

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
DOCTORADO

NATÁLIA BRASIL DIB

A NATUREZA JURÍDICA DO DESENVOLVIMENTO NA CONSTITUIÇÃO:
DEFINIÇÕES E CLASSIFICAÇÃO NORMATIVA

CURITIBA

2021

NATÁLIA BRASIL DIB

**A NATUREZA JURÍDICA DO DESENVOLVIMENTO NA CONSTITUIÇÃO:
DEFINIÇÕES E CLASSIFICAÇÃO NORMATIVA**

Tese apresentada como requisito parcial para a conclusão do curso de Doutorado em Direito do Programa de Pós-graduação da Pontifícia Universidade Católica do Paraná.

Área de concentração: Direito Econômico e Desenvolvimento

Linha de pesquisa: Estado, Economia e Desenvolvimento

Orientador: Prof. Dr. André Parmo Folloni.

CURITIBA

2021

Dados da Catalogação na Publicação
Pontifícia Universidade Católica do Paraná
Sistema Integrado de Bibliotecas – SIBI/PUCPR
Biblioteca Central

D543n
2021

Dib, Natália Brasil
A natureza jurídica do desenvolvimento na Constituição : definições e classificação normativa / Natália Brasil Dib ; orientador: André Parmo Folloni. –2021.
372 : il. ; 30 cm

Tese (doutorado) - Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2021
Bibliografia: f. 347-372

1. Direito constitucional. 2. Brasil. Constituição (1988). 3. Desenvolvimento econômico. 4. Desenvolvimento sustentável. I. Folloni, André Parmo. II. Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

Dóris 4. ed. – 341.2

TERMO DE APROVAÇÃO

NATÁLIA BRASIL DIB

A NATUREZA JURÍDICA DO DESENVOLVIMENTO NA CONSTITUIÇÃO: DEFINIÇÕES E CLASSIFICAÇÃO NORMATIVA

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, como requisito parcial para a aprovação no Doutorado em Direito.

COMISSÃO EXAMINADORA

Professor Doutor André Parmo Folloni
Pontifícia Universidade Católica do Paraná

Professor Doutor Daniel Wunder Hachem
Pontifícia Universidade Católica do Paraná

Professor Doutor Emerson Gabardo
Pontifícia Universidade Católica do Paraná

Professora Doutora Ana Paula Gonçalves Pereira de Barcellos
Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Professora Doutora Carla Abrantkoski Rister
Universidade de Araraquara

AGRADECIMENTOS

Escrever uma tese é qualquer coisa, menos um trabalho individual. Costuma-se atribuir ao doutorando todas os créditos pela consecução do trabalho. Entretanto, quem trilhou esse caminho sabe que ele seria impossível sem a existência de uma rede de pessoas que permitem que se chegue ao final. Por essa razão, torna-se quase que mandatário que estes agradecimentos sejam demasiadamente longos.

Eles se iniciam pela rede de inestimáveis mestres que passaram pelo meu caminho.

Sem dúvida, começo pelo meu orientador de doutorado, *Prof. Dr. André Folloni*, que me acompanha desde o mestrado, exercendo sempre uma orientação dedicada e que instiga ao crescimento acadêmico. Foram, no total, 06 anos de orientação – entre o mestrado e doutorado – que me permitem dizer, sem risco de errar, que saio transformada pelos seus ensinamentos.

Durante o percurso me deparei, também, com muitos professores que chamaram a atenção para o que não era óbvio, que convidaram ao pensamento crítico. Foi isso que vivenciei nas disciplinas cursadas durante o doutorado, em que aprendi muito com os professores doutores *Luiz Alberto Blanchet, Danielle Pamplona, Katya Kozicki, Marcia Carla Ribeiro, Emerson Gabardo, Daniel Hachem e Andrea Pitasi*. Aos três últimos devo um especial agradecimento.

Foi com o professor *Emerson Gabardo* que cursei disciplina que mudou minha visão sobre as relações sociais. Lembro-me do primeiro dia de aula, ocasião em que o professor nos alertou que chegaríamos ao final do curso compreendendo que a natureza das relações humanas é a mesma, não importa em que época da história estejamos. De fato, vivenciamos isso no Brasil de hoje. Agradeço, ainda, pelas contribuições na banca de qualificação, oportunidade em que, gentilmente, selecionou livros da sua biblioteca pessoal para me auxiliar na pesquisa. Livros esses que estão refletidos no texto ora apresentado.

Ao professor *Daniel Hachem* devo os conhecimentos de Direito Constitucional que obtive nas aulas cursadas no Programa de Pós-graduação em Direito da UFPR, além das importantes sugestões na banca de qualificação da tese. O professor Daniel é inspiração para os alunos. Ele nos mostra, sempre, que podemos melhorar todos os dias, seja em francês, inglês, espanhol ou mesmo em português.

Por fim, não posso deixar de agradecer ao meu padrinho italiano, professor *Andrea Pitasi*, professor de sociologia da *Università Degli Studi Gabrielle d'Annunzio*", em Pescara

(Itália). Ao professor Pitasi devo as inestimáveis lições sobre sociologia e as oportunidades na *World Complexity Science Academy (WCSA)*, associação que me acolheu e onde estabeleci conexões que permitiram o estágio de doutorado sanduíche na *Università Degli Studi Suor Orsola Benincasa* – em Napoli – no início de 2020, infelizmente, interrompido em razão da pandemia do novo coronavírus.

Devo, também, um agradecimento especial ao *Fábio Tokars*, que não qualifico como doutor por saber que ele mesmo prefere assim, muito embora seja muito merecedor do título que tem. Foi um dos meus primeiros mestres no Direito, com quem aprendi muito mais do que o Direito Empresarial. Suas aulas me despertaram a vontade de seguir o magistério. Hoje, eu tenho a sorte de dizer que, além de mestre, o Fábio é meu amigo, com quem tenho o privilégio de dividir o dia a dia da advocacia.

Mas além dos mestres que sempre guiaram meu caminho, o trabalho não se realizaria sem as trocas com os meus brilhantes colegas do doutorado, amigos queridos. *Steeve, Gilberto, Daniella, Fernanda, Cacau, Alexandre, Edson, Rafael, Henrico, Tassia, Claudine, Dirce e Andressa*: muito obrigada pelo apoio nos dias de desespero, pelo companheirismo durante as aulas e pelas risadas que tornaram o percurso muito mais leve. Para a *Andressa* devo meu especial agradecimento. Amiga-irmã, parceira para todas as horas, você é inspiradora!

Além deles, não é possível deixar de agradecer a todos os integrantes do *TAXPUCPR*, grupo de pesquisas liderado pelo Prof. André Folloni, que tenho a satisfação de fazer parte desde o seu início, em 2017.

E, é claro, não é crível falar do PPGD da PUCPR sem falar da *Eva*, querida secretária do Programa, com quem convivo há 06 anos e a quem devo a acolhida no curso. Os cafés nas manhãs das aulas farão falta! Devo, ainda, um agradecimento a *Nerissa*, que nos acompanhou na árdua tarefa de cuidar das questões administrativas do PROEX. Ela, *Miriam, Larissa* e eu vivemos muito do doutorado durante essa função, primordial ao Programa. A todas, o meu especial agradecimento. Agradeço, também, à CAPES, pela bolsa concedida.

No entanto, mesmo que boa parte dos meus últimos 04 anos tenha como cenário os corredores da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, são os laços de vida que nos fazem lembrar do que mais importa. Esse percurso não seria possível sem estas pessoas. No fim, é por elas que isso tudo faz sentido.

A primeira delas que precisa ser mencionada é o *Eduardo*. O Eduardo me ensinou a lição que não se encontra nos livros. Ensinou o que não é possível aprender sem vivenciar. Seu amor torna viva a minha poesia preferida, na qual Mario Quintana lembra que “o amor só

é lindo quando encontramos alguém que nos transforme no melhor que podemos ser”. Obrigada pela paciência, pelo acolhimento e pela parceria em todos os momentos.

Agradeço também aos meus pais, *Luiz Eduardo e Sonia*. No fim, toda conquista de um filho representa uma renúncia que os pais tiveram que fazer um dia; e ao meu irmão querido, *Lucas*, pelo apoio e pelas risadas de sempre!

Por fim, mas em absoluto menos importante, há amigos que precisam ser mencionados. Agradeço ao *Chico*, pelo apoio durante todo esse tempo; a *Larissa* e ao *Rui Dissenha*, pelo incentivo constante; e às minhas amigas de vida: *Adriane Mussi, Aline Aby Azar, Ana Carolina Bileski, Ana Carolina Mendes, Kalena Bulka, Natasha Bulka, Carolina Hauer, Caroline Borba, Cristina Campos, Ana Paula Vasconcelos e Giovana Portolese*. Não há nada mais renovador do que os nossos encontros!

RESUMO

A tese investiga a natureza jurídica das normas de desenvolvimento, à luz da Constituição de 1988. Investigar a natureza jurídica compreende o estudo da definição e da classificação das normas de desenvolvimento. Parte-se do seguinte problema de pesquisa: a Constituição, ao estabelecer o desenvolvimento humano como valor político fundamental à sociedade brasileira, atribuiu força normativa a esse valor. Como consequência, estabeleceu marco legal desenvolvimentista, do qual decorrem normas jurídicas para a sua implementação. No texto constitucional há mais de cinquenta dispositivos atrelados ao desenvolvimento de forma expressa e tantos outros que lhe empregam sentido. A pluralidade de valores e interesses implicados nos enunciados normativos de desenvolvimento causa dificuldade na sua interpretação e, via de consequência, na sua aplicação. São vários os trabalhos que interpretam o desenvolvimento previsto na Constituição a partir de categorias jurídicas (deveres, direitos, princípios), ou mesmo trabalhos científicos que buscam o significado material de desenvolvimento a partir da Constituição. Todos eles avançam bastante na compreensão das normas de desenvolvimento, mas deixam lacunas quanto à forma de construção do sentido das normas jurídicas e, via de consequência, dos efeitos jurídicos que geram. A proposta que a tese apresenta como solução é a segregação das normas de desenvolvimento a partir das três definições identificadas na Constituição. Para tanto, duas hipóteses são verificadas. A primeira é de que a Constituição abrange três definições complementares de desenvolvimento: o desenvolvimento humano, o desenvolvimento sustentável e o desenvolvimento nacional. A compreensão dessas definições demandou método de pesquisa interdisciplinar, com abordagem econômica, histórica, política e jurídica. Em primeiro lugar compreendeu-se qual a evolução do conceito de desenvolvimento, a partir de revisão bibliográfica das teorias econômicas, já que o fenômeno é originariamente conceituado nesse campo da ciência. Nesse sentido, abordou-se a mudança da concepção do desenvolvimento em três grupos: as concepções do desenvolvimento econômico, as concepções da economia do desenvolvimento e as concepções multidimensionais do desenvolvimento. Estabelecidos esses marcos conceituais, compreendeu-se a história da economia política brasileira, a partir de revisão bibliográfica nacional e da análise dos planos de desenvolvimento publicados aos longos dos anos. Por fim, foram analisados os marcos legais de desenvolvimento, desde a Constituição de 1934. Com base nisso, foram cotejados os conceitos econômicos, a história política e econômica e os marcos normativos, para construir os sentidos possíveis de desenvolvimento na Constituição. Dessa análise, confirmou-se a primeira hipótese: há três conceitos complementares de desenvolvimento. O desenvolvimento humano fundamenta-se na centralidade do ser humano na ordem constitucional brasileira. O desenvolvimento nacional decorre da influência teórica e política do nacional desenvolvimentismo. E o desenvolvimento sustentável deriva da constitucionalização da solidariedade intergeracional na Constituição brasileira. Essas definições serviram de suporte para a verificação da segunda hipótese, na qual confirma-se que de cada um desses sentidos derivam as seguintes normas de desenvolvimento: o sobreprincípio do desenvolvimento humano, o princípio do desenvolvimento nacional, as regras de desenvolvimento nacional, o princípio do desenvolvimento sustentável e as regras do desenvolvimento sustentável.

Palavras-chave: Desenvolvimento nacional. Desenvolvimento humano, Desenvolvimento sustentável. Constituição. Regras e princípios.

ABSTRACT

The thesis investigates the juridical nature of the development norms in the light of the 1988's Constitution. To investigate the juridical nature includes the study of the definition and the classification of development norms. It begins with the following research problem: The Constitution, in establishing human development as a political value that is fundamental to Brazilian society, has attributed normative strength to such value. Consequently, it established a development-orientated legal landmark, from which derive juridical norms of implementation. In the constitutional text, there are over fifty provisions expressly tied to development, and many more fill its meaning. The plurality of values and interests involved in the legal wordings of development causes difficulty in its classification and, therefore, in its application. Numerous works interpret development as provided in the Constitution through juridical categories (duties, rights, principles), or even scientific works that seek for the material meaning of development from the Constitution. All advance considerably in the comprehension of development but leave blanks as for the shaping form of the meaning of juridical norms, and, as such, of the juridical effects that they generate. The proposal that the thesis presents as the solution is the segregation of development norms from the three definitions identified in the Constitution. As a path, two hypotheses are verified. The first one is that the Constitution covers three complementary definitions of development: human development, sustainable development, and national development. Understanding these definitions required an interdisciplinary method of research, by an economic, historical, political, and legal approach. First, it was understood the evolution of development's concepts, based on bibliographic review of economic theories, considering that the phenomena were first studied by Economics. In this sense, the changes in development's concept were segregated in three sections: the concepts from economic development, the concepts from Development Economics and the concepts from multidimensional development theories. According to these conceptual frameworks, it was understood the history of Brazilian political economy, based on a national bibliographic review and analysis of development plans, published over the years. Finally, it was analyzed the legal frameworks for development since the 1934's Constitution. Based on this, economic concepts, political and economic history, and normative frameworks were compared to construct the possible directions of development. From this analysis, the first hypothesis was confirmed: there are three complementary concepts of development in Brazilian Constitution. Human development is based on the centrality of the human being in the Brazilian constitutional order. National development is due to the theoretical and political influence of the national development drive. Moreover, sustainable development results from constitutionalizing of intergenerational solidarity in the Brazilian Constitution. Once identified the definitions of development in the Constitution, the second hypotheses to be verified is that for each one of those meanings results in the following development norms: the over-principle of human development; the principle of national development; the rules of national development; the principle of sustainable development and the rules of sustainable development.

Keywords: National development. Human development. Sustainable development, Constitution. Rules and principles.

É tanto maior a responsabilidade dos homens de pensamento quanto mais intenso é o processo de transformação da sociedade em que vivem. Nessas sociedades, em rápida mudança, é que se torna possível a tomada de consciência dos grandes problemas sociais, abrindo-se para os trabalhadores do pensamento a oportunidade única de cooperar conscientemente no aperfeiçoamento da cultura e de contribuir para o desenvolvimento do homem como ser social.

Celso Furtado

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CEPAL - Comissão Econômica para América Latina e o Caribe

FAO - Food and Agriculture Organization of the United Nations

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

I PND – I Plano Nacional de Desenvolvimento

II PND – II Plano Nacional de Desenvolvimento

MIP – Multidimensional Index of Poverty

ODS – Objetivos do Desenvolvimento Sustentável

ONU – Organização das Nações Unidas

OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development

PAEG - Programa de Ação Econômica do Governo

PIB – Produto Interno Bruto

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

IPCC – The Intergovernmental Panel on Climate Change

UNEP - United Nations Environment Programme

UNEA – United Nations Environment Assembly

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 DESENVOLVIMENTO E ECONOMIA	21
2.1 DO DESENVOLVIMENTO DO CAPITALISMO À MULTIDIMENSIONALIDADE DO DESENVOLVIMENTO	21
2.2 DESENVOLVIMENTO DO CAPITALISMO	30
2.2.1 Os teóricos clássicos	31
2.2.2 Os teóricos neoclássicos	50
2.2.3 A Economia do Bem-Estar	54
2.3 ECONOMIA DO DESENVOLVIMENTO.....	61
2.3.1 Os teóricos da modernização.....	66
2.3.2 As teorias estruturalistas	78
2.4 A MULTIDIMENSIONALIDADE DO DESENVOLVIMENTO	87
2.4.1 O movimento político do desenvolvimento humano e sustentável.....	88
2.4.2 A influência de Amartya Sen e o desenvolvimento humano	97
2.4.3 O desenvolvimento sustentável	109
3. DESENVOLVIMENTO NO BRASIL.....	120
3.1. O CONTEXTO HISTÓRICO, POLÍTICO E ECONÔMICO DO DESENVOLVIMENTO NO BRASIL	120
3.2. CONSIDERAÇÕES SOBRE O DESENVOLVIMENTO DA ECONOMIA POLÍTICA BRASILEIRA	124
3.2.1 A economia capitalista agrária brasileira	125
3.2.2 O processo de industrialização brasileiro	130
3.2.3 Do milagre econômico ao neoliberalismo.....	140
3.3 O DESENVOLVIMENTISMO NO BRASIL	153
3.3.1 O que é o desenvolvimentismo?	156
3.3.2 A política desenvolvimentista no Brasil	159
3.3.3 A influência estruturalista dos economistas da CEPAL.....	167
3.4 AS ORIGENS DO MARCO LEGAL DO DESENVOLVIMENTO NO BRASIL	173
3.4.1 O desenvolvimento desde a Constituição de 1934 até a Constituição de 1967.....	175
3.4.2 As discussões sobre o desenvolvimento na Assembleia Nacional Constituinte de 1987.....	189
3.5 O DESENVOLVIMENTO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988: UMA CONSTITUIÇÃO, TRÊS CONCEITOS	198
3.5.1 O desenvolvimento nacional.....	203
3.5.2 O desenvolvimento humano	214
3.5.3 O desenvolvimento sustentável	225

4 DIREITO E DESENVOLVIMENTO NO BRASIL.....	230
4.1. A INVESTIGAÇÃO SOBRE A NATUREZA JURÍDICA DE DESENVOLVIMENTO NA CONSTITUIÇÃO	230
4.2 FUNÇÕES DO DIREITO NO DESENVOLVIMENTO	232
4.2.1 Desenvolvimento como valor político do Estado brasileiro.....	232
4.2.2 O Direito na promoção do desenvolvimento.....	239
4.2.3 Funções e papéis do Direito na promoção do desenvolvimento	249
4.3 TEORIA NORMATIVA ADOTADA.....	254
4.3.1 A norma como construção do intérprete.....	255
4.3.2 A distinção entre princípios e regras	259
4.3.3 Princípio, regras e seus efeitos jurídicos	268
4.4 PANORAMA SOBRE A CLASSIFICAÇÃO DA(S) NORMA(S) DE DESENVOLVIMENTO	277
4.4.1 Desenvolvimento como norma-objetivo ou princípio	279
4.4.2 Direito ao desenvolvimento como direito humano/direito fundamental.....	290
4.4.3 Direito ao desenvolvimento como direito instrumental.	302
4.4.4 Posicionamento do Supremo Tribunal Federal.....	304
4.5 PROPOSTA DE CLASSIFICAÇÃO DAS NORMAS DE DESENVOLVIMENTO .	313
4.5.1 O sobreprincípio do desenvolvimento humano	316
4.5.2 Princípios e regras do desenvolvimento nacional.....	320
4.5.3 Princípios e regras do desenvolvimento sustentável	332
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	340
REFERÊNCIAS	347

1 INTRODUÇÃO

Esta tese tem por objetivo investigar a natureza jurídica do desenvolvimento, à luz da Constituição de 1988. Essa investigação compreende o estudo da definição e da classificação das normas jurídicas de desenvolvimento, potencialmente aplicáveis, e das respectivas consequências jurídicas. A finalidade do estudo é fornecer parâmetros mais claros de aplicação das normas constitucionais que tratam sobre a garantia e a promoção do desenvolvimento, no Brasil.

A Constituição estabelece o desenvolvimento humano como valor político fundamental à sociedade brasileira, determinando a necessidade de transformação da realidade social. Portanto, admite-se que a sociedade brasileira não é desenvolvida e que entre os objetivos da República está o alcance do desenvolvimento humano para toda a nação. Para tanto, no texto constitucional, há mais de 50 dispositivos atrelados ao desenvolvimento de forma expressa e tantos outros que lhe empregam sentido envolvendo normas jurídicas e respectivas consequências de distintas formas. Diante da necessidade de se alcançar o desenvolvimento e considerando-se as funções atribuídas ao Direito na promoção deste, a tese responde ao seguinte problema de pesquisa: Qual a natureza jurídica do desenvolvimento à luz da Constituição de 1988?

O problema de pesquisa é relevante e demanda estudo por algumas razões ora identificadas. A Constituição é dirigente, analítica e programática, compreendendo em seu marco legal uma pluralidade de valores e interesses que a influenciaram. Desse modo, ao estabelecer o desenvolvimento humano como valor político fundamental à sociedade brasileira, atribuiu força normativa a esse valor. Como consequência, estabeleceu marco legal desenvolvimentista, do qual decorrem normas jurídicas para a sua implementação. Isso exige do intérprete do Direito a clareza sobre os valores constitucionalizados, com o intuito de que a construção da interpretação dos sentidos do desenvolvimento buscado forneça instrumentos adequados para a aplicação das respectivas normas, considerando os objetivos constitucionais.

São vários os trabalhos que interpretam o desenvolvimento previsto na Constituição a partir de categorias jurídicas (ou seja, enquanto deveres, direitos e princípios), ou mesmo trabalhos científicos que buscam o significado material de desenvolvimento a partir da Constituição (ou seja, que definem o que significa ser uma nação desenvolvida ou que estabelecem quais os melhores critérios para avaliação do desenvolvimento).

Entretanto, ainda que avancem bastante no estudo do tema, os trabalhos deixam lacunas quanto à forma de construção do sentido das normas jurídicas de desenvolvimento e,

via de consequência, dos efeitos jurídicos capazes de gerar. É isso que torna inovadora e necessária a presente pesquisa. É inovadora porque, muito embora haja trabalhos que tratem a temática, poucos propõem análise sistematizada entre as normas e as consequências, diferenciando os conceitos de desenvolvimento contidos na Constituição e destacando o papel do Direito de forma clara e objetiva. Por exemplo, com frequência o art. 3º, inciso II da Constituição – que prevê o objetivo fundamental de garantia do desenvolvimento nacional – é utilizado como fundamento para a compreensão do direito humano ao desenvolvimento, sem que se faça a diferenciação entre os significados de desenvolvimento humano e desenvolvimento nacional. O que se demonstrará neste trabalho é que, ainda que relacionados, os conceitos são distintos e que, por essa razão, operam distintas consequências jurídicas. Esse é apenas um exemplo que demonstra a necessidade e a inovação desta tese.

Além disso, há várias classificações que, como será demonstrado, acabam por atribuir o mesmo significado às normas, mas com nomes distintos. Nesse sentido, destaque-se que há quem defenda que o desenvolvimento é um direito humano internalizado pelo ordenamento jurídico brasileiro¹; há quem entenda pelo desenvolvimento enquanto dever do Estado²; desenvolvimento enquanto instrumento para o alcance da felicidade³; desenvolvimento enquanto direito fundamental⁴; desenvolvimento enquanto direito difuso⁵; desenvolvimento enquanto direito individual e coletivo⁶; desenvolvimento enquanto direito a fundamentar o controle judicial de políticas públicas⁷; desenvolvimento como uma norma-objetivo⁸; desenvolvimento enquanto princípio⁹.

¹ FACHIN, Melina Girardi. **Direitos Humanos e Desenvolvimento**. 1. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2015.

² FACHIN, Melina Girardi. **Direitos Humanos e Desenvolvimento**. 1. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2015. HACHEM, Daniel. A noção constitucional de desenvolvimento para além do viés econômico: reflexos sobre algumas tendências do Direito Público brasileiro. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 13, n. 53, p. 133168, jul./set. 2013.

³ GABARDO, Emerson. **Interesse público e subsidiariedade**: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal. Belo Horizonte: Fórum, 2009. GABARDO, Emerson. A felicidade como fundamento teórico do desenvolvimento em um Estado social. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 5, p. 99-141, 2018.

⁴ HACHEM, Daniel. A noção constitucional de desenvolvimento para além do viés econômico: reflexos sobre algumas tendências do Direito Público brasileiro. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 13, n. 53, p. 133168, jul./set. 2013.

⁵ RISTER, Carla Abrantkoski. **Direito ao desenvolvimento**: antecedentes, significados e consequências, Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

⁶ RISTER, Carla Abrantkoski. **Direito ao desenvolvimento**: antecedentes, significados e consequências, Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

⁷ RISTER, Carla Abrantkoski. **Direito ao desenvolvimento**: antecedentes, significados e consequências, Rio de Janeiro: Renovar, 2007., HACHEM, Daniel. A noção constitucional de desenvolvimento para além do viés econômico: reflexos sobre algumas tendências do Direito Público brasileiro. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 13, n. 53, p. 133168, jul./set. 2013.

⁸ GRAU, Eros Roberto. A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica. 5. ed., rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2000., CARLA RISTER.

⁹ BONAT, Alan Luiz. **Federalismo e desenvolvimento nacional**: coordenação das políticas fiscais de ICMS. Curitiba: Íthala, 2018.

Entretanto, desconhece-se trabalho acadêmico que forneça análise ampla e complexa do desenvolvimento na Constituição de 1988 e das dimensões estabelecidas pela constitucionalização desse projeto desenvolvimentista enquanto valor político de maneira a delimitar as categorias decorrentes do desenvolvimento em cada uma delas. Como exemplo da problemática exposta, decorrem questões como: o que diferencia o desenvolvimento enquanto princípio do desenvolvimento enquanto regra? A quem é destinada a norma de desenvolvimento? Há diferenciação entre as normas de desenvolvimento nacional, desenvolvimento humano e desenvolvimento sustentável? Essas questões exemplificam o problema que se pretende enfrentar na tese.

Diante do problema, a tese ora defendida é a de que a compreensão da natureza jurídica do desenvolvimento responde melhor a questão se for realizada com base na segregação das normas de desenvolvimento a partir de três definições identificadas na Constituição. Para tanto, duas hipóteses são verificadas. A primeira é a de que a Constituição abrange três definições complementares de desenvolvimento: o desenvolvimento humano, o desenvolvimento sustentável e o desenvolvimento nacional. E a segunda é a de que, dessas definições, podem ser construídos os sentidos de desenvolvimento, confirmando-se que de cada um deles derivam as seguintes normas: o “sobrep princípio” do desenvolvimento humano, o princípio do desenvolvimento nacional, as regras de desenvolvimento nacional, o princípio do desenvolvimento sustentável e as regras do desenvolvimento sustentável.

Para a confirmação dessas hipóteses foi necessária a adoção de método de pesquisa interdisciplinar, envolvendo abordagens econômica, histórica, política e jurídica.

A abordagem econômica decorre da própria origem do estudo do desenvolvimento na Economia, que será elaborado com base nas teorias econômicas que surgem a partir do Século XVIII. Isso porque, os conceitos de desenvolvimento emergem a partir dos estudos de Economia Política, que fornece substrato teórico para a compreensão da mudança do seu conceito ao longo do tempo. Para essa etapa, foi realizado levantamento bibliográfico entre os teóricos da Economia Política. Essa análise é importante porque fornece a orientação sobre as premissas dos conceitos de desenvolvimento que são objeto de identificação no texto constitucional, a fim de que se compreenda quais definições estão nele previstas. A abordagem econômica é adicionada do estudo dos aspectos políticos e históricos que envolvem o tema, tanto em âmbito nacional como em âmbito internacional. Isso porque, desenvolvimento é um fenômeno social, situado historicamente, e, portanto, suas perspectivas se modificam em conjunto com as mudanças da própria sociedade. Daí o método envolver aspectos econômicos, históricos e políticos. No âmbito nacional, os aspectos históricos e políticos são analisados para

a compreensão da formação econômica do Brasil e das influências da teoria econômica desenvolvimentista, que auxiliam na apreensão do significado de desenvolvimento nacional, bastante refletido na Constituição. Essa compreensão se deu com base em levantamento bibliográfico nacional sobre o tema. No âmbito internacional, a análise política se justifica em decorrência da emergência das políticas de desenvolvimento humano e de desenvolvimento sustentável, principalmente no âmbito da Organização das Nações Unidas e que servem de suporte para a compreensão da emergência das teorias multidimensionais do desenvolvimento. Essa compreensão orienta a análise das concepções multidimensionais de desenvolvimento que, também, estão presentes na Constituição. É a identificação das premissas dessas teorias que permite o cotejamento delas com o texto constitucional, a fim de que se esclareça se a ordem constitucional brasileira adotou esses conceitos de desenvolvimento. Portanto, a reunião entre os aspectos econômicos, históricos e políticos justifica-se pela natureza do fenômeno estudado e orienta a compreensão das definições constitucionais de desenvolvimento. Por sua vez, a abordagem jurídica torna-se necessária como decorrência da constitucionalização do desenvolvimento como valor político, que, por isso, passa a ter força normativa. Disso decorre a análise dos papéis do Direito na promoção do desenvolvimento objetivado e a necessidade de adoção de teoria normativa que possibilite a construção das normas decorrentes, com base nos conceitos identificados.

Para a consecução do objetivo da tese, a sua abordagem analítico-crítica se organiza em três capítulos.

No primeiro capítulo, aborda-se a evolução do conceito de desenvolvimento, a partir do substrato teórico da Economia¹⁰. Esse ponto de partida se justifica por algumas razões, ora evidenciadas.

A proposta de estabelecimento, tanto do conceito quanto da forma de mensuração do desenvolvimento, tem parâmetros estabelecidos pela Economia. Isso significa se afirmar que há três questões que precisam ser esclarecidas quanto à abordagem do desenvolvimento: a primeira delas é a de que a evolução da discussão ora tratada tem origem na Economia visto que o conceito atual de desenvolvimento é discutido por economistas a partir de modelo teórico que emerge do modelo capitalista. A segunda questão é a de que desenvolvimento deriva da construção de um conceito, que é resultado de fenômeno social, situado historicamente, que emerge como decorrência da interação social (ou seja, a determinação do que significa

¹⁰ Economia, com inicial maiúscula refere-se à ciência econômica; com inicial minúscula, sistema econômico de um país.

desenvolvimento exige deliberação social), com carga ideológica¹¹. Por fim, a terceira questão é a de que desenvolvimento pressupõe critério de comparação. Portanto, a ideia de desenvolvimento é pautada na existência de parâmetro a ser comparado, razão pela qual exige critério de avaliação. Desse modo, o desenvolvimento de um país é avaliado por meio de comparação com outros países, por exemplo.

O ponto de partida da análise compreende a observação das perspectivas dos teóricos do *desenvolvimento do capitalismo*¹², desde as teorias de *Economia Política clássica* — com a abordagem de Adam Smith, de David Ricardo e de Karl Marx — à abordagem realizada pelos *teóricos neoclássicos*, como Alfred Marshall e Léon Walras, que serviram de suporte teórico para a *Economia do Bem-Estar*, no bojo da qual são estabelecidos critérios para se avaliar o estado de coisas a partir do bem-estar mensurado pela utilidade. Nesse sentido, a avaliação do desenvolvimento tem como base a mensuração do bem-estar social a partir da medida utilitarista. Em segundo momento, analisa-se o quadro teórico emergente no início do século XX, especialmente com base na teoria de John Maynard Keynes. Nela, o autor foi de encontro às premissas da Economia Política clássica e neoclássica, que priorizavam a mínima intervenção estatal nas relações econômicas. Inclusive, pode-se considerar que, com a teoria de Keynes,¹³ modificou-se a forma de estudo do desenvolvimento, reconhecendo-se (e recuperando-se) o papel do Estado no desenvolvimento econômico da nação, principalmente como protagonista de políticas anticíclicas de intervenção na Economia.

Como decorrência do substrato teórico keynesiano, outra linha teórica que emergiu, na metade do Século XX, foi o quadro teórico da *Economia do Desenvolvimento*, cujo objetivo foi a construção de modelos teóricos para a superação do subdesenvolvimento, em geral, por meio da industrialização. Nessa linha teórica, encontra-se amplo espaço de discussão a partir da premissa de que o Estado deve desempenhar papel ativo na promoção do desenvolvimento econômico e social. Assim sendo, com base nesse substrato teórico, emerge o desenvolvimentismo como teoria e política na América Latina. Os teóricos clássicos da *Economia do Desenvolvimento* focalizaram as propostas teóricas nas estruturas regionais, nacionais e internacionais capazes de fomentar o desenvolvimento econômico com objetivos

¹¹ FOLLONI, André. A complexidade ideológica, jurídica e política do desenvolvimento sustentável e a necessidade de compreensão interdisciplinar do problema. *Revista Mestrado em Direito*, v. 41, p. 63-91, 2014. Disponível em: < <https://pt.scribd.com/document/251180346/Folloni-Andre-A-Complexidade-Ideologica-Juridica-e-Politica-Do-Desenvolvimento-Sustentavel-e-a-Necessidade>> Acesso em 20 fev. 2021.

¹² Desenvolvimento do capitalismo não faz referência ao surgimento do modelo econômico capitalista, mas do desenvolvimento voltado ao crescimento econômico no modelo capitalista.

¹³ PINHO, Diva Benevides. Aspectos da evolução da ciência econômica: do início do Século XXI às raízes do pensamento econômico. In: PINHO, Diva B.; VASCONCELLOS, Marco Antonio S.; TONETO JR, Rudinei (org.). *Manual de economia*: equipe de professores da USP. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p 67-108, p. 86.

de erradicação da pobreza, de alcance do pleno emprego e do desenvolvimento industrial e tecnológico.

Em terceiro momento, surgem as teorias que abordam o desenvolvimento a partir das várias dimensões implicadas no fenômeno, ou seja, as dimensões econômica, social, política, cultural e ambiental. Uma das principais teorias de desenvolvimento que surge entre as décadas de 1970-1980 é a de Amartya Sen. Fundada na reaproximação entre os aspectos éticos e a Economia, o autor não apenas questiona o fundamento ético da *Economia do Bem-Estar*, mas também as abordagens da *Economia do Desenvolvimento*, pois rejeita a redução da ideia de desenvolvimento como processo de industrialização ou progresso tecnológico¹⁴. Para Sen, a renda, a industrialização e o progresso tecnológico são meios que levam ao desenvolvimento, mas não se confundem com o seu fim porque centrados em bens e não em pessoas. Nessa perspectiva, os aspectos econômicos tornam-se instrumentos, recursos, do desenvolvimento humano, definido, assim, como processo de remoção de obstáculos às liberdades substanciais¹⁵. Para seu alcance, os fatores econômicos são importantes, mas insuficientes.

Paralelamente às concepções teóricas de desenvolvimento humano, emergem movimentos políticos internacionais de proteção e de promoção do desenvolvimento enquanto direito humano inalienável e do desenvolvimento sustentável. A respeito dessas perspectivas, é positivo se destacar que o que ambas têm em comum é a assunção de que o alcance do desenvolvimento implica outras dimensões, que não apenas a econômica, de modo que também envolvam políticas de desenvolvimento. Por essa razão, o substrato teórico que suporta esses elementos será denominado de teorias *multidimensionais do desenvolvimento*.

Com isso, esta investigação demonstra que no próprio campo da Economia Política o estudo do desenvolvimento passa do *desenvolvimento do capitalismo à multidimensionalidade do desenvolvimento*. A compreensão das premissas e características dessas teorias tem a pontual função de identificar, na Constituição, elementos de semelhança, que permitam a construção dos sentidos possíveis do desenvolvimento perseguido no Brasil. Não como fundamento do desenvolvimento previsto na Constituição, mas como elementos que podem ser identificados na interpretação construída.

Concluída essa primeira etapa, no segundo capítulo, o foco da abordagem é o desenvolvimento no Brasil com o intuito de se contextualizar como o desenvolvimento emergiu na sociedade brasileira, com base no contexto econômico, político e jurídico. Para tanto, tais

¹⁴ SEN, Amartya. **Development as freedom**. Oxford University Press: New York. 1999.

¹⁵ SEN, Amartya. **Development as freedom**. Oxford University Press: New York. 1999.

contextos foram contemplados da seguinte forma: o contexto econômico envolve considerações sobre o desenvolvimento da economia política brasileira, bem como a abordagem da principal teoria de desenvolvimento emergente — o nacional desenvolvimentismo. O contexto político exige a abordagem das discussões sobre desenvolvimento no período que abrange 1930 até o final da década de 1990 (momento de elaboração da Constituição de 1988), o que se faz a partir da análise dos planos de desenvolvimento publicados no período. Considerando-se que a ideia de desenvolvimento emerge na Economia e que ignorar esse aspecto prejudicaria o estudo do seu conceito e da sua natureza, entende-se como necessária à presente tese a análise, mesmo que sucinta, tanto da formação econômica do Brasil como das teorias econômicas que influenciaram, inclusive politicamente¹⁶, o período anterior à Constituição de 1988.

Por fim, o contexto jurídico é analisado com base nos marcos legais de desenvolvimento desde a Constituição de 1934 até a Constituição de 1988. Para a formação do contexto jurídico, além das Constituições, são considerados os planos de desenvolvimento aprovados. Feito isso, são cotejados os conceitos definidos no primeiro capítulo e, no segundo, com o texto final da Constituição de 1988. Como resultado, identifica-se conceito triplo e complementar de desenvolvimento. Nesse sentido, constata-se que as definições de desenvolvimento, no atual marco constitucional, implicam o reconhecimento da necessidade de garantia do desenvolvimento da economia nacional com relevante participação do Estado nesse processo (desenvolvimento nacional); da sustentabilidade como objetivo do desenvolvimento brasileiro (desenvolvimento sustentável) e das premissas do desenvolvimento humano como fundamento do Estado brasileiro, que deve garantir e promover as políticas necessárias para a expansão de liberdades fundamentais¹⁷, mediante a garantia e a promoção de seus direitos sociais, políticos, culturais e econômicos (desenvolvimento humano) e da realização dos objetivos fundamentais da República.

Compreendido o quadro conceitual do desenvolvimento na Constituição, no último capítulo propõem-se a relação entre o Direito e o desenvolvimento, especificamente para elaborar a classificação das normas de desenvolvimento e de suas respectivas consequências jurídicas. Para a concretização desses objetivos, três caminhos são identificados como necessários.

O primeiro evidencia que é preciso se compreender as funções do Direito no desenvolvimento. Em outras palavras, é preciso se delimitar os papéis que a ordem jurídica

¹⁶ BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. 5 ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004, p. 7.

¹⁷ Compreende-se dessa forma a partir do conceito de liberdade de Amartya Sen e da ONU.

cumpra na promoção do desenvolvimento. Assim sendo, foram identificados quatro papéis do Direito¹⁸. Essa classificação tem por base a categorização apresentada por Diogo Coutinho¹⁹. O primeiro desses papéis é o de atribuir força normativa aos objetivos de desenvolvimento no Brasil. Ou seja, é função do Direito estabelecer normativamente qual o desenvolvimento que se busca. O segundo deles decorre da função instrumental do Direito na promoção do desenvolvimento objetivo. Dessa função, extraem-se as regras, das quais surgem as obrigações legais — direitos e deveres subjetivos. O terceiro papel se refere à função do direito em auxiliar na formação dos arranjos institucionais necessários ao alcance do desenvolvimento objetivo. Por fim, o quarto deles é o de vocalizador de demandas, o que não se restringe ao acesso ao poder judiciário, mas se refere principalmente aos instrumentos jurídicos que garantem a transparência, a participação e o controle das deliberações sobre desenvolvimento realizadas pelo governo.

Tendo-se desenvolvido tal análise, o segundo passo diz respeito à construção, a partir de teoria da norma adotada, da interpretação dos enunciados normativos de desenvolvimento à luz da Constituição. Essa etapa é dividida em três momentos. No primeiro momento, expõe-se a teoria da norma adotada. Quanto a esse aspecto, é importante se salientar que se compreende norma jurídica como o resultado da interpretação dos textos normativos. Portanto, é ato de construção do intérprete a partir de alguns critérios. Para essa etapa adota-se a teoria dos princípios de Humberto Ávila²⁰, uma vez que oferece suporte adequado para a classificação adotada, notadamente por propor critérios que esclarecem as finalidades de cada espécie normativa de modo a fornecer parâmetros claros e objetivos para a sua aplicação. Em segundo momento, compreende-se a interpretação dada pela doutrina jurídica nacional e pelo Supremo Tribunal Federal às normas de desenvolvimento. Essa etapa tem por finalidade a compreensão das construções possíveis a partir das análises já realizadas. Por fim, em terceiro momento, propõe-se a classificação das normas de desenvolvimento. Reúne-se, portanto, os conceitos de desenvolvimento identificados na Constituição, a teoria da norma adotada e a compreensão atribuída pela doutrina e pela jurisprudência para se concluir, dessa forma, que as normas de desenvolvimento se caracterizam em cinco espécies: o sobreprincípio do desenvolvimento humano, o princípio do desenvolvimento nacional, as regras de desenvolvimento nacional, o princípio do desenvolvimento sustentável e as regras do

¹⁸ Direito enquanto ordenamento jurídico – instituição reguladora das relações sociais.

¹⁹ COUTINHO, Diogo, R. **Direito, desigualdade e desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013.

²⁰ ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

desenvolvimento sustentável. Cada uma delas produz efeitos jurídicos próprios e capazes de fornecer parâmetros de aplicação das normas de desenvolvimento no Brasil.

2 DESENVOLVIMENTO E ECONOMIA

2.1 DO DESENVOLVIMENTO DO CAPITALISMO À MULTIDIMENSIONALIDADE DO DESENVOLVIMENTO

Na concepção estabelecida a partir do século XVIII, desenvolvimento significava alcance de bem-estar, por meio do crescimento econômico.²¹ Inicialmente, a Economia Política se dedicava à causa e à natureza da riqueza das nações (com os fisiocratas e Adam Smith), tendo como finalidade a análise dos fatores que levavam ao crescimento da economia, elemento esse fundamental para alcance do bem-estar. Com base nessa concepção, os teóricos da Economia clássica dedicaram-se ao estudo do processo produtivo no sistema capitalista. Nessa perspectiva, a Economia Política dedicava-se à teorização sobre a divisão e o incremento técnico do trabalho, com vistas ao aumento do produto social e conseqüente crescimento econômico das nações (David Ricardo, Jean-Baptiste Say, John Stuart Mill)²². O desenvolvimento restringia-se, portanto, ao crescimento econômico ou, pode-se dizer, ao desenvolvimento do capitalismo.

Esta tese aborda o desenvolvimento a partir do século XVIII e considera o sistema capitalista como modelo econômico. Tal consideração decorre de três razões. Primeiro, porque é o sistema econômico brasileiro. Segundo, porque as teorias da ciência econômica abordadas têm como ponto de partida o modelo capitalista, considerando o suporte teórico anglo-saxão. Terceiro, porque a análise histórica, como aponta Immanuel Wallerstein, demonstra que o modelo econômico que supera as fronteiras dos Estados-nação, a partir do século XVI, é o capitalista, que assim permanece até os dias de hoje.²³

²¹ Data considerada como o início da Economia enquanto ciência. Ver: RIZZIERI, J. A. B. Introdução à Economia. In: **Manual de economia**: equipe de professores da USP. In: PINHO, Diva B. VASCONCELLOS, Marco Antonio S. TONETO JR, Rudinei. (Org). 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p 3-25, p. 7. Não há espaço para discussão sobre o tema nesta tese, mas nota-se que há posicionamento contrário a respeito, como o de Bresser-Pereira, para quem os estudos econômicos da época mercantilista é que delimitaram o início da Economia enquanto ciência. Nesse sentido, consulte: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A construção política do Brasil**: sociedade, economia e Estado desde a independência. São Paulo: Editora 34, 2016, p. 90.

²² BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O conceito histórico de desenvolvimento econômico. São Paulo: Editora FGV, 2008. (Texto para Discussão, n. 157, dez./2006, versão de 31. maio/2008). Acesso em: 16 maio 2020. “Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2008/08.18.ConceitoHist%C3%B3ricoDesenvolvimento.31.5.pdf>>. “O desenvolvimento econômico é o processo de sistemática acumulação de capital e de incorporação do progresso técnico ao trabalho e ao capital que leva ao aumento sustentado da produtividade ou da renda por habitante e, em conseqüência, dos salários e dos padrões de bem-estar de uma determinada sociedade.” p.1.

²³ WALLERSTEIN, Immanuel. **World-systems analysis**: an introduction. Londres: Duke, 2004, p. 24.

Quanto ao recorte temporal selecionado para o contexto da tese, é importante se destacar que não se ignora a existência de estudo relativo crescimento econômico anterior ao período do recorte feito, a exemplo da abordagem realizada por Veiga²⁴ sobre o desenvolvimento das sociedades antes da emergência da Revolução Industrial. Porém, considera-se que o recorte é suficiente para a finalidade ora proposta, cujo objetivo é abordar a mutação do conceito de desenvolvimento de modo que tal abordagem auxilie na interpretação das previsões sobre desenvolvimento na Constituição de 1988 (o que será feito no segundo capítulo). Trata-se, portanto, de etapa fundamental ao objetivo da tese que é o de identificar, a partir da Constituição de 1988, a natureza jurídica do desenvolvimento e as consequências jurídicas a ela implicadas.

A ciência econômica, doravante nominada como Economia²⁵, tem como objeto de estudo o comportamento humano. Ou seja, refere-se ao comportamento dos agentes no mercado²⁶ ou dos mercados como um todo, com o objetivo de conferir previsibilidade aos seus comportamentos, frente à escassez de recursos e à necessidade de distribuí-los de forma eficiente²⁷. Ela pode ser compreendida de forma mais precisa, como a proposta por Paul Samuelson e Willian Nordhaus, que a definem como “o estudo de como as sociedades usam recursos escassos para produzir bens e serviços e distribuí-los entre diferentes indivíduos.”²⁸

O estudo do comportamento se estabeleceu a partir de duas perspectivas. A Macroeconomia²⁹, que estuda o comportamento do mercado a partir das relações econômicas em âmbito nacional ou mesmo internacional, tais como o estudo das políticas cambiais, estruturais, fiscais etc. E a Microeconomia³⁰ que tem por objeto o estudo do comportamento do indivíduo e das estruturas econômicas (especialmente as empresas) no mercado, a partir da análise de consumo, preços, racionalidade da decisão etc. Nas duas abordagens o foco de estudo

²⁴ Nesse sentido, consulta as páginas 64 a 78 de VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

²⁵ Optou-se por referenciar Economia com a inicial maiúscula para denotar a ideia de ciência econômica e não da economia como sistema econômico, hipótese em que se utilizará a palavra com a inicial minúscula.

²⁶ RIZZIERI, J. A. B. Introdução à Economia. In: PINHO, Diva B.; VASCONCELLOS, Marco Antonio S.; TONETO JR, Rudinei (org). **Manual de economia**: equipe de professores da USP. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 3-25, p. 5.

²⁷ NUSDEO, Fábio. **Curso de economia**: introdução ao direito econômico. 5 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 28.

²⁸ SAMUELSON, Paul A. NORDAHAUS, Willian D. **Economics**. Estados Unidos: McGraw-Hill, 2009, p. 3 “Economics is the study of how societies use scarce resources to produce valuable goods and services and distribute them among different individuals.” (tradução livre)

²⁹ LUQUE, Carlos Antonio. Teoria macroeconômica: evolução e situação atual. In: PINHO, Diva B.; VASCONCELLOS, Marco Antonio S.; TONETO JR, Rudinei (org). **Manual de economia**: equipe de professores da USP. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 301-308, p. 302.

³⁰ VASCONCELLOS, Marco Antonio S. Introdução à Microeconomia. In: PINHO, Diva B.; VASCONCELLOS, Marco Antonio S.; TONETO JR, Rudinei (org). **Manual de economia**: equipe de professores da USP. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2017. P. 109-114, p. 110.

está nos diversos comportamentos no (e do) mercado com vistas à melhor administração e distribuição de recursos escassos – escassos em relação às necessidades e aos desejos ilimitados do ser humano. Para se entender melhor a relação entre necessidades e desejos ilimitados, é preciso que se compreenda, mesmo que de forma simplista, que um bem é útil se satisfaz necessidades e para estas não há limites, enquanto, para os bens, sim. Esse tema foi exaustivamente abordado pelos teóricos da Economia do Bem-estar (*Welfare Economics*), que atribuíram à utilidade significado próprio.³¹

Por sua vez, as teorias econômicas dividem-se em positivas e normativas³². As primeiras têm por objetivo descrever os comportamentos e o que é observado dentro do recorte de estudo da Economia, com a pretensão de conferir a previsibilidade dos comportamentos e consequências a partir do que foi analisado (Economia preditiva). Já as teorias normativas têm por objetivo propor modelos de como a economia deve ser, ou seja, constituem-se em propostas normativas para a realidade, seja do ponto de vista macroeconômico, seja do ponto de vista microeconômico³³.

O sistema econômico de pano de fundo é o capitalismo, que não se confunde com o mercado, mas além de abrangê-lo como elemento que o fundamenta, é composto, também, e de uma “superestrutura” institucional.³⁴ O capitalismo, basicamente, pauta-se em três premissas: “a lógica do interesse para os indivíduos, do lucro para as empresas e da competição para os Estados-nação”.³⁵ Nesse contexto, inserem-se o estudo do desenvolvimento e os teóricos do desenvolvimento econômico.

O conceito de desenvolvimento a ser trabalhado neste capítulo não se restringe à dimensão econômica. Refuta-se a ideia de que o desenvolvimento se restringe à análise do seu viés econômico. Logo, admite-se que o estudo do desenvolvimento exige abordagem a partir de outros vieses – a multidimensionalidade do desenvolvimento. Ressalta-se que não se trata

³¹ RIZZIERI, J. A. B. Introdução à Economia. In: PINHO, Diva B.; VASCONCELLOS, Marco Antonio S.; TONETO JR, Rudinei (org). **Manual de economia**: equipe de professores da USP. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 3-25, p. 10. WALRAS, León. **Compêndio dos elementos de economia política pura**. Trad. de João Guilherme Vargas Netto. São Paulo: Editora Nova Cultural Ltda, 1996, p. 31.

³² RIZZIERI, J. A. B. Introdução à Economia. In: PINHO, Diva B.; VASCONCELLOS, Marco Antonio S.; TONETO JR, Rudinei (org). **Manual de economia**: equipe de professores da USP. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p.3-25, p. 5.

³³ RUSSO, Antonio. **Political economy del capitalismo**: progresso tecnológico, potere politico e mutamento sociale. Milão: McGraw-Hill Education, 2019. FIORI, José Luís. **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. 4. Ed. Petrópolis: Vozes, 2012. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Em busca do desenvolvimento perdido**: um projeto novo-desenvolvimentista para o Brasil. São Paulo: Editora FGV, 2018. SAMUELSON, Paul A. NORDAHAUS, Willian D. **Economics**. Estados Unidos: McGraw-Hill, 2009, p. 368.

³⁴ RUSSO, Antonio. **Political economy del capitalismo**: progresso tecnológico, potere politico e mutamento sociale. Milão McGraw-Hill Education, 2019, p. 14.

³⁵ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Em busca do desenvolvimento perdido**: um projeto novo-desenvolvimentista para o Brasil. São Paulo: FGV Editora, 2018, p. 7.

de proposição inovadora, pois reflete discussão teórica e política existente desde o fim da Segunda Guerra Mundial³⁶. Contudo, é fundamental para a abordagem pretendida no trabalho, cujo objetivo é identificar, a partir da Constituição de 1988, a natureza jurídica do desenvolvimento e suas consequências jurídicas. Para tanto, um dos pressupostos é identificar qual o conceito de desenvolvimento previsto na Constituição, o que será abordado no segundo capítulo.

No entanto, ainda que se refute a proposição de que o desenvolvimento se restringe ao viés econômico, é importante reconhecer que é dimensão necessária, tornando-se fundamental a abordagem de como a Economia o trata (e o tratou) e por duas razões relevantes. A primeira decorre do fato de que o surgimento da discussão sobre desenvolvimento, considerando o sistema capitalista e o recorte deste trabalho, surge na Economia Política. Por sua vez, a segunda decorre da constatação de que a ampliação do conceito de desenvolvimento é observada endogenamente dentro da Economia Política. Como exemplo, podem ser mencionados os teóricos que defendem a reaproximação da Ética à Economia, como Amartya Sen, ou os teóricos do desenvolvimento sustentável ou ecodesenvolvimento, como Ignacy Sachs, que procuram a combinação de algumas dimensões (social, econômica, ambiental) no conceito de desenvolvimento, dentre outros que serão abordados neste primeiro capítulo. Se, no início, o problema a ser respondido era como se alcança o crescimento econômico, hodiernamente as respostas buscadas são o que é desenvolvimento e como promovê-lo.

Esclarecidas essas premissas, o primeiro ponto de abordagem, antes das teorias em específico, é o da emergência do capitalismo. Destaca-se, então, que o recorte do objeto de estudo deste capítulo, quanto ao conceito de desenvolvimento econômico, restringe-se à construção elaborada pelos teóricos anglo-saxões, em decorrência da influência dessas teorias na abordagem teórica do desenvolvimento brasileiro. O critério de eleição das teorias partiu do que a doutrina especializada reconhece como as principais influências teóricas³⁷.

³⁶ Ou mesmo do início do século, quando Schumpeter publicou a Teoria do Desenvolvimento Econômico e diferenciava o crescimento do desenvolvimento. Ver: SCHUMPETER, Joseph Alois. **Teoria do desenvolvimento econômico**: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico. Trad. de Maria Sílvia Possas. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

³⁷ A exemplo das obras: RUSSO, Antonio. **Political economy del capitalismo**: progresso tecnológico, potere politico e mutamento sociale. Milão: McGraw-Hill Education, 2019. CARDOSO, Fernanda. **Nove clássicos do desenvolvimento econômico**. 1 ed. Jundiaí: Paco, 2018. RISTER, Carla. **Direito ao desenvolvimento**: antecedentes, significados e consequências. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2009. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Em busca do desenvolvimento perdido**: um projeto novo-desenvolvimentista para o Brasil. São Paulo: Editora FGV, 2018. AMARO, Rogério Roque. Desenvolvimento — um conceito ultrapassado ou em renovação? Da teoria à prática e da prática à teoria. **Cadernos de Estudos Africanos** [Online], 4 | 2003, posto online no dia 25 julho 2014, consultado o 01 maio 2019. MARINS, James. **A era do impacto**: o movimento transformador massivo da liberdade, das novas economias, dos empreendedores sociais e da consciência da

Observa-se que a expansão do modelo capitalista, desde o surgimento das sesmarias medievais portuguesas³⁸, perpassando o auge da Revolução Industrial e até os dias atuais, sua história divide-se em três modelos. O primeiro deles é o do capitalismo mercantilista, que, segundo Bresser Pereira³⁹, poderia ser denominado desenvolvimentista, ainda que o novo-desenvolvimentismo, defendido pelo economista, apresente características distintas⁴⁰. O segundo modelo é o do capitalismo liberal, no bojo do qual se desenvolveram as teorias liberais econômicas que dominaram o século XIX e início do século XX (as quais, em boa medida, foram retomadas no final do século XX). E o terceiro deles é o do capitalismo marxista, basicamente calcado na crítica teórica de Karl Marx ao modelo capitalista e em sua previsão de cataclismo do sistema.

A diferença principal entre as duas primeiras teorias se estabelecia pelo o grau de intervenção do Estado na economia.⁴¹ No mercantilismo, o Estado serve ao crescimento econômico e à expansão do capitalismo, majoritariamente pela intervenção protecionista na economia nacional, com fomento à exportação de produtos e com vistas ao acúmulo de metais preciosos. No liberalismo econômico o Estado é mínimo e serve à garantia de que o mercado possa se desenvolver de forma livre (sem a intervenção protecionista), condição para o equilíbrio e crescimento econômico. A partir do início do século XX, a primeira vertente (mercantilismo) transformou-se no desenvolvimentismo⁴², com outros objetivos, mas com a mesma premissa de valorização do Estado como instituição fundamental à promoção do desenvolvimento.

Em todas essas três vertentes do capitalismo o desenvolvimento está intrinsecamente conectado com a Economia Política, definida como o campo que tem por objeto

humanidade. Curitiba: Voo, 2019. FIORI, José Luís. **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. 4. Ed. Petrópolis: Vozes, 2012. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; OREIRO, José Luis. MARCONI, Nelson. **Macroeconomia desenvolvimentista**: teoria política econômica do novo desenvolvimentismo. Rio de Janeiro: Campus, 2016. GALBRAITH, John Kenneth. **Storia dell'economia**. Trad. Fausto Ghiaia. Milão: BUR, 2019. SANTOS, Raul Cristovão dos. De Smith a Marx: a economia política e a marxista. In: **Manual de economia**: equipe de professores da USP. PINHO, Diva B. VASCONCELLOS, Marco Antonio S. TONETO JR, Rudinei. (Org). 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 31. VEIGA, José Eli. **Desenvolvimento sustentável**: o desafio do século XXI. Rio de Janeiro: Garamond, 2010. RAWORTH, Kate. **Economia donut**: uma alternativa ao crescimento a qualquer custo. Trad. George Schlesinger. Rio de Janeiro: Zahar, 2019.

³⁸ RAU, Virgínia. **Sesmarias medievais portuguesas**. Portugal: Presença, 1945.

³⁹ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Em busca do desenvolvimento perdido**: um projeto novo-desenvolvimentista para o Brasil. São Paulo: Editora FGV, 2018, p. 15 e ss.

⁴⁰ A proposta de Bresser-Pereira será exposta no próximo capítulo.

⁴¹ FIORI, José Luís. **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. 4. Ed. Petrópolis: Vozes, 2012.

⁴² BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Em busca do desenvolvimento perdido**: um projeto novo-desenvolvimentista para o Brasil. São Paulo: Editora FGV, 2018.

de estudo a “produção, distribuição e consumo da riqueza”⁴³, ou, como a conceitua Coutinho, ao afirmar que: “A economia política, em poucas palavras, diz respeito à organização da produção, dos mercados, do crédito e das finanças, do Estado e de suas instituições e da distribuição do excedente econômico.”⁴⁴

Partindo-se da concepção de que a questão do desenvolvimento é objeto originário da Economia Política e de que há três abordagens clássicas da Economia Política, dentro do capitalismo, torna-se mais claro o entendimento do processo de construção das teorias sobre desenvolvimento, sobretudo as que resultam no conceito recentemente em discussão.

Em razão disso, optou-se por segregar metodologicamente o estudo da relação entre Desenvolvimento e Economia em três grandes grupos. O primeiro é o grupo de *desenvolvimento do capitalismo*⁴⁵, representado pelos economistas que tratavam do desenvolvimento da produção de bens e da distribuição do produto social, o que resultaria no crescimento econômico e, como consequência, no alcance do bem-estar. Essas teorias buscavam responder a seguinte questão: *como as nações alcançam o crescimento econômico?* Nesse grupo inserem-se os economistas clássicos, entre eles, Adam Smith, David Ricardo, John Stuart Mill, que são economistas do Século XIX e representantes do liberalismo econômico, que foram seguidos pelos neoclássicos até o início do Século XX, esses últimos, marcos teóricos da Economia do Bem-Estar.

Liberalismo econômico é compreendido como a teoria que defende o desenvolvimento do mercado nacional e internacional sem a interferência artificial e protecionista dos Estados-nação. Quanto a esta, deve-se pontuar que não necessariamente a não interferência do Estado, mas a interferência capaz de permitir a livre concorrência. Segundo Bresser-Pereira, “para o liberalismo econômico, cabe ao Estado exclusivamente garantir o direito de propriedade e os contratos, e manter suas contas fiscais equilibradas”⁴⁶.

⁴³ SANTOS, Raul Cristovão dos. De Smith a Marx: a economia política e a marxista. In: PINHO, Diva B. VASCONCELLOS, Marco Antonio S. TONETO JR, Rudinei (org). **Manual de economia**: equipe de professores da USP. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, pp. 26-66, p. 42.

⁴⁴ COUTINHO, Diogo Rosenthal. O direito econômico e a construção institucional do desenvolvimento democrático. **Revista estudos institucionais**. v. 2, 2016, p. 214-262, p. 225. Disponível em: <<https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/36>>. Acesso em: 10 jan. 2021.

⁴⁵ Ao se nominar esses teóricos como teóricos do desenvolvimento do capitalismo, o objetivo é demonstrar que nesse período o alcance da ideia de desenvolvimento tinha como caminho estava restrita à expansão do modelo capitalista e do crescimento econômico. Não quer significar, portanto, que neste tópico será abordado o surgimento do capitalismo enquanto modelo econômico.

⁴⁶ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A construção política do Brasil**: sociedade, economia e Estado desde a independência. São Paulo: Editora 34, 2016, p.91.

A razão subjacente ao liberalismo econômico tinha como premissa a ideia de que cada indivíduo deveria ser livre para buscar seu próprio interesse.⁴⁷ Por essa razão, os teóricos clássicos e neoclássicos ficaram conhecidos como teóricos do auto interesse ou do interesse egoísta dos agentes econômicos⁴⁸.

A posição neoclássica foi substrato teórico da Economia do Bem-Estar, razão pela qual se justifica incluir, no grupo do *desenvolvimento do capitalismo*, as premissas dessa teoria. Ainda hoje esse quadro teórico pauta muitas das concepções sobre bem-estar e desenvolvimento. Por exemplo, é esse quadro teórico que embasa a utilização do PIB como índice capaz de avaliar o desenvolvimento das nações.⁴⁹ A ética da Economia do Bem-Estar é utilitarista. A avaliação dos diversos estados de coisas na Economia, dentre eles, o desenvolvimento da nação, pauta-se em base de informação unidimensional, o bem-estar, que é medido pela utilidade⁵⁰.

O segundo grupo é dos *economistas do desenvolvimento*, representado pelos teóricos que retomam as discussões, em âmbito macroeconômico, sobre a intervenção do Estado na Economia e enxergam como danosas as consequências sociais das teorias econômicas dos liberais clássicos e neoclássicos. Esses teóricos pretendem responder duas questões: por qual razão algumas nações são subdesenvolvidas e o que devem fazer para superar o subdesenvolvimento.

Se, para os teóricos clássicos e neoclássicos, o não desenvolvimento era algo natural, uma etapa a ser superada para alcance do crescimento econômico e resultado do equilíbrio de mercado, para a Economia do Desenvolvimento, o subdesenvolvimento é sinônimo de atraso e valorado como algo que deve ser superado, sendo insuficientes, para tanto, os mecanismos de livre mercado. Entre os teóricos da América Latina, essas teorias passam a ser conhecidas como teorias desenvolvimentistas.⁵¹

⁴⁷ RUSSO, Antonio. **Political economy del capitalismo**: progresso tecnológico, potere político e mutamento sociale. Milão: McGraw-Hill Education, 2019, p. 29.

⁴⁸ LUQUE, Carlos Antonio. Teoria macroeconômica: evolução e situação atual. In: PINHO, Diva B.; VASCONCELLOS, Marco Antonio S.; TONETO JR, Rudinei (org). **Manual de economia**: equipe de professores da USP. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

⁴⁹ FOLLONI, André. Liberdade como capacidade em Amartya Sen desde sua crítica ao utilitarismo. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 20, n. 80, p. 103-124, abr./jun. 2020. DOI: 10.21056/aec.v20i80.1329. Disponível em: <<http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1329>> Acesso em 20 fev. 2020.

⁵⁰ FOLLONI, André. Liberdade como capacidade em Amartya Sen desde sua crítica ao utilitarismo. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 20, n. 80, p. 103-124, abr./jun. 2020. DOI: 10.21056/aec.v20i80.1329. Disponível em: <<http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1329>> Acesso em 20 fev. 2020.

⁵¹ FONSECA, P. C. D. **Desenvolvimentismo**: a construção do conceito. Brasília: IPEA, 2015, p. 23.

Por derradeiro, há o grupo dos teóricos que consideram a *multidimensionalidade do desenvolvimento*. São os teóricos do desenvolvimento humano, do desenvolvimento sustentável, do desenvolvimento social e do desenvolvimento local. Para esse grupo, as razões estritamente econômicas (como a distribuição do produto social, o crescimento econômico, os problemas estruturais do subdesenvolvimento, o equilíbrio) são insuficientes para uma abordagem adequada do desenvolvimento. A partir dessa percepção, propõem, cada qual à sua maneira, a abordagem do desenvolvimento de forma sistêmica, de modo a considerarem o fenômeno em sua complexidade, o que implica o reconhecimento das suas várias dimensões; não apenas a econômica.

Para esse grupo teórico, é difícil reduzir tal abordagem a uma ou duas questões, justamente por superarem a redução do objeto de estudo. Entretanto, é importante se mencionar que, entre as principais questões contempladas pelos teóricos da multidimensionalidade do desenvolvimento, está a necessidade de definirem o que é desenvolvimento e como superar as condições de subdesenvolvimento nas nações (considerando o conceito de desenvolvimento).

Com relação à divisão entre os quadros teóricos, é relevante se destacar que ela é metodológica e que os apontamentos feitos às teorias abordadas quanto ao conceito de desenvolvimento não indicam sentido evolutivo, linear e substitutivo dos conceitos.

Isso porque, em primeiro lugar, o estudo multidimensional do desenvolvimento não substitui o estudo do desenvolvimento econômico, por exemplo, de modo que um não suprime o outro, mas adiciona, complementa, insere. Mesmo a crítica feita por Amartya Sen⁵² dirige-se à redução imprópria da base de análise proposta, mas não de eliminação do bem-estar como informação importante para o desenvolvimento. Em sua perspectiva, Amartya Sen permanece considerando o PIB uma das medidas de avaliação do desenvolvimento. Entretanto, considera que a utilização apenas desse índice insuficiente⁵³. A esse respeito, como esclarece Veiga, esse é estudo em rede – de desenvolvimento e co-desenvolvimento.⁵⁴ O modelo econômico no qual emerge a ideia de desenvolvimento pela abordagem multidimensional continua sendo o modelo

⁵² SEN, Amartya. *On ethics and Economics*. Oxford: Blackwell Publishing, 1999. SEN, Amartya. *Development as capability expansion*: In: FUKUDA-PARR. **Reading in human development**. New Delhi: New York. Oxford University Press: 2003. FOLLONI, André. Liberdade como capacidade em Amartya Sen desde sua crítica ao utilitarismo. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 20, n. 80, p. 103-124, abr./jun. 2020. DOI: 10.21056/aec.v20i80.1329. Disponível em: <<http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1329>> Acesso em 20 fev. 2020.

⁵³ Menciona-se que a renda é uma das dimensões consideradas no Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, que teve considerável colaboração de Amartya Sen na sua elaboração. Nesse sentido, consulte o primeiro relatório do PNUD: UNDP. **Human Development Report**. 1990. Disponível em: <<http://www.hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1990>> acesso em 19 jul 2020, p. iii.

⁵⁴ VEIGA, José Eli. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

capitalista. Não como necessário, mas como fato histórico. Além desse aspecto, a dimensão econômica ainda é fundamental ao desenvolvimento.

Em segundo lugar, porque as ideias de multidimensionalidade do desenvolvimento emergem no campo da Economia, mas também envolvem estudos interdisciplinares, como se observa nos campos da Política, da Sociologia, da Ecologia, do Direito, entre outros. Essa mudança não ocorre apenas no campo teórico – com o reconhecimento de que apenas o crescimento econômico não foi capaz de promover o esperado pleno emprego e a distribuição de riqueza capazes de promover o bem-estar coletivo – mas também (e principalmente) no campo político internacional, notadamente a partir de dois movimentos.

O primeiro deles se dá por meio das ações e dos instrumentos implementados pela Organização das Nações Unidas (ONU) e pelos compromissos com os Programas de Desenvolvimento Humano (PNUD) e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). O segundo realiza-se por meio dos movimentos de sustentabilidade ambiental e de proteção do meio ambiente, desde o Relatório de Brundtland – Nosso Futuro Comum, publicado em 1987. O relatório reflete o momento em que se considera iniciada as discussões em âmbito internacional sobre a necessidade de preservação dos recursos escassos para as futuras gerações⁵⁵.

Portanto, pretender a linearidade implicaria manter-se apenas na dimensão econômica. Em outras palavras, significa considerar a evolução substitutiva e linear dos conceitos de desenvolvimento, a partir da dimensão econômica. Contudo, considera-se que o estudo sobre o desenvolvimento exige a interdisciplinaridade como condição de estudo do objeto, que, para ser compreendido adequadamente, atrai a consideração das diversas dimensões implicadas no fenômeno⁵⁶.

⁵⁵ Antes disso, algumas discussões já se estabeleciam, como ocorreu na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo, ocorrida em 1972. Dessa conferência, surgiu a Declaração de Estocolmo sobre o ambiente humano. Nesse sentido, consulte a Biblioteca Virtual de Direitos Humanos da USP: Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>> Acesso em 20 fev. 2020

⁵⁶ FOLLONI, André. A complexidade ideológica, jurídica e política do desenvolvimento sustentável e a necessidade de compreensão interdisciplinar do problema. **Revista Mestrado em Direito** (Unifio, impresso), v. 41, p. 63-91, 2014. Disponível em: < <https://pt.scribd.com/document/251180346/Folloni-Andre-A-Complexidade-Ideologica-Juridica-e-Politica-Do-Desenvolvimento-Sustentavel-e-a-Necessidade>> Acesso em 20 fev. 2021. MOREIRA, Sandrina Berthault. CRESPO, Nuno. Economia do Desenvolvimento: das abordagens tradicionais aos novos conceitos de desenvolvimento. **Revista de Economia**. Curitiba: Editora UFPR, v. 38, n. 2 (ano 36), p. 25-50, maio/ago. 2012. Disponível em: < <https://revistas.ufpr.br/economia/article/view/29899>> Acesso em 26 maio 2020. AMARO, Rogério Roque. Desenvolvimento: um conceito ultrapassado ou em renovação? Da teoria à prática e da prática à teoria. **Cadernos de estudos africanos**, n. 4, 2003, posto on-line no dia 25 julho 2014 , p. 35-70p. 35-70. Disponível em: <<https://revistas.rcaap.pt/cea/article/view/8659>> . Acesso em: 1 maio 2020.

A escolha do adjetivo “multidimensional” para qualificar a abordagem do desenvolvimento é deliberada, mantendo-se, assim, a coerência com a premissa de que o desenvolvimento deve estar centrado no ser humano, e que para o seu alcance não basta o crescimento econômico. Desse modo, considera-se, nesta tese, que as abordagens mais recentes sobre a temática são multidimensionais, ou seja, abarcam várias dimensões que implicam o fenômeno.

O termo “dimensão”, no sentido ora empregado, diz respeito ao “aspecto significativo” do fenômeno. Logo, se o alcance do desenvolvimento exige mais do que apenas o aspecto econômico (dimensão econômica) ele é dotado de multidimensionalidade e, por essa razão, exige a análise que considere a pluralidade de dimensões.⁵⁷

Reconhece-se esse direcionamento, por exemplo, no que os teóricos da sustentabilidade⁵⁸ fazem ao admitir a necessidade de que, além do aspecto econômico, sejam abordadas as questões ambientais e sociais e, em cada um desses aspectos, outras dimensões a eles relacionados. Assim é que os próprios teóricos denominam esses aspectos como “dimensões” do desenvolvimento.⁵⁹ Da mesma forma se observa a abordagem dos teóricos do desenvolvimento humano, ao considerarem as diversas dimensões da vida como informações relevantes para o alcance do desenvolvimento, como, por exemplo, o acesso à educação e às boas condições de saúde.

2.2 DESENVOLVIMENTO DO CAPITALISMO

As teorias econômicas emergentes no final do século XVIII e no início do século XIX formaram, por aproximadamente um século, o substrato teórico do liberalismo

⁵⁷ À exemplo da forma como Sabina Alkire aborda desenvolvimento humano no trabalho, ainda que, da forma tratada por ela, o objetivo não seja pontuar as várias dimensões a serem consideradas no desenvolvimento, mas as várias dimensões. Ver: ALKIRE, Sabina. Development “A Misconceived Theory Can Kill”. In: MORRIS, Christopher (Editor). **Contemporary philosophy in focus**. New York: Cambridge University Press, p. 191-219, 2010.

⁵⁸ VEIGA, José Eli. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010. SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento: incluyente, sustentado, sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

⁵⁹ Nesse sentido, José Eli da Veiga trata nos livros *Desenvolvimento Sustentável e Para entender o desenvolvimento sustentável*. Da mesma forma, Sachs salienta a multidimensionalidade do desenvolvimento no livro *Desenvolvimento: incluyente, sustentado, sustentável*. É assim que Sabina Alkire menciona sobre a teoria do desenvolvimento humano, ao salientar que os teóricos mais recentes do desenvolvimento fazem questão de compreender as dimensões do desenvolvimento. ALKIRE, Sabina. Development “A Misconceived Theory Can Kill”. In: MORRIS, Christopher (ed.). **Contemporary philosophy in focus**. New York: Cambridge University Press, 2010, p. 191-219. VEIGA, José Eli. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010. SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento: incluyente, sustentado, sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

econômico⁶⁰. A defesa do livre mercado e da intervenção mínima do Estado na economia tiveram, naquelas teorias, forte apoio, tanto teórico, quanto ideológico. Neste tópico serão abordadas, separadamente, as perspectivas teóricas dos teóricos clássicos, dos teóricos neoclássicos e, por derradeiro, dos teóricos da Economia do Bem-Estar.

2.2.1 Os teóricos clássicos

A teoria econômica mais difundida – a de Adam Smith⁶¹ – tendo-se em vista a maneira pela qual foi interpretada, principalmente pelos neoclássicos⁶² – reduziu a Economia Política à análise dos fatores de produção e de distribuição de bens e serviços, com base na ideia de livre mercado e do auto interesse do agente econômico⁶³.

Adam Smith passa, então, a ser conhecido como o pai da ciência econômica⁶⁴. Juntamente com David Ricardo, e influenciado pelo “princípio da população”⁶⁵ de Malthus, elaborou sua teoria econômica baseada na realidade britânica. Propôs identificar a causa da riqueza das nações, com base em método científico, por meio do qual os fenômenos econômicos eram analisados como fenômenos naturais, que, por sua vez, seriam governados “por leis objetivas e inteligíveis através de um sistema coordenado de relações causais.”⁶⁶

Quanto a esse ponto, Raul Santos faz importante correlação ao reconhecer que, na época de Smith e dos fisiocratas⁶⁷, o conhecimento científico dividia-se em campos de estudo

⁶⁰ NUSDEO, Fábio. **Curso de economia**: introdução ao direito econômico. 5 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 124. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A construção política do Brasil**: sociedade, economia e Estado desde a independência. São Paulo: Editora 34, 2016, p. 90

⁶¹ Trata-se aqui da obra *A Riqueza das Nações: investigação sobre sua natureza e suas causas*.

⁶² SANTOS, Raul Cristovão dos. De Smith a Marx: a economia política e a marxista. In: **Manual de economia**: equipe de professores da USP. PINHO, Diva B. VASCONCELLOS, Marco Antonio S. TONETO JR, Rudinei. (Org). 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 26.

⁶³ SANTOS, Raul Cristovão dos. De Smith a Marx: a economia política e a marxista. In: **Manual de economia**: equipe de professores da USP. PINHO, Diva B. VASCONCELLOS, Marco Antonio S. TONETO JR, Rudinei. (Org). 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 26. NUSDEO, Fábio. **Curso de economia**: introdução ao direito econômico. 5 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 92.

⁶⁴ SANTOS, Raul Cristovão dos. De Smith a Marx: a economia política e a marxista. In: **Manual de economia**: equipe de professores da USP. PINHO, Diva B. VASCONCELLOS, Marco Antonio S. TONETO JR, Rudinei. (Org). 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 26. NUSDEO, Fábio. **Curso de economia**: introdução ao direito econômico. 5 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 126. FRITSCH, Winston. Apresentação. In: Adam Smith. **A riqueza das nações**: investigação sobre sua natureza e suas causas, v. I, São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996, p. 15.

⁶⁵ FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2009, p. 32 e 33.v

⁶⁶ FRITSCH, Winston. Apresentação. In: SMITH, Adam. **A riqueza das nações**: investigação sobre sua natureza e suas causas, v. I, São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996, p. 15.

⁶⁷ Os fisiocratas eram pensadores da escola francesa (escola fisiocrata) e tinham François Quesnay como o principal teórico. Defendiam, em contraposição à política mercantilista, que a riqueza decorre da produção de bens e serviços e não do acúmulo de metais ou da balança comercial positiva. SANTOS, Raul Cristovão dos. De Smith a Marx: a economia política e a marxista. In: PINHO, Diva B.; VASCONCELLOS, Marco Antonio S.;

da Filosofia Natural – que se tornaria o campo das Ciências Exatas – e da Filosofia Moral, que, por sua vez, seria o início do campo das Ciências Humanas. A teoria de Smith, dotada de critérios considerados científicos, propunha a utilização dos métodos das ciências exatas para a análise dos objetos de estudo.⁶⁸

Smith (e todos os economistas políticos clássicos) voltava-se contra o mercantilismo⁶⁹ dominante do período. A esse respeito, faz-se necessário destacar que o capitalismo mercantil compreende a teoria econômica do período de 1500 a 1750, que defendia o acúmulo de metais preciosos como o caminho para o crescimento (metalismo)⁷⁰. Nesse período, com o desenvolvimento da burguesia comercial e o surgimento do Estado-nação como representante do comércio internacional, o mercantilismo se estabelece pela forte intervenção do Estado na economia, por meio de política econômica altamente protecionista do Estado-nação. O protecionismo desse período define-se pela intervenção do Estado nas relações econômicas, com vistas a proteger (a nação) da concorrência internacional, estimulando a produção nacional e a exportação e desestimulando a importação de produtos de outras nações⁷¹.

Trata-se, em boa medida, do oposto da ideia de que o mercado regula, pelos seus próprios mecanismos, as relações econômicas. No mercantilismo a riqueza de determinada nação é medida pelo acúmulo de metais preciosos e pela balança comercial positiva, baseada, precisamente na exportação de manufatura. Contudo, as políticas dos Estados-nações impediam a expansão livre (natural) das transações comerciais, o que, para Smith, significaria entrave ao crescimento econômico e ao alcance de bem-estar.

TONETO JR, Rudinei (org). **Manual de economia**: equipe de professores da USP. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 26-66, p. 28.

⁶⁸ SANTOS, Raul Cristovão dos. De Smith a Marx: a economia política e a marxista. In: SANTOS, Raul Cristovão dos. De Smith a Marx: a economia política e a marxista. In: PINHO, Diva B.; VASCONCELLOS, Marco Antonio S.; TONETO JR, Rudinei (org). **Manual de economia**: equipe de professores da USP. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 26-66, p. 35. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Em busca do desenvolvimento perdido**: um projeto novo-desenvolvimentista para o Brasil. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018, p. 36.

⁶⁹ FRITSCH, Winston. Apresentação. In: SMITH, Adam. **A riqueza das nações**: investigação sobre sua natureza e suas causas, v. I, São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996, p. 15 e 16.

⁷⁰ SANTOS, Raul Cristovão dos. De Smith a Marx: a economia política e a marxista. In: SANTOS, Raul Cristovão dos. De Smith a Marx: a economia política e a marxista. In: PINHO, Diva B.; VASCONCELLOS, Marco Antonio S.; TONETO JR, Rudinei (org). **Manual de economia**: equipe de professores da USP. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 26-66, p. 46 a 48.

⁷¹ NUSDEO, Fábio. **Curso de economia**: introdução ao direito econômico. 5 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 92. SANTOS, Raul Cristovão dos. De Smith a Marx: a economia política e a marxista. In: PINHO, Diva B.; VASCONCELLOS, Marco Antonio S.; TONETO JR, Rudinei (org). **Manual de economia**: equipe de professores da USP. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 26-66, p. 28.

Fábio Nusdeo situa o movimento liberal observado no final do século XVIII, momento de transição da “Era moderna para a Contemporânea”⁷². Nesse período a liberdade e a racionalidade representavam os valores consagrados, principalmente para limitação dos poderes que a monarquia absolutista exercia, garantia a autonomia do indivíduo e a limitação do poder do Estado. Processo de transição esse que se desenvolveu, primeiramente, com a Revolução Gloriosa (1688), na Inglaterra e, quase um século depois, com a independência norte-americana e com a Revolução Francesa.

Esse ideal político encontrou similitude na teoria liberal econômica⁷³ de Adam Smith, publicada em 1776, que lançou “os fundamentos da ciência econômica, para torná-la inteiramente independente de outras ordens de conhecimento, como o filosófico e o teleológico”⁷⁴. Segundo Nusdeo, Smith teve o grande mérito de conectar o liberalismo político ao liberalismo econômico, consagrando, assim, a ideia de que o liberalismo econômico promove o liberalismo político (afinal, limita a intervenção do Estado⁷⁵). Em outras palavras, a autonomia de mercado representa a liberdade buscada politicamente.⁷⁶

Contudo, é preciso se destacar que as teorias dos fisiocratas, principalmente de François Quesnay, e de Adam Smith eram consideradas obras pertencentes ao campo político, principalmente, pelo fato de que a Economia não se dissociava da Política (Economia Política) e servia como quadro teórico a orientar a “boa administração do Estado”. Esses teóricos estavam inseridos no campo do chamado “*Political Oeconomy*”.⁷⁷

A base teórica dos fisiocratas se estabelece na relação entre natureza e o trabalho, à medida que o trabalho humano transforma os recursos naturais em objetos úteis, que, produzidos em larga escala, possuem não apenas valor de uso (úteis), mas também alcançam valor de troca⁷⁸. Essa distinção é bastante conhecida pela explicação dada por Adam Smith

⁷² NUSDEO, Fábio. **Curso de economia**: introdução ao direito econômico. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 126.

⁷³ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A construção política do Brasil**: sociedade, economia e Estado desde a independência. São Paulo: Editora 34, 2016, p. 90

⁷⁴ NUSDEO, Fábio. **Curso de economia**: introdução ao direito econômico. 5 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 126.

⁷⁵ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A construção política do Brasil**: sociedade, economia e Estado desde a independência. São Paulo: Editora 34, 2016, p. 91.

⁷⁶ NUSDEO, Fábio. **Curso de economia**: introdução ao direito econômico. 5 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 127.

⁷⁷ SANTOS, Raul Cristovão dos. De Smith a Marx: a economia política e a marxista. In: PINHO, Diva B.; VASCONCELLOS, Marco Antonio S.; TONETO JR, Rudinei (org). **Manual de economia**: equipe de professores da USP. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 26-66, p. 28.

⁷⁸ QUESNAY, François. **François Quesnay**: economia. KUNTZ, Rolf (Org.). Tradução: Mary M. de C Nevez et al. São Paulo: Ática, 1984, p. 106. SANTOS, Raul Cristovão dos. De Smith a Marx: a economia política e a marxista. In: PINHO, Diva B.; VASCONCELLOS, Marco Antonio S.; TONETO JR, Rudinei (org). **Manual de economia**: equipe de professores da USP. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 31.

sobre a diferença entre o valor de uso, a utilidade de determinado objeto, e o valor pelo qual ele é trocado. Um clássico exemplo dessa diferenciação é o da água e do diamante. Enquanto o primeiro apresenta grande valor de uso e pequeno valor de troca, o segundo caracteriza-se pelo grande valor de troca e pequeno valor de uso.⁷⁹

Na teoria de Quesnay, a propriedade da terra, irremediavelmente, concentrava-se nas mãos de alguns proprietários, como decorrência da constituição da sociedade. Segundo Santos, Quesnay tomava por base a premissa de Cantillon⁸⁰ sobre a concentração da propriedade da terra, fundamentada no raciocínio de que as sociedades humanas sedentárias inevitavelmente estabelecem regras de divisão da sociedade entre poucas pessoas. Cantillon exemplificou sua perspectiva com a hipótese de divisão das terras entre indivíduos por determinado monarca. Se um dos indivíduos que recebesse a propriedade tivesse sete filhos, seria impossível que cada filho tivesse a mesmo tamanho de propriedade que o pai possuía. Com o exemplo, Cantillon pretendeu demonstrar que as terras são limitadas e que as regras dos homens para estabelecimento das propriedades acabam por concentrá-la nas mãos de alguns em detrimento de outros.⁸¹

Desse modo, para a garantia de que todos os indivíduos da sociedade tivessem trabalho, era preciso se estabelecer uma relação de trabalho na terra entre os proprietários (independentes) e os trabalhadores (dependentes). Dessa condição, resultava a relação de trabalho na produção agrícola. Mas, além da atividade agrícola, os fisiocratas abordaram a atividade de produção industrial – na qual se incluem o comércio e a manufatura –, que, por sua vez, são dependentes do excesso de produção agrícola. Portanto, o excesso de produção agrícola é que permitia o fornecimento de matéria-prima para a atividade industrial. Essa era a chave para o alcance da riqueza na teoria de François Quesnay⁸², o que posteriormente seria denominado lucro, o fisiocrata chamava de excedente (valor monetário), que existiria na hipótese em que o custo de produção fosse menor que o preço do bem. Desse modo, para o autor, a riqueza estava nas relações comerciais e não no acúmulo de metais preciosos. Assim

⁷⁹ SMITH, Adam. **A riqueza das nações**: investigação sobre a natureza e suas causas. V. 1. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996, p. 85.

⁸⁰ Richard Cantillon foi um economista do século XVII e, naquela época, já reconhecia que a riqueza não representava o acúmulo de dinheiro, mas a “comida, as conveniências e os prazeres da vida”. Tradução nossa: “wealth in itself is nothing but the food, conveniences, and pleasures of life”. Ver na obra: CANTILLON, Richard. **An essay on economic theory**. Trad. Chantal Saucier. Alabama: Mises Institute, 2010, p. 21.

⁸¹ CANTILLON, Richard. **An essay on economic theory**. Trad. Chantal Saucier. Alabama (EUA): Mises Institute, 2010, p. 23-25.

⁸² SANTOS, Raul Cristovão dos. De Smith a Marx: a economia política e a marxista. In: PINHO, Diva B.; VASCONCELLOS, Marco Antonio S.; TONETO JR, Rudinei (Org). **Manual de economia**: equipe de professores da USP. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 25-66, p. 29 e 30.

sendo, a lógica era relativamente simples: “não se deve acumular dinheiro num Estado em prejuízo do crescimento das riquezas que o comércio deve proporcionar”⁸³.

