortalecimento das habilidades, capacidades e competências humanas, **resta claro tratar-se de função estatal a harmonização da perspectiva do crescimento econômico com o desenvolvimento humano e comunitário**.[22]

Por óbvio, seria possível elencar várias outras construções teóricas que procuram explicar o atual papel do Estado no cenário mundial. Contudo, agregando ao que foi exposto nesse item, concorda-se com afirmação de Norberto BOBBIO, registrada em obra publicada em 1985, para quem "***o Estado de hoje está muito mais propenso a exercer uma função de mediador e de garante, mais do que a de detentor do poder de império***".[23]

Nesse contexto, surge a preocupação com a garantia estatal a ser conferida, não somente às condições mínimas de sobrevivência dos indivíduos, mas também às oportunidades de que os mesmos possam usufuir para prosseguir em um processo de evolução, o qual é obviamente multifacetado por essência. Eis o ponto de partida para explicitar a existência, em nosso sistema constitucional, de um proeminente direito fundamental: o **direito ao desenvolvimento**.

3. DIREITO AO DESENVOLVIMENTO COMO DIREITO FUNDAMENTAL

Não há dúvidas de que a crise do modelo providencialista pôs em xeque a figura do **Estado prestador**, trazendo à baila a discussão em torno de uma co-responsabilidade entre Estado, empresas e sociedade na busca da concretização de uma extensa lista de direitos - sobretudo aqueles de sede constitucional - e portanto caracterizados formal e materialmente como **direitos fundamentais**.[24]

---

[22] Especificamente sobre a evolução da temática do desenvolvimento no Brasil, cf. entre inúmeras obras, BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Desenvolvimento e crise no Brasil:* história, economia e política de Getúlio Vargas a Lula. São Paulo: Ed. 34, 2003; FIORI, José Luís. *O vôo da coruja*. Rio de Janeiro: Record, 2003 e TOURAINE, Alain. O Brasil em desenvolvimento. In: CASTRO, Ana Célia; LICHA, Antônio; PINTO JR, Helder Queiroz e SABOIA, João (Org). *Brasil em desenvolvimento*: instituições, políticas e sociedade. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, v. 2. p. 17-38.

[23] BOBBIO, Norberto. *Estado, governo e sociedade*. 4. ed., 1987. p. 26.

[24] Para Jorge MIRANDA, direitos fundamentais são "direitos ou posições jurídicas subjectivas das pessoas enquantos tais, individual ou institucionalmente consideradas, assentes na Constituição, seja na Constituição formal, seja na Constituição material - donde, direitos fundamentais em sentido formal e direitos fundamentais em sentido material" (MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*: direitos fundamentais. Coimbra: Coimbra, 1988. t. 4, p. 7.); "são direitos inerentes à própria noção de pessoa, como direitos básicos da pessoa, como os direitos que constituem a base jurídica da vida humana no seu nível actual de dignidade ..." (Ibid., p. 9.). Robert ALEXY sustenta que direitos fundamentais em sentido formal seriam posições tão importantes que a decisão sobre sua outorga (ou não outorga) não pode estar inserida no campo da lei ("simples maioria parlamentar"). Por seu turno, a concepção material de direitos fundamentais é determinada pelo conceito de dignidade da pessoa. E acrescenta, no que tange aos direitos à

Em que pesem as inúmeras transformações pelas quais passa o Estado contemporâneo, com ele permanece (e no caso brasileiro por expressa previsão constitucional) o **papel de indutor, promotor e garantidor do desenvolvimento nacional**. E se no centro da noção de desenvolvimento encontra-se a **pessoa humana**, cumpre à organização estatal - mormente por meio de seu aparato administrativo - exercer ações em número, extensão e profundidade suficientes para bem desincumbir-se da obrigação constitucional de realizar um dos valores que fundamentam a República Federativa do Brasil: **a dignidade da pessoa humana** (inc. III do art. 2° da Constituição Brasileira).[25]

Ainda que o protagonismo social visando à realização desses direitos tenha sido reforçado diante da crise do modelo estatal providencialista, defende-se que o Estado somente cumprirá sua tarefa constitucional de efetivação dos direitos sociais se impulsionar o **crescimento econômico**.[26]

No entanto, para atingir tal fim o Estado não deve se ocupar tão-somente com o crescimento econômico, mas principalmente com a promoção do desenvolvimento em todas as dimensões federativas.

---

prestações do Estado, que "toda a concepção material dos direitos a prestações inclui uma resposta à questão de saber se, desde o ponto de vista do direito constitucional, as posições de direitos a prestações que se têm em mira são tão importantes que não podem ser confiadas à simples maioria" (ALEXY, Robert. *Teoria de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997. p. 432-435.). No Brasil, considerando a abertura material consagrada pelo § 2° do art. 5° da Lei Maior, Ingo Wolfgang SARLET conceitua direitos fundamentais como "todas aquelas posições jurídicas concernentes às pessoas, que, do ponto de vista do direito constitucional positivo, foram, por seu conteúdo e importância (fundamentalidade em sentido material), integradas ao texto da Constituição e, portanto, retiradas da esfera de disponibilidade dos poderes constituídos (fundamentalidade formal), bem como as que, por seu conteúdo e significado, possam lhes ser equiparados, agregando-se à Constituição material, tendo, ou não, assento na Constituição formal (aqui considerada a abertura material do Catálogo)" (SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais.* 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003. p. 85.). Cf. ALEXY, Robert. Direitos fundamentais no Estado constitucional democrático. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 217, p. 55-66, jul./set. 1999; ALEXY, Robert. Colisão de direitos fundamentais e realização de direitos fundamentais no Estado de direito democrático. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 217, p. 67-79, jul./set. 1999 e ROTHENBURG, Walter Claudius. Direitos fundamentais e suas características. *Revista de Direito Constitucional e Internacional,* São Paulo, a. 8, n. 30, p. 146-157, jan./mar. 2000.

[25] Marçal JUSTEN FILHO afirma que "a dignidade da pessoa humana é princípio fundamental, de que todos os demais princípios derivam e que norteia todas as regras jurídicas. (...) O ser humano não pode ser tratado como objeto. É o sujeito de toda a relação social e nunca pode ser sacrificado em homenagem a alguma necessidade circunstancial ou, mesmo, a propósito da realização de fins últimos de outros seres humanos ou de uma coletividade indeterminada. (...) Não há valor que possa equiparar-se ou sobrepor-se à pessoa humana, que é reconhecida como integridade, abrangendo aspectos físicos como também seus aspectos imateriais" (JUSTEN FILHO, Marçal. Conceito de interesse público e a "personalização" do direito administrativo. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, n. 26, p. 115-136, 1999. p. 125.).

[26] José Joaquim Gomes CANOTILHO salienta que "a expressa consagração constitucional de direitos económicos, sociais e culturais não implica, de forma automática, um '*modus*' de normativização uniforme, ou seja, uma estrutura jurídica homogénea para todos os direitos. Alguns direitos económicos, culturais e sociais são verdadeiros direitos *self-executing* (ex.: liberdade de profissão, liberdade sindical, igauldade no trabalho); outros são direitos a prestações, que pressupõem a actividade mediadora dos poderes públicos" (CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional.* 5. ed. 2. reimp., 1992. p. 554.).

Nesse sentido, André Ramos TAVARES:

> *O desenvolvimento do Estado passa prioritariamente pelo desenvolvimento do homem, de seu cidadão, de seus direitos fundamentais. Sem ele, o mero avanço econômico pouco significará, ou fará sentido para poucos. Assim, independentemente do conceito que determinada atitude possa ocupar nas teorias econômicas, ela será adotada se puder ser utilizada como instrumento para alcançar mencionado desenvolvimento. Portanto, a intervenção do Estado, sempre que servir para esse desiderato, será necessária, bem como as prestações de cunho social (e especialmente tais prestações), sem que isso signifique a assunção de um modelo socialista. Da mesma forma, a consagração da liberdade, incluindo a livre iniciativa e a livre concorrência, serão essenciais para que se implemente aquele grau de desenvolvimento desejado.*[27]

Assim, possível é colocar em evidência uma espécie de "itinerário obrigatório" a ser percorrido pelo ente estatal, mormente em respeito aos valores fundamentais do Estado Brasileiro dispostos no art. 1° da Lei Maior.

Isso significa que mesmo diante da escassez de recursos públicos - fato que eventualmente pode ser tido como obstáculo para a efetivação de direitos sociais pela via direta da prestação de serviços públicos - o Estado não pode isentar-se de suas responsabilidades nesse campo. A ele cumpre promover uma série de outras ações (v.g. fomento, regulação, parcerias), as quais igualmente visam promover os valores fundamentais constitucionalmente consagados.[28]

---

[27] TAVARES, André Ramos. *Direito constitucional econômico.* São Paulo: Método, 2003. p. 68.