Nota-se que nessa teoria, diferentemente do que defenderam Smith e Ricardo, o excedente era certo na atividade agrícola (a menos que houvesse alguma intervenção do Estado na precificação dos produtos agrícolas, donde já se denota seu viés liberal) e bastante incerto na atividade industrial que possuía alta concorrência entre os produtos, de modo que o preço se reduziria. Portanto, a produção agrícola era a atividade mais rentável⁸⁴. A importância atribuída à produção agrícola dos fisiocratas foi criticada por Ricardo que encontra um dos problemas ligados ao desenvolvimento do capitalismo justamente na renda da terra, como será abordado adiante.

A teoria de Adam Smith baseou-se em premissas semelhantes; ainda que com destacada diferença teórica. Para Smith o crescimento econômico permitia o alcance do bem-estar. O núcleo de sua teoria pautava-se na divisão do trabalho e em sua produtividade, o que proporcionaria o excedente produtivo como decorrência do trabalho útil. Esse excedente, por sua vez, daria origem ao estoque de produção e ao acúmulo de capital (ou estoque de capital), que seria reinvestido.

A partir desse parâmetro, o crescimento ocorreria mediante a existência de estoque de capital que potencializasse mais os salários e a produção, a ponto de fazer crescer a economia (de forma dinâmica), proporcionando bem-estar a toda a sociedade. Para Smith, o crescimento era mensurado pelo produto do estoque de capital anual, o que seria realizável mediante a expansão dos mercados, que, por sua vez, ocorria com o aumento da produtividade do trabalho.⁸⁵

Dessa forma, a riqueza das nações dependia do “grau de desenvolvimento da produtividade do trabalho” e da “quantidade de trabalhadores produtivos”⁸⁶.

O grau de desenvolvimento da produtividade do trabalho dependia da divisão do trabalho e potencializava o excedente de produção de bens úteis, portanto, fazia crescer a riqueza. Esse é o primeiro ponto de atenção de Smith, que atribuía à eficiência produtiva o

⁸³ QUESNAY, François. **François Quesnay: economia**. KUNTZ, Rolf (Org.). Tradução: Mary M. de C Nevez et al. São Paulo: Ática, 1984, p. 108.

⁸⁴ SANTOS, Raul Cristovão dos. De Smith a Marx: a economia política e a marxista. In: PINHO, Diva B.; VASCONCELLOS, Marco Antonio S.; TONETO JR, Rudinei (Org). **Manual de economia**: equipe de professores da USP. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 25-66, p. 31 e 32.

⁸⁵ FRITSCH, Winston. Apresentação. In: SIMTH, Adam. **A riqueza das nações**: investigação sobre sua natureza e suas causas, v. I, São Paulo: Nova Cultural, 1996, p. 9.

⁸⁶ SANTOS, Raul Cristovão dos. De Smith a Marx: a economia política e a marxista. In: PINHO, Diva B.; VASCONCELLOS, Marco Antonio S.; TONETO JR, Rudinei (Org). **Manual de economia**: equipe de professores da USP. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 25-66, p. 41.

alcance do excedente de produção. E tal eficiência se subdivide em três fatores: (i) na destreza do trabalhador; (ii) na divisão do trabalho; (iii) e no correto uso do maquinário.⁸⁷

Para Smith, havia a necessidade natural do ser humano em realizar trocas em sociedade. E o interesse seria pressuposto dessas trocas. Este, portanto, seria o pressuposto da relação comercial. Nesse sentido, as trocas estariam baseadas nos interesses contrapostos. E, como consequência, haveria ganho coletivo com isso. Dessa necessidade nasciam as relações comerciais e a produção que, em larga escala, permitiriam o crescimento econômico. Entende-se, portanto, que a troca era uma evolução das relações humanas, ou seja, a troca não tinha como pressuposto o indivíduo, mas a sociedade. Se antes havia a repartição ou a apropriação de bens, agora há a troca (comércio) em ambiente social.⁸⁸

Considerando as trocas realizadas e os interesses individuais, Smith estabelecia o valor de troca a ser atribuído ao bem, que dependeria do trabalho empregado na produção de cada objeto útil comercializado. Segundo a teoria de Smith, um homem seria mais pobre ou mais rico a depender do quanto conseguisse “desfrutar das coisas necessárias, das coisas convenientes e dos prazeres da vida”.⁸⁹ Dessa forma, em cenário no qual a divisão do trabalho fosse implementada, dificilmente um homem estaria apto a alcançar a riqueza apenas com o seu trabalho individualmente. A riqueza dependeria, também, da troca entre bens (seja entre bens, seja por dinheiro).

Para Smith, o trabalho era a base para o estabelecimento desse valor de troca – dos preços, por isso afirmava que “o preço real de cada coisa (...) é o trabalho e o incômodo que custa a sua aquisição.” Em outras palavras, o quanto uma pessoa estaria disposta a pagar por determinado bem equivaleria ao quanto de trabalho que precisava ser aplicado para produção daquele bem. A esse respeito afirmava: “sempre e em toda parte valeu este princípio: é caro o que é difícil de se conseguir, ou aquilo que custa muito trabalho para adquirir, e é barato aquilo que pode ser conseguido facilmente ou com muito pouco trabalho.”⁹⁰

A segunda causa da riqueza (quantidade de trabalhadores produtivos), por sua vez, dependia da aplicação do estoque de capital para incremento da produção. Para tanto, seria necessária a existência de trabalhadores disponíveis e capacitados para aplicação desse capital

⁸⁷ SMITH, Adam. **A riqueza das nações**: investigação sobre a natureza e suas causas. V. 1. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996, p. 64 a 69.

⁸⁸ VEIGA, José Eli. **Desenvolvimento sustentável**: o desafio do século XXI. Rio de Janeiro: Garamond, 2010, p. 53.

⁸⁹ SMITH, Adam. **A riqueza das nações**: investigação sobre a natureza e suas causas. V. 1. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996, p. 87.

⁹⁰ SMITH, Adam. **A riqueza das nações**: investigação sobre a natureza e suas causas. V. 1. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996, p. 89.

e para que houvesse a absorção dessa produção na sociedade pelo consumo. Isso levaria ao aumento do produto nacional que, reduzido dos salários, resultaria no produto líquido total (lucro + renda). Nesse ponto, Smith insere o segundo fator da natureza humana: a constante busca pelo incremento de bem-estar, que, se daria pela satisfação das necessidades e dos desejos, que, por sua vez, seria alcançada pela acumulação do capital⁹¹.

Como exposto, a proposição de Smith para o agente econômico era da ação interessada, ou seja, os benefícios sociais decorriam das relações humanas interessadas. A clássica citação de Smith ao tratar dos interesses das trocas comerciais reflete o fundamento das relações humanas defendida por ele no âmbito das trocas comerciais. É preciso se entender que a ação auto interessada formulada por Smith era a base da relação comercial. Em outras palavras, as trocas comerciais existiam em decorrência dos interesses contrapostos dos agentes econômicos⁹² e sempre de forma livre. Entretanto, o ser humano não se limitava a essas relações. Smith não defendia a neutralidade do agir econômico, mas, sim, a ação auto interessada como condição da necessária relação comercial⁹³.

Em resumo, a teoria exposta por Smith, em *A Riqueza das Nações*, pautava-se no acúmulo de capital, decorrente do trabalho útil. Era o acúmulo de capital que supria as necessidades da sociedade como um todo e ainda permitia que o excedente (estoque de capital) fosse convertido em investimento para melhoria da produção e para o aumento do produto social (acúmulo de capital). Ou seja, que permitia crescer economicamente. Esse era o estado de progresso das nações, que dependia da expansão dos mercados (afinal, o crescimento econômico dependia da expansão das trocas). E essa relação entre o que é necessário e o que é produzido determina se a nação está “bem suprida” ou não. Smith refere-se, na obra, ao “consumo anual”⁹⁴, ou seja, o quanto é necessário para que se garanta as necessidades de toda a sociedade.

⁹¹ SANTOS, Raul Cristovão dos. De Smith a Marx: a economia política e a marxista. In: PINHO, Diva B.; VASCONCELLOS, Marco Antonio S.; TONETO JR, Rudinei (Org). **Manual de economia**: equipe de professores da USP. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 25-66, p. 39-41.

⁹² “O homem, entretanto, tem necessidade quase constante da ajuda dos semelhantes, e é inútil esperar esta ajuda simplesmente da benevolência alheia. Ele terá maior probabilidade de obter o que quer, se conseguir interessar a seu favor a auto-estima dos outros, mostrando-lhes que é vantajoso para eles fazer-lhe ou dar-lhe aquilo de que ele precisa. É isto o que faz toda pessoa que propõe um negócio a outra. Dê-me aquilo que eu quero, e você terá isto aqui, que você quer — esse é o significado de qualquer oferta desse tipo; e é dessa forma que obtemos uns dos outros a grande maioria dos serviços de que necessitamos.” In: SMITH, Adam. **A riqueza das nações**: investigação sobre a natureza e suas causas. V. 1. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996. “

⁹³ SANTOS, Raul Cristovão dos. De Smith a Marx: a economia política e a marxista. In: PINHO, Diva B.; VASCONCELLOS, Marco Antonio S.; TONETO JR, Rudinei (Org). **Manual de economia**: equipe de professores da USP. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 25-66, p. 36.

⁹⁴ SMITH, Adam. **A riqueza das nações**: investigação sobre a natureza e suas causas. v. 1. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996, p. 59.

Essas duas premissas não implicavam a rejeição de Smith à intervenção estatal e menos ainda a defesa de interesses exclusivamente individuais. É preciso lembrar que Smith defendia a ideia de que a riqueza das nações traria, via de consequência, o bem-estar coletivo. Portanto, desenvolvimento, desde Adam Smith, equivalia ao estado de bem-estar. E a riqueza se estabelecia como meio para alcance do bem-estar. Logo, a nação desenvolvida era medida por sua riqueza. Isso demonstra que a ideia de desenvolvimento se relaciona com a ideia de que a riqueza das nações seja instrumento para proporcionar bem-estar, uma vez que o acesso a recursos que permitem a satisfação de necessidades, conveniências e de desejos é maior em estado dinâmico de crescimento.

O incremento do bem-estar pela lógica empregada por Smith fica evidente no exemplo que elabora ao tratar dos salários dos trabalhadores. Reconhece que o salário é “resultado natural do trabalho” e que a relação econômica entre o trabalhador e o empresário decorre tanto da necessidade do trabalhador em obter recursos para as suas necessidades quanto da necessidade do empresário em aumentar a produção para obter maior renda do capital. Essa relação, contudo, é de interesses, também, contrapostos, à medida que o empresário quer pagar o mínimo possível e o trabalhador quer ganhar o máximo possível. Em ambiente de pouca produção, no qual há excesso de trabalhadores, naturalmente o valor que os empresários estão dispostos a pagar é pequeno. De outro lado, em ambientes de alta produção – em crescimento –, no qual a demanda por emprego é maior do que a quantidade de trabalhadores, o salário aumenta. Nesse cenário, Smith defendia que o ambiente de crescimento econômico é melhor para os trabalhadores que estarão em condições de obter melhores salários diante da relação entre a oferta e demanda de trabalho. Afinal, “não é a extensão efetiva da riqueza nacional, mas seu incremento contínuo, que provoca uma elevação dos salários do trabalho”⁹⁵. Disso conclui que “O estado de progresso é, na realidade, o estado desejável e favorável para todas as classes sociais, ao passo que a situação estacionária é a inércia, e o estado de declínio é a melancolia.”⁹⁶

A leitura de Adam Smith sobre os diversos fenômenos econômicos (preço da mercadoria, salários, lucro do capital etc.) seguia a premissa original de regulação das relações comerciais pelo fluxo próprio do mercado, com o mínimo de intervenção do Estado (nesse ponto, há a defesa de um fluxo comercial natural que não deve sofrer intervenções). Para ele “o aumento e a diminuição dos lucros do capital dependem das mesmas causas que o aumento e a

⁹⁵ SMITH, Adam. **A riqueza das nações**: investigação sobre a natureza e suas causas. v. 1. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996, p. 124.

⁹⁶ SMITH, Adam. **A riqueza das nações**: investigação sobre a natureza e suas causas. v. 1. São Paulo: Nova Cultural, 1996, p. 131.

diminuição dos salários do trabalho, do estado de progresso ou de declínio da riqueza da sociedade (...)”⁹⁷. Essas são relações causais, a exemplo do raciocínio elaborado com os salários. Rejeitava a intervenção que limitasse a concorrência – uma das principais características do período mercantilista – a ponto de o economista defender que algumas desigualdades no emprego de mão de obra decorriam da intervenção dos estados europeus nas suas economias, que limitavam a concorrência e a livre circulação de mão de obra e capitais.

Isso pode ser observado nos exemplos trazidos pelo autor quanto à desigualdade de oferta de mão de obra e de capital nas regiões vizinhas, na Europa⁹⁸. O primeiro exemplo dado por Smith é o da limitação da concorrência da mão de obra como decorrência da restrição de acesso ao conhecimento de determinado ofício. A esse respeito, explica que a exclusividade que algumas corporações impunham na formação de profissionais representava reserva de mercado, limitando a oferta de mão de obra. Como exemplo: “Em Sheffield, nenhum mestre cunheiro pode ter mais que um aprendiz por vez, por força do regimento interno da corporação.”⁹⁹ Essa exclusividade possuía suporte legal para tanto, de modo que seria punida a conduta que fosse de encontro à determinação legal¹⁰⁰. O segundo exemplo de indevida interferência fazia referência às hipóteses em que o Estado aumentava a concorrência onde naturalmente não existiria. Isso ocorria nas hipóteses, por exemplo, de fomento à educação¹⁰¹, à formação – inclusive mediante a concessão de bolsas de estudo – aumentando a oferta de mão-de-obra em determinadas profissões sem que isso fosse decorrência natural do mercado¹⁰². O problema apontado por Smith era o seguinte. Pelas relações causais próprias do mercado, a

⁹⁷ SMITH, Adam. **A riqueza das nações**: investigação sobre a natureza e suas causas. v. 1. São Paulo: Nova Cultural, 1996, p. 137.

⁹⁸ SMITH, Adam. **A riqueza das nações**: investigação sobre a natureza e suas causas. v. 1. São Paulo: Nova Cultural, 1996, p. 164.

⁹⁹ SMITH, Adam. **A riqueza das nações**: investigação sobre a natureza e suas causas. v. 1. São Paulo: Nova Cultural, 1996, p. 164.

¹⁰⁰ Em outro trecho: “Em qualquer lugar da Inglaterra, ou nos estabelecimentos ingleses, nenhum mestre chapeleiro pode ter mais de dois aprendizes, sob pena de pagar 5 libras por mês, sendo metade para o rei e a outra para aquele que mover processo em algum tribunal.” Ver: SMITH, Adam. **A riqueza das nações**: investigação sobre a natureza e suas causas. v. 1. São Paulo: Nova Cultural, 1996, p. 165.

¹⁰¹ SMITH, Adam. **A riqueza das nações**: investigação sobre a natureza e suas causas. v. 1. São Paulo: Nova Cultural, 1996, p. 174.

¹⁰² Veja o raciocínio elaborado pelo autor: “Sempre que a lei tentou regular os salários dos trabalhadores, foi mais para baixá-los do que para aumentá-los. Todavia, a lei tentou muitas vezes levantar os salários dos eclesiásticos e, para a dignidade da Igreja, tentou obrigar vigários administradores a lhes pagar mais do que a mísera manutenção com a qual às vezes tinham que contentar-se. Nos dois casos a lei parece ter sido sempre ineficaz, não sendo capaz de elevar os salários dos eclesiásticos nem de reduzir os salários dos trabalhadores ao nível desejado; isto porque a lei nunca foi capaz de impedir os eclesiásticos de aceitar menos que aquilo a que por lei teriam direito, devido à indigência de sua situação e à multidão de concorrentes; da mesma forma, a lei nunca foi capaz de impedir os outros — os demais trabalhadores — de receberem mais, devido à concorrência contrária daqueles que esperavam auferir lucro ou prazer do fato de os empregarem.” SMITH, Adam. **A riqueza das nações**: investigação sobre a natureza e suas causas. v. 1. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996, p. 175.

necessidade de determinados profissionais (como médicos, carpinteiros etc.) surgia naturalmente pelas necessidades decorrentes das relações comerciais. O Estado, ao conceder incentivos para a formação em determinada profissão (por meio de bolsas ou outros incentivos), subvertia a lógica do mercado e, por vezes, provocava a formação de profissionais em excesso, gerando abundância da oferta de mão de obra. O terceiro exemplo é o da política europeia vigente na época, que impedia a livre circulação da mão de obra. Isso ocorria como consequência, por exemplo, do “Estatuto da Aprendizagem”. Por esse estatuto era vedada a mudança de emprego de uma fábrica para a outra, ainda que em uma houvesse abundância de mão de obra e não outra não.¹⁰³ Todos esses exemplos representavam interferências estatais que desequilibravam as relações naturais do mercado.

O liberalismo de Smith contraria o modelo econômico do capitalismo mercantil por duas razões. Em primeiro lugar, porque a intervenção iria de encontro à natureza das relações comerciais e à liberdade. E esse ponto é fundamental na teoria do autor. Ao atribuir a causalidade às relações econômicas, considera que intervenções que limitem a ordem natural impedem o alcance do estado dinâmico de crescimento econômico. Em segundo lugar, porque o critério de valorização do metal precioso como riqueza não correspondia à ideia de bem-estar. Para ele, o dinheiro é meio para o desenvolvimento do capitalismo e não o fim.¹⁰⁴

Smith rejeitava verdades apriorísticas. Estabeleceu método que valorizava a observação dos fatos econômicos como objeto de estudo para que fosse possível identificar a natureza das relações econômicas. Não por outra razão, Smith declarou o objetivo dos quatro primeiros livros de *A Riqueza das Nações* como sendo o de “explicar em que consistiu a receita ou renda do conjunto do povo ou qual foi a natureza desses fundos que, em épocas e nações diferentes, asseguraram seu consumo anual.”¹⁰⁵ Percebe-se, então, que a preocupação do autor foi a de apresentar teoria que levasse à riqueza das nações, por meio de estudo indutivo que pudesse ser universalizado a partir de critérios científicos de análise.¹⁰⁶

¹⁰³ Explica: “Ora, em muitas manufaturas diferentes, as operações executadas são tão semelhantes, que os trabalhadores com facilidade poderiam mudar de ocupação entre si, se isso não fosse impedido por essas leis absurdas. Assim, por exemplo, a arte de tecer linho e seda comuns são praticamente quase a mesma coisa. A arte de tecer lã comum é algo diverso, porém, essa diferença é tão insignificante que tanto um tecelão de linho como um tecelão de seda podem em poucos dias transformar-se em razoável tecelão de lã.” SMITH, Adam. **A riqueza das nações**: investigação sobre a natureza e suas causas. v. 1. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996, p. 177.

¹⁰⁴ RUSSO, Antonio. **Political economy del capitalismo**: progresso tecnológico, potere político e mutamento sociale. Milan, Italy: McGraw-Hill Education, 2019, p. 23 a 26.

¹⁰⁵ SMITH, Adam. **A riqueza das nações**: investigação sobre a natureza e suas causas. v. 1. São Paulo: Nova Cultural, 1996, p. 61

¹⁰⁶ FRITSCH, Winston. Apresentação. In: SMITH, Adam. **A riqueza das nações**: investigação sobre a natureza e suas causas. v. 1. São Paulo: Nova Cultural, 1996, p. 15.

Portanto, Smith propôs uma teoria da qual se pudesse extrair um princípio universal para alcance da riqueza das nações a partir de método científico¹⁰⁷, que, na época, estabelecia-se com base nos parâmetros newton-cartesianos de ciência¹⁰⁸. Afinal, para que fosse possível a atribuição de caráter científico à teoria econômica, seria necessária a aplicação dos métodos científicos da Filosofia Natural. O próprio nome da obra explicita o seu objetivo, que é o de investigar as razões que justificavam a riqueza das nações para, a partir das observações feitas, estabelecer o quadro teórico a ser seguido por outras nações para que alcançassem o mesmo patamar.

David Ricardo, sucessor de Smith, consolidou a Economia Política como ciência, dotada de método e objeto de estudo próprios, de modo a estabelecer altos graus de abstração da teoria econômica. Tal qual Smith, Ricardo defendia que o estudo do fenômeno econômico deveria seguir método científico e propunha o estabelecimento de leis gerais que pudessem ser universalizadas¹⁰⁹. Tanto a teoria de Smith quanto a de Ricardo estabeleciam dois pontos que fundamentam o quadro teórico do período. O primeiro deles era o de que o fenômeno econômico deveria ser analisado a partir de método científico equivalente ao das ciências naturais. O segundo, de que havia uma ordem natural nas relações econômicas (a livre concorrência). Portanto, esse raciocínio era bastante coerente com as premissas científicas do período, pois, se os fenômenos de ciência natural apresentavam características próprias do mundo do ser, a análise do fenômeno estudado pela econômica também apresentaria essa característica, qual seja, os fluxos comerciais naturais, em livre concorrência. Nesse sentido há eco com a constatação de Smith de que o ser humano – naturalmente – realiza trocas e busca a melhoria das condições de vida.¹¹⁰

¹⁰⁷ Quanto a isso, aboserva Winston Fritsch “É da conjugação dessas influências filosóficas e metodológicas que emergem duas concepções pioneiras e revolucionárias contidas em *A Riqueza das Nações*. A primeira é a análise dos fenômenos econômicos como manifestações de uma ordem natural a eles subjacente, governada por leis objetivas e inteligíveis através de um sistema coordenado de relações causais. Dessa noção de sistema econômico, partilhada por Smith apenas com os fisiocratas, dentre seus contemporâneos, resultou nada menos do que a elevação da Economia à categoria de ciência, por identidade de método e fundamento filosófico com as ciências naturais existentes, rompendo com a tradição metafísica e com a polêmica empiricista vulgar que caracterizam, respectivamente, os escritos econômicos escolásticos e mercantilistas anteriores. A segunda é a doutrina segundo a qual essa ordem natural requer, para sua operação eficiente, a maior liberdade individual possível na esfera das relações econômicas, doutrina cujos fundamentos racionais são derivados de seu sistema teórico, já que o interesse individual é visto por ele como a motivação fundamental da divisão social do trabalho e da acumulação de capital, causas últimas do crescimento do bem-estar coletivo.” In: FRITSCH, Winston. Apresentação. In: SMITH, Adam. **A riqueza das nações**: investigação sobre a natureza e suas causas. v. 1. São Paulo: Nova Cultural, 1996, p. 15.

¹⁰⁸ RAWORTH, Kate. **Economia donut**: uma alternativa ao crescimento a qualquer custo. Trad. George Schlesinger. Rio de Janeiro: Zahar, 2019, p. 143.

¹⁰⁹ HOLANDA, Felipe Macedo. Apresentação. In: RICARDO, David. **Princípios de economia política e tributação**. Trad. de Paulo Henrique Ribeiro Sandroni. São Paulo: Nova Cultural Ltda, 1996, p. 5.

¹¹⁰ SANTOS, Raul Cristovão dos. De Smith a Marx: a economia política e a marxista. In: PINHO, Diva B.; VASCONCELLOS, Marco Antonio S.; TONETO JR, Rudinei (Org). **Manual de economia**: equipe de professores da USP. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 25-66, p. 35.

A teoria de Ricardo foi dedicada à distribuição do produto social¹¹¹ e, notadamente, ao incremento da industrialização e da urbanização, em conjunto com a defesa do livre comércio internacional (sem a ingerência protecionista do Estado).

Entre as defesas teóricas de Ricardo, o estabelecimento de uma moeda forte aparece como medida necessária. O autor propôs o padrão-ouro como padrão monetário internacional, o que possibilitaria o incremento do comércio entre os Estados-nação. Afinal, a existência de uma moeda comum facilitaria as relações comerciais. Sua proposta baseava-se na ideia de que o fluxo comercial, a partir de padrão monetário, dispensaria o Estado da relação comercial, tendo em vista os parâmetros de liberalismo econômico¹¹².

Além de sua proposição da moeda forte, Ricardo foi importante teórico contrário à Lei do Trigo, na Inglaterra¹¹³. Lei essa que impunha a cobrança de tributos na importação de cereais de outros países. Para o autor, a taxação da importação de cereais seria interferência danosa nas relações comerciais.

Ricardo vai além da teoria de Smith, que estava preocupado com o caminho para o crescimento econômico e para a riqueza das nações. Na perspectiva de Ricardo, a livre distribuição do produto da terra, entre o capitalista, o dono da terra e o trabalhador ainda não havia sido teorizada como deveria. Para ele, havia uma “trajetória natural da renda, do lucro e do salário”¹¹⁴. Essa análise, que ainda não havia sido efetivada de forma satisfatória, combinada com a teoria malthusiana de crescimento populacional, é fundamental para a compreensão do problema da renda da terra por ele apresentado.

Influenciado pela teoria populacional de Malthus, Ricardo elaborou o problema da renda da terra, a partir da correlação entre a impossibilidade de importação de cereais e a necessidade de produção interna da mercadoria. Pelo raciocínio elaborado pelo autor, a impossibilidade de importação dos cereais exigiria que o cultivo se estabelecesse internamente. Esse fato, levaria ao aumento da demanda por mão de obra. Via de consequência, haveria o aumento dos salários reais, que, por sua vez, ocasionariam o aumento populacional (quanto melhores os salários, melhores as condições de vida e maior a taxa de natalidade). Isso exigiria

¹¹¹ SANTOS, Raul Cristovão dos. De Smith a Marx: a economia política e a marxista. In: PINHO, Diva B.; VASCONCELLOS, Marco Antonio S.; TONETO JR, Rudinei (Org). **Manual de economia**: equipe de professores da USP. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 25-66, p. 44.

¹¹² HOLANDA, Felipe Macedo. Apresentação. In: RICARDO, David. **Princípios de economia política e tributação**. Trad. de Paulo Henrique Ribeiro Sandroni. São Paulo: Editora Nova Cultural Ltda, 1996, p. 8.

¹¹³ SANTOS, Raul Cristovão dos. De Smith a Marx: a economia política e a marxista. In: PINHO, Diva B.; VASCONCELLOS, Marco Antonio S.; TONETO JR, Rudinei (Org). **Manual de economia**: equipe de professores da USP. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 25-66, p. 44.

¹¹⁴ RICARDO, David. **Princípios de economia política e tributação**. Trad. de Paulo Henrique Ribeiro Sandroni. São Paulo: Editora Nova Cultural Ltda, 1996, p. 19.

a necessidade de produção em terras menos férteis (partia do pressuposto de que as terras mais férteis eram cultivadas em primeiro, considerando o custo menor para tanto). O resultado, para o autor, seria a estagnação da economia. Isso porque, pela hipótese abstrata de Ricardo, a necessidade de produção em terras pouco férteis levaria a lucros menores, já que além do custo salarial ser maior, o custo da renda da terra também seria mais relevante. O lucro era calculado considerando o valor de venda da produção, reduzido dos custos salariais e da renda da terra¹¹⁵.

A renda da terra era representada pela “porção do produto da terra paga ao seu proprietário pelo uso das forças originais e indestrutíveis do solo.”¹¹⁶ Daí decorre a diferença entre a renda da terra e o lucro. Para Ricardo, explorar a terra – como na extração de madeira ou carvão – gera o produto a ser comercializado. O valor desse produto pode compor-se do que se paga pelas “forças indestrutíveis do solo” e pela própria extração do produto. No primeiro caso, trata-se do pagamento da renda da terra. No segundo caso, do lucro do capital empregado na extração efetuada na terra. Por essa lógica, se determinada nação tem terras suficientemente férteis para que apenas a aplicação do capital (extração do produto) proporcione a produção, não haveria pagamento pela renda da terra, já que não haveria demanda pela terra.¹¹⁷

Logo, na hipótese de a renda da terra crescer como o resultado de medida protecionista do Estado (Lei dos Cereais) e não como resultado das leis de mercado, isso provocaria estagnação econômica e não crescimento¹¹⁸. Para Ricardo, se um país fosse mais rico, haveria um crescimento populacional e, via de consequência, um aumento da exploração da terra como decorrência do necessário aumento de produção agrícola para alimentar toda a população. Desse modo o aumento da renda da terra na hipótese mencionada é sintoma da riqueza e não a sua causa.¹¹⁹ Como consequência, estimular artificialmente a renda da terra não levaria ao crescimento econômico.

¹¹⁵ FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2009.

¹¹⁶ RICARDO, David. **Princípios de economia política e tributação**. Trad. de Paulo Henrique Ribeiro Sandroni. São Paulo: Editora Nova Cultural Ltda, 1996, p. 49.

¹¹⁷ RICARDO, David. **Princípios de economia política e tributação**. Trad. de Paulo Henrique Ribeiro Sandroni. São Paulo: Editora Nova Cultural Ltda, 1996, p. 50.

¹¹⁸ É importante perceber que Ricardo se insurgia contra o aumento artificial da renda da terra criada pela Lei do Trigo, que, ao impor tributação sobre a importação do trigo, criou condição favorecida à produção local. Essa renda, segundo o autor, é artificial e não decorre das leis de mercado. SANTOS, Raul Cristovão dos. De Smith a Marx: a economia política e a marxista. In: PINHO, Diva B.; VASCONCELLOS, Marco Antonio S.; TONETO JR, Rudinei (org). **Manual de economia**: equipe de professores da USP. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 22-66, p. 44.

¹¹⁹ RICARDO, David. **Princípios de economia política e tributação**. Trad. de Paulo Henrique Ribeiro Sandroni. São Paulo: Nova Cultural Ltda, 1996, p. 55 e 56.

Esse aspecto é importante na teoria do autor, pois fundamenta seu argumento liberal. Ricardo aliou a teoria da renda da terra com a teoria das vantagens comparativas¹²⁰, principalmente, por acreditar que para o crescimento econômico, seriam necessários o desenvolvimento industrial e a urbanização. Nesse sentido, a partir das relações causais, propõe certa estagnação ao desenvolvimento da produção agrícola apenas às terras férteis¹²¹. Tal raciocínio do autor fica claro nesse trecho:

Se forem necessários 1 milhão de quarters de trigo para sustentar uma determinada população; se esse volume for obtido em terras de qualidade nº 1, 2 e 3; se ainda for descoberto depois que, com um melhoramento, se torna possível obter o mesmo produto nas faixas nº 1 e nº 2, sem empregar a nº 3, é evidente que o efeito imediato deve ser uma redução da renda, pois é a terra nº 2, em vez da nº 3, que será cultivada sem pagamento de renda; e a renda da nº 1, em vez de ser a diferença entre as produções da nº 3 e da nº 1, será a diferença entre as produções da nº 2 e da nº 1. Mantendo-se a população constante, não haverá procura adicional por nenhuma quantidade de trigo. O capital e o trabalho empregados na faixa nº 3 serão dedicados à produção de outras mercadorias desejáveis pela comunidade, e não terão o efeito de elevar a renda, a menos que a matéria-prima com a qual são fabricadas não possa ser obtida sem empregar capital menos vantajosamente na terra — caso em que a faixa nº 3 deverá ser novamente cultivada.¹²²

Em exemplo dado por Santos¹²³, imagine-se que a terra 1 exigisse investimento inicial de 200kg de trigo e desse retorno de 300kg de trigo. O lucro seria de 100kg e não haveria renda da terra a ser paga. Entretanto, com o crescimento populacional a produção deveria avançar para terra 2 (menos fértil), o que geraria a necessidade de investimento de 210kg para o mesmo retorno de 300kg de trigo. Nessa hipótese, além do lucro ser menor – 90kg – haveria a necessidade de pagamento de renda da terra ao proprietário da terra 1. Isso porque, esse decréscimo na produtividade da terra 2 em comparação com a terra 1 geraria a criação da demanda por terra. Por essa razão, para o autor, o modelo ideal seria aquele no qual apenas as terras férteis fossem cultivadas, o que exigia, por consequência, a importação de bens de primeira necessidade (como o trigo). Se a importação tivesse limitação, haveria fomento à produção de terras menos férteis e aumento da renda da terra.

¹²⁰ HOLANDA, Felipe Macedo. Apresentação. In: RICARDO, David. **Princípios de economia política e tributação**. Trad. de Paulo Henrique Ribeiro Sandroni. São Paulo: Nova Cultural Ltda, 1996, p. 11.

¹²¹ RICARDO, David. **Princípios de economia política e tributação**. Trad. de Paulo Henrique Ribeiro Sandroni. São Paulo: Nova Cultural Ltda, 1996, p.56.

¹²² RICARDO, David. **Princípios de economia política e tributação**. Trad. de Paulo Henrique Ribeiro Sandroni. São Paulo: Nova Cultural Ltda, 1996, p. 57.

¹²³ SANTOS, Raul Cristovão dos. De Smith a Marx: a economia política e a marxista. In: PINHO, Diva B.; VASCONCELLOS, Marco Antonio S.; TONETO JR, Rudinei (Org). **Manual de economia**: equipe de professores da USP. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 25-66, p. 46.

Essa condição leva à teoria das vantagens comparativas, por meio da qual, em síntese, defendia que é mais vantajoso que cada nação produza as mercadorias que consiga com o menor custo de oportunidade, deixando, dessa forma, o comércio internacional livre para as trocas entre si. O tradicional exemplo dado pelo autor para essa situação é o seguinte: para a Inglaterra era melhor que se comprasse o vinho de Portugal por um valor reduzido, tendo-se em vista que Portugal apresentava menor custo na fabricação. Via de consequência, isso permitiria que o povo inglês tivesse mais recursos para consumir produtos dentro da Inglaterra¹²⁴. Para Ricardo, quanto maior fosse o consumo dos produtos, melhor. Condição essa que traria, como explica o autor, maior satisfação geral. Com isso, o economista defendia que o comércio exterior só incrementaria o lucro se voltado à redução de preços dos bens de primeira necessidade¹²⁵, que permitiriam a redução de salários e o incremento do lucro.

Da mesma maneira, com relação ao comércio interno, Ricardo rejeita a teoria do valor-trabalho de Smith, bem como a divisão do trabalho e a modernização da produção como caminho ao acúmulo de capital. Para ele, o aumento do lucro só ocorreria com a redução de salários¹²⁶ e a produção de produtos, com base nas vantagens de cada país, que permitisse a condição para incremento do lucro só seria possível em um ambiente de livre comércio. Afirma o autor: “num sistema comercial perfeitamente livre, cada país naturalmente dedica seu capital e seu trabalho à atividade que lhe seja mais benéfica. Essa busca de vantagem individual está admiravelmente associada ao bem universal do conjunto dos países.”¹²⁷

Portanto, a lógica da teoria de Ricardo era a de que o produto deveria ser distribuído entre as três classes (trabalhador, proprietário de terra e detentores do capital) com base nas relações causais anteriormente mencionadas. Via de consequência, quanto mais o lucro fosse

¹²⁴ Na obra de Ricardo, há esse exemplo exposto da seguinte maneira: “Se uma aumentar, a outra deverá diminuir. Se duplicar a quantidade de vinho importado em troca de igual quantidade de mercadorias inglesas, o povo inglês poderá duplicar o seu consumo de vinho ou mantê-lo no mesmo nível anterior e consumir maior quantidade de produtos ingleses. Se, com um rendimento de 1 000 libras, eu comprasse anualmente um barril de vinho por 100 libras e uma certa quantidade de mercadorias inglesas por 900 libras, quando o vinho baixasse para 50 libras, poderia gastar as 50 libras restantes num segundo barril ou na compra de mais artigos ingleses. Se comprasse mais vinho e todos os outros consumidores fizessem o mesmo, o comércio exterior não sofreria a menor perturbação: a mesma quantidade de mercadorias inglesas seria exportada em troca do vinho, e receberíamos o dobro da quantidade, embora não o dobro do valor do vinho. Mas se nos contentássemos com a mesma quantidade de vinho, menos mercadorias inglesas seriam exportadas, e os consumidores de vinho poderiam comprar mercadorias antes exportadas ou outras pelas quais tivessem preferência. O capital requerido para sua produção seria suprido pelo que fosse liberado do comércio exterior.” In: RICARDO, David. **Princípios de economia política e tributação**. Trad. de Paulo Henrique Ribeiro Sandroni. São Paulo: Editora Nova Cultural Ltda, 1996, p. 95.

¹²⁵ RICARDO, David. **Princípios de economia política e tributação**. Trad. de Paulo Henrique Ribeiro Sandroni. São Paulo: Nova Cultural Ltda, 1996, p. 96.

¹²⁶ RICARDO, David. **Princípios de economia política e tributação**. Trad. de Paulo Henrique Ribeiro Sandroni. São Paulo: Nova Cultural Ltda, 1996, p. 96.

¹²⁷ RICARDO, David. **Princípios de economia política e tributação**. Trad. de Paulo Henrique Ribeiro Sandroni. São Paulo: Editora Nova Cultural Ltda, 1996, p. 97.

reduzido, haveria menos crescimento econômico. Outra consideração importante envolvida nessa lógica era a de que o empresário dedicava uma parte do lucro às suas necessidades e outra parte ao reinvestimento de capital. Como consequência, a redução de lucro seria prejudicial a todas as classes sociais, pois seria prejudicial ao crescimento econômico.¹²⁸

Ambas as teorias (de Smith e de Ricardo) se basearam na realidade britânica e correspondiam aos aspectos históricos e contextuais da Grã-Bretanha. Mas como teorias que foram desenvolvidas no auge da ciência moderna, estabeleciam-se como parâmetro para as demais economias do mundo, constituindo-se como padrão para o desenvolvimento do capitalismo. Representavam a fórmula pura para o crescimento econômico.

Seguindo a trajetória da Economia Política Clássica, Jean Baptiste Say, na França, altera em alguma medida o foco de estudo da Economia e, em vez da investigação quanto à natureza da riqueza das nações, sua obra, que era mais alinhada ao pensamento de Ricardo, objetivava a investigação quanto à produção, à distribuição e ao consumo de bens. Segundo Santos, é a partir dessa perspectiva que a *Political Oeconomy*¹²⁹ se torna a *Political Economy* (Economia Política).

Na Inglaterra, John Stuart Mill, seguindo os passos de seu pai (James Mill), elaborou teoria que consolidou a linearidade e a evolução da economia na teoria do progresso econômico. O foco da sua teoria estava no estudo dos fatores de produção. Raul Ekerman¹³⁰, ao apresentar a obra de Mill, destaca que a obra *Princípios de Economia Política*, em verdade, é um manual da Economia Política, no qual estão sintetizadas as teorias de Smith e de Ricardo sobre a produção. Contudo, foi elaborada a partir das premissas conceituais de Jean Say, que foram adotadas por James Mill. Ou seja, o objetivo da teoria era a investigação da produção, distribuição e consumo de bens.

Dentre as conclusões que John Stuart Mill apresentou na obra destacam-se: (i) a premissa de que toda organização social possui leis “naturais” e universais; (ii) de que o homem determina a forma de distribuição do produto social, por meio das regras criadas por eles; (iii) de que os bens produzidos são trocados e (iv) de que essa troca – compra e venda – é que leva ao progresso da sociedade e, nesse cenário (v) de que o papel do governo pode se dar de duas

¹²⁸ SANTOS, Raul Cristovão dos. De Smith a Marx: a economia política e a marxista. In: **Manual de economia**: equipe de professores da USP. PINHO, Diva B. VASCONCELLOS, Marco Antonio S. TONETO JR, Rudinei. (Org). 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 49.

¹²⁹ Não há tradução para a expressão. Era a nomenclatura que correspondia à boa administração do Estado. A “arte ou a ciência de administrar o Estado pelo soberano.” SANTOS, Raul Cristovão dos. De Smith a Marx: a economia política e a marxista. In: PINHO, Diva B.; VASCONCELLOS, Marco Antonio S.; TONETO JR, Rudinei (Org). **Manual de economia**: equipe de professores da USP. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 25-66, p. 28.

¹³⁰ EKERMAN, Raul. Apresentação. In: MILL, John Stuart. **Princípios de economia política**. Trad. de Luiz João Baraúna. São Paulo: Editora Nova Cultural Ltda, 1996.

formas: necessário ou facultativo¹³¹, ainda que se reconheça o papel do Estado como importante instrumento de regulação da economia.¹³² Há quem afirme que, em boa medida, o *Princípios de Economia Política* não trouxe inovações, mas constitui-se em importante manual sobre a produção, distribuição e o consumo de bens, consolidando as premissas acima indicadas.¹³³

Destaca-se, aqui, que uma das maiores contribuições dadas por Mill à teoria econômica, e que se tornou a base do fundamento utilitarista, foi a delimitação de que o objeto de estudo da Economia Política seria investigação dos comportamentos que têm por fundamento o desejo (ilimitado) por riqueza¹³⁴. Foi com base nessas premissas que se desenvolveram as teorias utilitaristas, cujo fundamento ético se estabelece na maximização de bem-estar como estado ideal de coisas. O bem-estar que é reduzido à utilidade.

Por derradeiro, ainda sobre os teóricos da Economia Política clássica, aborda-se o capitalismo marxista. Marx foi o primeiro autor da época que incluiu, na análise do fenômeno econômico, a dimensão histórica para sustentar, segundo Furtado, que “a produção dos meios de subsistência do homem é um fato social do qual decorrem relações de produção determinadas e necessárias e que essas relações correspondem ao grau de desenvolvimento das forças produtivas.”¹³⁵

Baseando-se nas teorias econômicas clássicas de Smith e Ricardo, que tinham como centro as relações de trabalho e da produção, Marx¹³⁶ desenvolveu a teoria da mais valia, aliando o objeto eleito pelos teóricos clássicos à ação social. Se para os liberais a teoria do valor-trabalho foi determinante para a teorização sobre preços, para Marx, ela foi fundamental para a teorização sobre a mais valia. Desse modo, o resultado foi o desenvolvimento da teoria sobre a luta de classes no modelo capitalista.¹³⁷

¹³¹ EKERMAN, Raul. Apresentação. In: MILL, John Stuart. **Princípios de economia política**. Trad. de Luiz João Baraúna. São Paulo: Nova Cultural Ltda, 1996, p

¹³² STRAUCH, Ottolmy. Apresentação. In: MARSHALL, Alfred. **Princípios de economia**: tratado introdutório. Trad. de Rômulo Almeida e Ottolmy Strauch. São Paulo: Nova Cultural Ltda, 1996, p. 7.

¹³³ SANTOS, Raul Cristovão dos. De Smith a Marx: a economia política e a marxista. In: PINHO, Diva B.; VASCONCELLOS, Marco Antonio S.; TONETO JR, Rudinei (Org). **Manual de economia**: equipe de professores da USP. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 25-66, p. 51.

¹³⁴ SANTOS, Raul Cristovão dos. De Smith a Marx: a economia política e a marxista. In: PINHO, Diva B.; VASCONCELLOS, Marco Antonio S.; TONETO JR, Rudinei (Org). **Manual de economia**: equipe de professores da USP. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 25-66, p. 51.

¹³⁵ FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009, p. 37.

¹³⁶ Evidentemente, a amplitude da teoria marxista não se restringe aos apontamentos feitos neste trabalho. Para o propósito de tratar sobre a construção do conceito de desenvolvimento, é suficiente.

¹³⁷ MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política. V. III. Livro terceiro. Trad. Regina Barbosa e Paul Singer. São Paulo: Abril Cultural, 1985. FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, p. 38.

Faz-se oportuno destacar que a concepção de mais valia partia da atribuição dos valores dados por Marx ao trabalho¹³⁸. Nesse sentido, tomando por base a divisão valorativa apresentada por Smith, de valor-de-uso e valor-de-troca, Marx equiparava a força de trabalho ao bem¹³⁹. O valor-de-troca do trabalho era mensurado pelo quanto o trabalhador recebia pelo trabalho realizado (salário). Já o valor-de-uso do trabalho referia-se ao quanto efetivamente o trabalhador dava em troca do salário (força de trabalho). Considerando que, para Marx, o produto social era exclusivamente fruto do trabalho, a mais valia surgia da diferença entre o produto social (somatório das forças de trabalho) e o valor-de-troca do trabalhador (ou seja, do somatório de salários recebidos).¹⁴⁰

Para Marx o capital dependia da força de trabalho. Como explica Santos¹⁴¹, na teoria marxista, é a mercadoria e o dinheiro que formam o capital. Por sua vez, é o trabalho humano, concebido como mercadoria, que possibilita a transformação desses dois fatores em capital. Na teoria marxista, o capital não se mensura pelo acúmulo de mercadoria ou pelo acúmulo de dinheiro, mas se configura como relação social “na qual alguns indivíduos detêm o controle dos meios de produção e outros somente a capacidade de trabalho”¹⁴². A construção desse raciocínio depende da compreensão do significado que Marx atribui ao valor-de-uso e ao valor-de-troca. O valor-de-uso decorre das necessidades humanas, enquanto o valor-de-troca independe das propriedades ou do uso das mercadorias, mas depende do valor atribuído para a sua troca, a partir do valor do trabalho empregado em sua produção. É desse raciocínio teórico que surge a atribuição da força de trabalho como mercadoria, tendo em vista que a formação do capital depende da mercadoria produzida e trocada. É a força de trabalho vendida que possibilita a produção e o seu excedente (mais-valia).

Segundo Celso Furtado, a principal crítica à teoria decorre do uso que o autor dá para as categorias de valor-de-uso e valor-de-troca, posto que serviriam apenas para a teoria dos preços relativos e não para toda a relação de produção como faz Marx.¹⁴³ Para Furtado, a

¹³⁸ MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política. V. III. Livro terceiro. Trad. Regina Barbosa e Paul Singer. São Paulo: Abril Cultural, 1985, p. 123 e ss.

¹³⁹ MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política. V. III. Livro terceiro. Trad. Regina Barbosa e Paul Singer. São Paulo: Abril Cultural, 1985, p. 140 e ss.

¹⁴⁰ FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009, p. 40.

¹⁴¹ SANTOS, Raul Cristovão dos. De Smith a Marx: a economia política e a marxista. In: PINHO, Diva B.; VASCONCELLOS, Marco Antonio S.; TONETO JR, Rudinei (Org). **Manual de economia**: equipe de professores da USP. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 25-66, p. 57-58.

¹⁴² SANTOS, Raul Cristovão dos. De Smith a Marx: a economia política e a marxista. In: PINHO, Diva B.; VASCONCELLOS, Marco Antonio S.; TONETO JR, Rudinei (Org). **Manual de economia**: equipe de professores da USP. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 25-66, p. 58.

¹⁴³ FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009, p. 41. SANTOS, Raul Cristovão dos. De Smith a Marx: a economia política e a marxista. In: **Manual de economia**:

teoria marxista propositadamente passa dos modelos macroeconômicos abstratos (total da força de trabalho) para o modelo microeconômico, à medida que atribui valor ao trabalho individual. Se nas teorias anteriormente abordadas, o trabalho era considerado coletivamente e ponderado em face do resultado total do produto social, na teoria de Marx o trabalho é considerado individualmente, de modo que o trabalhador ganha características para que seja possível mensurar o quanto vale a força de trabalho de cada um. Como o autor restringia a teoria à análise apenas do trabalho individual alterou concepções da teoria liberal. Nesse sentido, o excedente (do capital) a ser aplicado para aumento da produção passava a ser a “concentração de recursos nas mãos dos capitalistas”, fruto da força de trabalho individual, portanto, pertencente ao trabalhador. Essa concentração, como nas elaborações de Smith e Ricardo, era o que garantia o aumento da produtividade e o crescimento econômico. Para Marx era apropriação indevida do produto social dos trabalhadores. Para ele, os interesses eram contrapostos na relação entre capitalista e trabalhador.¹⁴⁴ Segundo Furtado¹⁴⁵, esse foi um dos pontos de equívoco da teoria de Marx, pois considerou que o acúmulo de capital não seria capaz de produzir o crescimento econômico.

Evidentemente, que a teoria marxista exige elaboração teórica bem mais completa da que é apresentada neste momento. Mas é inserida entre os teóricos clássicos com a pontual função de demonstrar que mais do que uma teoria do desenvolvimento do capitalismo, a teoria de Marx pontuava os desequilíbrios teóricos que levariam ao fim do referido modelo econômico (nesse sentido, ele foi um teórico do capitalismo, contudo, previu o seu colapso). Principalmente, por compreender as relações de produção, estabelecida entre as três classes (trabalhador, proprietário de terra e capitalista) como uma relação social, da qual extrai a indevida apropriação da força de trabalho.¹⁴⁶ E foram esses desequilíbrios que motivaram a reação neoclássica, na qual a teoria do valor-trabalho é substituída pela teoria do valor-utilidade.

equipe de professores da USP. PINHO, Diva B. VASCONCELLOS, Marco Antonio S. TONETO JR, Rudinei. (Org). 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 61-66.

¹⁴⁴ FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2009, p. 41 e 42.

¹⁴⁵ FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2009, p. 46.

¹⁴⁶ FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2009, p. 45.

2.2.2 Os teóricos neoclássicos

A partir da década de 1870 até o início do século XX, como decorrência das teorias clássicas da Economia Política, há o incremento do liberalismo econômico, pelo movimento neoclássico, também conhecido como a revolução marginalista. Os teóricos neoclássicos (Alfred Marshall, Stanley Jevons, Leon Walras, entre outros), livres da teoria da população de Malthus¹⁴⁷, retomam o conceito de trabalho e sua relação na produção, incrementando, assim, a teoria do valor. É importante se rememorar que, para os clássicos, havia o equilíbrio na distribuição do produto social, proporcionando o equilíbrio necessário ao crescimento dinâmico (Smith, Ricardo).

Os neoclássicos refutavam o posicionamento de Marx, defendendo que não havia excedente entre o trabalho e a oferta feita pelo capitalista, mas, sim, a distribuição equilibrada e eficiente, com base nos fatores de produção. Nesse ponto, é preciso destacar o alerta de Furtado¹⁴⁸ quanto à teoria neoclássica. Já se reconhecia, naquela época, que havia excedente do produto social (aliás, esperava-se o excedente, como necessário ao crescimento). O problema dessa questão, tendo em vista a crítica marxista, é que o excedente do produto se destinava aos proprietários dos meios de produção. Por conseguinte, a resposta dada pelos neoclássicos se estabelece nas abstrações teóricas da teoria marginalista que, ao incluir a demanda como importante fator na produção, defendiam o equilíbrio na distribuição dos resultados¹⁴⁹.

Entre os neoclássicos, Alfred Marshall¹⁵⁰ se estabelece como um dos economistas mais influentes, a ponto de se afirmar que sua teoria ainda pauta boa parte dos cursos de Economia. Foi um dos criadores da Econometria, notadamente pela sua formação matemática anterior à própria formação econômica. Reforçava a necessidade de promoção do bem-estar da população.¹⁵¹

Tomando a teoria apresentada por Marshall, percebe-se que os teóricos neoclássicos estabelecem uma nova relação para os preços, que não se fundamenta apenas com base na teoria

¹⁴⁷ FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2009, p. 62.

¹⁴⁸ FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2009, p. 62.

¹⁴⁹ FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2009, p. 60 e 61.

¹⁵⁰ Sobre a biografia e influência do autor, recomenda-se a leitura da apresentação elaborada por Ottolmy Strauch, na obra *Princípio de Economia*. Ver: STRAUCH, Ottolmy. Apresentação, In: MARSHALL, Alfred. **Princípios de economia**: tratado introdutório. Trad. de Rômulo Almeida e Ottolmy Strauch. São Paulo: Nova Cultural Ltda, 1996, p. 31.

¹⁵¹ STRAUCH, Ottolmy. Apresentação, In: MARSHALL, Alfred. **Princípios de economia**: tratado introdutório. Trad. de Rômulo Almeida e Ottolmy Strauch. São Paulo: Nova Cultural Ltda, 1996, p. 31.

do valor-trabalho, agregando à teoria o fator “demanda” como condicionante da utilidade marginal. Em outras palavras, se determinado bem possui uma utilidade, o consumo adicional desse bem pode não ser tão atrativo, de modo que a utilidade marginal diminui. Ou seja, há maiores e menores utilidades marginais desse produto, que é condicionado pela demanda do bem (consumo). Tal fator passa a ser determinante no estabelecimento do preço, de modo que além dos custos da produção, a demanda do bem é decisiva – utilidade marginal.¹⁵²

Passa-se, então, da teoria do valor trabalho para a teoria do valor utilidade, que dispõe que determinado bem é útil à medida que satisfaz alguma necessidade.¹⁵³ De pronto, percebe-se que as análises neoclássicas se voltam a aspectos de Microeconomia, notadamente a formação de preços e o comportamento e as preferências dos agentes econômicos.

Na teoria neoclássica, é a condição de equilíbrio que promove o desenvolvimento econômico. Com base nesse quadro teórico, os salários reais se incrementam na medida do incremento da produtividade, que, por sua vez, depende da demanda. Pela relevância desse ponto, é preciso compreendê-lo um pouco melhor. Até os teóricos clássicos (como Smith e Ricardo) os salários estavam condicionados à oferta e à procura por trabalho. Ou seja, o aumento populacional provocava a redução dos salários pela oferta abundante e, de outro lado, a falta de mão de obra aumentava os salários. Na teoria neoclássica, tanto a remuneração do capital (lucro) quanto a remuneração do trabalho (salário) dependem das respectivas produtividades marginais, que, por sua vez, estão condicionadas pela demanda.

A produtividade marginal do trabalho resulta da relação entre o valor de capital necessário para remunerar o trabalho e o resultado da produção que decorre desse investimento (ou seja, qual é o custo da adição de um trabalhador (custo salarial) *versus* a produtividade incrementada como decorrência da adição desse trabalhador). Por exemplo, considere-se que determinada empresa produza 400 chocolates com 20 funcionários. Sua produtividade por trabalhador é de 20 chocolates. Considere-se, agora, que um funcionário a mais é contratado e essa adição provoca a possibilidade de produção de 441 chocolates. A produtividade aumenta, já que, nessa nova situação, cada funcionário produz cerca de 21 chocolates.

Por sua vez, a produtividade marginal do capital depende do quanto o resultado da aplicação do capital (capital investido) gera de remuneração *versus* a remuneração decorrente da oferta de poupança (ou seja, da taxa de juros)¹⁵⁴. Dessa maneira, quanto maior a demanda

¹⁵² STRAUCH, Ottolmy. In: **Os economistas**. MARSHALL, Alfred. Princípios de economia: tratado introdutório. Trad. de Rômulo Almeida e Ottolmy Strauch. São Paulo: Editora Nova Cultural Ltda, 1996, p. 20 a 24.

¹⁵³ WALRAS, León. **Compêndio dos elementos de economia política pura**. Trad. de João Guilherme Vargas Netto. São Paulo: Editora Nova Cultural Ltda, 1996, p. 45.

¹⁵⁴ FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009, p. 63.

pelo produto, maior será a vantagem em ter o capital investido e maiores serão os salários, já que melhor será a produtividade marginal. Para os neoclássicos, essa relação causal representa o estágio de progresso econômico. Por essa perspectiva o incremento de bem-estar da classe capitalista promove o bem-estar da classe assalariada.¹⁵⁵

É importante se entender a mudança que ocorre na passagem das bases teóricas dos economistas clássicos para as dos economistas neoclássicos. Originariamente, Adam Smith elaborou a teoria com base no valor-trabalho e buscou compreender a natureza da riqueza das nações. A proposta teórica começou a se alterar em Jean Say e James Mill, para quem o objeto de estudo da Economia Política passou a ser não mais da riqueza das nações, mas a análise da produção, distribuição e do consumo de bens¹⁵⁶, entre as três classes existentes (proprietários de terra, capitalistas e trabalhadores). Ainda que Adam Smith tenha analisado as três classes, não reduzia o objeto de estudo da Economia a elas, mas os considerou para a investigação quanto aos fatores de produção. De outro lado, John Stuart Mill, que focou nos elementos da produção, consolidou o novo objeto da Economia Política, destacando a necessária análise do comportamento humano como essencial à Economia Política, notadamente pelo desejo (ilimitado) de riqueza e pela existência de recursos escassos.

Os economistas neoclássicos incrementaram essa teoria e analisaram a escassez de bens e sua relação com o desejo ilimitado de riqueza, na busca do equilíbrio econômico. Os preços não estão mais condicionados ao valor trabalho, mas ao valor utilidade. Como reação à teoria marxista¹⁵⁷, transformaram a Economia Política em Economia, apenas, e as relações entre classes, de ordem bastante problemática, em relações entre agentes econômicos¹⁵⁸, que são racionais. Da constatação da racionalidade do agente econômico é que emerge o estudo do comportamento humano e, via de consequência, de suas escolhas¹⁵⁹. Não por outra razão que os economistas neoclássicos são considerados os precursores da Economia do Bem-Estar (*Welfare Economics*)¹⁶⁰, confirmando a avaliação de Sen de que a Economia evoluiu muito no

¹⁵⁵ FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009, p. 63.

¹⁵⁶ WALRAS, León. **Compêndio dos elementos de economia política pura**. Trad. de João Guilherme Vargas Netto. São Paulo: Nova Cultural Ltda, 1996, p. 31.

¹⁵⁷ FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2009, p. 59.

¹⁵⁸ PRADO, Eleutério. A ortodoxia neoclássica. **Estudos avançados**. Vol.15 no.41 São Paulo Jan./Apr. 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142001000100003> Acesso em 24 maio 2020.

¹⁵⁹ PINHO, Diva Benevides. Aspectos da evolução da ciência econômica – do início do Século XXI às raízes do pensamento econômico. In: PINHO, Diva B.; VASCONCELLOS, Marco Antonio S.; TONETO JR, Rudinei (org). **Manual de economia**: equipe de professores da USP. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 67 -108, p. 77.

¹⁶⁰ PINHO, Diva Benevides. Aspectos da evolução da ciência econômica – do início do Século XXI às raízes do pensamento econômico. In: PINHO, Diva B.; VASCONCELLOS, Marco Antonio S.; TONETO JR, Rudinei (org). **Manual de economia**: equipe de professores da USP. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 67 -108, p. 81.

aspecto de engenharia, mas abandonou a questão ética por ser considerada alheia aos métodos científicos¹⁶¹.

Isso fica bastante evidente na leitura de León Walras. No primeiro capítulo do *Compêndio dos elementos de economia política*, o autor criticou o conceito de ciência econômica de Adam Smith, para quem a Economia tinha por objetivo fornecer rendimentos suficientes para o povo subsistir e poder produzir seu próprio rendimento e, da mesma forma, fornecer ao Estado o rendimento para a prestação de serviço público.

De acordo com Walras, Adam Smith, ao incluir aspectos de finalidade à Economia, distanciou-se dos métodos considerados científicos, pois incluiu aspectos morais não mensuráveis por critérios físico-matemáticos. Walras se preocupou em formar teoria que se encaixasse nos padrões metodológicos que eram considerados, naquela época, científicos. Defendeu, dessa forma, que a Economia deveria fornecer “verdades científicas”, por meio de padrões matemáticos. Para ele a “Economia Política Pura é uma ciência em tudo semelhante às ciências físico-matemáticas”¹⁶². Nesse sentido, o autor diferenciava os campos da ciência, da arte e da moral, restringindo a ciência pura da economia à formulação matemática para responder as questões de formação do valor de troca, com base na utilidade (capacidade de satisfazer necessidades).¹⁶³

A análise desse quadro teórico permite concluir que, assim como na Economia Clássica, no quadro teórico neoclássico, o desenvolvimento ainda significa bem-estar a ser alcançado por meio do crescimento econômico. Esse, por sua vez, depende do equilíbrio na distribuição do produto social. Essa era a condição para que o capitalismo progredisse, de forma livre e natural. A concepção que subjaz esse liberalismo econômico é a crença de que o progresso do capitalismo, a partir de modelos eficientes de distribuição do produto social, levaria ao benefício de toda a coletividade (maximização do bem-estar coletivo). Ou seja, ao responder qual o modelo mais eficiente de distribuição do produto social, alcança-se o progresso da sociedade como um todo. E esse raciocínio dependia de determinado padrão de consumo. Portanto, as teorias neoclássicas criavam modelos teóricos de padrão abstrato e racional de distribuição do produto social entre os agentes econômicos. Modelos que atendiam

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2009, p. 67.

¹⁶¹ SEN, Amartya. **On ethics and Economics**. Oxford: Blackwell Publishing, 1999, p. 3 e 4.

¹⁶² WALRAS, León. **Compêndio dos elementos de economia política pura**. Trad. de João Guilherme Vargas Netto. São Paulo: Editora Nova Cultural Ltda, 1996, p. 51.

¹⁶³ WALRAS, León. **Compêndio dos elementos de economia política pura**. Trad. de João Guilherme Vargas Netto. São Paulo: Editora Nova Cultural Ltda, 1996, p. 31 a 50.

ao rigor epistemológico da ciência moderna¹⁶⁴: análise objetiva do fenômeno, reduzida a sua menor parte, a partir de modelos matemáticos. Esse é o suporte teórico que orienta os modelos teóricos da Economia do Bem-Estar.

2.2.3 A Economia do Bem-Estar

Como visto, a relação entre o bem-estar e a economia não é novidade desde o modelo teórico de Adam Smith.¹⁶⁵ A possibilidade de que o avanço econômico traz o esperado bem-estar social não é tema recente e nem se deve aos teóricos da Economia do Bem-estar.

Entretanto, a partir da década de 1930, a especialização do estudo e a segregação entre os aspectos econômicos e os aspectos políticos¹⁶⁶ fizeram com que as discussões relativas às políticas econômicas nacionais e internacionais, que levariam ao desenvolvimento das nações, pertencessem ao campo de estudo da Macroeconomia¹⁶⁷. De outro lado, os critérios de bem-estar individual e as motivações do comportamento do agente econômico passaram a ser objeto de estudo da Microeconomia. Em outras palavras, enquanto a Macroeconomia aborda modelos teóricos, levando em consideração os comportamentos dos mercados, a Microeconomia estuda o comportamento dos agentes econômicos no mercado¹⁶⁸. Em ambos os casos o objetivo é comum: conferir previsibilidade aos comportamentos nas relações econômicas, para que haja a alocação mais eficiente de recursos, considerando a sua escassez.

Entre as teorias microeconômicas, a Economia do Bem-Estar se estabelece como marco teórico de necessária abordagem, notadamente por propor critérios avaliativos de estados de coisas na Economia, já que tem como objetivo fornecer modelos eficientes de alocação de recursos que levem à maximização do bem-estar.¹⁶⁹ Os parâmetros de avaliação da Economia

¹⁶⁴ Em outro trabalho da autora a definição de ciência moderna já foi exaustivamente abordada, razão pela qual se adota nesta tese: “a ciência moderna estabeleceu como paradigma [na perspectiva kuhniana] a ideia de que a análise genuinamente científica exige: o isolamento do objeto de seu observador; a separação das partes do todo, analisando-as autonomamente; a linearidade do estudo – pautado na causa e efeito – e o isolamento do objeto de estudo dos demais fatores que o rodeiam.” In: DIB, Natália Brasil. **Bem jurídico tributário: uma análise a partir de suas funções e dimensões**. Porto Alegre: Luminária Academia, 2017, p. 36

¹⁶⁵ SAMUELSON, Anthony Paul. **Fundamentos da análise econômica**. Tradução de Paulo de Almeida. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1997, p. 229.

¹⁶⁶ Passou-se da Economia Política para a Economia, apenas.

¹⁶⁷ A teoria de Keynes é considerada o marco de criação da Macroeconomia. SINGER, Hans. W. *The Terms of Trade Controversy and the Evolution of Soft Financing: Early Years in the U.N.* In: MEIER, Gerald; SEERS, Dudley (Eds). **Pioneers in development**. Washington, EUA: Oxford University Press, 1984, p. 277

¹⁶⁸ VASCONCELLOS, Marco Antonio S. Introdução à Microeconomia. In: PINHO, Diva B. VASCONCELLOS, Marco Antonio S. TONETO JR, Rudinei. (Org). **Manual de economia**: equipe de professores da USP. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 109 – 114.

¹⁶⁹ VASCONCELLOS, Marco Antonio S. Introdução à Microeconomia. In: PINHO, Diva B. VASCONCELLOS, Marco Antonio S. TONETO JR, Rudinei. (Org). **Manual de economia**: equipe de professores da USP. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 109 – 114, p. 113.

do Bem-Estar são utilizados na avaliação do desenvolvimento das nações, o que atrai a necessidade do estudo das suas premissas.

Quem desenvolve, primariamente, no âmbito da Microeconomia (ainda que na época referida ainda não existisse essa divisão¹⁷⁰), a teoria do bem-estar, em especial aplicada à escolha do consumidor e dos agentes do mercado, são os economistas marginalistas. Os teóricos marginalistas substituem a ideia de “valor de uso” pela ideia de “utilidade”. Portanto, se para os teóricos clássicos determinado bem possuía valor de uso e valor de troca, para os marginalistas ele possui utilidade. Desse modo, o valor de troca deixa de ter relação com o trabalho útil e passa a ser mensurado pela utilidade, ou seja, pela capacidade de satisfazer as necessidades e desejos¹⁷¹. Com isso, além do custo da produção, o equilíbrio na economia depende também dos fatores de oferta e de demanda (consumo), que são condicionados pela utilidade do bem e por sua utilidade marginal.

As abordagens da Economia do Bem-Estar baseiam-se nos conceitos de utilidade marginal e custo marginal¹⁷². O primeiro conceito serve de instrumento teórico para a compreensão do comportamento dos consumidores no mercado. O segundo conceito é importante para a compreensão do comportamento das firmas (empresas) no mercado. Em ambos os casos, os economistas do bem-estar pressupõem que os agentes são racionais e buscam maximizar suas vantagens. Via de consequência, o consumidor tem por objetivo a maximização do seu bem-estar e as firmas (empresas) buscam a maximização dos seus lucros.¹⁷³ De acordo com esse raciocínio, o agente econômico busca constantemente a maximização das suas posições.¹⁷⁴ Estabelece-se, então, o que, em Economia, denomina-se princípio da racionalidade.¹⁷⁵

O primeiro dos conceitos, a utilidade marginal, corresponde à quantidade de utilidade (felicidade, satisfação de necessidades ou de desejos) que o consumo adicional de

¹⁷⁰ RAWORTH, Kate. **Economia donut**: uma alternativa ao crescimento a qualquer custo. Trad. George Schlesinger. Rio de Janeiro: Zahar, 2019, p; 146.

¹⁷¹ GARCIA, Fernando. Apresentação. In: PARETO, Vilfredo. **Manual de economia política**. Trad. João Guilherme Vargas Netto. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996, p. 7.

¹⁷² Convém pontuar, contudo, que as contribuições de Walras não se limitam ao campo da Microeconomia, mas, como relembra Carneiro Netto, são aplicáveis, também, ao campo da Macroeconomia. E isso se deve ao fato de que à época em que Walras constrói sua teoria essa divisão metodológica ainda não existia. Nesse sentido veja-se: CARNEIRO NETTO, Dionísio Dias. Apresentação. In: WALRAS, León. **Compêndio dos elementos de economia política pura**. Trad. de João Guilherme Vargas Netto. São Paulo: Editora Nova Cultural Ltda, 1996

¹⁷³ LUQUE, Carlos Antonio. Teoria macroeconômica: evolução e situação atual. In: PINHO, Diva B.; VASCONCELLOS, Marco Antonio S.; TONETO JR, Rudinei (org). **Manual de economia**: equipe de professores da USP. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 301-308.

¹⁷⁴ FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009, p. 67.

¹⁷⁵ VASCONCELLOS, Marco Antonio S. Introdução à Microeconomia. In: PINHO, Diva B. VASCONCELLOS, Marco Antonio S. TONETO JR, Rudinei. (Org). **Manual de economia**: equipe de professores da USP. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 110.

determinado bem é capaz de produzir no agente econômico. Ou seja, se a aquisição de um produto gera determinada utilidade (satisfação que produz), a utilidade na aquisição de unidade adicional desse produto será um pouco menor, e assim por diante¹⁷⁶. Considerando esse conceito, os economistas marginalistas defendiam que o alcance do equilíbrio na economia (alocação mais eficiente), depende de critérios comparativos da utilidade marginal. Assim, compara-se a satisfação decorrente da aquisição de unidade adicional de determinado bem com a utilidade marginal na aquisição de outro bem. Compara-se, também, a utilidade marginal com a renda que seria despendida para a troca. Em outras palavras, o quanto de renda o consumidor aplicaria para ter essa satisfação adicional.¹⁷⁷

Por exemplo, se determinado consumidor procura um estabelecimento comercial para comprar uma garrafa de água, para saciar sua sede, provavelmente estará disposto a despende o valor cobrado para a aquisição do produto. Após a ingestão da quantidade de água adquirida, é possível que o consumidor ainda esteja com sede. Entretanto, a escolha pela aquisição de nova garrafa de água lhe trará uma utilidade menor, tendo em vista que a sua necessidade diminuiu. Nesse caso, é possível que o consumidor sopesse as vantagens entre o dispêndio de renda na aquisição da nova garrafa e a satisfação em ingerir mais água. Ou, ainda, sopesse a satisfação que a aquisição de um pão de queijo é capaz de lhe trazer em vez da aquisição de outra garrafa de água.

A mensuração desse comportamento é o objeto de estudo dos economistas do bem-estar que formularão modelos teóricos para calcular o quanto de demanda é necessário para que haja um equilíbrio com a oferta, o que refletirá nos preços relativos dos bens. A compreensão desse quadro permitiria o equilíbrio geral da economia (alocação mais eficiente) e a perfeita concorrência, fatores determinantes para a promoção do máximo bem-estar social.¹⁷⁸ Em outras palavras, “o sistema de equações de demandas e ofertas excedentes estará em situação de equilíbrio geral quando a configuração de preços for tal que o equilíbrio de cada agente for compatível com a igualdade entre as quantidades oferecidas e demandas em todos os mercados.”¹⁷⁹

¹⁷⁶ CARNEIRO NETTO, Dionísio Dias. Apresentação. In: WALRAS, León. **Compêndio dos elementos de economia política pura**. Trad. de João Guilherme Vargas Netto. São Paulo: Editora Nova Cultural Ltda, 1996, p. 7.

¹⁷⁷ GARCIA, Fernando. Apresentação. In: PARETO, Vilfredo. **Manual de economia política**. Trad. João Guilherme Vargas Netto. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996, p. 7. Afirma: “Ao maximizar seu bem-estar, o consumidor igualava a utilidade marginal de uma unidade adicional de renda, denotada por μ , com as relações entre utilidade marginal e preço dos bens consumidos.”

¹⁷⁸ SAMUELSON, Anthony Paul. **Fundamentos da análise econômica**. Tradução de Paulo de Almeida. São Paulo: Nova Cultural, 1997, p. 232.

¹⁷⁹ CARNEIRO NETTO, Dionísio Dias. Apresentação. In: WALRAS, León. **Compêndio dos elementos de economia política pura**. Trad. de João Guilherme Vargas Netto. São Paulo: Nova Cultural Ltda, 1996, p. 11.

No que se refere ao âmbito da empresa, o custo marginal é a medida necessária para a alocação mais eficiente de recursos, de acordo com os parâmetros da Economia do Bem-Estar. A maximização dos lucros¹⁸⁰ depende não apenas dos custos de produção, mas da capacidade que os lucros marginais e os custos marginais entrem em equilíbrio¹⁸¹ de acordo com a medida da utilidade e do comportamento do agente. Portanto, do ponto de vista da empresa, o aumento da produção dependerá do equilíbrio entre os custos marginais e os lucros marginais. Resgate-se o exemplo da fábrica de chocolates, já mencionado. Imagine-se que com um custo de 20 funcionários a empresa tenha a capacidade de produzir 400 chocolates. A contratação de mais um, dois ou três funcionários permitirá o aumento produtivo (do qual se calculará a produtividade marginal). Entretanto, o aumento produtivo, por si só, não garante a maximização do lucro, que dependerá do quanto de produtividade marginal a contratação desses funcionários provocará e de quanto o mercado é capaz de absorver (demanda) a produção adicional de chocolate. Por essa razão o custo marginal (contratação de mais funcionários) deve estar em equilíbrio com o lucro marginal, que depende da produtividade marginal e da utilidade marginal.

Em ambos os casos, pelo raciocínio apresentado, a configuração mais eficiente será aquela que produzir maior quantidade de utilidade ao maior número de pessoas. Daí se discute o modelo de eficiência econômica na maximização das utilidades. O método que alinhou as necessidades de mensuração dessa eficiência foi o de Vilfredo Pareto¹⁸².

Pareto criticou as consequências em se considerar a utilidade como medida do bem-estar individual. O autor salientou a dificuldade em aferir a medida de utilidade enquanto felicidade ou enquanto estados mentais de satisfação de desejos (aspectos psicológicos e subjetivos). Inclusive, ele se opôs à utilidade como significação da satisfação de desejos e preferiu denominar de “ofemilidade”, que significa a capacidade de determinado bem produzir a satisfação de desejos no indivíduo¹⁸³.

Pareto estava certo da necessidade de matematização da mensuração do bem-estar, sem os problemas das comparações interpessoais, subjetivas e distantes da neutralidade necessária à Economia. Desse modo, para o autor, o estudo que pretende estabelecer a

¹⁸⁰ GIACOMELLI, Giana Silva. A teoria tradicional do bem-estar: da origem às críticas. **Revista de Desenvolvimento Econômico – RDE** - Ano XIX – V. 3 - N. 38 - Dezembro de 2017 - Salvador, BA – p. 6 – 2

¹⁸¹ VASCONCELLOS, Marco Antonio S. Introdução à Microeconomia. In: PINHO, Diva B. VASCONCELLOS, Marco Antonio S. TONETO JR, Rudinei. (Org). **Manual de economia**: equipe de professores da USP. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 110.

¹⁸² GARCIA, Fernando. Apresentação. In: PARETO, Vilfredo. **Manual de economia política**. Trad. João Guilherme Vargas Netto. São Paulo: Nova Cultural, 1996, p. 7

¹⁸³ PARETO, Vilfredo. **Manual de economia política**. Trad. João Guilherme Vargas Netto. São Paulo: Nova Cultural, 1996, p. 132.

comparação entre as sensações “situa-se entre os mais imperfeitos da ciência social”.¹⁸⁴ Afinal, como se mensurar a satisfação de desejos?

A dificuldade em se mensurar a utilidade enquanto satisfação impôs, dessa forma, que as preferências fossem consideradas comparativamente, na tentativa de identificação das preferências por bens econômicos que pudessem ser valorizados¹⁸⁵, de modo que o que poderia ser comparado é o somatório de satisfações à medida que o acesso aos bens é possibilitado¹⁸⁶.

Portanto, uma quantidade de bens econômicos gera certa quantidade de satisfação a um indivíduo e outra quantidade a outro. Esse seria o objeto de comparação que escaparia das questões de preferências interpessoais e se reduziria à quantidade de satisfação que os bens trariam. Em outras palavras, quantificar o conjunto de utilidades permite que não se discuta a capacidade que determinado bem teria em promover ou não a felicidade ou a satisfação de desejos. Para o autor, pouco importa o quanto de satisfação pessoal a garrafa de água ou o pão de queijo possa gerar individualmente, mas se o somatório de acesso a esses bens possibilita um estado eficiente de alocação de recursos, de modo que o somatório total de utilidades seja o máximo possível. Ou seja, despende a renda para adquirir a água e o pão de queijo traz mais satisfação do que adquirir só a água e manter a renda? O estado ótimo, para ele, era a resposta a essa pergunta.

Nesse contexto, o que Pareto propôs foi tornar a mensuração da utilidade em si (quantidade de satisfação ou de felicidade) despendida à análise da escolha dos agentes econômicos. A resposta procurada por ele nos modelos matemáticos foi: que combinação de bens seria capaz de manter o bem-estar dos agentes. Portanto, para ele não interessava o quanto de bem-estar cada bem produziria ou o que isso significava para o agente. Assim, a informação importante é: que combinação de bens maximiza o bem-estar do indivíduo, considerando a renda disponível¹⁸⁷.

Então, Pareto cria o critério de mensuração da utilidade (ou felicidade), de forma ainda mais lógica e matematizada. Seu objetivo é compreender o equilíbrio econômico com base em dois vetores: a necessidade dos homens em satisfazer seus gostos e a existência de limitações a isso. Daí, advém a sua preocupação em identificar como equilibrar esses vetores,

¹⁸⁴ PARETO, Vilfredo. **Manual de economia política**. Trad. João Guilherme Vargas Netto. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996, p. 126.

¹⁸⁵ GIACOMELLI, Giana Silva. A teoria tradicional do bem-estar: da origem às críticas. **Revista de Desenvolvimento Econômico – RDE** - Ano XIX – V. 3 - N. 38 - Dezembro de 2017 - Salvador, BA – p. 13.

¹⁸⁶ PARETO, Vilfredo. **Manual de economia política**. Trad. João Guilherme Vargas Netto. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996, p. 127.

¹⁸⁷ GARCIA, Fernando. Apresentação. In: PARETO, Vilfredo. **Manual de economia política**. Trad. João Guilherme Vargas Netto. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996, p. 10 e 11.

o que o levou a partir de modelos matemáticos a propor maneira que quantificasse o equilíbrio dos gostos, o equilíbrio da produção (obstáculos) e a relação entre eles.¹⁸⁸

É importante se compreender que, em sua abordagem, Vilfredo Pareto defendeu a pureza da ciência econômica. A sua pesquisa não tinha a pretensão de buscar a felicidade ou a utilidade ou mesmo de direcionar políticas públicas, mas, tão somente, de compreender as leis das ações humanas e buscar o elemento de uniformidade nelas existente.¹⁸⁹ Pareto, claramente, elaborou uma teoria de Economia positiva e o fez por entender que o agir humano não se compõe apenas do agir econômico, mas também de outras ações (éticas, religiosas etc.). Para ele, o estudo no âmbito da Economia exige a segregação entre essas partes e o compromisso de uni-las não é do economista, mas de quem pretende implementar uma “medida prática”¹⁹⁰. Nesse sentido, o recorte apresentado em sua teoria é claro: busca a uniformidade dos agentes econômicos, a partir da segregação das “partes” desse agente, apenas com base na observação, para conhecer e identificar os pontos de uniformidade¹⁹¹.

Dessa forma, Pareto propôs a redução da análise da Economia Política às ações lógicas do ser humano e, ao tratar do equilíbrio na economia, parte desse pressuposto, excluindo da análise os demais fatores que possam condicionar de alguma forma a escolha do agente econômico.¹⁹² Com base na mensuração da preferência dos consumidores, Pareto operacionalizou a medida de bem-estar individual. O critério de eficiência de Pareto determinava que a situação ótima seria aquela em que seria impossível aumentar o nível de utilidade de uma pessoa ou de uma situação, sem que se reduzisse o de outra. Esse foi adotado como critério de eficiência econômica, ou seja, é o critério de alocação eficiente de recursos para maximização do bem-estar¹⁹³. Torna-se, então, medida eticamente neutra para análise dos demais estados de coisas desejáveis. Como salienta Sen, diante das inconsistências dos critérios

¹⁸⁸ PARETO, Vilfredo. **Manual de economia política**. Trad. João Guilherme Vargas Netto. São Paulo: Nova Cultural, 1996, p. 127 a 153.

¹⁸⁹ PARETO, Vilfredo. **Manual de economia política**. Trad. João Guilherme Vargas Netto. São Paulo: Nova Cultural, 1996, p. 32 a 34.

¹⁹⁰ PARETO, Vilfredo. **Manual de economia política**. Trad. João Guilherme Vargas Netto. São Paulo: Nova Cultural, 1996, p. 41 e 42.

¹⁹¹ PARETO, Vilfredo. **Manual de economia política**. Trad. João Guilherme Vargas Netto. São Paulo: Nova Cultural, 1996, p. 43.

¹⁹² PARETO, Vilfredo. **Manual de economia política**. Trad. João Guilherme Vargas Netto. São Paulo: Nova Cultural, 1996, p. 123.

¹⁹³ FOLLONI, André. Liberdade como capacidade em Amartya Sen desde sua crítica ao utilitarismo. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 20, n. 80, p. 103-124, abr./jun. 2020. DOI: 10.21056/aec.v20i80.1329, p. 109. Disponível em: <<http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1329>> Acesso em 20 fev. 2020.

de comparações das preferências interpessoais da economia neoclássica, o que sobrou foi o critério de Pareto para a mensuração da utilidade e, via de consequência, do bem-estar.¹⁹⁴

A partir, então, do critério de Pareto, o nível eficiente de bem-estar social será aquele no qual a adição de bem-estar individual de uma pessoa não reduza o bem-estar individual de outra:

ao quantificar o bem-estar dos agentes econômicos associado a cada combinação de consumo, a função utilidade atribuía a elas um número que, em última instância, ordenava o conjunto das combinações de consumo do agente; e isto era suficiente para os fins a que a teoria se propunha¹⁹⁵.

Tem-se, aqui, um cenário ótimo de bem-estar social. Nesse sentido, no quadro ideal criado pelos teóricos neoclássicos, e operacionalizado por Pareto, o bem-estar social seria maximizado na medida do equilíbrio de preços do mercado, estabelecido pela função utilidade. Era a perfeita união entre a previsibilidade do comportamento do agente, o equilíbrio do mercado e a livre concorrência. União apta a promover a distribuição mais eficiente de bem-estar.¹⁹⁶ Principalmente porque esse era critério que se afastava da ética – era objetivo, neutro e científico¹⁹⁷.

Como já abordado, a Economia do Bem-Estar tem origem nos teóricos neoclássicos e nas formulações de racionalidade do agente econômico. Com isso, a utilidade tornou-se fator preponderante para análise das relações econômicas, tendo em vista que se tornou a medida do bem-estar. Disso, decorreram as formulações matemáticas de melhor alocação de recursos e de predição de resultados. A eficiência econômica passou a ser definida a partir da melhor alocação de recursos para a maximização do bem-estar individual. Ou seja, é eficiente a escolha de política econômica se o incremento de bem-estar a cada indivíduo não representar a redução de bem-estar a outro¹⁹⁸.

A Economia do Bem-Estar considera como desejável a maximização do bem-estar social¹⁹⁹. Assim sendo, pode-se definir a Economia do Bem-Estar como “ramo de estudos que formula proposições que permitem dizer que o bem-estar social, em determinadas situações, é

¹⁹⁴ SEN, Amartya. **On ethics and Economics**. Oxford: Blackwell Publishing, 1999.

¹⁹⁵ GARCIA, Fernando. Apresentação. In: WALRAS, León. **Manual de economia política**. Trad. de João Guilherme Vargas Netto. São Paulo: Nova Cultural Ltda, 1996, p. 10.

¹⁹⁶ MUELLER, C. Charles. A Teoria dos bens públicos e a Economia do Bem-Estar. **Revista Estudos Econômicos**, v. 2, n.4, p. 95-112, 1972, p. 96.

¹⁹⁷ SEN, Amartya. **On ethics and Economics**. Oxford: Blackwell Publishing, 1999, p. 31.

¹⁹⁸ SAMUELSON, Paul A. NORDHAUS, Willian D. **Economics**. Estados Unidos: McGraw-Hill, 2009, p. 4.

¹⁹⁹ GIACOMELLI, Giana Silva. A teoria tradicional do bem-estar: da origem às críticas. **Revista de Desenvolvimento Econômico – RDE** - Ano XIX – V. 3 - N. 38 - Dezembro de 2017 - Salvador, BA – p. 11.

maior ou menor do que em outras.”²⁰⁰ Com base nessa abordagem, o estado de coisas é melhor se observada a alocação de recursos que leve a maior soma de utilidades. A equação, explica Yew-Kwang Ng, é simples: o bem-estar social é formado pela soma do bem-estar individual, que, por sua vez, ocorre à medida da maximização das utilidades.²⁰¹

Segundo Sen, o utilitarismo, enquanto princípio moral, tem por base a combinação de três elementos: a ideia de que um estado de coisas é bom com base apenas na utilidade, a ideia de que a soma das utilidades é informação suficiente para que o estado de coisas seja avaliado e a ideia de que a escolha está condicionada por essa avaliação do estado de coisas, com base unicamente na utilidade. Em outras palavras, o comportamento dos agentes é determinado a partir das ações que levem à máxima soma das utilidades.²⁰² Assim sendo, o bem-estar é reduzido à utilidade, que se torna a única informação considerada para a avaliação do bem-estar. Nesse sentido, deve-se destacar que o bem-estar individual se estabelece a partir da combinação de utilidades.²⁰³ E o bem-estar social a partir da soma do bem-estar individual.

É dessa premissa que se justifica, por exemplo, a adoção unidimensional de índice de avaliação do estado de coisas. Se o bem-estar é medido pela utilidade e se é preciso quantificar a utilidade, a renda ou a riqueza, por exemplo, passam a ser informações úteis e suficientes para informar sobre a utilidade. Como consequência, o bem-estar social pode ser medido pelo Produto Interno Bruto - PIB de uma nação e o bem-estar individual pode ser medido pela renda *per capita*. Logo, se desenvolvimento é o estado de alcance do bem-estar, a quantidade de renda ou riqueza disponível informa sobre o estágio de desenvolvimento individual ou social.

2.3 ECONOMIA DO DESENVOLVIMENTO

Paralelamente à Economia do Bem-Estar, no âmbito Macroeconômico, emergem as teorias da Economia do Desenvolvimento. Como já mencionado, a teoria keynesiana pode ser considerada como a teoria representativa da emergência da Macroeconomia do

²⁰⁰ NG, Yew-Kwang. **Welfare economics**: introduction and development of basic concepts. London: Macmillan Press, 1979, p. 2. No original: “Welfare economics is the branch of study that formulates propositions by which we can say that the social welfare in one economic situation is higher or lower than in another.” (tradução do autor)

²⁰¹ NG, Yew-Kwang. **Welfare economics**: introduction and development of basic concepts. London: Macmillan Press, 1979, p. 2 e 3.

²⁰² SEN, Amartya. **On ethics and Economics**. Oxford: Blackwell Publishing, 1999, p. 39.