[28] Embora de extrema importância, não será nessa oportunidade enfrentada a problemática da efetivação dos direitos fundamentais e da aplicação, no sistema brasileiro, da doutrina da **reserva do possível**. Todavia, cabe apontar que a reserva do possível evoca o difícil ajuste e equilíbrio da razoabilidade da pretensão dos indivíduos frente ao Estado e a existência de disponibilidade financeira pública para tornar efetivas as prestações positivas reclamadas, fortemente vinculadas ao princípio da dignidade da pessoa humana. Nessa temática, cumpre colocar em evidência as linhas evolutivas de inestimável valor para o direito brasileiro, sobretudo no campo do controle judicial das políticas públicas, lançadas pelo Supremo Tribunal Federal quando do julgamento da Argüição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF 45 MC/DF, em abril de 2004. No voto condutor do julgado, o Rel. Min. Celso de Mello destacou que "não posso deixar de reconhecer que a ação constitucional em referência, considerado o contexto em exame, qualifica-se como instrumento idôneo e apto a viabilizar a concretização de políticas públicas, quando, previstas no texto da Carta Política ...". É a **dimensão política da jurisdição constitucional** conferida ao Excelso Pretório e reconhecida no aresto, "que não pode demitir-se do gravíssimo encargo de tornar efetivos os direitos econômicos, sociais e culturais - que se identificam, enquanto direitos de segunda geração, com as liberdades positivas, reais ou concretas (RTJ 164/158-161, Rel. Min. CELSO DE MELLO) -, sob pena de o Poder Público, por violação positiva ou negativa da Constituição, comprometer, de modo inaceitável, a integridade da própria odem constitucional". Sobre instrumentos jurídicos tendentes à efetivação do direito ao desenvolvimento no Brasil, cf. LOCATELLI, Liliana. Desenvolvimento na Constituição Federal de 1988. In: BARRAL, Welber (Org.). *Direito e desenvolvimento*: análise da ordem jurídica brasileira sob a ótica do desenvolvimento. São Paulo: Singular, 2005. p. 95-117.

Basicamente, tais medidas ou providências estatais tendem a perseguir o desenvolvimento, o qual tem em seu cerne a valorização da pessoa humana. Estado, Governo e Administração pública constituem-se, portanto, em intermediadores e promotores constitucionalmente vocacionados do desenvolvimento nacional.

Dessarte, reconhece-se no direito brasileiro um **direito ao desenvolvimento**, qualificado como **direito fundamental decorrente**, nos termos do § 2° do art. 5° da Constituição da República.[29]

Em sua parte introdutória, a *Declaração sobre o direito ao desenvolvimento* da Organização das Nações Unidas (ONU) estabeleceu 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".*[30]

Configurando o **direito ao desenvolvimento** como um **direito humano inalienável** de titularidade das pessoas e dos povos, o documento reconhece que **a pessoa humana é o sujeito central do processo de desenvolvimento e deveria ser participante ativo e beneficiário do direito ao desenvolvimento** (art. 2.1).[31]

Insta destacar o papel de **responsável primário** dos Estados na efetivação desse direito, previsto nos seguintes artigos da Declaração:

> Art. 2.3 Os Estados têm o direito e o dever de formular políticas nacionais adequadas para o desenvolvimento, que visem ao constante aprimoramento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos, com base em sua participação ativa, livre e significativa e no desenvolvimento e na distribuição eqüitativa dos benefícios daí resultantes.

---

[29] O tema será enfrentado no item 4 *infra*.

[30] Resolução n. 41/128 da Assembléia Geral das Nações Unidas, 04 dez. 1986. Sobre o direito ao desenvolvimento na pespectiva do direito internacional, cf. DELGADO, Ana Paula Teixeira. *O direito ao desenvolvimento na perspectiva da globalização:* paradoxos e desafios. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

[31] Para José Luiz Quadros MAGALHÃES, "o desenvolvimento como direito humano implica, portanto, na reconstrução do conceito de desenvolvimento. O desenvolvimento sustentado sobe um novo ser humano que construa uma nova sociedade baseada em novos valores. Um desenvolvimento que não represente a simples reprodução do presente nno futuro, em quantidade maior"(MAGALHÃES, José Luiz Quadros. Desenvolvimento dos direitos humanos e o direito ao desenvolvimento enquanto direito humano. In: SÉGUIN, Elida (Org.). *O direito do desenvolvimento.* Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2000. p. 137-157. p. 156.).

> Art. 3.1 Os Estados têm a responsabilidade primária pela criação das condições nacionais e internacionais favoráveis à realização do direito ao desenvolvimento.
>
> Art. 6.3 Os Estados devem tomar providências para eliminar os obstáculos ao desenvolvimento resultantes da falha na observância dos direitos civis e políticos, assim como dos direitos econômicos, sociais e culturais.
>
> Art. 8.1 Os Estados devem tomar, em nível nacional, todas as medidas necessárias para a realização do direito ao desenvolvimento e devem assegurar, *inter alia*, igualdade de oportunidade a todos, no acesso aos recursos básicos, educação, serviços de saúde, alimentação, habilitação, emprego e distribuição equitativa da renda. (...) Reformas econômicas e sociais apropriadas devem ser efetuadas com vistas à erradicação de todas as injustiças sociais.
>
> Art. 8.2. Os Estados devem encorajar a participação popular em todas as esferas, como um fator importante no desenvolvimento e na plena realização de todos os direitos humanos.
>
> Art. 10 Os Estados deverão tomar medidas para assegurar o pleno exercício e fortalecimento progressivo do direito ao desenvolvimento, incluindo a formulação, adoção e implementação de políticas, medidas legislativas e outras, em níveis nacional e internacional.

Considerando o processo evolutivo dos direitos fundamentais, o **direito ao desenvolvimento** insere-se no segmento dos denominados **direitos fundamentais de terceira dimensão**.

Os direitos fundamentais têm origem nas transformações pelas quais passa a humanidade, e advêm das demandas e necessidades do homem em virtude da sua existência, sobrevivência e desenvolvimento. Nas palavras de Norberto BOBBIO, "*são direitos históricos, ou seja nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas*".[32] Dessa

[32] BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p. 5. Indica o autor que os direitos "nascem quando devem ou podem nascer. Nascem quando o aumento do poder do homem sobre o homem - que acompanha inevitavelmente o progresso técnico, isto é, o progresso

natureza histórica, resultou o surgimento de fases, gerações ou dimensões dos direitos fundamentais.[33]

Os **direitos fundamentais de terceira dimensão**, conhecidos por expressarem valores atinentes à solidariedade e à fraternidade,[34] são construídos em torno da titularidade coletiva ou difusa de um certo elenco de direitos, fruto de reivindicações e destinados à proteção de grupos humanos, povos, nações, coletividades regionais ou étnicas. Enfim, destinam-se ao genêro humano, em sentido amplo. Originalmente formatados no âmbito internacional, seriam aqueles direitos decorrentes da percepção da divisão do mundo entre nações desenvolvidas e subdesenvolvidas, nascendo na segunda metade do século XX, a partir de reflexões sobre temas como desenvolvimento, meio ambiente e paz, entre outros. Entretanto, solidificou-se o entendimento segundo o qual tratam-se de direitos dessa dimensão os relativos (i) ao desenvolvimento, (ii) à autodeterminação dos povos, (iii) à paz, (iv) ao meio ambiente e à qualidade de vida, (v) à conservação e utilização do patrimônio comum da humanidade – histórico e cultural, e (vi) à comunicação.[35]

No que tange ao **direito ao desenvolvimento**, Manoel Gonçalves FERREIRA FILHO assevera que a titularidade pode ser tanto individual, quanto coletiva. Tratando-se de um direito individual, o autor sustenta que sua realização ocorreria por meio da efetivação dos direitos sociais, "particularmente no direito à educação e nos direitos culturais".[36] Tratando-se de um direito coletivo ou difuso, aponta que a demanda por sua efetivação suscita dúvidas com relação à responsabilidade do Estado, de outros povos ou da comunidade internacional.

Nesse aspecto, citando posicionamento de Etiene-R. MBAYA, Paulo BONAVIDES afirma que "*o direito ao desenvolvimento diz respeito tanto a Estados*

---

da capacidade do homem de dominar a natureza e os outros homens - ou cria novas ameaças à liberdade do indivíduo, ou permite novos remédios para as suas indigências; ameaças que são enfrentadas através de demandas de limitaçoes de poder; remédios que são providenciados através da exigência de que o mesmo poder intervenha de modo protetor" (Ibid., p. 6.).