²⁰³ BAGOLIN, Izete. **Da renda às capacitações**: analisando e avaliando o desenvolvimento humano. 2005. 149 f. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) — Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005, Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/5603>>. Acesso em: 21 fev. 2020, p. 25.

desenvolvimento no século XX e da mudança da perspectiva ortodoxa da Economia Clássica²⁰⁴, que defendia a mínima intervenção do Estado na economia. Com base na visão keynesiana, surgem os teóricos da Economia do Desenvolvimento, no bojo da qual emergem discussões focadas nas nações subdesenvolvidas, principalmente para a identificação das razões pelas quais estas não alcançaram o desenvolvimento que, até então, estabelecia-se como consequência das leis do mercado. Pode-se afirmar que, a partir do movimento desenvolvimentista, as noções de desenvolvimento e de crescimento econômico começam a ganhar algumas distinções, ainda que o foco tenha permanecido na promoção do desenvolvimento a partir dos modelos econômicos.

Há, contudo, mudança valorativa sobre desenvolvimento, pois se pelas teorias clássicas e neoclássicas o alcance do desenvolvimento dependia do equilíbrio do mercado, em estado de livre concorrência; para os economistas do desenvolvimento, o subdesenvolvimento é problematizado como resultado do alcance do desenvolvimento por algumas nações e valorado como problema social a ser superado. Portanto, representa importante mudança na compreensão do fenômeno não apenas como econômico, mas como social.

As teorias desenvolvimentistas apresentam caráter normativo. Elas avaliam o subdesenvolvimento como algo a ser superado e propõem estados de dever-ser (teorias normativas) para suplantá-lo.²⁰⁵

Entretanto, antes da abordagem das teorias desenvolvimentistas, é importante compreender a influência de Keynes nesse quadro teórico. A sua grande contribuição, como aponta Furtado, foi compreender que existem problemas econômicos estruturais, de modo que o alcance da solução do desemprego não estava na oferta, mas na demanda²⁰⁶. Essa era a base da sua teoria sobre a inversão.

O problema de pesquisa na teoria de Keynes era a questão do pleno emprego²⁰⁷. Para ele, a premissa de que o crescimento econômico levaria ao pleno emprego, era falha. As teorias clássicas partiam de modelos causais para defender que o incremento do mercado de forma livre levaria ao bem-estar geral e à suficiência de empregos, em razão da suficiência da demanda efetiva (gerada pela oferta). Keynes, em sentido contrário, considerou a instabilidade

²⁰⁴ SINGER, Hans. W. The Terms of Trade Controversy and the Evolution of Soft Financing: Early Years in the U.N. In: MEIER, Gerald; SEERS, Dudley (Eds). **Pioneers in development**. Washigton, EUA: Oxford University Press, 1984, p. 277.

²⁰⁵ FONSECA, P. C. D. **Desenvolvimentismo**: a construção do conceito. Brasília: IPEA, 2015, p. 23.

²⁰⁶ FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009, p. 78

²⁰⁷ LUQUE, Carlos Antonio. Teoria macroeconômica: evolução e situação atual. In: PINHO, Diva B. VASCONCELLOS, Marco Antonio S. TONETO JR, Rudinei. (Org). **Manual de economia**: equipe de professores da USP. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 301-308, p. 303.

como fator intrínseco ao capitalismo²⁰⁸ e sustentou que o liberalismo econômico teve, em verdade, o desemprego como consequência. Compreende-se a linha de raciocínio de Keynes principalmente ao se considerar o cenário no qual o economista apresentou sua teoria, em momento posterior a crise de 1930 (queda da Bolsa de Nova Iorque).

Em busca de solução ao problema, Keynes se dedicou à demanda agregada. Esta, em sua teoria, era “decomposta por bens de consumo e demanda por bens de investimento”²⁰⁹. Nesse sentido, defendeu que a demanda sobre bens de consumo, dependente da renda, tinha comportamento estável. Com base nesse raciocínio, o aumento da demanda sobre bens de consumo ocorre com o aumento da renda, ainda que o incremento de renda não leve à mesma quantidade de incremento do consumo. Em outras palavras, quanto mais renda disponível aos consumidores, maior é a quantidade de consumo.

Por sua vez, ao analisar a demanda por investimento, Keynes apontou para a sua instabilidade, por compreender que o empreendedor constantemente analisa os resultados do seu investimento para decidir se mantém a poupança ou investe em bens de produção. Ou seja, na teoria do autor, o empreendedor pondera se acumula o capital sem reinvesti-lo ou não. A decisão sobre o investimento depende da formação das possibilidades de cenários econômicos futuros, o que é imprevisível. Em outras palavras, para Keynes, o incremento de renda gera certa demanda por consumo de forma previsível. Contudo, a mesma previsibilidade não se observa no comportamento do empreendedor, que simula as possibilidades de retorno dos investimentos em situações futuras e, portanto, inesperadas.

Considerando essas premissas, em cenários de crescimento econômico, a tendência seria o crescimento da produção e o incremento dos salários, da renda, e, via de consequência, o aumento da demanda por bens de consumo e o aumento da poupança. De outro lado, em cenários de retração, os níveis de demanda por bens de investimento são reduzidos e a demanda agregada, necessariamente, cai, gerando o problema do desemprego e a redução da demanda efetiva. Com isso, Keynes incluiu, em sua formulação sobre o desenvolvimento econômico, a imprevisibilidade dos fenômenos econômicos. Assim, para ele, a solução nas situações de recessão estava no Estado e especialmente no aumento do gasto público para garantia da demanda efetiva.²¹⁰ Dessa forma, Keynes recuperou a atuação do Estado como importante fator

²⁰⁸ SILVA, Adroaldo Moura da. Apresentação. In: KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. Trad. de Mário R. da Cruz. São Paulo: Nova Cultural Ltda, 1996, p. 11.

²⁰⁹ SILVA, Adroaldo Moura da. Apresentação. In: KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. Trad. de Mário R. da Cruz. São Paulo: Nova Cultural Ltda, 1996, p. 11.

²¹⁰ SILVA, Adroaldo Moura da. Apresentação. In: KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. Trad. de Mário R. da Cruz. São Paulo: Nova Cultural Ltda, 1996, p. 12 a 15. LUQUE, Carlos Antonio. Teoria macroeconômica: evolução e situação atual. In: PINHO, Diva B. VASCONCELLOS, Marco Antonio S.

para o desenvolvimento. Sob esse ponto de vista, o Estado se constitui como o suporte para os momentos de recessão, garantindo a continuidade da demanda agregada. Com essa perspectiva, a teoria keynesiana inaugurou a classificação desses temas como pertencentes à Macroeconomia.

Os economistas do desenvolvimento que surgem após esse período, influenciados por Keynes, dedicaram-se aos problemas de Macroeconomia, incluindo o Estado na equação. Do ponto de vista macroeconômico, a teoria do desenvolvimento “trata de explicar (...) as causas e o mecanismo do aumento persistente da produtividade do fator trabalho e suas repercussões na organização da produção e na forma como se distribui e se utiliza o produto social.”²¹¹ Nesse quadro teórico o objetivo a ser alcançado é a solução do problema do subdesenvolvimento.

Foi no bojo dessas teorias que algumas distinções apareceram. Schumpeter²¹², anos antes da teoria keynesiana, distinguia desenvolvimento e crescimento econômico. Para o autor, o desenvolvimento era dependente da inovação e se processava em quatro estágios, desde a introdução de um novo produto (produto inovador) até a conquista do mercado consumidor. Para ele, o crescimento produtivo, por si só, não representava o desenvolvimento, que dependia da inovação. Entretanto, ainda que essa diferenciação existisse, Schumpeter era um economista do liberalismo econômico. Nesse sentido, pode-se considerar que foi com os economistas do desenvolvimento que a diferença entre desenvolvimento e crescimento econômico se fez mais presente, especialmente com a sinalização dos problemas estruturais e sociais das nações consideradas subdesenvolvidas. Pode-se afirmar, então, que a questão do desenvolvimento a ser respondida pela Macroeconomia do Desenvolvimento diz respeito ao motivo pelo qual alguns países são mais desenvolvidos do que os outros.²¹³

Os economistas do desenvolvimento adicionaram à abordagem do tema os problemas sociais, como o desemprego e a pobreza, reconhecendo a insuficiência da análise unicamente econômica para a superação do subdesenvolvimento. De toda maneira, apresentaram teorias levando em consideração os fatores de mercado, com vistas à promoção da industrialização como caminho ao desenvolvimento econômico e ao bem-estar social.

TONETO JR, Rudinei. (Org). **Manual de economia**: equipe de professores da USP. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 301-308, p. 303 e 304.

²¹¹ FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009, p. 25.

²¹² SCHUMPETER, Joseph Alois. **Teoria do desenvolvimento econômico**: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico. Trad. de Maria Sílvia Possas. São Paulo: Nova Cultural, 1997, p. 8.

²¹³ MOOKHERJEE, Dilip. RAY, Debraj. **Readings in the theory of economic development**. November 1999, p. 2. Disponível em: <<https://www.econ.nyu.edu/user/debraj/Papers/DevReaderIntro.pdf>> Acesso em 27 abril 2020.

O objetivo das teorias permaneceu sendo o incremento de renda e o aumento produtivo como solução para o desemprego, de modo que a abordagem do desenvolvimento ainda focava, majoritariamente, em sua dimensão econômica. Pode-se afirmar que o desenvolvimento econômico ainda era a premissa para o desenvolvimento social e humano, o que se inverte nas teorias multidimensionais do desenvolvimento. Isso justifica porque a abordagem das teorias da Economia do Desenvolvimento foi separada da abordagem das teorias multidimensionais do desenvolvimento. Ainda que as primeiras tenham inserido os aspectos sociais como relevantes ao alcance do desenvolvimento, permaneceram focadas nos modelos econômicos em busca da industrialização e do incremento de renda.

A análise das teorias desse quadro teórico será dividida em dois grandes grupos. O primeiro deles é o dos teóricos da modernização²¹⁴, que focaram no capital externo como impulso à industrialização (mediante progresso tecnológico e científico) das nações subdesenvolvidas. O segundo deles é o dos economistas representantes das teorias estruturalistas do desenvolvimento, no bojo da qual o Estado figura como protagonista do desenvolvimento. As primeiras defendem que a industrialização necessita de forte apoio em capital externo para quebrar o ciclo da pobreza, mediante forte incentivo ao progresso tecnológico. As segundas, por sua vez, tratam sobre as estruturas de desenvolvimento e da função do Estado como promotor do desenvolvimento econômico, mediante valorização do mercado nacional. É importante se destacar que todas as abordagens apresentam traços em comum, muito embora apresentem particularidades que permitem a segregação efetuada. De toda maneira, como será demonstrado, esse quadro teórico estabeleceu três pontos importantes para a superação do subdesenvolvimento: o primeiro é o reconhecimento de que o estado de atraso não é estágio para alcance do desenvolvimento, mas efeito negativo do desenvolvimento, o segundo é o de que há necessária intervenção do Estado para superação do desenvolvimento e o terceiro é de que a industrialização (no que se inclui o avanço tecnológico e científico) é o caminho para a superação do subdesenvolvimento. São esses os elementos a serem identificados nas teorias a seguir abordadas.

Nesse sentido, é importante se destacar que o levantamento bibliográfico a seguir elaborado é importante por duas razões. Em primeiro lugar porque demonstra a mudança de perspectiva sobre o desenvolvimento econômico e, em segundo lugar, porque representa

²¹⁴ MOREIRA, Sandrina Berthault. CRESPO, Nuno. Economia do Desenvolvimento: das abordagens tradicionais aos novos conceitos de desenvolvimento. **Revista de Economia**. V. 38, n. 2 (ano 36), p. 25-50, maio/ago. 2012. Editora UFPR. Disponível em: < <https://revistas.ufpr.br/economia/article/view/29899> > Acesso em 26 maio 2020.

importante influência para as teorias desenvolvimentistas que emergiram na América Latina e influenciaram a concepção de desenvolvimento no Brasil. Esse último ponto será demonstrado no próximo capítulo.

2.3.1 Os teóricos da modernização

A “teoria do grande impulso de Rosenstein-Rodan” é considerada o marco temporal do surgimento do quadro teórico conhecido como Economia do Desenvolvimento.²¹⁵ Foi no cenário mundial pós Segunda Guerra que surgiu a questão do subdesenvolvimento como problema social a ser discutido pela Economia. Discussão essa que tinha como objetivo a promoção de um mundo melhor. Foi nesse cenário que Rosenstein-Rodan propôs a teoria do grande impulso, cujo propósito era a compreensão do “desenvolvimento desequilibrado” nas nações subdesenvolvidas²¹⁶. Por que desenvolvimento desequilibrado? Porque Rosenstein-Rodan tinha como objetivo compreender por qual razão não houve o equilíbrio no desenvolvimento das nações, considerando as previsões da Economia Política clássica. Portanto, a teoria do autor teve como principal objetivo propor mecanismos para o alcance do equilíbrio.

Ainda que a separação dos países em desenvolvidos e subdesenvolvidos seja bastante creditada ao conhecido discurso de Harry S. Truman, proferido em 1949²¹⁷, Rosenstein-Rodan relatou que o termo subdesenvolvimento apareceu, pela primeira vez, no grupo de estudos (formado em 1942) no *Chantant House*. Grupo esse que teve como objetivo discutir iniciativas para fazer um mundo melhor diante das consequências que a Segunda Guerra Mundial vinha apresentando, tornando necessária a atenção às questões econômicas e o subdesenvolvimentismo.²¹⁸

²¹⁵ RUSSO, Antonio. **Economia politica internazionale**. Firenze: Mondadori Università, 2018, p. 175. MOREIRA, Sandrina Bertlhault. CRESPO, Nuno. Economia do Desenvolvimento: das abordagens tradicionais aos novos conceitos de desenvolvimento. **Revista de Economia**. V. 38, n. 2 (ano 36), p. 25-50, maio/ago. 2012. Editora UFPR. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/economia/article/view/29899>> Acesso em 26 maio 2020. CARDOSO, Fernanda. **Nove clássicos do desenvolvimento econômico**. 1 ed. Jundiaí: Paco, 2018. K. S. Jomo. REINERT, Erik S. **As origens do desenvolvimento econômico**. Trad. Celina Ramalho. São Paulo: Globus Editora, 2005, p. 129.

²¹⁶ CARDOSO, Fernanda. **Nove clássicos do desenvolvimento econômico**. 1 ed. Jundiaí: Paco, 2018, p. 23.

²¹⁷ Sobre o discurso, consulte: HARRY S. TRUMAN LIBRARY. **The Challenge of International Aid**. Disponível em: <<https://www.trumanlibrary.gov/education/presidential-inquiries/challenge-international-aid>> Acesso em 21 fev. 2021.

²¹⁸ ROSENSTEIN-RODAN, Paul. *Natura Facit Saltum: analysis of the disequilibrium growth process*. In: MEIER, Gerald; SEERS, Dudley (eds.). **Pioneers in development**. Washington: Oxford University Press, 1984, p. 205-226, p. 207.

É importante se destacar que, na obra do autor, o conceito de desenvolvimento ainda equivalia ao de crescimento econômico. Entretanto, ele admitiu a limitação da teoria econômica na promoção do desenvolvimento, reconhecendo que as formulações teóricas que pressupunham a certeza nas consequências econômicas não foram capazes de garantir o desenvolvimento econômico, que, segundo o autor, dependia de outros fatores que o influenciam²¹⁹. Para ele, há uma multiplicidade de soluções para uma multiplicidade de fins na Economia. Nesse sentido, pontuou a falha das teorias econômicas propunham múltiplas soluções para um único fim (maximização de bem-estar social). Equipara o raciocínio das teorias econômicas com o de um indivíduo que formula várias possibilidades para se atravessar entre uma margem e outra do rio. No caso do rio, o fim é claro: chegar a outra margem. No caso da economia essa clareza não é tão evidente. Questionou, por exemplo, se a finalidade é a garantia das necessidades básicas, da erradicação da pobreza ou da distribuição de renda que gere igualdade de oportunidades. Qual é a finalidade? Para o autor, a redução do objeto de estudo é imprópria, tornando necessário o reconhecimento de que a Economia não é capaz de solucionar todos os problemas do subdesenvolvimento.²²⁰ Pode-se afirmar que na teoria do autor há rejeição à previsibilidade nos fenômenos econômicos; previsibilidade que sempre foi um dos pontos mais relevantes da ciência moderna e um dos pressupostos da Economia clássica e neoclássica. Assim, importa notar que o autor negou a linearidade do desenvolvimento a partir dos mecanismos de livre mercado.²²¹

Feita a ressalva na teoria de Rosestein-Rodan, é necessário compreender que ele permaneceu em defesa da industrialização como caminho para o desenvolvimento econômico, salientando o fundamental incremento da produção agrícola nesse processo, principalmente pelo uso de tecnologia que permitisse a transferência da mão de obra da agricultura para a indústria²²². Para o autor, isso depende do investimento advindo de capital externo. O Grande Impulso (“Big Push”)²²³ necessário para retirar a economia do estágio de atraso ocorreria

²¹⁹ ROSENSTEIN-RODAN, Paul. *Natura Facit Saltum: analysis of the disequilibrium growth process*. In: MEIER, Gerald; SEERS, Dudley (eds.). **Pioneers in development**. Washington: Oxford University Press, 1984, p. 205-226, p. 219.

²²⁰ ROSENSTEIN-RODAN, Paul. *Natura Facit Saltum: analysis of the disequilibrium growth process*. In: MEIER, Gerald; SEERS, Dudley (eds.). **Pioneers in development**. Washington: Oxford University Press, 1984, p. 205-226, p. 220.

²²¹ ROSENSTEIN-RODAN, Paul. *Natura Facit Saltum: analysis of the disequilibrium growth process*. In: MEIER, Gerald; SEERS, Dudley (eds.). **Pioneers in development**. Washington: Oxford University Press, 1984, p. 205-226, p. 209. CARDOSO, Fernanda. **Nove clássicos do desenvolvimento econômico**. 1 ed. Jundiaí: Paco, 2018, p. 27 a 31.

²²² CARDOSO, Fernanda. **Nove clássicos do desenvolvimento econômico**. 1 ed. Jundiaí: Paco, 2018, p. 25.

²²³ MOREIRA, Sandrina Berthault. CRESPO, Nuno. Economia do Desenvolvimento: das abordagens tradicionais aos novos conceitos de desenvolvimento. **Revista de Economia**. V. 38, n. 2 (ano 36), p. 25-50,

mediante a captação de capital externo que possibilitasse o incremento da produção agrícola e o fomento à industrialização. Para Rosestein-Rodan, essa era a solução para as regiões atrasadas. Ou seja, na teoria do autor é o nível de industrialização que leva ao desenvolvimento. Logo, a solução não se encontra na teoria dos preços, nem mesmo nos mecanismos de livre mercado, mas no investimento externo que proporcione o grande impulso à industrialização.

A teoria do grande impulso refutou três aspectos da teoria tradicional do desenvolvimento equilibrado: *(i)* o primeiro aspecto por defender que há propriedades indivisíveis na produção, ou seja, nem todo processo produtivo pode ser segregado para a produção em escala, como proposta pela teoria de Smith. Nesse sentido, Rosestein-Rodan propôs perspectiva realista da produção e não abstrata (refutando a premissa de divisão do trabalho); *(ii)* o segundo por ter como premissa que a teoria do desenvolvimento deve ser uma teoria do investimento e não apenas da produção. Em outras palavras, além dos elementos da produção, distribuição e consumo de bens, é necessário que sejam propostas alternativas para atração de investimento externo que leve à industrialização e *(iii)* o terceiro aspecto ao defender que o mercado nos países subdesenvolvidos é bastante imperfeito (não sujeito às premissas que levariam aos efeitos esperados de acordo com a teoria clássica).²²⁴ E, nesse sentido, o autor, considerado um dos teóricos da “modernização”²²⁵, relativiza as premissas pelas quais a Economia Política clássica teorizou o alcance do desenvolvimento.

Nesse cenário, o investimento por meio do capital externo é o protagonista do grande impulso, pois permite a preservação do consumo interno, evitando a captação de poupança interna (investimento interno) para o investimento. Em outras palavras, o estímulo à industrialização ocorre, financeiramente, de fora do país. Os recursos gerados internamente são mantidos. Além disso, pela teoria do autor, a captação de capital externo tem a função de possibilitar a combinação da industrialização com a especialização da mão de obra e melhor divisão internacional de trabalho. A proposta é de que as indústrias instaladas nos países subdesenvolvidos absorvam a mão de obra excedente no país, solucionando o problema social do desemprego e evitando que a mão de obra qualificada deixasse o país para se trabalhar nos países desenvolvidos. O objetivo deve ser fomentar que as pessoas desempregadas ou em

maio/ago. 2012. Editora UFPR. Disponível em: < <https://revistas.ufpr.br/economia/article/view/29899> > Acesso em 26 maio 2020, p. 28.

²²⁴ ROSENSTEIN-RODAN, Paul. *Natura Facit Saltum: analysis of the disequilibrium growth process*. In: MEIER, Gerald; SEERS, Dudley (eds.). **Pioneers in development**. Washington: Oxford University Press, 1984, p. 205-226, p. 211.

²²⁵ MOREIRA, Sandrina Bertlhault; CRESPO, Nuno. Economia do Desenvolvimento: das abordagens tradicionais aos novos conceitos de desenvolvimento. **Revista de Economia**. v. 38, n. 2, ano 36, p. 25-50, p. 28, maio/ago. 2012. Editora UFPR. Disponível em: < <https://revistas.ufpr.br/economia/article/view/29899> >. Acesso em: 26 maio 2020.

subempregos possam participar ativamente da industrialização do país. Segundo Rosenstein-Rodan, isso seria capaz de “produzir mais riqueza para todo mundo”²²⁶.

Desse modo, o investimento ocorre em bloco, com vistas a equilibrar a demanda efetiva e a produção. Ressalta-se que a busca desse equilíbrio é que fez com que o autor tenha ficado conhecido como autor da teoria do crescimento equilibrado.

Observa-se, na teoria do autor, a preocupação com infraestruturas básicas à industrialização, fundamentais para a superação do subdesenvolvimento, sendo o Estado a instituição central para tal superação. Para tanto, Rosenstein-Rodan defendeu a combinação entre o investimento externo com o investimento feito pelo Estado para propiciar infraestrutura para a industrialização do país.²²⁷

O autor também defendeu a necessidade de ação internacional com o objetivo de fomentar o investimento em países subdesenvolvimento, indicando posição que se assemelha à igualdade de oportunidades como critério de justiça. Em outras palavras, há a defesa de que deve se dar o mesmo ponto de partida a todas as nações. Isso, do ponto de vista do desenvolvimento, ocorre à medida que haja oferta de capital internacional aos países mais pobres, de modo a possibilitar o incremento de renda internamente e, via de consequência, a industrialização.²²⁸

Portanto, são requisitos para o grande impulso: *(i)* o investimento externo; *(ii)* a qualificação da mão de obra; *(iii)* o investimento do Estado na infraestrutura nacional e *(iv)* a transformação tecnológica da agricultura e da pecuária. Nesse caso, deve haver o estímulo à substituição da mão de obra rural para a urbana.²²⁹

Ragnar Nurske, outro teórico da modernização, defendeu teoria que ficou conhecida como o círculo vicioso da pobreza. Em referida teoria, o principal objeto de estudo é o capital interno dos países subdesenvolvidos e como eles se formam. O objetivo do autor foi compreender a formação do capital nos países subdesenvolvidos e quais as condições ao progresso econômico. Para tanto, reconheceu que para a promoção do desenvolvimento

²²⁶ ROSENSTEIN-RODAN, Paul. *Natura Facit Saltum: analysis of the disequilibrium growth process*. In: MEIER, Gerald; SEERS, Dudley (eds.). **Pioneers in development**. Washington: Oxford University Press, 1984, p. 205-226, p. 211.

²²⁷ RUSSO, Antonio. **Economia politica Internazionale**. Firenze, Italia: Mondadori Università, 2018, p. 175. MOREIRA, Sandrina Berthault. CRESPO, Nuno. Economia do Desenvolvimento: das abordagens tradicionais aos novos conceitos de desenvolvimento. **Revista de Economia**. V. 38, n. 2 (ano 36), p. 25-50, maio/ago. 2012. Editora UFPR. Disponível em: < <https://revistas.ufpr.br/economia/article/view/29899> > Acesso em: 26 maio 2020.

²²⁸ CARDOSO, Fernanda. **Nove clássicos do desenvolvimento econômico**. 1 ed. Jundiaí: Paco, 2018, p. 33.

²²⁹ ROSENSTEIN-RODAN, Paul. *Natura Facit Saltum: analysis of the disequilibrium growth process*. In: MEIER, Gerald; SEERS, Dudley (Eds.). **Pioneers in development**. Washington, EUA: Oxford University Press, 1984, p. 221.

econômico seria necessário considerar outros fatores²³⁰, dentre eles o que chama de “aptidões humanas, atitudes sociais, condições políticas e acontecimentos históricos”²³¹.

Sua teoria baseia-se nos instrumentos teóricos tradicionais. A pobreza é abordada como um círculo vicioso, que se retroalimenta. A esse respeito, é conhecida a afirmativa do autor de que “um país é pobre porque é pobre”²³². Em outras palavras, a pobreza inicial dos países subdesenvolvidos é a causa e a consequência da falta de oferta e de demanda de capital. Para Nurske, o crescimento equilibrado e a industrialização são requisitos necessários à incrementação do mercado interno, ou seja, o incremento de oferta e da demanda de capital.²³³ Para o autor o desenvolvimento econômico depende da expansão do mercado interno e exportador²³⁴.

Para tanto, parte dos recursos da sociedade devem ser empregados para incremento dos bens de produção (ou seja, para a industrialização) e não para a satisfação dos desejos de consumo.²³⁵ Essa é a condição para o progresso econômico. Apenas com isso é possível que o mercado interno se torne competitivo com o externo²³⁶. Nesse ponto, é importante se salientar que Nurske, como ele mesmo afirmou, negligenciou o aspecto tecnológico, por considerá-lo consequência do incremento do capital e dos bens de produção. Ou seja, o autor considerou que o progresso tecnológico resultaria da formação do capital.

O segundo ponto de atenção da sua teoria é o desemprego. De acordo com a teoria do economista, se a nação for bastante povoada, a transferência de mão de obra da produção agrícola (considerada por ele como menos complexa) para a produção manufatureira é indispensável e não seria capaz de gerar um problema de produtividade marginal na

²³⁰ CARDOSO, Fernanda. **Nove clássicos do desenvolvimento econômico**. 1 ed. Jundiaí: Paco, 2018, p. 48.

²³¹ NURSKE, Ragnar. As dimensões do mercado e o incentivo à inversão. In: **Revista Brasileira de Economia**. V. 5, n. 4, São Paulo: FGV, 1951, p. 11-45. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/view/2404/2372>> Acesso em: 24 fev. 2021. , p. 11.

²³² NURSKE, Ragnar. As dimensões do mercado e o incentivo à inversão. In: **Revista Brasileira de Economia**. V. 5, n. 4, São Paulo: FGV, 1951, p. 11-45. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/view/2404/2372>> Acesso em: 24 fev. 2021. , p. 18.

²³³ CARDOSO, Fernanda. **Nove clássicos do desenvolvimento econômico**. 1 ed. Jundiaí: Paco, 2018, p. 49 e 50.

²³⁴²³⁴ NURSKE, Ragnar. As dimensões do mercado e o incentivo à inversão. In: **Revista Brasileira de Economia**. V. 5, n. 4, São Paulo: FGV, 1951, p. 11-45. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/view/2404/2372>> Acesso em: 24 fev. 2021. , p. 21.

²³⁵ NURSKE, Ragnar. As dimensões do mercado e o incentivo à inversão. In: **Revista Brasileira de Economia**. V. 5, n. 4, São Paulo: FGV, 1951, p. 11-45. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/view/2404/2372>> Acesso em: 24 fev. 2021.

²³⁶ NURSKE, Ragnar. As dimensões do mercado e o incentivo à inversão. In: **Revista Brasileira de Economia**. V. 5, n. 4, São Paulo: FGV, 1951, p. 11-45. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/view/2404/2372>> Acesso em: 24 fev. 2021. , p. 18.

agricultura²³⁷. Entretanto, nas nações pouco povoadas, a transferência de mão de obra do campo para a cidade seria um problema. Daí, decorrem diferentes estratégias para o desenvolvimento econômico: enquanto no primeiro caso, não há estímulo ao incremento tecnológico no campo; no segundo há.

Dessa maneira, Nurske reconheceu que o investimento de capital externo auxilia no desenvolvimento. Entretanto, o investimento deve ser estruturado com políticas internas de fomento à poupança e não ao consumo. Ele sugeriu coalizões sociais para planos de investimento do capital estrangeiro. Portanto, o investimento deve vir suportado por arranjos institucionais e direcionamento dos investimentos (planejamento).

Segundo o autor, a ausência desse direcionamento pode causar com que o capital seja incorretamente investido em razão do que denomina do potencial “efeito demonstração”, decorrente desse investimento externo. Isso porque, segundo sua teoria, a influência no padrão de consumo gerado pelas nações mais ricas tende a induzir o comportamento consumerista nas nações subdesenvolvidas. Em outras palavras, a injeção de recursos financeiros na economia subdesenvolvida não garante o desenvolvimento industrial, pois os recursos podem ser utilizados para o incremento do consumo de bens e não na estruturação econômica necessária para o alcance do desenvolvimento. Com isso, em vez do capital externo investido gerar um ciclo virtuoso do desenvolvimento, pode gerar grande demanda nas importações ou a aplicação do capital nas indústrias nacionais produtoras de bens de luxo²³⁸, o que, para o economista, não leva ao desenvolvimento. Assim sendo, pela teoria de Nurske, é preciso que se estruture a economia nacional para que a produção de capital se estabeleça internamente. Esse seria o caminho para o desenvolvimento econômico²³⁹. Para tanto, segundo a teoria do autor, o papel do Estado²⁴⁰ é fundamental, em especial no fomento à poupança interna para promoção da industrialização e da expansão do mercado interno²⁴¹.

A teoria da oferta ilimitada de mão de obra e da dualidade estrutural, de Arthur Lewis, corrobora com o suporte teórico dos economistas da modernização. Assim como os demais autores abordados até o momento, Lewis ainda compreende o desenvolvimento econômico como o crescimento econômico. Contudo, em linha com o demais, ele o pensa de forma estruturada. O autor chamou atenção para dois fatores que devem ser considerados para

²³⁷CARDOSO, Fernanda. **Nove clássicos do desenvolvimento econômico**. 1 ed. Jundiaí: Paco, 2018, p. 52.

²³⁸CARDOSO, Fernanda. **Nove clássicos do desenvolvimento econômico**. 1 ed. Jundiaí: Paco, 2018, p. 55.

²³⁹CARDOSO, Fernanda. **Nove clássicos do desenvolvimento econômico**. 1 ed. Jundiaí: Paco, 2018, p. 56.

²⁴⁰CARDOSO, Fernanda. **Nove clássicos do desenvolvimento econômico**. 1 ed. Jundiaí: Paco, 2018, p. 57.

²⁴¹NURSKÉ, Ragnar. As dimensões do mercado e o incentivo à inversão. In: **Revista Brasileira de Economia**. V. 5, n. 4, São Paulo: FGV, 1951, p. 91.

a superação do subdesenvolvimento: o primeiro é a existência de oferta ilimitada de mão de obra desqualificada nos países subdesenvolvidos (que gera o fenômeno do subemprego), e o segundo é a identificação da dualidade estrutural nesses países, uma vez que há um setor voltado à exportação (de alta produtividade) e outro setor voltado ao abastecimento interno (de baixa produtividade)²⁴². Essas premissas levaram o autor a compreender que tanto os modelos teóricos da Microeconomia (que lidam com o comportamento no cenário de escassez) quanto o modelo teórico de Keynes (que teorizou a partir de modelos de desemprego involuntário) não foram capazes de apresentar soluções ao problema do subdesenvolvimento em locais em que há oferta ilimitada de mão de obra, aliada à dualidade estrutural mencionada pelo autor²⁴³. Isso porque, não há escassez de mão de obra e nem mesmo desemprego involuntário, mas subemprego.

Lewis formulou sua teoria do crescimento econômico a partir do pressuposto de que o problema do subdesenvolvimento deve ser compreendido com base nas premissas anteriores, aplicando-se a distribuição do produto social entre salários, renda da terra e lucros. Dessa forma, o autor concluiu que a produtividade dos setores atrasados nos países subdesenvolvidos é reduzida, provocando franca diferença com a produtividade e a capacidade de acumulação nos setores desenvolvidos. Diferença essa que, segundo o autor, gerava baixos lucros. Ora, se o produto social é distribuído entre salários, renda da terra e lucros, a redução dos lucros teria que decorrer dos altos salários ou da renda da terra. Como há oferta ilimitada de mão de obra, os salários se mantêm estáveis, logo, não se configuram em problema para o aumento do lucro. Entretanto, a renda da terra, numa economia fortemente agrícola, consistia em um problema para o aumento dos lucros.²⁴⁴

Partindo-se dessas premissas, segundo a teoria de Lewis, o problema central do desenvolvimento econômico está no excesso de renda da terra, que gera o pequeno lucro e, via de consequência, a falta de recursos para investimento na industrialização. A conclusão da formulação apresentada pelo autor é de que, nesse cenário, os capitalistas é que são capazes de poupar e fomentar o desenvolvimento econômico por meio da industrialização. Logo, o aumento do lucro se constitui instrumento para alcance do desenvolvimento

Lewis adicionou a essa formulação à necessidade de que instituições fomentem um ambiente de desenvolvimento, com o estímulo à formação de capital para investimento. Nesse

²⁴² LEWIS, Arthur. Development Economics in the 1950's. In: MEIER, Gerald; SEERS, Dudley (Eds). **Pioneers in development**. Washigton, EUA: Oxford University Press, 1984, p. 119-148, p. 122.

²⁴³ CARDOSO, Fernanda. **Nove clássicos do desenvolvimento econômico**. 1 ed. Jundiaí: Paco, 2018, p. 60.

²⁴⁴ CARDOSO, Fernanda. **Nove clássicos do desenvolvimento econômico**. 1 ed. Jundiaí: Paco, 2018, p. 62.

cenário, as instituições possuem a pontual função de estimular as ações humanas que são capazes de incrementar esse ambiente de crescimento econômico. Como explica Cardoso, Lewis elenca três causas das causas para o alcance do desenvolvimento econômico: (i) o “esforço conjunto em economizar”; (ii) o “aumento do conhecimento” e (iii) a “expansão do volume de capital *per capita*”.²⁴⁵ Para o autor, as instituições e crenças têm importante papel nesses aspectos, em especial na promoção e estímulo às referidas condições do desenvolvimento econômico. Portanto, Lewis agregou os fatores de distribuição do produto social às mudanças institucionais necessárias para que, conjuntamente, seja possível

A construção teórica de Lewis enquadra-se entre as teorias de crescimento equilibrado, notadamente com a defesa de que os setores produtivos precisam crescer e se desenvolver de modo equilibrado e acima dos rendimentos de salário existentes, com vistas ao incremento da industrialização. Nesse ponto, a lógica empregada pelo autor é bastante semelhante à lógica empregada pelos economistas clássicos, ou seja, quanto maior é o investimento, maior será o produto social e maior será a distribuição. Do contrário, a nação fica restrita ao desenvolvimento da atividade de setor único (como o agrícola) ou mesmo apenas à exportação, deixando de superar a condição de dependência²⁴⁶. Na teoria de Lewis, a modernização torna-se fator fundamental para o incremento dos lucros que, por sua vez, proporciona aumento da produção industrial e da poupança, levando, portanto, ao crescimento. Para tal formulação, Lewis tem como do pressuposto que a oferta de mão de obra é ilimitada, mas que os salários permanecem estáveis, o que possibilitará que o lucro seja reinvestido para crescimento da economia.²⁴⁷ O autor incluiu na teoria o papel fundamental do Estado nesse processo, em especial com a adoção de políticas protecionistas capazes de conferir as condições iniciais necessárias ao desenvolvimento econômico. Entretanto, ainda que pontue a necessária intervenção estatal, salienta que referida intervenção não pode ser pujante a ponto de “atrapalhar” o crescimento econômico.²⁴⁸

Com perspectiva semelhante, Walt Whitman Rostow elaborou teoria dinâmica sobre os estágios para o desenvolvimento econômico. Seu objetivo foi elaborar formulação

²⁴⁵ LEWIS, Arthur. Development Economics in the 1950's. In: MEIER, Gerald; SEERS, Dudley (Eds). **Pioneers in development**. Washigton, EUA: Oxford University Press, 1984, p. 122. CARDOSO, Fernanda. **Nove clássicos do desenvolvimento econômico**. 1 ed. Jundiaí: Paco, 2018, p. 64.

²⁴⁶ LEWIS, Arthur. Development Economics in the 1950's. In: MEIER, Gerald; SEERS, Dudley (Eds). **Pioneers in development**. Washigton, EUA: Oxford University Press, 1984, p. 125.

²⁴⁷ MOREIRA, Sandrina Berthault. CRESPO, Nuno. Economia do Desenvolvimento: das abordagens tradicionais aos novos conceitos de desenvolvimento. **Revista de Economia**. V. 38, n. 2 (ano 36), p. 25-50, maio/ago. 2012. Editora UFPR. Disponível em: < <https://revistas.ufpr.br/economia/article/view/29899>> Acesso em 26 maio 2020, p. 30.

²⁴⁸ CARDOSO, Fernanda. **Nove clássicos do desenvolvimento econômico**. 1 ed. Jundiaí: Paco, 2018, p. 60 a 70.

teórica baseada na realidade econômica dos países e não a formulação de quadros teóricos hipotéticos que se distanciam da realidade social que pretende modificar. Nesse sentido, enxergou a ciência econômica em sentido semelhante ao de Rosenstein-Rodan, anteriormente abordado. O autor acreditava na industrialização como o caminho para a superação do subdesenvolvimento e do desemprego. Por essa razão também foi considerado teórico da modernização.²⁴⁹ Ressalte-se que sua teoria ficou conhecida como a teoria da decolagem (take-off) – teoria dinâmica do crescimento econômico²⁵⁰ – a qual pressupunha cinco estágios para o desenvolvimento econômico: (i) o primeiro deles é a superação das sociedades tradicionais, de subsistência, para as sociedades modernas, de produção de excedente que leve ao crescimento; (ii) o segundo deles é o processo de transição entre a sociedade de economia tradicional para a sociedade moderna, mediante a preparação estrutural que possibilite a transição necessária para o alcance do crescimento; (iii) o terceiro é a decolagem em si que, após o preparo, propicia o arranque para o desenvolvimento, nessa etapa há a mudança da economia rural para a industrial, com a superação das condições da economia tradicional – equivale à Revolução Industrial nos países subdesenvolvidos; (iv) o quarto estágio é a “marcha para a maturidade”, em que há a consolidação da economia industrial, com o aumento da produção de manufaturados e a diversificação de bens de consumo e, por fim; (v) o quinto estágio é o do consumo em massa, que solidifica a industrialização e o mercado de consumo interno de produtos industrializados, superando a economia agrícola.²⁵¹

De maneira semelhante se desenvolveu a teoria de Albert Hirschman, outro teórico da modernização. Para ele, havia dois “males” próprios referentes às teorias do desenvolvimento econômico. O primeiro é deles se referia à pretensão de universalização das teorias econômicas. Em outras palavras, a ideia de que os modelos teóricos poderiam ser

²⁴⁹ MOREIRA, Sandrina Berthault. CRESPO, Nuno. Economia do Desenvolvimento: das abordagens tradicionais aos novos conceitos de desenvolvimento. **Revista de Economia**. V. 38, n. 2 (ano 36), p. 25-50, maio/ago. 2012. Editora UFPR. Disponível em: < <https://revistas.ufpr.br/economia/article/view/29899> > Acesso em 26 maio 2020, p. 30. CONCEIÇÃO, et al. Rostow e os estágios para o desenvolvimento. In: **Introdução às teorias do desenvolvimento**. Organ. Paulo André Niederle [e] Guilherme Francisco Waterloo Radomsky ; coordenado pelo SEAD/ UFRGS. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016, p. 12.

²⁵⁰ ROSTOW, Walt. W. Development: The Political Economy of the Marshallian Long Period. In: MEIER, Gerald; SEERS, Dudley (Eds). **Pioneers in development**. Washigton, EUA: Oxford University Press, 1984, p. 230.

²⁵¹ ROSTOW, Walt. W. Development: The Political Economy of the Marshallian Long Period. In: MEIER, Gerald; SEERS, Dudley (Eds). **Pioneers in development**. Washigton, EUA: Oxford University Press, 1984, p. 227-272, p. 234-240.

CONCEIÇÃO, et al. Rostow e os estágios para o desenvolvimento. In: **Introdução às teorias do desenvolvimento**. Organ. Paulo André Niederle [e] Guilherme Francisco Waterloo Radomsky ; coordenado pelo SEAD/ UFRGS. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016, p. 13 a 15. MOREIRA, Sandrina Berthault. CRESPO, Nuno. Economia do Desenvolvimento: das abordagens tradicionais aos novos conceitos de desenvolvimento. **Revista de Economia**. V. 38, n. 2 (ano 36), p. 25-50, maio/ago. 2012. Editora UFPR. Disponível em: < <https://revistas.ufpr.br/economia/article/view/29899> > Acesso em 26 maio 2020, p. 30.

universalizados, independentemente da realidade de cada economia. E o segundo deles se referia à passividade dos países desenvolvidos em aderir às teorias que desconsideram suas particularidades, o que denominou de fracassomania²⁵². Para Hirschman as teorias ortodoxas do desenvolvimento econômico fracassaram nos modelos que criaram, de modo que lançar mão delas seria o mesmo que não aprender com a história.²⁵³ A experiência que o autor teve na Colômbia, como conselheiro econômico e financeiro do Conselho de Planejamento Econômico, o fez ver que existiam outros elementos não considerados no processo de análise do desenvolvimento para as teorias elaboradas com base na realidade dos países desenvolvidos. Nesse sentido, tratar a relação entre a poupança e o investimento como Keynes tratou, por exemplo, é um problema. Segundo a teoria do autor, há capital disponível nas nações subdesenvolvidas, o que não há é a habilidade de investir.

É por essa razão que Hirschman subverteu a lógica da análise ao propor que a solução para o subdesenvolvimento reside no próprio processo de desenvolvimento. Para tanto, torna-se necessário identificar quais os círculos viciosos nesse processo que devem ser rompidos para superação do estado de subdesenvolvimento. Para o autor, há um círculo vicioso do subdesenvolvimento em decorrência da falta de conhecimento sobre o desenvolvimento. Por exemplo, se investimentos não são feitos no país, como saber fazer investimentos? Portanto, na teoria de Hirschman, o desenvolvimento está intrinsecamente ligado com a capacidade de decidir sobre ele.

Nesse sentido, para o autor, a velocidade dos processos decisórios durante o processo de desenvolvimento é que seriam categóricos para a superação do desenvolvimento, de modo que a teoria econômica deveria focar nesse processo decisório, induzindo para a superação dos círculos viciosos. “Dessa forma, o problema fundamental do desenvolvimento consiste em gerar e direcionar a ação humana em determinado sentido. Ou seja, em última análise, seria um problema de coordenação.”²⁵⁴ Em contraposição às teorias neoclássicas do crescimento equilibrado, apostava no desequilíbrio para o desenvolvimento²⁵⁵. Dessa forma, rompe, em boa medida, com concepções racionais (razão moderna) do desenvolvimento, compreendendo a dinamicidade e particularidade de aspectos a serem considerados para a

²⁵² CARDOSO, Fernanda. **Nove clássicos do desenvolvimento econômico**. 1 ed. Jundiaí: Paco, 2018, p. 72.

²⁵³ HIRSCHMAN, Albert. O. A Dissenter's Confession: "The Strategy of Economic Development" Revisited. In: **Pioneers in development**. Washigton, EUA: Oxford University Press, 1984, p. 85 -118 p. 89.

²⁵⁴ CARDOSO, Fernanda. **Nove clássicos do desenvolvimento econômico**. 1 ed. Jundiaí: Paco, 2018, p. 78.

²⁵⁵ MOREIRA, Sandrina Berthault. CRESPO, Nuno. Economia do Desenvolvimento: das abordagens tradicionais aos novos conceitos de desenvolvimento. **Revista de Economia**. V. 38, n. 2 (ano 36), p. 25-50, maio/ago. 2012. Editora UFPR. Disponível em: < <https://revistas.ufpr.br/economia/article/view/29899>> Acesso em 26 maio 2020, p. 29.

estratégia de desenvolvimento. Para ele o desenvolvimento ocorre no desequilíbrio, nas mudanças que ocorrem na economia, seja por meio de uma nova tecnologia (em sentido semelhante ao defendeu Schumpeter) seja pela coordenação do investimento. Isso significava a reunião do investimento com o planejamento como estratégia de superação do atraso. Fez, inclusive, forte crítica ao PIB (GDP) como medida do crescimento econômico. Para ele a medida não captava o real desenvolvimento, mas apenas o crescimento da renda. Era necessária medida capaz de abranger o progresso tecnológico.²⁵⁶

A compreensão de Gunnar Myrdal sobre desenvolvimento também se deu com base na concepção de que os fenômenos econômicos operam no desequilíbrio. Em sua teoria, o problema do desenvolvimento é dinâmico e não estático. Para ele, o sistema econômico apresenta processos desequilibrados. O autor compreendeu esses processos a partir da teoria de causalção circular, demonstrando que as ações e reações no sistema econômico acumulam efeitos e podem fazer com que se supere ou aumente o subdesenvolvimento. A atenção da teoria econômica deve estar aí, de modo a admitir a influência de fatores não econômicos, como as condições de saúde e de educação²⁵⁷. Para o autor a economia é como um sistema, em que há circularidade nas ações e reações. Se um fator causa determinado efeito, esse mesmo fator pode ser afetado pelos efeitos causados por ele mesmo. Há, portanto, circularidade no sistema, que opera com uma série de ações e reações que modificam o sistema como um todo. Por essa razão, o autor compreendeu o processo de desenvolvimento de forma desequilibrada. Sua teoria reforçou a negação à previsibilidade dos fenômenos econômicos (contrariamente às teorias do equilíbrio estático), propondo o estudo dos fenômenos a partir dos efeitos e variáveis que apresentam²⁵⁸.

Percebe-se na teoria de Myrdal as considerações acerca de fatores não econômicos, como as condições de saúde e educação, em especial pela influência que exercem no processo de desenvolvimento econômico. Ainda que seja teoria mais ampla, envolvendo outros fatores implicados no desenvolvimento, o seu conceito ainda permanece atrelado à dimensão econômica, de modo que o objetivo é a promoção do crescimento da renda, da demanda, dos

²⁵⁶ ROSTOW, Walt. W. Development: The Political Economy of the Marshallian Long Period. In: MEIER, Gerald; SEERS, Dudley (Eds). **Pioneers in development**. Washigton, EUA: Oxford University Press, 1984, p. 227-272, p. 238.

²⁵⁷ CARDOSO, Fernanda. **Nove clássicos do desenvolvimento econômico**. 1 ed. Jundiaí: Paco, 2018, p. 87 e 88.

²⁵⁸ OLIVEIRA, Thiago. ATTÍLIO, Luccas. Causação Cumulativa em Myrdal e seus Desdobramentos Enquanto Alternativas ao Conceito de Equilíbrio. **Revista de Economia**. v. 40, n. 3 (ano 38), p. 28-46, set/dez. 2014, Editora UFPR, p. 37. Disponível em: <<file:///C:/Users/natal/Downloads/39584-176164-1-PB.pdf>> Acesso em 05 mai 2020. MOREIRA, Sandrina Berthault. CRESPO, Nuno. Economia do Desenvolvimento: das abordagens tradicionais aos novos conceitos de desenvolvimento. **Revista de Economia**. V. 38, n. 2 (ano 36), p. 25-50, maio/ago. 2012. Editora UFPR. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/economia/article/view/29899>> Acesso em 26 maio 2020, p. 29.

investimentos e da produção. Assim como os demais teóricos abordados, o desenvolvimento ainda é desenvolvimento econômico. No entanto, também para Myrdal, é notável o envolvimento com os programas desenvolvidos pelas Nações Unidas, em especial para superação da pobreza e das desigualdades de renda.²⁵⁹

Na teoria de Myrdal, a desigualdade e a pobreza são problemas para o alcance do desenvolvimento econômico. Em sentido semelhante aos teóricos anteriormente abordados, compreende que a pobreza é a própria causa da pobreza, ou seja, que esses elementos determinam estímulos fracos aos processos produtivos.²⁶⁰ O autor reconhece, inclusive, que o comércio internacional potencializa essa desigualdade, de modo que a superação dessa desigualdade depende de atuação política que impulsiona a mudança na economia. Em outras palavras, depende da atuação dos Estados, especialmente por meio de planejamento.²⁶¹ Portanto, atribui ao plano estatal de desenvolvimento econômico o caminho para o desenvolvimento. Contudo, reconhece que os Estados nos países subdesenvolvidos, em geral, são fracos. Da mesma forma, reconhece que a promoção de políticas igualitárias é bastante dificuldade nesses Estados. O desenvolvimento econômico, para ele, promove condições de promoção de políticas de redução das desigualdades de oportunidades.²⁶² O autor destaca a necessidade de que a teoria do desenvolvimento seja, em verdade, uma teoria social. Myrdal faz importante distinção entre as teorias de desenvolvimento econômico nos países desenvolvidos e nos subdesenvolvidos, principalmente em razão das instituições. Para ele, a solução de desenvolvimento baseada na tributação da riqueza e transferência de renda não é suficiente nos países subdesenvolvidos como foi na Suécia (que foi objeto de estudo do autor). As condições sociais que impõem o subdesenvolvimento ultrapassam essa solução simplista.²⁶³

Esse é um importante avanço nas teorias econômicas do desenvolvimento à medida que são atribuídas algumas questões não exclusivamente econômicas ao alcance do desenvolvimento. E isso se justifica pelo foco dado por Myrdal ao problema do subdesenvolvimento, uma vez que incluiu na análise as questões sociais decorrentes das desigualdades entre as nações. Em sua teoria, o autor incluiu o estado de miséria dos pobres nos países subdesenvolvimento como tema necessário à análise do desenvolvimento. Muito possivelmente pela sua conexão com as Nações Unidas e os trabalhos que desenvolveu em

²⁵⁹ MYRDAL, Gunnar. International Inequality and Foreign Aid in Retrospect. In: **Pioneers in development**. Washington, EUA: Oxford University Press, 1984, p. 149-172, p. 152.

²⁶⁰ CARDOSO, Fernanda. **Nove clássicos do desenvolvimento econômico**. 1 ed. Jundiaí: Paco, 2018, p. 88.

²⁶¹ CARDOSO, Fernanda. **Nove clássicos do desenvolvimento econômico**. 1 ed. Jundiaí: Paco, 2018, p. 91.

²⁶² CARDOSO, Fernanda. **Nove clássicos do desenvolvimento econômico**. 1 ed. Jundiaí: Paco, 2018, p. 91 e 92.

²⁶³ MYRDAL, Gunnar. International Inequality and Foreign Aid in Retrospect. In: **Pioneers in development**. Washington, EUA: Oxford University Press, 1984, p. 154.

conjunto com a organização. De forma categórica, o autor afirmou que a mera transferência de recursos dos ricos para os pobres não é medida capaz de suplantar o problema social do desenvolvimento nessas nações. Nesse sentido, tornam-se fundamentais as ações atreladas às instituições capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico. Ou seja, a transferência de renda precisa ocorrer em conjunto com medidas de estruturação do desenvolvimento.²⁶⁴

Com base em todo esse arcabouço dos teóricos da modernização, é correta a conclusão de que, para os economistas do desenvolvimento, a superação do subdesenvolvimento exige abordagem teórica distinta das premissas do desenvolvimento do capitalismo, com a necessidade de que o Estado atue, de alguma forma, no processo de desenvolvimento. Dentre os fatores comuns que aparecem nas abordagens acima expostas estão: *(i)* a participação do Estado no fomento ao desenvolvimento, cuja atuação se opera pelo estímulo institucional de fomento ao desenvolvimento ou pelo investimento estrutural na nação, capaz de fomentar a industrialização; *(ii)* o planejamento, a coordenação e o impulsionamento do desenvolvimento das nações (esse último, por meio do capital externo); *(iii)* o progresso tecnológico como caminho à melhoria produtiva, especialmente no setor agrícola, como medida de fomento do processo de industrialização e, por fim; *(iv)* a industrialização como caminho ao desenvolvimento. Todos esses fatores, nas teorias abordadas, devem ser conjugados com o desenvolvimento social, principalmente com a erradicação da pobreza, com a redução do desemprego e das desigualdades de renda.

2.3.2 As teorias estruturalistas

O segundo grupo de teóricos desenvolvimentistas comungavam de boa parte dos fatores acima, mas adicionaram a história do desenvolvimento nos países subdesenvolvidos como base informacional necessária para as teorias. Como resultado, os teóricos desse grupo têm como foco as estruturas produtivas das nações como objeto de estudo para alcance do desenvolvimento.

O primeiro teórico de grande influência foi Hans Wolfgang Singer. O autor abordou de forma mais aprofundada a questão da desigualdade e defendeu a análise histórico-estrutural das nações para a compreensão do problema do subdesenvolvimento. Na teoria do autor, a superação do subdesenvolvimento exige a distribuição desigual de ganhos entre as nações, uma

²⁶⁴ MYRDAL, Gunnar. International Inequality and Foreign Aid in Retrospect. In: **Pioneers in development**. Washigton, EUA: Oxford University Press, 1984, p. 154.

vez que o problema está “relacionado a gargalos na estrutura produtiva”²⁶⁵. Nesse sentido, para o autor, há gargalos que impedem o desenvolvimento e que devem se solucionados antes de qualquer medida que se assemelhe à proposta de Keynes, por exemplo. Singer²⁶⁶ defendeu que os investimentos iniciais deveriam ser em conhecimento técnico, em pesquisa e desenvolvimento do setor produtivo. O autor, ao elaborar análise estrutural, constatou que nas economias em desenvolvimento não havia as condições iniciais necessárias para que se processo um ciclo virtuoso da produção, o que seria capaz de incrementar o desenvolvimento.

As teorias de Keynes e Schumpeter foram as principais influências na teoria do autor²⁶⁷. O primeiro no que se refere à defesa da intervenção do Estado para que seja possível alterar as condições iniciais das nações em desenvolvimento. O segundo porque defende a necessidade das “mudanças revolucionárias” para a promoção do desenvolvimento da economia.²⁶⁸

Para ele, esses problemas estruturais das economias em desenvolvimento faziam com que as teorias de eficiência alocativa não fossem as teorias mais adequadas para tratar do subdesenvolvimento das nações. Segundo o autor, a abordagem do desenvolvimento nessas nações exige uma teoria de justiça distributiva²⁶⁹. Nesse sentido, reconheceu a enorme desigualdade estrutural entre as nações desenvolvidas em comparação com as nações em desenvolvimento.²⁷⁰

Em sua teoria, o autor apresenta o mesmo posicionamento de Raúl Prebisch – economista fundador da CEPAL. Em mesmo sentido de Singer, Prebisch defendeu a análise histórico-estrutural para o enfrentamento do problema do desenvolvimento econômico das nações subdesenvolvidas. Em conjunto, a teoria dos autores ficou conhecida como hipótese ou tese Singer-Prebisch. Por esse modelo teórico, chamou-se a atenção para a deterioração dos termos de troca entre as nações subdesenvolvidas e as nações em desenvolvimento. Em outras palavras, isso significa que no longo prazo, o preço dos insumos (*commodities*), exportados pelos países em desenvolvimento, cai em comparação com o preço dos produtos manufaturados

²⁶⁵ CARDOSO, Fernanda. **Nove clássicos do desenvolvimento econômico**. 1 ed. Jundiaí: Paco, 2018, p. 37.

²⁶⁶ SINGER, Hans. W. The Terms of Trade Controversy and the Evolution of Soft Financing: Early Years in the U.N. In: MEIER, Gerald; SEERS, Dudley (Eds). **Pioneers in development**. Washington, EUA: Oxford University Press, 1984, p. 273-312

²⁶⁷ SINGER, Hans. W. The Terms of Trade Controversy and the Evolution of Soft Financing: Early Years in the U.N. In: MEIER, Gerald; SEERS, Dudley (Eds). **Pioneers in development**. Washington, EUA: Oxford University Press, 1984, p. 273-312, p. 278.

²⁶⁸ CARDOSO, Fernanda. **Nove clássicos do desenvolvimento econômico**. 1 ed. Jundiaí: Paco, 2018, p. 36 e 37.

²⁶⁹ SINGER, Hans. W. The Terms of Trade Controversy and the Evolution of Soft Financing: Early Years in the U.N. In: MEIER, Gerald; SEERS, Dudley (Eds). **Pioneers in development**. Washington, EUA: Oxford University Press, 1984, p. 279.

²⁷⁰ CARDOSO, Fernanda. **Nove clássicos do desenvolvimento econômico**. 1 ed. Jundiaí: Paco, 2018, p. 38.

que são exportados pelos países desenvolvidos. Como consequência, não há equilíbrio comercial entre os países que têm sua economia baseada na exportação de insumos, matéria – prima em comparação com os países que exportam produtos industrializados²⁷¹.

A abordagem de Singer é coerente com a sua influência política. O economista envolveu-se, desde 1947, com os programas da Organizações das Nações Unidas para o desenvolvimento e, inclusive, foi participativo no desenvolvimento de alguns programas de desenvolvimento no Brasil, como a formação do Banco do Nordeste.²⁷²

Em síntese, o ponto principal na teoria de Singer é o entendimento de que as desigualdades estruturais levam à redução dos preços dos bens primários – insumos/*commodities* – em relação à manufatura. Desse modo, o autor defende que historicamente as nações subdesenvolvidas estiveram sujeitas à produção de bens primários pelas nações desenvolvidas, potencializando a desigualdade entre elas e a dependência das nações subdesenvolvidas com relação ao mercado externo.²⁷³

Para defender este raciocínio o autor elenca três razões que comprovam o argumento. O *primeiro* deles se refere ao retorno do próprio investimento. O raciocínio elaborado pelo autor é de que o investimento externo pelas nações desenvolvidas na aquisição de produtos primários, de alguma forma, retorna ao país de origem, incrementando a renda e os empregos fora do país investido. Isso porque, os recursos da exportação de produtos primários retornam às nações desenvolvidas na necessária aquisição dos produtos manufaturados que são importados. O *segundo* deles é de que os investimentos efetuados na aquisição de produtos primários se restringem, evidentemente, a atividades primárias, evitando, com isso, o progresso tecnológico e a possibilidade de que, internamente, os países desenvolvessem seu setor produtivo industrial. E o *terceiro* argumento é de que a diferença de preços entre o insumo e o produto da industrialização, como consequência do valor agregado e da complexidade do processo produtivo, leva o ganho para fora do país exportador de produtos primários²⁷⁴.

A superação desse ciclo, segundo Singer, depende da implementação de uma justiça distributiva que propicie o incremento no “nível geral de educação, conhecimento, padrão de

²⁷¹ FERNÁNDEZ, M. D. AMADO, A. Entre a lei de Thirlwall e a hipótese Prebisch-Singer: uma avaliação da dinâmica dos termos de troca em um modelo de crescimento com restrição no Balanço de Pagamentos. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 1 (53), p. 87-119, abr. 2015. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/ecos/v24n1/0104-0618-ecos-24-01-00087.pdf>> Acesso em: 25 fev. 2021.

²⁷² SINGER, Hans. W. The Terms of Trade Controversy and the Evolution of Soft Financing: Early Years in the U.N. In: MEIER, Gerald; SEERS, Dudley (Eds). **Pioneers in development**. Washington, EUA: Oxford University Press, 1984, p. 273-312, p. 279.

²⁷³ CARDOSO, Fernanda. **Nove clássicos do desenvolvimento econômico**. 1 ed. Jundiaí: Paco, 2018, p. 39.

²⁷⁴ SINGER, Hans. W. The Terms of Trade Controversy and the Evolution of Soft Financing: Early Years in the U.N. In: MEIER, Gerald; SEERS, Dudley (Eds). **Pioneers in development**. Washington, EUA: Oxford University Press, 1984, p. 273-312, p. 282 – 283.

vida e capacidade inventiva da sociedade”²⁷⁵. Em outras palavras, os investimentos para superação do subdesenvolvimento deveriam propiciar a melhora de condições de educação e tecnologia, de modo a capacitar as pessoas e as estruturas do país, possibilitando a migração da economia agrícola para a economia industrial. A teoria de Singer refletia, em grande medida, os problemas das desigualdades sociais e do subdesenvolvimento, de forma semelhante ao que vinha se desenvolvendo na ONU, com destacada preocupação na promoção das necessidades básicas e no bem-estar social. Mais uma vez, nota-se a coerência na teoria do autor com as suas iniciativas políticas, considerando o seu envolvimento nos programas desenvolvidos pelas Nações Unidas.

Portanto, de acordo com a sua teoria, há a necessidade do incremento da noção de desenvolvimento econômico para além da eficiência alocativa e da liberdade de mercado. Nesse cenário, o Estado torna-se elemento necessário para a superação do subdesenvolvimento, principalmente como equalizador das medidas redistributivas e de capacitação para o desenvolvimento. Posicionamento semelhante à teoria de Celso Furtado que será a seguir apresentada.²⁷⁶

Em perspectiva semelhante, Raúl Prebisch apresentou crítica à teoria das vantagens comparativas de David Ricardo. Como já abordado, segundo essa teoria, os fatores de eficiência e custo de oportunidade é que definem a produção de determinado produto por uma nação. Em outras palavras, se a produção de determinado bem em um país fosse, comparativamente, mais vantajosa (mais eficiente) do que em outro, os resultados do alcance desse progresso deveriam ser usufruídos por esta nação. Desse modo, a distribuição do capital estaria justa (em termos de eficiência distributiva) e levaria ao desenvolvimento das nações. Com base nesse raciocínio, se as nações subdesenvolvidas estivessem produzindo insumos com um custo de oportunidade baixo, o melhor cenário de eficiência econômica seria a não industrialização dessas nações.²⁷⁷ Referida teoria ficou conhecida como a teoria que defendia a estagnação das nações.

Contudo, Prebisch demonstrou que esse modelo, que condiciona a periferia à importação dos bens manufaturados, aprisiona no subdesenvolvimentismo em razão da deterioração nos termos de troca. Isso porque, mesmo na hipótese de aumento da demanda nos países periféricos, o que é capaz de gerar incremento da renda, os resultados positivos seriam observados nos países centrais, uma vez que o aumento de renda nos países periféricos tende a gerar o incremento da importação de produtos manufaturados. Dessa forma, boa parte da renda

²⁷⁵ CARDOSO, Fernanda. **Nove clássicos do desenvolvimento econômico**. 1 ed. Jundiaí: Paco, 2018, p. 41.

²⁷⁶ CARDOSO, Fernanda. **Nove clássicos do desenvolvimento econômico**. 1 ed. Jundiaí: Paco, 2018, p. 41.

²⁷⁷ CARDOSO, Fernanda. **Nove clássicos do desenvolvimento econômico**. 1 ed. Jundiaí: Paco, 2018, p. 111.

incrementada na periferia acaba sendo transferida para o centro, pois não é reaplicada no incremento de produção nacional. Como consequência, os termos de troca centro-periferia geram, em verdade, o aprisionamento no estado de subdesenvolvimento.²⁷⁸

Portanto, segundo a teoria do economista cepalino é necessário reduzir o problema decorrente da deterioração das trocas e isso se dá com o incremento da industrialização²⁷⁹. Para tanto, são necessárias ações paternalistas nas áreas periféricas, associadas a políticas anticíclicas, de forma semelhante ao que defendeu Keynes.

Para a implementação desse modelo torna-se fundamental a compreensão das particularidades e o contexto histórico de formação econômica da região periférica. Mais especificamente, é preciso compreender como se desenvolvem: a forma do progresso tecnológico, o incremento de produção, o consumo nacional e as estruturas necessárias à produção. Em sua teoria, o economista rejeita a proposta de universalização ou de replicação de modelos teóricos que tratam do crescimento econômico em países desenvolvidos. Não por outra razão é conhecido, juntamente com Celso Furtado, como teórico histórico-estruturalista. Prebisch preocupou-se com a estruturação que habilitasse a nação ao alcance do desenvolvimento econômico que levaria a eliminação da pobreza. Defendeu a mudança nas estruturas sociais. Esse era o objetivo do estruturalismo cepalino.²⁸⁰ Teoria bastante vinculada à redução das desigualdades sociais, por meio do desenvolvimento capaz de proporcionar a distribuição de renda e riqueza. Nesse sentido, defendeu “a crucialidade da transformação social por meio de mudanças institucionais profundas para gerar desenvolvimento.”²⁸¹

A teoria de Celso Furtado se desenvolve em termos bastante semelhantes ao de Prebisch. O autor, que foi importante representante do estruturalismo cepalino, defendeu que o crescimento pode ocorrer sem desenvolvimento, especialmente nas hipóteses de incremento de riqueza sem alterações estruturais na sociedade e nas estruturas econômicas. Nesse sentido, em 2004, na abertura da III Conferência Internacional da Rede de Estudos sobre o Desenvolvimento – Celso Furtado, deixou evidenciada a diferença, ao destacar que o Brasil teria, de fato, apresentado expressivo crescimento econômico, nas décadas de 1950 e 1960, mas

²⁷⁸ PREBISCH, Raul. Five Stages in My Thinking on Development. In: MEIER, Gerald; SEERS, Dudley (eds). **Pioneers in development**. Washigton: Oxford University Press, 1984, p. 173-204, p. 176.

²⁷⁹ PREBISCH, Raul. Five Stages in My Thinking on Development. In: MEIER, Gerald; SEERS, Dudley (eds). **Pioneers in development**. Washigton: Oxford University Press, 1984, p. 180.

²⁸⁰ CARDOSO, Fernanda. **Nove clássicos do desenvolvimento econômico**. 1 ed. Jundiaí: Paco, 2018, p. 124 e 125.

²⁸¹ CARDOSO, Fernanda. **Nove clássicos do desenvolvimento econômico**. 1 ed. Jundiaí: Paco, 2018, p. 130.

que tal crescimento não foi capaz de desenvolver o país, que apresentava índices de pobreza elevados²⁸².

O autor criticou os modelos teóricos abstratos sobre desenvolvimento dos economistas clássicos, como David Ricardo. Para ele uma teoria que aborde o desenvolvimento econômico precisa considerar dois fatores. O primeiro é a irreversibilidade dos processos econômicos no tempo. Segundo Furtado, as teorias econômicas tendem a formular modelos teóricos que analisam o fenômeno econômico a partir da premissa de que alguns aspectos da história econômica são reversíveis. Via de consequência, nessas teorias, há a desconsideração de que alguns fatores históricos não geram os efeitos esperados por esses modelos teóricos, fatores que, de certa forma, condicionaram algumas condições do subdesenvolvimento. Esse raciocínio é coerente com a premissa adotada pelo autor de que as condições pré-capitalistas nos países subdesenvolvidos devem ser levadas em conta na formulação das soluções. Em outras palavras, de nada adiante agregar ao processo produtivo o avanço tecnológico se não forem solucionadas as questões históricas e estruturais nas nações subdesenvolvidas. O segundo complementa o primeiro e se refere à diferença entre as estruturas econômicas de cada país, o que é pré-concebido. Em outras palavras, para Furtado uma teoria econômica que tenha por finalidade tratar o desenvolvimento econômico precisa considerar os dois fatores elencados, sob pena de carecer de correspondência com a realidade que pretende transformar.²⁸³ Nesse sentido, em sua teoria há a rejeição à premissa de que as discussões sobre desenvolvimento devem se dar apenas entre os economistas, de forma abstrata e teórica, em disciplina apartada. Reinsere o desenvolvimento enquanto um tema político, que deve encontrar espaço para discussão e endereçamento. Disso surge o conceito de economia nacional na teoria do autor. Para ele, é no âmbito das discussões econômicas e políticas, no espaço do Estado-nação – que se busca as soluções para o desenvolvimento que sejam capazes de satisfazer as necessidades da população²⁸⁴.

Para Furtado, há problemas estruturais graves ao desenvolvimento. E o acesso a novas tecnologias pela periferia, sem que tenha havido prévio desenvolvimento das estruturas econômicas, gera efeitos não esperados e negativos, como o subemprego. Em outras palavras, as economias periféricas não estão preparadas para o incremento tecnológico, pois a mão de

²⁸² FURTADO, Celso. Os desafios da nova geração: Conferência na cerimônia de abertura da III Conferência Internacional da RedCelso Furtado, “Desenvolvimento num Contexto de Globalização”. In: **Revista de Economia Política**, vol. 24, nº 4 (96), pp. 483-486, outubro-dezembro/2004.

²⁸³ FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2009, p. 26.

²⁸⁴ CARDOSO, Fernanda. **Nove clássicos do desenvolvimento econômico**. 1 ed. Jundiaí: Paco, 2018, p. 136.

obra não está pronta para absorver essas mudanças tecnológicas. Segundo a teoria do autor, primeiro é preciso que a sociedade se modernize e depois que a economia o faça. Para Furtado, as novas tecnologias implementadas na produção deixam as estruturas econômicas cada vez mais heterogêneas. Isso porque, os países subdesenvolvidos apresentam duas estruturas econômicas: há uma estrutura pré-capitalista, onde se desenvolvem as atividades em formato informal, de subemprego, em que se opera a mão de obra não preparada para a absorção dos avanços tecnológicos; e há uma estrutura capitalista, moderna, na qual ficam concentradas as riquezas e o desenvolvimento econômico. Ou seja: “o subdesenvolvimento seria fruto das condições históricas que criaram obstáculos à absorção do setor pré-capitalista – e que transformaram a heterogeneidade estrutural numa característica permanente dessas economias.”²⁸⁵

Esse cenário potencializa as desigualdades e dificulta a transferência de renda. Isso porque, o autor adiciona a essa relação o aumento do consumo nas classes de mais alta renda.²⁸⁶ Ou seja, havendo ilhas de desenvolvimento dentro de uma economia pré-capitalista, a inclusão de avanços tecnológicos sem planejamento tende a provocar o isolamento cada vez maior dessas ilhas, que se transformam em bolsões de acúmulo de capital que, em vez de investido na economia nacional, servem ao aumento do consumo de luxo²⁸⁷.

Portanto, a análise econômica necessária à promoção do desenvolvimento não se encontrava na universalização, mas na nacionalização²⁸⁸ – é dizer, na análise particular do problema de desenvolvimento e suas características locais²⁸⁹.

O autor, em sua teoria, defende a reforma estrutural de base para a promoção do desenvolvimento. Para tanto, são necessárias ações conjuntas de reforma tributária, reforma agrária, reforma da estrutura produtiva, todas com o objetivo de alterar as estruturas sociais aptas a promover condições de incremento e distribuição da renda²⁹⁰. Reconhece a necessária interligação entre as estruturas econômicas e as estruturas de poder, com o intuito de evitar que o progresso tecnológico se torne fator de agravamento da desigualdade e do desemprego.²⁹¹

²⁸⁵ CARDOSO, Fernanda. **Nove clássicos do desenvolvimento econômico**. 1 ed. Jundiaí: Paco, 2018, p. 138.

²⁸⁶ CARDOSO, Fernanda. **Nove clássicos do desenvolvimento econômico**. 1 ed. Jundiaí: Paco, 2018, p. 138.

²⁸⁷ CARDOSO, Fernanda. **Nove clássicos do desenvolvimento econômico**. 1 ed. Jundiaí: Paco, 2018, p. 139.

²⁸⁸ Compreendida como a necessidade de que o desenvolvimento fosse estudado a partir das características da nação.

²⁸⁹ CARDOSO, Fernanda. **Nove clássicos do desenvolvimento econômico**. 1 ed. Jundiaí: Paco, 2018, p. 136.

²⁹⁰ FURTADO, Celso. Os desafios da nova geração: Conferência na cerimônia de abertura da III Conferência Internacional da RedCelso Furtado, “Desenvolvimento num Contexto de Globalização”. In: **Revista de Economia Política**, vol. 24, nº 4 (96), pp. 483-486, outubro-dezembro/2004.

²⁹¹ CARDOSO, Fernanda. **Nove clássicos do desenvolvimento econômico**. 1 ed. Jundiaí: Paco, 2018, p. 145. FURTADO, Celso. Os desafios da nova geração: Conferência na cerimônia de abertura da III Conferência

Isso porque, segundo Furtado²⁹², se o progresso tecnológico incrementar o capital e esse capital for aplicação na produção de bens cujo acesso depende de altas rendas, ainda que haja crescimento econômico, isso não garante as mudanças estruturais na sociedade.

As teorias estruturalistas ora apresentadas corroboram com as características dos teóricos da modernização, com a diferença de que para os estruturalistas é pressuposto da teoria do desenvolvimento, considerá-lo como um fenômeno que é situado historicamente, de modo que os fatores históricos, estruturais e locais tornam-se informações necessárias na formulação de modelos econômicos para superação do subdesenvolvimento. A principal característica que diferencia os estruturalistas dos teóricos da modernização é o papel central do Estado na proteção da economia nacional, diante da tese Singer-Prebisch.

Na América Latina, o quadro teórico dos economistas do desenvolvimento deu origem as teorias conhecidas como teorias desenvolvimentistas ou nacional desenvolvimentistas, principalmente pela influência dos estruturalistas. O arcabouço teórico mantém a linha do que foi abordado, de modo que a solução para a suplantação do subdesenvolvimento se estabelece pelo fomento à industrialização, em substituição à economia agrária. O núcleo comum do conceito de desenvolvimentismo envolve algumas características: (i) em primeiro lugar, trata-se de projeto voltado ao desenvolvimento da nação, o que não significa a rejeição à ordem internacional, mas o estabelecimento da nação como foco do projeto desenvolvimentista, a partir das suas particularidades e necessidades; (ii) em segundo lugar, o desenvolvimentismo considera como necessária a intervenção do Estado, que passa a ser importante como fator do desenvolvimento, não mais de forma passiva, voltada à garantia da liberdade de mercado, mas de forma ativa na promoção do desenvolvimento econômico e (iii) em terceiro lugar, a industrialização e a modernização tornam-se meios fundamentais para o alcance do desenvolvimento.²⁹³

Desenvolvimentismo pode ser compreendido a partir de dois vieses. O primeiro, de política econômica, representa a série de ações do Estado para suplantação do subdesenvolvimento. O segundo, de teoria econômica, representa a série de teorias voltadas às

Internacional da RedCelso Furtado, “Desenvolvimento num Contexto de Globalização”. In: **Revista de Economia Política**, vol. 24, nº 4 (96), pp. 483-486, outubro-dezembro/2004.

²⁹² FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2009, p. 26.

²⁹³ FONSECA, P. C. D. **Desenvolvimentismo**: a construção do conceito. Brasília: IPEA, 2015, p. 28. Afirma Fonseca que: “entende-se por desenvolvimentismo a política econômica formulada e/ou executada, de forma deliberada, por governos (nacionais ou subnacionais) para, através do crescimento da produção e da produtividade, sob a liderança do setor industrial, transformar a sociedade com vistas a alcançar fins desejáveis, destacadamente a superação de seus problemas econômicos e sociais, dentro dos marcos institucionais do sistema capitalista.”

formulações para suplantação do subdesenvolvimento²⁹⁴. Do primeiro, pode-se dizer, surge a expressão política desenvolvimentista ou mesmo o Estado desenvolvimentista, enquanto, do segundo, teorias desenvolvimentistas. E dessas, surgem as teorias nacional-desenvolvimentistas que influenciaram a noção de desenvolvimentismo em países da América Latina, o que será abordado com mais profundidade no próximo capítulo.

É por essa razão que esse quadro teórico foi de fundamental compreensão neste trabalho. Todas as teorias apresentadas apontam para o incremento da industrialização dos países subdesenvolvidos como solução para o alcance do desenvolvimento. Nesse sentido, o desenvolvimentismo clássico “identificava o desenvolvimento econômico com a industrialização, e mostrava que os países em desenvolvimento dependiam da intervenção do Estado para realizar a sua revolução industrial.”²⁹⁵ Além dos elementos já destacados, a significativa diferença desse quadro teórico para o anterior (economistas clássicos e neoclássicos) reside no reconhecimento de que o Estado possui papel importante na promoção do desenvolvimento e que o próprio subdesenvolvimento é fruto da história do desenvolvimento do capitalismo, havendo a necessidade de políticas de pleno emprego e promotoras do bem-estar social²⁹⁶.

Por derradeiro, é importante destacar que a Economia do Desenvolvimento ganhou bastante notoriedade nas décadas de 1950 e 1960 e seus temas ainda estão bastante presentes no endereçamento do desenvolvimento econômico, com premissas semelhantes. No Brasil, esse movimento continua com bastante força dentre os economistas, a exemplo do próprio legado de Celso Furtado, que ainda hoje é um dos economistas mais estudados na Macroeconomia do desenvolvimento²⁹⁷. A Comissão Econômica para América Latina e o Caribe - CEPAL continua produzindo diversos estudos sobre desenvolvimento, tendo incrementado, inclusive, no seu conceito, várias das dimensões que serão a seguir abordadas²⁹⁸.

²⁹⁴ FONSECA, P. C. D. **Desenvolvimentismo**: a construção do conceito. Brasília: IPEA, 2015, p. 15.

²⁹⁵ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos et al. **Macroeconomia desenvolvimentista**: teoria e política econômica do novo desenvolvimentismo. 1 ed. Rio de Janeiro: Campus, 2016, p. ix.

²⁹⁶ SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento**: includente, sustentado, sustentável. Rio de Janeiro: Garamond, 2008, p. 30.

²⁹⁷ A elaboração sobre o desenvolvimentismo e as influências no Brasil serão tratadas no segundo capítulo. Como exemplo de teóricos desenvolvimentistas no Brasil, podemos citar: Luiz Carlos Bresser-Pereira e José Luis Oreiro.

²⁹⁸ Veja-se: Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. Disponível em < <https://www.cepal.org/pt-br/topicos/agenda-2030-o-desenvolvimento-sustentavel>> acesso em 18 jul 2020.

2.4 A MULTIDIMENSIONALIDADE DO DESENVOLVIMENTO

O incremento anteriormente mencionado decorre da emergência das teorias que, neste trabalho, serão denominadas de teorias multidimensionais do desenvolvimento²⁹⁹. De maneira mais proeminente, essas teorias surgem a partir das décadas de 1970 e 1980 e chamam a atenção para a necessidade de que outras dimensões sejam consideradas para o alcance do desenvolvimento. Daí serem denominadas de multidimensionais. Foi no mencionado período que emergiram as teorias que defendem a ampliação da base informacional para avaliação do desenvolvimento, tendo em vista a constatação de insuficiência dos critérios apresentados pela Economia do Bem-estar (como a teoria de Amartya Sen). Reconheceu-se no desenvolvimento a sua “multidimensionalidade e complexidade”³⁰⁰. Se antes o alcance do desenvolvimento reduzia-se ao crescimento econômico, de modo que a medida avaliativa só considerava os aspectos econômicos como base informacional; agora isso não basta. Dessa perspectiva surgem duas vertentes bastante relevantes: a do desenvolvimento humano e a do desenvolvimento sustentável. Em ambas as perspectivas há a constatação de que apenas o crescimento econômico não foi suficiente para garantir o alcance do bem-estar e de que o modelo de produção desenfreado tem gerado danos ao meio ambiente que podem ser irreversíveis e gerar condições de difícil bem-estar às futuras gerações³⁰¹. Nesse sentido, emerge a proposta de multidimensionalidade do desenvolvimento, que inclui no conceito demais dimensões que não apenas a econômica³⁰².

²⁹⁹ É importante repetir a ressalva já feita no tópico precedente. As teorias da Economia do Desenvolvimento já admitiam outras dimensões, que não apenas a econômica, para o alcance do desenvolvimento, especialmente a dimensão social. Entretanto, ainda focavam, majoritariamente, na promoção da modernização e da industrialização (aspectos econômicos) para o alcance do desenvolvimento. Foi por essa razão que foram tratadas em apartado. Além disso, a divisão ora proposta tem o pontual objetivo de delimitar as premissas das teorias e reunir, por semelhança, as abordagens. Não significa que, de certa forma, algumas delas não tenham correspondência com as outras.

³⁰⁰ SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento**: includente, sustentado, sustentável. Rio de Janeiro: Garamond, 2008, p. 25.

³⁰¹ Nesse sentido, sugere-se a leitura dos relatórios sobre as mudanças climáticas do PNUMA (iniciativa da ONU para a preservação do meio ambiente). Por exemplo, no último relatório do PNUMA, constatou-se que, apesar da redução de emissão de CO₂ em decorrência da redução das atividades comerciais durante a pandemia do novo coronavírus, a expectativa é de que neste século haja um aumento da temperatura mundial em 3°, o que, segundo aponta o Relatório, é muito além do que se pretendia no Acordo de Paris de 2016. No mencionado acordo, 195 nações se comprometeram com a redução da emissão do gás CO₂, tendo em vista os impactos previstos no aquecimento global. Ver: UNEP. Relatório sobre a Lacuna de Emissões 2020. Disponível em: <<https://www.unep.org/pt-br/emissions-gap-report-2020>> Acesso em: 26 fev. 2021. Sobre o Acordo de Paris ver: Disponível em: <<https://www.undp.org/content/dam/brazil/docs/ODS/undp-br-ods-ParisAgreement.pdf>> Acesso em 26 fev. 2021.

³⁰² Nesse sentido, algumas obras que tratam do tema: RAWORTH, Kate. **Economia donut**: uma alternativa ao crescimento a qualquer custo. Trad. George Schlesinger. Rio de Janeiro: Zahar, 2019. KLIKSBURG, Bernardo. **Repensando o estado para o desenvolvimento social**: superando dogmas e convencionalismos. Trad. Joaquim Ozório Pires da Silva. São Paulo: Cortez Editora, 1998. VEIGA, José Eli. **Para entender o desenvolvimento**

A abordagem dessas teorias depende da análise de três pontos. O primeiro deles é do contexto político internacional de emergência desse quadro teórico, especialmente com o protagonismo das iniciativas das Nações Unidas. O segundo é da abordagem do desenvolvimento humano com base na teoria de Amartya Sen. A abordagem da sua teoria se justifica por duas razões: (i) pelo protagonismo internacional do conceito de desenvolvimento como liberdade e (ii) pela influência dessa teoria nas abordagens sobre o desenvolvimento humano no Brasil. Por fim, é necessário abordar as premissas do ecodesenvolvimento ou desenvolvimento sustentável. A identificação desses três pontos é necessária, tendo em vista a identificação desses conceitos na Constituição brasileira, o que será objeto de abordagem do próximo capítulo.

2.4.1 O movimento político do desenvolvimento humano e sustentável

Após o fim da Segunda Guerra Mundial, observou-se amplo movimento político internacional de cooperação para a superação do subdesenvolvimento. Desse movimento, surgiram as teorias da Economia do Desenvolvimento³⁰³ anteriormente abordadas. Mas, além desses teóricos, foi nesse período que emergiu alguns movimentos políticos internacionais de estruturação de políticas de desenvolvimento humano e sustentável³⁰⁴, no bojo das quais se

sustentável. São Paulo: Editora 34, 2015. AMARO, Rogério Roque. Desenvolvimento — um conceito ultrapassado ou em renovação? Da teoria à prática e da prática à teoria. **Cadernos de Estudos Africanos** [Online], 4 | 2003, posto online no dia 25 julho 2014, consultado o 01 maio 2019. AMARO, Rogério Roque. Desenvolvimento ou Pós-Desenvolvimento? Des-Envolvimento e... Noflay! **Cadernos de Estudos Africanos**. V. 34. Jul-dez de 2017. VEIGA, José Eli. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI.** Rio de Janeiro: Garamond, 2010. POLANYI, Karl. **A grande transformação: as origens políticas e econômicas do nosso tempo.** Lisboa, Portugal: edições 70, 2019. LEFF, Henrique. **Saber Ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade.** Rio de Janeiro: Vozes, 2001. RISTER, Carla Abrantkoski. **Direito ao desenvolvimento: antecedentes, significados e consequências,** Rio de Janeiro: Renovar, 2007. SEN, Amartya. **On ethics and Economics.** Oxford: Blackwell Publishing, 1999. SEN, Amartya. **Development as freedom.** Oxford University Press: New York, 1999. ALKIRE, Sabina. Development “A Misconceived Theory Can Kill”. In: MORRIS, Christopher (Editor). **Contemporary philosophy in focus.** New York: Cambridge University Press, p. 191-219, 2010. CASTELLS, Manuel (org.). **Outra economia é possível: cultura e economia em tempos de crise.** Trad. Renati Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2019.

³⁰³ Optou-se por não classificar as teorias anteriores em teorias multidimensionais por duas razões. Primeiro porque pautam-se em modelos econômicos em busca da industrialização. Ainda que haja o reconhecimento de que a Economia não é capaz de solucionar todos os problemas, as teorias mantêm-se nos aspectos estritamente econômicos para tanto. Muitas delas seguem considerando que é preciso que as nações em desenvolvimento alcancem o equilíbrio no desenvolvimento da economia. Segundo porque a finalidade do desenvolvimento — alcance do bem-estar, este último mensurado pela renda, permanece. A renda e sua distribuição ainda é parâmetro de redução de desigualdade.