[33] Emprega-se o termo **dimensão**, e não **geração** de direitos fundamentais, uma vez que não se tratam de direitos que existem em períodos distintos e isolados. Embora surjam em épocas diversas, passam a coexistir e reforçar-se uns aos outros, de modo que a existência de uma nova dimensão não implica a extinção daquela que a precedeu. Por isso, Ingo Wolfgang SARLET ressalta que "não há como negar que o reconhecimento progressivo de novos direitos fundamentais tem o caráter de um processo cumulativo, de complementariedade, e não de alternância, ..." (SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais.* 3. ed., 2003. p. 50.).

[34] Manoel Gonçalves FERREIRA FILHO registra que "a primeira geração seria a dos direitos de liberdade, a segunda, dos direitos de igualdade, a terceira, assim, completaria o lema da Revolução Francesa: liberdade, igualdade, fraternidade" (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direitos humanos fundamentais*. São Paulo: Saraiva, 1995. p. 57.). Informa que foi Karel VASAK em 1979 quem primeiro chamou a atenção para um terceira dimensão de direitos fundamentais, denominando-os de **direitos da solidariedade** (Id.).

[35] Cf. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direitos humanos fundamentais*, 1995. p. 57-68.

[36] Ibid., p. 65.

como a indivíduos (...); relativamente a indivíduos ele se traduz numa pretensão ao trabalho, à saúde e à alimentação adequada".[37]

Insta reiterar a construção do **Estado desenvolvimentista** de Amartya SEN, para quem "*o objetivo do desenvolvimento relaciona-se à avaliação das liberdades reais desfrutadas pelas pessoas. As capacidades individuais dependem crucialmente, entre outras coisas, de disposições econômicas, sociais e políticas*".[38] Sustentando que "*o Estado e a sociedade têm papéis amplos no fortalecimento e na proteção das capacidades humanas*",[39] SEN destaca que "*as pessoas têm de ser vistas como ativamente envolvidas - dada a oportunidade - na conformação de seu próprio destino, e não apenas como beneficiárias passivas dos frutos de engenhosos programas de desenvolvimento".*[40]

Nesse sentido, no terreno da efetivação do direito ao desenvolvimento, resta evidenciada a **função estatal de promoção do desenvolvimento dos indivíduos.** É a **responsabilidade estatal primária,** repetidamente veiculada na *Declaração sobre o direito ao desenvolvimento* da ONU. As liberdades e oportunidades assinaladas por Amartya SEN, devem ser realizadas e garantidas pelo Estado, como meios para o exercício do direito ao desenvolvimento, e se consubstanciam em necessárias ações e intervenções levadas a cabo, prioritariamente, pela organização política em que os indivíduos encontram-se inseridos.

4. DIREITO AO DESENVOLVIMENTO NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988

Embora não expressamente previsto na Constituição Brasileira de 1988, entende-se que o **direito ao desenvolvimento** é um **direito fundamental decorrente**, nos termos do § 2° do art. 5° da Constituição da República.

Ingo Wolfgang SARLET sustenta que os **direitos fundamentais fora do catálogo** podem ser **escritos** (presentes na Lei Maior ou em tratados internacionais) ou **não-escritos, decorrentes do regime e dos princípios**. O autor aponta que para serem assim qualificados, os direitos fundamentais fora de catálogo devem preencher os critérios de conteúdo e importância (substância e

[37] BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional.* 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 523. Esclarece o autor que o formulador do direito ao desenvolvimento foi Etine-R. MBAYA, objeto de uma aula que inaugurou os Cursos do Instituto Internacional dos Direitos do Homem em 1972 (Id.).
[38] SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*, 2000. p. 71. Acerca do tema das liberdades, cf. SEN, Amartya. *Sobre ética e economia*. 2. reimp. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.
[39] SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*, 2000. p. 71.
[40] Id.

relevância), para que possam ser equiparados aos direitos integrantes do elenco do Título II da Constituição Brasileira.[41]

No preâmbulo da Constituição Brasileira restou consolidado que ao Estado Democrático por ela instituído cabe assegurar, entre outros valores supremos da sociedade, o **desenvolvimento**. Por seu turno, o inc. II do art. 3° da Lei Maior expressa ser um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil **garantir o desenvolvimento nacional**, cabendo 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 (§ 1° do art. 174). No entanto, insta ressaltar que o significado do termo, notadamente no sentido em que é empregado no Texto Constitucional - um dos objetivos fundamentais do Estado Brasileiro - não está adstrito a aspectos econômicos.