³⁰⁴ Alguns autores tratam do tema como desenvolvimento social, outros como desenvolvimento humano, outros apenas desenvolvimento. Entretanto, em vários casos as características de multidimensionalidade, que implicam a consideração de fatores sociais, políticos, econômicos, culturais e ambientais, encontram-se presentes. Sobre a multiplicidade de nomes e conceitos à multidimensionalidade do desenvolvimento indica-se o trabalho de AMARO, Rogério Roque. Desenvolvimento — um conceito ultrapassado ou em renovação? Da teoria à prática e

estabeleceu o compromisso de garantia e promoção dos direitos humanos. Inclusive, foi nesse contexto que surgiu a própria Organização das Nações Unidas, que protagoniza dois importantes programas de promoção do desenvolvimento humano e sustentável

As atrocidades da Segunda Guerra Mundial chamaram a atenção para a necessidade de iniciativas de cooperação entre as nações e de valorização da dignidade da pessoa humana. Esse foi o cenário para a criação da Organização das Nações Unidas, cujo objetivo principal é trabalhar, internacionalmente, para a promoção da paz e do desenvolvimento humano³⁰⁵. A valorização dos direitos humanos emerge internacionalmente como decorrência das atrocidades do nazismo. E emerge, pontua Piovesan, como “paradigma e referencial ético a orientar a ordem internacional”³⁰⁶. Direitos dotados de universalidade (a todos, indistintamente) e indivisibilidade (porque engloba os direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais). Explica a autora que, via de consequência, a garantia e promoção dos direitos humanos demanda iniciativas internacionais, nacionais e regionais para implementação de políticas de garantia.³⁰⁷

Carla Rister³⁰⁸, Melina Fachin³⁰⁹, Flávia Piovesan³¹⁰ e Robério dos Anjos Filho³¹¹ abordam de forma clara a emergência da discussão sobre o desenvolvimento a partir desse viés. Primeiro, a partir das teorias desenvolvidas no âmbito do direito ao desenvolvimento enquanto direito humano inalienável, o que lhe confere os mesmos efeitos decorrentes do reconhecimento dos direitos humanos nos termos da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Os autores abordaram importante histórico da noção de desenvolvimento a partir da emergência dessa discussão no âmbito da Organização das Nações Unidas, destacando que a abordagem dos direitos humanos inclui, a partir da perspectiva da indivisibilidade, a garantia e proteção

da prática à teoria. **Cadernos de estudos africanos** [Online], 4 | 2003, posto online no dia 25 julho 2014, consultado o 01 maio 2019.

³⁰⁵ UNITED NATIONS. **Overview**. Disponível em: < <https://www.un.org/en/sections/about-un/overview/index.html>> Acesso em 01 jul 2020. PIOVESAN, Flávia. FACHIN, Melina. O direito humano ao desenvolvimento na conjuntura contemporânea de proteção dos direitos humanos: o sentido e alcance do human rights approach. Disponível em: < <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=c5bbd980e5ab2c17>> Acesso em 16 mar 2019.

³⁰⁶ PIOVESAN, Flávia. FACHIN, Melina. O direito humano ao desenvolvimento na conjuntura contemporânea de proteção dos direitos humanos: o sentido e alcance do human rights approach. Disponível em: < <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=c5bbd980e5ab2c17>> Acesso em 16 mar 2019. PIOVESAN, Flávia. Direito ao desenvolvimento: desafios contemporâneos. In: PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado (Coord.). **Direito ao desenvolvimento**. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 98.

³⁰⁷ PIOVESAN, Flávia. Direito ao desenvolvimento: desafios contemporâneos. In: PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado (Coord.). **Direito ao desenvolvimento**. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 98.

³⁰⁸ RISTER, Carla Abrantkoski. **Direito ao desenvolvimento: antecedentes, significados e consequências**, Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

³⁰⁹ FACHIN, Melina Girardi. **Direitos humanos e desenvolvimento**. 1. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2015.

³¹⁰ PIOVESAN, Flávia. Direito ao desenvolvimento: desafios contemporâneos. In: PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado (Coord.). **Direito ao desenvolvimento**. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 95-116.

³¹¹ ANJOS FILHO, Rogério Nunes. **Direito ao desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013.

não apenas dos direitos civis e políticos, mas também dos sociais, econômicos e culturais. A acomodação dessa amplitude de proteção dos direitos humanos demanda a abordagem do desenvolvimento enquanto direito humano inalienável.³¹² Como decorrência da necessidade de promoção do desenvolvimento, surge a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986³¹³, por meio da qual restam estabelecidos deveres, especialmente aos Estados, de garantia do desenvolvimento humano, em especial, mediante a promoção dos direitos humanos.³¹⁴

A referida declaração reflete os esforços do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que surge em 1965 e tem como principal objetivo o combate à pobreza e às desigualdades, auxiliando países, governos e instituições privadas na promoção do desenvolvimento humano em suas variadas dimensões. Entre os esforços do PNUD, é marcante a defesa pelo abandono do PIB como índice de avaliação do desenvolvimento. O primeiro relatório do programa, publicado em 1990, teve como precursor Mahbub ul Haq, que, em busca de análise mais abrangente quanto ao desenvolvimento, pretendeu criar índice alternativo para medi-lo. Nesse cenário surge o primeiro Relatório de Desenvolvimento Humano, que estabelece a centralidade do ser humano na avaliação do desenvolvimento: “esse relatório é sobre pessoas e como o desenvolvimento alarga suas escolhas”³¹⁵. Esse conceito permite inferir que a concepção de desenvolvimento humano se estabelece com a expressa recusa de que o desenvolvimento das pessoas seja reduzido apenas a aspectos econômicos – ou seja, a recusa de conceito que leve em consideração apenas uma dimensão na avaliação do desenvolvimento (acesso à renda, por exemplo). Neste primeiro relatório, constam, entre as dimensões necessárias: “uma vida longa, conhecimento, liberdades políticas, segurança pessoal, participação na comunidade e a garantia de direitos humanos”³¹⁶.

O relatório reconhece a importância do Produto Interno Bruto para o crescimento econômico, mas pontua a dificuldade de várias nações em transformar essa renda em

³¹² PIOVESAN, Flávia. Direito ao desenvolvimento: desafios contemporâneos. In: PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado (Coord.). **Direito ao desenvolvimento**. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 95-116, p. 101.

³¹³ Adotada por 146 países. Ver: PIOVESAN, Flávia. Direito ao desenvolvimento: desafios contemporâneos. In: PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado (Coord.). **Direito ao desenvolvimento**. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 102.

³¹⁴ PIOVESAN, Flávia. FACHIN, Melina. O direito humano ao desenvolvimento na conjuntura contemporânea de proteção dos direitos humanos: o sentido e alcance do human rights approach. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=c5bbd980e5ab2c17>> Acesso em 16 mar 2019.

³¹⁵ UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Human Development Report**. 1990. Disponível em: <<http://www.hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1990>> acesso em 19 jul 2020. “This Report is about people - and about how development enlarges their choices.” (tradução livre).

³¹⁶ UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Human Development Report**. 1990. Disponível em: <<http://www.hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1990>> acesso em 19 jul 2020, p. iii.

desenvolvimento humano. A proposta do relatório é fornecer pesquisa qualitativa para auxílio das nações na promoção do desenvolvimento humano.

O conceito de desenvolvimento humano no relatório é claro: “desenvolvimento humano é um processo de alargamento das escolhas humanas”³¹⁷. E, dentre os fatores mais sérios de privação das escolhas estão: o acesso a uma vida saudável, a uma boa educação e a recursos que permitam uma vida decente.³¹⁸ Como será abordado a seguir, em boa medida corresponde ao conceito de Sen³¹⁹, para quem o desenvolvimento se caracteriza como um processo de expansão de liberdades substanciais. Partindo do pressuposto de que o desenvolvimento humano abrange várias dimensões da vida humana, a análise apenas do acesso à renda não se estabelece como informação suficiente para avaliação do desenvolvimento. Nesse sentido, um índice que abranja mais dimensões torna-se necessário. Por essa razão, o relatório inaugura o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH³²⁰, como índice capaz de fornecer – ainda que reconhecidamente incompleto – dados que possibilitem abranger as variadas dimensões que estão implicadas no desenvolvimento das pessoas. O mencionado índice abrange três dimensões para avaliação do desenvolvimento humano³²¹: (i) a longevidade e saúde, (ii) o conhecimento e (iii) os parâmetros decentes de vida. Para avaliação da primeira dimensão são considerados os índices de expectativa de vida da população. Para a segunda o índice de escolaridade, que é composto pela expectativa e efetivo de tempo na escola. E, por fim, a terceira dimensão é mensurada pela renda *per capita*.

Em 2010, o índice teve outra variável agregada à avaliação das dimensões: a desigualdade³²². Isso porque, a avaliação acima descrita se estabelece a partir da média as

³¹⁷ UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Human Development Report**. 1990. Disponível em: <<http://www.hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1990>> acesso em 19 jul 2020, p. 1.

³¹⁸ UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Human Development Report**. 1990. Disponível em: <<http://www.hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1990>> acesso em 19 jul 2020, p. iii.

³¹⁹ No próprio relatório há menção à abordagem das capacitações: “O desenvolvimento humano, portanto, diz respeito a mais do que a formação de capacitações humanas, como a melhoria da saúde ou do conhecimento. Também diz respeito ao uso dessas capacidades, seja para trabalho, lazer ou atividades políticas e culturais. E se as escalas do desenvolvimento humano falharem em equilibrar a formação e o uso das capacidades humanas, muito potencial humano será frustrado.” (tradução livre).

No original: “Human development thus concerns more than the formation of human capabilities, such as improved health or knowledge. It also concerns the use of these capabilities, be it for work, leisure or political and cultural activities. And if the scales of human development fail to balance the formation and use of human capabilities, much human potential will be frustrated.”

³²⁰ O índice de desenvolvimento humano é medido entre 0 e 1. Quanto menos desenvolvida é a nação, mais perto o índice fica do 0. De outro lado, quando mais desenvolvida, mais próximo fica do 1.

³²¹ UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Human Development Reports: Human Development Index (HDI)**. Disponível em: < <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-index-hdi>> Acesso em 27 fev. 2021.

³²² PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **O que é IDH**. Disponível em: < <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/conceitos/o-que-e-o-idh.html#:~:text=O%20IDH%20%C3%A9%20uma%20medida,humano%20b%C3%A1sico%20em%20um%20>

informações colhidas. Ou seja, da média de renda *per capita*, da média de tempo na escola, da média de expectativa de vida. Isso acaba por não refletir a desigualdade entre as pessoas, já que, por exemplo, a média de renda *per capita* abrange quem detém uma renda muito alta e quem vive na pobreza, com uma renda muito baixa. Por essa razão, o índice é “ajustado” à desigualdade. Recebe um “desconto” decorrente da avaliação da desigualdade, geralmente estabelecido por um percentual. Em 2011, o IDH brasileiro era de 0,718. Entretanto, ao se realizar o ajuste decorrente da desigualdade o índice cai consideravelmente: 0,519³²³.

É importante fazer a diferenciação entre o conceito do desenvolvimento e o índice capaz de capturar tal conceito de modo a se tornar critério avaliatório das condições de desenvolvimento de determinada nação para, além de verificar a condição de desenvolvimento, influenciar na elaboração, por exemplo, de políticas públicas. Por exemplo, se considerado que o desenvolvimento é alcançado por meio do crescimento econômico, para mensurá-lo basta indicadores econômicos, como o Produto Interno Bruto do país. De outro lado, se o alcance do desenvolvimento depende de outros fatores, que não apenas o aspecto econômico, mas o acesso à educação, ao saneamento básico, à moradia os resultados de produção da nação deixam de ser suficientes. Para essa constatação, as teorias multidimensionais do desenvolvimento admitem a necessidade do alargamento da base informacional para avaliação do desenvolvimento e incluem aspectos a ele relacionados, como o acesso à educação, a longevidade. Ou seja, incluem-se outras dimensões do desenvolvimento da pessoa humana. E isso implica reconhecer que o crescimento do Produto Interno Bruto pode não resultar em acesso à educação. Se, por exemplo, o crescimento implicar em extrema concentração de renda nas mãos de parcela pequena da população, há considerável parcela que não terá a oportunidade de converter recursos em educação. Ou seja, o acesso a recursos, por si só, não significa acesso à educação.

Tomando-se como exemplo o Brasil, se considerado o primeiro índice, seria correto se afirmar, com certa segurança, que o Brasil é um dos 10 países mais desenvolvidos do mundo, já que no ranking mundial do PIB ocupa a nona posição, segundo os dados do ano de 2019³²⁴. Contudo, se considerado o segundo índice – o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que reúne três dimensões de análise (condições de vida, longevidade e escolaridade) – o Brasil passa a ser classificado como um país “em desenvolvimento”, já que sua posição cai para a

[pa%C3%ADs.&text=O%20IDH%202010%20introduziu%20o,com%20seu%20n%C3%ADvel%20de%20desigualdade.>](#) Acesso em: 27 fev. 2021,

³²³ VALOR ECONÔMICO. **Desigualdade faz Brasil perder 13 posições no índice de desenvolvimento.** Disponível em: < <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2011/11/03/desigualdade-faz-brasil-perder-13-posicoes-no-indice-de-desenvolvimento.ghtml> > Acesso em 27 fev. 2021.

³²⁴ WOLRD BANK. **Gross Domestic Product 2019:** databank. Disponível em:< <https://databank.worldbank.org/data/download/GDP.pdf> > Acesso em 31 jul 2020.

septuagésima nona posição. Ou seja, ainda que se produza renda, não possui mecanismos capazes de converter essa renda em acesso à educação e saúde na mesma intensidade, por exemplo. Nesse sentido, a partir dos índices multidimensionais do desenvolvimento, é correto concluir que o Brasil cresceu economicamente, mas não se desenvolveu. Ou como avaliou Furtado em 2004, “mau-desenvolveu”.³²⁵

Percebe-se que outras dimensões são agregadas ao relatório do PNUD a cada ano³²⁶. Em 1991³²⁷ um dos obstáculos ao desenvolvimento humano era o acesso e a disponibilidade de recursos financeiros capazes de suportar a promoção dos programas de desenvolvimento humano. No ano de 1992³²⁸, o relatório focalizou as oportunidades de implementação de programas de desenvolvimento humano geradas por meio dos benefícios do mercado global e na maneira pela qual a globalização pode auxiliar na promoção do desenvolvimento das nações. Em 1993³²⁹, o foco foi a dimensão da participação política das pessoas, pois um dos pontos centrais do desenvolvimento humano é a capacidade de as pessoas participarem das decisões da comunidade, da sociedade³³⁰. Naquela época, muitos países (inclusive o Brasil) haviam recentemente passado por processos de redemocratização. Em 1994³³¹, o relatório versou sobre questões de segurança das pessoas, principalmente com o objetivo de promoção da paz, considerando a representatividade das guerras ainda existentes como obstáculos ao

³²⁵ FURTADO, Celso. Os desafios da nova geração: Conferência na cerimônia de abertura da III Conferência Internacional da Rede Celso Furtado, “Desenvolvimento num Contexto de Globalização”. In: **Revista de Economia Política**, vol. 24, nº 4 (96), pp. 483-486, outubro-dezembro/2004.

³²⁶ Veja-se as publicações oficiais do relatório e cada um dos temas de abordagem: UNITED NATIONS. **Human Development Report**. Disponível em: < <http://www.hdr.undp.org/en/global-reports>> Acesso em 19 jul 2020.

³²⁷ UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Human development report 1991: Financing Human Development**. 1991. Disponível em: < <http://www.hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1991>> Acesso em 27 fev. 2021.

³²⁸ UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Human development report 1992: Global Dimensions of Human Development**. 1992. Disponível em: < <http://www.hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1992>> Acesso em 27 fev. 2021

³²⁹ UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Human development report 1993: People’s participation**. 1993. Disponível em: < <http://www.hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1993>> Acesso em 27 fev. 2021.

³³⁰ Esse elemento aparece não apenas na Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, que em seu artigo 2º, §3º, salienta a necessária participação ativa das pessoas no desenvolvimento; mas em boa parte da obras que tratam sobre o direito ao desenvolvimento. Nesse sentido: PIOVESAN, Flávia. FACHIN, Melina. O direito humano ao desenvolvimento na conjuntura contemporânea de proteção dos direitos humanos: o sentido e alcance do human rights approach. Disponível em: < <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=c5bbd980e5ab2c17>> Acesso em 16 mar 2019. PIOVESAN, Flávia. Direito ao desenvolvimento: desafios contemporâneos. In: PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado (Coord.). **Direito ao desenvolvimento**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. ANJOS FILHO, Robério Nunes. **Direito ao desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013. FACHIN, Melina Girardi. **Direitos humanos e desenvolvimento**. 1. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2015.

³³¹ UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Human development report 1994: New Dimensions of Human Security**. 1994. Disponível em: < <http://www.hdr.undp.org/en/content/human-development-report-1994>> Acesso em 27 fev. 2021.

desenvolvimento. Em 1995³³², o foco foi a desigualdade de gênero, diante da ainda discrepante existência de obstáculo às liberdades das mulheres. Em 1996³³³, o relatório abordou a questão do crescimento econômico e destacou a necessidade de que o progresso econômico não se torne obstáculo ao desenvolvimento. Nesse sentido, o relatório identificou a necessidade de que as políticas econômicas se distanciem dos parâmetros exclusivamente econômicos (como o aumento do PIB) e incluam dimensões atreladas ao desenvolvimento, capazes de, em conjunto com o progresso econômico, levarem à redução da pobreza e das desigualdades sociais. Destaca-se que, neste relatório, a sustentabilidade se fez presente com mais proeminência, pois constitui-se condição para que se promova um crescimento econômico que atenda às necessidades presentes sem comprometer as necessidades das gerações futuras. Em 1997³³⁴ a dimensão de foco foi a pobreza, frente a necessidade da sua erradicação para expansão do desenvolvimento humano. Em 1998³³⁵, abordou como o estímulo ao consumo pode incrementar a pobreza e a desigualdade, expondo que o consumo global, em escala, produz nova ordem de exclusão. Ainda que o acesso aos bens de consumo tenha gerado relevantes benefícios, fazendo com que as pessoas vivam melhor, com mais acesso a alimentos, eletricidade e moradia; isso não ocorreu de forma igualitária. Neste relatório, mais uma vez, a sustentabilidade é incluída como dimensão do desenvolvimento. Isso porque, além da distribuição desigual do consumo, o relatório aponta pelos danos ambientais decorrentes dessa expansão. No ano seguinte³³⁶ o foco foi a defesa da governança global como necessária para que os avanços da globalização e da tecnologia não aumentem as desigualdades e a pobreza.

Em 2000, o relatório focalizou a promoção dos direitos humanos, em especial, das liberdades humanas e apontou a necessidade de novas abordagens, voltadas para o auxílio da promoção das liberdades reais e para a garantia dos direitos humanos, como fundamental ao desenvolvimento humano. Nesse relatório, os direitos humanos aparecem como intrínsecos ao

³³² UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Human development report 1995: Gender and Human Development.** 1995. Disponível em: < <http://www.hdr.undp.org/en/content/human-development-report-1995>> Acesso em 27 fev. 2021.

³³³ UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Human development report 1996: Economic Growth and Human Development.** 1996. Disponível em: < <http://www.hdr.undp.org/en/content/human-development-report-1996>> Acesso em 27 fev. 2021.

³³⁴ UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Human development report 1997: Human Development to Eradicate Poverty.** 1997. Disponível em: < <http://www.hdr.undp.org/en/content/human-development-report-1996>> Acesso em 27 fev. 2021.

³³⁵ UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Human development report 1998: consumption for Human Development.** 1998. Disponível em: <<http://www.hdr.undp.org/en/content/human-development-report-1998>> Acesso em: 27 fev. 2021.

³³⁶ UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Human development report 1999: globalization with a human Face.** 1998. Disponível em: <<http://www.hdr.undp.org/en/content/human-development-report-1999>> Acesso em: 27 fev. 2021.

desenvolvimento, assim como o desenvolvimento é compreendido como meio de promoção dos direitos humanos.³³⁷ A correlação apresentada no relatório se pauta na experiência durante a Guerra Fria, que representou a privação dos direitos de liberdade até a queda do muro de Berlin. A redemocratização do Leste Europeu, com a retomada dos direitos civis e políticos, chamou atenção para a conjugação e a correlação entre a promoção dos direitos humanos com o direito ao desenvolvimento. Em outras palavras, a expansão das liberdades humanas³³⁸ depende não apenas do exercício dos direitos civis e políticos (liberdades fundamentais) como também do usufruto dos direitos sociais, econômicos e culturais. O raciocínio elaborado no relatório se assemelha à correlação feita por Amartya Sen³³⁹ sobre a interrelação entre as liberdades instrumentais. Um exemplo dessa correlação pode ser elaborada da seguinte forma: o processo de desenvolvimento humano implica a remoção de obstáculos à liberdade por meio da garantia dos direitos políticos – de efetiva participação na sociedade – em conjunto com a garantia de direitos sociais – mediante acesso a boas condições de saúde, educação, moradia, trabalho. Daí a correlação elaborada no relatório, em que no núcleo do desenvolvimento humano consta, intrinsecamente, a promoção de direitos humanos. Em 2001³⁴⁰, o relatório retomou as questões relacionadas às novas tecnologias e o quanto elas auxiliam as pessoas na remoção de obstáculos nos países em desenvolvimento. Em outras palavras, o relatório procurou chamar a atenção para a utilização das novas tecnologias na redução de pobreza, alertando para que a implementação de novas tecnologias não se torne mais uma causa de exclusão e aumento das desigualdades sociais³⁴¹. Em 2002 o relatório retomou a abordagem sobre as liberdades políticas e o fortalecimento das democracias como pressupostos para a promoção do desenvolvimento humano e da dignidade da pessoa humana, identificando que em democracias fortes os diversos grupos da sociedade exercem verdadeira participação, removendo obstáculos para que as pessoas possam se desenvolver livremente. É a liberdade civil e política de participação social que garante a efetiva interferência da sociedade em situações de graves violações de direitos humanos ou na exigência de ações políticas governamentais em situações de necessidade. É a efetiva participação política que permite o

³³⁷ UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Human development report 2000: Human Rights and Human Development**. Disponível em: < <http://www.hdr.undp.org/en/content/human-development-report-2000>> Acesso em 27 fev. 2021.

³³⁸ Compreendida como a liberdade para realizar escolhas – esse conceito será melhor explorado no próximo tópico.

³³⁹ SEN, Amartya. **Development as freedom**. Oxford University Press: New York. 1999.

³⁴⁰ UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Human development report 2001: Making New Technologies Work for Human Development**. Disponível em: < <http://www.hdr.undp.org/en/content/human-development-report-2001>> Acesso em 27 fev. 2021.

³⁴¹ Essa preocupação assemelha-se à questão da heterogeneidade estrutural abordada por Celso Furtado. Ver a abordagem do tópico 1.3.2.

exercício da *accountability*, ou seja, que permite o controle das deliberações públicas sobre as políticas de desenvolvimento humano. Esse ponto é bastante explorado por Sen³⁴², ao destacar que em sociedades democráticas dificilmente são observáveis grandes fomes ou situações de extrema violação de direitos humanos, justamente pela capacidade das pessoas de exercerem sua liberdade de demandas de ações públicas para garantia dos direitos humanos. No relatório de 2003 foram incluídas as dimensões previstas nos objetivos de desenvolvimento do milênio, estabelecidos em 2000. Nesse sentido, além das dimensões já tratadas anteriormente, foram inseridas: “a erradicação da pobreza, a promoção da dignidade humana, a igualdade e o alcance da paz, da democracia e da sustentabilidade ambiental”³⁴³. Observa-se, nesse relatório, que a ideia de desenvolvimento humano sustentável envolve os seguintes fatores: e efetivação de reformas na economia capazes de viabilizar a estabilidade macroeconômica, o fortalecimento das instituições e da governança no combate à corrupção, a necessidade de elaboração e promoção de políticas públicas que promovam a justiça social e que promovam a estruturação econômica para a superação dos fatores estruturais que são empecilhos ao crescimento econômico. Ou seja, ainda que o relatório tenha a sustentabilidade como dimensão necessária, ela ainda está bastante vinculada à dimensão econômica. Em 2004 o foco foi a dimensão cultural do desenvolvimento, em especial para o reconhecimento e proteção da diversidade cultural. Foi apenas em 2011 que a ideia de sustentabilidade ambiental ganhou protagonismo no relatório elaborado pelo PNUD. Até então, as questões ambientais eram abordadas – ainda que concomitantemente – em outros fóruns, mesmo dentro da própria ONU, como no Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA, que foi fundado em 1972. Ainda que evidentemente conectadas, as questões ambientais não foram, originariamente, tratadas como aspectos do Desenvolvimento Humano e mesmo que no relatório de 1996 a sustentabilidade já estivesse presente, seu protagonismo é mais fortemente observado no relatório de 2011. É neste relatório que a sustentabilidade ambiental é abordada como dimensão principal, em especial para as futuras gerações.

Entretanto, como já foi sinalizado, ainda que no âmbito das iniciativas do desenvolvimento humano, a sustentabilidade tenha ganhado relevante protagonismo apenas em 2011, o movimento político internacional de preservação do meio ambiente foi observado muito tempo antes. E é desse movimento que emerge a outra perspectiva multidimensional do desenvolvimento, como decorrência da constatação de que o crescimento econômico

³⁴² SEN, Amartya. **Development as freedom**. Oxford University Press: New York. 1999, p. 150.

³⁴³ UNITED NATIONS. **Human Development Report**. 2003. Disponível em: <<http://www.hdr.undp.org/en/content/human-development-report-2003>> acesso em 19 jul 2020.

desenfreado está provocando uma situação crítica de esgotamento de recursos ambientais, correndo-se o risco de que as futuras gerações tenham suas necessidades comprometidas. Nesse sentido, desde a década de 1970³⁴⁴ surgem movimentos políticos de cooperação para preservação do meio ambiente. A Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente, que ocorreu em 1972, estabeleceu o conceito inicial de desenvolvimento sustentável, o que foi sendo modificado ao longo dos anos. Em conjunto com esses movimentos surgem as teorias de desenvolvimento sustentável (ou ecodesenvolvimento) e os diversos compromissos da comunidade internacional com a preservação do meio ambiente, desde o conhecido relatório de Brundtland em 1987 – elaborado anos depois da criação da PNUMA.

Mais uma vez é preciso salientar que esses fatores não são independentes, mas acontecem concomitantemente e de alguma forma estão relacionados. Por exemplo, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) está intimamente associado aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), e à criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), também de iniciativa da ONU, que concentra a necessidade de políticas ambientais e de combate à pobreza e à miséria.

Essas iniciativas políticas surgem, concomitantemente, com iniciativas teóricas que compreendem o desenvolvimento de forma multidimensional. Em outras palavras, que reconhecem que o alcance do desenvolvimento exige teoria que abarque as várias dimensões implicadas no fenômeno. Dessas teorias, serão abordadas adiante a abordagem do desenvolvimento de Amartya Sen e as teorias do desenvolvimento sustentável.

2.4.2 A influência de Amartya Sen e o desenvolvimento humano

A teoria de Amartya Sen, em grande medida, serviu de substrato teórico para a abordagem de desenvolvimento humano da Organização das Nações Unidas. Isso se comprova pela análise feita dos Relatórios de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas, que abordam desenvolvimento como o processo de alargamento das escolhas humanas. É patente a importância de Amartya Sen nas abordagens, que neste trabalho são consideradas multidimensionais. Isso se comprova por alguns fatores. A sua teoria se estabelece como fundamento teórico que suporta várias outras³⁴⁵, e serviu como suporte para a criação de uma

³⁴⁴ SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento**: includente, sustentado, sustentável. Rio de Janeiro: Garamond, 2008, p. 36.

³⁴⁵ Apenas para citar algumas das utilizadas neste trabalho, menciona-se: VEIGA, José Eli. **Para entender o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Editora 34, 2015. VEIGA, José Eli. **Desenvolvimento sustentável**: o desafio do século XXI. Rio de Janeiro: Garamond, 2010. SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento**: includente,

entidade voltada ao estudo do desenvolvimento humano – a *Human Development and Capability Association*³⁴⁶, entidade que tem em Amartya Sen um de seus fundadores. Nessa instituição foi desenvolvido um dos periódicos mais importantes sobre a temática: o *Journal of Human Development and Capabilities*³⁴⁷, reconhecido internacionalmente pela divulgação de pesquisas científicas multidisciplinares sobre desenvolvimento humano³⁴⁸. Além disso, o economista é reconhecido por sua atuação nas Organização das Nações Unidas (ONU) para a implementação de programas de desenvolvimento humano no mundo. Nesse sentido, destaque-se que foi de uma das iniciativas ligadas à ONU que Amartya Sen auxiliou Mubqu uk Haq³⁴⁹ a concretizar seu objetivo de criar índice que contemplasse outras dimensões para a avaliação do desenvolvimento humano, trata-se do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), abordado pela primeira vez em 1990, no relatório do PNUD. Além disso, o conceito de desenvolvimento humano de Sen é que baseia todos os Relatórios de Desenvolvimento Humano, publicados anualmente pelo Programa das Nações Unidas Desenvolvimento - PNUD³⁵⁰. Via de consequência, o estudo da sua teoria se torna marco importante para se compreender as perspectivas atuais de desenvolvimento.

Já na introdução de *Desenvolvimento como liberdade*, Sen afirma que a teoria proposta defende o desenvolvimento como processo de expansão de liberdades substanciais, contrapondo as teorias que reduzem o alcance do desenvolvimento mediante incremento da renda, maximização do bem-estar e progresso industrial ou tecnológico.³⁵¹ Com isso, o autor refuta as teorias do desenvolvimento do capitalismo anteriormente expostas, bem como as teorias da economia do desenvolvimento e, principalmente, os teóricos da Economia do bem-estar e com isso, sua teoria acomoda alternativa para as abordagens Macro e Microeconômica do desenvolvimento. Para Sen, todos os fatores mencionados são meios ou recursos que podem levar ao desenvolvimento e são, inclusive, necessários para tanto. Entretanto, não são

sustentado, sustentável. Rio de Janeiro: Garamond, 2008. Stanford Encyclopedia of Philosophy. The Capability Approach. Disponível em: <<https://plato.stanford.edu/entries/capability-approach/>> Acesso em 18 jan 2021.

³⁴⁶ Nesse sentido, indica-se a consulta à história e às pesquisas da associação: HUMAN DEVELOPMENT AND CAPABILITY ASSOCIATION. HDCA history and mission. Disponível em: <<https://hd-ca.org/about/hdca-history-and-mission>>. Acesso em: 07 mar. 2021.

³⁴⁷ A referida publicação é disponibilizada na página da Associação de Desenvolvimento e Capacitação Humana: agência, bem-estar e justiça. Disponível em: <<https://hd-ca.org/publication-and-resources/journal-of-human-development-and-capabilities>>. Acesso em: 31 jul. 2020.

³⁴⁸ Atualmente, este periódico é classificado na plataforma Scimago como Q1, ou seja, é um dos periódicos mais citados pela comunidade científica internacional. Veja-se: SCIMAGO JOURNAL & COUNTRY RANK. Disponível em: <<https://www.scimagojr.com/journalsearch.php?q=19900188114&tip=sid&clean=0>> Acesso em 07 mar. 2021.

³⁴⁹ UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Human Development Report**. 1990. Disponível em: <<http://www.hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1990>> acesso em 19 jul 2020.

³⁵⁰ VEIGA, José Eli. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

³⁵¹ SEN, Amartya. **Development as freedom**. Oxford University Press: New York. 1999.

suficientes para definir sua finalidade. Essa deve ser sempre centrada no ser humano. Dese modo, a premissa de Amartya Sen é clara: o foco no ser humano³⁵².

Para tanto, compreende como necessária a reaproximação entre a Ética e a Economia³⁵³. Importante se compreender que a construção, desde a década de 1970, feita por Sen, sobre o conceito de desenvolvimento passa, principalmente, pela refutação das premissas da Economia do Bem-Estar.

Ao abordar sobre o distanciamento dos aspectos éticos na análise econômica, Kate Raworth³⁵⁴ chama a atenção para o fenômeno que nomeia como o “cuco no ninho”. Ela utiliza essa metáfora para demonstrar que a Economia deixou subjacente seus objetivos e propósitos quando restringiu seu estudo à descrição dos comportamentos dos agentes econômico, com a intenção de prever as consequências dos comportamentos, frente à escassez dos recursos, de forma objetiva e mecânica. Isso fica bastante evidente nas premissas da Economia do Bem-Estar tratadas anteriormente, principalmente na perspectiva de Pareto. Nesse cenário, o crescimento econômico tornou-se o objetivo da Economia, uma vez que possibilitaria o alcance da maximização do bem-estar. Por sua vez, o comportamento racional dos agentes tornou-se o seu objeto. Como consequência, a forma de medir esse objetivo se estabelece a partir da medida do crescimento do Produto Interno Bruto das nações. Ou seja, as medidas econômicas boas são as que fazem crescer o Produto Interno Bruto, apenas. Como expõe a autora, o foco nas teorias positivas da Economia, na discussão sobre a oferta e a demanda, sobre os fatores do equilíbrio estático fez com que alguns valores que suportavam essas teorias ficassem ocultos. A discussão sobre a ética utilitarista fica subjacente aos aspectos econômicos, velada pela suposta neutralidade ética da Economia. Para a economista, a ausência de discussões sobre os objetivos e propósitos da Economia deixou o ninho vazio, que foi ocupado pelo cuco, representado pelas teorias positivas, mecanicistas, neutras, no bojo do qual se desenvolveu a teoria utilitarista refutada por Sen.

Sen explica que as questões econômicas possuem duas abordagens originais: uma qualitativa e outra mecânica.

³⁵² SEN, Amartya. Development as capability expansion: In: FUKUDA-PARR. **Reading in human development**. New Delhi: New York. Oxford University Press: 2003. SEN, Amartya. **On ethics and Economics**. Oxford: Blackwell Publishing, 1999. SEN, Amartya. **Development as freedom**. Oxford University Press: New York. 1999. ALKIRE, Sabina. Development “A Misconceived Theory Can Kill”. In: MORRIS, Christopher (Editor). **Contemporary philosophy in focus**. New York: Cambridge University Press, p. 191-219, 2010, p. 194.

³⁵³ SEN, Amartya. **On ethics and Economics**. Oxford: Blackwell Publishing, 1999.

³⁵⁴ RAWORTH, Kate. **Economia donut: uma alternativa ao crescimento a qualquer custo**. Trad. George Schlesinger. Rio de Janeiro: Zahar, 2019, p. 45.

A abordagem *qualitativa* tinha como escopo a busca da resposta à questão socrática de “como devemos viver”³⁵⁵. A Economia possuía, nessa perspectiva, função orientada aos fins dos seres humanos, ou seja, como os homens devem ou não devem viver. Com base nessa perspectiva, a Economia, a Ética e a Filosofia política estudam-se de forma conjunta para que sejam abrangidas a finalidade da Economia e a forma de avaliação da riqueza social. Os fins humanos tornam-se os fins da Economia, já que a riqueza proporcionada por essa economia é destinada às finalidades da vida humana.

A outra abordagem é a *mecânica*, denominada de “abordagem de engenharia”. Nessa perspectiva, a pretensão de cientificidade do estudo da Economia afastou as questões éticas do estudo, estabelecendo critério ético reduzido (utilidade) e focando no estabelecimento de critérios quantitativos para a mensuração do estado de coisas (soma de utilidades). A análise do comportamento humano foi reduzida à maximização do auto interesse e a análise econômica à eficiência alocativa³⁵⁶ - sempre de forma objetiva, racional e matematizada. Esse foi o cuco que preencheu o ninho vazio da Economia.

Sen³⁵⁷ argumenta que, mesmo após anos de teorização, os resultados sociais observados exigem abordagem teórica focada no ser humano, que retome a questão socrática para que seja capaz de endereçar os problemas de pobreza, das desigualdades sociais, da fome, dentre outros. A razão pela qual o autor defende a necessidade de outra abordagem de desenvolvimento encontra suporte na realidade social. Deixa evidente que as bases sobre as quais se desenvolveu a Economia do Bem-Estar não foram capazes de abarcar os problemas sociais decorrentes do modelo econômico adotado. Para o autor, é necessário critério mais abrangente do que o utilizado pela Economia do Bem-Estar. E a resposta está na liberdade humana. Afinal, “para combater os problemas que nós possuímos, nós temos que enxergar a liberdade individual como um compromisso social.”³⁵⁸

Ao abordar a perspectiva da liberdade, o autor trata sobre a relação entre os recursos materiais e as realizações, capacidades, e a habilidade das pessoas viverem a vida que possuem boas razões para tanto – ou seja, a capacidade de fazer escolhas para viver da forma que desejam. O autor é claro ao valorizar a possibilidade do ser humano em escolher livremente entre os diferentes tipos de vida que pode levar³⁵⁹. Ao refutar a proposta teórica de que o

³⁵⁵ SEN, Amartya. **On ethics and Economics**. Oxford: Blackwell Publishing, 1999, p.2

³⁵⁶ SEN, Amartya. **On ethics and Economics**. Oxford: Blackwell Publishing, 1999, p. 3.

³⁵⁷ SEN, Amartya. **Development as freedom**. New York: Oxford University Press. 1999.

³⁵⁸ SEN, Amartya. **Development as freedom**. New York: Oxford University Press. 1999, p. xii.

³⁵⁹ SEN, Amartya. **The idea of justice**. Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press, 2009, P. 264

desenvolvimento corresponde ao incremento de renda, por exemplo, ou de outros recursos materiais, destaca que a renda pode ser importante fator – meio para o desenvolvimento – mas não o fim, que é sempre a expansão das liberdades humanas. Para o autor, os meios são confundidos com a finalidade e considera que há boas razões para refutar essa perspectiva.

Como alternativa, defende a liberdade como medida e fim do desenvolvimento, posto que representa o estado em que as pessoas estão habilitadas a escolher o tipo de vida que desejam levar. A questão inicial do autor é, portanto: como converter os recursos materiais, sejam eles *comodities*, renda ou riqueza, em liberdade. Ou seja, como o incremento de renda pode ser convertido em liberdade.³⁶⁰

Esse raciocínio teórico passa pela refutação ao fundamento da *Welfare Economics* – Economia do Bem-Estar. Nesse quadro teórico, a avaliação do estado de coisas se estabelece a partir de base informacional unidimensional – o bem-estar que, por sua vez, é reduzido à utilidade. Dessa forma, a avaliação do estado de coisas ocorre a partir da soma total de utilidades. Nessa perspectiva, o comportamento humano é reduzido à maximização do auto interesse (há, portanto, redução tanto do critério de avaliação que é unidimensional quanto da finalidade do comportamento). E para Sen, o critério ético unidimensional da finalidade do comportamento humano (maximizar bem-estar) é insuficiente para justificar as motivações do comportamento humano e, via de consequência, insuficiente para avaliar o estado de coisas.

A proposta teórica de Amartya Sen estabelece, portanto, a quebra do padrão avaliatório estabelecido pela Economia do Bem-Estar, centrando a análise na liberdade – em aspecto mais amplo – como base informacional de avaliação do estado de coisas, do qual se inclui a avaliação do desenvolvimento³⁶¹.

Nessa perspectiva, a questão a ser superada se refere à base informacional utilizada para mensuração do estado de coisas na Economia. A Economia do Bem-Estar, ao restringir a base informacional para análise do comportamento humano às utilidades, criou critério consequencialista, que combina a soma de utilidades com a avaliação de bem-estar, sempre com o foco no resultado³⁶². Como explica André Folloni³⁶³, ao analisar o arcabouço teórico de

³⁶⁰ SEN, Amartya. **Development as freedom**. New York: Oxford University Press. 1999. p. 14.

³⁶¹ SEN, Amartya. Well-being, agency and freedom: the Dewey lectures 1984. **The Journal of Philosophy**, v. 82, n.4, p. 169-221, abr.1985. _____. **Inequality reexamined**. Oxford: Oxford University Press: 1992. _____. **Development as freedom**. New York: Oxford University Press, 2001. _____. **The idea of justice**. Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press, 2009.

³⁶² SEN, Amartya. Well-being, agency and freedom: the Dewey lectures 1984. *The Journal of Philosophy*, v. 82, n.4, p. 169-221, abr.1985, p. 175.

³⁶³ FOLLONI, André. Liberdade como capacidade em Amartya Sen desde sua crítica ao utilitarismo. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 20, n. 80, p. 103-124, abr./jun. 2020. DOI: 10.21056/aec.v20i80.1329, p. 107.

Sen, as teorias utilitaristas apresentavam três elementos de redução da avaliação do estado de coisas. O primeiro deles é o consequencialismo, ou seja, pelas teorias utilitaristas o estado de coisas é avaliado a partir das consequências que gera, independentemente dos meios para alcance. Nessa perspectiva, por exemplo, o estado final em que todas as pessoas são formalmente educadas é um estado de bem-estar, independentemente dos meios para tanto (falta de liberdade de escolha, por exemplo). O segundo elemento é o *welfarismo*. Pelas teorias utilitaristas, determinado estado de coisas é medido pelas utilidades individuais (felicidade, satisfação ou prazer). E apenas pelas utilidades. Via de consequência, outros fatores são desconsiderados. Isso implica afirmar que se determinada conduta não promover felicidade, satisfação ou prazer, essa conduta é informação desconsiderada como meio de alcance do estado de coisas desejável. O terceiro elemento, por sua vez, é o ranking pela soma. Ou seja, o melhor estado de coisas é aquele em que há maior produção de utilidades individuais. É um critério quantitativo. Quanto mais utilidades individuais observáveis, melhor o estado de coisas que as gera.

Como consequência, a reunião desses elementos leva a avaliação do estado de coisas apenas a partir das consequências que gera³⁶⁴, medida por critério único – utilidade – e que é expressa em representação numérica. Exemplo do que se afirma, é a avaliação do desenvolvimento a partir da renda *per capita*. Em outras palavras, quanto maior a renda *per capita*, maior a quantidade de utilidades individuais que podem ser usufruídas e, via de consequência, melhor o resultado da avaliação. Alheia a essa análise estão as outras diversas situações que podem influenciar na avaliação. Por exemplo, a renda *per capita* é capaz de avaliar as desigualdades sociais existentes? A renda *per capita* é capaz de promover, de fato, o bem-estar individual? O fato de uma pessoa ter uma renda *per capita* alta leva ao seu bem-estar?

O argumento de Sen é de que a proposta teórica que analisa o comportamento humano a partir da maximização do bem-estar (entendida como a felicidade, a satisfação de desejos ou o prazer) não é capaz de avaliar a escolha humana de forma abrangente, ou melhor, da forma como ela se apresenta na realidade, restringindo-se à premissa de que todo comportamento humano está voltado apenas à maximização do auto interesse.³⁶⁵ É verdade que as razões de escolha do comportamento, dificilmente, serão mensuradas na sua completude,

³⁶⁴ FOLLONI, André. Liberdade como capacidade em Amartya Sen desde sua crítica ao utilitarismo. A&C – **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 20, n. 80, p. 103-124, abr./jun. 2020. DOI: 10.21056/aec.v20i80.1329, p. 109.

³⁶⁵ SEN, Amartya. **Development as freedom**. New York: Oxford University Press. 1999, p. 53.

mas Sen prefere ter imprecisões na avaliação das motivações do comportamento do que ignorá-las categoricamente, como se fez na abordagem de engenharia.³⁶⁶

Como destaca Sen³⁶⁷, por vezes a proposta utilitarista, defendida pela *Welfare Economics*, acabava por tornar os meios de alcance da felicidade como fins em si mesmos, como acontece com a valorização do incremento da renda. Para o autor, a renda é um meio de alcance de uma boa vida e não o fim em si mesmo. Nesse sentido realiza outra crítica ao utilitarismo, qual seja o foco no resultado. Ao eleger, por exemplo, o incremento de renda como critério de avaliação do desenvolvimento, foca-se no resultado (incremento de renda) e não no processo de incremento, nas escolhas dos indivíduos que levam ao incremento e, principalmente, na consequência na qualidade de vida das pessoas que esse incremento pode oferecer.

Portanto, tomando por base o critério utilizado *welfarista* para classificação de determinado país como uma nação desenvolvida ou não, há a exclusão de fatores que, segundo Amartya Sen, são importantes para a análise do desenvolvimento de determinada sociedade. O autor exemplifica esse ponto ao abordar o Produto Interno Bruto (PIB) como critério de avaliação do desenvolvimento. Como expõe em sua teoria, altos índices do PIB não representam, necessariamente, que os países garantem a liberdade para que as pessoas vivam a vida que desejam. Um exemplo mais recente auxilia na compreensão desse ponto.

No ano de 2019, 1,3 bilhões de pessoas foram consideradas “multidimensionalmente pobres”, segundo a ONU³⁶⁸. Esse número representa aproximadamente 15% da população mundial vivendo em condições de pobreza. Por meio desse índice, a Organização das Nações Unidas agrega informações não apenas sobre os parâmetros de renda que delimitam o limite da pobreza³⁶⁹, mas também condições de acesso à educação, saúde, trabalho, entre outros fatores que limitam a liberdade das pessoas de viverem conforme suas escolhas. Há três dimensões de pobreza abordadas nessa análise: a saúde, a educação e os padrões de vida. No primeiro, agregam-se informações sobre a nutrição e a

³⁶⁶ SEN, Amartya. Development as capability expansion: In: FUKUDA-PARR. **Reading in human development**. New Delhi: New York. Oxford University Press: 2003, p. 45.

³⁶⁷ SEN, Amartya. Development as capability expansion: In: FUKUDA-PARR. **Reading in human development**. New Delhi: New York. Oxford University Press: 2003.

³⁶⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **ONU News**: Novo estudo revela mais 500 milhões de pessoas vivendo na pobreza no mundo. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2019/07/1679661> Acesso em: 27 fev. 2021.

³⁶⁹ Atualmente, considera-se que todo ser humano que tenha menos de 1,90 dólares por dia para viver é pobre. Ver: UNITED NATIONS. **Human Development Reports**: The global multidimensional poverty index (MPI). Disponível em: [http://hdr.undp.org/en/2020-MPI#:~:text=The%20global%20Multidimensional%20Poverty%20Index%20\(MPI\)%20measures%20the%20complexities%20of%20poverty%2C%20covering%205%20billion%20people.>](http://hdr.undp.org/en/2020-MPI#:~:text=The%20global%20Multidimensional%20Poverty%20Index%20(MPI)%20measures%20the%20complexities%20of%20poverty%2C%20covering%205%20billion%20people.>) Acesso em 27 fev. 2021, p. 1.

mortalidade infantil. No segundo, a escolaridade e a frequência escolar. Por sua vez, no terceiro, agregam-se informações sobre alimentação doméstica, condições sanitárias, condições de acesso à água potável, eletricidade, moradia e bens³⁷⁰. O índice é coerente com a abordagem multidimensional do desenvolvimento sustentável, que é pauta da organização, pois em vez de avaliar a pobreza apenas com base em uma dimensão (renda), o faz com base em várias dimensões (renda, educação, saúde, entre outros). Por esse relatório, constatou-se que no Brasil, em 2015, quase 4% da população vivia em situação multidimensional de pobreza, o que representava, naquela época, cerca de oito milhões e duzentas mil pessoas vivendo nessa situação. Contudo, no mesmo ano, o país ocupava a nona posição entre os países com maior Produto Interno Bruto do Mundo, segundo os dados do Banco Mundial.³⁷¹

Desse cotejamento é possível compreender por qual razão Sen refuta a análise do desenvolvimento com base em informação unidimensional. Ainda que seja correta a informação de que o Brasil é uma das dez economias mais ricas do mundo, esse dado não é capaz de demonstrar como pessoas vivem no país, quais suas possibilidades de escolha. Daí a justificativa para que a avaliação do desenvolvimento humano seja feita com índices de avaliar mais de uma dimensão implicada no desenvolvimento do ser humano, de modo que ignorar essas outras dimensões que influenciam na liberdade das pessoas significa dar a resposta certa para o problema errado.

E nesse ponto é de se destacar que, em diversas passagens, preocupa-se com a retomada do foco da Economia para as pessoas, as vidas humanas, e os problemas reais observados na realidade social, como as fomes coletivas, as desigualdades sociais, as diferenças de gênero³⁷². A preocupação do autor é no sentido de que as teorias econômicas que se distanciam dos problemas sociais acabam por criar conceitos fechados e únicos que funcionam no campo teórico, mas que não são capazes de interpretar a realidade social³⁷³.

Nesse contexto, torna-se fundamental à teoria do desenvolvimento identificar qual a finalidade do desenvolvimento (focado no ser humano) e quais os meios para alcançá-lo. A finalidade do desenvolvimento torna-se a expansão de liberdades substanciais do indivíduo, ou

³⁷⁰ Sobre a base informacional do índice: UNITED NATIONS. **Human Development Reports: The global multidimensional poverty index (MPI)**. Disponível em: [http://hdr.undp.org/en/2020-MPI#:~:text=The%20global%20Multidimensional%20Poverty%20Index%20\(MPI\)%20measures%20the%20complexities%20of,poverty%2C%20covering%205%20billion%20people.>](http://hdr.undp.org/en/2020-MPI#:~:text=The%20global%20Multidimensional%20Poverty%20Index%20(MPI)%20measures%20the%20complexities%20of,poverty%2C%20covering%205%20billion%20people.>) Acesso em 27 fev. 2021.

³⁷¹ WORLD BANK. **GDP ranking report 2015**. Disponível em: < <https://www.sanctuaryvf.org/world-bank-gdp-ranking/> > Acesso em 27 fev. 2021.

³⁷² SEN, Amartya. **On ethics and Economics**. Oxford: Blackwell Publishing, 1999. SEN, Amartya. **Development as freedom**. Oxford University Press: New York. 1999. ALKIRE, Sabina. Development “A Misconceived Theory Can Kill”. In: MORRIS, Christopher (Editor). **Contemporary philosophy in focus**. New York: Cambridge University Press, p. 191-219, 2010

³⁷³ SEN, Amartya. **The idea of justice**. Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press, 2009.

seja, o desenvolvimento é do ser humano (não da economia, da empresa, da produção etc.). E o processo de desenvolvimento exige a remoção de obstáculos à liberdade substantiva. Isso, para Sen, é constitutivo do conceito de desenvolvimento³⁷⁴. É importante compreender que a teoria do desenvolvimento de Sen exige a compreensão da importância e do conceito de liberdade adotado pelo autor.

Com relação à importância da liberdade, o autor identifica duas razões pelas quais a liberdade é importante no processo de desenvolvimento.

A primeira é a “razão avaliatória”, uma vez que a liberdade se torna critério de avaliação do desenvolvimento. Em outras palavras, quanto mais liberdade determinada sociedade proporcionar aos seus indivíduos, mais desenvolvida essa sociedade é. Ou, quanto mais liberdades reais determinado indivíduo usufrua, mais desenvolvido ele é. Nesse sentido, o critério avaliatório de desenvolvimento se altera, pois se anteriormente determinada sociedade era considerada desenvolvida a partir, apenas, da avaliação do crescimento econômico (medido por exemplo, pelo acúmulo de renda), agora, o critério de avaliação deve ser a expansão das liberdades substanciais dos indivíduos.

A segunda, por sua vez, é a “razão de efetividade”. Para o autor, o alcance do desenvolvimento depende da livre agência das pessoas (condição de agente). De acordo com a teoria de Amartya Sen, o agente livre é aquele que detém condições de livre escolha da vida que deseja levar. Isso significa que, para além das condições externas ao indivíduo, que proporcionem o seu desenvolvimento, como as liberdades que instrumentalizam o desenvolvimento do ser humano (por exemplo, o acesso à educação formal), também é importante a liberdade do agente para que realize as escolhas de como deseja viver.

Isso porque, as duas funções da liberdade estão conectadas. Por exemplo, imagine-se que em determinada sociedade há acesso à educação formal para todos os cidadãos. A educação configura-se como importante instrumento do desenvolvimento. É, pode-se afirmar, uma das liberdades instrumentais mencionadas por Sen como relevantes ao desenvolvimento. Trata-se, inclusive, de uma das dimensões do Índice de Desenvolvimento Humano. Contudo, imagine-se, também, que na referida sociedade não há liberdade da escolha sobre a educação. Nesse caso, ainda que se avalie a existência de condições que promovam uma das liberdades instrumentais – a educação – há condicionante que limita a liberdade do agente. Esse, como defende Amartya Sen, é fator importante para o conceito de desenvolvimento³⁷⁵. Portanto, são dois fatores interconectados, pois, de um lado as oportunidades reais que as pessoas têm

³⁷⁴ SEN, Amartya. **Development as freedom**. New York: Oxford University Press. 1999, p. xii.

³⁷⁵ SEN, Amartya. **Development as freedom**. New York: Oxford University Press. 1999, p. 5.

dependem do que ele denomina de liberdades instrumentais, como acesso à educação formal, condições de saúde, liberdades políticas³⁷⁶; mas de outro há razões para valorizar a liberdade no próprio processo de escolha.

O exemplo acima contempla a diferença entre os dois aspectos da liberdade tratados por Sen: as *oportunidades de liberdade* e o *processo de liberdade*.

O aspecto relativo à oportunidade (*opportunity aspect*) refere-se às reais oportunidades de liberdade usufruídas pelo indivíduo, ou seja, refere-se ao conjunto de oportunidades que confere a capacidade de viver a vida que se deseja. Por exemplo, numa sociedade em que os indivíduos têm acesso à educação, saúde, lazer, cultura, há mais oportunidades de liberdade para que as pessoas vivam a vida que escolherem. Mas isso, para o autor, não é suficiente. A liberdade no processo de escolha também é importante. E esse é o segundo aspecto (*process aspect*). É preciso que a escolha não seja forçada, seja livre. Além do acesso às oportunidades, o indivíduo deve ser livre para escolher a vida que deseja³⁷⁷.

Os dois aspectos podem ser compreendidos em outro exemplo. Imagine-se que Carla deseja ingressar no curso de Direito. Carla possui condições escolares de ingressar numa boa universidade, faz a prova e é admitida no curso. A universidade na qual Carla irá estudar possui diversos cursos, mas Carla escolhe o Direito. Imagine-se, contudo, que em determinada situação só existisse o curso de Direito, pois há uma lei que exige que todos os jovens brasileiros tenham formação universitária em Direito. Em ambos os casos, Carla obtém o mesmo resultado: ingressar no curso de Direito. Entretanto, apenas na primeira hipótese houve efetiva liberdade de escolha.

Esclarecida a importância e abrangência da liberdade, é preciso compreender qual o conceito de liberdade adotado e como esse conceito serve à avaliação do desenvolvimento. Isso porque, diante da crítica elaborada ao critério unidimensional da Economia do Bem-Estar, o autor apresenta a abordagem das capacitações³⁷⁸ como alternativa à avaliação do estado de

³⁷⁶ SEN, Amartya. **Development as freedom**. New York: Oxford University Press. 1999, p. 5.

³⁷⁷ SEN, Amartya. **The idea of justice**. Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press, 2009, P. 263

³⁷⁸ Tanto na tese de doutoramento de Izete Bagolin quanto no relato de Flávio Commin, a ideia de “*capability*” agrega, para Sen, duas ideias: “*capacity*” and “*ability*”. Segundo Bagolin: “Ela expressa a habilidade que os indivíduos possuem para expandirem suas capacidades”. Essa é a justificativa que a autora apresenta para traduzir “*capabilities*” como “capacitações” e não “capacidades”, como comumente se encontra nas traduções brasileiras. Nesse sentido, consulte: BAGOLIN, Izete. **Da renda às capacitações: analisando e avaliando o desenvolvimento humano**. 2005, 149 f. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) Universidade do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. 2005. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/5603>>. Acesso em: 27 fev. 2021. COMIM, Flávio. **Crescimento Econômico Segundo Amartya Sen: uma respostas a Tatiana Roque**. Disponível em: <https://flaviocomim.wordpress.com/2020/06/20/o-crescimento-economico-segundo-amartya-sen-uma-resposta-a-tatiana-roque/?fbclid=IwAR1kCjmarBK_Av5LiDs-PuDIQ3VssFBPLocIMs11JE1xxM-cDanHcNWfb5U>. Acesso em: 19 jul. 2020.

coisas³⁷⁹. Dessa forma, por sua teoria, propõe a ampliação da base informacional eleita para a avaliação do desenvolvimento e elege a liberdade, em sentido amplo, como meio de avaliação. O argumento principal é de que essa abordagem “se concentra na vida humana e não apenas em alguns objetos separados de conveniência, como rendas ou mercadorias (...)”³⁸⁰.

Capacitações individuais definem-se como o conjunto de ações e estados (funcionamentos) à disposição das pessoas³⁸¹. Esse conceito contém a ideia de funcionamentos, que se definem pelo o que as pessoas são ou fazem como decorrência das suas capacitações. Nesse sentido, quanto maior o conjunto de capacitações disponível ao indivíduo, maior a liberdade real de viver conforme deseja.³⁸² Por essa razão que Folloni afirma que as “capacidades, então, dizem respeito à liberdade de escolha”³⁸³.

Quanto maior o conjunto de capacidades, maior é a liberdade de escolher, de acordo com o que se deseja. E isso é consideravelmente diferente do que apenas o acesso a recursos. O conjunto de capacitações é expresso pelas oportunidades reais de escolha, não apenas pela existência de recursos para tanto. Para explicar esse ponto, Sen convida o leitor a imaginar a situação em que uma pessoa detenha bons recursos financeiros, mas, ao mesmo tempo, tenha uma grave doença crônica. Nesse caso, apenas os recursos financeiros não são suficientes para avaliar a liberdade do indivíduo, que tem alguns aspectos limitados como decorrência da doença. A renda, nesse cenário, é instrumento capaz de proporcionar uma vida de qualidade à pessoa. Ou seja, a renda em si não é definidora da qualidade de vida, mas da capacidade que o indivíduo tem de convertê-la numa boa vida³⁸⁴.

A importância desses aspectos para o desenvolvimento é pontual. Demonstra a necessária ampliação de fatores que precisam ser considerados para a avaliação e alcance do desenvolvimento. Sen, ao resgatar o ser humano como foco do desenvolvimento, chama a atenção para as liberdades substanciais como objetivo a ser alcançado (em seus dois aspectos). Por essa razão define o desenvolvimento como processo de expansão das liberdades, que também pode ser compreendido como um processo de expansão de capacitações. Isso porque, se as capacitações dizem respeito a liberdade de escolha, o desenvolvimento serve à expansão

³⁷⁹ SEN, Amartya. **Development as capability expansion**: In: FUKUDA-PARR. Reading in human development. New Delhi: New York. Oxford University Press: 2003, p. 42 e 43.

³⁸⁰ SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p. 267.

³⁸¹ FOLLONI, André. Liberdade como capacidade em Amartya Sen desde sua crítica ao utilitarismo. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 20, n. 80, p. 103-124, abr./jun. 2020. DOI: 10.21056/aec.v20i80.1329, p. 116.

³⁸² SEN, Amartya. **Development as freedom**. Oxford University Press: New York. 1999, p. 75.

³⁸³ FOLLONI, André. Liberdade como capacidade em Amartya Sen desde sua crítica ao utilitarismo. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 20, n. 80, p. 103-124, abr./jun. 2020. DOI: 10.21056/aec.v20i80.1329, p. 116.

³⁸⁴ SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p. 268.

dessas capacidades. Compreender dessa maneira implica que outros fatores que não apenas os recursos, renda ou bens sejam importantes para o alcance do desenvolvimento, mas outros aspectos que, combinados com os recursos, proporcionem o alcance da liberdade de escolha. Esse é o conceito de desenvolvimento humano contido na teoria do autor e que é adotado pela ONU.

De acordo com o raciocínio acima, o autor elenca cinco liberdades instrumentais ao desenvolvimento. São elas: *(i)* as liberdades políticas; *(ii)* as facilidades econômicas; *(iii)* as oportunidades sociais; *(iv)* as garantias de transparência e *(v)* a segurança protetora. É importante destacar que o autor aborda essas liberdades, mas deixa evidente que não as considera como estancos ou suficientes ao alcance do desenvolvimento. A partir delas é possível fazer uma conexão com o Direito, uma vez que, para promoção de cada uma delas o direito pode apresentar instrumentos capazes de garantir a expansão das liberdades substanciais.

As liberdades políticas definem-se como as “oportunidades que as pessoas têm para determinar quem governar e com base em que princípios”³⁸⁵, representada, por exemplo, pelos direitos políticos. As facilidades econômicas são as “oportunidades que os indivíduos têm para utilizar recursos econômicos com propósitos de consumo”³⁸⁶, ou seja, as condições de que as pessoas acessem o mercado de trabalho, tenham autonomia financeira etc. As oportunidades sociais referem-se às “disposições que a sociedade estabelece nas áreas de educação, saúde, etc. as quais influenciam a liberdade substantiva de o indivíduo viver melhor”³⁸⁷. No Brasil, as oportunidades sociais são garantidas, por exemplo, pela promoção e tutela dos direitos sociais. As garantias de transparência promovem ambiente social de segurança e certeza nas relações, referem-se “às necessidades de sinceridade que as pessoas podem esperar: a liberdade de lidar uns com os outros sob garantia de dessegredo e clareza,”³⁸⁸ como à necessária segurança e certeza nas relações, a moralidade da administração etc. Por fim, a segurança protetora é “necessária para proporcionar uma rede de segurança social, impedindo que a população afetada seja reduzida à miséria abjeta e, em alguns casos, até mesmo à fome e à morte.”³⁸⁹ Nesse último aspecto, o autor demonstra que num ambiente democrático, de garantia dos direitos humanos, dificilmente são experimentadas grandes fomes ou outras misérias. Há um ambiente que promove uma segurança social. No Brasil, por exemplo, toda a estrutura da

³⁸⁵ SEN, Amartya. **Development as freedom**. Oxford University Press: New York. 1999, p.55

³⁸⁶ SEN, Amartya. **Development as freedom**. Oxford University Press: New York. 1999, p.55.

³⁸⁷ SEN, Amartya. **Development as freedom**. Oxford University Press: New York. 1999, p.56

³⁸⁸ SEN, Amartya. **Development as freedom**. New York: Oxford University Press. 1999, p.56

³⁸⁹ SEN, Amartya. **Development as freedom**. New York: Oxford University Press. 1999, p.57.

seguridade social proporciona a segurança protetora. Recentemente, o exemplo mais claro, foi o auxílio emergencial decorrente da crise causada pela pandemia do novo coronavírus.³⁹⁰

Todo o quadro teórico apresentado suporta a afirmação de Sen de que o desenvolvimento é processo de expansão das liberdades humanas. A valorização da liberdade como aspecto constitutivo da definição do desenvolvimento suporta, por sua vez, o conceito de desenvolvimento da Organização das Nações Unidas, com foco na promoção dos direitos humanos. Se o foco do desenvolvimento é remover os obstáculos para a liberdade humana, compõe o âmbito político do desenvolvimento iniciativas que promovam as várias dimensões que expandem as liberdades. O progresso econômico, por exemplo, não é mais suficiente. Foi com base nesse suporte teórico que o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento estabeleceu o conceito de desenvolvimento humano³⁹¹, compreendido como o processo de alargamento das escolhas das pessoas.

Essa conexão é de extrema importância para localizar a relevância da teoria do autor na pauta do direito humano ao desenvolvimento. A importância em considerar o ser humano no centro do conceito de desenvolvimento, como faz Amartya Sen, implica a valorização dos direitos humanos como ponto constitutivo para o alcance desenvolvimento do ser humano. Aliam-se a pauta de promoção dos direitos humanos, existente desde 1948, com os objetivos do desenvolvimento, que não é mais econômico, mas humano. O suporte teórico de Amartya Sen permite a união entre os dois aspectos.

2.4.3 O desenvolvimento sustentável

Além do quadro teórico do desenvolvimento humano, destaca-se a emergência das teorias que abordam o desenvolvimento sustentável. Justifica-se o enquadramento dessas teorias entre os teóricos da multidimensionalidade do desenvolvimento pelo fato de que incluem na análise do fenômeno várias dimensões nele implicadas (econômica, ambiental e social). Como já abordado, a sustentabilidade relaciona-se com o desenvolvimento humano.

Como destacam Ignacy Sachs³⁹² e José Eli Veiga³⁹³ o conceito de desenvolvimento humano de Amartya Sen tem significativa relação com a perspectiva do desenvolvimento

³⁹⁰ Mais informações sobre o auxílio emergencial disponível em: <<https://auxilio.caixa.gov.br/#/inicio>> Acesso em 07 fev 2021

³⁹¹ MARKS, Stephen. Introduction. In: SAYERS, Larissa. CHATTERJEE, Rajib. RAWAT, Santosh. (org) **The right to development: a primer**. New Dehli: SAGE Publications, 2004, p. 25.

³⁹² SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento: incluyente, sustentado, sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

³⁹³ VEIGA, José Eli. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010

sustentável. De fato, Sen considera a sustentabilidade como dimensão necessária para o alcance do desenvolvimento humano. Em entrevista concedida em 2004, o autor abordou o que chama de “liberdades sustentáveis” e a importância da dimensão ambiental na ideia de desenvolvimento.³⁹⁴ A teoria de Sen, por estar fortemente focada no ser humano, inclui a sustentabilidade como necessária ao livre desenvolvimento. Esse é o posicionamento da ONU, que reuniu, entre os objetivos do desenvolvimento, iniciativas de desenvolvimento humano e de sustentabilidade, a ponto de os denominar como Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). Os 17 objetivos são: a erradicação da pobreza, a eliminação da fome e a promoção de agricultura sustentável, a garantia da saúde e do bem estar a todos, o acesso à educação de qualidade, o atingimento de condição de igualdade de gênero, o acesso à água potável e ao saneamento, a produção de energia limpa e acessível, a promoção de condições de trabalho decente e condições de crescimento econômico, a promoção de políticas de valorização da indústria, da inovação e da infraestrutura, a redução das desigualdades, a construção de cidades e comunidades sustentáveis, com consumo e produção responsáveis, a promoção de ações e políticas contra a mudança global do clima, que garantam a vida na água, a paz, a justiça, com instituições eficazes e parcerias e meios de implementação desses objetivos³⁹⁵. Percebe-se que, dentre os 17 objetivos, apenas alguns estão relacionados diretamente à sustentabilidade ambiental e, ainda assim, estão alinhados ao objetivo de promoção do desenvolvimento humano. Há, de outro lado, teorias que defendem a supremacia da sustentabilidade ambiental e o necessário decréscimo como medida fundamental para a preservação do meio ambiente. Trata-se das teorias que defendem o estado estacionário.³⁹⁶ Ambas as perspectivas serão estudadas neste tópico, com a pontual função de que se estabeleçam os elementos que permitam ser identificados na Constituição brasileira.

Na Economia, a ideia de sustentabilidade ambiental surge a partir da constatação de que o modo de produção em escala, próprio do sistema capitalista, que lida com a escassez, teve que começar a se preocupar com a escassez de recursos naturais e a necessidade de preservação das futuras gerações.

³⁹⁴ SEN, Amartya. Por que é necessário preservar a coruja-pintada. Folha de São Paulo. Mais! P. 16-18.

³⁹⁵ NAÇÕES UNIDAS. Objetivos do desenvolvimento sustentável. Disponível em: < <https://nacoesunidas.org/pos2015/>> Acesso em 02 ago 2020.

³⁹⁶ VEIGA, José Eli. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010, p. 112. NASCIMENTO, Elimar Pinheiro. Trajetória da sustentabilidade: do ambiental ao social, do social ao econômico. **Estudos avançados**. V. 26. N. 74, 2012, pp.51-64. p. 59. Disponível em: < https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142012000100005&script=sci_abstract&tlng=pt> acesso em 02 ago 2020.

É importante se destacar que a “crise de percepção”³⁹⁷, marcada pelos desastres naturais decorrentes da ação humana pautada na lógica instrumental cartesiana, provocou, como abordado, questionamentos acerca do paradigma sob o qual se funda a ciência moderna. Os impactos ambientais decorrentes do uso dos recursos naturais para a manutenção dos parâmetros do crescimento econômico têm causado graves consequências ao equilíbrio ambiental, de modo a provocar fenômenos como o aquecimento global. As principais causas do aquecimento são: a queima de combustíveis fósseis, que provocam a emissão de CO₂ e o desmatamento das florestas.

Segundo os dados da *Global Carbon Atlas*³⁹⁸, a emissão de gás carbônico teve relevante incremento a partir da Revolução Industrial. Se compararmos os dados em 1850 e 1900, constata-se que a emissão subiu de 120 toneladas, em 1850, para 355 em 1900. O aumento representa mais do que emissão desde 1760, quando foi registrada em 1 tonelada. Em 1975, o número foi de 990 toneladas, observando-se 38 anos depois, em 2013, a marca de 2.000 toneladas de gás carbônico emitido. Além disso, segundo os dados fornecidos pela *Food and Agriculture Organization of the United Nations*³⁹⁹ – FAO, desde 1990, 178 milhões de hectares de florestas foram reduzidas em todo o mundo.

Comparados esses dados com o aumento da temperatura global, justifica-se o porquê se constatou que entre 1998 e 2018 houve o maior aumento da temperatura global desde o início da sua mensuração, em 1850. De acordo com os dados divulgados pelo Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas Globais - *Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)* – as ações humanas têm provocado considerável aceleração no aquecimento global. Essa iniciativa surgiu em 1988 e foi criada pela *World Meteorological Organization* e pelo *United Nations Environment Programme (UNEP)* – o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA, com o propósito de fornecer estudos científicos, para todas as autoridades governamentais, que demonstrem os impactos das ações humanas nas mudanças climáticas do planeta. Há mais de três décadas, esse painel fornece dados sobre a velocidade do aquecimento global e sobre as iniciativas possíveis para o controle desse aumento. Dentre os relatórios produzidos pela organização, está o *Global warming of 1.5°C*, publicado em 2018. Durante a apresentação desse relatório, na Assembleia da ONU, em 2018, o Secretário Geral

³⁹⁷ CAPRA, Fritjof. **A teia da vida**: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos. São Paulo: Cultrix, 2006b, p. 14-15.

³⁹⁸ GLOBAL CARBON PROJECT. **Carbon story**. Disponível em: <<http://www.globalcarbonatlas.org/en/outreach>> Acesso em 28 fev. 2021.

³⁹⁹ FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. **Forest loss slows globally as sustainable management grows**. Notícia veiculada em 20 de julho de 2020. Disponível em: <<http://www.fao.org/news/story/en/item/1273924/icode/>> Acesso em 28 fev. 2021.

Antônio Gutierres citou os dados que demonstram que entre 1998 a 2018 foram registrados os anos mais quentes do planeta desde o início da sua mensuração, em 1850⁴⁰⁰. Nesse relatório constam várias medidas para limitar o aquecimento global em 1.5°C, até 2030. Essa medida tem por objetivo evitar as consequências do aquecimento, entre elas: o derretimento das geleiras polares, com o consequente aumento do volume das águas e modificação do equilíbrio das espécies. O relatório conta com o apoio de centenas de pesquisadores e avaliou mais de 6.000 pesquisas na área. Trata-se de resultado de pesquisa encomendada durante a reunião que gerou o Acordo de Paris, um tratado no qual 195 países se comprometeram a reduzir a emissão de gases que potencializam o efeito estufa, gerando o aquecimento global nos patamares indicados no relatório.

Recentemente, a PNUMA⁴⁰¹ divulgou pesquisa na qual demonstrou que mesmo com as reduções de emissões de gás carbônico durante a pandemia, o mundo ainda caminha pelo aumento da temperatura em 3°C, ou seja, em número muito superior ao estipulado pelo Acordo de Paris. Recentemente, em 23 de fevereiro de 2021, ocorreu a Quinta Assembleia das Nações Unidas para o Meio Ambiente (UNEA-5), da qual constatou-se que há três crises ambientais que serão enfrentadas pela humanidade e que exigirão políticas governamentais para contê-las: a crise climática, decorrente do aumento da temperatura do planeta, a crise da biodiversidade e da natureza, como decorrência dos estudos que demonstram a extinção de espécies vegetais e animais e a crise de poluição e resíduos⁴⁰².

Todas essas iniciativas de sustentabilidade chamam a atenção para os eventos de interferência humana no meio ambiente⁴⁰³. A visão antropocêntrica, analítica – que transformou a natureza em matéria, desprovida de alma, de intuição, plenamente à serviço do homem – levou

⁴⁰⁰ INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. **Global warning of 1.5°C: An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty.** 2018. Disponível em: <<https://www.ipcc.ch/sr15/download/#chapter>> Acesso em 28 fev. 2021.

⁴⁰¹ UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAM. **Relatório sobre a lacuna de emissões 2020.** Disponível em: <<https://www.unep.org/pt-br/emissions-gap-report-2020>> Acesso em: 26 fev. 2021.

⁴⁰² UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. **Assembleia da ONU para o Meio Ambiente termina com chamado urgente para solucionar emergências planetárias.** Disponível em: <<https://www.unep.org/pt-br/noticias-e-reportagens/comunicado-de-imprensa/assembleia-da-onu-para-o-meio-ambiente-termina-com>> Acesso em: 28 fev. 2021.

⁴⁰³ Nesse sentido, em âmbito internacional, as pesquisas realizadas pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura, da Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), a Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). Vários trabalhos científicos também calculam os impactos ambientais: ROCHA, E.C. CANTO, J. L. PEREIRA, P. C. Avaliação de impactos ambientais nos países do Mercosul. **Ambiente & Sociedade** – Vol. VIII n°. 2 jul./dez. 2005. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/asoc/v8n2/28609.pdf>> Acesso em: 28 fev. 2021. CRUZ, F. C. CRUZ, A. C. ROSSATO, M. V. Identificação e Avaliação de Impactos Ambientais: um estudo de caso. **REGET**. v. 18 n. 2 Mai-Ago. 2014, p.777-791. Disponível em: <<https://periodicos.ufsm.br/reget/article/viewFile/13549/pdf>> Acesso em 28 fev. 2021.

à crise da sociedade moderna e gerou riscos antes inesperados⁴⁰⁴. Nesse sentido, Harding⁴⁰⁵ mostra que a percepção da Terra como instrumento para o crescimento econômico do homem levou ao aquecimento global, ao risco nuclear, a crises sociais, ao risco da devastação de todas as florestas e demais consequências que a visão mecanicista, encampada pelo racionalismo econômico⁴⁰⁶, não havia considerado. A agressividade econômica – que trata os recursos naturais de forma infinita, com a possibilidade de ilimitada extração, em favor dos anseios do crescimento econômico – a globalização das culturas, a identificação de perigos não conhecidos e criados pela tecnologia, são alguns dos reflexos da crise do método de estudo unidimensional.⁴⁰⁷

Ressalte-se, por sua relevância à análise, que as diversas pesquisas que demonstram a escassez próxima de recursos naturais e o risco iminente de que os danos ambientais inviabilizem a vida humana na Terra fez exsurgir, na Economia, a questão da sustentabilidade⁴⁰⁸. O substantivo “sustentabilidade” não está essencialmente atrelado à ideia de desenvolvimento, mas, antes, à preservação do sistema, ou melhor, “à capacidade de recuperação e reprodução dos ecossistemas”⁴⁰⁹. Trata-se, portanto, de conceito originado da Ecologia.

A ideia atrelada às questões econômicas emerge da necessidade da utilização consciente dos recursos naturais para se garantir a existência desses para as futuras gerações, concomitantemente a manutenção do modelo econômico. Dessa preocupação, surgiram algumas vertentes no bojo da própria Economia, emergido as noções de desenvolvimento sustentável e de solidariedade intergeracional.

Destaca-se que a proposta teórica de desenvolvimento sustentável se estabelece em conjunto com as iniciativas políticas internacionais de preservação do meio ambiente. Nesse

⁴⁰⁴ BECK, Ulrich. **La sociedad del riesgo global**. Madrid: Siglo Veintiuno, 2002, p. 167.

⁴⁰⁵ HARDING, Stephan. **Terra Viva, ciência, intuição e a evolução de Gaia**: para uma nova compreensão da vida em nosso planeta. São Paulo: Cultrix. 2008, p. 135 *et. seq.*

⁴⁰⁶ LEFF, Henrique. **Saber Ambiental**: sustentabilidade, racionalidade, complexidade. Rio de Janeiro: Vozes. 2001, p. 127.

⁴⁰⁷ CILLIERS, Paul. **Complexity and postmodernism**: understanding complex systems, London and New York: Routledge, 1998, p. 1.

⁴⁰⁸ NASCIMENTO, Elimar Pinheiro. Trajetória da sustentabilidade: do ambiental ao social, do social ao econômico. **Estudos avançados**. V. 26. N. 74, 2012, pp.51-64. p. 51. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142012000100005&script=sci_abstract&tlng=pt> acesso em 02 ago 2020.

⁴⁰⁹ NASCIMENTO, Elimar Pinheiro. Trajetória da sustentabilidade: do ambiental ao social, do social ao econômico. **Estudos avançados**. V. 26. N. 74, 2012, pp.51-64. p. 51. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142012000100005&script=sci_abstract&tlng=pt> acesso em 02 ago 2020.

sentido, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano⁴¹⁰, ocorrida em Estocolmo surge como uma das primeiras iniciativas da necessária atenção para a questão ambiental. Em suas deliberações é encontrada dicotomia entre os interesses dos países desenvolvidos (preservação ambiental) e em desenvolvimento (erradicação da pobreza). Tornam-se causa do problema o desenvolvimento excessivo e a pobreza. A iniciativa veio seguida do relatório do Clube de Roma, estabelecido em 1968, do qual derivam questões como a desaceleração do crescimento econômico e a limitação populacional.⁴¹¹

Como aborda Nascimento⁴¹², a questão ambiental torna-se social. Dessas abordagens é que surge a proposta de que há três dimensões do que passa a ser chamado desenvolvimento sustentável: a social (garantindo a vida digna das pessoas), a ambiental (dirigida à iniciativas para que o meio ambiente tenha condições de se manter resiliente e em constante renovação de recursos) e a econômica (que se relaciona com as iniciativas de incremento da eficiência econômica, de modo a otimizar os recursos e fomentar o progresso tecnológico que crie fontes de energia limpa e renovável).

São os três pilares do desenvolvimento encontrados no Relatório Brundtland – Nosso Futuro Comum, de 1987⁴¹³, cujo objetivo é a reunião dos três objetivos (desenvolvimento econômico, social e sustentável) que possibilite o atendimento das necessidades e aspirações das gerações atuais sem comprometer as das gerações futuras. Trata-se de conceito antropocêntrico. A pobreza torna-se centro do problema do desenvolvimento sustentável. A Rio-92 segue a mesma trajetória e se estabelece com a consignação do compromisso de preservação do meio ambiente e do modelo econômico vigente, dando origem

⁴¹⁰ DECLARAÇÃO DE ESTOCOLMO SOBRE O AMBIENTE HUMANO – 1972. Biblioteca Virtual de Direitos Humanos. USP. Disponível em: < <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>> Acesso em 14 fev. 2021.

⁴¹¹ NASCIMENTO, Elimar Pinheiro. Trajetória da sustentabilidade: do ambiental ao social, do social ao econômico. **Estudos avançados**. V. 26. N. 74, 2012, pp.51-64. p. 51. Disponível em: < https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142012000100005&script=sci_abstract&tlng=pt> acesso em 02 ago 2020, p. 53. MEADOWS, Donella H. [et ali] **Limites do crescimento**: um relatório para o Projeto do Clube de Roma sobre o dilema da humanidade. Tradução Inês M. F. Litto. São Paulo: Perspectiva, 1973.

⁴¹² NASCIMENTO, Elimar Pinheiro. Trajetória da sustentabilidade: do ambiental ao social, do social ao econômico. **Estudos avançados**. V. 26. N. 74, 2012, pp.51-64. Disponível em: < https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142012000100005&script=sci_abstract&tlng=pt> acesso em 02 ago 2020, p. 54. VEIGA, José Eli. **Desenvolvimento sustentável**: o desafio do século XXI. Rio de Janeiro: Garamond, 2010, p. 113.

⁴¹³ UNITED NATIONS. **Report of the world commission on environment and development**: our common future. 1987. Disponível em: <<https://ambiente.files.wordpress.com/2011/03/brundtland-report-our-common-future.pdf>> Acesso em 28 fev. 2021.

ao Protocolo de Kyoto⁴¹⁴, assinado em 1997, por meio do qual 154 países de comprometeram com esforços para reduções da emissão dos gases considerados danosos ao meio ambiente⁴¹⁵.

Explica Veiga⁴¹⁶ que os economistas de tradição neoclássica incluem o meio ambiente dentre os fatores do mercado, de modo que, para eles, a alocação mais eficiente para garantir a sustentabilidade viria dos próprios mecanismos de preço do mercado. É dizer, o próprio mercado, de maneira eficiente, de acordo com os fatores utilidade e custo de produção, iria equilibrar o uso do meio ambiente e preservá-lo, garantindo a sustentabilidade. Nesse sentido, economistas como Robert Solow acreditam que a previsão de escassez dos recursos não se concretizará, uma vez que, segundo suas formulações, o potencial científico e tecnológico humano é capaz de frear os danos ambientais e substituir os recursos naturais pelos recursos tecnológicos. Outros defendem que é o não atingimento das metas de crescimento econômico que gera o problema dos danos ambientais. Esse raciocínio tem por base a curva em U de Kuznets⁴¹⁷. A curva de U de Kuznets possui dois vetores. Um deles é o vetor de emissão de poluição, o outro corresponde à renda decorrente do crescimento econômico ao longo do tempo. O que essa formulação gráfica pretende demonstrar é que, se para que haja aumento de renda há significativo aumento de poluição (como decorrência dos meios de produção para o crescimento econômico), em determinado momento (ápice do U invertido), após o atingimento de determinado nível de renda, as emissões irão ser reduzidas, em uma trajetória decrescente. Explicam Ávila e Diniz que, com base nesse raciocínio, desenvolveu-se pesquisa em que se defende que após o crescimento econômico de determinada nação, o passo seguinte é a redução significativa de danos ambientais. O fundamento da proposição está assentado em três efeitos esperados. O primeiro é o efeito escala, representado pelo incremento produtivo e de poluição. Nesse estágio, em decorrência da produção em escala, há aumento da renda. O segundo efeito é o de composição. Nessa etapa os produtos são melhorados, para que gerem menos danos ao meio ambiente. E, por fim, no efeito técnica, com a renda gerada, aprimoram-se as tecnologias aplicadas à produção para que haja maior preservação ambiental.⁴¹⁸

⁴¹⁴ UNITED NATIONS. **Kyoto protocol to the United Nations framework convention on climate change**. 1998. Disponível em: < <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf> > Acesso em: 28 fev. 2021.

⁴¹⁵ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Air and GHG emissions**. Disponível em: < <https://data.oecd.org/air/air-and-ghg-emissions.htm> > Acesso: em 28 fev. 2021.

⁴¹⁶ VEIGA, José Eli. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

⁴¹⁷ AVILA, Ednilson Sebastião de and DINIZ, Eliezer Martins. Evidências sobre curva ambiental de Kuznets e convergência das emissões. **Estud. Econ.** [online]. 2015, vol.45, n.1 [cited 2021-01-18], pp.97-126. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-41612015000100097&lng=en&nrm=iso>. ISSN 1980-5357. <http://dx.doi.org/10.1590/0101-4161201545197ese>.

⁴¹⁸ AVILA, Ednilson Sebastião de and DINIZ, Eliezer Martins. Evidências sobre curva ambiental de Kuznets e convergência das emissões. **Estud. Econ.** [online]. 2015, vol.45, n.1 [cited 2021-01-18], pp.97-126. Disponível

É com base nesse raciocínio que a natureza é medida como capital. Afinal, com o perdão do uso da conhecida frase de Abraham Maslow, quando só se possui um martelo, todo problema se torna prego. A inclusão da sustentabilidade na economia capitalista pressupôs, a partir dessa visão, encontrar o valor de uso e o valor de troca do meio ambiente. A questão surge, portanto, a partir de visão antropocêntrica, afinal o meio ambiente visto como capital permanece subjugado ao ser humano, ou seja, serve aos valores de uso e de troca do ser humano. Para essa vertente, o progresso tecnológico solucionaria o problema da sustentabilidade ambiental.

Kuznets é o responsável pela criação do PIB. A mensuração do produto interno bruto de um país foi criada com o intuito de que a renda americana fosse medida durante o período da queda da Bolsa de Nova Iorque. Como relata Raworth, o índice permitiu a mensuração da recuperação da economia americana, contudo, logo foi universalizado como medida do crescimento econômico e isso se justifica já que “a ideia de produção sempre em crescimento se encaixa de maneira confortável na metáfora amplamente usada do progresso como sendo movimento para frente e para cima.”⁴¹⁹ A curva em U surge para se estabelecer a correlação entre o PIB e a desigualdade de renda, sugerindo que de início a desigualdade de renda se mostrava mais acentuada, mas que, com o tempo, o cenário se alteraria, confirmando a premissa de que certa desigualdade era necessária para o futuro crescimento e progresso.⁴²⁰

Em sentido oposto, os pós-desenvolvimentistas defendem o necessário estado de decrescimento como caminho à sustentabilidade. Para essa linha teórica, é impossível a aliança entre os conceitos de desenvolvimento e os de sustentabilidade, uma vez que o problema da sustentabilidade ambiental decorre justamente dos processos de desenvolvimento. O fundamento teórico das teorias pós-desenvolvimentistas decorre da teoria de Nicolas Georgescu-Roegen que, na década de 1970, chamou a atenção para a impossibilidade de regeneração ambiental, com base na segunda lei da termodinâmica – a entropia.

Em resumo, pela segunda lei da termodinâmica, em um sistema isolado, os processos de transformação que demandam energia tornam-se, com o tempo, irreversíveis. Isso porque, em alguma medida o calor se dissipa e não é recuperado dentro do sistema. Por exemplo, se um ovo for aquecido em água quente, em determinado momento ele ficará cozido.

em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-41612015000100097&lng=en&nrm=iso>. ISSN 1980-5357. <http://dx.doi.org/10.1590/0101-4161201545197ese>.

⁴¹⁹ RAWORTH, Kate. **Economia donut**: uma alternativa ao crescimento a qualquer custo. Trad. George Schlesinger. Rio de Janeiro: Zahar, 2019, p 48.

⁴²⁰ VEIGA, José Eli. **Desenvolvimento sustentável**: o desafio do século XXI. Rio de Janeiro: Garamond, 2010, p. 110.