Para Celso FURTADO é irrealizável - e por isso representaria um mito - o **desenvolvimento econômico** entendido como a idéia de que os países com economias menos desenvolvidas podem algum dia desfrutar das formas de vida dos atuais países detentores de economias bem desenvolvidas. E aponta que diante dessa falsa idéia de desenvolvimento *"tem sido possível desviar as atenções da tarefa básica de identificação das necessidades fundamentais da coletividade e das possibilidades que abrem ao homem o avanço da ciência, para concentrá-las em objetivos abstratos, como são os investimentos, as exportações e o crescimento".*[42]

Entretanto, cumpre destacar a análise de Calixto SALOMÃO FILHO sobre a **concepção jurídica do desenvolvimento econômico**, adaptada à realidade dos países subdesenvolvidos, em que deve ocorrer "*a difusão forçada do conhecimento econômico em razão da inexistência de mecanismos desenvolvidos para tanto*".[43] Nessa linha, enfatiza o autor:

> *Característica comum a quase todos os países subdesenvolvidos é a extrema concentração de poder econômico. Esta concentração de poder limita a expressão das preferências e a habilidade da sociedade para mudar e crescer. Limita a mudança pois esta não é possível sem o conhecimento dos problemas e dos objetivos que a sociedade como um todo deseja perseguir. Limita o crescimento porque, como visto, a existência de centros propulsores de desenvolvimento baseados na demanda (consumidores) não é compatível com a concentração do conhecimento econômico.*[44]

---

[41] SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais.* 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003. p. 99.
[42] FURTADO, Celso. *O mito do desenvolvimento econômico*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996. p. 89.
[43] SALOMÃO FILHO, Calixto. Direito como instrumento de transformação social e econômica. *Revista de Direito Público da Economia,* Belo Horizonte, a.1, n. 1, p. 15-44, jan./mar. 2003. p. 25-26.
[44] Ibid., p. 26.

Entre os princípios que orientam a concepção jurídica do desenvolvimento econômico, impõe-se destacar o **princípio redistributivo**, cujo sentido é o de atribuir ao Estado a incumbência de redistribuição das riquezas (principalmente via universalização de serviços), como forma de conferir eficiência à ação estatal. Segundo Calixto SALOMÃO FILHO, é a figura de um Estado que "*deve basear sua gestão (inclusive do campo econômico) em valores e não em objetivos econômicos*".[45]

Assim, parece óbvio que a promoção do desenvolvimento há de visar à realização da **dignidade da pessoa humana**, e por isso estende-se a aspectos mais amplos, como os de natureza política, social, cultural e ambiental, entre outros.

No que tange à atuação do Estado Brasileiro frente à efetivação do direito ao desenvolvimento, conferir posicionamento de Guilherme Amorim Campos da SILVA:

> *A Constituição Federal busca alterar a estrutura social vigente no país, que revela um modo social de produção. E busca fazê-lo mediante a definição de um conjunto de políticas públicas que determinarão novas formas histórico-sociais, econômicas e políticas que estão em constante modificação. Ao reconhecer as contradições da realidade brasileira, a Constituição Federal gerou um sistema capaz de rompê-las, dando as bases para a realização de seus princípios. Portanto, uma teoria do desenvolvimento, aplicada à definição de diretrizes que cumpram ou venham a cumprir o comando constitucional, deve se caracterizar pelo conjunto de iniciativas que rompam com o modelo de subdesenvolvimento em vigor, promovendo outra correlação de fluxo de renda, de modo a permitir ao Estado e à população, o estabelecimento de níveis superiores de qualidade de vida, mais as bases produtivas nacionais necessárias para a promoção do desenvolvimento de políticas de pesquisa e desenvolvimento tecnológico. Uma teoria de desenvolvimento, digna deste nome, deve garantir a vigência dos cinco pilares sustentáculos da democracia, a saber: liberdade, igualdade, solidariedade, diversidade e participação.*[46]

Eis as razões pelas quais entende-se que a Carta Constitucional de 1988 contemplou o direito ao desenvolvimento como um direito fundamental, o qual deve ser plenamente satisfeito pelo Estado Brasileiro.