Se os processos de transformação energética fossem reversíveis, deixar o ovo em temperatura ambiente, por exemplo, o faria voltar a sua condição inicial, o que não se observa. Esse exemplo simples demonstra que, de acordo com a segunda lei da termodinâmica, em todo o processo de transformação parte da energia será dissipada, não retorna. Esse processo pode ser comparado com a energia que o ser humano extrai do planeta e que não é repostada na mesma intensidade. Isso porque, por exemplo, quando há a queima de derivados do petróleo para se obter energia, uma parte da energia existente se dissipa e não é mais recuperada. É com base nesse raciocínio que Georgescu-Roegen⁴²¹ considerou que as transformações operadas pelo homem na natureza invariavelmente implicam perda de energia. Via de consequência, a forma como se estabeleceu a exploração energética, base do crescimento econômico (combustíveis fósseis) levou a uma perda de energia de forma irreversível. Logo, para que haja recuperação do meio ambiente, torna-se necessário a imposição de um cenário de regressão do crescimento econômico, sob pena de não haver a necessária compensação da energia que já se perdeu, levando ao fim do meio ambiente.⁴²²

Para Latouche, teórico do decrescimento, a resposta de para onde vamos é clara: “De cara contra o muro. Estamos a bordo de um bólido sem piloto, sem marcha ré e sem freio, que vai se arrebentar contra os limites do planeta”.⁴²³

Alternativa não tão radical é a proposta de estado estacionário, ou seja, só admite a substituição da extração, partindo da proposta de que o desenvolvimento sustentável pressupõe o desenvolvimento sem crescimento. Daly explica que a ideia de desenvolvimento é de transformação e não de aumento, como é a ideia de crescimento. Nesse sentido, desenvolvimento sustentável deve ser compreendido como “a melhoria qualitativa de uma base econômica física que é mantida num estado estacionário”.⁴²⁴ Por exemplo, a substituição do uso de energia fóssil por uma energia limpa⁴²⁵, como a energia solar, seria um bom exemplo da

⁴²¹ ECHIN, Andrei Domingues; VEIGA, José Eli da. A economia ecológica e evolucionária de Georgescu-Roegen. **Rev. Econ. Polit.**, São Paulo, v. 30, n. 3, p. 438-454, Sept. 2010. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572010000300005&lng=en&nrm=iso>. access on 28 Feb. 2021. <https://doi.org/10.1590/S0101-31572010000300005>.

⁴²² VEIGA, José Eli. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010, p. 111 e 112. NASCIMENTO, Elimar Pinheiro. Trajetória da sustentabilidade: do ambiental ao social, do social ao econômico. **Estudos avançados**. V. 26. N. 74, 2012, pp.51-64, p. 60. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142012000100005&script=sci_abstract&tlng=pt> acesso em 02 ago 2020.

⁴²³ LATOUCHE, Serge. **Pequeno tratado do decrescimento sereno**. Trad. Claudia Berliner. São Paulo: Editora WMF Martins fontes, 2009, p. XII.

⁴²⁴ DALY, Herman E. Crescimento sustentável? Não, obrigado. *Ambiente & Sociedade* – Vol. VII n°. 2 jul./dez. 2004, p. 198. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X2004000200012> Acesso em 02 ago 2020.

⁴²⁵ VEIGA, José Eli. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010, p. 113.

melhora qualitativa. Há a extração, mas uma extração de qualidade. Não há, necessário, aumento quantitativo da extração de recursos do meio ambiente, mas a substituição pela extração que provoque menos consequências danosas. Nesse cenário, haveria a necessária estagnação econômica de algumas sociedades, como um processo de compensação.

De todo modo, segrega-se em duas perspectivas opostas quanto ao desenvolvimento sustentável. A *primeira* enuncia que o desenvolvimento deve ser analisado a partir de três dimensões: o aspecto ambiental, o aspecto social e aspecto econômico, como que na retomada da ideia engenharia de promoção do desenvolvimento, lembrando, em muito, o método clássico da Economia e assumindo que o progresso tecnológico e científico tem a capacidade de suplantar o problema da sustentabilidade e garantir a manutenção do modelo econômico. Quanto à *segunda* perspectiva, ela inclui a sustentabilidade como pressuposto do desenvolvimento, à medida que o desenvolvimento humano, em seus aspectos sociais, econômicos e políticos, depende da sustentabilidade. É dizer desse modo, a sustentabilidade não se equipara à dimensão econômica do desenvolvimento, pois está acima dela. O desenvolvimento humano depende da sobrevivência do meio ambiente, de modo que se torna fundamental mudar o modelo econômico. Destaca-se que há, ainda, de forma intermediária, alternativas que tentam equilibrar esses opostos.⁴²⁶

Ignacy Sachs, por exemplo, estabelece cinco pilares ao desenvolvimento sustentável: o primeiro é o pilar social; o segundo é o ambiental; o terceiro é o territorial; o quarto é o econômico e o quinto é o político. O economista prefere aliar as propostas de desenvolvimento humano e de sustentabilidade.⁴²⁷ Essa perspectiva, segundo Veiga, é mais realista.⁴²⁸

Da mesma forma é a proposta teórica de Kate Raworth, para quem, a Economia precisa se desenvolver dentro do que chama de rosca (*donut*). Raworth utiliza essa metáfora para demonstrar que a economia pode ser comparada a uma rosca. Sendo a sustentabilidade ambiental seu limite externo, de modo que, acima desse limite, a economia não pode crescer ou interferir sob pena de afetar a segurança do planeta (“degradação planetária crítica”). O limite interno, por sua vez, é a dignidade humana (“privação humana crítica”), ou seja, a economia não pode se desenvolver sem permitir que as pessoas que estejam no miolo da rosca não sejam

⁴²⁶ VEIGA, José Eli. **Para entender o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Editora 34, 2015, p. 19 a 23. VEIGA, José Eli. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010, p. 198.

⁴²⁷ SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento: includente, sustentado, sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008, p. 15.

⁴²⁸ VEIGA, José Eli. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

alcançadas pela qualidade de vida necessária para uma vida digna. Sendo assim, o limite atualmente existente para o crescimento e o desenvolvimento econômico está dentro da rosca.⁴²⁹

Portanto, na perspectiva realista do desenvolvimento sustentável, aliam-se as dimensões social, ambiental, territorial, econômica e política em busca do crescimento econômico capaz de atender as necessidades das gerações atuais, garantindo que as necessidades das gerações futuras sejam, da mesma forma, atendidas. Aliam-se medidas de garantia dos direitos humanos, de iniciativas de preservação ambiental e de garantia da continuidade do modelo econômico.

⁴²⁹ RAWORTH, Kate. **Economia donut**: uma alternativa ao crescimento a qualquer custo. Trad. George Schlesinger. Rio de Janeiro: Zahar, 2019.

3. DESENVOLVIMENTO NO BRASIL

3.1. O CONTEXTO HISTÓRICO, POLÍTICO E ECONÔMICO DO DESENVOLVIMENTO NO BRASIL

No Brasil, o processo de desenvolvimento econômico se deu tardiamente se comparado com os parâmetros dos países desenvolvidos. Não sem razão, Celso Furtado⁴³⁰ afirmou que, em verdade, o Brasil teve um desenvolvimento ruim, apenas cresceu economicamente. De fato, isso se observa, pois ao se considerar o índice de crescimento econômico – PIB –, o Brasil encontra-se na nona posição mundial, contudo, ao se observar o índice multidimensional, como o IDH, a sua posição cai consideravelmente.

A compreensão do processo do desenvolvimento da economia brasileira explica, em boa medida, esse resultado e o contexto em que emerge o atual marco legal do desenvolvimento – a Constituição de 1988. Com razão Hachem⁴³¹ quando pontua que o desenvolvimento é um fenômeno histórico. Sua análise exige a compreensão contextual e histórica de sua emergência no Brasil.

Assim sendo, após o estudo das teorias do desenvolvimento na Economia, a segunda etapa desta tese é a abordagem do desenvolvimento no Brasil, de modo a se alcançar o objetivo de se contextualizar de que forma o desenvolvimento emerge e ganha contexto econômico, político e jurídico. O contexto econômico envolve considerações sobre o desenvolvimento da economia brasileira, bem como a abordagem de uma das principais teorias de desenvolvimento que emerge internamente – o nacional desenvolvimentismo. O contexto político exige a abordagem das discussões sobre desenvolvimento realizadas no período que compreende a década de 1930 até o final da década de 1990 (momento de elaboração da Constituição de 1988), notadamente dos planos de desenvolvimento emergentes no período. Por fim, o contexto jurídico é dado pela análise dos marcos legais de desenvolvimento até a promulgação da Constituição de 1988. Para este último foram considerados os planos econômicos aprovados e as Constituições de 1934 até 1988. Por fim, a partir da interpretação da Constituição, identifica-se o conceito (ou os conceitos) de desenvolvimento.

⁴³⁰ FURTADO, Celso. Os desafios da nova geração: Conferência na cerimônia de abertura da III Conferência Internacional da Rede Celso Furtado, “Desenvolvimento num Contexto de Globalização”. In: **Revista de Economia Política**, vol. 24, n° 4 (96), pp. 483-486, outubro-dezembro/2004.

⁴³¹ HACHEM, Daniel. A noção constitucional de desenvolvimento para além do viés econômico: reflexos sobre algumas tendências do Direito Público brasileiro. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 13, n. 53, p. 133168, jul./set. 2013. Disponível em: <<http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/126/289>> Acesso em: 28 fev. 2021

Essa etapa, ou seja, a de contextualização desses três aspectos, é fundamental para a compreensão da natureza jurídica de desenvolvimento, à luz da Constituição de 1988. Considerando-se que a ideia de desenvolvimento emerge na Economia e que ignorar esse aspecto compromete o estudo do seu conceito e da sua natureza, entende-se como necessária à presente tese a análise, mesmo que de forma sucinta, da formação econômica do Brasil e das teorias econômicas que influenciaram, inclusive politicamente⁴³², o período anterior à Constituição de 1988.

A análise dos dois primeiros aspectos (econômico e político) toma por base algumas obras de economistas brasileiros⁴³³ sobre o tema. Com relação aos aspectos jurídicos, são analisados, a partir da década de 1930, todos os planos de desenvolvimento publicados e todas as Constituições brasileiras do período.

Com certa frequência, a Constituição brasileira é interpretada à luz das teorias internacionais sobre desenvolvimento ou mesmo a partir da perspectiva da ONU⁴³⁴. Destaca-se que, sem prejuízo das conclusões decorrentes desse método de interpretação da Constituição, a compreensão dos aspectos históricos e econômicos anteriores a ela se torna fator necessário para melhor interpretação de algumas das normas constitucionais, como a prevista no art. 3º, inciso II da Constituição, que determina como objetivo da República a necessária garantia do desenvolvimento nacional.

⁴³² BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. 5 ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004, p. 7.

⁴³³ São utilizados os seguintes livros: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A construção política do Brasil: sociedade, economia e Estado desde a independência**. São Paulo: Editora 34, 2016. POCHMANN, Marcio. **Desenvolvimento e perspectivas para o Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Em busca do desenvolvimento perdido: um projeto novo-desenvolvimentista para o Brasil**. São Paulo: FGV, 2018. FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009. FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. 2 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974. FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 34 ed. São Paulo: Companhia das letras, 2007. ABREU, Marcelo de Paiva Abreu (Org.). **A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil**. 2 ed. São Paulo: Gen, 2020. BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. 5 ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004. BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005. CACCIAMALI, Maria Cristina. **A desigualdade de renda no Brasil: da industrialização acelerada à distribuição de renda no início do Século XXI**. In: PINHO, Diva B.; VASCONCELLOS, Marco Antonio S.; TONETO JR, Rudinei (org). **Manual de economia: equipe de professores da USP**. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2017. IANNI, Octavio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2009.

⁴³⁴ PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado (Coord.). **Direito ao desenvolvimento**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. FACHIN, Melina Girardi. **Direitos humanos e desenvolvimento**. 1. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2015. ANJOS FILHO, Robério Nunes. **Direito ao desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013. HACHEM, Daniel. **A noção constitucional de desenvolvimento para além do viés econômico: reflexos sobre algumas tendências do Direito Público brasileiro**. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 13, n. 53, p. 133168, jul./set. 2013. Disponível em: <<http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/126/289>> Acesso em: 28 fev. 2021

Tal análise envolve o aprofundamento da teoria desenvolvimentista no Brasil. Nesse sentido, os teóricos da Economia do Desenvolvimento brasileiro, bastante ligados às iniciativas da CEPAL, tiveram (e ainda têm) significativa representatividade na teoria nacional-desenvolvimentista, que, em resumo, “combina o nacionalismo econômico com a intervenção moderada do Estado na economia”⁴³⁵. Assim sendo, a importância dessa teoria na construção do projeto desenvolvimentista brasileiro está evidenciada no período de forte industrialização (de 1930 a 1980) e que, como se defende nesta tese, ainda está bastante presente na Constituição de 1988, a ponto de existir, entre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, a garantia do desenvolvimento nacional e de estar presente em considerável quantidade de artigos que atribuem ao Estado o dever de promover o desenvolvimento, por meio de planos regionais, urbanos e nacionais.

Contudo, não é apenas a perspectiva nacional desenvolvimentista que está presente na Constituição brasileira, pois, como será demonstrado, o marco dos conceitos multidimensionais de desenvolvimento, estudados no primeiro capítulo, também encontram correspondência na Constituição. É fundamento da República Federativa do Brasil a dignidade da pessoa humana, efetivada, maiormente, pela garantia, proteção e promoção dos direitos fundamentais. O conjunto de consequências desse fundamento encontra relevante correspondência nas propostas de desenvolvimento humano e de desenvolvimento social, que, ao longo do texto constitucional, estão bastante presentes. Da mesma maneira, identifica-se a ideia de desenvolvimento sustentável, que no marco legal brasileiro apresenta forte correspondência à ideia apresentada no Relatório Brundtland – Nosso Futuro Comum.

Também é importante se justificar a importância dada ao desenvolvimentismo neste capítulo. A primeira razão se assenta no fato de que foi o pensamento desenvolvimentista que predominou nas políticas de governo que compreenderam o período de 1930 a 1980, do qual surge a ideia de nacional-desenvolvimentismo. A segunda motivação reside na necessidade de se explicitar o conceito de nacional-desenvolvimentismo, tendo-se em vista a existência de objetivo fundamental da República de garantia do desenvolvimento nacional.

Importante se ressaltar, ainda, que é hipótese desta tese a existência de traços claros do nacional-desenvolvimentismo na Constituição de 1988, assim como de outras teorias multidimensionais do desenvolvimento. Essas últimas foram abordadas no primeiro capítulo e serão objeto de análise frente à Constituição no último tópico deste capítulo. Não se vislumbrou necessário abordá-las novamente, tendo-se em vista que seu quadro teórico não emerge em

⁴³⁵ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A construção política do Brasil**: sociedade, economia e Estado desde a independência. São Paulo: 34, 2016, p. 10.

âmbito nacional, mas em âmbito internacional. Já o desenvolvimentismo, em sentido contrário, emerge de forma local, na América Latina, e representa relevante influência no desenvolvimento do Brasil. Não é por outra razão que Gilberto Bercovici afirma que “a teoria que fundamentou, efetivamente, a política brasileira de desenvolvimento foi a teoria do subdesenvolvimento da CEPAL”⁴³⁶. Além disso, a própria ideia desenvolvimentista da CEPAL agrega, hodiernamente, a perspectiva do desenvolvimento humano, social e sustentável.

Estabelecidos os marcos teóricos econômicos do desenvolvimento no Brasil, a última etapa deste capítulo envolve a análise da Constituição de 1988 para a verificação da hipótese de que o conceito presente na Constituição apresenta traços do nacional-desenvolvimentismo e das teorias multidimensionais do desenvolvimento.

Ressalte-se que esse ponto é fundamental para a compreensão do alcance da natureza jurídica do desenvolvimento na Constituição por algumas razões. Primeiro porque o cenário de deliberação da Constituição de 1988, que se configurou de forma plural, com representação de vários interesses, muitas vezes antagônicos, foi significativo para existência de mais de mais de um conceito de desenvolvimento no marco legal. Segundo porque, nesse processo, houve, internamente, expressiva influência do ideal político desenvolvimentista, resultando na inclusão da ideia de desenvolvimento nacional. Ainda que as premissas do desenvolvimentismo tenham suporte nos teóricos da Economia do Desenvolvimento, a proposta histórico-estrutural emergiu entre os teóricos da CEPAL, com a pretensão de ser regional, diante das particularidades do desenvolvimento das nações da América Latina. Para que se torne clara a aplicação da norma sobre desenvolvimento ou das normas sobre desenvolvimento, sua natureza jurídica e sua aplicabilidade, é fundamental se compreender o significado dos termos utilizados no texto da Constituição.

Portanto, o objetivo deste capítulo é o de se identificar algumas particularidades do desenvolvimento da economia brasileira, a evolução marco legal sobre o desenvolvimento e se compreender as concepções de desenvolvimento que podem ser encontradas no marco legal atualmente vigente: a Constituição de 1988. Para tanto, no primeiro tópico, serão apresentadas as considerações sobre o desenvolvimento da economia brasileira; no segundo tópico será abordada a teoria desenvolvimentista; no terceiro, serão pontuados os marcos legais brasileiros sobre desenvolvimento e, por fim; no quarto tópico, o texto da Constituição de 1988 será analisado a partir das premissas de três teorias do desenvolvimento: o nacional-desenvolvimentismo, o desenvolvimento humano e o desenvolvimento sustentável.

⁴³⁶ BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005.

3.2. CONSIDERAÇÕES SOBRE O DESENVOLVIMENTO DA ECONOMIA POLÍTICA BRASILEIRA

Abordar a história do desenvolvimento da economia política no Brasil, evidentemente, exigiria trabalho próprio, a exemplo das obras que servem de referência nesta tese⁴³⁷. Sem se deixar de mencionar os quatro primeiros séculos da economia brasileira desde o descobrimento, este tópico dedicará mais atenção aos processos de desenvolvimento a partir do século XX, por algumas razões.

A primeira justifica-se, pois foi a partir de 1930 que o processo de crescimento econômico, nos moldes do conceito apresentado no capítulo anterior, de fato, ocorreu no Brasil. Processo esse que veio com mais de um século de atraso e com problemas estruturais observáveis até hoje. Para Bresser-Pereira, esse foi o período da revolução capitalista brasileira.⁴³⁸ A segunda porque a Constituição de 1988, que é objeto de análise desta tese, teve seu cenário de elaboração no final da década de 1980 e sofreu influência do desenvolvimentismo daquele período. Vale se destacar que, em 1980, houve uma retomada dos ideais do liberalismo econômico, como decorrência da crise inflacionária brasileira e da forte influência das deliberações no FMI, no Banco Mundial e, no final da década de 1980, com o Consenso de Washington⁴³⁹. Contudo, de outro lado, a Constituição foi elaborada com forte influência desenvolvimentista, incluindo em seu bojo determinante interferência do Estado nas questões econômicas. E a terceira razão decorre do fato de que o foco da tese não é questionar as teorias históricas sobre a economia brasileira, mas identificar quais influências devem ser

⁴³⁷ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A construção política do Brasil: sociedade, economia e Estado desde a independência**. São Paulo: Editora 34, 2016. POCHMANN, Marcio. **Desenvolvimento e perspectivas para o Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Em busca do desenvolvimento perdido: um projeto novo-desenvolvimentista para o Brasil**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018. FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2009. FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. 2 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974. FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 34 ed. São Paulo: Companhia das letras, 2007. ABREU, Marcelo de Paiva Abreu (Org.). **A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil**. 2 ed. São Paulo: Gen, 2020. BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. 5 ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004. BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005. CACCIAMALI, Maria Cristina. **A desigualdade de renda no Brasil: da industrialização acelerada à distribuição de renda no início do Século XXI**. In: **Manual de economia: equipe de professores da USP**. PINHO, Diva B. VASCONCELLOS, Marco Antonio S. TONETO JR, Rudinei. (Org). 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2017. IANNI, Octavio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2009.

⁴³⁸ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A construção política do Brasil: sociedade, economia e Estado desde a independência**. São Paulo: Editora 34, 2016.

⁴³⁹ ALMEIDA, Manoel Donato. **Neoliberalismo, privatização e desemprego no Brasil (1980-1998)**. Campinas: IFCH - UNICAMP. 323 (f). Tese (Doutorado em Filosofia e Ciências Humanas). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, p. 101 e seguintes.

consideradas para que seja possível capturar o conceito de desenvolvimento na Constituição de 1988 em sua complexidade. É recorte necessário para a abordagem neste trabalho.

3.2.1 A economia capitalista agrária brasileira

Muito embora, tenha-se delimitado o recorte deste estudo, é preciso se iniciar a abordagem lembrando que o processo da colonização brasileira, fruto da expansão europeia, tem como consequência a expansão da economia capitalista agrária para as colônias, que, no Brasil, perdurou por 430 anos e em três fases identificadas como “os regimes Colonial, Imperial e da República Velha”⁴⁴⁰. Como consequência, há duas características observáveis. A primeira é a de formação econômica agrária, dependente do fluxo econômico externo, de modo que a produção na colônia se estabelecia com a função de prover insumos para o desenvolvimento da metrópole. A segunda característica é a de que essa formação agrária gerou, do ponto de vista das demais atividades econômicas, a formação, no mercado interno, do que Pochmann chama de “circuito inferior”. Em outras palavras, o desenvolvimento de outras atividades e pequenos negócios no mercado interno se concretizou ao largo da estrutura estatal, que voltou seus esforços ao suporte da produção agrária exportadora.⁴⁴¹

No regime colonial, já em 1580, o Brasil torna-se significativo produtor de açúcar, com relevante posição mundial na produção. Segue como fundamental colônia de Portugal, durante o capitalismo mercantil europeu, ao se descobrir o ouro em terras brasileiras, por volta de 1690. Neste período, o acúmulo de metais representa a máxima expressão da riqueza das nações (mercantilismo). No início do século XIX, a mineração é que garante a continuidade da exploração colonial. Após a vinda da família real e com a proclamação da Independência (1822), o Brasil se consagra como grande exportador de café, de algodão e de açúcar⁴⁴². Em três séculos, a economia agrária exportadora ganha corpo e determina a estrutura social brasileira. Desse modo, o período colonial constitui-se como o precursor do que mais tarde os economistas chamaram de doença holandesa, que, para os economistas, refere-se ao incremento da produção de matéria-prima para a exportação em detrimento da industrialização do país.⁴⁴³

⁴⁴⁰ POCHMANN, Marcio. **Desenvolvimento e perspectivas para o Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010, p. 19.

⁴⁴¹ POCHMANN, Marcio. **Desenvolvimento e perspectivas para o Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010, p. 17 e 18.

⁴⁴² ABREU, Marcelo de Paiva. LAGO, Luiz Aranha Corrêa. A economia brasileira no império, 1822-1889. In: ABREU, Marcelo de Paiva Abreu (Org.). **A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil**. 2 ed. São Paulo: Gen, 2020, p.1.

⁴⁴³ Sobre esse assunto ver Capítulo 06 da obra: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; OREIRO, José Luis. MARCONI, Nelson. **Macroeconomia desenvolvimentista: teoria política econômica do novo desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: Campus, 2016.

A análise histórica feita por Furtado⁴⁴⁴ permite que se conclua que a economia brasileira passou por três fases nos seus 350 primeiros anos. Na primeira fase, os portugueses, detentores das técnicas de cultivo açucareiro, tornam o Brasil um dos maiores exportadores de açúcar, que passa a deter quase que o monopólio da exportação até meados de 1650, momento em que ocorre a expulsão dos holandeses das terras brasileiras e há, por estes, a dominação das ilhas caribenhas para produção açucareira, com base na técnica adquirida nos cultivos brasileiros. Como consequência, a forte concorrência holandesa obriga Portugal, que tem sua força política e econômica enfraquecida, a aliar-se a Inglaterra. Em troca da proteção inglesa, Portugal concede ao país grandes benesses econômicas, especialmente a menor taxaço dos produtos ingleses importados no Brasil.

Nesse período o ouro e demais pedras preciosas são descobertas em terras brasileiras, de modo que o país, antes forte produtor de açúcar, passa a ser considerável produtor de ouro, iniciando-se, assim, a segunda fase mencionada por Furtado. Tal exploração mantém vantagem política a Portugal, embora tenha, em maior medida, beneficiado a Inglaterra que – após quase dois séculos de benefícios econômicos do acordo com Portugal, entre outros fatores – estrutura-se como grande potência precursora da Revolução Industrial⁴⁴⁵. O ideal liberal desta, contrário ao mercantilismo, potencializa a posição inglesa e enfraquece o modelo anterior, pois, nesse momento, o poder econômico não provém mais do acúmulo de riqueza, mas do potencial industrial e da expansão dos mercados⁴⁴⁶. Aliado a isso, a Inglaterra consegue manter com o Brasil tarifas reduzidas da importação, o que ajudou a atrasar ainda mais o desenvolvimento da indústria local, pouco (ou quase nada) competitiva frente aos produtos importados.

Passada a fase do ouro, o Brasil, já independente, inicia o cultivo do café (terceira fase). Nesse momento, o país rompe com alguns compromissos ingleses e passa a exportar, principalmente para os Estados Unidos. O domínio da economia cafeeira se mantém até o *crash* da bolsa de valores de Nova York em 1929⁴⁴⁷.

Ressalta-se que a análise do período, feita por Bresser-Pereira⁴⁴⁸, corrobora com o raciocínio de Furtado, ao observar que as relações brasileiras com o mercado internacional,

⁴⁴⁴ . FURATDO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 34 ed. São Paulo: Companhia das letras, 2007, p. 11 a 71.

⁴⁴⁵ . FURATDO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 34 ed. São Paulo: Companhia das letras, 2007, p. 11 a 71.

⁴⁴⁶ . FURATDO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 34 ed. São Paulo: Companhia das letras, 2007, p. 11 a 71.

⁴⁴⁷ . FURATDO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 34 ed. São Paulo: Companhia das letras, 2007, p. 11 a 71.

⁴⁴⁸ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A construção política do Brasil: sociedade, economia e Estado desde a independência**. São Paulo: Editora 34, 2016, p. 23.

como explica Bresser-Pereira, são determinantes na formação econômica brasileira. Isso porque, o período da colonização de exploração mercantil por Portugal torna-se decisivo para que, enquanto as nações desenvolvidas experimentam a sua revolução nacionalista⁴⁴⁹ (com a formação e poder dos Estados-nação), o Brasil se mantenha como colônia para exploração de metais e não como terra para desenvolvimento, a exemplo da colonização de povoamento norte-americana. Em um segundo momento, no período do Império, as relações se estabelecem com a Inglaterra, que pelos acordos políticos criados, impedem, mais uma vez, a revolução nacionalista brasileira. Em terceiro momento, o Brasil sujeita-se às relações econômicas com os Estados Unidos, notadamente como decorrência do mercado do café. A grande virada brasileira ocorre apenas com a queda da bolsa de Nova York, em 1929, momento em que o Brasil, tardiamente, tem a sua revolução nacionalista que, como aborda Bresser-Pereira, é pressuposto da revolução capitalista. Observa-se, portanto, que esses fatores colocaram o Brasil como uma economia, desde o início, dependente das relações externas.⁴⁵⁰

Essas duas características (a economia voltada à exportação e a mínima industrialização) mantêm o Brasil fortemente primitivo e agrário, à medida que, além da forte dependência do mercado externo – a estrutura social formava-se dependente desse modelo, dificultando o desenvolvimento urbano-industrial, nos moldes ocorridos na Inglaterra, já no início do século XIX.

É preciso se pontuar, aqui, que o modelo escravocrata mantém a estrutura social dependente das grandes produções agromercantis, o que gera, mesmo após a abolição, grande quantidade de mão de obra desqualificada, restando apenas a produção agrícola como campo de trabalho. Esse cenário, faz com que, ainda que independente a partir de 1822, e tendo abolido a escravidão em 1888, o Brasil mantenha o modelo econômico voltado à exportação. Se antes a dependência foi apenas de Portugal, com a abertura da exportação, o Brasil passa a fornecer sua produção quase que exclusivamente para a Inglaterra⁴⁵¹.

⁴⁴⁹ Bresser-Pereira explica que a revolução capitalista foi determinante para que o excedente de produção fosse reaplicado, gerando o ciclo de crescimento econômico. Esse ponto foi bastante estudado no capítulo anterior. Essa revolução foi determinante para a manutenção das nações. O autor explica que foi com o mercantilismo e com a revolução comercial que a ideia de lucro se estabelece. Se nas sociedades anteriores o excedente era aplicado no corpo militar e nas construções de palácios, o reinvestimento dos valores nas relações comerciais estabelece um marco de sobrevivência e fortalecimento da sociedade. E a Revolução Industrial potencializa isso com a produção em escala. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A construção política do Brasil: sociedade, economia e Estado** desde a independência. São Paulo: Editora 34, 2016, p. 23.

⁴⁵⁰ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A construção política do Brasil: sociedade, economia e Estado** desde a independência. São Paulo: Editora 34, 2016, p. 24 e 25.

⁴⁵¹ POCHMANN, Marcio. **Desenvolvimento e perspectivas para o Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010, p. 20 e 21.

No Brasil, o ideal liberal, de expansão de mercados apenas potencializa a dependência agrária e não leva ao desenvolvimento urbano-industrial.⁴⁵² Ao contrário, gera ambiente propício ao desenvolvimento da oligarquia fazendária durante a República Velha, que contou com a forte estrutura do Estado para a manutenção do poder de decisão das reformas com a sociedade agrária. Como cita Pochmann, a Lei Euzébio de Queiroz, o código Comercial, o forte domínio do ambiente político pela aristocracia agrária (uma vez que cerca de 90% da população brasileira não tinha direito à voto naquela época) torna o Brasil, durante toda a Velha República, uma potência agrária e socialmente desigual – razão pela qual o país é chamado de “República dos Fazendeiros”.⁴⁵³

Aliado a isso, em termos estruturais, tem-se a concentração das grandes produções agrícolas na região litorânea, o que leva a duas graves consequências: o não desenvolvimento das demais áreas brasileiras, notadamente a Amazônia, o Cerrado e a Caatinga e o não investimento em estrutura ferroviária necessária ao incremento do desenvolvimento econômico, a exemplo das nações desenvolvidas.⁴⁵⁴

Com isso, até 1930, a sociedade brasileira esteve estática, dependente da produção agrícola. Isso porque, “entre 1927 e 1929, por exemplo, o café representou 72% do total de produtos exportados, enquanto entre 1821 e 1823, somente o algodão, açúcar e café significavam quase 70% do total de exportação nacional”⁴⁵⁵ não tecnológica, ou seja, o país dependeu da produção manufatureira de fora do país e não desenvolveu relevante processo interno de industrialização. Destaca-se que, nesse período, o poder da Grã-Bretanha, além de favorecer a manutenção da estrutura agrária voltada à exportação, estabelece limite às taxas incidentes sobre a importação – fixação em 15% –, o que dificulta qualquer competitividade interna na industrialização da manufatura.⁴⁵⁶

Observe-se, também, que o processo de abolição da escravatura tem papel importante nesse cenário. Primeiro porque a força de trabalho escrava não corresponde às necessidades de produção industrial organizada, que exige capacitação dos trabalhadores e tecnologia. Segundo porque, nesse período, existe forte resistência da abolição da escravidão

⁴⁵² POCHMANN, Marcio. **Desenvolvimento e perspectivas para o Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010, p. 20 e 21.

⁴⁵³ POCHMANN, Marcio. **Desenvolvimento e perspectivas para o Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010, p. 23 a 25.

⁴⁵⁴ POCHMANN, Marcio. **Desenvolvimento e perspectivas para o Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010, p. 25.

⁴⁵⁵ POCHMANN, Marcio. **Desenvolvimento e perspectivas para o Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010, p. 30.

⁴⁵⁶ ABREU, Marcelo de Paiva. LAGO, Luiz Aranha Corrêa. A economia brasileira no império, 1822-1889. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). **A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil**. 2 ed. São Paulo: Gen, 2020, p.6 e 7.

que, diferentemente de outros países, ocorre de forma bastante gradual no Brasil⁴⁵⁷. A abolição se dá à medida que a imigração europeia se torna-se realidade, principalmente pelo fato de que os aristocratas aceitam com mais facilidade o trabalho assalariado de brancos do que o de pretos, gerando, assim, um dos maiores problemas sociais brasileiros que se estende até os dias de hoje.⁴⁵⁸ Houve, inclusive, incentivo do governo, à época, para a imigração de trabalhadores europeus, inclusive com iniciativas de custeio de vinda de imigrantes.⁴⁵⁹

Essa é, como destaca Cacciamali, um dos importantes fatores que implicaram a considerável desigualdade de renda no Brasil. Ao analisar o período relativamente distante da abolição, 1960 a 2014, a economista demonstra a dificuldade de redução dos coeficientes de GINI ao longo dos anos e atribui à desigualdade brasileira a duas principais causas: a primeira é o passado escravocrata, uma vez que a utilização de mão de obra escrava não permite o desenvolvimento de mercado de trabalho consistente e abrangente, o que veio a se agravar com a imigração, que se deu em regiões específicas do Brasil; a segunda é a alta concentração de terras nas mãos de poucas pessoas desde a colonização.⁴⁶⁰

Tal desenvolvimento ou não desenvolvimento econômico no Brasil segue, até o início de 1930, desacompanhado da necessária intervenção do Estado para a redução de desigualdades e para a promoção da industrialização, que ocorre de forma muito lenta até 1880⁴⁶¹. Como salienta Pochmann, não havia política econômica voltada à nação, mas, sim, o domínio oligárquico no poder para a manutenção da estrutura social hierarquizada, desigual e sem forte estímulo ao incremento do mercado interno.⁴⁶²

⁴⁵⁷ ABREU, Marcelo de Paiva. LAGO, Luiz Aranha Corrêa. A economia brasileira no império, 1822-1889. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). **A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil**. 2 ed. São Paulo: Gen, 2020, p.27.

⁴⁵⁸ POCHMANN, Marcio. **Desenvolvimento e perspectivas para o Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010, p. 38 a 40. Apenas para exemplificar os reflexos da desigualdade racial no Brasil, saliente-se o IBGE constatou que, em 2018, entre os 10% da população mais pobre do Brasil é composta por 75,2% de pretos e pardos. Da população desempregada, eles representam 64,2%. Sobre a pesquisa ver: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pretos ou pardos estão mais escolarizados, mas desigualdade em relação aos brancos permanece**. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/25989-pretos-ou-pardos-estao-mais-escolarizados-mas-desigualdade-em-relacao-aos-brancos-permanece>> Acesso em: 02 mar. 2021.

⁴⁵⁹ ABREU, Marcelo de Paiva. LAGO, Luiz Aranha Corrêa. A economia brasileira no império, 1822-1889. In: ABREU, Marcelo de Paiva Abreu (Org.). **A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil**. 2 ed. São Paulo: Gen, 2020, p. 9.

⁴⁶⁰ CACCIAMALI, Maria Cristina. A desigualdade de renda no Brasil: da industrialização acelerada à distribuição de renda no início do Século XXI. In: **Manual de economia: equipe de professores da USP**. PINHO, Diva B. VASCONCELLOS, Marco Antonio S. TONETO JR, Rudinei. (Org). 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 511 e 512.

⁴⁶¹ ABREU, Marcelo de Paiva. LAGO, Luiz Aranha Corrêa. A economia brasileira no império, 1822-1889. In: ABREU, Marcelo de Paiva Abreu (Org.). **A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil**. 2 ed. São Paulo: Gen, 2020, p. 6 e 27.

⁴⁶² POCHMANN, Marcio. **Desenvolvimento e perspectivas para o Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010, p. 44.

Outro aspecto importante a se mencionar refere-se à importação do modelo liberal econômico, próprio do liberalismo do século XIX, se dá com a propagação de Estado-nação fraco. Em verdade não houve a revolução nacionalista brasileira⁴⁶³. Esse aspecto é pontuado por Bresser-Pereira, para quem o Brasil não viveu a revolução nacionalista pré-capitalista. Explica o autor que nacionalismo a que remete é um nacionalismo econômico. Em outras palavras, caracteriza-se pelo desenvolvimento da economia nacional, capaz de possibilitar a independência da nação, mediante a substituição dos governos aristocráticos (no Brasil, da “burguesia cafeeira paulista) pela administração burocrática e pela burguesia industrial. Para o autor, é essa mudança estrutural na economia nacional que determina a consolidação da Revolução Capitalista no Brasil ⁴⁶⁴ No caso brasileiro, a independência da situação “semicolonial” que o país experimentou até a década de 1930⁴⁶⁵. Segundo Belluzzo⁴⁶⁶, se a Inglaterra alcançou o desenvolvimento do capitalismo, mediante um Estado-nação forte, o Brasil desenvolveu-se como provedor de matéria-prima, sem Estado forte e com sequelas sociais decorrentes da falta de unidade político-econômica nacional.

3.2.2 O processo de industrialização brasileiro

No Brasil, as relações de investimento estrangeiro, com finalidades estruturais, começaram a ocorrer apenas em 1890, na República Velha⁴⁶⁷. É preciso se salientar que, durante a República Velha, predomina a conhecida política do café com leite, com permanência forte do modelo agropecuário. Ressaltam-se dois fatores importantes nesse período: o *primeiro* decorre da expansão do cultivo do café e da grande demanda de exportação do café brasileiro (que domina cerca de 3/4 da demanda mundial nesse momento) que motiva alguns incrementos estruturais, em especial voltados para a viabilização do transporte da mercadoria⁴⁶⁸; o *segundo* se refere à crise do mercado exportador, no início do século XX, durante a qual se observou o excesso de oferta de café, o que leva os oligarcas do café a exercerem forte influência no governo brasileiro de então, que instaura uma política de “valorização do café”, essencialmente,

⁴⁶³ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A construção política do Brasil: sociedade, economia e Estado desde a independência**. São Paulo: Editora 34, 2016.

⁴⁶⁴ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A construção política do Brasil: sociedade, economia e Estado desde a independência**. São Paulo: Editora 34, 2016, p. 119.

⁴⁶⁵ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A construção política do Brasil: sociedade, economia e Estado desde a independência**. São Paulo: Editora 34, 2016, p. 169 e 170.

⁴⁶⁶ BELLUZZO, Luiz Gonzaga Mello. Prefácio. In: FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 34 ed. São Paulo: Companhia das letras, 2007, p. 15.

⁴⁶⁷ FRANCO, Gustavo. **A primeira década republicana**. In: ABREU, Marcelo de Paiva Abreu (Org.). **A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil**. 2 ed. São Paulo: Gen, 2020.

⁴⁶⁸ FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 34 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007, p. 253.

pautada na compra (pelo governo) do excedente de café, mediante a utilização de capital estrangeiro e a taxação das sacas exportadas para compensar as perdas do governo.⁴⁶⁹ Em outras palavras, o capital estrangeiro é utilizado na compra do excedente do café e o que resta para comercialização é exportado, aplicando-se, nessa exportação, taxas para reposição do investimento do governo. Nesse período, há o início da expansão urbana e de manufaturas brasileiras, ainda que de modo tímido, voltadas, especialmente, a bens primários.

É importante se salientar que esse modelo, ainda que tenha mantido o crescimento brasileiro e preservado a economia cafeeira, pouco colaborou para a redução de desigualdades de renda, já que mantinha a estrutura econômica agrária. Além disso, ainda que nos anos subsequentes o Brasil apresente crescimento da industrialização, a queda da bolsa Nova York em 1929 potencializa que a economia brasileira entre em franca crise. Nessa época, os Estados Unidos são o principal importador do café brasileiro. Aliado a isso, a crise esgota a capacidade de captação de recursos externos capazes de manter a política de incentivo do governo. Como relatou Furtado, a estabilidade do setor ainda se manteve por algum tempo após a crise graças à depreciação da moeda e à manutenção do incentivo do governo que, àquela altura, comprava o café para queima.⁴⁷⁰

Tal análise é corroborada por Marcelo Abreu que constata que, no período imediatamente posterior à queda da bolsa de Nova York, o Brasil vê-se com forte queda na balança de pagamentos⁴⁷¹, afetada pela queda na exportação, de modo que a produção cafeeira, encontra, no governo, proteção dos preços por meio da aquisição com posterior queima do café. De outro lado, como expõe o autor, é nesse período que, além desse caráter protecionista da economia cafeeira brasileira, destaca-se o posicionamento de Vargas que adotou medidas para transformar o Estado brasileiro, incentivando a indústria nacional e fomentando seu desenvolvimento (momento em que notadamente se inicia a industrialização brasileira).⁴⁷²

⁴⁶⁹ FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 34 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007, p. 254.

⁴⁷⁰ FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 34 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007, p. 256 a 271.

⁴⁷¹ O balanço de pagamentos, basicamente, registra, em um período, as transações do país com o resto do mundo, ou seja, as importações e exportações. Havendo mais exportações, o balanço de pagamentos é positivo, havendo mais importações, o balanço de pagamentos é negativo. Veja-se: PAULANI, Leda Maria. *Sistemas de contas nacionais: noções básicas e o sistema brasileiro*. PINHO, Diva B. VASCONCELLOS, Marco Antonio S. TONETO JR, Rudinei. (Org). **Manual de economia**: equipe de professores da USP. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 310-348.

⁴⁷² ABREU, Marcelo de Paiva. *Crise, crescimento e modernização autoritária: 1930-1945*. In: ABREU, Marcelo de Paiva Abreu (Org.). **A ordem do progresso**: dois séculos de política econômica no Brasil. 2 ed. São Paulo: Gen, 2020, p. 82 e 83.

Para Abreu, o período da proteção cafeeira representa relevante “programa de fomento da renda nacional”⁴⁷³, política essa muito semelhante ao que defendeu Keynes, com propostas de medidas anticíclicas na economia com forte participação do Estado. Tal contexto levou Furtado a afirmar que essa política é que manteve a economia cafeeira brasileira de pé durante a crise, bem como preservou as atividades econômicas e a empregabilidade em bons níveis, o que propiciou o desenvolvimento industrial posteriormente observado. Notadamente porque, na época de recessão do setor cafeeiro houve, também, a redução das importações de produtos que passariam a ser procurados e industrializados no mercado interno. Mudanças essas que levaram ao crescimento da produção industrial perto de 50% durante o período de 1929 a 1937.⁴⁷⁴

Nesse sentido, faz-se necessário destacar que a crise do setor cafeeiro e da plutocracia paulista também corroboram para o surgimento de movimento político e social, marcado pela Revolução de 1930, que, como afirma Forjaz, “destruiu a hegemonia da burguesia cafeeira”⁴⁷⁵, propiciando ambiente de desenvolvimento das cidades, a despeito da continuidade das políticas agrárias das oligarquias. É nesse período que se estabelecem medidas de fortalecimento das indústrias, decisivas para fomentar o êxodo rural e provocar incremento populacional nas cidades brasileiras. Há dois fatores mencionados por Pochmann que se mostram importantes nesse período: a determinação legal de que, nas cidades, cada negócio ou indústria empregue a mesma quantidade de trabalhadores brasileiros e estrangeiros e o protagonismo da Região Sul que, até então, não se apresentava relevante no cenário nacional e tinha sido destino de boa parte dos imigrantes europeus, onde o processo de fomento urbano-industrial desenvolve-se muito bem. Como menciona o economista, isso representa significativo aumento da população no sul-sudeste brasileiro, antes pouco habitado.⁴⁷⁶

Portanto, a partir da década de 1930, a industrialização deixa de se ater apenas aos bens não duráveis e, em 1950, alcança significativo avanço industrial em bens intermediários e bens de capital, fortemente fomentado pelo capital estrangeiro. Aliado a isso, o setor agrícola

⁴⁷³ ABREU, Marcelo de Paiva. Crise, crescimento e modernização autoritária: 1930-1945. In: ABREU, Marcelo de Paiva Abreu (Org.). **A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil**. 2 ed. São Paulo: Gen, 2020, p. 84.

⁴⁷⁴ FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 34 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007, p. 256 a 281.

⁴⁷⁵ FORJAZ, Maria Cecília Spina. Industrialização, estado e sociedade no Brasil (1930-1945). **Rev. adm. empres.**, São Paulo, v. 24, n. 3, p. 35-46, Sept. 1984. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901984000300006&lng=en&nrm=iso>. access on 02 Mar. 2021. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-75901984000300006>.

⁴⁷⁶ POCHMANN, Marcio. **Desenvolvimento e perspectivas para o Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010, p. 49 a 51.

apresentou forte desenvolvimento tecnológico, permitindo a migração da mão de obra do campo para a cidade.⁴⁷⁷

Entretanto, é preciso se destacar a ressalva de Pochmann para o fato de que o desenvolvimento industrial brasileiro não veio acompanhado do desenvolvimento social, ou seja, não veio acompanhado da redistribuição de renda e da redução das desigualdades sociais. E isso porque boa parte do período de crescimento se deu em governos não democráticos (durante o Estado Novo e a ditadura militar), nos quais a representatividade da população votante era pouco significativa em comparação com a população total brasileira, mantendo, em boa medida, as questões sociais estáticas – especialmente quanto aos níveis desigualdade de renda.⁴⁷⁸

Assim sendo, a partir da década de 1930 e nos próximos 50 anos, o Brasil experimenta considerável crescimento econômico, podendo-se resumir as seguintes razões para tal crescimento. Com a queda da bolsa de Nova York em 1929, o setor agroexportador brasileiro entrou em crise. Se antes do *crash*, o Brasil chegou a ser responsável por 80% da exportação de café do mundo; com a crise, a produção foi excessiva e, portanto, sobrou nos latifúndios brasileiros. Com a Revolução de 1930, Getúlio Vargas chega ao poder e instaura uma série de medidas protetivas do mercado interno, tendo em vista que as relações econômicas guiadas pela lógica do livre mercado, sem forte intervenção do Estado não se mostram suficientes para o fortalecimento do mercado interno. Com a política protecionista, há forte intervenção em favor dos cafeicultores, de modo que boa parte da produção era adquirida para descarte, garantindo assim, por meio da intervenção do Estado, o equilíbrio comercial. Juntamente com a política protecionista agro, o Brasil inicia o processo de industrialização, cujos embriões já existiam na República Velha, como defendem alguns economistas⁴⁷⁹. Ao se observar tal contexto, deve-se lembrar que a situação da Europa, devastada pela Primeira Guerra Mundial e dos EUA, que experimentavam a pior crise econômica até então, propiciaram ambiente profícuo para a produção manufatureira brasileira, pois se torna necessário que bens intermediários sejam produzidos nacionalmente para suprir as necessidades internas, pois, como explica Furtado⁴⁸⁰, a crise gerou queda no poder de aquisição e aumento no preço dos produtos importados. Com isso, “o valor das importações baixou catorze por cento para oito por cento da renda territorial bruta, satisfazendo-se com oferta interna parte da procura que antes era coberta com

⁴⁷⁷ POCHMANN, Marcio. **Desenvolvimento e perspectivas para o Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010, p. 53 a 56.

⁴⁷⁸ POCHMANN, Marcio. **Desenvolvimento e perspectivas para o Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010, p. 60 e 61.

⁴⁷⁹ FONSECA, P. C. D. **Desenvolvimentismo: a construção do conceito**. Brasília: IPEA, 2015.

⁴⁸⁰ FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 34 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007, p. 281-285.

importações.” Como consequência, cresce, internamente, o investimento na industrialização, que, como constata Furtado, conseguiu se estabelecer, estruturalmente, com bens de capital internamente produzidos, tornando desnecessário o aumento da importação. Com isso, de um lado a industrialização aumenta e, de outro, o setor agrário exporta com valores mais atrativos, apresentando crescimento de renda.⁴⁸¹ Como destaca Bresser-Pereira, é nesse período que ocorre a Revolução Nacionalista e a Revolução Capitalista brasileira, fruto de “uma coalização de classes formada pela burguesia industrial, a burocracia pública moderna, os trabalhadores urbanos e o setor não exportador da velha oligarquia”. Unem-se a oportunidade decorrente da depressão econômica e a Revolução de 1930 para que haja a Revolução Capitalista brasileira.⁴⁸²

O crescimento econômico, aliado a forte industrialização, segue durante toda a década de 1930. O cenário se modifica durante a Segunda Guerra Mundial, momento em que a baixa oferta de produtos dos países em guerra, potencializa as exportações brasileiras, sem que as importações cresçam na mesma proporção. Ainda que esse fator tenha mantido e fomentado a industrialização interna, potencializou o setor exportador, de modo que, internamente, os preços se elevam⁴⁸³. Em outras palavras, o consumo interno se torna concorrente da exportação, o que provoca a elevação dos preços das mercadorias, como decorrência do excesso de demanda. Como consequência, a inflação se eleva e renda real diminui (o poder de compra diminui) e a moeda é apreciada⁴⁸⁴. Nessa época, como explica Bresser-Pereira⁴⁸⁵, surge um movimento liberal econômico, notadamente pela política do governo provisório de José Linhares. A política liberal logo é abandonada pelo então presidente eleito, Eurico Gaspar Dutra, que, ainda que tenha iniciado seu mandato adotando a política liberal anterior, logo se depara com uma crise cambial e de balanço de pagamentos, como decorrência da elevada apreciação da taxa de câmbio. Com isso, retoma as iniciativas desenvolvimentistas e institui o Plano SALTE⁴⁸⁶, por meio do qual cria parâmetros para incentivo de quatro áreas da economia: saúde, alimentação, transporte e energia.

⁴⁸¹ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A construção política do Brasil**: sociedade, economia e Estado desde a independência. São Paulo: Editora 34, 2016, p. 219. ABREU, Marcelo de Paiva. Crise, crescimento e modernização autoritária, 1930-1945. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). **A ordem do progresso**: dois séculos de política econômica no Brasil. 2 ed. São Paulo: Gen, 2020.

⁴⁸² BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A construção política do Brasil**: sociedade, economia e Estado desde a independência. São Paulo: Editora 34, 2016, p. 122.

⁴⁸³ FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. 2 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974, p. 103.

⁴⁸⁴ FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 34 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007, p. 281-282.

⁴⁸⁵ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A construção política do Brasil**: sociedade, economia e Estado desde a independência. São Paulo: Editora 34, 2016, p. 147.

⁴⁸⁶ CALLICIO, Vera. **Plano Salte**. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/plano-salte>>. Acesso em: 11 out. 2020.

Ainda que as políticas desenvolvimentistas tenham se mantido, o que se observa é que, mesmo com as iniciativas do segundo governo de Getúlio Vargas (1950-1954), ao final do governo as exportações do café alcançaram o auge da crise, com a expressiva redução do valor do produto, impondo, dessa forma, a captação de capital estrangeiro que permitisse manter a economia em níveis razoáveis para garantia do consumo de bens até que a indústria nacional tivesse mais fôlego para atender o mercado interno⁴⁸⁷. Nesse período, combinou-se a política cambial com a política de industrialização⁴⁸⁸. Dessa conjunção, é instituído o incentivo legal ao ingresso de capital estrangeiro no Brasil por meio da Lei 1.807/53; a forte taxação da entrada de mercadorias que poderiam representar concorrência ao mercado interno e a facilitação da entrada de mercadorias que interessariam ao mercado brasileiro, cujos critérios não passavam ao largo das críticas pela inexistência de política estruturada no longo prazo e nem mesmo critérios claros para a eleição das mercadorias beneficiadas⁴⁸⁹. Na época, o Brasil ainda não contava com a instituição do Banco Central, a despeito das exigências internacionais⁴⁹⁰ para tanto, mas tinha a entrada de capital estrangeiro regulada pela Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) e pelo Banco do Brasil que, àquela época, exercia o papel do Banco Central.⁴⁹¹

Destaca-se que, durante o (segundo) governo de Getúlio Vargas, em 1952, foi criado que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), ainda que permanecesse com políticas de desenvolvimento “tímidas”. Foi a partir do governo de Kubitschek que o banco recebeu grande incremento para execução dos seus objetivos.⁴⁹²

⁴⁸⁷ FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 34 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007, p. 281-285.

⁴⁸⁸ CAPUTO, Ana Cláudia; MELO, Hildete Pereira de. A industrialização brasileira nos anos de 1950: uma análise da instrução 113 da SUMOC. **Estud. Econ.**, São Paulo, v. 39, n. 3, p. 513-538, Sept. 2009. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-41612009000300003&lng=en&nrm=iso>. access on 02 Mar. 2021. <https://doi.org/10.1590/S0101-41612009000300003>.

⁴⁸⁹ ORENSTEIN, Luiz. SOCHAVZEWSKI, Antonio Claudio. Democracia com desenvolvimento, 1956-1961. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). **A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil**. 2 ed. São Paulo: Gen, 2020, p. 157 a 159.

⁴⁹⁰ Essa exigência foi uma das exigências criadas pelo Sistema Bretton Woods que, em 1944, estabeleceu os parâmetros das relações monetárias entre os países industrializados. Entre as exigências estava a criação de banco central que controlasse o câmbio a partir dos parâmetros estabelecidos no acordo. Sobre o acordo, veja-se: US GOVERNMENT. **Bretton Woods Agreement Act**. Disponível em: <<https://www.govinfo.gov/content/pkg/COMPS-10334/pdf/COMPS-10334.pdf>> Acesso em: 03 mar. 2021.

⁴⁹¹ BANCO CENTRAL DO BRASIL. História SUMOC. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/pre/historia/sumoc/historiasumoc.asp?frame=1>> Acesso em 19 set 2020. ORENSTEIN, Luiz. SOCHAVZEWSKI, Antonio Claudio. Democracia com desenvolvimento, 1956-1961. In: ABREU, Marcelo de Paiva Abreu (Org.). **A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil**. 2 ed. São Paulo: Gen, 2020, p. 169.

⁴⁹² ORENSTEIN, Luiz. SOCHAVZEWSKI, Antonio Claudio. Democracia com desenvolvimento, 1956-1961. In: ABREU, Marcelo de Paiva Abreu (Org.). **A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil**. 2 ed. São Paulo: Gen, 2020, p. 161.

Com esse viés, o Governo Juscelino Kubitschek assume com forte proposta desenvolvimentista, agora menos “espontânea”, como apontava Furtado, e mais planejada, continuando o trabalho iniciado por Vargas. Nesse sentido, destaca-se que foi no governo de Juscelino Kubitschek (a partir de 1956) que o projeto nacional desenvolvimentista foi aprimorado. O ex-presidente prometeu o crescimento econômico de 50 anos em 5. Em busca da concretização do seu projeto, Kubitschek fez vários investimentos estruturais no Brasil, tendo em vista que, como afirmam Orenstein e Sochavzewski, até 1950, “a política cambial constituía-se no principal, senão único, instrumento de política econômica (...)”.⁴⁹³ Dessa forma, em 1956, houve o estabelecimento do “Plano de Metas” do governo federal, no bojo do qual se encontram medidas para alcance da industrialização no Brasil. Plano esse fortemente influenciado pelos estudos da “Comissão Mista Brasil-Estados Unidos”, do Banco Nacional de Desenvolvimento e da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL⁴⁹⁴), todos realizados ainda no governo Vargas, entre 1951 e 1953. O plano apresenta como objetivo o desenvolvimento de quatro setores da indústria brasileira: o setor de transporte, de energia, indústria de base e alimentação.⁴⁹⁵

Para o âmbito energético, o plano prevê investimentos não apenas em energia elétrica, mas nuclear e o aumento da produção de carvão e petróleo. Para o âmbito dos transportes, os objetivos são a pavimentação e o melhoramento das rodovias, o melhoramento dos portos, a construção de rodovias, a renovação da frota aérea e melhoramento dos aeroportos. Para o setor de alimentação, o objetivo estava liga-se ao incremento tecnológico da produção agropecuária. Com relação à indústria de base, o foco são os seguintes setores: aço, alumínio, metais não ferrosos, cimento, álcalis, celulose, borracha, minério de ferro, indústria automobilística, material elétrico e mecânica pesada. Por fim, há ainda menção de metas vinculadas à educação para o desenvolvimento, sem aprofundamento quanto ao tema.⁴⁹⁶

⁴⁹³ ORENSTEIN, Luiz. SOCHAVZEWSKI, Antonio Claudio. Democracia com desenvolvimento, 1956-1961. In: ABREU, Marcelo de Paiva Abreu (Org.). **A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil**. 2 ed. São Paulo: Gen, 2020, p. 157.

⁴⁹⁴ Sobre a CEPAL: “A CEPAL é uma das cinco comissões regionais das Nações Unidas e sua sede está em Santiago do Chile. Foi fundada para contribuir ao desenvolvimento econômico da América Latina, coordenar as ações encaminhadas à sua promoção e reforçar as relações econômicas dos países entre si e com as outras nações do mundo. Posteriormente, seu trabalho foi ampliado aos países do Caribe e se incorporou o objetivo de promover o desenvolvimento social.” In: COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Sobre a Cepal**. Disponível em: <<https://www.cepal.org/pt-br/cepal-0>> Acesso em: 02 mar. 2021.

⁴⁹⁵ ORENSTEIN, Luiz. SOCHAVZEWSKI, Antonio Claudio. Democracia com desenvolvimento, 1956-1961. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). **A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil**. 2 ed. São Paulo: Gen, 2020, p. 162. SILVA, Suely Braga. 50 anos em 5: o Plano de Metas. In: FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **O Governo de Juscelino Kubitschek**. Disponível em: <<https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/JK/artigos/Economia/PlanodeMetas>>. Acesso em: 19 set. 2020.

⁴⁹⁶ Programas de metas do presidente Juscelino Kubitschek: estado do plano de desenvolvimento econômico em 30 de junho de 1958. Rio de Janeiro: Presidência da República: serviço de documentação, 1958. Disponível em:

É preciso se ressaltar que, naquela época, a ideia de desenvolvimento restringia-se, majoritariamente, ao desenvolvimento econômico, a ser alcançado por meio de estruturação com vistas à industrialização. Buscava-se, assim, a superação do atraso (do subdesenvolvimento), o qual geraria impactos sociais, especialmente na distribuição de renda.

As políticas expostas no Plano de Metas refletem, grandemente, as propostas da CEPAL e do nacional desenvolvimentismo. Em estudo realizado pelo IPEA, destacou-se, nesse período, iniciativas do governo voltadas aos investimentos nas empresas estatais, nas companhias nacionais de capital privado e nas empresas multinacionais, com o intuito de desenvolver a indústria brasileira. As estatais formavam o grupo estrutural de energia, comunicação, petróleo. As empresas de capital privado são aquelas que desenvolvem atividades têxteis e alimentícias. As multinacionais, por sua vez, são as indústrias automobilística, farmacêuticas e metais-mecânicas.⁴⁹⁷ Segundo relatam Orenstein e Sochaczewski⁴⁹⁸, o resultado do Plano foi positivo, ainda que as metas não tenham sido alcançadas em sua integralidade e que o desenvolvimento econômico tenha se dado de forma desequilibrada nas diversas regiões do Brasil, os objetivos do plano foram, em boa medida, atendidos, incrementando, significativamente, a indústria nacional. Relatam os autores que, entre os anos de 1957 a 1961, o PIB nacional cresceu em taxa anual de 9,3%. Além disso, demonstram, com base em dados do IBGE, que as metas de realização das reformas e implementação das estruturas foram consideravelmente atingidas, principalmente no setor da energia elétrica, que teve a ampliação de 82% da expansão inicialmente planejada, no setor da construção de rodovias, que ultrapassou a meta em 40% e no setor de pavimentação das rodovias, cuja meta foi atingida em 204%. Por sua vez, o crescimento na produção de cimento, aço, carros e caminhões também tiveram elevado crescimento. Ou seja, foram anos em que o Brasil, de fato, experimentou elevado crescimento econômico, mediante estruturação das condições de fomento à industrialização do país⁴⁹⁹.

<

http://bibliotecadigital.seplan.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/490/Programa%20de%20Metas%20do%20Presidente%20Puscelino%20Kubitschek%20V1%201950_PDF_OCR.pdf?sequence=1&isAllowed=y
Acesso em 19 set 2020.

⁴⁹⁷INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **O Brasil em 4 décadas**. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1663/1/TD_1500.pdf> Acesso em 02 fev. 2021, p.10

⁴⁹⁸ ORENSTEIN, Luiz. SOCHAVZEWSKI, Antonio Claudio. Democracia com desenvolvimento, 1956-1961. In: ABREU, Marcelo de Paiva Abreu (Org.). **A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil**. 2 ed. São Paulo: Gen, 2020, p. 169.

⁴⁹⁹ ORENSTEIN, Luiz. SOCHAVZEWSKI, Antonio Claudio. Democracia com desenvolvimento, 1956-1961. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). **A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil**. 2 ed. São Paulo: Gen, 2020, p. 165.

Contudo, o custo do financiamento das infraestruturas nacionais foi alto. O excesso de gastos públicos foi relevante e o crescimento acelerado se deu sem o necessário aumento da tributação. Como pontua Lago, o incremento ocorreu apenas a partir de 1970, com o aumento da tributação, que passa a representar, durante os anos de 1970 a 1973, cerca de 26% do PIB contra 22,6% do período anterior (1967-1969)⁵⁰⁰. Desse modo, o resultado foi o descontrole inflacionário em razão da necessária emissão da moeda para suportar o Plano. Como decorrência do descontrole foi apresentado Plano de Estabilização Monetária (PEM), ainda durante o governo de Kubitschek, que, contudo, não foi capaz de conter o avanço inflacionário, iniciando-se a crise política do período.⁵⁰¹

Posteriormente, o sucessor de Kubitschek – Jânio Quadros – não consegue dar continuidade ao projeto desenvolvimentista como estabelecido, tendo que lidar com problemas macroeconômicos sérios (inflação), de modo que, nesse período, a política econômica restringe-se à “redução do desequilíbrio de balanço de pagamentos, renegociação da dívida externa e combate à inflação”⁵⁰².

Com a saída prematura de Quadros, a política voltada à estabilização monetária é prejudicada. Seu sucessor, João Goulart, não pode exercer plenamente os poderes de presidente, pois é submetido a um regime parlamentarista, do qual fazem parte três primeiros-ministros: Tancredo Neves, Brochado da Rocha e Hermes Lima. Nessa fase, as perspectivas de desenvolvimento econômico e social permanecem, principalmente, com os objetivos de se reduzir as desigualdades pela distribuição de renda e de se eliminar o desemprego, mediante forte intervenção do Estado. Contudo, na prática, entre os anos de 1961 e 1962, as políticas econômicas do governo voltam-se, majoritariamente, ao controle inflacionário, levando a uma série de propostas nesse sentido.⁵⁰³

Em 1962, há considerável retomada nos planos de desenvolvimento, com vistas ao incremento da industrialização, com a proposição⁵⁰⁴ do “Plano Trienal do Desenvolvimento Econômico e Social”, coordenado por Celso Furtado, para os anos de 1963 a 1965. Entre as

⁵⁰⁰ LAGO, Luiz Aranha Corrêa. A retomada do crescimento e as distorções do milagre, 1967 a 1974. In: ABREU, Marcelo de Paiva Abreu (Org.). **A ordem do progresso**: dois séculos de política econômica no Brasil. 2 ed. São Paulo: Gen, 2020. p. 228.

⁵⁰¹ ORENSTEIN, Luiz. SOCHAVZEWSKI, Antonio Claudio. Democracia com desenvolvimento, 1956-1961. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). **A ordem do progresso**: dois séculos de política econômica no Brasil. 2 ed. São Paulo: Gen, 2020, p. 169.

⁵⁰² MESQUITA, Mário M.C. Inflação, estagnação e ruptura, 1961-1964. In: ABREU, Marcelo de Paiva Abreu (Org.). **A ordem do progresso**: dois séculos de política econômica no Brasil. 2 ed. São Paulo: Gen, 2020, p. 180.

⁵⁰³ MESQUITA, Mário M.C. Inflação, estagnação e ruptura, 1961-1964. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). **A ordem do progresso**: dois séculos de política econômica no Brasil. 2 ed. São Paulo: Gen, 2020, p. 184.

⁵⁰⁴ MESQUITA, Mário M.C. Inflação, estagnação e ruptura, 1961-1964. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). **A ordem do progresso**: dois séculos de política econômica no Brasil. 2 ed. São Paulo: Gen, 2020, p. 184.

metas⁵⁰⁵ do plano estão as apresentadas a seguir. A melhoria das condições de vida dos brasileiros, mediante atingimento de taxa de crescimento de 7% ao ano. A redução da inflação. A distribuição dos resultados econômicos, mediante incremento dos salários reais. A implementação de políticas do governo para promoção da educação, pesquisa, tecnologia, saúde pública e da cultura. Nesse ponto, é relevante se observar a inclusão de várias dimensões ao plano de desenvolvimento – perspectiva essa própria da concepção de desenvolvimento de Celso Furtado, que como será abordado, não restringe o alcance do desenvolvimento à industrialização e ao crescimento econômico, mas, principalmente, à melhora das condições de vida das pessoas, mediante a distribuição do produto social (da renda) entre as camadas da população⁵⁰⁶. Como quinta meta, há a distribuição do desenvolvimento econômico, com base nos recursos naturais disponíveis e com a finalidade de se reduzir as desigualdades regionais. O plano abordava também a superação do que se chama de “entraves institucionais”, que impossibilitam o desenvolvimento tecnológico dos fatores de produção, em especial no campo. A sétima meta é o refinanciamento da dívida externa. E a oitava meta do plano volta-se para que o cumprimento dos objetivos anteriores se dê de forma unificada pelo governo, que deve coordenar a atuação das agências de fomento do desenvolvimento.

Nota-se, no plano apresentado, que há forte correspondência das premissas e dos objetivos com a perspectiva desenvolvimentista de Celso Furtado (que será abordada com mais detalhes). A justificativa para o plano tem como base dois pontos: a melhora do sistema econômico, com base no “processo de formação do capital” e a promoção do bem-estar social, a partir da melhor distribuição de renda. Ou seja, a ideia de desenvolvimento econômico e desenvolvimento social a partir dessa perspectiva alia o incremento da industrialização como instrumento do desenvolvimento econômico com a consequente distribuição de renda, capaz de promover o bem-estar social. Nesse sentido, a base do “desenvolvimento planejado” – o necessário para a superação do subdesenvolvimento – está na combinação de fatores econômicos de ampliação dos recursos naturais a serem utilizados e dos recursos humanos a serem empregados na produção. Isso exige investimentos estruturais capazes de potencializar o mercado interno, substituindo-se progressivamente a economia de importação por economia de produção interna. Investimentos que devem modificar as estruturas sociais, a exemplo de obras de saneamento, desenvolvimento do ensino etc. É importante se notar que nesse período,

⁵⁰⁵ Todos os objetivos do plano foram extraídos diretamente do original, p. 7 e 8, disponível em: < <https://bibliotecadigital.seplan.planejamento.gov.br/handle/iditem/495>> Acesso em 19 set 2020.

⁵⁰⁶ FURTADO, Celso. p. 281-282. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009, p. 233-234.

como política de governo, há a construção do significado do desenvolvimento econômico para o Brasil e dos objetivos assumidos para suplantação do subdesenvolvimento. Esse pensamento, que não encontrava grande amparo antes da década de 1930, é encontrado até os dias de hoje dentre os economistas brasileiros, notadamente pelos defensores do que vem sendo chamado de “novo desenvolvimentismo”⁵⁰⁷.

A despeito do forte caráter social e desenvolvimentista do plano, ele não foi exitoso por falta de apoio político para a sua continuidade⁵⁰⁸. A dificuldade de implementação do plano e a falta de êxito na contenção da inflação provocou séria crise política do governo de Goulart, que perdeu boa parte dos sindicatos como aliados políticos. Da mesma forma, o governo já vinha, desde o início, enfrentando embates com os parlamentares. Aliado a isso, como salienta Mesquita, um dos aspectos fundamentais do plano era a renegociação da dívida externa, que não foi exitosa na prática.⁵⁰⁹ A crise política, com o desgaste de João Goulart, levou ao abandono do Plano e a significativa piora da crise econômica brasileira.⁵¹⁰

3.2.3 Do milagre econômico ao neoliberalismo

Em 1963, vivia-se em uma crise inflacionária, decorrente do que os economistas chamam de “inflação de demanda”. A inflação de demanda ocorre quando a demanda agregada é incrementada. Essa, por sua vez, depende de dois fatores: da procura de mercadorias em quantidade maior do que a oferta é capaz de colocar no mercado e do aumento da

⁵⁰⁷ Nesse sentido, como já mencionado, os trabalhos de Luiz Carlos Bresser-Pereira e José Oreiro. Como explica Bresser-Pereira: “É uma teoria de matiz pós-keynesiana, pois afirma que o desenvolvimento é puxado pela demanda, mas é uma teoria nova, pois afirma que não basta a existência da demanda para haver crescimento; é preciso que haja acesso a essa demanda, algo que uma taxa de câmbio apreciada no longo prazo não garante. É nova ainda porque, além de defender disciplina fiscal, mostra que a disciplina cambial também é essencial – que para o país se desenvolver, deve ter equilíbrio ou superávit em conta-corrente, não devendo, portanto, se endividar em moeda estrangeira. Finalmente, é nova porque trabalha com os cinco preços macroeconômicos: a taxa de juros, a taxa de câmbio e a taxa de salários, que – bem administradas por uma política monetária, fiscal e cambial – garantem uma taxa de lucros satisfatória para as empresas investirem e uma taxa de inflação controlada. Além disso, ela trabalha duas contas macroeconômicas: a conta fiscal, que reflete a economia do Estado, e a conta externa ou corrente, que reflete a economia do estado-nação, do país, no qual, além do Estado, há também o setor privado.” In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Em busca do desenvolvimento perdido: um projeto novo-desenvolvimentista para o Brasil**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018, p. 43.

⁵⁰⁸ MESQUITA, Mário M.C. Inflação, estagnação e ruptura, 1961-1964. In: ABREU, Marcelo de Paiva (org.). **A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil**. 2 ed. São Paulo: Gen, 2020, p. 189.

⁵⁰⁹ MESQUITA, Mário M.C. Inflação, estagnação e ruptura, 1961-1964. In: ABREU, Marcelo de Paiva Abreu (Org.). **A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil**. 2 ed. São Paulo: Gen, 2020, p. 184. BASTIAN, Eduardo. F. O PAEG e o Plano Trienal: Uma Análise Comparativa de suas Políticas de Estabilização de Curto Prazo. **Estudos Econômicos**. V.43 no.1 São Paulo Jan./Mar. 2013. Disponível em: <scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-41612013000100006> Acesso em 20 set 2020, p. 145.

⁵¹⁰ MESQUITA, Mário M.C. Inflação, estagnação e ruptura, 1961-1964. In: ABREU, Marcelo de Paiva Abreu (Org.). **A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil**. 2 ed. São Paulo: Gen, 2020, p. 189.

empregabilidade que gera os recursos para o aumento da demanda. Em outras palavras, a inflação de demanda ocorre quando há melhor empregabilidade, que gera mais acesso a renda, que gera maior demanda (mais consumo) e que, por sua vez, é maior que a oferta de produtos⁵¹¹. Nesse período, além da crise econômica vive-se uma forte crise política, que enfraquece (ainda mais) a democracia brasileira e resulta no golpe militar de 1964, cujo principal argumento é o estabelecimento de regime capaz de economicamente estabilizar o país e trazer segurança nacional.

Nesse sentido, com a promessa de resolver o problema econômico no Brasil, os militares assumem o poder, iniciando-se, assim, o regime militar, no bojo do qual são implementados alguns planos de desenvolvimento, majoritariamente voltados à dimensão econômica. O primeiro deles é o Programa de Ação Econômica do Governo Revolucionário⁵¹², implantado durante o governo de Marechal Castelo Branco e coordenado por Roberto Campos e Otávio Bulhões.

O Programa⁵¹³ é consideravelmente menos detalhado do que o Plano Trienal, mas, em termos gerais, seu objetivo era o mesmo, ou seja, retomar o crescimento econômico, com redistribuição de renda. Os objetivos especificados no plano têm suas particularidades. Há a pretensão de se atingir o “crescimento global” mediante a retomada do crescimento econômico do país nos índices almejados pelo Plano Trienal (7%) e, via de consequência, a elevação do PIB per capita. Também há o objetivo de se estabelecer um “programa desinflacionário”, que, para redução da inflação, combata os déficits governamentais e o aumento dos salários reais. Esse último, condiciona-se ao alcance do crescimento econômico e do controle de créditos às empresas. Ou seja, os salários ficam condicionados ao crescimento real da economia. É preciso se mencionar ainda que há no plano uma “política de emprêgo [sic]”, cujo principal objetivo é a que se atinja a capacidade de absorção da mão de obra ociosa. Para isso, é necessário o incentivo à construção civil, que se estabelece como o setor capaz de absorver mão-de-obra não

⁵¹¹ LUQUE, Carlos Antonio. VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de. Considerações sobre o problema da inflação. In: PINHO, Diva B. VASCONCELLOS, Marco Antonio S. TONETO JR, Rudinei. (Org). **Manual de economia**: equipe de professores da USP. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2017. SOUZA, Luiz Daniel Willcox. Inflação de custos e inflação de demanda: uma discussão acerca da natureza das causas da inflação. **Leituras de Economia Política**. Campinas. v. 9. Pp. 19-39, dez. 2001. Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/LEP/L9/LEP9_02Willcox.pdf> Acesso em 03 out 2020.

⁵¹² **As premissas do programa foram consultadas em seu original**. Programa de ação econômica do governo. Revista do BNDE. 1964. Disponível em: <<https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/12837>> Acesso em 20 set 2019.

⁵¹³ BASTIAN, Eduardo. F. O PAEG e o Plano Trienal: uma análise comparativa de suas políticas de estabilização de curto prazo. **Estudos Econômicos**. São Paulo, v. 43 n.1, p.139-166, jan./mar. 2013. Disponível em: <scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-41612013000100006>. Acesso em: 20 set. 2020. RESENDE, André Lara. Estabilização e reforma, 1964-1967. In: ABREU, Marcelo de Paiva (org.). **A ordem do progresso**: dois séculos de política econômica no Brasil. 2 ed. São Paulo: Gen, 2020. p. 198.

qualificada. Essas medidas devem ser conjugadas com um programa de Reforma Agrária, com o incentivo à exportação de produtos industrializados, à expansão industrial e com medidas de incremento da infraestrutura de serviços públicos. Além das iniciativas mencionadas, o Programa apresenta como objetivo uma “política de distribuição de renda”, para redução das desigualdades regionais e das desigualdades setoriais. Para tanto, seriam necessárias algumas medidas, entre elas: reajustes de salários, aumento da carga tributária e combate à inflação. Todas essas medidas buscavam o aumento dos lucros reais, que se estabelecem com a condição de aumento dos salários reais. Por fim, o último objetivo do plano é controlar a balança de pagamentos.

Importa se destacar que o Programa apresenta diferença em comparação com o Plano Trienal. Como destaca André Lara Resende o Programa apresentava claro “alinhamento com o sistema norte-americano de Aliança para o Progresso”.⁵¹⁴ De todo modo, no próprio Plano há clara convergência, ao menos dos objetivos, às ideias de desenvolvimento econômico e social. As metas tidas como setoriais englobavam os setores energético, petrolífero, mineral, rodoviário, agropecuário, industrial. Além disso, abarcavam o fomento às políticas de acesso à educação, saúde e ao saneamento, com valorização do mapeamento de recursos naturais para a consecução dos objetivos. Além disso, entre as metas estava o atendimento à previdência e assistência social⁵¹⁵.

É preciso mencionar também que o governo de Castelo Branco, interrompido com seu falecimento, é seguido de período que, do ponto de vista econômico, foi conhecido como o período de “milagre econômico”. Isso porque, nesse período, as políticas econômicas ainda refletiam bastante (e colhiam frutos) das iniciativas desenvolvimentistas dos governos precedentes. Nesse contexto é que surge o Plano Estratégico de Desenvolvimento – PED. Como salienta Lago, durante o período de 1967 a 1974 há forte estrutura de governo voltada ao planejamento do desenvolvimento, notadamente com o EPEA (Escritório de Pesquisa

⁵¹⁴ RESENDE, André Lara. Estabilização e reforma, 1964-1967. In: ABREU, Marcelo de Paiva (org.). **A ordem do progresso**: dois séculos de política econômica no Brasil. 2 ed. São Paulo: Gen, 2020. p. 199.

⁵¹⁵ BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO. Programa de ação econômica do governo. **Revista do BNDE**. Rio de Janeiro, v. 1, n. 3, p. 209-214, set. 1964. Disponível em: <<https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/12837>>. Acesso em: 20 set 2019.

Econômica Aplicada)⁵¹⁶ – que, posteriormente, torna-se o IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada).⁵¹⁷

Entre as políticas econômicas da época, destacam-se: investimentos no Sistema Financeiro de Habitação; o estímulo à captação de investimento estrangeiro, mesmo em empresas estatais; a elaboração de incentivos fiscais para desenvolvimento de alguns setores e regiões, notadamente o Norte e o Nordeste, ainda que a industrialização alcançada no Nordeste não tenha gerado o pretendido aumento de empregabilidade na região⁵¹⁸ e o aumento de concessão de financiamento, pelo BNDE, ao setor privado. Esse também é um momento de forte investimento na produção agrícola, que mantém considerável volume da exportação brasileira, aliada ao fomento da indústria de bens de capital (automóveis, eletrodomésticos etc.). Portanto, como sintetiza Lago: “em suma, a equipe de Delfim Netto aproveitou o espaço criado pela administração anterior, e utilizou instrumentos de política econômica disponíveis para estimular abertamente o crescimento econômico.”⁵¹⁹

É pertinente mencionar que o resultado favorável desse período é decorrente de algumas reformas anteriormente implementadas, entre elas, a reforma tributária, afinal, em 1966 surge o Código Tributário Nacional, momento em que a sistematização da tributação ganha outros contornos⁵²⁰. Nesse período surge, também, o I Plano Nacional de Desenvolvimento, que se dirige ao período entre 1972 a 1974⁵²¹, momento em que há forte defesa de que o governo deve sofrer uma reforma gerencial. Os elevados gastos do governo, que, por muitos anos foram considerados a causa do problema inflacionário no início da década de 1960, fazem emergir o questionamento sobre o modo de gestão burocrático – nos parâmetros weberianos. Em notável trabalho sobre o tema, Irene Nohara faz importante ponderação sobre as questões da época que resultaram nos planos de desenvolvimento, com forte caráter

⁵¹⁶ Maiores informações sobre a história do IPEA podem ser encontradas na página do Observatório Econômico. Disponível em: <[>. Acesso em: 10 out. 2020.](https://www.observatorioeconomico.ms.gov.br/ipea-historico-e-estruturas/#:~:text=O%20atual%20IPEA%20foi%20criado,Governo%20Federal%20como%20um%20todo.>)

⁵¹⁷ LAGO, Luiz Aranha Corrêa. A retomada do crescimento e as distorções do milagre, 1967 a 1974. In: ABREU, Marcelo de Paiva Abreu (Org.). **A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil**. 2 ed. São Paulo: Gen, 2020. p. 215.

⁵¹⁸ LAGO, Luiz Aranha Corrêa. A retomada do crescimento e as distorções do milagre, 1967 a 1974. In: ABREU, Marcelo de Paiva Abreu (Org.). **A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil**. 2 ed. São Paulo: Gen, 2020. p. 226.

⁵¹⁹ LAGO, Luiz Aranha Corrêa. A retomada do crescimento e as distorções do milagre, 1967 a 1974. In: ABREU, Marcelo de Paiva Abreu (Org.). **A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil**. 2 ed. São Paulo: Gen, 2020. p. 216 e 217.

⁵²⁰ Sobre esse tema, veja-se a obra: FOLLONI, André. **Ciência do direito tributário no Brasil: crítica e perspectivas a partir de José Souto Maior Borges**. São Paulo: Saraiva, 2013.

⁵²¹ LAGO, Luiz Aranha Corrêa. A retomada do crescimento e as distorções do milagre, 1967 a 1974. In: ABREU, Marcelo de Paiva Abreu (Org.). **A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil**. 2 ed. São Paulo: Gen, 2020. p. 223 e 224.

desburocratizante, ainda que sem muito sucesso no Brasil. Esse modelo, que já foi defendido por Bresser-Pereira⁵²² e desconsiderado pelo próprio autor, mostrou-se pouco efetivo no Brasil e, na prática, o modelo propagado durante a ditadura militar foi estatizante, burocrático e centralizador.⁵²³

De toda forma, é importante se destacar que o I Plano Nacional de Desenvolvimento⁵²⁴ apresenta como objetivos: a manutenção do Brasil entre os 10 maiores PIB's do mundo e o alcance de renda *per capita* brasileira superior a 500 dólares. Para tanto, são necessárias as seguintes realizações: o incremento da indústria nacional, para que alcançasse competitividade internacional; a implementação de uma gestão eficiente da administração pública (com parâmetros gerenciais semelhantes aos do setor privado e abandono dos critérios burocráticos); a implementação de instrumentos de financiamento do setores empresariais; medidas de estímulo ao desenvolvimento tecnológico das atividades estatais estruturantes da industrialização (energia, siderurgia, petróleo, telecomunicações) e o planejamento de aproveitamento do capital humano para expansão da economia.

Esse período também é considerado “o de maior intensidade de criação de novas empresas públicas no Brasil.”⁵²⁵ Isso se deve, principalmente, aos incentivos facilitadores da criação de estatais para desenvolvimento de atividades que o Estado desejava monopolizar como decorrência de algum interesse nacional ou pelo fato da iniciativa privada não apresentar interesse no seu desenvolvimento, mas que, ainda assim, seja importante para o desenvolvimento nacional⁵²⁶. Nesse sentido, Lago destaca que o intervencionismo do Estado na economia é mantido, notadamente em virtude das políticas fiscais, creditícias e monetárias, além, evidentemente, do exercício da atividade econômica diretamente pelas estatais. O autor conclui que, em verdade, há o fortalecimento das políticas econômicas anteriores.⁵²⁷ Em outras palavras, as políticas desenvolvimentistas anteriores são mantidas.

⁵²² Nesse sentido ver: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Ed. 34, 1998, p. 31 a 78.

⁵²³ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A construção política do Brasil**: sociedade, economia e Estado desde a independência. São Paulo: Editora 34, 2016. NOHARA, Irene Patrícia. **Reforma administrativa e burocrática**: impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro. São Paulo: atlas, 2012.

⁵²⁴ I PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO (1972/72). Disponível em: < http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/medici/i-pnd-72_74> Acesso em 03 out 2020.

⁵²⁵ LAGO, Luiz Aranha Corrêa. A retomada do crescimento e as distorções do milagre, 1967 a 1974. In: ABREU, Marcelo de Paiva Abreu (Org.). **A ordem do progresso**: dois séculos de política econômica no Brasil. 2 ed. São Paulo: Gen, 2020. p. 226.

⁵²⁶ O sentido aqui empregado para desenvolvimento nacional é de desenvolvimento da economia nacional.

⁵²⁷ LAGO, Luiz Aranha Corrêa. A retomada do crescimento e as distorções do milagre, 1967 a 1974. In: ABREU, Marcelo de Paiva Abreu (Org.). **A ordem do progresso**: dois séculos de política econômica no Brasil. 2 ed. São Paulo: Gen, 2020. p. 227.

O que chama atenção, como será abordado a seguir, é que, nesse contexto, as medidas econômicas não geram considerável êxito na distribuição da renda se comparada com o crescimento econômico.⁵²⁸ Da mesma forma, ao se observar as medidas de comércio exterior, chega-se a mesma conclusão. O que se constata é que, na época, foram implementados incentivos fiscais, algumas medidas cambiais e algumas medidas administrativas voltadas para a exportação e para o aumento da competitividade brasileira no mercado internacional⁵²⁹, em uma tentativa de superar a exportação apenas de matérias prima (ou seja, para superação da doença holandesa⁵³⁰). Nesse sentido, há, inclusive, a criação do Conselho de Comércio Exterior, da Comissão para a Concessão de Benefícios Fiscais e de Programas Especiais de Exportação. Todo esse movimento obteve relativo êxito, principalmente até 1971, isso porque a balança de pagamentos permaneceu positiva no período de 1964 a 1971⁵³¹. Conclui-se, então, que as medidas, em grande parte, não representaram efetiva melhora social como se pretendia desde o plano de desenvolvimento apresentado por Celso Furtado.

Lago⁵³², ao analisar o período, salienta que a política salarial gera certa estagnação e não atualização. Nessa época, em razão do regime ditatorial, os sindicatos, detentores da força e da capacidade de negociação dos salários reais, perdem espaço e representatividade. Como consequência, pouca se faz contra a estagnação salarial. Importa mencionar que, nesse período, os reajustes salariais dependem de intervenção direta do governo, que, em nome do crescimento econômico, estabelece a estagnação como instrumento de financiamento dos investimentos. O que se observa é que, com essa medida, há apenas o aumento de lucros de capital e dos salários de mão-de-obra altamente qualificada.

A esse respeito, Cacciamali corrobora o posicionamento de Lago, pois, para ela, além da estagnação deliberada do salário, havia bastante demanda por mão de obra qualificada, o que representou relevante dificuldade no Brasil, tendo-se em vista a baixa escolaridade da

⁵²⁸ CACCIAMALI, Maria Cristina. A desigualdade de renda no Brasil: da industrialização acelerada à distribuição de renda no início do Século XXI. In: PINHO, Diva B. VASCONCELLOS, Marco Antonio S. TONETO JR, Rudinei. (Org). **Manual de economia**: equipe de professores da USP. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

⁵²⁹ LAGO, Luiz Aranha Corrêa. A retomada do crescimento e as distorções do milagre, 1967 a 1974. In: ABREU, Marcelo de Paiva Abreu (Org.). **A ordem do progresso**: dois séculos de política econômica no Brasil. 2 ed. São Paulo: Gen, 2020. p. 228 e 229.

⁵³⁰ O conceito foi explicado no tópico 3.2.1 desta tese.

⁵³¹ De acordo com o conceito apresentado pelo Banco Central do Brasil “O balanço de pagamentos é o registro estatístico de todas as transações – fluxo de bens e direitos de valor econômico – entre os residentes de uma economia e o restante do mundo, ocorridos em determinado período de tempo.” Disponível em: <<https://www4.bcb.gov.br/pec/series/port/metadados/mg152p.htm>> Acesso em 03 out 2020.

⁵³² LAGO, Luiz Aranha Corrêa. A retomada do crescimento e as distorções do milagre, 1967 a 1974. In: ABREU, Marcelo de Paiva Abreu (Org.). **A ordem do progresso**: dois séculos de política econômica no Brasil. 2 ed. São Paulo: Gen, 2020. p. 230;

população, no período⁵³³. Além disso, em 1966, a estabilidade foi suprimida nos contratos de trabalho, ocasionando alta rotatividade de empregados. Nesse ponto, é preciso se destacar que, inclusive, nesse período, as políticas salariais em empresas privadas permitiam alta remuneração do alto escalão, mantendo a limitação apenas para a mão de obra não qualificada.⁵³⁴ Logo, houve significativo resultado econômico, mas sem significativa distribuição de renda⁵³⁵, o que se comprova pela análise do coeficiente de GINI do período que se elevou consideravelmente de 1960 a 1970 – passando de 0,497 (1960) para 0,565 (1970).⁵³⁶

Contudo, ao se observar mais detalhadamente, alguns indicadores sociais revelam algumas conquistas, como o aumento de empregos, o acesso à educação universitária e a redução do analfabetismo (“caiu de 39,5% para 33,1%”⁵³⁷). Isso faz com que Lago constate que, em certa medida, os objetivos de desenvolvimento estabelecidos para o período foram alcançados, pois: (i) houve considerável incremento do PIB, pois “de 1967 a 1973 foi de 10,2% e de quase 12,5% entre 1971 e 1972”; (ii) houve elevação dos empregos, com crescimento anual de 4,3%; (iii) registrou-se significativo aumento dos investimentos fixos, conforme os dados do Ministério do Planejamento que demonstram que, no período de 1970 a 1973, houve aumento de 62,9% dos investimentos, bem como houve considerável crescimento industrial, “da ordem de 14,3%”, com aumento das exportações em 46%.⁵³⁸

A prosperidade vivenciada no período anterior, contudo, não se mantém entre os anos de 1974 e 1980⁵³⁹. O cenário internacional problemático, em especial pela crise do petróleo nos anos de 1973/1974, aliado, segundo Carneiro Netto, aos erros estratégicos do governo para

⁵³³ Segundo estatística do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, em 1970, apenas 2% da população brasileira tinha ensino superior. Em mesmo estudo, constata-se que 43% da população é analfabeta. Nesse sentido, veja-se: INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. 1996. **Estatísticas da educação básica no Brasil**. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/documents/186968/484154/Estat%C3%ADsticas+da+educa%C3%A7%C3%A3o+b%C3%AAsica+no+Brasil/e2826e0e-9884-423c-a2e4-658640ddff90?version=1.0>> Acesso em: 03 mar. 2021.

⁵³⁴ CACCIAMALI, Maria Cristina. A desigualdade de renda no Brasil: da industrialização acelerada à distribuição de renda no início do Século XXI. In: PINHO, Diva B. VASCONCELLOS, Marco Antonio S. TONETO JR, Rudinei. (Org) **Manual de economia**: equipe de professores da USP.. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 513 e 514.

⁵³⁵ LAGO, Luiz Aranha Corrêa. A retomada do crescimento e as distorções do milagre, 1967 a 1974. In: ABREU, Marcelo de Paiva Abreu (Org.). **A ordem do progresso**: dois séculos de política econômica no Brasil. 2 ed. São Paulo: Gen, 2020. p. 234 e 235.

⁵³⁶ CACCIAMALI, Maria Cristina. A desigualdade de renda no Brasil: da industrialização acelerada à distribuição de renda no início do Século XXI. In: PINHO, Diva B. VASCONCELLOS, Marco Antonio S. TONETO JR, Rudinei. (Org) **Manual de economia**: equipe de professores da USP.. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 511.

⁵³⁷ LAGO, Luiz Aranha Corrêa. A retomada do crescimento e as distorções do milagre, 1967 a 1974. In: ABREU, Marcelo de Paiva Abreu (Org.). **A ordem do progresso**: dois séculos de política econômica no Brasil. 2 ed. São Paulo: Gen, 2020. p. 237.

⁵³⁸ Todos os dados foram coletados do levantamento feito por: LAGO, Luiz Aranha Corrêa. A retomada do crescimento e as distorções do milagre, 1967 a 1974. In: ABREU, Marcelo de Paiva Abreu (Org.). **A ordem do progresso**: dois séculos de política econômica no Brasil. 2 ed. São Paulo: Gen, 2020. p. 238.

⁵³⁹ CARNEIRO NETTO, Dionísio Dias. Crise e esperança, 1974-1980. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). **A ordem do progresso**: dois séculos de política econômica no Brasil. 2 ed. São Paulo: Gen, 2020.

enfrentamento da crise, resultam em “elevado endividamento externo, desestruturação do setor público, inflação explosiva e perda de dinamismo”⁵⁴⁰.

A instabilidade política do regime militar se inicia com a crise econômica do período. Na tentativa de se suplantar os problemas de crescimento econômico, é publicado o II Plano Nacional de Desenvolvimento⁵⁴¹, vigente durante o período de 1975 a 1979. De início, o plano prevê a manutenção da prosperidade econômica prometida pela “revolução”. Em termos gerais, o II PND mantém objetivos semelhantes aos do primeiro, com significativa diferença de ênfase no setor energético, em razão da necessidade de o país não ser tão dependente do petróleo importado. Desse modo, o plano prevê investimentos tanto na Petrobrás quanto em outros setores energéticos, com vistas a superação da crise do petróleo. No período, contudo, apenas a taxa industrial permaneceu elevada, muito em razão da continuidade dos investimentos em obras públicas, como salienta Carneiro Netto – em especial a construção de Itaipu, que se iniciou em 1973 e perdurou até a 1983⁵⁴². No setor industrial também se destacam medidas de incentivos fiscais e a tentativa de substituição de importações.⁵⁴³

Inobstante o contínuo crescimento industrial, os problemas econômicos brasileiros decorrentes da crise do petróleo permanecem gerando efeitos, o que se agravou com mais uma crise do petróleo, em 1979, que duplica o preço do produto.⁵⁴⁴ Alia-se a isso a instabilidade política do período, notadamente pela expectativa de retomada da democracia na década de 1980, o que, de fato, ocorre apenas ao final da década.⁵⁴⁵

É importante compreender que ambos os planos de desenvolvimento do período têm a pretensão de superação do subdesenvolvimento, principalmente por meio do crescimento do PIB e da renda *per capita*. Entretanto, o foco de todo o período da ditadura militar, ainda que permanecesse como objetivo o desenvolvimento econômico com o desenvolvimento social, é a garantia da segurança nacional. Seu resultado, do ponto de vista de crescimento econômico, mostra-se favorável, mas com custos sociais altos, em especial, com o incremento da

⁵⁴⁰ CARNEIRO NETTO, Dionísio Dias. Crise e esperança, 1974-1980. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). **A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil**. 2 ed. São Paulo: Gen, 2020, p. 246.

⁵⁴¹ BRASIL. Presidência da República. **II Plano Nacional de Desenvolvimento**. Brasília: Presidência da República. [1975-1979]. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/anexo/ANL6151-74.PDF>. Acesso em: 25 out. 2020.

⁵⁴² Nesse sentido, ver: <<https://www.itaipu.gov.br/nossahistoria>> acesso em 03 out 2020.

⁵⁴³ CARNEIRO NETTO, Dionísio Dias. Crise e esperança, 1974-1980. In: ABREU, Marcelo de Paiva Abreu (Org.). **A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil**. 2 ed. São Paulo: Gen, 2020, p. 258.

⁵⁴⁴ CARNEIRO NETTO, Dionísio Dias e MODIANO, Eduardo Marco. Ajuste externo e desequilíbrio interno, 1980 a 1984. In: ABREU, Marcelo de Paiva Abreu (Org.). **A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil**. 2 ed. São Paulo: Gen, 2020, p. 263.

⁵⁴⁵ CACCIAMALI, Maria Cristina. A desigualdade de renda no Brasil: da industrialização acelerada à distribuição de renda no início do Século XXI. In: **Manual de economia: equipe de professores da USP**. PINHO, Diva B. VASCONCELLOS, Marco Antonio S. TONETO JR, Rudinei. (Org.). 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 515.

desigualdade social. Todo o histórico levantado permite a constatação de que, nesse período, a política desenvolvimentista teve, de fato, planejamento por muito pouco tempo, pois, em um primeiro momento, ainda que a intervenção do Estado tenha sido representativa, a industrialização se deu de forma mais espontânea do que planejada⁵⁴⁶. Ressalte-se que quando houve relevante compromisso político com o planejamento do desenvolvimento – entre as décadas de 1945 e 1965 – os reflexos inflacionários acabaram por minar a continuidade dos planos. No regime militar a promessa do desenvolvimento não se concretizou e muito do que foi planejado anteriormente, ainda que constante, com o perdão da metáfora, “no papel”, não foi efetivado.

Os anos seguintes mostram-se bastante problemáticos, ao menos até a implementação do Plano Real, em 1994. A década de 1980 passa por grande recessão, tanto que é conhecida como a “década perdida”, período da “crise do endividamento externo”, principalmente pela inabilidade dos governos anteriores em reduzir a dívida externa frente às crises do petróleo. A solução que se conjectura para o período é o fomento à exportação e, mais uma vez, o Brasil retoma a solução costumeira de pautar a economia na exportação de *commodities*. Nesse período, as políticas econômicas são majoritariamente destinadas ao controle da inflação⁵⁴⁷, de modo que praticamente deixam de ter como foco as políticas sociais, que, segundo Cacciamali, foram sensivelmente reduzidas.⁵⁴⁸ Nesse sentido, Modiano relembra que ainda que a eleição de Tancredo Neves tenha apresentado considerável pauta social, notadamente em decorrência dos 21 anos de regime militar, na prática, as políticas econômicas restringiram-se à contenção do problema inflacionário.⁵⁴⁹

No período posterior à democratização o país enfrenta um dos piores períodos inflacionários. As medidas anteriores, que tentam frear o avanço da inflação, fracassam e a desigualdade social alcança, na década de 1990 o ápice entre os anos de 1960 e 2014, apresentando coeficiente de GINI de 0,620⁵⁵⁰. O país passa pelo processo de democratização, seguido da promulgação da Constituição de 1988, que traz novas bases de desenvolvimento e

⁵⁴⁶ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A construção política do Brasil**: sociedade, economia e Estado desde a independência. São Paulo: Editora 34, 2016.

⁵⁴⁷ MODIANO, Eduardo Marco. A ópera dos três cruzados, 1985-1990. In: ABREU, Marcelo de Paiva Abreu (Org.). **A ordem do progresso**: dois séculos de política econômica no Brasil. 2 ed. São Paulo: Gen, 2020, p. 281.

⁵⁴⁸ CACCIAMALI, Maria Cristina. A desigualdade de renda no Brasil: da industrialização acelerada à distribuição de renda no início do Século XXI. In: **Manual de economia**: equipe de professores da USP. PINHO, Diva B. VASCONCELLOS, Marco Antonio S. TONETO JR, Rudinei. (Org). 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 516.

⁵⁴⁹ MODIANO, Eduardo Marco. A ópera dos três cruzados, 1985-1990. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). **A ordem do progresso**: dois séculos de política econômica no Brasil. 2 ed. São Paulo: Gen, 2020, p. 285.

⁵⁵⁰ CACCIAMALI, Maria Cristina. A desigualdade de renda no Brasil: da industrialização acelerada à distribuição de renda no início do Século XXI. In: PINHO, Diva B. VASCONCELLOS, Marco Antonio S. TONETO JR, Rudinei. (Org). **Manual de economia**: equipe de professores da USP. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 517.

ocorre em meio ao caos de três planos econômicos, o Plano Cruzado (1986), o Plano Bresser (1987) e o Plano Verão (1989). Todos com o mesmo objetivo, que é estabilizar a economia brasileira.⁵⁵¹ Contudo, o resultado é “a falta de sucesso no combate à inflação, as incertezas quanto às renegociações externas, o agravamento do desequilíbrio fiscal, as indefinições da política industrial e as ameaças do capital estrangeiro”.⁵⁵² Ou seja, trata-se do pacote completo de estagnação econômica.

No início da década de 1990, as influências desenvolvimentistas já haviam perdido força e a política econômica brasileira, bastante focada na contenção da inflação, é fortemente influenciada pelos parâmetros do Consenso de Washington, com marcante caráter liberal⁵⁵³.

Fernando Henrique Cardoso⁵⁵⁴ - que em 1970 desenvolveu relevante pesquisa relacionando a dependência estrutural das empresas brasileiras à economia mundial - liderou o Plano Real para estabilização da moeda e, em seguida, ao assumir a Presidência da República, adota várias medidas consideradas liberais. A principal delas se consubstancia no amplo processo de privatização das empresas estatais e a forte desregulamentação do mercado.⁵⁵⁵

Tais medidas têm como impacto imediato a melhora da renda, principalmente em decorrência da queda da inflação que permite o acesso aos bens de consumo à faixa mais baixa de renda brasileira. Contudo, ainda que as condições econômicas provoquem melhora na distribuição de renda, não há significativa alteração estrutural na desigualdade, o que se comprova pela baixa redução do coeficiente de Gini no período de 1995 a 1999 – 0,585. Da mesma forma, não há mudanças estruturais significativas no desenvolvimento econômico brasileiro, que permanece dependente do capital externo e das exportações. Ressalta-se que, durante esse período, o Brasil enfrenta as consequências das crises no México, na Rússia e na Ásia e, mal atravessa essas crises, no início dos anos 2000, enfrenta mais uma queda nas

⁵⁵¹ Sobre todas as especificidades dos planos, recomenda-se: MODIANO, Eduardo Marco. A ópera dos três cruzados, 1985-1990. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). **A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil**. 2 ed. São Paulo: Gen, 2020.

⁵⁵² MODIANO, Eduardo Marco. A ópera dos três cruzados, 1985-1990. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). **A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil**. 2 ed. São Paulo: Gen, 2020, p. 311.

⁵⁵³ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A construção política do Brasil: sociedade, economia e Estado desde a independência. São Paulo: Editora 34, 2016, p. 141.

⁵⁵⁴ Nesse sentido, o artigo: CARDOSO, Fernando Henrique. Dependência, desenvolvimento e ideologia. **Revista de Administração de Empresas**. Rio de Janeiro. V. 10. Pp. 43-71, out/dez 1970.

⁵⁵⁵ CACCIAMALI, Maria Cristina. A desigualdade de renda no Brasil: da industrialização acelerada à distribuição de renda no início do Século XXI. In: **Manual de economia: equipe de professores da USP**. PINHO, Diva B. VASCONCELLOS, Marco Antonio S. TONETO JR, Rudinei. (Org). 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 517. WERNECK, Rogério. Consolidação da estabilização e reconstrução institucional, 1995-2002. In: ABREU, Marcelo de Paiva Abreu (Org.). **A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil**. 2 ed. São Paulo: Gen, 2020.

commodities como resultado do episódio de 11 de setembro de 2001, nos Estados Unidos.⁵⁵⁶ Assim sendo, a expectativa de que a estabilidade econômica permitiria o avanço no desenvolvimento econômico não se concretiza e, na prática, o governo mantém o avanço com as privatizações das estatais e não consegue seguir com as reformas de Estado necessárias aos planos econômicos do período.⁵⁵⁷

Faz-se necessário ressaltar que, desde o processo de industrialização que ocorre a partir de 1930 e é incrementado a partir de 1950, ainda que economicamente o Brasil tenha crescido, o país não experimenta o desenvolvimento, se consideradas outras dimensões. Isso porque, em termos de distributividade de renda e de redução de desigualdade, por exemplo, os índices mostram que não há significativo sucesso até o ano de 2003. Nesse sentido, Cacciamali elabora quadro comparativo, que compreende os anos de 1960 a 2014, com base nos dados do IBGE da distribuição do PIB entre os brasileiros. Com isso, calcula o índice GINI no Brasil (esse índice mede a concentração de renda entre a população - quanto mais próximo de zero, menor é a desigualdade, quanto mais próximo de 1, maior a desigualdade)⁵⁵⁸

Desse modo, o que a pesquisa de Cacciamali demonstra é que, nas décadas de 1980 e 1990, o Brasil apresentou o maior índice de desigualdade de renda no período estudado. Além disso, pelos índices encontrados pela autora, demonstra-se que essa realidade começa a se alterar a partir do início do século XXI. Contudo, ainda assim, o percentual de concentração de renda é bastante elevando, pois não sofre significativa alteração⁵⁵⁹.

Ao se observar os aspectos da história do desenvolvimento econômico brasileiro, é correto concluir que Furtado estava certo. Em verdade, o Brasil experimentou um “mau-desenvolvimento”⁵⁶⁰. Nesse sentido, é importante se pontuar que os projetos nacionais de desenvolvimento, direcionados para o incremento da exportação, para a contenção da inflação

⁵⁵⁶ CACCIAMALI, Maria Cristina. A desigualdade de renda no Brasil: da industrialização acelerada à distribuição de renda no início do Século XXI. In: **Manual de economia**: equipe de professores da USP. PINHO, Diva B. VASCONCELLOS, Marco Antonio S. TONETO JR, Rudinei. (Org). 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 519.

⁵⁵⁷ WERNECK, Rogério. Consolidação da estabilização e reconstrução institucional, 1995-2002. In: ABREU, Marcelo de Paiva Abreu (Org.). **A ordem do progresso**: dois séculos de política econômica no Brasil. 2 ed. São Paulo: Gen, 2020, p. 338 a 343.

⁵⁵⁸ CACCIAMALI, Maria Cristina. A desigualdade de renda no Brasil: da industrialização acelerada à distribuição de renda no início do Século XXI. In: **Manual de economia**: equipe de professores da USP. PINHO, Diva B. VASCONCELLOS, Marco Antonio S. TONETO JR, Rudinei. (Org). 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 511.

⁵⁵⁹ Em 2019, considerando o rendimento mensal de todo o trabalho, o índice de GINI é de 0,509, segundo o PNAD. Nesse sentido, veja-se: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. < [⁵⁶⁰ FURTADO, Celso. Os desafios da nova geração: Conferência na cerimônia de abertura da III Conferência Internacional da Rede Celso Furtado, “Desenvolvimento num Contexto de Globalização”. In: **Revista de Economia Política**, vol. 24, nº 4 \(96\), pp. 483-486, outubro-dezembro/2004.](https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/27594-pnad-continua-2019-rendimento-do-1-que-ganha-mais-equivale-a-33-7-vezes-o-da-metade-da-populacao-que-ganha-menos#:~:text=O%20%C3%ADndice%20de%20Gini%20do,foi%20de%200%2C509%20em%202019.> Acesso em 05 mar. 2021.</p>
</div>
<div data-bbox=)

com forte caráter industrial lograram trazer crescimento econômico ao país, que se manteve, até 2019 entre as 10 economias mundiais, considerando-se o Produto Interno Bruto. Contudo, o real projeto de desenvolvimento nacional, que abarcou, desde a década de 1930, o desenvolvimento econômico aliado ao desenvolvimento social, passou longe de se concretizar. Não houve, mesmo que considerando o instrumental teórico do desenvolvimentismo, planejamento consistente e permanente nem mesmo para a industrialização brasileira. As diferenças de abordagens das políticas econômicas e o pouco sucesso na manutenção de planos econômicos levou apenas a medidas que, de forma paliativa, tentaram conter o problema econômico do momento, com medidas de minimização dos impactos sociais. Mesmo durante o governo de Luís Inácio Lula da Silva as medidas econômicas nem sempre se alinhavam às medidas sociais. A operacionalização do Programa Bolsa Família, iniciado no governo Fernando Henrique Cardoso, foi um sucesso para a resolução do problema conjuntural da miséria brasileira⁵⁶¹, mas veio aliada a políticas econômicas de estímulo ao consumo e de exonerações fiscais que no governo subsequente cobraram o preço⁵⁶².

Em 2004, quando Celso Furtado faz a análise dos desafios do desenvolvimento econômico brasileiro, mais uma vez, chama atenção para o fato de que o Brasil conseguiu apenas o crescimento econômico e não o desenvolvimento, uma vez que, para alcance do desenvolvimento deveria ter endereçado questões sociais para melhoria de vida de toda a população. Furtado atribui esse não desenvolvimento à falta de “vontade política”. Reforça a teoria de que o desenvolvimento econômico experimentado pelos países desenvolvidos decorreu de “opção política orientada para formar uma sociedade apta a assumir um papel dinâmico nesse processo.”⁵⁶³

Do de vista da promoção da igualdade, mesmo adotando-se ideia bastante redutora de igualdade, restringindo-a, portanto, à distribuição de renda — sem se considerar outros

⁵⁶¹ Sobre o tema, indicam-se os trabalhos: CRUZ, Marcio José Vargas; PASSALI, Huáscar Fialho. Dar o peixe e ensinar a pescar: racionalidade limitada e políticas de combate à pobreza. Economia e sociedade. Campinas, v. 20, n. 1, abr., 2011, p. 141-166. IPEA. **Programa bolsa família: uma década de inclusão e cidadania** / organizadores: Tereza Campello, Marcelo Côrtes Neri. – Brasília, 2013. SCHMIDT, Albano Francisco; GONÇALVES, Oksandro Osdival. **O Programa Bolsa Família e a acomodação de seus beneficiários na cidade de Joinville - SC: uma análise econômica dos (des)incentivos ao trabalho**. 2016. 225 p. Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2016 Disponível em: <<http://www.biblioteca.pucpr.br/pergamum/biblioteca/img.php?arquivo=/00005c/00005cfb.p df>>. Acesso em: 6 fev. 2017.

⁵⁶² CACCIAMALI, Maria Cristina. A desigualdade de renda no Brasil: da industrialização acelerada à distribuição de renda no início do Século XXI. In: PINHO, Diva B. VASCONCELLOS, Marco Antonio S. TONETO JR, Rudinei. (Org). **Manual de economia**: equipe de professores da USP. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 523.

⁵⁶³ FURTADO, Celso. Os desafios da nova geração. **Revista de Economia Política**, vol. 24, nº 4 (96), pp. 483-486, outubro-dezembro/2004. Disponível em < https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572004000400483> Acesso em 10 out 2020.

fatores, como educação, saúde, saneamento e outros obstáculos ao desenvolvimento —, verifica-se que o país não consegue ter êxito suficiente. O índice de desigualdade brasileiro permanece alto. Em 2019⁵⁶⁴ o índice é de 0,509 contra 0,491 de 2014.⁵⁶⁵

A política econômica do governo mais atual (2018-2022) é de viés liberal, portanto, voltado, apenas ao crescimento econômico e com parâmetros reduzidos da ideia desenvolvimento.⁵⁶⁶ O Plano Mais Brasil⁵⁶⁷ apresentado pelo governo focaliza soluções voltadas à redução da intervenção do Estado, por meio da proposta de privatizações, da reforma da previdência e da redução da estrutura do Estado. Define o crescimento sustentável como ambiente de negócios que traz segurança jurídica, com menos juros e mais crédito e com abertura comercial. O aumento de capital para investimento depende da privatização e de despesas e receitas equilibradas e da reforma tributária⁵⁶⁸.

Portanto, compreender-se a história do desenvolvimento econômico brasileiro mostra-se, portanto, fundamental para que se dê melhor significado à interpretação sobre a realidade que o projeto desenvolvimentista contido na Constituição de 1988 pretende transformar. Dessa maneira, o que se pode concluir da análise feita é que, a partir da década de 1930, houve deliberado projeto desenvolvimentista no país, mas que, com o perdão da metáfora, teve significativas dificuldade em “sair do papel” de forma permanente. O projeto industrial brasileiro obteve considerável sucesso, mas representou relevante fator de crescimento econômico, não propriamente de desenvolvimento econômico e social. Os projetos sociais, que se manifestaram de forma relevante a partir de 2002, voltados à distribuição de renda, acabaram

⁵⁶⁴ Em 2019, considerando o rendimento mensal de todo o trabalho, o índice de GINI é de 0,509, segundo o PNAD. Nesse sentido, veja-se: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. < <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/27594-pnad-continua-2019-rendimento-do-1-que-ganha-mais-equivale-a-33-7-vezes-o-da-metade-da-populacao-que-ganha-menos#:~:text=O%20%C3%ADndice%20de%20Gini%20do,foi%20de%200%2C509%20em%202019.>> Acesso em 05 mar. 2021.

⁵⁶⁵ CACCIAMALI, Maria Cristina. A desigualdade de renda no Brasil: da industrialização acelerada à distribuição de renda no início do Século XXI. In: PINHO, Diva B. VASCONCELLOS, Marco Antonio S. TONETO JR, Rudinei. (Org). **Manual de economia**: equipe de professores da USP. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 511.

⁵⁶⁶ Nesse sentido, ver: < https://epge.fgv.br/files/default/qual_o_portfolio_otimo_de_politica_economica_de_paulo_guedes.pdf> Acesso em 24 out 2020.

⁵⁶⁷ MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Plano mais Brasil. Disponível em: < <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/plano-mais-brasil>> Acesso em 24 out 2020.

⁵⁶⁸ Destaque-se que as reformas tributárias atualmente em discussão – PEC 45/2019, PEC 110/2019 e PL 3887/2020 buscam o aumento da arrecadação e simplificação da apuração com o objetivo de crescimento do PIB. As soluções para redução da desigualdade são tímidas ou mesmo inexistentes. Nesse sentido, a manifestação de Bernard Appy, (um dos idealizadores da PEC/2019), ao afirmar que a reforma permitiria aumento do PIB. CONCEIÇÃO, Ana. Reforma tímida não levanta economia, diz Appy. **Valor econômico**, São Paulo, 27 jul. 2020. Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/07/27/reforma-timida-nao-levanta-economia-diz-appy.ghtml>>. Acesso em: 24 out. 2020.

por solucionar problemas conjunturais, faltando, na realidade brasileira, significativa promoção de políticas que atendessem a todos os objetivos que fundamentam a República.

A compreensão dos processos históricos da economia brasileira demonstra que, de fato, a Constituição de 1988 estabelece diretrizes de transformação do Estado. E que essas diretrizes foram elaboradas em momento no qual, economicamente, o Brasil ainda tentava ter sucesso na sua tardia revolução industrial. Nesse sentido, assiste razão Bresser-Pereira⁵⁶⁹ ao afirmar que o Brasil teve que fazer sua Revolução Nacionalista e sua Revolução Capitalista quase que simultaneamente, mas que, ao final, não conseguiu manter estabilidade e permanência nos planos de desenvolvimento nacional. O que esse histórico mostra é que esse plano de desenvolvimento de toda a nação, ainda inalcançável, teve reflexos no marco legal da Constituição de 1988. Logo, era (e ainda é) uma das realidades a ser transformada.

3.3 O DESENVOLVIMENTISMO NO BRASIL

As teorias econômicas desenvolvimentistas apresentam algumas características próprias e que influenciaram a construção da ideia de desenvolvimento brasileiro. É preciso ter em mente que as teorias desenvolvimentistas clássicas são teorias que se sustentam em premissas contrárias ao liberalismo econômico e partem do instrumental teórico da Economia para superação do subdesenvolvimento (atraso), reconhecendo que apenas o equilíbrio econômico, mediante a garantia do livre mercado, não é suficiente para suplantação do atraso. Além disso, elas reconhecem que o desenvolvimento não se restringe à dimensão econômica, incluindo a dimensão social. Destaca-se, também, que as teorias da Economia do Desenvolvimento assumem a impossibilidade de que as premissas do liberalismo econômico, sem a intervenção estatal, levem à superação do subdesenvolvimento, principalmente, por identificarem nessas premissas as causas do atraso de algumas nações.

O desenvolvimentismo pode se referir tanto à teoria econômica, baseada em algumas premissas científicas, como pode se referir às ideologias políticas, que se sustentam no viés desenvolvimentista. Faz-se necessário compreender que a primeira corresponde às teorias desenvolvimentistas e a segunda refere-se às políticas desenvolvimentistas. Dessa segunda surge, também, a ideia de Estado desenvolvimentista.⁵⁷⁰

⁵⁶⁹ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A construção política do Brasil**: sociedade, economia e Estado desde a independência. São Paulo: Editora 34, 2016.

⁵⁷⁰ FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. In: DATHEIN, Ricardo (org.). **Desenvolvimentismo**: os conceitos, as bases teóricas e as políticas. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2003. p. 13-

É importante se fazer uma ressalva quanto a esse ponto: ainda que seja possível segregar as duas perspectivas (teórica e política), como o fazem alguns autores⁵⁷¹, o desenvolvimentismo emergiu da miscelânea entre perspectivas teóricas de defesa do desenvolvimentismo e perspectivas políticas de implementação de medidas desenvolvimentistas. Para a melhor conceituação do termo, torna-se necessário se analisar não apenas a consideração das teorias que tratam do desenvolvimentismo, mas também das políticas econômicas com viés desenvolvimentista. Por suas próprias características o desenvolvimentismo exige que os pressupostos teóricos reflitam nas políticas implementadas pelo Estado. E nesse ponto o desenvolvimento se torna, com clareza, objeto de políticas públicas.

Nesse sentido, menciona-se a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), importante exemplo da aliança de pesquisas voltadas ao desenvolvimentismo e ao incentivo de implementação de políticas desenvolvimentistas. Inclusive, vale salientar que a CEPAL faz parte das comissões regionais das Nações Unidas.⁵⁷² Raúl Prebisch, que foi líder da CEPAL por vários anos⁵⁷³ e importante teórico do desenvolvimentismo, teve relevante posição política, tanto na ONU, quanto em posições de governo na Argentina. Ele ocupou, por duas vezes, cargos no Ministério da Fazenda na Argentina e foi presidente do Banco Central argentino por alguns anos. Da mesma forma, Celso Furtado ocupava, concomitantemente, importante representação acadêmica do desenvolvimentismo e posição política voltada para implementação de medidas desenvolvimentistas⁵⁷⁴.

No Brasil, esse quadro teórico gera algumas consequências e a principal delas é a forma de interpretação do que significa desenvolvimento nacional e projeto nacional

73 p. 15. Disponível em: <<https://static.scielo.org/scielobooks/8m95t/pdf/dathein-9788538603825.pdf>>. Acesso em: 23 ago. 2020.

⁵⁷¹ FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. In: DATHEIN, Ricardo (org.). **Desenvolvimentismo**: os conceitos, as bases teóricas e as políticas. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2003. p. 13-73 p. 15. Disponível em: <<https://static.scielo.org/scielobooks/8m95t/pdf/dathein-9788538603825.pdf>>. Acesso em: 23 ago. 2020.

⁵⁷² Nesse sentido: <<https://www.cepal.org/pt-br/cepal-0>> acesso em 10 out 2020.

⁵⁷³ Raúl Prebisch e os desafios do desenvolvimento no século XXI. Disponível em: <https://biblioguias.cepal.org/prebisch_pt/raul-prebisch-e-cepal> Acesso em 07 set 2020.

⁵⁷⁴ Nesse sentido, veja-se: CENTRO INTERNACIONAL CELSO FURTADO DE POLÍTICAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **A memória do futuro**. Disponível em: <http://www.centrocelsofurtado.org.br/interna.php?ID_M=78> Acesso em 02 mar. 2021. ALMEIDA, José Elesbão de. **Subdesenvolvimento e dependência**: uma análise comparada de Celso Furtado e Fernando Henrique Cardoso. Porto Alegre: UFRGS, 2009. 205 [f.]. Tese (Doutorado em Economia)-Universidade Federal do Rio Grande do Sul. FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. In: DATHEIN, Ricardo (org.). **Desenvolvimentismo**: os conceitos, as bases teóricas e as políticas. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2003. p. 13-73 p. 15. Disponível em: <<https://static.scielo.org/scielobooks/8m95t/pdf/dathein-9788538603825.pdf>>. Acesso em: 23 ago. 2020. BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro**: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo. 5 ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

desenvolvimentista⁵⁷⁵. No conteúdo inicial do desenvolvimentismo, não se encontram, expressamente, as premissas mais recentes do conceito de desenvolvimento humano, que emergem na década de 1970 e de 1980 no cenário internacional, conforme já abordado.⁵⁷⁶ Mas encontram-se, primariamente, as seguintes características: políticas econômicas voltadas à industrialização para fomento do mercado interno e superação do desemprego e da pobreza; nacionalismo e o protecionismo/intervencionismo estatal para promoção do desenvolvimento. Seus objetivos são a superação do subdesenvolvimento, redução do desemprego, da pobreza e das desigualdades regionais e sociais. Quanto às desigualdades sociais, são caracterizadas por meio do critério relativo à distribuição de renda e ao desenvolvimento econômico de regiões mais subdesenvolvidas. Desse modo, o foco do desenvolvimentismo está na promoção do desenvolvimento econômico e social.⁵⁷⁷

Isso não significa que não há correlação entre os conceitos de desenvolvimento nacional e de desenvolvimento humano, mas, sim, que é preciso se diferenciar os conceitos e os objetivos pretendidos em cada uma das teorias. A ideia de desenvolvimento humano tem como objetivo a redução de obstáculos à liberdade humana. Ainda que as nações sejam protagonistas da garantia de desenvolvimento humano, não é uma teoria voltada à formulação dos elementos de mercado que levem ao desenvolvimento, ainda que, evidentemente, englobe essa perspectiva (desenvolvimento por meio da intervenção estatal que estimule a industrialização, por exemplo). O desenvolvimento humano se estabelece, antes, como um compromisso social e político de garantia dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, capazes de ampliar as oportunidades de escolhas humanas, o que pode envolver, por exemplo, política desenvolvimentista como instrumento do desenvolvimento humano, porém, não necessariamente.

Atualmente, há, por exemplo, linhas de pesquisa da Economia do Desenvolvimento⁵⁷⁸ que agregam a ideia de desenvolvimento econômico às premissas do desenvolvimento humano e da sustentabilidade. Nesse sentido, um dos principais focos de pesquisa está na maneira de se avaliar o desenvolvimento, em que se propõe a utilização de

⁵⁷⁵ Bercovici argumenta, com razão, que a garantia do desenvolvimento nacional implica em projeto nacional desenvolvimentista para o Brasil. BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**: a leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 53.

⁵⁷⁶ Vale dizer que a perspectiva de desenvolvimento da própria CEPAL, atualmente, está inteiramente vinculada à perspectiva da ONU e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. O significativo diferencial da posição da CEPAL é considerar regionalmente os problemas de desenvolvimento. Nesse sentido, consulte a página da CEPAL, disponível em < <https://www.cepal.org/pt-br/cepal-0>> acesso em 10 out 2020.

⁵⁷⁷ DATHEIN, Ricardo (org). **Desenvolvimentismo**: os conceitos, as bases teóricas e as políticas. [online]. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003. Disponível em: < <https://static.scielo.org/scielobooks/8m95t/pdf/dathein-9788538603825.pdf>> acesso em 23 ago 2020.

⁵⁷⁸ A exemplo do Programa de Pós-Graduação em Economia da PUCRS.

índices que agregam mais de uma dimensão implicada no desenvolvimento, que não apenas o nível de renda. A ideia subjacente a isso é a de que se determinada medida econômica provoca aumento de qualidade de vida, mensurado a partir das dimensões avaliadas pelo IDH, esta é uma política que valoriza o desenvolvimento humano. De outro lado, se a medida só tem potencial de trazer o crescimento econômico, incrementando apenas o PIB, ela é uma medida restrita, que não contempla outras dimensões necessárias ao desenvolvimento.

De todo modo, historicamente, o foco do nacional-desenvolvimentismo é majoritariamente econômico (de desenvolvimento da economia nacional) com vistas à superação do subdesenvolvimento, a partir do instrumental teórico da Economia, com base no papel do Estado como estruturante das condições de crescimento econômico por meio da industrialização, com fomento do crescimento do mercado interno e da renda, possibilitando, dessa maneira, melhor distribuição da renda e a eliminação da pobreza.

A pobreza pode ser compreendida a partir de base unidimensional ou multidimensional. Além disso, pode ser compreendida de forma absoluta ou relativa. A pobreza absoluta, a partir de base unidimensional, é avaliada com base no acesso a um valor determinado de renda por dia, atualmente é considerado pobre quem vive com menos de USD 1,90 por dia. A pobreza também pode ser compreendida de forma relativa, a partir de base unidimensional, hipótese em que a medida de renda é adicionada de critério comparação, ou seja, determinado país possui mais pessoas em situação de pobreza do que outros. E a pobreza pode, ainda, ser compreendida a partir de base multidimensional, por meio da qual agregam-se outros fatores que levam à condição de pobreza. A partir dessa perspectiva é que se desenvolve o índice de pobreza *multidimensional*⁵⁷⁹. Em sua origem, no desenvolvimentismo, a pobreza era mensurada a partir do primeiro critério⁵⁸⁰.

3.3.1 O que é o desenvolvimentismo?

Mas, afinal, qual é o conceito de desenvolvimentismo? Fonseca faz importante análise conceitual do termo na doutrina, elaborando a necessária ressalva da constante miscelânea entre os conceitos de desenvolvimentismo enquanto teoria e desenvolvimentismo enquanto política econômica estatal. Em reconhecido trabalho sobre o tema, o autor estabelece as necessárias diferenciações e busca o estabelecimento de conceito que permita a identificação dos principais elementos que possam caracterizar o desenvolvimentismo.

⁵⁷⁹ Sobre esse índice, tratou-se no tópico 2.4.2.

⁵⁸⁰ COUTINHO, Diogo, R. **Direito, desigualdade e desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 36.

Para tanto, primeiro, Fonseca identifica o núcleo comum de desenvolvimentismo e ressalva que o método que utiliza é o do conceito radical. Ou seja, analisando os pontos em comum de várias teorias, extrai, dentre elas, quais os elementos presentes em todos os conceitos de desenvolvimentismo elaborados pelos trabalhos pesquisados. Com base nisso, para estruturar o conceito de desenvolvimentismo elenca três elementos que considera centrais dentre todos os trabalhos, sejam eles relativos à teoria econômica ou à política desenvolvimentista.

O primeiro elemento é a existência do “projeto nacional” desenvolvimentista. Trata-se de política econômica voltada ao fomento da indústria nacional sem, contudo, apresentar repulsa ao capital estrangeiro, mas, antes, estímulo à indústria nacional, com o intuito de incrementar o mercado interno (a economia nacional). O segundo elemento é a necessária participação do Estado como instituição promotora das condições ao desenvolvimento nacional, mediante políticas econômicas e sociais voltadas à estruturação necessária da industrialização nacional. Por fim, o terceiro elemento é a industrialização como forma de incremento do crescimento econômico, notadamente a partir das garantias infraestruturais fornecidas pelo Estado e o progresso técnico, de modo a se desenvolver toda a cadeia produtiva.⁵⁸¹

Também convém se destacar que o alcance desses objetivos, de modo geral, vem acompanhado de medidas de implementação de processos burocráticos de gestão, no sentido weberiano⁵⁸²; de implementação de bancos de desenvolvimento – o que, no Brasil, se concretizou, especialmente com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE); de medidas de reforma agrária e de planejamento econômico, com a criação de planos de desenvolvimento.

Fonseca também analisa historicamente os governos latinos do período entre 1930 e 1979 (a partir da década de 1980 inicia-se movimento neoliberal na economia), de modo a examinar as políticas econômicas a fim de verificar em quantos deles houve efetivo projeto desenvolvimentista. Importa esclarecer que Fonseca faz importante alerta sobre a diferenciação entre projeto ou governo desenvolvimentista e o planejamento em busca do desenvolvimentismo. O primeiro existe sem o segundo e, na América Latina, ocorreu antes

⁵⁸¹ FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. In: DATHEIN, Ricardo (org). **Desenvolvimentismo: os conceitos, as bases teóricas e as políticas.** [online]. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003. Disponível em: < <https://static.scielo.org/scielobooks/8m95t/pdf/dathein-9788538603825.pdf> > acesso em 23 ago 2020, p. 29 e 30. FONSECA, P. C. D. **Desenvolvimentismo: a construção do conceito.** Brasília: IPEA, 2015.

⁵⁸² WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos de uma sociologia compreensiva.** Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: UnB, 1999, p. 145 a 147. PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional.** São Paulo: Ed. 34, 1998, p. 46 a 50.

mesmo dos planos de desenvolvimento e das iniciativas de elaboração dos planejamentos, que ganham, em verdade, bastante força somente após as iniciativas da CEPAL, criada em 1948.⁵⁸³

Como método da investigação, o autor enumera alguns fatores a serem identificados nas políticas de governos estudadas (América Latina), são eles: a existência de projeto nacional desenvolvimentista; a identificação de mecanismos de intervenção estatal com vistas à implementação do desenvolvimentismo; o foco na industrialização como forma de alcance do desenvolvimento; a valorização e captação do capital estrangeiro como instrumento de viabilização do projeto desenvolvimentista; a manifesta preferência pelo socialismo; a valorização do modelo burocrático, estatal, para a implementação do projeto desenvolvimentista; a priorização da reforma agrária como parte do projeto desenvolvimentista; políticas de redistribuição de renda; a elaboração de planejamento como necessário à implementação do desenvolvimentismo e a criação de bancos de desenvolvimento para implementação dos projetos.⁵⁸⁴

Entre todos os fatores mencionados, Fonseca esclarece que o socialismo não é observado em nenhum dos governos considerados desenvolvimentistas na América Latina. A reforma agrária e a redistribuição de renda aparecem em menos da metade dos governos. É considerável a presença da burocracia, dos bancos de desenvolvimento, do capital estrangeiro e do planejamento. Destaca-se que o projeto nacional, a industrialização e a intervenção estatal estão em todos os governos investigados⁵⁸⁵. E sua análise dos governos brasileiros (de 1930 a 1980), chama atenção a constatação da presença dos três elementos mencionados e a existência de banco de desenvolvimento na maior parte dos governos.

Assim, aliando os elementos comuns às teorias desenvolvimentistas, com os elementos observáveis nas políticas desenvolvimentistas, Fonseca conceitua desenvolvimentismo como:

a política econômica formulada e/ou executada, de forma deliberada, por governos (nacionais ou subnacionais) para, através do crescimento da produção e da

⁵⁸³ FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. In: DATHEIN, Ricardo (org). **Desenvolvimentismo: os conceitos, as bases teóricas e as políticas.** [online]. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003. Disponível em: < <https://static.scielo.org/scielobooks/8m95t/pdf/dathein-9788538603825.pdf> > acesso em 23 ago 2020, p. 40.

⁵⁸⁴ FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. In: DATHEIN, Ricardo (org). **Desenvolvimentismo: os conceitos, as bases teóricas e as políticas.** [online]. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003. Disponível em: < <https://static.scielo.org/scielobooks/8m95t/pdf/dathein-9788538603825.pdf> > acesso em 23 ago 2020, p. 47.

⁵⁸⁵ FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. In: DATHEIN, Ricardo (org). **Desenvolvimentismo: os conceitos, as bases teóricas e as políticas.** [online]. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003. Disponível em: < <https://static.scielo.org/scielobooks/8m95t/pdf/dathein-9788538603825.pdf> > acesso em 23 ago 2020, p. 64

produtividade, sob a liderança do setor industrial, transformar a sociedade com vistas a alcançar fins desejáveis, destacadamente a superação de seus problemas econômicos e sociais, dentro dos marcos institucionais do sistema capitalista.⁵⁸⁶

E, do ponto de vista conceitual, Fonseca classifica o desenvolvimentismo em dois (que não são opostos e nem mesmo excludentes). O primeiro, o nacional-desenvolvimentismo que, em termos gerais, define-se pelo desenvolvimento baseado na indústria nacional, com medidas intensas do Estado para fomento da industrialização, com foco, inicialmente, em bens primários e, depois, em bens intermediários e de capital. Poderia, em alguma medida, confundir-se com medidas populistas. O segundo, “desenvolvimentismo dependente-associado”, que tinha por foco a captação de investimento externo para a industrialização de bens duráveis. “No primeiro modelo, o ator principal seria o Estado, capaz de captar “poupança forçada” para bancar as necessidades de investimento ou financiamento; no segundo, o capital estrangeiro, através de investimentos diretos ou de financiamento – a ‘poupança externa’.”⁵⁸⁷

3.3.2 A política desenvolvimentista no Brasil

É importante se destacar que, no Brasil, o desenvolvimentismo predominou, especialmente entre as políticas econômicas vigentes no período de 1930 a 1964. Contudo, mesmo no período de ditadura militar, percebe-se a manutenção de algumas das políticas que emergiram no período anterior, havendo a retomada liberal apenas no final da década de 1980.

O desenvolvimentismo não era unanimidade no pensamento econômico brasileiro desse período. Em abordagem bastante aprofundada do quadro teórico brasileiro do período de 1930 a 1964, Bielschowsky enumera três grandes grupos do pensamento econômico daquela época: os neoliberais, que buscavam nas premissas do livre mercado, “do equilíbrio monetário e financeiro” e da reduzida intervenção do Estado na economia, o caminho para o crescimento econômico no Brasil, tendo como representantes os economistas “Eugênio Gudín, Daniel de Carvalho, Octávio Gouveia de Bulhões, Denio Nogueira e Alexandre Kafka”⁵⁸⁸ os

⁵⁸⁶ FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. In: DATHEIN, Ricardo (org). **Desenvolvimentismo**: os conceitos, as bases teóricas e as políticas. [online]. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003. Disponível em: < <https://static.scielo.org/scielobooks/8m95t/pdf/dathein-9788538603825.pdf>> acesso em 23 ago 2020, p. 51.

⁵⁸⁷ FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. In: DATHEIN, Ricardo (org). **Desenvolvimentismo**: os conceitos, as bases teóricas e as políticas. [online]. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003. Disponível em: < <https://static.scielo.org/scielobooks/8m95t/pdf/dathein-9788538603825.pdf>> acesso em 23 ago 2020, p. 51.

⁵⁸⁸ BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro**: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo. 5 ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004, p. 38.

desenvolvimentistas que, como será abordado em seguida, dividiam-se, segundo Bielschowsky, em “privados”, “não nacionalistas” e “nacionalistas” e enxergavam, na intervenção do Estado, o caminho para a industrialização e para o desenvolvimento; e, por fim, a “corrente socialista”, politicamente foi representada pelo Partido Comunista Brasileiro e que acreditava na necessidade de intervenção estatal na economia, com vistas à industrialização e desenvolvimento do setor produtivo, em primeiro momento, para que se chegasse ao socialismo em momento posterior.⁵⁸⁹

Não há consenso sobre as origens da política desenvolvimentista no Brasil. Há quem defenda que as origens do que veio a ser conhecido como desenvolvimentismo na década de 1930 estava nos movimentos abolicionistas e nacionalistas vivenciados a partir de 1870. Assim como, há que defenda que o desenvolvimentismo surge apenas na era Vargas, por meio das políticas econômicas voltadas à industrialização e ao crescimento econômico, com considerável protagonismo do Estado, vindo a se estabelecer com força apenas na década de 1950⁵⁹⁰.

Destaca-se que o cenário internacional foi bastante favorável à emergência do desenvolvimentismo, principalmente por ter propiciado, de alguma forma, a espontânea industrialização no Brasil, como resposta à balança de pagamentos negativa, que prejudicou o setor exportador e, via de consequência, a importação logo após o *crash* na bolsa de valores de Nova York. Aliado a isso, houve considerável movimento dos industriais em favor do desenvolvimentismo, mediante aliança com os interesses do governo em promover a industrialização.

Bielschowsky também explica que o desenvolvimentismo brasileiro, como ideologia, tem como objetivo (assim como as demais teorias que abordam o

⁵⁸⁹ BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. 5 ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004, p. 33 a 35.

⁵⁹⁰ FONSECA, Pedro Cezar Dutra. **Desenvolvimentismo: a construção do conceito**. In: DATHEIN, Ricardo (org). **Desenvolvimentismo: os conceitos, as bases teóricas e as políticas**. [online]. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003. Disponível em: < <https://static.scielo.org/scielobooks/8m95t/pdf/dathein-9788538603825.pdf> > acesso em 23 ago 2020. FONSECA, Pedro Cezar Dutra. SALOMÃO, Ivan Colangelo. O sentido histórico do Desenvolvimentismo e sua atualidade. **Revista de Economia Contemporânea** (2017), Número Especial: p. 1-20. Disponível em: <<https://revistas.ufrj.br/index.php/rec/article/view/22046#:~:text=O%20SENTIDO%20HIST%C3%93RICO%20DO%20DESENVOLVIMENTISMO%20E%20SUA%20ATUALIDADE,-Pedro%20Cezar%20Dutra&text=Para%20tanto%2C%20recupera%20suas%20origens,XIX%2C%20ainda%20no%20per%C3%ADodo%20agroexportador.>> Acesso em 30 set 2020.

subdesenvolvimento) a superação da pobreza e do subdesenvolvimento por meio da industrialização⁵⁹¹. No Brasil, essa ideologia emerge a partir de três correntes⁵⁹².

É importante se destacar que todas as correntes comungam de premissas semelhantes, especialmente no que se refere à incrementação da indústria nacional como caminho para o desenvolvimento econômico e a superação da pobreza. Da mesma forma, todas estabelecem que o papel do Estado é fundamental no processo de industrialização. O grau de discordância entre as propostas está, como se verá, no grau de intervenção do Estado, o que faz com que algumas vertentes sejam de caráter mais ou menos nacionalista.

Uma delas é a do “setor privado”, que defende a industrialização, mediante apoio estatal no processo que seria protagonizado pelo setor privado. Logo, tal vertente apresenta proeminente característica antiliberal. Destaca-se que Roberto Simonsen é um dos seus representantes mais relevantes (apesar de ter falecido prematuramente em 1948) pelo importante legado deixado sobre o tema, em especial nos estudos realizados no âmbito da Confederação Nacional da Indústria (que, naquela época, denominava-se Confederação Brasileira da Indústria), em que defende a importância do planejamento econômico no projeto desenvolvimentista, com primazia da iniciativa privada, restringindo a atuação direta do Estado apenas às atividades básicas para a estruturação de uma economia industrial.⁵⁹³

A segunda é a vertente que o autor denomina de “não nacionalista”, emergente no setor público, que defende a intervenção do Estado em busca do desenvolvimento, mas que ainda se baseia em políticas neoliberais e com valorização do capital externo e da estabilização monetária. Em outros termos, essa corrente acredita na industrialização como caminho para o desenvolvimento, mas tem como premissa que isso ocorre mediante captação de investimento estrangeiro⁵⁹⁴. Além disso, considera que o Estado não deve ter forte representação na atividade econômica e que esta deve se dar, predominantemente, pela iniciativa privada. Seu maior representante foi o economista, diplomata e político Roberto Campos, ainda que também possa ser considerado de vertente nacionalista. Entretanto, Campos demonstrou que tinha forte aderência à ideia de que a industrialização deveria se dar majoritariamente por iniciativa do setor privado, com investimento estrangeiro e forte apoio estatal. Nos anos de 1952, 1953 e

⁵⁹¹ BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. 5 ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004, p. 11.

⁵⁹² BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. 5 ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004, p. 34

⁵⁹³ BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. 5 ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004, p. 81 a 85.

⁵⁹⁴ BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. 5 ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004, p. 103.

1955, Campos liderou o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, onde implementou o planejamento econômico que defendia, inclusive contribuindo para o denominado “Plano de Metas”.⁵⁹⁵

Por fim, a terceira vertente é a nacionalista (majoritária). Assim como as demais vertentes, esta vislumbra no incremento da indústria nacional, a chave para o desenvolvimento e para a redução da pobreza. Contudo, sua maior diferença das demais correntes está no valor dado ao capital externo. Desse modo, para essa vertente, ainda que haja o investimento externo, é o Estado que deve guiar o planejamento econômico voltado à industrialização. Como destaca Bielschowsky, é com base nessa vertente que são criados o “Departamento Administrativo do Serviço Público, o Conselho Federal do Comércio Exterior, o Conselho Nacional do Petróleo, o Conselho Nacional das Águas e da Energia”⁵⁹⁶. Também é importante se pontuar que as características do desenvolvimentismo nacionalista são: a “subordinação da política monetária à política do desenvolvimento econômico”, diferentemente das outras duas correntes, e a adoção de “medidas econômicas de cunho social”⁵⁹⁷.

Tal vertente encontra, nos membros da CEPAL, forte correspondência e, no Brasil, na obra de Celso Furtado, relevante representatividade. O economista aborda os métodos de planejamento econômicos da CEPAL, incrementando a posição do desenvolvimentismo nacionalista. Apesar de Furtado ter pouco utilizado o termo “desenvolvimentismo”, ele passa a ser conhecido como representante do nacional-desenvolvimentismo.⁵⁹⁸

Faz-se necessário salientar que essa corrente se funda nas teorias estruturalistas, conferindo ao Estado o dever de fomentar o desenvolvimento, sempre com vistas ao fomento da industrialização e ao incremento do mercado interno de bens duráveis.

Pela corrente privada, capitaneada por órgãos representantes das indústrias, como a Confederação Nacional das Indústrias, são elaborados planos de industrialização. Pelas outras duas vertentes (pública não nacionalista e pública nacionalista) são criadas as agências de fomento ao desenvolvimento.⁵⁹⁹

⁵⁹⁵ BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. 5 ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004, p. 103 a 111.

⁵⁹⁶ BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. 5 ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004, p. 127.

⁵⁹⁷ BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. 5 ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004, p. 130.

⁵⁹⁸ FONSECA, Pedro Cezar Dutra. **Desenvolvimentismo: a construção do conceito**. In: DATHEIN, Ricardo (org.). **Desenvolvimentismo: os conceitos, as bases teóricas e as políticas**. Porto Alegre: Editora FRGS, 2015. p. 13-71. p. 24. (Série Estudos e Pesquisas IEPE) Disponível em: <<https://static.scielo.org/scielobooks/8m95t/pdf/dathein-9788538603825.pdf>>. Acesso em: 23 ago. 2020.

⁵⁹⁹ BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. 5 ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004, p. 78.

Ponto considerável é o de que, entre as principais características do desenvolvimentismo (nas três perspectivas), a industrialização e a intervenção estatal são comuns nas três correntes, restando (certa) discordância apenas quanto ao nacionalismo, que, nessa perspectiva (privada) significa o tamanho do Estado enquanto participante da atividade econômica, por meio de estatais.

Diante desse quadro teórico, verifica-se que as teorias nacionalistas, ainda que não determinem rejeição ao mercado externo, baseiam o desenvolvimentismo na ideia de nação forte, de modo que algumas atividades econômicas estratégicas devem ser reservadas ao Estado-nação, com o intuito de garantir a estrutura suficiente à industrialização e ao desenvolvimento, permitindo, dessa forma, o fomento do mercado interno, com vistas à redução da dependência do mercado externo. Nessa linha, Ianni caracteriza esse capitalismo nacionalista com a junção de ideal político, social e econômico nacional⁶⁰⁰.

Em grande medida, o raciocínio faz sentido pela lógica da evolução econômica. Como já abordado no primeiro capítulo deste estudo, o desenvolvimento econômico experimentado pelos países desenvolvidos foi precedido do estabelecimento de Estado-nação forte, a ponto de afirmar-se que o mercantilismo é que conferiu condições para o liberalismo econômico. A relação entre Brasil e Inglaterra no final do século XIX não mente sobre isso. Nessa época, a Inglaterra, dos Estado-nações mais fortes da Europa, condicionou a relação comercial com o Brasil por dois séculos. No primeiro século, especialmente para que fosse o destino da maior parte do ouro produzido no Brasil, conferindo à Inglaterra, entre outros fatores, poder e pujança para dar início à Revolução Industrial.

Desse modo, para alguns autores, o desenvolvimentismo pressupõe a nação forte como caminho ao desenvolvimento econômico – a chamada “revolução nacionalista” a que se refere Bresser-Pereira⁶⁰¹. Essa forma de pensar não é unânime, havendo quem defenda que o desenvolvimentismo prescindir do nacionalismo tão exacerbado, de modo que a característica nacionalista do desenvolvimentismo brasileiro se estabelece com base na construção conceitual ocorrida no país.⁶⁰²

No Brasil, a perspectiva nacional-desenvolvimentista foi adotada nos dois governos de Getúlio Vargas, sendo que o primeiro (1930 – 1945) fomentou algumas medidas

⁶⁰⁰ IANNI, Octavio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2009.

⁶⁰¹ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A construção política do Brasil**: sociedade, economia e Estado desde a independência. São Paulo: Editora 34, 2016, p. 52-61.

⁶⁰² SALOMÃO, Ivan Colangelo. As origens do desenvolvimentismo brasileiro e suas controvérsias: notas sobre o debate historiográfico. **Nova Economia**. v.27 n.3 p.421-442 2017. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/neco/v27n3/0103-6351-neco-27-03-421.pdf>> Acesso em 22 ago 2020.

desenvolvimentistas, como a criação de indústrias nacionais (a Companhia Vale do Rio Doce, a Indústria Siderúrgica Nacional etc.) e o segundo governo (1951 – 1954), em que foi fundada a Petrobrás. Como pontua Fonseca⁶⁰³, Vargas aliou a captação de investimento estrangeiro à de empresas estatais, o que qualifica como um governo de forte característica nacional-desenvolvimentista.

Durante o segundo governo de Vargas também foi criado o Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDE), que tinha por objetivo ser “o executor da política nacional de desenvolvimento econômico”. Destaca-se que, no objetivo de fundação do banco constam elementos chave que caracterizam o desenvolvimentismo, são eles: a execução de política que seja nacional; com vistas ao desenvolvimento econômico; e instituindo vínculo com o Estado como executor. O foco inicial do banco foi a realização de investimentos em infraestrutura, capazes de fomentar a criação de estatais fornecedoras de melhores condições de desenvolvimento econômico ao país. A história da criação e do desenvolvimento do banco demonstra, também, a mudança da noção de desenvolvimento no Brasil. O BNDE surge como autarquia federal, voltada especialmente ao incremento da infraestrutura do país, habilitando o processo de industrialização e desenvolvimento econômico. Na década de 1970, torna-se empresa pública, focalizando outros objetivos, em especial, o fomento ao desenvolvimento tecnológico e industrial. Na década de 1980 deixa de se chamar BNDE para que, ao crescimento econômico, agreguem-se propostas que incorporem o desenvolvimento social. Toda essa evolução se coaduna com as discussões desenvolvimentistas que não restringem o problema do desenvolvimento à sua dimensão econômica. Vale se mencionar que, mais recentemente, as questões de sustentabilidade foram incluídas entre os objetivos do BNDES.⁶⁰⁴

Analisando-se os dois governos com maior caráter desenvolvimentista, no Brasil, Fonseca demonstra a forte predominância dessa perspectiva nos governos de Vargas e Kubitschek:

⁶⁰³ FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. In: DATHEIN, Ricardo (org). **Desenvolvimentismo: os conceitos, as bases teóricas e as políticas.** [online]. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003. Disponível em: < <https://static.scielo.org/scielobooks/8m95t/pdf/dathein-9788538603825.pdf>> acesso em 23 ago 2020, p. 51

⁶⁰⁴ BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO. **Nossa história.** Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/quem-somos/nossa-historia>>. Acesso em: 24 out. 2020.

Figura 1 – Desenvolvimentismo: extensão e intensão de conceitos

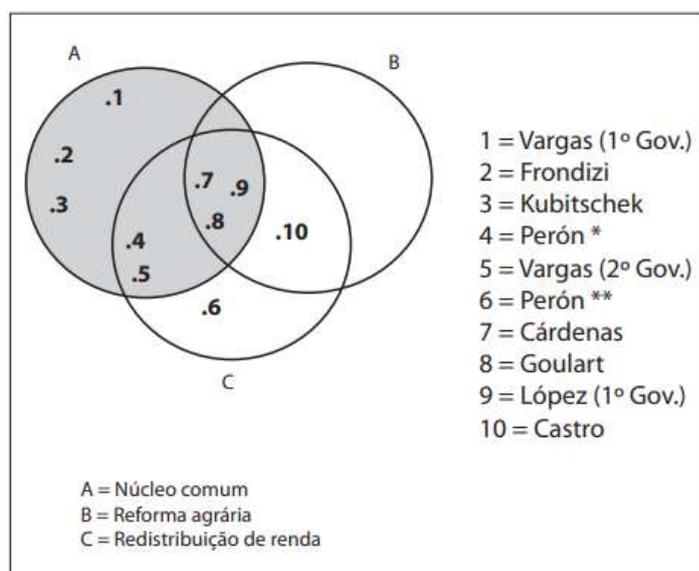


Figura 4. Desenvolvimentismo: extensão e intensão do conceito

Fonte: Pedro Cezar Dutra Fonseca, 2015, p. 56⁶⁰⁵

Desse apanhado, conclui-se que a construção dos conceitos teóricos do desenvolvimentismo ocorreu, em boa medida, imiscuído com as perspectivas do pensamento político e ganhou maior sistematização com a CEPAL e com os trabalhos de Raúl Prebisch. No Brasil, com a teoria de Celso Furtado⁶⁰⁶.

É importante destacar que, ainda que pareça anacrônico, o desenvolvimentismo permanece em discussão no Brasil. Mesmo que, após a década de 1980, tenham ressurgido perspectivas neoliberais entre as políticas econômicas⁶⁰⁷, em especial como solução ao problema inflacionário, o desenvolvimentismo ainda surge com o debate sobre as formas de intervenção estatal que permitam o desenvolvimento. Recentemente, questiona-se se um dos elementos do núcleo rígido se manteria – a industrialização – tendo-se em vista os recentes movimentos de desindustrialização, em especial nos países desenvolvidos. Entretanto, Fonseca

⁶⁰⁵ FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. In: DATHEIN, Ricardo (org.). **Desenvolvimentismo: os conceitos, as bases teóricas e as políticas**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2015. p. 13-71. p. 56. (Série Estudos e Pesquisas IEPE). Disponível em: <<https://static.scielo.org/scielobooks/8m95t/pdf/dathein-9788538603825.pdf>>. Acesso em: 23 ago 2020.

⁶⁰⁶ BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. 5 ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004, p. 5 a 9.

⁶⁰⁷ ALMEIDA, José Elesbão de. **Subdesenvolvimento e dependência: uma análise comparada de Celso Furtado e Fernando Henrique Cardoso**. Porto Alegre: UFRGS, 2009. 205 [f.]. Tese (Doutorado em Economia)-Universidade Federal do Rio Grande do Sul, p. 13-15.

acertadamente pontua que essa não é a realidade brasileira e que ainda que os problemas da década de 1950 não sejam os mesmos dos dias de hoje, o conceito permanece vivo, ainda que exija algumas adaptações.⁶⁰⁸

Inclusive, após a crise 2008, que motivou novos questionamentos sobre as políticas econômicas liberais, por iniciativa de vários economistas brasileiros desenvolvimentistas, foi criada a Rede Desenvolvimentista (2012), no bojo da qual são abordadas questões que denominam de “social desenvolvimentista” em contraposição ao neoliberalismo.⁶⁰⁹ Entre esses economistas está Bresser-Pereira que defende que o nacional-desenvolvimentismo manteve-se durante o período de 1930 até 1980 e que predominou como estratégia econômica durante todo o governo de Luiz Inácio Lula da Silva.⁶¹⁰ Em mesmo sentido, é preciso lembrar que atualmente o “novo-desenvolvimentismo” surge, mantendo a premissa do nacionalismo e da intervenção estatal, defendendo que no quadro econômico atual brasileiro, o caminho para a retomada do crescimento experimentado na década de 1950 exige políticas econômicas, portanto a intervenção do Estado. Tais políticas devem abranger o equilíbrio entre os “cinco preços macroeconômicos fundamentais: a taxa de câmbio, a taxa de lucro, a taxa de juros, a taxa de salários e a taxa de inflação.”⁶¹¹ Vale se afirmar que a premissa inicial do desenvolvimentismo permanece nessa perspectiva, ou seja, são utilizados mecanismos econômicos que levem ao desenvolvimento econômico e social, mediante a melhora da renda *per capita*.⁶¹²

⁶⁰⁸ FONSECA, Pedro Cezar Dutra. SALOMÃO, Ivan Colangelo. O sentido histórico do Desenvolvimentismo e sua atualidade. **Revista de Economia Contemporânea** (2017), Número Especial: p. 1-20. Disponível em: <<https://revistas.uftj.br/index.php/rec/article/view/22046#:~:text=O%20SENTIDO%20HIST%3%93RICO%20DO%20DESENVOLVIMENTISMO%20E%20SUA%20ATUALIDADE,-Pedro%20Cezar%20Dutra&text=Para%20tanto%2C%20recupera%20suas%20origens,XIX%2C%20ainda%20no%20per%20C%20ADodo%20agroexportador.>> Acesso em 30 set 2020.

⁶⁰⁹ Nesse sentido, consulte informações disponíveis em <http://www.ufrgs.br/redesenv/news/criada-a-rede-desenvolvimentista>

⁶¹⁰ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A construção política do Brasil: sociedade, economia e Estado desde a independência**. São Paulo: Editora 34, 2016, p. 30.

⁶¹¹ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A construção política do Brasil: sociedade, economia e Estado desde a independência**. São Paulo: Editora 34, 2016, p. 33. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Em busca do desenvolvimento perdido: um projeto novo-desenvolvimentista para o Brasil**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018, p. 40 a 58.

⁶¹² O objetivo da tese não é explorar todas as variáveis econômicas para o desenvolvimento, a partir da teoria do novo-desenvolvimentismo. De todo modo, para melhor compreensão da aplicação da teoria, enquanto políticas macroeconômicas do desenvolvimento, sugere-se a leitura das seguintes obras: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Em busca do desenvolvimento perdido: um projeto novo-desenvolvimentista para o Brasil**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; OREIRO, José Luis. MARCONI, Nelson. **Macroeconomia desenvolvimentista: teoria política econômica do novo desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: Campus, 2016. OREIRO, J. L. C.. **Novo-Desenvolvimentismo, crescimento econômico e regimes de política macroeconômica**. Estudos Avançados (USP. Impresso), v. 26, p. 29-40, 2012. OREIRO, J. L. C.; MARCONI, N. . **O Novo-desenvolvimento e seus Críticos**. **Cadernos do Desenvolvimento**, v. 11, p. 167-179, 2016. Disponível em: <<http://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br/ojs-2.4.8/index.php/cdes/article/view/10>> Acesso em 11 out 2020.

Menciona-se, ainda, que a perspectiva do novo desenvolvimentismo, ainda que focada na valorização do desenvolvimento nacional, transformou-se para considerar que apenas o desenvolvimento do mercado interno, por meio da industrialização, não se mostra viável em uma economia global. Nesse sentido, a superação do subdesenvolvimento, passa, principalmente, pela melhora econômica e estrutural do país, para que tenha condições de ser participante competitivo em uma economia globalizada. Isso porque, afinal, o objetivo mais evidente do desenvolvimentismo é a superação das condições de subdesenvolvimento, de modo a alcançar o mercado global como nações desenvolvidas que proporcione as condições de acesso à renda mais igualitário a toda a população.⁶¹³

3.3.3 A influência estruturalista dos economistas da CEPAL

Como já mencionado, entre as teorias desenvolvimentistas mais influentes no Brasil está a teoria estruturalista de Celso Furtado. *Primeiro* porque, como anteriormente referido, Celso Furtado⁶¹⁴ não se restringiu à atuação acadêmica, mas teve forte atuação na formulação de políticas econômicas no Brasil. Ele integrou a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), no Chile. Anos depois compôs o grupo responsável pela criação do Planos de Metas do governo de Kubitschek, denominado CEPAL-BNDES, vindo a presidir a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Em 1962 tornou-se Ministro do Planejamento no Brasil e liderou a elaboração do Plano Trienal de Desenvolvimento⁶¹⁵. Durante o período de ditadura militar afastou-se das atividades políticas, tendo sido exilado. Ao retornar ao Brasil, após sua anistia, filiou-se ao PMDB em 1981, regressando ao governo em 1985, na gestão de Tancredo Neves. *Segundo* porque a teoria de Celso Furtado teve grande representatividade tanto nacionalmente quanto internacionalmente, em razão de ter sido o primeiro economista brasileiro a lecionar nas Universidade de Sorbonne, em Paris; de Yale, de Columbia e na *American University*, nos Estados Unidos e em Cambridge, na Inglaterra⁶¹⁶. Reunindo a notoriedade acadêmica e a forte influência política, a proposta de Celso Furtado

⁶¹³ BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**: a leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005.

⁶¹⁴ BARRETO, Pedro. Perfil — Celso Furtado. **Desafios do desenvolvimento**, Brasília, ano 6, ed.53, 03 jan/2009, 2009. Disponível em: <http://desafios.ipea.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2275:catid=28&Itemid=23>. Acesso em: 23 ago. 2020.

⁶¹⁵ BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro**: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo. 5 ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004, p. 133.

⁶¹⁶ Biografia disponível em: ACADEMIA BRASILEIRA DE LETRAS. **Biografia**: Celso Furtado. Disponível em: <<https://www.academia.org.br/academicos/celso-furtado/biografia>>. Acesso em: 10 out. 2020.

encontra fundamental importância na concepção de desenvolvimento nacional, tornando-se referência para a referida concepção. *Terceiro* porque, como reconhece Fonseca⁶¹⁷, foi a teoria de Furtado, sobre as questões histórico-estruturais do subdesenvolvimento, que baseou boa parte das teorias desenvolvimentistas brasileiras, cujo principal objetivo é o alcance do desenvolvimento. Destaca-se ainda que Furtado foi participante ativo da teoria histórico-estruturalista elaborada na CEPAL.

Sua teoria baseia-se em três pilares fundamentais⁶¹⁸. O *primeiro* é de forte intervenção do Estado nas áreas econômicas estratégicas. Para o economista, o papel do Estado no incremento do desenvolvimento nacional é crucial, pois fornece infraestrutura para a industrialização e potencializa a capacidade industrial do país por meio da elaboração de planos econômicos capazes de guiar o processo de industrialização para reduzir a heterogeneidade do desenvolvimento nacional. Não à toa participou da elaboração de alguns planos de desenvolvimento no Brasil. O *segundo* ponto de destaque da teoria de Furtado é a posição histórico-estruturalista⁶¹⁹, semelhante à defendida pela CEPAL, dentre as quais determinava que as políticas cambial e monetária devem estar submetidas ao planejamento econômico da nação. Em outras palavras, considerando os efeitos inflacionários dos processos de expansão da industrialização anteriormente descritos, torna-se necessário que o Estado influencie as políticas cambiais e monetárias para que essas estivessem alinhadas às estratégias de desenvolvimento econômico.⁶²⁰ E o *terceiro* ponto característico da teoria de Furtado é a abordagem social da sua teoria. As soluções econômicas para o subdesenvolvimento vêm aliadas com as abordagens de superação da pobreza e as propostas de implementação de programas de reforma agrária, de desconcentração de renda e de progressividade tributária.⁶²¹

Destaca-se, também, que Furtado examina o subdesenvolvimento como produto do desenvolvimento das nações desenvolvidas e não como fase do desenvolvimento. É importante

⁶¹⁷ FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. In: DATHEIN, Ricardo (org.). **Desenvolvimentismo: os conceitos, as bases teóricas e as políticas**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2015 p. 13-71. p. 32. (Série Estudos e Pesquisas IEPE). Disponível em: <<https://static.scielo.org/scielobooks/8m95t/pdf/dathein-9788538603825.pdf>>. Acesso em: 23 ago. 2020.

⁶¹⁸ BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. 5 ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004, p. 134.

⁶¹⁹ FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009, p. 173 a 203.

⁶²⁰ BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. 5 ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004, p. 148.

⁶²¹ BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. 5 ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004, p. 134. FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009, p. 223 a 234. FURTADO, Celso. Os desafios da nova geração: Conferência na cerimônia de abertura da III Conferência Internacional da RedCelso Furtado, “Desenvolvimento num Contexto de Globalização”. In: **Revista de Economia Política**, vol. 24, nº 4 (96), pp. 483-486, outubro-dezembro/2004.

mencionar que esse é o mesmo sentido empregado por Prebisch e que essa constatação, semelhante às teorias desenvolvidas pelos teóricos da Economia do Desenvolvimento, é fundamental para que o problema do subdesenvolvimento seja incluído em outro patamar, superando a proposta de que o livre mercado solucionaria o atraso⁶²².

Como explica Furtado, o modelo ricardiano de vantagens comparativas opera consequências distintas entre os países industrializados e os países exportadores de produtos primários. Enquanto nos primeiros a acumulação de capital potencializa o incremento industrial e o desenvolvimento vertical, em razão da implementação de inovação no processo produtivo e da especialização do trabalho; nos países periféricos, o acúmulo de capital decorrente do modelo exportador fomenta um mercado consumidor importador, de modo que “é pelo lado da demanda de bens finais de consumo que esses países se inserem mais profundamente na civilização industrial”⁶²³. Com base nessa elaboração histórica da evolução das fases do capitalismo, Furtado investiga o subdesenvolvimento brasileiro para compreender por qual razão que o progresso técnico⁶²⁴ mundial não foi capaz de suplantar o subdesenvolvimento e como o incremento consumerista no Brasil potencializou as desigualdades sociais. Para Furtado, o alcance do desenvolvimento tem como pressuposto necessário a promoção da melhor distribuição do produto social, com vistas ao incremento do bem-estar social, ainda que Furtado reduza isso à redistribuição de renda⁶²⁵. O objetivo da teoria é a elaboração de proposta capaz de conferir homogeneidade ao desenvolvimento da economia brasileira, que, até então, desenvolve-se de forma heterogênea (ilhas de modernidade em uma economia atrasada).⁶²⁶

A teoria estruturalista latino-americana surge no âmbito da CEPAL e pauta-se no estudo das estruturas de produção e de suas relações aparentes e subjacentes⁶²⁷, tratando de forma histórica da maneira como essas estruturas se estabeleceram nos países da América Latina associada à ideia de centro-periferia de Raul Prebisch⁶²⁸. Esse é, sem dúvida, um dos

⁶²² FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009, p. 147 a 172. FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. 2 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974, p. 22-28. BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento: a leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 53.

⁶²³ FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. 2 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974, p. 27.

⁶²⁴ Compreendido com a inovação aplicada à produção que confira eficiência ao processo produtivo (frente à escassez de recursos) e introduza novos bens de consumo no mercado. FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. 2 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974, p. 96.

⁶²⁵ FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. 2 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974, p. 96.

⁶²⁶

⁶²⁷ MISSIO, F. JAYME Jr.F.G, OREIRO, J. L. **A tradição estruturalista em economia**. Disponível em: <<http://joseluisoreiro.com.br/site/link/3b4c257c6943e21b64ad04a29763cb3685ea7215.pdf>> Acesso em 08 set 2020. BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. 5 ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004, p. 137.

⁶²⁸ MISSIO, F. JAYME Jr.F.G, OREIRO, J. L. **A tradição estruturalista em economia**. Disponível em: <<http://joseluisoreiro.com.br/site/link/3b4c257c6943e21b64ad04a29763cb3685ea7215.pdf>> Acesso em 08 set

grandes méritos de Furtado ao analisar as estruturas brasileiras, a ponto de sua obra *Formação Econômica do Brasil* tornar-se leitura fundamental entre os teóricos de Economia brasileira.⁶²⁹ Afinal, para Furtado, “o desenvolvimento econômico possui nítida dimensão histórica”⁶³⁰. O autor alia a formação histórica da economia brasileira às estruturas econômicas daí derivadas para demonstrar que as questões econômicas específicas do Brasil não podem ser solucionadas ou endereçadas com base nas teorias econômicas clássicas dos países desenvolvidos. Logo, é preciso entender as características do subdesenvolvimento brasileiro⁶³¹.

É por essa razão que o primeiro ponto da teoria de Furtado de necessária compreensão é a diferenciação entre nações desenvolvidas e nações subdesenvolvidas. Esse elemento, adicionado aos fatores histórico-estruturais, levam Furtado a defender a necessária análise individual dos fatores de desenvolvimento das nações subdesenvolvidas na América Latina e a demonstrar que os modelos de alcance de desenvolvimento dos países industrializados estão vinculados ao subdesenvolvimento de outras nações. Isso porque o modelo exportador de produtos primários permite que as nações industrializadas dediquem o excesso de capital à inovação e incremento vertical do desenvolvimento, deixando de investir na produção agrícola obtida das nações nas quais a renda da terra tende a zero.⁶³² Aliado a isso, Furtado defende que a superação do subdesenvolvimento no Brasil não pode se dar por meio dos mesmos mecanismos dos países desenvolvidos. O autor explica que a questão desenvolvimento das nações industrializadas é diferente das nações subdesenvolvidas, pois enquanto as nações industrializadas alcançam o incremento do desenvolvimento mediante o crescimento do conhecimento técnico, nas nações subdesenvolvidas o obstáculo está na implantação do conhecimento já existente.⁶³³ É o que explica Bielschowsky ao destacar que mesmo a teoria keynesiana não representa de forma fiel a disputa entre liberais e desenvolvimentistas na América Latina. Isso porque, como expõe o autor, a teoria de Keynes tem como problema a “a intervenção do Estado para uso adequado de poupança ociosa”

2020. BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. 5 ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004, p. 22 a 24.

⁶²⁹ BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. 5 ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004, p. 133.

⁶³⁰ . FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2009, p. 147.

⁶³¹ FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2009. FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 34 ed. São Paulo: Companhia das letras, 2007.

⁶³² FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. 2 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974, p. 22-28.

⁶³³ FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2009, p. 85.

enquanto as perspectivas desenvolvimentistas da América Latina enfocam na intervenção do Estado “como meios de industrializar e maximizar a renda a partir de poupanças escassas”⁶³⁴.

É importante se destacar que Furtado analisa os fatores econômicos relativos ao problema do desenvolvimento econômico e social. Esclarece que o problema não é um problema apenas econômico, mas social, que pode ser compreendido a partir da abordagem sob diversas dimensões⁶³⁵.

Além da teoria de Furtado, o quadro teórico da CEPAL é de necessária compreensão. Em especial, como pontua Bielschowsky, por demonstrar capacidade analítica do cenário econômico dos países subdesenvolvidos da América Latina, determinando necessária atenção às particularidades do processo econômico ocorrido nesses países.

Como já brevemente tratado no primeiro capítulo, um dos pontos cruciais da teoria da Prebisch e que se tornou uma das premissas da CEPAL é a concepção de “centro-periferia”. Esse ponto contradiz a ideia das vantagens comparativas de Ricardo sob o argumento de que a distribuição de progresso tecnológico foi desigual⁶³⁶, o que afastou a periferia do processo de industrialização do centro industrializado. Enquanto, com base na teoria das vantagens comparativas, defendia-se que o crescimento econômico dos países desenvolvidos levaria ao crescimento dos países subdesenvolvidos, que forneciam matéria-prima e que se baseavam em uma economia de exportação, havendo justa distribuição do trabalho e do produto social; os teóricos da CEPAL demonstram e argumentam que os ganhos maiores permanecem com os países desenvolvidos, que retêm a tecnologia e a mão-de-obra especializada para a produção manufatureira que necessariamente é adquirida pelos países subdesenvolvidos, de modo que os recursos retornam a tais países, mantendo-se, portanto, a relação centro-periférica.⁶³⁷

Outro ponto característico da teoria do desenvolvimento econômico elaborada nos estudos da CEPAL é a espontaneidade da industrialização ocorrida a partir da década de 1930, como consequência de alguns movimentos provocados pela Primeira Guerra Mundial e pela crise de 1929. Fator esse que leva à necessidade de análise dos problemas da industrialização

⁶³⁴ BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. 5 ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004, p. 12.

⁶³⁵ FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. 2 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974, p. 22.

⁶³⁶ PREBISCH, Raul. O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas. *Revista Brasileira de Economia*. V. 3, n. 3 (1949). Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/view/2443>> acesso em 06 set 2020.

⁶³⁷ BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. 5 ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004, p. 16 e 17. PREBISCH, Raul. O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas. *Revista Brasileira de Economia*. V. 3, n. 3 (1949). Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/view/2443>> acesso em 06 set 2020. BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento: a leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 50 a 53.

nas periferias. Isso porque, enquanto o processo de industrialização das nações desenvolvidas ocorreu de forma agregada, com o aumento da demanda (consumo) e do progresso tecnológico; nas nações subdesenvolvidas esse processo não mantinha essa combinação harmônica de fatores⁶³⁸. O mercado exportador, que foi a base dos países periféricos, encontrou na crise de 1929 obstáculos à sua manutenção. Como esse mercado é que fornecia recursos à importação de produtos manufaturados, ao entrar em crise, demandou produtos do mercado interno, gerando, portanto, um crescimento “para dentro”⁶³⁹. Contudo, esse crescimento exigiu o conhecimento tecnológico e o atendimento às demandas consumeristas de maneira satisfatória. O que gerou alguns problemas, em virtude da falta de preparo para o pretendido desenvolvimento industrial. São eles: “o desemprego”, “a inflação”, o “desequilíbrio externo” e a “deterioração nos termos de intercâmbio”, donde deriva as teorias de crescimento estruturado, exigindo a atuação estatal.

É preciso se destacar que a proposta cepalina, e claramente a de Furtado, é a de que a combinação da industrialização com as mudanças sociais é que leva ao necessário desenvolvimento, razão pela qual o Estado se torna protagonista⁶⁴⁰. A transformação estrutural da economia do país demanda condições de desenvolvimento industrial, para conferir maior independência do mercado exportador de matéria-prima e importador de produtos industrializados (substituição das importações). Isso implica, portanto, condições de desenvolvimento da indústria nacional e, como se defendeu na CEPAL, em uma reforma agrária. Com isso, a CEPAL passa a colocar na agenda daquela época a necessidades de planejamentos para o desenvolvimento econômico.⁶⁴¹ O foco da CEPAL é a utilização do instrumental econômico, com base na compreensão da realidade da América Latina⁶⁴², com suas particularidades e características históricas e estruturais da sociedade. Por essa razão é que as teorias são denominadas de histórico-estruturais do desenvolvimento.

Do ponto de vista das iniciativas da CEPAL, as perspectivas desenvolvimentistas, como já sinalizado, alinham-se com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da ONU,

⁶³⁸ FURTADO, Celso. Estado e Empresas transnacionais na industrialização periférica. **Revista de Economia Política**, v.1, n.1, jan./mar. 1981. Disponível em: <<http://www.centrocelsofurtado.org.br/buscaresults.php?searchterm=%22Estado%20e%20Empresas%20transnacionais%20na%20industrializa%C3%A7%C3%A3o%20perif%C3%A9rica%22>> Acesso em 30 set 2020.

⁶³⁹ BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. 5 ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004, p. 19.

⁶⁴⁰ BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento: a leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 53.

⁶⁴¹ BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. 5 ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004, p. 19 a 24.

⁶⁴² BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento: a leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 48.

agregando-se, dessa forma, a necessária intervenção do Estado, principalmente por meio de políticas públicas, com a promoção dos objetivos do desenvolvimento sustentável.

3.4 AS ORIGENS DO MARCO LEGAL DO DESENVOLVIMENTO NO BRASIL

No tópico anterior ficou evidenciado que o desenvolvimentismo representou relevante corrente teórica e influência política no Brasil, predominando, durante o período de 1930 a 1980 a proposta de alcance do desenvolvimento econômico e social, por meio do crescimento industrial estruturado, em nação forte e mediante a intervenção do Estado, especialmente para a elaboração do planejamento econômico. Essa perspectiva teve reflexos nos marcos legais de desenvolvimento no Brasil, desde a Constituição de 1934 até a Constituição de 1988, e, principalmente, nos planos de desenvolvimento publicados no período.

Como se viu, a partir da década de 1930, o Brasil experimentou relevante processo de industrialização e de crescimento econômico, marcadamente com a intervenção estatal. Primeiramente, com a era Vargas, em seguida, com o plano desenvolvimentista de Juscelino Kubitschek (50 anos em 5)⁶⁴³ e posteriormente com os planos de desenvolvimentos I e II elaborados durante o regime militar.

Ainda que todos esses planos desenvolvimentistas tenham se realizado com características distintas, o objeto era comum: o desenvolvimento da economia nacional. Com base nas premissas desenvolvimentistas anteriormente abordadas, é possível se afirmar não apenas que, no Brasil, o quadro teórico do desenvolvimentismo desenvolveu-se com relevante força, notadamente pelas obras de Celso Furtado, mas também que o desenvolvimentismo encontrou forte espaço político.

Nesse sentido, pode-se afirmar que o Estado brasileiro, pelo menos desde a década de 1930, é um Estado desenvolvimentista. Isso significa que a política econômica brasileira de desenvolvimento, notadamente a partir da década de 1930, é uma política desenvolvimentista. Como consequência, é uma política voltada aos deveres estatais de guiar o desenvolvimento brasileiro, mediante forte investimento nas estruturas necessárias à inclusão da economia brasileira na economia global, seja por intermédio de planos de desenvolvimento, seja pela reserva nas mãos do Estado da execução de atividades econômicas de interesse nacional.

⁶⁴³ SALOMÃO, Ivan Colangelo. As origens do desenvolvimentismo brasileiro e suas controvérsias: notas sobre o debate historiográfico. *Nova Economia*. v. 27, n. 3, p. 421-442, 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0103-6351/3220>. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/neco/v27n3/0103-6351-neco-27-03-421.pdf>>. Acesso em: 22 ago. 2020.

A maneira como o desenvolvimentismo reverberou (e reverbera) nos marcos legais que estabelecem instrumentos jurídicos para a promoção do desenvolvimento é de necessário estudo para o objetivo desta tese. E, para tanto, após a abordagem do histórico da formação econômica brasileira e do quadro teórico desenvolvimentista emergente no século XX, faz-se necessário compreender, antes de se analisar as disposições sobre desenvolvimento na Constituição de 1988, o histórico normativo do período anterior.

Como método, diante da dificuldade de análise de toda a legislação do período, optou-se pela localização das disposições sobre desenvolvimento em dois tipos de documentos normativos: nos planos de desenvolvimento publicados no período e nas Constituições brasileiras, todos a partir da década de 1930.

Quanto à Constituição de 1988, neste tópico serão abordados alguns elementos de interesse presentes na Assembleia Nacional Constituinte de 1987. Abordagem essa que se justifica por duas razões: a primeira porque foi a primeira Constituição na qual houve significativa participação popular e diversidade de posicionamentos; a segunda porque esta Constituição é o objeto de estudo desta tese, de modo que a compreensão de alguns elementos de deliberação colabora para a compreensão da ideia de desenvolvimento presente no texto final.

Também é válido se afirmar que a quantidade de emendas e de discussões inviabiliza a análise completa, nesta tese, dos elementos deliberativos. Por essa razão, considerando-se que, no próximo tópico, o texto final da Constituição será abordado para identificação dos conceitos de desenvolvimento que encontram amparo constitucional. No que se refere a análise deliberativa, esta tese se restringe apenas ao quadro histórico de três artigos: o art. 3º, inciso II, porque informador do desenvolvimento enquanto objetivo da República; o art. 170, porque estabelece os princípios da Ordem Econômica e o art. 225, que baseia a perspectiva socioambiental da Constituição.