---

[45] Ibid., p. 33.
[46] SILVA, Guilherme Amorim Campos. *Direito ao desenvolvimento.* São Paulo: Método, 2004. p. 94-95.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição Brasileira de 1988 estipula no § 1° do art. 165 que *"a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada".*

A Lei Federal n. 10.933, de 11 de agosto de 2004, a qual instituiu o Plano Plurianual 2004/2007,[47] dispõe no § 1° do art. 1° que *"integram o Plano Plurianual: I - Anexo I - Orientação Estratégica de Governo; II - Anexo II - Programas de Governo; III - Anexo III - Órgão Responsável por Programa de Governo; e IV - Anexo IV - Programas Sociais. O art. 2° desse diploma legislativo estipula que "os Programas, no âmbito da Administração Pública Federal, para efeito do art. 165, 1º, da Constituição, são os integrantes desta Lei".*

No Anexo I do diploma legislativo aludido estão descritos os megaobjetivos a serem perseguidos pelo Estado Brasileiro, quais sejam (i) inclusão social e redução das desigualdades sociais, (ii) crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades sociais e (iii) promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia.

As previsões constitucionais e legais ora referidas, em conjunto com todo o arcabouço teórico acima evidenciado, ressaltam que uma das funções do Estado Brasileiro é a promoção do desenvolvimento dos indivíduos e da sociedade.

Em verdade, o fim do Estado contemporâneo parece ser o de constituir-se em canal e instrumento indispensável para a promoção do desenvolvimento dos indivíduos e da própria sociedade. Eis uma leitura atualizada da consagrada expressão **bem comum**, entendida pela doutrina clássica como a finalidade a ser perseguida pelo Estado.

Sinalizando para a atualidade e pertinência dessa temática, estão as bases lançadas pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF 45-DF, colocando em evidência a dimensão política da jurisdição constitucional na busca pela efetivação do elenco dos direitos fundamentais previstos em nosso sistema constitucional.

Nessa linha, compreendido o direito ao desenvolvimento como um direito fundamental inserido no elenco de direitos fundamentais de nossa Carta Magna, há um reforço da obrigatoriedade da efetivação dos direitos sociais, culturais, econômicos e ambientais ali alicerçados, o que incrementa sobremaneira a responsabilidade estatal na criação e na condução das políticas públicas que visam à promoção desses direitos.

[47] Sobre os Planos Plurianuais de 1991-1995, 1996-1999 e 2000-2003, cf. GARCIA, Ronaldo Coutinho. *A reorganização do processo de planejamento do Governo federal:* o PPA 2000-2003. Texto para discussão n. 726. Brasília: IPEA, 2000.

BIBLIOGRAFIA:

ALEXY, Robert. Colisão de direitos fundamentais e realização de direitos fundamentais no Estado de direito democrático. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 217, p. 67-79, jul./set. 1999.

_____. Direitos fundamentais no Estado constitucional democrático. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 217, p. 55-66, jul./set. 1999.

_____. *Teoria de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997.

ARIÑO ORTIZ, Gaspar. *Princípios de derecho público económico*: modelos de Estado, gestión pública, regulación económica. Granada: Comares, 1999.

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

_____. *As ideologias e o poder em crise.* 4. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999. p. 177-181.

_____. *Estado, governo e sociedade*: para uma teoria geral da política. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional.* 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Desenvolvimento e crise no Brasil:* história, economia e política de Getúlio Vargas a Lula. São Paulo: Ed. 34, 2003.

CAMPOS, Roberto de Oliveira. *A lanterna na popa*: memórias 4. ed., rev. ampl. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994, v. 1 e 2.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional.* 5. ed. 2. reimp. Coimbra: Almedina, 1992.

CROZIER, Michel. *Estado modesto, estado moderno:* estratégia para uma outra mudança. Brasília: FUNCEP, 1989.

DELGADO, Ana Paula Teixeira. *O direito ao desenvolvimento na perspectiva da globalização:* paradoxos e desafios. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direitos humanos fundamentais*. São Paulo: Saraiva, 1995.

FIORI, José Luís. *O vôo da coruja*. Rio de Janeiro: Record, 2003.

FURTADO, Celso. *Introdução ao desenvolvimento*: enfoque histórico-estrutural. 3. ed. rev. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

_____. *O mito do desenvolvimento econômico*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

_____. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. *A reorganização do processo de planejamento do Governo federal:* o PPA 2000-2003. Texto para discussão n. 726. Brasília: IPEA, 2000.