Para esse fim, foi utilizada, principalmente, a reprodução dos textos e dos contextos constantes no livro *A Gênese do Texto da Constituição de 1988*, disponível no sítio eletrônico do Senado Federal⁶⁴⁴. Alguns dos artigos mereceram, ainda, análise de fatores de deliberação, conforme o histórico de alterações apresentado no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados⁶⁴⁵.

⁶⁴⁴ Texto integral disponível em: <<http://www.senado.leg.br/publicacoes/GeneseConstituicao/pdf/genese-cf-1988-1.pdf>> Acesso: em 11 out 2020.

⁶⁴⁵ Todos os quadros, por artigo, estão disponíveis na página da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/30739>>. Acesso em: 11 out. 2020.

3.4.1 O desenvolvimento desde a Constituição de 1934 até a Constituição de 1967

A Constituição de 1934⁶⁴⁶ foi a primeira que fez constar compromisso de transformação da realidade social brasileira, nos parâmetros desenvolvimentistas, ainda que tenha sido uma Constituição quase natimorta⁶⁴⁷. Afinal, uma das realidades a ser transformada era a situação de atraso – o subdesenvolvimento brasileiro. Segundo Bercovici⁶⁴⁸, essa Constituição poderia ser classificada como uma Constituição Econômica, compreendida como a Constituição que pretende a transformação da Ordem Econômica existente. Desse modo, é Constituição intervencionista, com o objetivo de modificar a economia⁶⁴⁹. Segundo o autor, uma constituição pode ser considerada econômica se é possível verificar a “presença do econômico no texto constitucional, integrado na ideologia constitucional.”⁶⁵⁰ Destaque-se que foi a primeira Constituição brasileira que apresentou Título referente à ordem econômica e social e “pode ser considerada como o momento constitucional que marcou a introdução do constitucionalismo social no Brasil.”⁶⁵¹ Isso pode ser demonstrado a partir da análise de seus artigos.

Nesse sentido, em seu artigo 5º, a Constituição já dava sinais do desenvolvimentismo e atribuía competência privativa à União para o desenvolvimento de alguns setores econômicos e sociais, dentre os quais se destacam:

- Art 5º - Compete privativamente à União:
- VII - manter o serviço de correios;
 - VIII - explorar ou dar em concessão os serviços de telégrafos, radiocomunicação e navegação aérea, inclusive as instalações de pouso, bem como as vias-férreas que liguem diretamente portos marítimos a fronteiras nacionais, ou transponham os limites de um Estado;
 - IX - estabelecer o plano nacional de viação férrea e o de estradas de rodagem, e regulamentar o tráfego rodoviário interestadual;
 - X - criar e manter alfândegas e entrepostos;
 - XI - prover aos serviços da polícia marítima e portuária, sem prejuízo dos serviços policiais dos Estados;
 - XII - fixar o sistema monetário, cunhar e emitir moeda, instituir banco de emissão;
 - XIII - fiscalizar as operações de bancos, seguros e caixas econômicas particulares;
 - XIV - traçar as diretrizes da educação nacional;
 - XV - organizar defesa permanente contra os efeitos da seca nos Estados do Norte;

⁶⁴⁶ BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil** (de 16 de julho de 1934). Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm > Acesso em 03 mar. 2021.

⁶⁴⁷ BARCELLOS, Ana Paula. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 83.

⁶⁴⁸ BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento: a leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 17.

⁶⁴⁹ BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento: a leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 34.

⁶⁵⁰ BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento: a leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 13.

⁶⁵¹ SARLET, Ingo W. MARINONI, Luiz G. MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 8 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 247.

XVI - organizar a administração dos Territórios e do Distrito Federal, e os serviços neles reservados à União;
(...)

Já, neste artigo, é possível identificar algumas das premissas do desenvolvimentismo. Observa-se que, entre os incisos VII a XVI do artigo 5º da Constituição, há alguns deveres atribuídos à União para incremento da infraestrutura nacional (como os serviços de comunicação e correios), regulação do sistema monetário e da criação do plano nacional de viação férrea. Percebe-se ainda que, a partir desses deveres, há caráter nacionalista, não apenas pela indicação de planos nacionais (“educação nacional”, “plano nacional de viação férrea e o de estradas de rodagem, e regulamentar o tráfego rodoviário interestadual”), mas pela criação de estruturas nacionais para promoção da atividade econômica (“manter o serviço de correios”, “serviços de telégrafos, radiocomunicação e navegação aérea”)⁶⁵².

Também havia a valorização de algumas atividades econômicas reservadas ao Estado. Sobre estas, há previsões contidas nas alíneas “e”, “i” e “j” do inciso XIX do mesmo artigo 5º:

XIX - legislar sobre:
e) regime de portos e navegação de cabotagem, assegurada a exclusividade desta, quanto a mercadorias, aos navios nacionais;
i) comércio exterior e interestadual, instituições de crédito; câmbio e transferência de valores para fora do País; normas gerais sobre o trabalho, a produção e o consumo, podendo estabelecer limitações exigidas pelo bem público;
j) bens do domínio federal, riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia hidrelétrica, florestas, caça e pesca e a sua exploração⁶⁵³

Em mesmo sentido, verifica-se incentivo estatal ao incremento de infraestrutura necessária ao desenvolvimento econômico, direcionado à vedação da tributação sobre “circulação de bens ou pessoas e dos veículos que os transportarem” nos termos do inciso IX do artigo 17 da Constituição de 1934. No inciso X do mesmo artigo, há expressa proibição da tributação sobre as “concessões de serviços públicos”, incluindo, nesta regra, não apenas os serviços prestados, mas todo o “aparelhamento instalado e utilizado para o objeto da concessão”⁶⁵⁴:

⁶⁵² BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil** (de 16 de julho de 1934). Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm > Acesso em 03 mar. 2021.

⁶⁵³ BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil** (de 16 de julho de 1934). Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm > Acesso em 03 mar. 2021.

⁶⁵⁴ BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil** (de 16 de julho de 1934). Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm > Acesso em 03 mar. 2021.

IX - cobrar, sob qualquer denominação, impostos interestaduais, intermunicipais de viação ou de transporte, ou quaisquer tributos que, no território nacional, gravem ou perturbem a livre circulação de bens ou pessoas e dos veículos que os transportarem;
 X - tributar bens, rendas e serviços uns dos outros, estendendo-se a mesma proibição às concessões de serviços públicos, quanto aos próprios serviços concedidos e ao respectivo aparelhamento instalado e utilizado exclusivamente para o objeto da concessão.

Parágrafo único - A proibição constante do nº X não impede a cobrança de taxas remuneratórias devidas pelos concessionários de serviços públicos.

Ainda que de forma bastante tímida, há a menção ao dever de solucionar problemas sociais, a exemplo das previsões contidas nos incisos XIV e XV do artigo 5º, nos quais se determina a competência para a criação de planos de diretrizes da educação e da superação da seca. Nesse sentido, observa-se também Capítulo destinado à “Ordem Econômica e Social”, no qual os limites da liberdade econômica se estabelecem nos “princípios de justiça”; nas “necessidades da vida nacional, de modo que possibilite a todos existência digna”, atribuindo aos Poderes Públicos o dever de verificação do “padrão de vida nas várias regiões do país”⁶⁵⁵:

Art. 115 - A ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da Justiça e as necessidades da vida nacional, de modo que possibilite a todos existência digna. Dentro desses limites, é garantida a liberdade econômica.

Parágrafo único - Os Poderes Públicos verificarão, periodicamente, o padrão de vida nas várias regiões da (sic) País.

O desenvolvimentismo, como anteriormente conceituado, estabelece a necessária relação entre o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento social. Dessa forma, foi com a Constituição de 1934 que se observou a inauguração, em textos constitucionais, da proteção de direitos sociais (naquela época representado majoritariamente pelos direitos trabalhistas) aliada aos aspectos econômicos. Estabeleceu-se o marco legal que reconhece o aspecto social na ordem econômica. Nesse sentido, assiste razão Bercovici ao afirmar que há relevante representação de ideologia econômica na Constituição de 1934.⁶⁵⁶

Destaca-se também a motivação para a proteção dos direitos trabalhistas na Constituição de 1934, momento em que foi necessário o fortalecimento da nação mediante a intervenção do Estado, que pretendia a organização da atividade econômica e a ocupação

⁶⁵⁵ BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil** (de 16 de julho de 1934). Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm > Acesso em 03 mar. 2021.

⁶⁵⁶ BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**: a leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 18.

urbana.⁶⁵⁷ Observa-se, inclusive, que todo o Título IV (Ordem Econômica e Social) apresenta previsões que levam à identificação de elementos do desenvolvimentismo.

Veja-se o artigo 116, que estabelece monopólio econômico da União (característica nacionalista do desenvolvimentismo). Da mesma forma, o artigo 117 ao tratar dos fomentos a serem direcionados à atividade econômica e à “nacionalização” de empresas:

Art 116 - Por motivo de interesse público e autorizada em lei especial, a União poderá monopolizar determinada indústria ou atividade econômica, asseguradas as indenizações, devidas, conforme o art. 112, nº 17, e ressalvados os serviços municipalizados ou de competência dos Poderes locais.

Art 117 - A lei promoverá o fomento da economia popular, o desenvolvimento do crédito e a nacionalização progressiva dos bancos de depósito. Igualmente providenciará sobre a nacionalização das empresas de seguros em todas as suas modalidades, devendo constituir-se em sociedades brasileiras as estrangeiras que atualmente operam no País.⁶⁵⁸

Os artigos 118 e 119 tratam da exploração industrial das minas, águas e da energia hidráulica, atribuindo à União a concessão da exploração e o controle da atividade, com a progressiva nacionalização.

Art 118 - As minas e demais riquezas do subsolo, bem como as quedas d'água, constituem propriedade distinta da do solo para o efeito de exploração ou aproveitamento industrial.

Art 119 - O aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, bem como das águas e da energia hidráulica, ainda que de propriedade privada, depende de autorização ou concessão federal, na forma da lei.

§ 1º - As autorizações ou concessões serão conferidas exclusivamente a brasileiros ou a empresas organizadas no Brasil, ressalvada ao proprietário preferência na exploração ou co-participação (sic) nos lucros.

§ 2º - O aproveitamento de energia hidráulica, de potência reduzida e para uso exclusivo do proprietário, independe de autorização ou concessão.

§ 3º - Satisfeitas as condições estabelecidas em lei, entre as quais a de possuírem os necessários serviços técnicos e administrativos, os Estados passarão a exercer, dentro dos respectivos territórios, a atribuição constante deste artigo.

§ 4º - A lei regulará a nacionalização progressiva das minas, jazidas minerais e quedas d'água ou outras fontes de energia hidráulica, julgadas básicas ou essenciais à defesa econômica ou militar do País.

§ 5º - A União, nos casos prescritos em lei e tendo em vista o interesse da coletividade, auxiliará os Estados no estudo e aparelhamento das estâncias mineromédicinas (sic) ou termomédicinas (sic).

§ 6º - Não depende de concessão ou autorização o aproveitamento das quedas d'água já utilizadas industrialmente na data desta Constituição, e, sob esta mesma ressalva, a exploração das minas em lavra, ainda que transitoriamente suspensa.⁶⁵⁹

⁶⁵⁷ BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**: a leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 21 a 23.

⁶⁵⁸ BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil** (de 16 de julho de 1934). Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm > Acesso em 03 mar. 2021.

⁶⁵⁹ BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil** (de 16 de julho de 1934). Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm > Acesso em 03 mar. 2021.

Destaca-se, como aponta Barcellos, a importante inovação dessa Constituição quanto à regulação do trabalho⁶⁶⁰, da relação entre empregadores e empregados, determinando a aliança entre a proteção social do trabalhador e os interesses econômicos, momento em que foi instituída a Justiça do Trabalho, conforme previsto no artigo 122. Também é nessa Constituição que vários dos direitos dos trabalhadores serão resguardados, à exemplo das previsões constante nos artigos 121 a 123⁶⁶¹.

É preciso salientar que, no Capítulo II do Título V (Da Família, da Educação e da Cultura), consta o dever conjunto da União, dos Estados e dos Municípios em “favorecer e animar o desenvolvimento das ciências, das artes, das letras e da cultura em geral, proteger os objetos de interesse histórico e o patrimônio artístico do País, bem como prestar assistência ao trabalhador intelectual.”⁶⁶²

Previsão semelhante já existia na Constituição de 1891⁶⁶³, que previa a incumbência ao Congresso de “animar no País [sic] o desenvolvimento das letras, artes e ciências, bem como a imigração, a agricultura, a indústria e comércio, sem privilégios que tolham a ação dos Governos locais.”⁶⁶⁴ Entretanto, foi na Constituição de 1934 que as diretrizes de desenvolvimento da educação se estabeleceram com maior detalhamento e com a consagração de deveres mais objetivos, especialmente voltados ao plano nacional de educação.

Essa Constituição, contudo, teve vigência breve, sendo outorgada, em 1937, a Constituição do Estado Novo com viés marcadamente totalitário, de forma semelhante aos regimes emergentes na Europa, ainda que não da mesma maneira.⁶⁶⁵

Contudo, do ponto de vista do desenvolvimentismo, alguns elementos continuam presentes. No texto constitucional foi estabelecido, por exemplo, o “Conselho da Economia

⁶⁶⁰ BARCELLOS, Ana Paula. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 84.

⁶⁶¹ BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil** (de 16 de julho de 1934). Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm> Acesso em 03 mar. 2021.

⁶⁶² “Art 148 - Cabe à União, aos Estados e aos Municípios favorecer e animar o desenvolvimento das ciências, das artes, das letras e da cultura em geral, proteger os objetos de interesse histórico e o patrimônio artístico do País, bem como prestar assistência ao trabalhador intelectual.” BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil** (de 16 de julho de 1934). Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm> Acesso em 03 mar. 2021.

⁶⁶³ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm> Acesso em: 03 mar. 2021.

⁶⁶⁴ Art 35 - Incumbe, outrossim, ao Congresso, mas não privativamente: 1º) velar na guarda da Constituição e das leis e providenciar sobre as necessidades de caráter federal; 2º) animar no País o desenvolvimento das letras, artes e ciências, bem como a imigração, a agricultura, a indústria e comércio, sem privilégios que tolham a ação dos Governos locais; 3º) criar instituições de ensino superior e secundário nos Estados; 4º) prover a instrução secundária no Distrito Federal.

⁶⁶⁵ BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**: a leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 25. SARLET, Ingo W. MARINONI, Luiz G. MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 8 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, pp. 249 e 250.

Nacional”, a partir do artigo 57. Este prevê que caberia ao Conselho, dentre outros, objetivos fazer a regulamentação da produção nacional, do trabalho e da distribuição de renda:

Art. 61 - São atribuições do Conselho da Economia Nacional: (Redação dada pela Lei Constitucional nº 9, de 1945)

a) estabelecer normas relativas à assistência prestada pelas associações, sindicatos ou institutos; (Redação dada pela Lei Constitucional nº 9, de 1945)

b) editar normas reguladoras dos contratos coletivos de trabalho entre os sindicatos da mesma categoria da produção ou entre associações representativas de duas ou mais categorias; (Redação dada pela Lei Constitucional nº 9, de 1945)

c) emitir parecer sobre todos os projetos, de iniciativa do Governo ou de qualquer das Câmaras, que interessem diretamente à produção nacional; (Redação dada pela Lei Constitucional nº 9, de 1945)

d) organizar, por iniciativa própria ou proposta do Governo, inquéritos sobre as condições do trabalho, da agricultura, da indústria, do comércio, dos transportes e do crédito com o fim de incrementar, coordenar e aperfeiçoar a produção nacional; (Redação dada pela Lei Constitucional nº 9, de 1945)

e) preparar as bases para a fundação de institutos de pesquisas que, atendendo à diversidade das condições econômicas, geográficas e sociais do País, tenham por objeto: (Redação dada pela Lei Constitucional nº 9, de 1945)

I - racionalizar a organização e administração da agricultura e da indústria; (Incluído pela Lei Constitucional nº 9, de 1945)

II - estudar os problemas do crédito, da distribuição e da renda, e os relativos à organização do trabalho; (Incluído pela Lei Constitucional nº 9, de 1945)

f) emitir parecer sobre todas as questões relativas à organização e ao reconhecimento de sindicatos ou associações profissionais.⁶⁶⁶

Contudo, ainda que o governo do período tenha forte caráter desenvolvimentista, houve certo retrocesso na Constituição que suprimiu da Ordem Econômica a Ordem Social. A partir do artigo 135 da Constituição há expressa previsão dos limites da intervenção estatal, que “só se legitima para suprir as deficiências da iniciativa individual e coordenar os fatores da produção, de maneira a evitar ou resolver os seus conflitos e introduzir no jogo das competições individuais o pensamento dos interesses da Nação, representados pelo Estado.”⁶⁶⁷ Do ponto de vista da classificação apresentada por Bielschowsky, a Constituição refletiu o desenvolvimentismo do “setor privado”, uma vez que atribuía, primariamente, à iniciativa privada o dever de promover o desenvolvimento nacional, ainda que tenha estipulado deveres ao Estado, a exemplo da manutenção dos deveres de contribuição fomento do desenvolvimento das instituições artísticas, científicas e de ensino, conforme art. 128⁶⁶⁸.

⁶⁶⁶ BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm> Acesso em: 03 mar. 2021.

⁶⁶⁷ Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm> Acesso em 25 out 2020.

⁶⁶⁸ “Art 128 - A arte, a ciência e o ensino são livres à iniciativa individual e a de associações ou pessoas coletivas públicas e particulares. É dever do Estado contribuir, direta e indiretamente, para o estímulo e desenvolvimento de umas e de outro, favorecendo ou fundando instituições artísticas, científicas e de ensino.”

Muito embora as Constituições de 1934 e 1937 já apresentassem relevante previsão determinante da transformação da realidade social brasileira, foi na vigência da Constituição de 1946⁶⁶⁹ que os projetos desenvolvimentistas se estabeleceram com bastante força. Nessa Constituição a Ordem Econômica retoma a expressa relação com a Ordem Social.

Em seu artigo 5º, do qual se extrai a competência da União, encontram-se muitos dos dispositivos constantes no artigo 5º da Constituição de 1934, atribuindo-se à União o dever de garantia da segurança nacional e, também, de intervenção na economia, de modo a regular o crédito e a política monetária. Há, ainda expressa previsão de competência da União para instituição de bancos de emissão da moeda. Além dessa competência, nesse mesmo artigo 5º, há a previsão de que compete à União o desenvolvimento de atividades consideradas essenciais à economia, como os serviços de telecomunicação, navegação aérea, vias férreas etc. Percebe-se, portanto, o forte caráter desenvolvimentista:

Art 5º - Compete à União:

(...)

VII - superintender, em todo o território nacional, os serviços de polícia marítima, aérea e de fronteiras;

VIII - cunhar e emitir moeda e instituir bancos de emissão;

IX - fiscalizar as operações de estabelecimentos de crédito, de capitalização e de seguro;

X - estabelecer o plano nacional de viação;

XI - manter o serviço postal e o Correio Aéreo Nacional;

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização ou concessão, os serviços de telégrafos, de radiocomunicação, de radiodifusão, de telefones interestaduais e internacionais, de navegação aérea e de vias férreas que liguem portos marítimos a fronteiras nacionais ou transponham os limites de um Estado;

XIII - organizar defesa permanente contra os efeitos da seca, das endemias rurais e das inundações⁶⁷⁰;

Mantém-se, da mesma forma, as disposições sobre o direito do trabalho (conforme artigo 157), com o incremento do fato de que a Justiça do Trabalho⁶⁷¹ passa a ser regulada no capítulo destinado ao Poder Judiciário.

A Ordem Econômica e Social também merece relevo, havendo expressa previsão de que a “ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da justiça social, conciliando a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano” (conforme artigo

⁶⁶⁹ BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao46.htm> Acesso em: 03 mar. 2021.

⁶⁷⁰ BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao46.htm> Acesso em: 03 mar. 2021.

⁶⁷¹ SARLET, Ingo W. MARINONI, Luiz G. MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 8 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 251.

145⁶⁷²) com vistas a possibilitar existência digna a todos. Nesse Título, mantém-se a previsão de desenvolvimento, pelo Estado, de atividade econômica de interesse público (artigo 146) e o condicionamento da propriedade ao bem-estar social. Portanto, há relevante mudança da previsão contida na Constituição precedente, que atribuía ao Estado o dever de intervir, caso a iniciativa privada não fosse exitosa no desenvolvimento econômica. Na Constituição de 1946 a possibilidade intervencionista torna-se mais patente⁶⁷³:

Art 146 - A União poderá, mediante lei especial, intervir no domínio econômico e monopolizar determinada indústria ou atividade. A intervenção terá por base o interesse público e por limite os direitos fundamentais assegurados nesta Constituição.

A partir desse texto, a Ordem Econômica, expressamente, condiciona-se ao interesse público e aos direitos fundamentais. Interessante se observar que é dessa Constituição a previsão de criação de planos destinados à reforma agrária (§5º do artigo 147), que viria a se caracterizar como um dos elementos de governos desenvolvimentistas da América Latina. A propriedade privada fica condicionada ao bem-estar social e justa distribuição:

Art 147 - O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos.⁶⁷⁴

Observa-se, ainda, que a palavra “desenvolvimento” só aparece quando atrelada ao desenvolvimento do ensino, que nos termos do art. 166 “deve inspirar-se nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana.”

Inclusive, foi durante a vigência dessa Constituição que boa parte dos planos de desenvolvimento foram criados. São eles: o Plano Salte, datado de 1949 e aprovado pela Lei 1.102 de 18 de maio de 1950; o Plano de Metas elaborado, em 1957, pelo governo de Juscelino Kubitschek; seguido do Plano Trienal em 1962.

⁶⁷² Art 145 - A ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da justiça social, conciliando a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano.

Parágrafo único - A todos é assegurado trabalho que possibilite existência digna. O trabalho é obrigação social.

⁶⁷³ SARLET, Ingo W. MARINONI, Luiz G. MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 8 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 252.

⁶⁷⁴ BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao46.htm> Acesso em: 03 mar. 2021.

O primeiro, Plano Salte⁶⁷⁵, teve como objetivo o desenvolvimento das áreas de saúde, alimentação, transporte e energia, por essa razão veio a ser chamado de Plano Salte.⁶⁷⁶ É bastante presente no plano a atenção às questões sociais. Na própria mensagem que o então Presidente Dutra envia ao Congresso Nacional, justificando a aprovação do plano, é evidenciado que não basta mais a ação do Estado para “manter a ordem pública, preservar a segurança nacional e garantir a vida e a propriedade do cidadão”. Logo, caberia ao Estado o compromisso de estímulo à “iniciativa privada, a fim de proporcionar ao povo um nível cada vez mais alto de bem-estar e prosperidade”.⁶⁷⁷ Ressalta-se que em toda a mensagem, há a menção de que o Estado deve ser participante ativo na melhora das condições de vida da população. A esse respeito, o Presidente Dutra frisa que não é de se esperar que as crises econômicas se resolvam de forma espontânea. Há, nesse discurso, clara adesão à ideologia desenvolvimentista. O Estado passa a ser responsável pela “valorização do homem”⁶⁷⁸, por meio de medidas que direcionem cada uma das áreas de atenção do Plano. Ao abordar a questão da saúde, a mensagem evidencia que a saúde do trabalhador é fundamental para o progresso, unindo medidas sociais com a Ordem Econômica.

No âmbito da alimentação a grande preocupação foi a distribuição da produção em todo território nacional, tornando-a acessível não apenas em termos territoriais, mas também financeiramente. Para esse fim, seria preciso que os problemas de armazenamento e de transporte fossem endereçados, assim como a assistência ao trabalhador que produz, transporta e comercializa o alimento. O endereçamento precisaria ser integrado e nacional para solucionar as questões da alimentação.

O terceiro setor de atenção do Plano foi o de transportes. Em um país de dimensões continentais, o transporte foi (e ainda é) claro empecilho ao desenvolvimento econômico. No Plano, tal setor englobou programas ferroviários, rodoviários, fluviais e marítimos.

Por fim, além da atenção dada aos oleodutos, o setor de energia como um todo foi objeto de atenção no Plano. A proposta foi a de que a pesquisa, a utilização e a exploração das fontes de energia fossem aprimoradas no Brasil. É preciso salientar que, nessa época, o foco recaiu na pesquisa da produção de energia hidráulica, tendo em vista o predomínio da utilização

⁶⁷⁵ A íntegra do Plano está disponível em: BRASIL. Presidência da República. **Plano Salte**. 1950. Disponível em: <<file:///C:/Users/natal/Downloads/1950.%20O%20Plano%20Salte..pdf>: Acesso em: 11 out 2020

⁶⁷⁶ CALLICIO, Vera. Plano Salte. Disponível em: < <http://www.fgv.br/epdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/plano-salte>> Acesso em 11 out 2020.

⁶⁷⁷ BRASIL. Presidência da República. **Plano Salte**. 1950. Disponível em: <<file:///C:/Users/natal/Downloads/1950.%20O%20Plano%20Salte..pdf>: Acesso em: 11 out 2020., p. 3.

⁶⁷⁸ BRASIL. Presidência da República. **Plano Salte**. 1950. Disponível em: <<file:///C:/Users/natal/Downloads/1950.%20O%20Plano%20Salte..pdf>: Acesso em: 11 out 2020., p. 5.

de carvão. Importante se mencionar que não se observou qualquer menção à preservação do meio ambiente, no Plano.

Também é necessário se pontuar, aqui, que, para todos os setores selecionados como fundamentais ao Plano, haveria investimento do governo federal. Trata-se de um plano que reuniu todos os elementos fundamentais do desenvolvimentismo: o nacionalismo e a intervenção do Estado para o desenvolvimento, mediante planejamento, com vistas ao desenvolvimento econômico e social, por meio do incremento tecnológico da produção agrícola e aumento da industrialização para fomento do mercado interno.

O seguinte é o Plano de Metas, elaborado pelo governo de Juscelino Kubitschek, datado de 1957, que teve como objetivo oportunizar o desenvolvimento de quatro setores da indústria brasileira: o setor de transporte, de energia, indústria de base e alimentação.⁶⁷⁹

No âmbito energético, previu investimentos não apenas em energia elétrica, mas nuclear, e o aumento da produção de carvão e de petróleo. No âmbito dos transportes, os objetivos voltaram-se a implantar a pavimentação e o melhoramento das rodovias, aprimoramento dos portos, a construção de rodovias, a renovação da frota aérea e a melhoria dos aeroportos. Para o setor de alimentação, o Plano teve como objetivo promover o incremento tecnológico da produção agropecuária. Quanto à indústria de base, o foco esteve nos seguintes setores: aço, alumínio, metais não ferrosos, cimento, álcalis, celulose, borracha, minério de ferro, indústria automobilística, material elétrico e mecânica pesada⁶⁸⁰. Também a indústria automobilística foi um dos focos do governo, que vinha “incentivando a entrada de capital estrangeiro no Brasil, para setores básicos como o da indústria automobilística.”⁶⁸¹ Destaca-se que o plano foi elaborado com vistas à forte interação entre o público e privado, com claro objetivo de superação do subdesenvolvimento econômico.

⁶⁷⁹ ORENSTEIN, Luiz. SOCHAVZEWSKI, Antonio Claudio. Democracia com desenvolvimento, 1956-1961. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). **A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil**. 2 ed. São Paulo: Gen, 2020, p. 162. SILVA, Suely Braga. **50 anos em 5: o Plano de Metas**. In: O Governo de Juscelino Kubitschek. FGV. Disponível em: <<https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/JK/artigos/Economia/PlanodeMetas>> Acesso em 19 set 2020.

⁶⁸⁰ BRASIL. Presidência da República. **Programa de metas do presidente Juscelino Kubitschek: estado do plano de desenvolvimento econômico em 30 de junho de 1958**. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1958. Disponível em: <http://bibliotecadigital.seplan.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/490/Programa%20de%20Metas%20do%20Presidente%20Puscelino%20Kubitschek%20V1%201950_PDF_OCR.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em: 19 set. 2020.

⁶⁸¹ BRASIL. Presidência da República. **Programa de metas do presidente Juscelino Kubitschek: estado do plano de desenvolvimento econômico em 30 de junho de 1958**. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1958. Disponível em: <http://bibliotecadigital.seplan.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/490/Programa%20de%20Metas%20do%20Presidente%20Puscelino%20Kubitschek%20V1%201950_PDF_OCR.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em: 19 set. 2020., p. 11.

Em seguida ao Plano de Metas, surge o Plano Trienal do Desenvolvimento Econômico e Social, que, como já abordado, objetivou⁶⁸² a melhoria das condições de vida dos brasileiros, mediante atingimento de taxa de crescimento de 7% ao ano; redução da inflação; distribuição dos resultados econômicos, mediante incremento dos salários reais; implementação de políticas do governo para promoção da educação, pesquisa, tecnologia, saúde pública e da cultura; distribuição do desenvolvimento econômico, baseada nos recursos naturais disponíveis, com a finalidade de se reduzir as desigualdades regionais; a superação dos chamados “entraves institucionais”, que impossibilitam o desenvolvimento tecnológico dos fatores de produção, em especial no campo; o refinanciamento da dívida externa e a coordenação pelo governo Federal. da atuação das agências de fomento do desenvolvimento, com vistas à unificação do desenvolvimento em todas as regiões.

Dessa maneira, observa-se que tanto as Constituições do período como os planos elaborados tiveram considerável caráter desenvolvimentista. Entretanto, chama atenção o fato de que é na dimensão econômica que permanece a solução para as questões sociais. Ou seja, os planos, ao endereçarem os problemas de desenvolvimento econômico, supririam muitos dos problemas sociais.

Logo após o golpe militar surge o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG)⁶⁸³, que, como detalhado anteriormente, apresentou como principal objetivo promover o crescimento econômico e a redistribuição de renda⁶⁸⁴.

Com o Programa, pretendeu-se atingir o “crescimento global” mediante a retomada do crescimento econômico do país nos índices almejados pelo Plano Trienal (7%) e, via de consequência, alcançar a elevação do PIB *per capita*. Também teve como meta o estabelecimento de um “programa desinflacionário”, que, para redução da inflação, combateu os *déficits* governamentais, o aumento dos salários reais apenas se observado o alcance do desenvolvimento econômico e o controle de créditos às empresas. No plano, também consta “política de emprego [sic]”, cujo principal propósito era o incremento da economia de modo a absorver a mão-de-obra ociosa, mediante incentivo à construção civil pela capacidade de absorver mão-de-obra não qualificada. Com relação à ampliação de oportunidades no campo

⁶⁸² Todos os objetivos do plano foram extraídos diretamente do original, disponível em: <<https://bibliotecadigital.seplan.planejamento.gov.br/handle/iditem/495>> Acesso em 19 set 2020. p. 7 e 8.

⁶⁸³ Programa de ação econômica do governo. Revista do BNDE. 1964. Disponível em: <<https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/12837>> Acesso em 20 set 2019.

⁶⁸⁴ BASTIAN, Eduardo. F. O PAEG e o Plano Trienal: Uma Análise Comparativa de suas Políticas de Estabilização de Curto Prazo. Estudos Econômicos. V.43 no.1 São Paulo Jan./Mar. 2013. Disponível em: <scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-41612013000100006> Acesso em 20 set 2020. RESENDE, André Lara. Estabilização e reforma, 1964-1967. In: ABREU, Marcelo de Paiva Abreu (Org.). **A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil**. 2 ed. São Paulo: Gen, 2020. p. 198.

há, inclusive, menção ao necessário programa de Reforma Agrária. Também há menção ao incentivo à exportação de produtos industrializados, à expansão industrial e da infraestrutura de serviços públicos. O quarto objetivo se reflete na “política de distribuição de renda”, com vistas a reduzir as desigualdades regionais e as desigualdades setoriais no país, mediante reajustes de salários; aumento da carga tributária, combate à inflação que propicie lucros reais e medidas que permitam desenvolver as áreas subdesenvolvidas do país. Por fim, o último objetivo do plano é controlar a balança de pagamentos.

Após o PAEG, surge o Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico⁶⁸⁵, em março de 1967, teve por objetivo criar políticas voltadas a dois setores: ao setor econômico, especificamente para “consolidação da infra-estrutura [sic] e indústrias básicas”, bem como para fomento da “revolução tecnológicas na agricultura e melhoria do sistema de abastecimento” (que, desde os primeiros planos, vinha como um problema brasileiro, em decorrência da extensão territorial) e ao setor social, focalizando em duas áreas, quais sejam a educação e a habitação.⁶⁸⁶

O Plano apresentava forte caráter desenvolvimentista, determinando o fomento à indústria como principal propósito a ser alcançado, mediante infraestrutura capaz de suportar o crescimento industrial, projeto consistente de substituição das importações, valorização e especialização da mão-de-obra e aumento da exportação. Assim, a fórmula do crescimento permanece atrelada ao aumento da produção e à especialização da mão-de-obra. Ressalta-se, ainda, que todo o Plano é voltado aos mecanismos de incremento da produção e da inserção do Brasil no cenário mundial como país industrializado, por meio de políticas salariais mais agressivas, incentivo à exportação, incentivo à infraestrutura e à pesquisa tecnológica.

O incentivo, por meio da redução da tributação (seja para a exportação, seja para os custos de produção), apresenta-se, no Plano, como forte instrumento do desenvolvimento industrial pretendido. Assim como nos demais planos, nesse, a energia permanece como um problema estrutural a ser endereçado pelo Estado, como pressuposto ao desenvolvimento industrial. Também permanecem em foco outros ramos de atividade: a siderurgia, a indústria

⁶⁸⁵ BRASIL. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. **Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico**. v. 1, tomo V. Rio de Janeiro: Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, 1967. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/562935/000001652_Plano_Decenal_Developolvimento_Economico_Social_T.5_v.1_p.2.pdf?sequence=3&isAllowed=y>. Acesso em: 25 out, 2020.

⁶⁸⁶ BRASIL. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. **Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico**. v. 1, tomo V. Rio de Janeiro: Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, 1967. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/562935/000001652_Plano_Decenal_Developolvimento_Economico_Social_T.5_v.1_p.2.pdf?sequence=3&isAllowed=y>. Acesso em: 25 out, 2020.

química, a borracha, a madeira, o couro e as peles, os calçados, o papel e a celulose, a indústria têxtil e a indústria alimentícia.

O Plano foi estabelecido logo após a Constituição de 1967, que manteve muitas das previsões intervencionistas das Constituições anteriores, bem como o Título dedicado à Ordem Econômica e Social, no qual constava como princípios: a “liberdade de iniciativa”, a “valorização do trabalho como condição da dignidade humana”, a “função social da propriedade”, a “harmonia e solidariedade entre os fatores de produção”, o “desenvolvimento econômico” e a “repressão ao abuso do poder econômico, caracterizado pelo domínio de mercados, a eliminação da concorrência e o aumento arbitrário de lucros”⁶⁸⁷. Nesse período, contudo, houve considerável supressão de direitos e, na prática, os resultados dos planos de desenvolvimento representaram apenas crescimento econômico, com significativa concentração da renda.

O que se percebe é que, desde o Orçamento Plurianual de Investimentos (instituído pela Lei Complementar n. 3 de 07 de dezembro de 1967), passando pelo Programa Estratégico de Desenvolvimento, que fez referência aos anos de 1968 a 1970 e teve como principal meta a aceleração do crescimento⁶⁸⁸ e o Plano de Metas e Bases para Ação do Governo⁶⁸⁹ (1970 a 1973), até o I Plano Nacional de Desenvolvimento, implementado para os anos de 1972 a 1974, por meio da Lei 5.727, de 4 de novembro de 1971, durante o regime militar, cuja premissa básica e clara foi o crescimento econômico.

O I Plano Nacional de Desenvolvimento (1972 a 1974) assumiu duas metas claras para o Brasil: manter-se entre os 10 países do mundo com maior Produto Interno Bruto, desejando-se inclusive que o Brasil passasse a alcançar a oitava posição, e o alcance da renda

⁶⁸⁷ Art 157 - A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios:

I - liberdade de iniciativa;

II - valorização do trabalho como condição da dignidade humana;

III - função social da propriedade;

IV - harmonia e solidariedade entre os fatores de produção;

V - desenvolvimento econômico;

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

⁶⁸⁸ PROGRAMA ESTRATÉGICO DE DESENVOLVIMENTO – PED. FGV. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/programa-estrategico-de-desenvolvimento-ped>> Acesso em 25 de out 2020.

⁶⁸⁹ PROGRAMA DE METAS E BASES PARA A AÇÃO DO GOVERNO. FGV. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/programa-de-metas-e-bases-para-a-acao-do-governo#:~:text=O%20objetivo%20b%C3%A1sico%20do%20Programa,at%C3%A9%20o%20final%20do%20s%C3%A9culo.&text=Finalmente%2C%20o%20Plano%20de%20Metas,refomas%20pol%C3%ADticas%2C%20econ%C3%B4micas%20e%20sociais.>>> Acesso em 25 out 2020.

per capita no patamar de 500 dólares.⁶⁹⁰ De certa maneira, a política desenvolvimentista presente no mencionado Plano compreendeu algumas concepções que podem ser consideradas desenvolvimentistas, já que previu forte atuação do governo e, principalmente, investimento em infraestrutura e em pequenas e médias empresas por meio do BNDE. Também estabeleceu forte incentivo às pesquisas voltadas à energia nuclear e à redução do analfabetismo.

Por sua vez, o II Plano Nacional de Desenvolvimento⁶⁹¹ (1975 a 1979), criado em meio a primeira grande crise do petróleo, manteve o objetivo de crescimento econômico nos mesmos parâmetros do plano anterior, contudo com grande foco na Petrobrás e em outros setores energéticos, com vistas a suplantar o problema da crise do petróleo.

Ou seja, durante todo o período desde a Constituição de 1937, o direito foi utilizado como instrumento em favor do desenvolvimento econômico e social (ainda que na prática tenha favorecido apenas o crescimento econômico).

Em determinados momentos os fatores sociais ganhavam mais relevo, em especial no período democrático, em outros momentos os fatores econômicos prevaleciam. Mas em todos os instrumentos legais mencionados, a intervenção do Estado é marcante como necessário à superação do subdesenvolvimento. Até então, agregava-se à ideia de desenvolvimento a dimensão social, mas ainda permanecia predominante o desenvolvimento enquanto desenvolvimento econômico, capaz de incrementar a indústria e o PIB nacional, o que, por sua vez, representaria necessária redistribuição da renda e alcance do bem-estar social. Objetivos que, como veremos, não foram suprimidos na atual ordem vigente, mas significativamente ampliados.

Restabelecido o regime democrático no Brasil, antes mesmo das deliberações ocorridas na Assembleia Nacional Constituinte, o então presidente, José Sarney, sanciona a Lei 7.786/1986, aprovando as diretrizes do chamado I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República - 1986-89⁶⁹². Nesse Plano, o principal objetivo foi implementar um “plano de reformas, de crescimento econômico e de combate à pobreza”. Como visto, uma das grandes promessas do governo democrático restabelecido foi o endereçamento da questão social que,

⁶⁹⁰ BRASIL. Presidência da República. **I Plano Nacional de Desenvolvimento**. Brasília: Presidência da República. [1972-1974]. Disponível em: < http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/medici/i-pnd-72_74>. Acesso em: 25 out. 2020.

⁶⁹¹ BRASIL. Presidência da República. **II Plano Nacional de Desenvolvimento**. Brasília: Presidência da República. [1975-1979]. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/anexo/ANL6151-74.PDF>. Acesso em: 25 out. 2020.

⁶⁹² BRASIL. Lei n. 7.486, de 6 de junho de 1986. Aprova as diretrizes do Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) da Nova República, para o período de 1986 a 1989, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/17486.htm>. Acesso em: 25 out. 2020.

ainda que constante nos planos de desenvolvimento anteriores, não foram solucionadas na prática.

Contudo, é preciso salientar que o Plano apresenta características de certo abandono do desenvolvimentismo. Ele coincide com a retomada neoliberal do final da década de 1980 e expressamente atesta que “este governo parte da tese de que cabe ao setor privado o papel de destaque na retomada do crescimento”, assim como estabelece que ao Estado caberá, apenas, “suas funções tradicionais, que são a prestação dos serviços públicos essenciais e as atividades produtivas estratégicas para o desenvolvimento nacional de longo prazo e complementares à iniciativa privada.” Quanto aos objetivos do Plano, destaca-se que são três objetivos direcionados ao governo, reafirmando, portanto, o caráter mais voltado ao neoliberalismo: “a redução do déficit público, a renegociação da dívida externa - de modo a reduzir a transferência de recursos para o exterior - e o combate à inflação.”

O Plano coincide com o movimento de reforma gerencial anteriormente mencionado. Isso porque, há no Plano propostas de reformas administrativa, financeira, orçamentária, tributária, agrária e do sistema financeiro de habitação. Contudo, permanece presente no plano a necessidade de fomento da infraestrutura necessária à industrialização.

3.4.2 As discussões sobre o desenvolvimento na Assembleia Nacional Constituinte de 1987

A Constituição de 1988, por sua vez, foi bem mais abrangente no projeto desenvolvimentista. Fruto de amplo debate, com pluralidade representativa⁶⁹³, teve, em seu texto final, vários reflexos do desenvolvimentismo. Ainda que o produto tenha sido Constituição progressista, como destaca José Afonso da Silva⁶⁹⁴, a composição das comissões e das subcomissões que tratavam o texto a ser analisado pela Assembleia Nacional Constituinte se deu por membros de ideologias diversas. A liderança progressista foi reservada a Mario Covas (PMDB), enquanto a liderança conservadora esteve a cargo de José Lourenço (PFL). Ao todo, foram compostas 24 (vinte e quatro) subcomissões, donde saiu o primeiro texto para

⁶⁹³ SARLET, Ingo W. MARINONI, Luiz G. MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 8 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 255. BARCELLOS, Ana Paula. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 2018. BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 27 ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 380. SILVA, José Afonso da. Prefácio: o processo de formação da Constituição de 1988. In: LIMA, João A. O. PASSOS, Edilenice. NICOLA, João Rafael (Org.). **A gênese da Constituição de 1988**. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2013.

⁶⁹⁴ SILVA, José Afonso da. Prefácio: o processo de formação da Constituição de 1988. In: LIMA, João A. O. PASSOS, Edilenice. NICOLA, João Rafael (Org.). **A gênese da Constituição de 1988**. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2013, p. xxiv.

posterior análise das 8 (oito) comissões temáticas, que forneceram o texto a ser votado.⁶⁹⁵ Salienta-se, aqui, a ampla representatividade e a diversidade de interesses, muitas das vezes opostos, sem dúvida justificam a complexidade do texto produzido que, em grande parte, compatibiliza interesses divergentes. Não à toa foi resultado de 61.020 emendas no texto original, com significativa participação popular, em cerca de 122 emendas propostas, com milhões de assinaturas.⁶⁹⁶

A abordagem de todo o processo de elaboração da Constituição de 1988 não encontra espaço possível nesta tese. Contudo, além da evidente pluralidade, reafirmada por vários constitucionalistas brasileiros que tratam do tema, os registros históricos da elaboração da Constituição configuram importante método para verificação das influências relativas à ideia de desenvolvimento que se encontra no texto final, notadamente quanto aos aspectos relativos à previsão do objetivo fundamental de garantia do desenvolvimento nacional, previsto no art. 3º, inciso II; das sugestões na propositura do art. 170 que relacionam os princípios da Ordem Econômica e, finalmente, as sugestões quanto ao texto do art. 225, que suporta a sustentabilidade ambiental no texto da Constituição.

Para tanto, neste estudo, foram utilizadas duas fontes. Sendo que a primeira advém dos dois volumes intitulados *A Gênese do Texto da Constituição de 1988*, nos quais consta, de forma analítica, o processo de elaboração e de modificação do texto que veio a se concretizar na Constituição de 1988. A segunda fonte é o quadro histórico de sugestões de alteração disponível no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados, que enumera, por artigo, as sugestões de alterações e os textos anteriores ao final.⁶⁹⁷

É preciso ressaltar que o resgate histórico do texto tem como objetivo se identificar influências teóricas que prevaleceram na elaboração da Constituição quanto a projeto desenvolvimentista que estabelece. Assim como, esclarece-se que a análise realizada, neste momento, é preliminar à análise dos artigos do texto final, elaborada no próximo tópico, no qual identificam-se o conceito de desenvolvimento

O primeiro artigo a ser abordado é o 3º, inciso II, que deu origem a um dos artigos que fundamenta a maior parte das manifestações sobre o marco legal de desenvolvimento no

⁶⁹⁵ LIMA, João A. O. PASSOS, Edilenice. NICOLA, João Rafael (Org.). **A gênese da Constituição de 1988**. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2013.

⁶⁹⁶ SILVA, José Afonso da. Prefácio: o processo de formação da Constituição de 1988. In: LIMA, João A. O. PASSOS, Edilenice. NICOLA, João Rafael (Org.). **A gênese da Constituição de 1988**. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2013, p. xxix.

⁶⁹⁷ BRASIL. Congresso Nacional; Câmara dos Deputados; Centro de Documentação e Informação. **Quadro histórico dos dispositivos constitucionais: Art. 3º**. Brasília: Câmara dos Deputados. [1988]. Disponível em: <<https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/34242>>. Acesso em: 12 set. 2020.

Brasil. Nesse sentido, o projeto inicial prevê como objetivos fundamentais do Estado garantir o desenvolvimento e a independência nacionais.⁶⁹⁸ Em consulta ao Quadro Histórico, disponibilizado pela Câmara dos Deputados, identifica-se que, na origem, o artigo 3º apresenta como sugestão a seguinte redação:

Art. São tarefas fundamentais do Estado: Promover o bem-estar do povo, a real igualdade econômica, política e cultural de todos os brasileiros, mediante a transformação das estruturas e a socialização progressiva dos meios de produção, abolindo a exploração e a opressão do homem pelo homem.⁶⁹⁹

Esse texto é bastante semelhante ao da redação original da Constituição de 1988, conforme se identifica dos registros constantes no Senado Federal⁷⁰⁰. Também consta do Quadro Histórico da Câmara a justificativa apresentada por Jamil Haddad para a inclusão dessas “tarefas”:

2 - ORGANIZ. DO ESTADO. SUGERE SEREM TAREFAS FUNDAMENTAIS DO ESTADO, ENTRE OUTRAS: PROMOVER O BEM-ESTAR DO POVO, A REAL IGUALDADE ECONÔMICA, POLÍTICA E CULTURAL DE TODOS OS BRASILEIROS, MEDIANTE A TRANSFORMAÇÃO DAS ESTRUTURAS E A SOCIALIZAÇÃO PROGRESSIVA DOS MEIOS DE PRODUÇÃO, ABOLINDO A EXPLORAÇÃO E A OPRESSÃO DO HOMEM PELO HOMEM.⁷⁰¹

Nessa intenção, identificam-se alguns interesses evidenciados e vinculados aos objetivos a serem alcançados, entre eles: igualdade econômica, bem-estar e a transformação dos meios de produção. A sugestão de alteração do artigo apresenta forte caráter progressista e, pode-se dizer, relevante identificação da mudança da realidade social com base em teorias voltadas a Karl Marx. Tal sugestão foi feita por Jamil Haddad, afiliado ao Partido Socialista Brasileiro (PSB), do qual foi um dos fundadores.

Inicialmente, essa sugestão foi incluída pela Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e das Garantias no artigo 1º da Constituição. Posteriormente, na “Fase

⁶⁹⁸ LIMA, João A. O. PASSOS, Edilenice. NICOLA, João Rafael (Org.). **A gênese da Constituição de 1988**. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2013, p. 66.

⁶⁹⁹ BRASIL. Congresso Nacional; Câmara dos Deputados; Centro de Documentação e Informação. **Quadro histórico dos dispositivos constitucionais: Art. 3º**. Brasília: Câmara dos Deputados. [1988]. Disponível em: <<https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/34242>>. Acesso em: 12 set. 2020.

⁷⁰⁰ LIMA, João A. O. PASSOS, Edilenice. NICOLA, João Rafael (Org.). **A gênese da Constituição de 1988**. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2013.

⁷⁰¹ BRASIL. Congresso Nacional; Câmara dos Deputados; Centro de Documentação e Informação. **Quadro histórico dos dispositivos constitucionais: Art. 3º**. Brasília: Câmara dos Deputados. [1988]. Disponível em: <<https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/34242>>. Acesso em: 12 set. 2020.

E” do processo de elaboração da Constituição, as mencionadas tarefas foram incluídas no artigo 23 da Constituição Federal, com a seguinte redação:

Art. 23 - São tarefas fundamentais do Estado:

I - garantir a independência nacional pela preservação de condições políticas, econômicas, científicas, tecnológicas e bélicas que lhe permitam rejeitar toda tentativa de interferência estrangeira na determinação e consecução de seus objetivos internos;
II - assegurar a participação organizada do povo na formação das decisões nacionais, defender a democracia política e econômica e fazer respeitar a constitucionalidade e a legalidade;

III - democratizar a livre iniciativa, promovendo a distribuição da riqueza, do trabalho e dos meios de produção, a fim de abolir todas as formas de opressão e exploração do homem pelo homem e garantir o bem-estar e a qualidade de vida do povo.⁷⁰²

Nota-se ser bastante relevante a presença da expressão “independência nacional” nas primeiras redações das “tarefas fundamentais” atribuídas ao Estado, as quais, posteriormente, tornam-se os objetivos. Entre as justificativas existentes, constata-se, naquela época, constante interesse em tornar o Brasil uma nação, com a intenção de que se desenvolvesse internamente sua economia, de forma independente de outros países. Essa é uma característica que remonta ao nacionalismo defendido pelas políticas desenvolvimentistas.

O inciso III dessa redação também evidencia a necessidade de transformações econômicas no país, relacionando o acesso à livre iniciativa, a distribuição de riqueza e do trabalho, para garantia do bem-estar. Novamente, há identificação entre esses objetivos com a política desenvolvimentista. Assim sendo, a melhor distribuição de riqueza, do trabalho e dos meios de produção conduz ao bem-estar.

Também chama atenção que na Fase H do processo de elaboração dos objetivos fundamentais, os objetivos se dividiam entre “finalidades fundamentais” e “tarefas fundamentais”:

Art. 22 - O Estado Brasileiro está submetido aos desígnios do povo e suas finalidades internas fundamentais são:

I - construir uma sociedade na qual o acesso aos valores fundamentais da vida humana seja igual para todos;

II - consolidar a identidade povo e Nação pela integração de todos nos processos das decisões nacionais, das políticas de procedimentos e dos projetos e ações para o desenvolvimento econômico e social, cuja reciprocidade não pode ser abstraída;

III - empreender, por etapas planejadas e constitucionalmente compulsórias, a erradicação da pobreza e a interpenetração dos estratos sociais, de modo que todos tenham iguais oportunidades de viver saudável e dignamente;

IV - favorecer o sentido social da liberdade, a fim de que todos disponham de tantas liberdades quanto o que mais dispõe de liberdades entre todos, critério em que se

⁷⁰² BRASIL. Congresso Nacional; Câmara dos Deputados; Centro de Documentação e Informação. **Quadro histórico dos dispositivos constitucionais: Art. 3º**. Brasília: Câmara dos Deputados. [1988]. Disponível em: <<https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/34242>>. Acesso em: 12 set. 2020.

legítima a intervenção equalizadora do Estado para alinhar a sociedade na direção de uma democracia de liberdades iguais;

V - promover a justiça social pela implementação das condições necessárias para que a felicidade de cada um não custe a infelicidade de ninguém mas contribua para a felicidade de todos.

Art. 23 - São tarefas fundamentais do Estado:

I - garantir a independência nacional pela preservação de condições políticas, econômicas, científicas, tecnológicas e bélicas que lhe permitam rejeitar toda tentativa de interferência estrangeira na determinação e consecução de seus objetivos internos;

II - assegurar a participação organizada do povo na formação das decisões nacionais, defender a democracia política e econômica e fazer respeitar a constitucionalidade e a legalidade;

III - democratizar a livre iniciativa, promovendo a distribuição da riqueza, do trabalho e dos meios de produção, a fim de abolir todas as formas de opressão e exploração e garantir o bem-estar e a qualidade de vida do povo.⁷⁰³

Mais uma vez o nacionalismo está bastante presente, a exemplo do inciso II do art. 22 que alia a “identidade povo e Nação” com os projetos e as políticas voltadas ao “desenvolvimento econômico e social”. Da mesma maneira, a questão da independência nacional.

Na Fase I do Anteprojeto da Constituição de 1988, os artigos anteriormente mencionados foram alocados para os artigos 6º e 7º, com redação semelhante. Contudo, é na fase N do o Anteprojeto que a proposta dos objetivos passa a ter mais semelhança com a redação atual da Constituição:

Art. 4º - São tarefas fundamentais do Estado:

I - garantir o desenvolvimento e a independência nacionais;

II - empreender por etapas planejadas a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais;

III - promover a superação dos preconceitos de raça, sexo, cor, idade e de todas as outras formas de discriminação⁷⁰⁴

Até então, o desenvolvimento é tarefa do Estado. Na fase O, o inciso I apresenta formulação inversa, ou seja, “garantir a independência e o desenvolvimento nacional”, sobre o pressuposto de que “A noção de independência deve preceder a de desenvolvimento, uma vez que é requisito fundamental para o desenvolvimento de um Estado soberano.”⁷⁰⁵

⁷⁰³ BRASIL. Congresso Nacional; Câmara dos Deputados; Centro de Documentação e Informação. **Quadro histórico dos dispositivos constitucionais: Art. 3º**. Brasília: Câmara dos Deputados. [1988]. Disponível em: <<https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/34242>>. Acesso em: 12 set. 2020.

⁷⁰⁴ BRASIL. Congresso Nacional; Câmara dos Deputados; Centro de Documentação e Informação. **Quadro histórico dos dispositivos constitucionais: Art. 3º**. Brasília: Câmara dos Deputados. [1988]. Disponível em: <<https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/34242>>. Acesso em: 12 set. 2020.

⁷⁰⁵ Conforme Emenda 30132 da Fase O do Anteprojeto. Disponível em: <<https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/34242>> Acesso em 12 set 2020.

Quanto ao uso de tarefas, na Emenda 34969, de autoria de Fernando Henrique Cardoso, propõe-se a alteração para objetivos, sob o argumento de que: “objetivos são fins, metas a serem almejados de forma permanente pela sociedade; tarefas são trabalhos a serem executadas em prazo certo.”⁷⁰⁶

A última proposição que pretende retirar a expressão “independência”, justifica-se da seguinte forma: “As razões apresentadas são que, primeiro, já estaria na soberania - se é soberano, é independente - e, em segundo lugar, que a independência nacional volta novamente a ser referida no artigo 4”⁷⁰⁷

Após as várias fases de propostas de emenda, a redação do artigo a ser aprovada foi:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
 I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
 II - garantir o desenvolvimento nacional;
 III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
 IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

É importante pontuar que o que se depreende das discussões relativas a esse artigo é que: o desenvolvimento nacional vincula-se à ideia de independência das nações estrangeiras, mediante o alcance do desenvolvimento brasileiro, principalmente, o desenvolvimento econômico e social, capaz de erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades. Aliadas a isso, estão a construção de uma sociedade livre, justa e solidária e a promoção do bem de todos. Portanto, a ideia de desenvolvimento nacional, na elaboração da Constituição, ainda estava bastante vinculada ao alcance do desejado desenvolvimento econômico e social. Ou melhor, ao alcance do desenvolvimento da economia nacional.

O segundo artigo de análise é o 170, que será abordado a partir do quadro histórico constante no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados⁷⁰⁸. De início, dentre as sugestões de artigo percebe-se, com clareza, o necessário condicionamento da ordem econômica à promoção de justiça social, à redução de desigualdades e à promoção de vida digna. Em todas as

⁷⁰⁶ Conforme Emenda 34969 da Fase O do Anteprojeto. Disponível em: <<https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/34242>> Acesso em 12 set 2020.

⁷⁰⁷ Conforme Diário da Assembleia Nacional Constituinte, a partir da p. 12214. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissoes-e-subcomissoes/Comissao-1/comissao-da-soberania-e-dos-direitos-e-garantias> Acesso em 13 set 2020.

⁷⁰⁸ BRASIL. Congresso Nacional; Câmara dos Deputados; Centro de Documentação e Informação. **Quadro histórico dos dispositivos constitucionais**: Art. 170. Brasília: Câmara dos Deputados. [1988]. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/37821>>. Acesso em: 31 out. 2020.

manifestações são encontradas menção à justiça social ou a menção à redução de desigualdade, por intermédio da ordem econômica, do trabalho, da livre iniciativa e da intervenção do Estado. Há, portanto, clara valorização da Ordem Econômica como instrumento ligado aos objetivos da República.⁷⁰⁹ No texto inicialmente proposto a Ordem Econômica está subordinada ao desenvolvimento nacional, com forte valorização da ideia de economia nacional:

Art. 2º - A ordem econômica subordina-se a: I-valorização do trabalho; II-função social da propriedade e da empresa; III-liberdade de iniciativa, nos termos da lei; IV-redução das desigualdades sociais e regionais, das desigualdades nas relações cidade-campo e na distribuição de renda e riqueza; V-prevalência das decisões democraticamente adotadas pelo poder político; VI-busca de tecnologias inovadoras, particularmente daquelas mais adequadas ao desenvolvimento nacional; VII-defesa do consumidor; VIII-plena utilização das forças produtivas e defesa do meio ambiente; IX-coexistência, como agentes econômicos produtivos, de empresas privadas, de empresas estatais e de outros agentes; X-planejamento democrático indicativo para o setor privado e imperativo para o poder público; XI-defesa e fortalecimento da empresa nacional;⁷¹⁰

Percebe-se que há, com muita relevância, a necessária valorização do trabalho, que se justificava, principalmente, pelas consequências da desvalorização salarial do período de regime militar.

As discussões das emendas aos anteprojetos, descritas no quadro histórico mencionado apresentam relevante discussão que transitou desde a valorização extrema da liberdade de iniciativa e de mercado, contendo, inclusive a justificativa de que ao Estado caberia atuar apenas onde a iniciativa privada não o fizesse – em sentido bastante semelhante ao quadro teórico de Adam Smith – até a plena intervenção do Estado nas questões econômicas e valorização das empresas nacionais. Entretanto, predominava o discurso de justiça social e da redução de desigualdades, com ampla valorização do trabalho, sempre em busca da superação do atraso e da independência da economia nacional.

É importante mencionar que justificativas alinhadas ao desenvolvimentismo são encontradas com frequência, a exemplo da emenda sugerida por Roberto Freire (PCB/PE):

A proposição visa dotar a Constituição de princípios que assegurem um desenvolvimento econômico soberano e independente, voltado para o atendimento das necessidades e dos interesses da nação brasileira, sem excluir a cooperação e a

⁷⁰⁹ A menção expressa de todas as sugestões é encontrada nas páginas 3 a 9 do Quadro Histórico dos Dispositivos Constitucionais – art. 170. BRASIL. Congresso Nacional; Câmara dos Deputados; Centro de Documentação e Informação. **Quadro histórico dos dispositivos constitucionais:** Art. 170. Brasília: Câmara dos Deputados. [1988]. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/37821>>. Acesso em: 31 out. 2020.

⁷¹⁰ BRASIL. Congresso Nacional; Câmara dos Deputados; Centro de Documentação e Informação. **Quadro histórico dos dispositivos constitucionais:** Art. 170. Brasília: Câmara dos Deputados. [1988]. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/37821>>. Acesso em: 31 out. 2020.

integração com outras nações, preservando a iniciativa privada mas dando-lhe função social. No fundamental, a proposta restaura muito do que foi apresentado no relatório original do Constituinte Virgildásio de Sena. Entendemos que a adoção desses princípios assegurarão uma sociedade aberta e pluralista, capaz de assegurar a prevalência do interesse nacional.⁷¹¹

Em sentido semelhante, Antonio Ueno (PFL/PR) afirma que:

A finalidade da Ordem Econômica é visar e propiciar o desenvolvimento nacional, tendo por base seguintes princípios (sic), logicamente se fundamentará nos princípios de uma adequada justiça social e, logrará êxito em seus objetivos assegurando a todos, indiscriminadamente, uma existência digna, conciliada a liberdade de iniciativa à valorização do trabalho.⁷¹²

A “defesa do meio ambiente”, por sua vez, esteve presente entre os princípios da Ordem Econômica desde o início, sem que no quadro histórico haja maiores menções do significado do que tal defesa representaria para além da necessária proteção dos recursos naturais na atividade econômica. Entre as emendas contidas no anteprojeto, há menção à ONU e à Conferência de Estocolmo de 1972 para a abordagem das questões sociais, como a condição de subdesenvolvimento que leva à fome, à miséria e às questões ambientais. Entretanto, sem atribuir maior protagonismo à temática. Além disso, todas as justificativas que faziam constar a Conferência foram em emendas rejeitadas. Isso não significa que não havia alinhamento nas deliberações de Constituição de 1988 com a proposta de desenvolvimento sustentável da ONU, mas demonstra que o quadro de discussão desenvolvimentista nacional apresentava maior representatividade nas discussões da Constituinte até que se chegou na redação proposta:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

- I - soberania nacional;
- II - propriedade privada;
- III - função social da propriedade;
- IV - livre concorrência;
- V - defesa do consumidor;
- VI - defesa do meio ambiente;
- VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

⁷¹¹ Emenda 793, Fase E do Anteprojeto, como contido no Quadro Histórico dos Dispositivos Constitucionais – art. 170. BRASIL. Congresso Nacional; Câmara dos Deputados; Centro de Documentação e Informação. **Quadro histórico dos dispositivos constitucionais**: Art. 170. Brasília: Câmara dos Deputados. [1988]. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/37821>>. Acesso em: 31 out. 2020.

⁷¹² Emenda 773, Fase G do Anteprojeto, como contido no Quadro Histórico dos Dispositivos Constitucionais – art. 170. Brasil. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e Informação. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/37821>> Acesso em: 31 out 2020.

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte.

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

A proeminência quanto à proteção ambiental é encontrada no quadro histórico do art. 225, em que se observa que houve ampla discussão do detalhamento da proteção ambiental no texto da Constituição, desde a proposta inicial que incluía a possibilidade de qualquer cidadão possa ingressar com ação judicial com vistas à proteção do meio ambiente⁷¹³, até o detalhamento das energias que poderiam ser utilizadas e o condicionamento da atividade econômica à preservação ambiental.⁷¹⁴

Entre as emendas especificadas no quadro histórico, chama atenção o fato de que, com relação aos instrumentos internacionais de preservação ambiental, mais uma vez, apenas a Conferência de Estocolmo, de 1972, é mencionada (apenas 4 vezes entre as 431 páginas do histórico). Nem mesmo a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento da ONU, datada de 1986 ganha menção.

Entretanto, isso não significa dizer que não haja correspondência, na Constituição de 1988, com os compromissos de desenvolvimento sustentável. Pelo contrário, as 431 páginas deliberativas sobre o tema demonstram a importância dada à preservação do meio ambiente, o que se reflete na robusta inclusão de instrumentos protetivos no art. 225 da Constituição, que será abordado a seguir. No entanto, demonstra-se que na época de elaboração da Constituição, a perspectiva da sustentabilidade estava amplamente vinculada à superação do subdesenvolvimento, corroborando com a constatação de que durante a Constituinte a influência internacional (emergente a partir da década de 1970) foi incipiente no que tange ao desenvolvimento sustentável, apresentando mais relevância quanto à proteção aos direitos humanos. Esses sim apresentaram forte correspondência com a ampla proteção dada, na Constituição, aos direitos fundamentais. Não é preciso pesquisa aprofundada para encontrar a concordância da doutrina constitucionalista brasileira sobre isso.⁷¹⁵

⁷¹³ O que veio a ser incorporado no inciso LXXIII do art. 5º da Constituição.

⁷¹⁴ BRASIL. Congresso Nacional; Câmara dos Deputados; Centro de Documentação e Informação. **Quadro histórico dos dispositivos constitucionais:** Art. 225. Brasília: Câmara dos Deputados. [1988]. Disponível em: <<https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/36879>> Acesso em 31 out. 2020.

⁷¹⁵ Esse ponto será bastante evidenciado no próximo tópico e, especialmente, no próximo capítulo.

3.5 O DESENVOLVIMENTO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988: UMA CONSTITUIÇÃO, TRÊS CONCEITOS

Considerando-se as posições desenvolvimentistas que influenciaram a ideia de desenvolvimento econômico brasileiro e as teorias multidimensionais de desenvolvimento tratadas no primeiro capítulo, cabe, neste momento, a identificação do conteúdo de desenvolvimento objetivado na Constituição brasileira. Nesse sentido, a hipótese a ser confirmada neste tópico é de que há, a partir das teorias apresentadas, tríplice vertente do desenvolvimento na Constituição.

É importante se destacar que a identificação dos três conceitos, que serão abordados em seguida, não é excludente. Da mesma forma, não implicam em necessário antagonismo. Há, sem dúvida, interesses contrapostos a partir da interpretação das normas constitucionais (como a expansão da atividade econômica versus a necessária preservação ambiental, em algumas situações). No entanto, isso não significa que os conceitos de desenvolvimento existentes no texto da Constituição sejam excludentes. Em verdade, eles convivem e, muitas vezes, complementam-se. Em contrapartida, é fundamental que se abarquem todos eles e, sendo possível, que se relacionem na análise do marco legal do desenvolvimento para melhor aplicação das normas de desenvolvimento.

Por vezes, a análise dos conceitos de desenvolvimento à luz da Constituição de 1988 passa pelas concepções teóricas internacionais, com base na perspectiva do desenvolvimento vivido por outras nações e a partir do quadro teórico sobre desenvolvimento da ONU. Sem prejuízo da análise a partir das concepções teóricas e políticas internacionais (que é igualmente importante), é necessário se perceber e se reconhecer que o processo de desenvolvimento econômico brasileiro, assim como o processo político e teórico do desenvolvimento no Brasil, apresentaram peculiaridades que impactaram no conceito de desenvolvimento constante na Constituição de 1988. Por exemplo, desconhece-se outra Constituição de Estado que tenha incluído em seu texto “desenvolvimento nacional”. Mesmo as Constituições portuguesa e espanhola, que foram influências na elaboração da Constituição brasileira⁷¹⁶, tratam o desenvolvimento atrelado à pessoa humana ou o desenvolvimento vinculado à política econômica nacional ou mesmo ao desenvolvimento sustentável.⁷¹⁷

⁷¹⁶ SILVA, José Afonso da. Prefácio: o processo de formação da Constituição de 1988. In: LIMA, João A. O. PASSOS, Edilenice. NICOLA, João Rafael (Org.). **A gênese da Constituição de 1988**. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2013.

⁷¹⁷ Nesse sentido, consulte o art. 148 da Constituição espanhola. ESPANHA. **Constitución Española**. 1978. Disponível em:

Ainda que os referidos textos apresentem conceitos bastante semelhantes aos usados na Constituição de 1988, como “desenvolvimento econômico e social” e “desenvolvimento da pessoa”, a análise da emergência da teoria desenvolvimentista no Brasil justifica a abordagem do desenvolvimento nacional na Constituição brasileira.

Demonstrou-se, no tópico precedente, que o processo de elaboração da Constituição e o processo de valorização do desenvolvimento na redemocratização sofreu significativa influência dos aspectos concernentes ao nacional desenvolvimentismo, notadamente pela valorização conjunta da superação do subdesenvolvimento, com incentivo à economia nacional, ao desenvolvimento da livre iniciativa e à redistribuição de renda, mediante ampla participação do Estado no planejamento do desenvolvimento. Nesse cenário, já na década de 1930, a ideia de união da Ordem Econômica e Social foi pauta do desenvolvimento brasileiro. Ou seja, o desenvolvimento já era econômico e social. Essas são características de identidade da discussão do tema no Brasil.

Isso, no entanto, não elimina a influência que a necessária proteção aos direitos humanos e ao meio ambiente representaram na elaboração da Constituição a partir da influência internacional. Destaca-se que a própria teoria desenvolvimentista, originada nas discussões da CEPAL, incluiu em sua pauta a promoção dos objetivos do desenvolvimento sustentável da ONU⁷¹⁸, que se tornam fins do desenvolvimento a ser alcançado.

Tendo-se isso em consideração, cabe, neste último tópico, a apresentação das possibilidades de interpretação dos sentidos de desenvolvimento contidos na Constituição, admitindo-se, desde já, a hipótese de que se identificam três vertentes.

A *primeira* focada nas teorias da Economia do Desenvolvimento que, no Brasil, serviram de suporte teórico para a emergência das teorias nacionais-desenvolvimentistas (destaca-se que, na Constituição da República Federativa do Brasil, garantir o desenvolvimento nacional é objetivo fundamental). A *segunda* vertente tem como conteúdo as premissas de desenvolvimento humano, notadamente, pela centralidade atribuída ao ser humano na Constituição. A *terceira*, por sua vez, tem como conteúdo a sustentabilidade, uma vez que a

<<https://www.tribunalconstitucional.es/es/tribunal/normativa/Normativa/CEportugu%C3%A9s.pdf>> Acesso em 18 out 2020. Também o art. 9, alínea “g” da Constituição portuguesa, no qual o desenvolvimento deve ser harmonioso em todo território nacional. PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa.** 1976. Disponível em:

<<https://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/constpt2005.pdf>> Acesso em 18 out 2020.

⁷¹⁸ COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável.** Disponível em < <https://www.cepal.org/pt-br/topicos/agenda-2030-o-desenvolvimento-sustentavel>> acesso em 18 jul 2020.

própria Constituição estabelece como princípio a necessária preservação ambiental para garantia das gerações futuras – a chamada solidariedade intergeracional⁷¹⁹.

Para identificação na Constituição das teorias apresentadas no primeiro capítulo e neste segundo, faz-se necessário realizar estudo sistemático dos artigos da Constituição, com o intuito de identificar se as premissas das teorias estudadas estão ali presentes. Para tanto, o método utilizado foi o de cotejamento entre as premissas de cada um dos conceitos (desenvolvimentismo, desenvolvimento humano, desenvolvimento social e desenvolvimento sustentável), os elementos de influência do desenvolvimento brasileiro, descritos anteriormente (históricos e políticos), e os artigos da Constituição.

Para demonstração desses resultados, neste capítulo, primeiramente, serão expostas, de forma resumida, as premissas de cada uma das teorias, considerando-se que o estudo foi apresentado nas páginas precedentes (tópicos 1.3, 1.4 e 2.2), para, em seguida, apresentar-se a análise desses conceitos em cotejo com a Constituição de 1988.

Neste tópico, a intenção é se evidenciar algumas distinções dos conceitos de desenvolvimento na Constituição. Com frequência, alguns textos lançam mão da previsão de desenvolvimento nacional, constante no artigo 3º, inciso III da Constituição Federal para justificarem a ideia de desenvolvimento humano, por exemplo. Com certa frequência afirma-se que a Constituição é desenvolvimentista. Mas o que isso significa? Há um projeto desenvolvimentista na Constituição de 1988? A ideia é semelhante ao significado de desenvolvimentismo para a Economia? Outros dispositivos são elencados para justificar a ideia de desenvolvimento econômico. Há certo consenso na assunção de que o conceito de desenvolvimento na Constituição é complexo⁷²⁰. Em outras palavras, que para o alcance do

⁷¹⁹ FREITAS, Vladimir Passos de; EFING, C. . O direito das futuras gerações a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. **REVISTA JURÍDICA (FURB. ONLINE)**, v. 23, p. 8314, 2019. Disponível em: <<https://proxy.furb.br/ojs/index.php/juridica/article/view/8314>> Acesso em 04 fev. 2021.

⁷²⁰ FOLLONI, André. A complexidade ideológica, jurídica e política do desenvolvimento sustentável e a necessidade de compreensão interdisciplinar do problema. **Revista Mestrado em Direito** (Unifio, impresso), v. 41, p. 63-91, 2014. Disponível em: < <https://pt.scribd.com/document/251180346/Folloni-Andre-A-Complexidade-Ideologica-Juridica-e-Politica-Do-Desenvolvimento-Sustentavel-e-a-Necessidade>> Acesso em 20 fev. 2021. HACHEM, Daniel. A noção constitucional de desenvolvimento para além do viés econômico: reflexos sobre algumas tendências do Direito Público brasileiro. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 13, n. 53, p. 133168, jul./set. 2013. RODRIGUEZ, José Rodrigo (org.). **O novo direito e desenvolvimento: passado presente e futuro**. Textos selecionados de David M. Trubek. São Paulo, Saraiva, 2009. RISTER, Carla. **Direito ao desenvolvimento: antecedentes, significados e consequências**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. SILVA, Guilherme Amorim Campos da. **Direito ao desenvolvimento**. São Paulo: Editora Método, 2004. LOCATELLI, Liliana. Desenvolvimento na Constituição de 1988. In: BARRAL, Welber (org.). **Direito e desenvolvimento: análise da ordem jurídica brasileira sob a ótica do desenvolvimento**. São Paulo: Editora Singular, 2005. GABARDO, Emerson. A felicidade como fundamento teórico do desenvolvimento em um Estado social. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 5, p. 99-141, 2018. Disponível em: < <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/136849>> Acesso em: 03 mar. 2021. FACHIN, Melina Girardi. **Direitos humanos e desenvolvimento**. 1. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2015. COUTINHO, Diogo, R. **Direito, desigualdade e desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013.

desenvolvimento previsto na Constituição, há a necessidade de que várias dimensões que o implicam sejam consideradas. Desse modo, não basta apenas o atingimento de condições para o crescimento econômico (dimensão econômica), mas é necessário que, além do crescimento, sejam alcançados os objetivos de desenvolvimento social, político e ambiental. Deduz-se, portanto, que a acomodação de todos os interesses que permeiam a ideia de desenvolvimento, em sua multidimensionalidade, não é tarefa fácil, principalmente pelo fato de que a ideia de desenvolvimento é cambiante e é um conceito político e não jurídico. Nesse contexto, o direito se apresenta, como será abordado no próximo capítulo, primariamente, como instrumento de e para o desenvolvimento.

No texto da Constituição há mais de 50 menções a desenvolvimento. É verdade que muitas das menções possuem sinônimo de aprimoramento. Mas em sua grande maioria atribuem significado ao desenvolvimento como meio e como fim. Como meio quando o desenvolvimento econômico é instrumento para vida digna e como fim quando o desenvolvimento é o estado no qual se planeja chegar. Mas há, também, normas que não incluem expressamente a palavra “desenvolvimento”, mas se referem a ele, a exemplo da previsão de preservação do meio ambiente – suporte para a norma de desenvolvimento sustentável.

As premissas desenvolvimentistas consideradas para identificação da correspondência na Constituição são: *(i)* a forte intervenção do Estado para garantia do desenvolvimento econômico e social, seja por meio de planos de desenvolvimento, seja pela intervenção direta com o desenvolvimento de atividades econômicas em setores considerados estratégicos (energia, telefonia etc.); *(ii)* o nacionalismo, aqui, entendido como a valorização da independência da economia nacional, com o seu fortalecimento frente à economia global, admitindo a necessidade de captação de investimento estrangeiro, mediante proteção do Estado com mecanismos de valorização da economia nacional para a inserção do Brasil na economia global, *(iii)* a industrialização como caminho ao desenvolvimento – e nesse ponto, incluem-se as noções de progresso tecnológico e de desenvolvimento dos indicadores econômicos e *(iv)* a distribuição de renda como resultado das medidas de incentivo econômico, com vistas ao desenvolvimento que alia a Ordem Econômica à Social (principalmente para superação da pobreza, do desemprego e das desigualdades regionais).

Importante se mencionar que, sendo identificadas as premissas desenvolvimentistas, as perspectivas clássicas e neoclássicas são descartadas, por partirem de premissas contrárias (livre mercado, mediante intervenção do Estado apenas para garantir a

propriedade os contratos e as atividades essenciais que não foram desenvolvidas pela iniciativa privada).

Ressalta-se que as premissas do desenvolvimento humano e social serão consideradas a partir do referencial teórico apresentado no tópico 1.4 do Capítulo 1, mesmo tópico em que foram apresentadas as premissas do desenvolvimento sustentável. Ambos se classificam como teorias multidimensionais do desenvolvimento por admitirem várias dimensões, que não apenas a econômica, no conceito de desenvolvimento.

Para se testar se há suporte para os conceitos de desenvolvimento humano e social é preciso se verificar: *(i)* se a Constituição trata desenvolvimento a partir de várias dimensões do ser humano e, principalmente, se o centro do desenvolvimento é a pessoa humana; *(ii)* se tem como fundamento o desenvolvimento humano nos termos defendidos pela ONU, ou seja, se o desenvolvimento é alcançado por meio da redução de obstáculos à liberdade das pessoas de viverem uma vida digna, mediante ambiente de ampla participação democrática e promoção de direitos humanos, em busca da emancipação dos cidadãos para viverem a vida que desejam; *(iii)* e se tem foco na valorização do capital social, compreendido como “valores partilhados, cultura, capacidades para agir sinergicamente e produzir redes e acordos voltados para o interior da sociedade.”⁷²¹.

Quanto ao conceito de desenvolvimento sustentável é necessário identificar se a Constituição prevê a valorização e preservação do meio ambiente como dimensão necessária ao desenvolvimento, determinado a sua proteção. E nesses termos, será importante identificar qual dos conceitos de desenvolvimento sustentável consta do texto, precisamente se há a aliança entre as dimensões ambiental, social e econômica.

Aliando-se os dois conceitos (desenvolvimento humano e sustentável), importa identificar se na Constituição de 1988 é possível se encontrar espaço para proteção dos 17 objetivos desenvolvimento sustentável: erradicar a pobreza; fome zero e agricultura sustentável; saúde e bem estar; educação de qualidade; igualdade de gênero; água potável e saneamento; energia limpa e acessível; trabalho decente e crescimento econômico; indústria, inovação e infraestrutura; redução das desigualdades; cidades e comunidades sustentáveis; consumo e produção responsáveis; ação contra a mudança global do clima; vida na água; paz, justiça e instituições eficazes e parcerias e meios de implementação⁷²².

⁷²¹ KLIKBERG, Bernardo. **Repensando o estado para o desenvolvimento social**: superando dogmas e convencionalismos. Trad. Joaquim Ozório Pires da Silva. São Paulo: Cortez Editora, 1998, p. 24.

⁷²² NAÇÕES UNIDAS (BRASIL). **Objetivos do desenvolvimento sustentável**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/>> Acesso em 02 ago 2020.

É preciso alertar que, à evidência, este tópico não esgota o alcance que desenvolvimento pode ter na Constituição e nem mesmo o conteúdo de cada uma das normas sobre desenvolvimento. Mesmo porque, sendo desenvolvimento conceito situado historicamente, é cambiante. Assim sendo, a intenção é a identificação se os conceitos multidimensionais de desenvolvimento são acomodados na Constituição, tornando possível que referidos conceitos sirvam de parâmetro interpretativo para a construção dos sentidos possíveis das normas de desenvolvimento.

3.5.1 O desenvolvimento nacional

O primeiro artigo que chama atenção para o caráter desenvolvimentista da Constituição de 1988 é o artigo art. 3º, inciso II da Constituição Federal que textualmente estabelece, como objetivo fundamental da República Federal promover a “garantia do desenvolvimento nacional”. Já de imediato o legislador constituinte qualifica o desenvolvimento objetivado – deve ser nacional. Desse dispositivo, pode-se depreender que há tanto a presença do papel do Estado na busca do desenvolvimento quanto a valorização do nacionalismo. Em outras palavras, admite a interpretação de que se deve garantir o desenvolvimento da economia nacional.

Outra interpretação complementar e possível é dada por Gilberto Bercovici ao afirmar que há, na Constituição brasileira, a previsão de necessário “projeto nacional de desenvolvimento”⁷²³. Este, sim, englobando não apenas a perspectiva desenvolvimentista, mas também outras premissas do desenvolvimento humano e sustentável. Nesse cenário, o desenvolvimento da economia nacional tem como finalidade o desenvolvimento humano.

Nesse sentido, importante se salientar que a interpretação que Bercovici emprega ao desenvolvimento, com base na Constituição, corrobora com a segregação proposta neste trabalho. O autor adota o conceito de Fábio Konder Comparato e compreende que há três campos interligados ao desenvolvimento: o social, o político e econômico. O campo social é representado pela garantia dos direitos humanos. O campo político se refere à garantia de efetiva participação popular nas deliberações sobre desenvolvimento. E o campo econômico refere-se aos fatores de produção e distribuição de bens e serviços aptos a criar ambiente de

⁷²³ BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**: a leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 43.

acesso ao crescimento econômico sustentável.⁷²⁴ O desenvolvimento nacional representa, maiormente, o terceiro campo, ou seja, o econômico. Campo esse que não é dissociado dos demais que, por sua vez, compõem a compreensão de desenvolvimento humano. A diferenciação proposta nesta tese é de que o desenvolvimento nacional pode ser compreendido como o desenvolvimento da economia nacional que propicie condições econômicas sustentáveis de promover o desenvolvimento humano, mediante a redução das desigualdades regionais e sociais, a erradicação da pobreza e a garantia dos direitos fundamentais.

Como apresentado no tópico anterior, o inciso II do art. 3º, originariamente, previu como objetivo fundamental da República a “independência e desenvolvimento nacional”. Ainda que a redação final do artigo tenha suprimido a palavra “independência”, isso corrobora o raciocínio de que a busca pela superação do estado subdesenvolvido, dependente, foi um dos objetivos da República em sua deliberação inicial. Esse, inclusive, passa a ser caminho ao desenvolvimento econômico e social, necessários ao alcance do desenvolvimento humano. A realidade, subjacente a esse artigo, que se pretende transformar é, até então, o estado de subdesenvolvimento da economia nacional.

Até a década de 1930, a ideia de nação brasileira ainda se constrói, mediante a identificação cultural, econômica e social. A revolução nacionalista mencionada por Bresser-Pereira⁷²⁵ acontece, no Brasil, concomitantemente à revolução capitalista, com o rápido crescimento econômico e reunião de medidas que levassem à superação do subdesenvolvimento. Entretanto, ainda que diversos planos tenham sido publicados e políticas de governo tenham buscado o desenvolvimento integrado nacionalmente, a falta de constância no planejamento transformou o desenvolvimento econômico apenas em crescimento econômico, com fortes desigualdades regionais e sociais⁷²⁶. Ainda que o Brasil tenha sido o país com o maior crescimento do PIB no mundo, entre os anos 1930 a 1980 – com taxa média de 6,6% ao ano⁷²⁷, apresentou índices preocupantes de pobreza e desigualdade. Dados colhidos por Sonia Rocha demonstram que, em 1970, 68,4% da população brasileira era essencialmente pobre⁷²⁸. A pobreza mensurada pela economista levou em consideração apenas a renda

⁷²⁴ BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**: a leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 108.

⁷²⁵ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A construção política do Brasil**: sociedade, economia e Estado desde a independência. São Paulo: Editora 34, 2016.

⁷²⁶ BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**: a leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 69 a 77.

⁷²⁷ Dados disponibilizados pelo autor da obra. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A construção política do Brasil**: sociedade, economia e Estado desde a independência. São Paulo: Editora 34, 2016, p. 170.

⁷²⁸ ROCHA, Sonia. **Pobreza no Brasil**: a evolução de longo prazo (1970-2011). INAE - Instituto Nacional de Altos Estudos, 2012. Disponível em: <<http://files.dohms.com.br/idpsite/arquivos/material-de-apoio/texto-04--prof.-marcelo-proni--pobreza-no-brasil-a-evolucao-de-longo-prazo.pdf>> Acesso em 03 mar. 2021.

disponível por pessoa. Isso demonstra que mesmo a expectativa de que o crescimento econômico viria aliado à melhor distribuição do produto nacional não se concretizou. Cacciamali chegou à mesma conclusão ao demonstrar que o coeficiente de Gini⁷²⁹ se elevou consideravelmente entre 1960 e 1970 – passando de 0,497 (1960) para 0,565 (1970).⁷³⁰ Entre 1960 e 1970 observou-se, também, considerável concentração da renda, já que, em 1970, 71,7% da renda produzida estava concentrada nos 30% mais ricos da população, enquanto em 1960, esse percentual era de 66,1%⁷³¹.

Assim sendo, ainda que o Brasil tenha apresentado significativo progresso econômico, o projeto de desenvolvimento da economia nacional não foi alcançado, razão pela qual a Constituição determina a necessidade de transformação dessa realidade, estabelecendo-a como um dos objetivos que fundamentam a República.

A interpretação do desenvolvimentismo se complementa pelas previsões posteriores apresentadas no texto, que impõem relevante papel ao Estado para o alcance do desenvolvimento. Ponto esse de fundamental atenção. Na Constituição de 1988 o Estado tem relevante dever na transformação social que leve ao desenvolvimento da economia nacional. Esse fator, segundo a interpretação atribuída a ele nesta tese, afasta a ideia de que a Constituição comporta o desenvolvimento econômico a partir da visão clássica, apresentada no primeiro capítulo. Nesse ponto, considera-se positivo lembrar algumas de suas premissas: o liberalismo econômico clássico afasta o Estado enquanto promotor do desenvolvimento por meio intervencionista. Assim, segundo tais premissas, ao Estado é atribuído apenas o papel de garantir a neutralidade para que os mecanismos de equilíbrio próprios do mercado se desenvolvam livremente, levando ao alcance do desenvolvimento. Em outras palavras, basicamente, o Estado garante a propriedade, o cumprimento dos contratos e a liberdade do

⁷²⁹ O coeficiente Gini é calculado a partir da Curva de Lorenz. Para a definição da curva, dois vetores são considerados. O vetor vertical indica a renda acumulada (em %), o vetor horizontal a população acumulada (em %). Em hipótese de renda absolutamente igualitária o percentual de renda acumulada seria proporcional ao percentual de população acumulada. Por exemplo, 10% da renda acumulada pertence a 10% da população. Para o cálculo do coeficiente, mensura-se o percentual de renda acumulada em determinado percentual da população. Quanto mais essa curva estiver próxima da situação igualitária, menor será o índice (mais próximo de zero). De outro lado, quanto mais distante da situação igualitária, maior será o índice (mais próximo de 1). Logo, se o coeficiente estiver mais próximo de zero, mais igualitária é aquela sociedade e se estiver mais próximo de 1, mais desigual. Ver: CACCIAMALI, Maria Cristina. A desigualdade de renda no Brasil: da industrialização acelerada à distribuição de renda no início do Século XXI. In: **Manual de economia**: equipe de professores da USP. PINHO, Diva B. VASCONCELLOS, Marco Antonio S. TONETO JR, Rudinei. (Org). 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 505.