GIDDENS, Anthony. *A terceira via e seus críticos*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

_____. *A terceira via*: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia. Rio de Janeiro: Record, 2000.

HOBSBAWN, Eric. *Era dos extremos:* o breve século XX: 1914-1991. 2. ed. 7. reimp. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

JUSTEN FILHO, Marçal. Conceito de interesse público e a "personalização" do direito administrativo. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, n. 26, p. 115-136, 1999.

_____. *O direito das agências reguladoras independentes.* São Paulo: Dialética, 2002.

LOCATELLI, Liliana. Desenvolvimento na Constituição Federal de 1988. In: BARRAL, Welber (Org.). *Direito e desenvolvimento*: análise da ordem jurídica brasileira sob a ótica do desenvolvimento. São Paulo: Singular, 2005. p. 95-117.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros. Desenvolvimento dos direitos humanos e o direito ao desenvolvimento enquanto direito humano. In: SÉGUIN, Elida (Org.). *O direito do desenvolvimento.* Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2000. p. 137-157.

MASI, Domenico de. A sociedade pós-industrial. In: MASI, Domenico de (Org.). *A sociedade pós-industrial.* São Paulo: SENAC, 1999. p. 11-97.

MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*: direitos fundamentais. Coimbra: Coimbra, 1988. t. 4.

MOREIRA, Vital. *Auto-regulação profissional e administração pública.* Coimbra: Almeida, 1997. _____. Serviço público e concorrência: a regulação no sector eléctrico. In: *Os caminhos da privatização da administração pública.* Coimbra: Coimbra, 2001. p. 223-247.

ROTHENBURG, Walter Claudius. Direitos fundamentais e suas características. *Revista de Direito Constitucional e Internacional,* São Paulo, a. 8, n. 30, p. 146-157, jan./mar. 2000.

SALAMON, Lester M. et. al (Org.). *Government and the third sector*: emerging relationships in Welfare States. San Francisco: Jossey-Bass, 1992.

SALOMÃO FILHO, Calixto. Direito como instrumento de transformação social e econômica. *Revista de Direito Público da Economia,* Belo Horizonte, a.1, n. 1, p. 15-44, jan./mar. 2003.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais.* 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade.* São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

_____. *Sobre ética e economia*. 2. reimp. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

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

TÁCITO, Caio. O retorno do pêndulo: serviço público e empresa privada: o exemplo brasileiro. In: _____. *Temas de direito público*: estudos e pareceres. Rio de Janeiro: Renovar, 1997. v. 1, p. 721-733.

TAVARES, André Ramos. *Direito constitucional econômico.* São Paulo: Método, 2003.

TOURAINE, Alain. O Brasil em desenvolvimento. In: CASTRO, Ana Célia; LICHA, Antônio; PINTO JR, Helder Queiroz e SABOIA, João (Orgs.). *Brasil em desenvolvimento*: instituições, políticas e sociedade. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, v. 2. p. 17-38.

Referência Bibliográfica deste Trabalho:

Conforme a NBR 6023:2002, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), este texto científico em periódico eletrônico deve ser citado da seguinte forma:

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. DIREITO AO DESENVOLVIMENTO NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 16, novembro/dezembro/janeiro, 2009. Disponível na Internet: <http://www.direitodoestado.com.br/redae.asp>. Acesso em: xx de xxxxxx de xxxx

Observações:

1) Substituir "x" na referência bibliográfica por dados da data de efetivo acesso ao texto.
2) A REDAE - Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico - possui registro de Número Internacional Normalizado para Publicações Seriadas (*International Standard Serial Number*), indicador necessário para referência dos artigos em algumas bases de dados acadêmicas: **ISSN 1981-1861**
3) Envie artigos, ensaios e contribuição para a Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, acompanhados de foto digital, para o e-mail: redae@direitodoestado.com.br
4) A REDAE divulga exclusivamente trabalhos de professores de direito público. Os textos podem ser inéditos ou já publicados, de qualquer extensão, mas devem ser encaminhados em formato word, fonte arial, corpo 12, espaçamento simples, com indicação na abertura do título do trabalho da qualificação do autor, constando ainda na qualificação a instituição universitária a que se vincula o autor.
5) Assine gratuitamente notificações das novas edições da REDAE – Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico por e-mail: http://www.feedburner.com/fb/a/emailverifySubmit?feedId=873323
6) Assine o feed da REDAE – Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico através do link: http://feeds.feedburner.com/DireitoDoEstado-RevistaEletronicaDeDireitoAdministrativoEconomico

Publicação Impressa:

Informação não disponível.