⁷³⁰ CACCIAMALI, Maria Cristina. A desigualdade de renda no Brasil: da industrialização acelerada à distribuição de renda no início do Século XXI. In: **Manual de economia**: equipe de professores da USP. PINHO, Diva B. VASCONCELLOS, Marco Antonio S. TONETO JR, Rudinei. (Org). 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 511.

⁷³¹ CACCIAMALI, Maria Cristina. A desigualdade de renda no Brasil: da industrialização acelerada à distribuição de renda no início do Século XXI. In: **Manual de economia**: equipe de professores da USP. PINHO, Diva B. VASCONCELLOS, Marco Antonio S. TONETO JR, Rudinei. (Org). 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 511.

mercado. Isso não significa, evidentemente, que os modelos teóricos da Economia clássica e neoclássica deixam de ser utilizados para compreensão das relações econômicas no Brasil e nem mesmo que não possam servir de parâmetro para alcance de determinado objetivo econômico. Contudo, o liberalismo econômico, enquanto parâmetro de política econômica que afasta a intervenção do Estado, não se adequa ao conceito de desenvolvimento econômico contido na Constituição. Ou seja, de acordo com a Constituição, o Estado não é mínimo, mas, sim, interventor.

Isso porque, há vários dispositivos que determinam, expressamente, o dever estatal de promoção do desenvolvimento nacional, pelos mecanismos que adiante serão especificados. O Estado brasileiro, enquanto Estado desenvolvimentista, assume o compromisso de auxiliar no desenvolvimento econômico e social. Isso significa dizer que tem função de criar um planejamento abrangente voltado às mudanças das estruturas econômicas e sociais que levem à superação do subdesenvolvimento da economia brasileira, aliada a redução das desigualdades regionais e sociais. Bercovici⁷³² apresenta essa posição e salienta que, para isso, não basta apenas a implementação de políticas públicas de desenvolvimento nacional, mas é necessário, também, a realização de planejamento consistente que modifique as estruturas sociais e econômicas que originaram o subdesenvolvimento brasileiro. A consistência mencionada se relaciona com a realização de planos de longo prazo, que estructurem o desenvolvimento para além de uma política de governo, como ocorreu nos planos anteriores, estabelecendo o plano como uma política do Estado brasileiro, que é desenvolvimentista. Isso não significa afirmar, evidentemente, que abandona a necessária proteção à propriedade, aos contratos e ao mercado como necessários ao crescimento econômico. Mas significa dizer que reúne, nos dispositivos constitucionais, a proteção à propriedade, liberdade e contratos, com o necessário planejamento para superação do subdesenvolvimento.

Nesse sentido, com razão Emerson Gabardo⁷³³ e Daniel Hachem⁷³⁴ ao argumentarem que o alcance do desenvolvimento, a partir da interpretação das normas constitucionais, afirmam que este é função primordialmente do Estado Social, refutando um

⁷³² BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**: a leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 55.

⁷³³ GABARDO, E. A felicidade como fundamento teórico do desenvolvimento em um Estado Social. **Revista Digital de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 5, n. 1, p. 99-141, 2018. DOI: 10.11606/issn.2319-0558.v5i1p 99-141. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/136849>. Acesso em: 3 mar. 2021. GABARDO, Emerson. **Interesse público e subsidiariedade**: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

⁷³⁴ HACHEM, Daniel Wunder. **Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais: por uma implementação espontânea, integral e igualitária**. Curitiba, 2014. 614 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, p. 125.

Direito Administrativo neoliberal⁷³⁵. A mudança de função do direito frente à ordem econômica, ou melhor, à ordem social se estabelece, pode-se afirmar, de forma paralela à mudança de paradigma da própria Economia. Se antes o desenvolvimento econômico era fruto das leis naturais do mercado, as Constituições apenas se adaptavam para manter essa estrutura o mais livre possível. Se agora assume-se que não há naturalidade nos fenômenos econômicos, mas que seus padrões provocaram, em verdade, relevante desigualdade, atraso e graves consequências sociais e ambientais, as Constituições passam a ter a função de não aceitar a pretensa natureza das relações econômicas, mas assumem, efetivamente, o papel transformá-las a partir de fins estabelecidos. Esse é o conceito de Constituição Econômica empregada por Bercovici⁷³⁶ (que define qual a Ordem Econômica a ser implementada como valor político constitucionalizado), de Constituição Dirigente (que define fins e objetivos para o Estado), empregada por Canotilho⁷³⁷. Observa-se que a Constituição de 1988 claramente estabelece deveres, objetivos, princípios com vistas a alterar a realidade posta. Logo, é Constituição transformadora⁷³⁸.

Para além do art. 3º, inciso II, há outros artigos que complementam a ideia de desenvolvimento da economia nacional, por meio da conjugação da atuação do Estado e da valorização do crescimento econômico.

No art. 5º, inciso XXVI, o desenvolvimento da pequena propriedade rural depende de legislação que verse sobre o seu financiamento. Nesse ponto, a intervenção do Estado, por meio do direito, é necessária para a proteção do pequeno proprietário, que não consegue alcançar o desenvolvimento por meio dos mecanismos de livre mercado. Ainda no art. 5º, inciso XXIX, desenvolvimento vem atrelado à ideia de tecnologia e inovação, portanto, ao desenvolvimento tecnológico. Mais uma vez cabe ao Estado, por meio do direito, a proteção da propriedade intelectual, com vistas ao alcance do progresso tecnológico – requisito para a

⁷³⁵ A posição dos autores não se restringe ao desenvolvimento da economia nacional, principalmente pela compreensão de ambos sobre o desenvolvimento como igualdade.

⁷³⁶ BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**: a leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005.

⁷³⁷ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7 ed. Coimbra: Almedina, s/d.

⁷³⁸ É relevante na doutrina constitucionalista a abordagem da função transformadora da Constituição. Como exemplo, mencionem-se os trabalhos: CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7 ed. Coimbra: Almedina, s/d. HACHEM, Daniel Wunder. **Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais: por uma implementação espontânea, integral e igualitária**. Curitiba, 2014. 614 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná. BARCELLOS, Ana Paula. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 2018. BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005. BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 27 ed. São Paulo: Malheiros, 2012. GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**: interpretação e crítica. 5. ed., rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2000. BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção de um novo modelo. 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

superação do subdesenvolvimento. Em seguida, no art. 21, inciso IX, há a previsão da necessidade de que o Estado brasileiro defina planos de desenvolvimento econômico e social. Ou seja, cabe ao Estado o planejamento que leve à superação do subdesenvolvimento. No inciso XX do mesmo artigo, determina-se que a União institua diretrizes de desenvolvimento urbano. Nesse sentido, reconhece-se que houve desigual desenvolvimento nas regiões brasileiras, afetando, em especial, muitos Municípios⁷³⁹. E cabe a União auxiliar no desenvolvimento urbano. Veja-se, nesse sentido, mais um reflexo do desenvolvimentismo (planejamento).

Em seguida, no art. 23 há a previsão do dever de cooperação entre a União, os Estados e os Municípios com vistas ao equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional, explicitando, mais uma vez o desenvolvimento enquanto objetivo a ser alcançado, com forte participação do Estado.

A cooperação é constantemente atrelada ao desenvolvimento brasileiro. A esse respeito, Bercovici⁷⁴⁰ aborda a correlação entre o “Federalismo Cooperativo” e o “Estado intervencionista” como chave para o alcance de bem-estar social. O autor explica que a cooperação entre os entes da federação tem por finalidade a ação integrada para desenvolvimento das regiões, em busca do desenvolvimento nacional equilibrado, ou seja, com redução das desigualdades regionais (outro objetivo fundamental da República). Nesse aspecto os planos de desenvolvimento regionais e urbanos, por exemplo, representam importante instrumento do Estado intervencionista. Sempre orientados pelos objetivos fundamentais da República. Nesse artigo aliam-se as medidas de compromisso do Estado com o desenvolvimento (mediante cooperação de todos os entes da federação) e a necessidade de mudança das condições sociais que levem ao bem-estar, ou seja, todas as premissas presentes no desenvolvimentismo (intervenção do Estado, fortalecimento da economia nacional e redução de desigualdades).

No art. 24, inciso IX, aos entes da federação, por meio do direito, compete legislar sobre desenvolvimento e inovação. Nesse artigo, reúnem-se tanto a necessidade de que lei específica trate do tema, uma vez que há a vinculação do progresso técnico e científico ao

⁷³⁹ Em 2005, o IBGE divulgou pesquisa por meio da qual demonstra a desigualdade de renda entre os Municípios brasileiros. Segundo os dados coletados pelo Instituto, em 1999, 25% do PIB nacional estava concentrado em 7 cidades brasileiras: São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília, Belo Horizonte, Manaus, Curitiba e Porto Alegre. Isso representa menos de 1/3 das capitais do país, que tinha, nessa época, 5.560 municípios. Veja-se: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **PIB dos municípios revela concentração e desigualdades na geração de renda**. 2005. Disponível em: < [tps://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/12928-asi-pib-dos-municipios-revela-concentracao-e-desigualdades-na-geracao-de-renda](https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/12928-asi-pib-dos-municipios-revela-concentracao-e-desigualdades-na-geracao-de-renda)> Acesso em 03 mar. 2021.

⁷⁴⁰ BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**: a leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 91.

desenvolvimento (nesse aspecto, a lei protege e incentiva a produção capitalista, que não se restringe mais apenas a industrialização, mas a modernização). Ressalta-se que a redação desse dispositivo é recente e fruto da Emenda Constitucional n. 85, de 26 de fevereiro de 2015, que incluiu no dispositivo a competência concorrente para que os entes legislem sobre “ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação”. Na justificativa da PEC 290/2013, há a explicação de que o Brasil enfrenta o “esgotamento das estratégias convencionais de estímulo ao desenvolvimento econômico e social.”⁷⁴¹ Menciona-se, ainda, a dificuldade de retomada do desenvolvimento após a década de 1980 (época em que políticas neoliberais do desenvolvimento foram adotadas) e a necessidade de que o país valorize a pesquisa nacional, voltada ao setor produtivo. Como decorrência de tal prescrição, sugeriu-se e foi aprovada a inclusão, no texto da Constituição, da necessidade de legislação (ou seja, intervenção do Estado por meio do direito) voltada à “ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação”.

Nessa mesma Emenda, foram alterados os artigos 23, inciso V, 24, 218, §§ 1º, 3º, 6º e 7º e 219, parágrafo único e inclusão dos artigos 219-A e 219-B da Constituição Federal. Todos eles voltados à promoção do desenvolvimento tecnológico como instrumento necessário ao desenvolvimento econômico e social. É preciso compreender que a ideia de desenvolvimento nacional ganha novos contornos com a economia global. Não se restringe ao desenvolvimento do mercado nacional em busca da independência, mas a valorização e protagonista da nação no mercado global. Dentre os instrumentos para tanto, somam-se o progresso científico e tecnológico.

Em seu art. 34, a Constituição estabelece a possibilidade de intervenção da União se os Estados deixarem de aplicar o mínimo das receitas necessárias ao desenvolvimento do ensino e da saúde. Inclui-se, na atuação da União, o dever de controle da aplicação das receitas pelos Estados e Distrito Federal com vistas a garantir o desenvolvimento da educação e dos serviços públicos de saúde. Nesse artigo, o Estado é protagonista do desenvolvimento, principalmente para promoção do desenvolvimento social. Da mesma forma, no art. 35, inciso III, há a prescrição de que cabem aos Estados intervenção, na hipótese de os municípios não aplicarem as receitas mínimas ao desenvolvimento do ensino e dos serviços públicos de saúde.

Já no art. 43, *caput*, desenvolvimento aparece como instrumento necessário para redução das desigualdades regionais, incluindo, nesse sentido, mais um conteúdo e objetivo ao desenvolvimento. É importante se salientar que é fundamental a relação entre desenvolvimento

⁷⁴¹ BRASÍLIA. Câmara dos deputados. PEC 290/2013. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=586251>>. Acesso em: 17 out. 2020.

e desigualdade, a partir da perspectiva da Economia do Desenvolvimento. Aliás, a desigualdade se estabelece como problema de pesquisa dos economistas desenvolvimentistas, que buscam soluções para o desenvolvimento econômico desigual entre os países. Foi nesse quadro teórico que o atraso, ou melhor, o subdesenvolvimento deixou de ser apenas uma etapa do desenvolvimento, que seria alcançado, e tornou-se um problema que exigiria a intervenção protecionista do Estado para ser solucionado. Nesse sentido, a redução das desigualdades regionais, mediante planos de desenvolvimento, tornou-se elemento que fundamenta as políticas desenvolvimentistas, principalmente as políticas desenvolvimentistas mais recentes⁷⁴². Arelada a essa ideia, a redistribuição de renda também passa a constituir o conteúdo e o objetivo do desenvolvimento. Desenvolvida é a nação que proporciona o desenvolvimento econômico mais igualitário entre as suas regiões e proporciona, também, melhor distribuição do produto social, ou seja, da renda. A partir do desenvolvimentismo, as desigualdades são solucionadas mediante a intervenção estatal que proporcione soluções aos problemas econômicos e sociais das regiões, por meio do desenvolvimento da economia local, criando condições de empregabilidade e incremento e distribuição de renda.

Corroborando com a interpretação anteriormente exposta a previsão contida no art. 43, §1º e seus incisos, nos quais determina-se a criação, pelo Estado, de planos para integração e promoção do desenvolvimento regional, econômico e social. Da mesma forma, nos artigos 48 e 58, nos quais há o estabelecimento da necessidade de criação de planos e de estratégias de desenvolvimento para o país. Como abordado anteriormente, uma das ações características do desenvolvimentismo é o estabelecimento de planos de desenvolvimento como política de governo, que prevejam medidas de incentivo ao desenvolvimento econômico e social.

No capítulo destinado ao Sistema Tributário Nacional, a tributação aparece como importante meio para a promoção do desenvolvimento socioeconômico e para a redução das desigualdades regionais, como é possível se observar na redação dos artigos 151 e 159. Em seguida, no artigo 163, a Constituição fornece mais instrumentos à promoção do desenvolvimento, ao prever a compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União com vistas ao desenvolvimento regional.

Na Constituição de 1988, diferentemente das Constituições antecedentes, a *Ordem Econômica* vem dissociada da *Ordem Social* (Título VIII). Esta última ganha a devida notoriedade, tendo como foco o protagonismo da proteção dos direitos sociais na ordem vigente. Esse será elemento de fundamental interpretação para base do desenvolvimento

⁷⁴² BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A construção política do Brasil: sociedade, economia e Estado desde a independência**. São Paulo: Editora 34, 2016, p. 33.

humano e social. Até então, a Ordem Social apresentava-se, nas Constituições, dependente da *Ordem Econômica*.

Por sua vez, a *Ordem Econômica* vem associada à *Ordem Financeira* e tem por fundamento o trabalho humano e a livre iniciativa, com o objetivo de proporcionar vida digna e justiça social. Ou seja, a economia nacional serve de instrumento à promoção da vida digna e da justiça social. Além disso, é obrigatória a observância dos princípios da soberania nacional, propriedade privada, função social da propriedade, livre concorrência, defesa do consumidor, defesa do meio ambiente, redução das desigualdades sociais e regionais, busca do pleno emprego e o tratamento favorecido a empresas de pequeno porte, conforme prevê o art. 170 e seus incisos.

Com relação a esse artigo, a interpretação dada por Eros Grau – seguida por Gilberto Bercovici⁷⁴³ e Carla Rister⁷⁴⁴ – demonstra que a ideia de livre iniciativa, de acordo com a Constituição, está condicionada aos princípios que norteiam a Ordem Econômica enquanto dever ser, ou seja, enquanto estado de coisas que se pretender promover para alterar a economia existente.

Como salienta Grau, a compreensão de que a livre iniciativa não deve ser interpretada à luz dos princípios anteriormente elencados, ou mesmo que a Constituição brasileira estabelece uma Ordem Econômica liberal (aqui compreendida no sentido empregado pelo autor – de ordem econômica que mantém o *status quo* existente), seria o mesmo que interpretar a Constituição aos pedaços. A Constituição, ao contrário, estabelece a necessidade de transformação da economia e não apenas mantenedora da ordem existente. Essa ordem econômica substitui-se pela “ordem econômica intervencionista”⁷⁴⁵.

Em continuidade à análise dos dispositivos, observa-se que, no art. 172, há expressa determinação de que a lei, portanto o Estado, disciplinará, considerando o interesse da nação, os investimentos de capital estrangeiro. Logo em seguida, no art. 173, há a expressa menção de que algumas atividades econômicas serão reservadas ao Estado a depender dos imperativos de segurança nacional ou do relevante interesse coletivo. No artigo 177, estão determinadas as atividades monopolizadas pela União (nesse caso, além do nacionalismo, há clara intervenção estatal).

⁷⁴³ BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**: a leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 91.

⁷⁴⁴ RISTER, Carla Abrantkoski. **Direito ao desenvolvimento**: antecedentes, significados e consequências, Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

⁷⁴⁵ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**: interpretação e crítica. 5. ed., rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 74.

No capítulo da *Ordem Econômica*, o desenvolvimento aparece no art. 174, que em seu parágrafo primeiro determina que “a lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento”.

Destaca-se que todo esse capítulo (*Ordem Econômica*) apresenta elementos do desenvolvimentismo. No artigo 170, que estabelece os princípios da ordem econômica, estão previstos como objetivo promover o desenvolvimento regional, a redução das desigualdades regionais, a busca de valorização do trabalho e o condicionamento da propriedade privada à sua função social. Nos artigos seguintes estão presentes as premissas relevantes do nacional desenvolvimentismo. Estas são: a reserva de atividades de interesse nacional ao Estado, a regulamentação da entrada de capital estrangeiro e, principalmente, o dever de elaboração de diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional. Todas as premissas próprias do desenvolvimentismo e contrárias às premissas dos teóricos liberais e neoliberais.

Também no Título destinado à *Ordem Econômica*, no art. 180, o turismo apresenta-se como instrumento para o desenvolvimento social e econômico. Assim sendo, é atividade econômica a ser incentivada com vistas ao alcance do desenvolvimento. Observa-se que no art. 182, o desenvolvimento urbano volta a ter previsão como parte do desenvolvimento nacional.

No art. 192, o sistema financeiro nacional é previsto como instrumento ao desenvolvimento equilibrado do País e para servir aos interesses da coletividade. Ainda em linha com as premissas desenvolvimentistas, o art. 239, parágrafo 1º determina a aplicação de 28% da arrecadação das contribuições ao Programa de Integração Social (PIS) e ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público a programas de desenvolvimento econômico, por intermédio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Mais uma vez, elementos do desenvolvimentismo estão presentes: bancos nacionais destinados à incrementação do desenvolvimento, aliados a programas de desenvolvimento econômico estabelecidos pelo Estado.

A análise dos artigos mencionados demonstra que ainda que, a partir da década de 1980, a política econômica brasileira tenha tido maior alinhamento com as premissas estabelecidas pelo FMI, pelo banco Mundial e, no final da década, com Consenso de Washington ⁷⁴⁶, há relevante reflexo, no texto constitucional, das premissas desenvolvimentistas, de modo que se torna correto afirmar que a Constituição de 1988

⁷⁴⁶ ALMEIDA, Manoel Donato. **Neoliberalismo, privatização e desemprego no Brasil (1980-1998)**. Campinas: IFCH - UNICAMP. 323 (f). Tese (Doutorado em Filosofia e Ciências Humanas). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, p. 101 e seguintes.

estabelece como marco legal projeto nacional desenvolvimentista, no qual o Estado possui considerável protagonismo em sua promoção, mediante a criação de incentivos, planos e de programas de desenvolvimento, com vistas à promoção do desenvolvimento econômico, social e tecnológico. Todos os elementos do núcleo duro do desenvolvimentismo estão presentes na Constituição de 1988.

Identifica-se, então, que característica comum a todos os artigos, que remetem ao desenvolvimentismo, é a sua instrumentalidade. Ou seja, todos determinam instrumentos, do Estado, que auxiliem no alcance do desenvolvimento da economia nacional, seja por intermédio do Poder Executivo, seja por intermédio do Poder Legislativo. Isso permite concluir que o conteúdo do desenvolvimento nacional é composto pela elaboração de planos nacionais, regionais e urbanos de desenvolvimento que levem ao desenvolvimento da economia nacional e a redução das desigualdades regionais e sociais.

Essa característica se torna fundamental ao se agregar a este conceito de desenvolvimento as ideias de desenvolvimento humano e desenvolvimento sustentável. Se no desenvolvimentismo, o desenvolvimento é meio para superação do subdesenvolvimento, ele também passa a ser meio para alcance de objetivos de desenvolvimento humano, social e sustentável. Isso permite se concluir que, no marco constitucional de 1988, o desenvolvimento da economia nacional tem como finalidade o alcance dos objetivos do desenvolvimento humano, de forma sustentável. É expresso no texto que os instrumentos de desenvolvimento da economia objetivam o alcance do desenvolvimento em suas dimensões social, política, cultural, econômica e ambiental.

Não por outra razão, os objetivos de desenvolvimento sustentável têm na CEPAL⁷⁴⁷ seu maior representante na América Latina, instituição na qual o desenvolvimentismo encontrou maior correspondência política e teórica. Nesse sentido, as medidas macroeconômicas desenvolvimentistas servem aos objetivos do desenvolvimento sustentável (no sentido empregado pelos ODS da ONU). Observa-se, então, que o aspecto social muito presente no início das discussões desenvolvimentistas tornou-se mais abrangente, incluindo, questões não discutidas durante a década de 1950.

Como se observou no capítulo 1, a teoria de Amartya Sen⁷⁴⁸ explica essa característica ao chamar a atenção para o fato de que a renda, o progresso tecnológico e a industrialização são meios para o alcance do desenvolvimento da pessoa humana, que encontra

⁷⁴⁷ Nesse sentido, veja-se os compromissos de desenvolvimento sustentável para 2020 da CEPAL: <<https://www.cepal.org/es/temas/agenda-2030-desarrollo-sostenible>> Acesso em 18 out 2020.

⁷⁴⁸ SEN, Amartya. **Development as freedom**. Oxford University Press: New York. 1999.

melhor conceito como sendo o processo de remoção de obstáculos à liberdade humana. Perspectiva essa alinhada ao conceito de desenvolvimento assumido pela ONU. Contudo, esse caráter instrumental exige finalidade de desenvolvimento que lhe dê sentido e a resposta na Constituição está nas noções de desenvolvimento humano e sustentável. O desenvolvimento nacional, nesse sentido, deve alinhar-se aos objetivos de desenvolvimento sustentável, com vistas à promoção do desenvolvimento humano.

3.5.2 O desenvolvimento humano

A ideia de desenvolvimento humano, sob a perspectiva da Organização das Nações Unidas, tem como fundamento e beneficiário a pessoa humana, mediante a plena realização dos direitos humanos e das liberdades fundamentais. Para isso, é necessário o acesso ao desenvolvimento, social, econômico, cultural e político. A própria Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, datada de 1986, expõe que “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”⁷⁴⁹.

Vale observar que o artigo 1º da Declaração explicita que o direito ao desenvolvimento, enquanto direito humano inalienável, tem como conteúdo a participação de todos os povos no “desenvolvimento econômico, social, cultural e político”, com o intuito de desfrutar desse desenvolvimento para que os direitos humanos e as liberdades fundamentais possam ser realizados a todos. Nessa perspectiva, o próprio desenvolvimento é que propicia a realização plena dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, é instrumento para. Esse é o conteúdo conceitual da Declaração. Sempre com o foco na pessoa humana: “a pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento e deveria ser participante ativo e beneficiário do direito ao desenvolvimento”⁷⁵⁰.

⁷⁴⁹ DECLARAÇÃO SOBRE O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO – 1986. Adotada pela Resolução n. 41/128 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 4 de dezembro de 1986. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-ao-Desenvolvimento/declaracao-sobre-o-direito-ao-desenvolvimento.html>> Acesso em 18 out 2020.

⁷⁵⁰ Art. 2º da DECLARAÇÃO SOBRE O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO – 1986. Adotada pela Resolução n. 41/128 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 4 de dezembro de 1986. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-ao-Desenvolvimento/declaracao-sobre-o-direito-ao-desenvolvimento.html>> Acesso em 18 out 2020.

Nos relatórios do Programa de Desenvolvimento da ONU “desenvolvimento humano é conceituado como um processo de alargamento das escolhas humanas”⁷⁵¹. Portanto, a partir da perspectiva do desenvolvimento humano, desenvolvimento está atrelado à liberdade de escolhas do ser humano.

A interpretação dada por Sengupta⁷⁵² ao direito humano ao desenvolvimento previsto na Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento é esclarecedora quanto ao seu conteúdo e as implicações jurídicas que gera. O autor interpreta o direito ao desenvolvimento a partir de três princípios⁷⁵³. O primeiro é de que não há negociação quanto à implementação do direito ao desenvolvimento, ou seja, é direito humano inalienável, que deve ser objeto de esforço político internacional para sua promoção. O segundo se refere à realização dos direitos humanos previstos na Declaração dos Direitos Humanos, como elementos constitutivos do processo de desenvolvimento. Em outras palavras, por este princípio o desenvolvimento é visto como processo, cujo conteúdo é a realização dos direitos humanos e das liberdades fundamentais do ser humano. Por fim, o terceiro princípio determina que o direito ao processo de desenvolvimento implica a criação de instrumentos que vinculem direitos e deveres legais para a promoção do desenvolvimento. Esse último, de viés mais prático, voltado à sugestão de políticas e estruturas jurídicas a serem implementadas pelos Estados para a promoção do desenvolvimento.

O que o autor evidencia é a eficácia política do desenvolvimento enquanto direito humano. Isso significa que as previsões contidas na Declaração estabelecem compromisso político internacional na promoção do desenvolvimento como direito humano que contém, no seu conteúdo, a plena realização de direitos humanos e das liberdades fundamentais. Contudo, a atribuição de força normativa desse direito, no âmbito soberano dos Estados, depende dos instrumentos legais criados dentro dos Estados. O direito ao desenvolvimento, nessa perspectiva, é compromisso político internacional.

Em sentido semelhante expõe Stephen Marks, que explica a origem da abordagem do direito ao desenvolvimento. O autor esclarece que, tradicionalmente, há três frentes na abordagem. A primeira delas compreende a agenda para alcance da igualdade, da eliminação da pobreza e da *accountability*. A segunda frente vincula a promoção dos direitos humanos

⁷⁵¹ UNITED NATIONS. **Human Development Report**. 1990. Disponível em: <<http://www.hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1990>> acesso em 19 jul 2020, p. 1.

⁷⁵² SENGUPTA. Arjun. Conceptualizing the right to development for the twenty-first century. In: **Situating the right to development**, 2013, pp. 67-87. Estados Unidos: UN-Library. DOI: <https://doi.org/10.18356/587738a4-en.p.68>.

⁷⁵³ A ideia de princípio não é a mesma da ideia decorrente da teoria da norma, mas sim da ideia de valor a ser realizado a partir de processo político internacional

como integrador do direito ao desenvolvimento, ou seja, compreende o desenvolvimento a partir da abordagem dos direitos humanos. A terceira, por sua vez, trata o direito ao desenvolvimento como direito humano inalienável a ser esclarecido e implementado⁷⁵⁴. O conteúdo está alinhado com a necessidade de transformação da noção de desenvolvimento, que deixou de ter como foco o crescimento da produção e circulação de bens e serviços para ter como foco o ser humano e a expansão das suas liberdades. Foi nesse sentido que o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, ao adotar a definição de desenvolvimento de Sen, estabeleceu o desenvolvimento humano como o processo de expansão das capacitações e escolhas do indivíduo, mediante a garantia dos direitos humanos e das liberdades fundamentais.⁷⁵⁵

Há, portanto, elementos definidores das condições do desenvolvimento, considerando o conceito das Nações Unidas. O primeiro elemento é a centralidade do ser humano como destinatário e agente do desenvolvimento. Em outras palavras, o foco do desenvolvimento é no ser humano como fim em si mesmo. O segundo elemento decorre do primeiro e é representado pela garantia e promoção dos direitos humanos e de suas liberdades fundamentais. Disso se depreende que, a partir desse parâmetro, se as pessoas tiverem os seus direitos humanos garantidos estão experimentando o processo de desenvolvimento. O terceiro elemento é a possibilidade de exercício de suas escolhas. Os direitos humanos servem para que o ser humano possa exercer autonomamente as suas escolhas de vida. Atribuir ao desenvolvimento o caráter de direito humano implica o reconhecimento da sua universalidade, ou seja, detém como requisito à titularidade apenas a condição humana e sua indivisibilidade, porque abrange os direitos civis, políticos, econômicos, culturais e sociais⁷⁵⁶. Em outras palavras, garantir direitos permite que o indivíduo tenha condições de exercer sua liberdade de agir de acordo com a sua vontade, de viver a vida que tem boas razões para desejar. Isso implica que a esse indivíduo seja garantida a participação ativa no seu desenvolvimento.

A ideia de expansão da liberdade é desenvolvida por Amartya Sen, para quem a liberdade pode ser compreendida de duas formas no processo de desenvolvimento. A liberdade é instrumento do desenvolvimento e, portanto, algumas liberdades são instrumentais. Nesse caso, a liberdade pode ser compreendida como a garantia de direitos políticos em determinada

⁷⁵⁴ MARKS, Stephen. Introduction. In: SAYERS, Larissa. CHATTERJEE, Rajib. RAWAT, Santosh. (org) **The right to development: a primer**. New Dehli: SAGE Publications, 2004, p. 22.

⁷⁵⁵ MARKS, Stephen. Introduction. In: SAYERS, Larissa. CHATTERJEE, Rajib. RAWAT, Santosh. (org) **The right to development: a primer**. New Dehli: SAGE Publications, 2004, p. 23;

⁷⁵⁶ PIOVESAN, Flávia. Direito ao desenvolvimento: desafios contemporâneos. In: PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado. (Coord.) **Direito ao desenvolvimento**. Belo Horizonte: Forum, 2010, p. 98.

sociedade ou a garantia de direitos sociais que confirmam condições para o desenvolvimento humano. E a liberdade é fim, uma vez que as condições instrumentais permitem que o indivíduo tenha condição de ser agente do seu próprio desenvolvimento. É, como explica o autor, a liberdade de converter as capacitações em funcionamentos – de escolher viver a vida que tenha boas razões para valorizar. Martha Nussbaum concretiza isso numa pergunta. Para ela, a avaliação de desenvolvimento humano de uma sociedade pode ser guiada pela seguinte questão: “O que cada pessoa está habilitada a ser ou fazer?”⁷⁵⁷

É preciso compreender o limite que os fatores externos têm no processo de desenvolvimento. Admitindo a perspectiva de Amartya Sen, refletida na Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, a liberdade, pode-se afirmar, depende de um aspecto extrínseco e de um aspecto intrínseco. O primeiro decorre das condições sociais que conferem tanto as oportunidades de liberdade quanto o processo de liberdade⁷⁵⁸. O segundo decorre das razões pessoais de exercício da liberdade. O desenvolvimento abrange os dois, mas o direito é capaz de atuar apenas no primeiro. Ou seja, sendo o direito instrumento do desenvolvimento, tem a condição de auxiliar na promoção das liberdades que instrumentalizam o alcance da emancipação do indivíduo. Seja proporcionando oportunidades acessíveis ao indivíduo. Seja garantindo que o processo de escolha seja livre. Entretanto, o resultado da escolha foge da ingerência externa. É intrínseco à pessoa. Relembrando o exemplo dado no primeiro capítulo, Carla, ao decidir seguir o caminho do curso de Direito, experimenta ambiente que propicia o seu desenvolvimento se puder ter oportunidade de exercer a escolha e liberdade para realizá-la.

É por essa razão que iniciativas de promoção do direito ao desenvolvimento, a exemplo das iniciativas do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento envolvem políticas de incremento da educação, saúde, moradia⁷⁵⁹. Nesse sentido, todos os dezessete Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – ODS podem ser traduzidos como liberdades instrumentais, que potencializam a condição do agente em transformar capacitações em funcionamentos. Ou seja, de alargar as escolhas humanas.

Em atenção a esse conceito, a Constituição estabelece condições a serem garantidas para o exercício dessa liberdade. E essas condições exigem múltiplas dimensões. O Estado, nesse caso, limita-se à execução dos instrumentos que gerem esse estado de liberdade dos indivíduos. E, nesse ponto, enquanto o desenvolvimento nacional se estabelece como dever do

⁷⁵⁷ NUSSBAUM, Martha. **Creating capabilities**: the human development approach. England: The Belknap Press of Harvard University Press, 2011, p. 19.

⁷⁵⁸ Esse ponto foi trabalhado no item 1.4.2 desta tese.

⁷⁵⁹ MARKS, Stephen. Introduction. In: SAYERS, Larissa. CHATTERJEE, Rajib. RAWAT, Santosh. (org) **The right to development: a primer**. New Dehli: SAGE Publications, 2004, p. 23.

Estado, mediante as prestações estabelecidas na Constituição (planejamento e intervenção do Estado); o desenvolvimento humano dificilmente será propiciado na plenitude apenas pelo Estado. Primeiro porque, diante do aspecto intrínseco da liberdade, é impossível que o Estado garanta o máximo de desenvolvimento individual de cada um, pois, na concepção aqui adotada, depende do alcance individual. Segundo porque há outros fatores no sistema social que influenciam no desenvolvimento, como as empresas, as pessoas, as instituições não governamentais etc. O sistema social. Dessa perspectiva, é preciso compreender que a ideia de desenvolvimento humano é localizada no texto constitucional a partir da identificação da resposta a duas questões: há a valorização do ser humano como centro e destinatário do desenvolvimento? São garantidos os direitos humanos e as liberdades fundamentais que instrumentalizam o desenvolvimento do ser humano?

Primeiro é preciso avaliar se o ser humano é o centro e destinatário do desenvolvimento. E a resposta é positiva, sem a necessidade de maiores elaborações quanto ao tema. Pela primeira vez, a dignidade da pessoa humana é fundamento da Constituição brasileira. Não é apenas objetivo da ordem econômica e social como nas Constituições anteriores, mas fundamento da própria República. “A Constituição inicia com o ser humano”⁷⁶⁰. E nesse ponto há exata correspondência do quadro teórico do desenvolvimento humano no texto constitucional, pois o ser humano⁷⁶¹ é o fim e não meio para alcance dos objetivos da República, dentre eles, o desenvolvimento.

O art. 1º, inciso III assim prevê ao determinar a dignidade da pessoa humana⁷⁶² como fundamento da República Federativa do Brasil. Não é preciso recorrer a toda a doutrina sobre o tema para encontrar considerável concordância de que, como afirma Ana Paula de Barcellos, o homem e a sua dignidade estão “no centro do sistema jurídico e estatal”⁷⁶³

⁷⁶⁰ SARLET, Ingo W. MARINONI, Luiz G. MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 8 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 259.

⁷⁶¹ BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 27 ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 380.

⁷⁶² RISTER, Carla Abrantkoski. **Direito ao desenvolvimento: antecedentes, significados e consequências**, Rio de Janeiro: Renovar, 2007. PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado (Coord.). **Direito ao desenvolvimento**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. HACHEM, Daniel. A maximização dos direitos fundamentais econômicos e sociais pela via administrativa e a promoção do desenvolvimento. **Revista direitos fundamentais & democracia (UniBrasil)**, v. 13, p. 340-399, 2013. FACHIN, Melina Garardi. **Direito fundamental ao desenvolvimento: uma possível ressignificação entre a Constituição Brasileira e o sistema internacional de proteção dos direitos humanos**. In: PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado. (Coord.) **Direito ao desenvolvimento**. Belo Horizonte: Forum, 2010, pp. 179-198. COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 11 ed. São Paulo: Saraiva, 2017. PIOVESAN, Flávia. FACHIN, Melina. O direito humano ao desenvolvimento na conjuntura contemporânea de proteção dos direitos humanos: o sentido e alcance do human rights approach. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=c5bbd980e5ab2c17>> Acesso em 16 mar 2019. BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. 3 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

⁷⁶³ BARCELLOS, Ana Paula. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

brasileiro. O que significa dizer que, para a Constituição de 1988, o homem tem valor em si mesmo⁷⁶⁴ e que a dignidade da pessoa humana é valor fundamental do Estado brasileiro⁷⁶⁵.

A centralidade da dignidade da pessoa humana foi uma das grandes inovações da Constituição de 1988, chamando a atenção para o ser humano enquanto centro do Estado. Essa constatação leva à resposta à segunda questão. Afinal, como afirma Ingo Sarlet, “o reconhecimento da íntima e indissociável vinculação da dignidade da pessoa humana, os direitos humanos e fundamentais e a própria Democracia” são “eixos estruturantes do Estado Constitucional”⁷⁶⁶.

A Constituição instrumentaliza e estrutura a maneira como a dignidade será garantida, estabelecendo, por exemplo, a proteção e promoção dos direitos humanos (art. 4º, inciso II), a valorização da liberdade (art. 3º, inciso I, art. 5º, caput), a promoção da justiça social (art. 3º, incisos I e III), a redução das desigualdades sociais (art. 3º, inciso III), a garantia do desenvolvimento nacional (art. 3º, inciso II), a valorização dos direitos e garantias fundamentais (art. 5º) e dos direitos fundamentais sociais (art. 6º), condiciona a Ordem Econômica à promoção da vida digna (art. 170, *caput*).

O desenvolvimento do ser humano, portanto, é garantido por meio das liberdades instrumentais positivadas na Constituição e garantidas pelo sistema jurídico a partir de complexa rede de prestações jurídicas que realizam a dignidade humana. É por isso que, com razão, frequentemente o desenvolvimento é compreendido como direito fundamental que reúne a tutela e garantia de todos os direitos fundamentais.⁷⁶⁷

A proteção aos direitos humanos e a sua promoção foram historicamente objetivadas durante a elaboração da Constituição de 1988, resultando, inclusive, no dever de que a República Federativa do Brasil, em suas relações internacionais, seja regida pela “prevalência dos direitos humanos” (art. 4º, inciso II). Não é difícil que se encontre na doutrina inúmeras menções à valorização dos direitos humanos por meio da Constituição de 1988.⁷⁶⁸

⁷⁶⁴ BARCELLOS, Ana Paula. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. 3 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011, p. 125 e ss.

⁷⁶⁵ BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 245

⁷⁶⁶ SARLET, Ingo W. MARINONI, Luiz G. MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 8 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 268.

⁷⁶⁷ HACHEM, Daniel. A noção constitucional de desenvolvimento para além do viés econômico: reflexos sobre algumas tendências do Direito Público brasileiro. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 13, n. 53, p. 133168, jul./set. 2013. BONAT, Alan Luiz. **Federalismo e desenvolvimento nacional: coordenação das políticas fiscais de ICMS**. Curitiba: Íthala, 2018.

⁷⁶⁸ RISTER, Carla Abrantkoski. **Direito ao desenvolvimento: antecedentes, significados e consequências**, Rio de Janeiro: Renovar, 2007. PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado (Coord.). **Direito ao desenvolvimento**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. HACHEM, Daniel. A maximização dos direitos fundamentais econômicos e sociais pela via administrativa e a promoção do desenvolvimento. **Revista direitos fundamentais**

Flávia Piovesan⁷⁶⁹ explica que a abordagem do desenvolvimento a partir dos direitos humanos exige a atenção a três dimensões. A primeira é a dimensão da justiça social, garantida por meio do acesso a toda a população a condições sociais de desenvolvimento, por meio da garantia das condições de saúde, educação, alimentação, moradia, lazer, trabalho e distribuição de renda. Basicamente, por meio da garantia dos direitos sociais previstos no art. 6º⁷⁷⁰ da Constituição Federal. A segunda dimensão é a da efetiva participação e *accountability* (compreendida pela participação que permite o controle das escolhas políticas de desenvolvimento – ou seja, a capacidade de monitorar as políticas de desenvolvimento). A terceira, por sua vez, é a dimensão de realização de políticas públicas para a promoção do desenvolvimento. E, mais uma vez, a Constituição abrange essa perspectiva ao estabelecer a cidadania como um dos princípios fundamentais da República (art.1º, inciso II). O efetivo exercício da cidadania implica a garantia dos direitos políticos que habilitem os indivíduos não apenas de eleger os seus representantes, mas de efetivamente participar das deliberações políticas.

Nesse sentido, importa se destacar que a Constituição atrela ao Estado democrático, já em seu preâmbulo, o desenvolvimento como valor supremo a ser assegurado. Ou seja, para a Constituição atual o desenvolvimento é pressuposto do Estado democrático, de modo que modifica grandemente a perspectiva anterior, emergente num Estado totalitário. O próprio art. 3º, elencou quatro objetivos fundamentais complementares e que compõem a noção da finalidade do desenvolvimento. Afinal, a garantia do desenvolvimento nacional constitui um dos objetivos fundamentais a ser perseguido pelo Estado e pela sociedade. E esse objetivo vem aliado à construção de uma sociedade livre, justa e solidária; à erradicação da pobreza e da marginalização e à redução das desigualdades sociais e a promoção do bem de todos.

& democracia (UniBrasil), v. 13, p. 340-399, 2013. FACHIN, Melina Garardi. **Direito fundamental ao desenvolvimento**: uma possível ressignificação entre a Constituição Brasileira e o sistema internacional de proteção dos direitos humanos. In: PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado. (Coord.) **Direito ao desenvolvimento**. Belo Horizonte: Forum, 2010, pp. 179-198. COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 11 ed. São Paulo: Saraiva, 2017. PIOVESAN, Flávia. FACHIN, Melina. O direito humano ao desenvolvimento na conjuntura contemporânea de proteção dos direitos humanos: o sentido e alcance do human rights approach. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=c5bbd980e5ab2c17>> Acesso em 16 mar 2019. BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais**: o princípio da dignidade da pessoa humana. 3 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

⁷⁶⁹PIOVESAN, Flávia. Direito ao desenvolvimento: desafios contemporâneos. In: PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado (Coord.). **Direito ao desenvolvimento**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

⁷⁷⁰ Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

No artigo 4º, consta, ainda que relativo à posição da República Federativa do Brasil em suas relações internacionais, expressamente a valorização e prevalência dos direitos humanos, da igualdade e de cooperação entre os povos para o progresso da humanidade. Os capítulos I e II do Título dos Direitos e Garantias fundamentais são componentes da ideia de desenvolvimento humano, pois trazem instrumentos para garantia da dignidade da pessoa humana por meio da garantia e necessária promoção dos direitos fundamentais econômicos e sociais. O artigo 5º, parágrafo 2º (cláusula de abertura) prevê que outros direitos humanos não assegurados pela Constituição sejam tratados no mesmo regime dos direitos e garantias fundamentais.

Todos os dispositivos mencionados correspondem à proposta de desenvolvimento humano, com base no conceito ora utilizado. Isso porque, as duas premissas do desenvolvimento humano são facilmente observáveis no texto, pois há a valorização do ser humano e sua centralidade como destinatário do desenvolvimento e há a previsão de diversos instrumentos que tem por objetivo reduzir os obstáculos à liberdade das pessoas de viverem a vida que desejam.

Isso também se comprova pelo cotejamento de todos os atuais Objetivos do Desenvolvimento Sustentável com o texto da Constituição (antes mesmo do Brasil assumir o compromisso internacional de atendê-los, o qual foi aprovado em 2015). A erradicação da pobreza, o primeiro objetivo, consta no art. 3º, inciso III da Constituição. A fome zero é o segundo objetivo, o qual encontra correspondência no mesmo art. 3º, inciso III na erradicação da pobreza e da marginalização e dentre os direitos sociais garantidos, dentre os quais se incluem o direito à alimentação, nos termos do art. 6º, seu inciso IV, que impõe que o salário-mínimo precisa atender às necessidades de alimentação. Além desses artigos, a Constituição atrela o direito à alimentação à produção agropecuária, nos termos do art. 23, inciso VIII, que atribui à União, aos Estados, Distrito Federal e Municípios o dever de fomentar a produção agropecuária e a organização do abastecimento alimentar. É, ainda, dever do Estado garantir a alimentação do educando, nos termos do art. 208 da Constituição. No artigo 212, §4º, há previsão de destinação de receita aos programas de alimentação previstos no art. 208. No art. 227 da Constituição, há a garantia à criança, ao jovem e ao adolescente o direito à alimentação.

O terceiro objetivo do desenvolvimento sustentável é a saúde e o bem-estar. No texto constitucional, a saúde aparece nada menos do que 43 vezes. É direito fundamental social⁷⁷¹ a ser protegido, de forma universal, e dever de proteção prioritária. Há seção própria

⁷⁷¹ BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais**: o princípio da dignidade da pessoa humana. 3 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011. HACHEM, Wunder Daniel. Tutela administrativa efetiva

para a saúde na Constituição (Seção II do Capítulo II). A seguridade social tem como um dos objetivos assegurar os direitos relativos à saúde (art. 194). O bem-estar parece já no preâmbulo da Constituição como algo a ser assegurado. É primado da Ordem Social brasileira, nos termos do art. 193. No art. 219, o bem-estar aparece como objetivo do incentivo ao mercado interno. O quarto objetivo é a educação de qualidade. A educação aparece 56 vezes no texto da Constituição. É direito fundamental social a ser garantido e promovido. Há um capítulo próprio para a educação na Constituição (Capítulo III), sendo expressamente previsto que a educação visa o “desenvolvimento da pessoa”, conforme consta do art. 205. A própria Constituição atribui o devido protagonismo à educação, elencando deveres para sua efetivação (art. 208), garantindo a autonomia às universidades (art. 207), atribuindo à educação princípios, como a igualdade de condições de acesso; a liberdade tanto no aprendizado quanto no ensinamento; o pluralismo de ideias; a gratuidade do ensino público; a necessária valorização dos profissionais da educação, mediante, inclusive, a garantia de salários; a garantia do padrão de qualidade (aqui nos mesmo termos do objetivo) – todos previstos no art. 206 e seus incisos. O quinto objetivo é a igualdade de gênero, o que também encontra correspondência na Constituição. Dentre os objetivos da República Federativa do Brasil está a promoção do bem de todos, sem quaisquer preconceitos, seja de raça, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º, inciso IV). Dentre os direitos e deveres individuais e coletivos, o primeiro é “homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações” (art. 5º, inciso I). Dentre os direitos sociais, o artigo 7º, inciso XX inclui a necessária proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante dever do Estado (por meio do Direito) de promover incentivos.

O sexto objetivo é o de garantia de água potável e saneamento. Dentre as competências da União, nos termos do art. 21, inciso XX, está a instituição de diretrizes para garantia do saneamento básico (aqui aliam-se deveres instrumentais do Estado para a promoção do saneamento, por meio de planejamento). Não bastasse, a Constituição também atribui como competência concorrente de todos os entes a promoção de programas de saneamento básico, conforme o art. 23, IX da Constituição. Dentre as atribuições que englobam o Sistema Único de Saúde brasileiro está a formulação de políticas para ações que garantam o saneamento básico (art. 200, IV). O sétimo objetivo – energia limpa e acessível – está englobada na ideia de

dos direitos fundamentais sociais: por uma implementação espontânea, integral e igualitária. Curitiba, 2014. 614 f. **Tese (Doutorado)** – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná. PIVETTA, Saulo Lindorfer. **Direito fundamental à saúde**: regime jurídico-constitucional, políticas públicas e controle judicial. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. BARCELLOS, Ana Paula de. O direito a prestações de saúde: complexidades, mínimo existencial e o valor das abordagens coletiva e abstrata. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (Coords.). **Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 803-826

preservação do meio ambiente, que possui capítulo próprio na Constituição – Capítulo VI – dispositivo ligado, também, aos objetivos de número 11 a 15 das ODS, que focam na sustentabilidade das cidades e da comunidade, na responsabilidade de consumo e produção, o que está presente não apenas no art. 225 da Constituição, mas também dentre os princípios da Ordem Econômica brasileira (art. 170, inciso VI). Ou seja, a Ordem Econômica brasileira está condicionada à preservação do meio ambiente.

Retornando aos demais objetivos, o oitavo – trabalho decente e crescimento econômico – claramente encontra amparo na Constituição que elenca no art. 7º direitos dos trabalhadores, que valoriza o desenvolvimento econômico em todo o texto (ao todo são 07 menções a desenvolvimento econômico, determinando-se deveres ao Estado de elaboração de planos que guiem o desenvolvimento econômico do país). A Ordem Econômica brasileira tem como pressuposto a “valorização do trabalho humano” (art. 170, caput) e tem como princípio “a busca pelo pleno emprego” (inciso VIII, art. 170). O nono objetivo – indústria, inovação e infraestrutura – da mesma forma encontra amplo amparo na Constituição de 1988. É possível, inclusive, lançar mão de boa parte da análise feita para identificação da perspectiva desenvolvimentista para encontrar a correspondência a esse objetivo. As premissas desenvolvimentistas implicam em valorização da indústria, da inovação e da infraestrutura do país.

O décimo objetivo é o de redução das desigualdades, que, na Constituição brasileira aparece já dentre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, conforme inciso III do art. 3º. Mas não é apenas no art. 3º que a redução das desigualdades aparece. No art. 43 há expressa previsão de que a União pode articular ações que visem à redução das desigualdades regionais. A Ordem Econômica tem por princípio a redução das desigualdades regionais e sociais (art. 170, inciso VII), ou seja, as ações econômicas no Brasil não podem aumentar as desigualdades. No art. 165 é estabelecido que a lei orçamentária anual deve compatibilizar tanto o orçamento fiscal quando o orçamento destinado aos investimentos de empresas controladas pela União para redução de desigualdades regionais. No art. 151, I é permitido que a União conceda incentivos fiscais que promovam equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do país.

O décimo sexto objetivo – paz, justiça e instituições eficazes – também encontra amparo na Constituição de 1988. A justiça consta, de imediato, no Preâmbulo da Constituição. O Estado Democrático é instituído para assegurar a justiça. No inciso I do art. 3º a construção de sociedade justa é objetivo que fundamenta a República. A justiça social é ditame da Ordem Econômica (art. 171, caput). A Ordem Social tem como base a justiça social (art. 193, caput).

Ainda quanto ao objetivo, é necessário destacar que o art. 4º, inciso VI, determina que as relações internacionais que a República Federativa do Brasil estabelece segue, dentre outros princípios, a defesa da paz. Quanto às instituições, o modelo de planejamento do desenvolvimento brasileiro busca a eficiência. No artigo 37, caput, a administração pública deve obedecer ao princípio da eficiência. Por derradeiro, o décimo sétimo objetivo estabelece a necessidade de fortalecimento dos meios de implementação e revitalização da parceria global para o desenvolvimento sustentável. O que é absolutamente compatível com a nossa ordem constitucional que estabelece no inciso IX do art. 4º o dever de, nas relações internacionais, promover a “cooperação entre os povos para o progresso da humanidade”.

Portanto, analisando os dispositivos constitucionais, é possível afirmar que são observáveis as premissas do desenvolvimento humano anteriormente mencionadas. Afinal, a Constituição está centrada no ser humano, sendo princípio fundante da República Federativa do Brasil a dignidade da pessoa humana. A República tem, ainda, como fundamento o Estado democrático, com ampla participação popular, com vistas a cumprir os objetivos fundamentais. Pode-se, nesse sentido, afirmar que no Brasil, o desenvolvimento humano encontra amparo constitucional.

Portanto, o que se depreende do cotejo realizado é de que a Constituição de 1988 estabelece objetivo de desenvolvimento humano, no qual são garantidas as liberdades instrumentais que levam ao desenvolvimento humano. E o que isso quer dizer? A noção de desenvolvimento humano é composta de elementos tantos que exigem a conformação de vários deles para proporcionar ao indivíduo sua condição de agente. Essa multiplicidade de elementos, decorrente das várias dimensões implicadas no desenvolvimento, torna bastante difícil reduzir a ideia de desenvolvimento a um núcleo mínimo e, mais ainda, a alcance máximo. Alia-se a esse problema a inconstância do desenvolvimento. Para alcance do crescimento econômico, em geral, são elencadas fases do desenvolvimento, à exemplo da perspectiva de Rostow abordada no primeiro capítulo. O desenvolvimento humano, de outro lado, não é dotado dessa sequência ou linearidade. Por exemplo, em determinado momento as medidas instrumentais ao desenvolvimento implicam a promoção de políticas públicas de saúde, que garantam determinado estágio de crise. Entretanto, solucionado esse problema, emergem outros obstáculos a serem endereçados. O desenvolvimento enquanto processo de remoção de obstáculos não pode ser traduzido, necessariamente em passos a serem seguidos. Entretanto, isso não deve ser empecilho para a construção de parâmetros iniciais ou parâmetros estabelecidos a partir do marco legal existente.

Tratando sobre tema semelhante, Ana Paula de Barcellos⁷⁷², por exemplo, faz importante construção do mínimo existencial a partir da eficácia do princípio da dignidade da pessoa humana. O raciocínio elaborado pela autora parte de um mínimo identificável de dignidade com base nas normas constitucionais. O núcleo irredutível.

Um exemplo de possível redução das liberdades instrumentais necessárias para o desenvolvimento humano é a teoria de justiça social de Martha Nussbaum⁷⁷³ – que elenca as 10 capacitações mínimas que precisam constar em todas as constituições das nações para que haja garantia mínima de desenvolvimento humano. Mesmo porque admitindo que o desenvolvimento depende da livre condição do agente, os elementos instrumentais ao desenvolvimento encontram, sempre, o limite da vontade de agir. São apenas meios que permitem que o indivíduo seja livre. O próprio Amartya Sen⁷⁷⁴ é categórico ao determinar que as liberdades instrumentais que menciona não são taxativas e nem exaurientes. São parâmetros, apenas. A liberdade, para ele, não tem limite nesses elementos. Ao tomar por base a proposta de que o desenvolvimento é processo que remove obstáculos às liberdades substanciais, seu alcance não estabelece limite e, muitas vezes, oferece parâmetros incomensuráveis. De todo modo, é possível reunir entre as normas que realizam o objetivo do desenvolvimento, objetivamente, todos os dispositivos anteriormente mencionados.

3.5.3 O desenvolvimento sustentável

A previsão do desenvolvimento sustentável, por sua vez, consta no art. 225 da Constituição de 1988, que sequer utiliza mencionado termo. Além da menção deste no art. 225, entre os princípios da Ordem Econômica está presente a “defesa do meio ambiente”. Observa-se também que, no art. 4º, inciso IX, o Brasil assume compromisso com o progresso da humanidade, o que, pode-se afirmar, inclui as iniciativas de proteção ambiental, das quais, este faz parte.

Nesse sentido, a sustentabilidade é condição do desenvolvimento humano na Constituição de 1988. Isso significa dizer que o desenvolvimento da economia nacional deve ocorrer respeitando o princípio da solidariedade intergeracional, ou seja, deve garantir o bem-

⁷⁷² BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. 3 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

⁷⁷³ NUSSBAUM, Martha C. **Creating capabilities: the human development approach**. USA: The Belknap Press of Harvard University Press, 2011.

⁷⁷⁴ SEN, Amartya. **Development as freedom**. Oxford University Press: New York. 1999.

estar das gerações atuais, sem comprometer o bem-estar das futuras gerações.⁷⁷⁵ Observe-se que, no caput do art. 225 da Constituição, o meio ambiente surge como “bem de uso comum do povo” e que a sua preservação deve atender aos anseios das “presentes e futuras gerações”:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

É a partir da Constituição de 1988 que a proteção do meio ambiente ganha proteção constitucional e é expressa como fundamental ao desenvolvimento brasileiro⁷⁷⁶. Entretanto, a sustentabilidade ambiental na Constituição está atrelada à preservação da vida humana e ao equilíbrio com os aspectos econômicos. Tomando por base as teorias estudadas no primeiro capítulo, é correto afirmar que, a partir da previsão contida na Constituição de 1988, a sustentabilidade ambiental é dimensão do desenvolvimento, tanto quanto a dimensão econômica e a social. Todas essas dimensões compõem o sentido de desenvolvimento humano. Essa perspectiva é alinhada à ideia de desenvolvimento sustentável de Ignacy Sachs que, como visto no primeiro capítulo, estabelece cinco pilares ao desenvolvimento sustentável. O primeiro é o pilar social; o segundo é o ambiental; o terceiro é o territorial; o quarto é o econômico e o quinto é o político. O autor opta por aliar as propostas de desenvolvimento humano e sustentabilidade.⁷⁷⁷

Com isso, refuta-se a interpretação do desenvolvimento sustentável a partir das teorias do decrescimento. A sustentabilidade prevista na Constituição é atrelada ao modelo de produção capitalista. Da mesma forma, refuta-se a interpretação de que o meio ambiente equivale ao capital e que estaria inserido na lógica de mercado.⁷⁷⁸ A dimensão ambiental como elemento necessário para o alcance do desenvolvimento humano e deve ser harmonizada com o desenvolvimento da economia nacional.

Desse modo, torna-se correto afirmar que a perspectiva de desenvolvimento sustentável contida na Constituição é muito semelhante à empregada no Relatório de

⁷⁷⁵ FREITAS, V. P. EFING, C. O direito das futuras gerações a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. : **Revista Jurídica FURB**, v. 23, nº. 52, set./dez. 2019. Disponível em: <<https://proxy.furb.br/ojs/index.php/juridica/article/view/8314>> Acesso em 03 mar. 2021. Acesso em 03 mar. 2021.

⁷⁷⁶ KRELL, Andreas Joachim. Comentário ao rt. 225, *caput*. In: CANOTILHO, J.J. Gomes, MENDES, Gilmar F. SARLET, Ingo W. STRECK, Lenio, L (Coord). **Comentários à Constituição do Brasil**. 2 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

⁷⁷⁷ SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento**: includente, sustentado, sustentável. Rio de Janeiro: Garamond, 2008, p. 15.

⁷⁷⁸ A abordagem dessas duas perspectivas consta no tópico 1.4.3 da no primeiro capítulo da tese.

Brundtland de 1987, ou seja, compreende as dimensões econômica, social e ambiental em igualdade de importância na busca pelo desenvolvimento humano. Destaca-se que essa é a leitura feita por Celso Antonio Pacheco Fiorillo, com base na Constituição brasileira. Segundo o autor, a Constituição reúne os dois elementos constantes na definição do Relatório: o atendimento da necessidade das gerações atuais e a necessidade de limitação da interferência no meio ambiente, tendo em vista a constatação de que isso pode implicar insuficiência de recursos para as futuras gerações. Para o autor, o primeiro fator pode ser localizado no art. 3º, inciso III da Constituição, no compromisso com a garantia da dignidade da pessoa humana e com a erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais e regionais. De outro lado, o segundo fator fica evidente no art. 225, *caput*, por meio do qual resta estabelecido o dever de preservação do meio ambiente para que essas mesmas condições sejam garantidas as futuras gerações⁷⁷⁹.

Trata-se de perspectiva antropocêntrica, ou seja, voltada à preservação do bem-estar do ser humano, ainda que para alguns autores seja um “antropocentrismo alargado”, como defende Krell, para quem a proteção do meio ambiente não tem “dependência funcional em relação à utilidade direta do homem, mas não rompe sua ligação com o bem-estar das pessoas”⁷⁸⁰. Na perspectiva constitucional, o desenvolvimento sustentável tem como objetivo a preservação ambiental para as presentes e futuras gerações. De todo modo, resta evidenciado que o desenvolvimento previsto na Constituição de 1988 é, também, sustentável.

Não por outra razão que se encontra posicionamento na doutrina nacional⁷⁸¹ que compreende o necessário equilíbrio entre o desenvolvimento na sua dimensão econômica, com a proteção do meio ambiente (dimensão ambiental), com o objetivo de garantir a geração atual, sem comprometer a geração futura (dimensão social). Nesse sentido, a correlação entre o desenvolvimento nacional e o desenvolvimento sustentável tem como elemento central a

⁷⁷⁹ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. Comentário ao art. 170, VI. In: CANOTILHO, J.J. Gomes, MENDES, Gilmar F. SARLET, Ingo W. STRECK, Lenio, L (Coord). **Comentários à Constituição do Brasil**. 2 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 1903.

⁷⁸⁰ KRELL, Andreas Joachim. Comentário ao art. 225, *caput*. In: CANOTILHO, J.J. Gomes, MENDES, Gilmar F. SARLET, Ingo W. STRECK, Lenio, L (Coord). **Comentários à Constituição do Brasil**. 2 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 2179.

⁷⁸¹ Nesse sentido, ver o posicionamento de: DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 113. FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 25. FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. Comentário ao art. 170, VI. In: CANOTILHO, J.J. Gomes, MENDES, Gilmar F. SARLET, Ingo W. STRECK, Lenio, L (Coord). **Comentários à Constituição do Brasil**. 2 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 1903. KRELL, Andreas Joachim. Comentário ao art. 225, *caput*. In: CANOTILHO, J.J. Gomes, MENDES, Gilmar F. SARLET, Ingo W. STRECK, Lenio, L (Coord). **Comentários à Constituição do Brasil**. 2 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. SARLET, Ingo W. MARINONI, Luiz G. MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 8 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 303.

dignidade da pessoa humana.⁷⁸² Como afirma Fiorillo: “trata-se, pois, de resguardar o meio ambiente natural, artificial, cultural e do trabalho em harmonia com a ordem econômica capitalista.”⁷⁸³

A correlação mencionada é corroborada pela análise conjunta entre os artigos da Constituição. Nesse sentido, destaca-se que no art. 170, a defesa do meio ambiente configura-se princípio da Ordem Econômica. Em outras palavras, o desenvolvimento da Ordem Econômica deve se dar de forma harmônica com a finalidade de defesa do meio ambiente equilibrado. No art. 186, inciso II, a função social da propriedade rural está condicionada “a utilização adequada dos recursos naturais” e “a preservação do meio ambiente”. No art. 200, o sistema único de saúde é instrumento apto a colaborar para a proteção do meio ambiente.

Esse raciocínio é corroborado pela abordagem do processo de deliberação da Constituição de 1988, que foi realizada no tópico anterior. Na referida abordagem demonstrou-se que o desenvolvimento sustentável foi objetivo deliberado na Constituinte, em especial como fruto da influência da Declaração de Estocolmo sobre o Ambiente Humano de 1972. Na perspectiva da Declaração, a preservação ambiental tem por finalidade a preservação do meio ambiente para o ser humano.

Isso se comprova pela análise das proclamas da declaração em que consta que: “a proteção e o melhoramento do meio ambiente humano é uma questão fundamental que afeta o bem-estar dos povos e o desenvolvimento econômico do mundo inteiro (...).”⁷⁸⁴

Foi em sentido semelhante que a Constituição de 1988 estabeleceu a chamada solidariedade intergeracional. Em outras palavras, estabeleceu o objetivo de que o desenvolvimento brasileiro seja sustentável, de modo que os avanços do desenvolvimento nacional garantam as necessidades das gerações atuais, sem prejudicar o desenvolvimento das gerações futuras. O conceito ainda estava amplamente vinculado às noções de subdesenvolvimento e da necessidade de superação do atraso como meta para alcance de ambiente de vida e trabalho para o homem. Veja-se que no princípio 8 da Declaração o

⁷⁸² FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. Comentário ao art. 170, VI. In: CANOTILHO, J.J. Gomes, MENDES, Gilmar F. SARLET, Ingo W. STRECK, Lenio, L (Coord). **Comentários à Constituição do Brasil**. 2 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 1903. FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. Tutela Jurídica do Meio Ambiente em face do Direito Constitucional Brasileiro. **Revista da Academia Paulista de Direito**, v. 2, p. 37-76, 2012. Disponível em: < <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4794461H7>> Acesso em 03 mar. 2021.

⁷⁸³ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. Comentário ao art. 170, VI. In: CANOTILHO, J.J. Gomes, MENDES, Gilmar F. SARLET, Ingo W. STRECK, Lenio, L (Coord). **Comentários à Constituição do Brasil**. 2 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 1906.

⁷⁸⁴ DECLARAÇÃO DE ESTOCOLMO SOBRE O AMBIENTE HUMANO – 1972. **Biblioteca Virtual de Direitos Humanos**. USP. Disponível em: < <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>> Acesso em 14 fev. 2021.

desenvolvimento econômico e o desenvolvimento social são fundamentais à qualidade de vida e à sustentabilidade. Na Constituição de 1988⁷⁸⁵, a atribuição do dever do sistema único de saúde em colabora na proteção do meio ambiente, o ambiente de trabalho confirma a relação mencionada.

⁷⁸⁵ Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei:
VIII - colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho.

4 DIREITO E DESENVOLVIMENTO⁷⁸⁶ NO BRASIL

4.1. A INVESTIGAÇÃO SOBRE A NATUREZA JURÍDICA DE DESENVOLVIMENTO NA CONSTITUIÇÃO

Até aqui, o estudo envolveu a compreensão do desenvolvimento a partir das teorias econômicas, passando do desenvolvimento alcançado mediante o progresso econômico até o desenvolvimento humano e sustentável. Nesse sentido, demonstrou-se que os teóricos do desenvolvimento multidimensional o compreendem como fenômeno que demanda a inclusão de várias dimensões para o seu alcance, que não apenas a econômica. Se primariamente, para o alcance do bem-estar, o progresso econômico foi suficiente; nas teorias mais recentes, o desenvolvimento representa o alcance não somente desse bem-estar econômico, mas do desenvolvimento do ser humano, o que envolve a inclusão de outras dimensões implicadas (social, ambiental, cultural, econômica e política), como a efetiva participação política, a garantia de direitos humanos (que envolve direitos sociais, políticos, culturais e econômicos), a garantia de meio ambiente equilibrado para essa e futuras gerações etc.

Após se apresentar essa evolução, abordou-se a trajetória do desenvolvimento brasileiro. Nessa abordagem, foi necessário se reconhecer as especificidades da história da economia política brasileira e as influências desenvolvimentistas (estruturalistas) que emergiram localmente. Essas influências estabelecem a superação do subdesenvolvimento econômico nacional, por meio da industrialização, do progresso científico e tecnológico, da distribuição de renda e do pleno emprego, como caminho para o bem-estar econômico e social. Compreendeu-se os efeitos dessas teorias econômicas nos conceitos de desenvolvimento previstos na Constituição de 1988, que se estabelece como marco legal desenvolvimentista⁷⁸⁷. Constatou-se que as definições de desenvolvimento no atual marco constitucional implicam o reconhecimento *(i)* da necessidade de garantia do desenvolvimento da economia nacional, com relevante participação do Estado nesse processo (desenvolvimento nacional); *(ii)* da sustentabilidade como objetivo do desenvolvimento brasileiro (desenvolvimento sustentável) e *(iii)* do desenvolvimento humano como finalidade e fundamento do Estado brasileiro, que deve

⁷⁸⁶ O título dado ao capítulo não corresponde ao movimento do Direito e Desenvolvimento que emergiu após a Segunda Guerra Mundial. O título tem por objetivo referenciar análise mais ampla da ordem jurídica no desenvolvimento brasileiro, de modo a contemplar as funções no desenvolvimento, a natureza jurídica das normas constitucionais e suas consequências.

⁷⁸⁷ Diferentemente das outras referências apresentadas na tese, a qualificação desenvolvimentista aqui utilizada se refere não apenas ao quadro teórico desenvolvimentista, mas, de maneira mais ampla, o compromisso com o desenvolvimento em suas múltiplas dimensões.

garantir e promover as políticas necessárias para a remoção de obstáculos à liberdade⁷⁸⁸, mediante a garantia e a promoção de direitos sociais, políticos, culturais e econômicos (desenvolvimento humano) e dos demais objetivos fundamentais da República.

Compreendido o quadro conceitual do desenvolvimento, à luz da Constituição de 1988, a última etapa para a realização do objetivo desta tese, volta-se para a compreensão da natureza jurídica do desenvolvimento.

Para esse objetivo, há três caminhos necessários. *Primeiro*, é preciso se compreender as funções do Direito no desenvolvimento. Em outras palavras, é preciso se delimitar que funções a ordem jurídica cumpre na promoção do desenvolvimento. Feito isso, o *segundo* passo é se compreender como a doutrina e a jurisprudência compreendem a natureza jurídica do desenvolvimento no Brasil, E, por fim, o *terceiro* passo é se construir, a partir de teoria da norma adotada, da interpretação dos enunciados normativos de desenvolvimento, à luz da Constituição de 1988. Ressalta-se que a natureza jurídica será abordada em dois âmbitos: na identificação da norma ou das normas de desenvolvimento – norma compreendida como a construção do significado a partir de enunciados normativos⁷⁸⁹–, bem como na identificação das consequências jurídicas decorrentes das normas, ou seja, quais os efeitos jurídicos decorrentes das normas construídas.

Estudar a natureza jurídica de desenvolvimento implica, portanto, classificar as normas de desenvolvimento e especificar a respectiva eficácia jurídica delas. Ou seja, implica em se identificar quais são os efeitos jurídicos decorrentes das normas. Para essa etapa será utilizada a teoria dos princípios de Humberto Ávila⁷⁹⁰.

A relação entre Direito e desenvolvimento demanda clareza quanto ao significado ora empregado para o uso do termo direito, assim como na identificação de qual ou de quais as funções e os papéis do direito no desenvolvimento. Nesse sentido, é importante se salientar que a referência a Direito, com a inicial maiúscula, será sinônimo da ordem jurídica, o que compreende o conjunto de leis que tratam do desenvolvimento (Constituição, leis, decretos etc.), a estrutura institucional do Estado (com atuação dos três poderes) criada pelas leis, ou seja, todo o “arcabouço jurídico”⁷⁹¹ apto a instrumentalizar o poder de intervenção nas relações

⁷⁸⁸ Compreende-se dessa forma a partir do conceito de liberdade de Amartya Sen e da ONU.

⁷⁸⁹ ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2018. BARCELLOS, Ana Paula. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais**: o princípio da dignidade da pessoa humana. 3 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011. GRAU, Eros. **Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito**. São Paulo: Malheiros, 2006.

⁷⁹⁰ ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

⁷⁹¹ COUTINHO, Diogo, R. **Direito, desigualdade e desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013.

sociais para a promoção do desenvolvimento. Entretanto, de forma mais específica, as normas jurídicas decorrentes dessa regulação podem implicar princípios e regras que abarcam a tutela de direitos e deveres serão devidamente sinalizadas com a inicial minúscula.

4.2 FUNÇÕES DO DIREITO NO DESENVOLVIMENTO

Primeiramente, deve-se ter claro o entendimento de que desenvolvimento não é um fenômeno jurídico e que o direito ao desenvolvimento, a partir da perspectiva da ONU, surge como compromisso político e não implica, de imediato, reconhecimento de obrigação legal no espaço soberano das nações. Em outras palavras, os objetivos de desenvolvimento surgem, inicialmente, no espaço político. O Direito é instrumento desses objetivos.

A transformação da relação entre Direito e desenvolvimento ocorre à medida que o conceito de desenvolvimento se modifica. Este, que, até então, era alcançado com a mínima intervenção do Estado, passa a exigir a atuação mais afirmativa do Estado. Assim sendo, a regulação de contratos, propriedade e livre mercado torna-se insuficiente diante dos novos objetivos de desenvolvimento. A mutação é antes política e se reflete no Direito. Nesse imbricamento entre a emergência de uma nova concepção de desenvolvimento, com toda sua complexidade, e a necessidade de utilização de poder – considerando-se, aqui, o Direito – para promovê-lo, é que são discutidos os papéis que o Direito exerce no desenvolvimento.

Via de consequência, para se compreender a relação entre Direito e desenvolvimento no Brasil, é necessário se abordar dois pontos: o desenvolvimento enquanto valor político e as funções e papéis que o Direito desenvolve para a consecução do desenvolvimento no Brasil. Portanto, evidencia-se necessária a compreensão do desenvolvimento como valor político, o que justifica a legítima intervenção pelo Direito para a consecução de determinado fim. E a compreensão e identificação das funções e dos papéis que o Direito desenvolve para a consecução desse fim.

4.2.1 Desenvolvimento como valor político do Estado brasileiro

A análise da Constituição de 1988, elaborada no capítulo anterior, permitiu identificar os fundamentos do Estado brasileiro e os valores decorrentes das decisões políticas que levaram à sua constituição. Ou seja, buscou-se compreender com que forma e de que modo o Estado brasileiro se constitui como a unidade política brasileira – pelo povo. O povo, considerando-se o regime democrático, é o detentor do poder político soberano de deliberação

e de determinação dos objetivos, das funções, da estrutura e das diretrizes do Estado constituído. Em outras palavras, o povo a unidade política detentora do poder de constituição do Estado e que, ao mesmo tempo, o tendo constituído, por meio de seus representantes, torna-se sujeito às deliberações políticas determinadas na Constituição⁷⁹².

Portanto, o povo é o titular da soberania política constituidora do Estado, tornando legítima a Constituição que emerge da deliberação política de seus representantes capaz, como afirma Canotilho⁷⁹³, de autodeterminar e de autogovernar a comunidade, configurando, assim, a república. É importante se salientar que unidade política não se confunde com unicidade de valores ou unicidade de ideologias, pois, ainda que povo seja interpretado a partir de conceito de unidade política detentora do poder político soberano no Estado, a sua configuração não deixa de ser plural, composta, por conseguinte, de diversas ideologias, valores e de interesses que estão expressos nos textos das constituições.⁷⁹⁴

Em sentido semelhante, Fábio Konder Comparato, no prefácio elaborado para a obra de Friedrich Müller, destaca a pluralidade conceitual de povo, para salientar uma de suas funções como “titular da soberania, no regime democrático”⁷⁹⁵. O autor exemplifica com a análise do texto da Constituição de 1988, lembrando que o povo brasileiro é o titular do exercício do poder político, mas que o exerce por meio de seus representantes.

Nesse sentido, o conceito de político não se reduz à atividade política governamental legitimada a partir da Constituição (exercício do Poder Legislativo, por exemplo), mas, além de abrangê-la, define-se, em essência, pela “dialética do grupo humano e do poder”⁷⁹⁶. Logo, emerge da sociedade e se caracteriza por dupla dimensão estrutural: a dimensão de poder e a dimensão da comunidade, conforme remissão apresentada por Jorge Miranda⁷⁹⁷. Político, enquanto poder, significa a sujeição do povo, a partir da Constituição, à

⁷⁹² MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. 5 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. SILVA, José Afonso da. **Teoria do conhecimento constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2014. SARLET, I. W. MARINONI, L. G. MITIDIERO, D. **Curso de direito constitucional**. 2 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013. FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Direito constitucional**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7 ed. Coimbra: Almedina, s/d. SCHMITT, Carl. **Teoria de la constitución**. Salamanca: Alianza, 2006. FIORAVANTI, Maurizio. **Constitución: de la antigüedad a nuestros días**. Trad. Manuel Martínez Neira. Madrid: Editorial Trotta, 2011. BERCOVICI, Gilberto. O Poder Constituinte do povo no Brasil: um roteiro de pesquisa sobre a crise constituinte. **Lua Nova** (Impresso), p. 305-325, 2013. TEIXEIRA, J. H. Meirelles. **Curso de direito constitucional**. Rev. e Atual. Marcia Garcia. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.

⁷⁹³ CANOTILHO, J. J. Gomes et al. **Comentários à Constituição do Brasil**. 2 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 48.

⁷⁹⁴ CANOTILHO, J. J. Gomes et al. **Comentários à Constituição do Brasil**. 2 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 48.

⁷⁹⁵ MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo?** A questão fundamental da democracia. 4 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009, p. 16.

⁷⁹⁶ MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. 5 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, pp. 81-84.

⁷⁹⁷ MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. 5 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, pp. 81-84.

autoridade governamental. Político, enquanto comunidade, significa a participação ativa do povo. Participação essa que se dá por meio de seus representantes legitimados, na deliberação para a constituição do Estado, de suas funções e estruturas; bem como na deliberação política exercida dentro do Estado já criado, também por representação. Logo, são dois aspectos do político que se implicam mutuamente na configuração do Estado enquanto “organização da comunidade e do poder”⁷⁹⁸. Importa se salientar que Jorge Miranda interpreta o Estado como fruto de “manifestação social”, de modo a configurar um “caso histórico de existência política”. Desse modo, ao abordar o conceito de político, Miranda o faz a partir da noção de “vida comum” e do exercício do poder político a partir da representação legítima.

Dessa forma, no sentido de político empregado pelo autor, há a deliberação política original, por meio da qual, o Poder Constituinte Originário⁷⁹⁹, representante legítimo da soberania popular, exerce a dimensão de comunidade de poder e constitui o Estado, estabelecendo a estrutura do Estado, suas funções, objetivos, limites e garantias fundamentais, abarcando multiplicidade de grupos, valores e ideologias.

Então, a partir desse Estado constituído, emerge, com fundamento na Constituição, a força normativa da deliberação política derivada, decorrente das estruturas e das competências estabelecidas na Constituição, das quais derivam a legitimidade para os exercícios de algumas pretensões. Essa é a dimensão de poder do político que sujeita legitimamente o povo⁸⁰⁰. Em sentido semelhante, Luís Roberto Barroso aborda a legitimidade do poder constituinte que, não limitado, exerce a vontade política de quem representa e determina, por sua vez, a sujeição à Constituição criada, também por força da legitimação do poder, que, como salienta, origina-se da “força bruta, [d]o poder divino, [d]o poder dos monarcas, [d]a nação e [d]o povo.”⁸⁰¹ Ou seja, donde se extrai a soberania do poder. Nos regimes democráticos, a origem do poder soberano está assentada no povo, cujos representantes designados ao exercício do poder originário deliberam a Constituição.

Muito antes do que afirmam Jorge Miranda as teorias constitucionalistas brasileiras ora mencionadas, a ideia de Constituição enquanto fruto da deliberação política dos

⁷⁹⁸ MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. 5 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, pp. 81-84.

⁷⁹⁹ MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. 5 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. SILVA, José Afonso da. **Teoria do conhecimento constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2014. SARLET, I. W. MARINONI, L. G. MITIDIERO, D. **Curso de direito constitucional**. 2 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013. FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Direito constitucional**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7 ed. Coimbra: Almedina, s/d. SCHMITT, Carl. **Teoria de la constitución**. Salamanca: Alianza, 2006.

⁸⁰⁰ BARCELLOS, Ana Paula de. **Curso de direito constitucional**. 1. ed. Rio de Janeiro: GEN Forense, 2018.

⁸⁰¹ BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 122-123.

representantes do povo já pode ser identificada na teoria de Carl Schmitt⁸⁰², que no início do século XX, propôs que a constituição de um povo é sua “decisão política fundamental”⁸⁰³.

A posição de Carl Schmitt, à sua época, se opôs à proposta exclusivamente normativa de Constituição, que deixava subjacente o aspecto político a que se refere Schmitt, de modo a definir a Constituição com base apenas nas normas jurídicas que a compõem. Para o autor, a normatividade não é capaz de se estabelecer como critério único de definição da Constituição, mas é resultado do caráter político da Constituição, não a reduzindo à lei constitucional, mas antes como reflexo da sua concepção política. Para Schmitt, a redução da Constituição à sua normatividade é consequência do ideal liberal característico do Estado de Direito, por meio do qual se objetivou a limitação da atuação do Estado para a proteção da liberdade e da propriedade privada. Nessa perspectiva, a Constituição surge como norma que limita o Estado e garante liberdades individuais. O sentido empregado por Schmitt se dá a partir da criação do Estado enquanto responsável por vedar o excesso, ou seja, por garantir a liberdade e a propriedade, de modo que a constituição, a partir desse referencial teórico, reduz-se às leis constitucionais instituídas para vedar o excesso do Estado na liberdade e na propriedade do indivíduo.

Contudo, antes de se tornar lei, a constituição se estabelece com caráter político, donde se extrai, a decisão política fundamental decorrente do exercício do poder soberano do povo, representado pelo Poder Constituinte. Schmitt explica que há três dimensões componentes da Constituição: a dimensão democrática, representada pela unidade política; a dimensão liberal, donde se extraem os limites ao Estado; e a dimensão social, que estabelece os direitos sociais⁸⁰⁴.

Partindo-se da concepção de político com base em sua dupla estrutura a que se remete Jorge Miranda, e na concepção de Constituição enquanto decisão política fundamental, a análise da Constituição de 1988, enquanto fruto da deliberação política do Poder Constituinte Originário, permite que se conclua que há evidente valor político desenvolvimentista na República Federativa do Brasil, que deve ser abordado em sua amplitude e multidimensionalidade, ou seja, há, na Constituição, o estabelecimento de valores que reconhecem o desenvolvimento humano como finalidade do Estado, incluindo, nessa perspectiva o alcance do desenvolvimento nacional e sustentável.

⁸⁰² SCHMITT, Carl. **Teoria de la constitución**. Salamanca: Alianza, 2006.

⁸⁰³ SCHMITT, Carl. **Teoria de la constitución**. Salamanca: Alianza, 2006, pp 46-47.

⁸⁰⁴ SCHMITT, Carl. **Teoria de la constitución**. Salamanca: Alianza, 2006, pp 46-47.

Como já abordado no capítulo anterior, foi com a Constituição de 1988 que desenvolvimento ganhou força normativa em sua perspectiva complexa⁸⁰⁵, donde permite extrair a necessidade de abordagem do desenvolvimento a partir das variadas dimensões implicadas no fenômeno (social, política, cultural, econômica e ambiental). Em seu texto, a Constituição vincula ao Estado democrático, já em seu preâmbulo, o desenvolvimento como valor a ser assegurado. Ou seja, para a Constituição atual o desenvolvimento é finalidade do Estado democrático, de modo que modifica significativamente a perspectiva anterior, emergente em um Estado totalitário, donde se extrai maiormente apenas o objetivo de desenvolvimento da economia nacional.

Partindo-se da concepção política da Constituição, depreende-se, portanto, que o desenvolvimento⁸⁰⁶ no Brasil é finalidade do Estado, e que, entre outros fins, este foi criado para assegurar o desenvolvimento⁸⁰⁷. De outro lado, o desenvolvimento humano é fundamento político do Estado brasileiro, uma vez que a dignidade da pessoa humana se estabelece como princípio fundante da República Federativa do Brasil. Um dos poucos consensos quanto à dignidade na Constituição é que, de fato, ela fundamenta a República brasileira. Isso significa que a Constituição reconhece o homem como fim em si mesmo⁸⁰⁸. Percebe-se, então, que essa perspectiva, alinha-se com as premissas do desenvolvimento humano (centrada no ser humano), tornando necessário se reconhecer, na Constituição, as premissas do desenvolvimento humano como fundamento da República.

A força normativa atribuída aos valores politicamente eleitos não é nova e é aceita pela teoria constitucional desenvolvida a partir da Constituição mais recente, como se comprova na grande quantidade de obras⁸⁰⁹, que reconhecem a possibilidade de estudo da Constituição a

⁸⁰⁵ FOLLONI, André. A complexidade ideológica, jurídica e política do desenvolvimento sustentável e a necessidade de compreensão interdisciplinar do problema. **Revista Mestrado em Direito** (Unifief, impresso), v. 41, p. 63-91, 2014.

⁸⁰⁶ Desenvolvimento que se realiza a partir de várias dimensões. No Preâmbulo da Constituição, desenvolvimento não tem qualificador (nacional, sustentável ou humano) permitindo, a partir da interpretação das demais normas, que seja interpretado de forma ampla.

⁸⁰⁷ Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm > Acesso em: 03 mar. 2021.

⁸⁰⁸ BARCELLOS, Ana Paula. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. 3 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

⁸⁰⁹ MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. 5 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. SILVA, José Afonso da. **Teoria do conhecimento constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2014. SARLET, I. W. MARINONI, L. G. MITIDIERO, D. **Curso de direito constitucional**. 2 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013. FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Direito constitucional**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

partir da concepção política. Salienta-se, também, que, no prefácio do livro sobre a gênese da Constituição de 1988, José Afonso da Silva afirma que a Constituição de 1988, fruto da deliberação da Assembleia Nacional Constituinte, pode ser entendida como “repositório de valores políticos do povo”⁸¹⁰, ou seja, como o instrumento político que confere força normativa aos valores politicamente eleitos.

A Constituição de 1988, nos dizeres de Clémerson Clève⁸¹¹ e Oscar Vilhena Vieira⁸¹², é plural, analítica, dirigente e programática, reunindo em sua complexidade, valores e direitos, muitas vezes opostos, mas que, concomitantemente, reflete a complexidade da realidade social que pretende regular e transformar⁸¹³. Nessa perspectiva, o Direito cumpre funções para a realização dos valores políticos.

Dessa forma, a Constituição determina que, entre as funções do Estado Democrático, estão assegurar, garantir e promover o desenvolvimento nacional, humano e sustentável, o que permite se afirmar que o Estado brasileiro não é desenvolvido, considerando-se o compromisso de mudança da realidade social⁸¹⁴. Via de consequência, torna-se compromisso de a República assegurar e promover referido desenvolvimento.

Na Constituição de 1988 desenvolvimento possui fundamentalidade social e jurídica. Ana Paula de Barcellos⁸¹⁵, ao abordar o conteúdo mínimo (núcleo) da dignidade da pessoa humana, chama atenção para dois aspectos da norma que tutela a dignidade: a fundamentalidade social e a fundamentalidade jurídica. A fundamentalidade social representa a decisão social – e política – pela fundamental valorização da dignidade da pessoa humana para a sociedade. A fundamentalidade jurídica, por sua vez, está atrelada ao caráter fundamental

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7 ed. Coimbra: Almedina, s/d. SCHMITT, Carl. **Teoria de la constitución**. Salamanca: Alianza, 2006.

⁸¹⁰ SILVA, José Afonso da. Prefácio: o processo de formação da Constituição de 1988. In: LIMA, João A. O. PASSOS, Edilenice. NICOLA, João Rafael (Org.). **A gênese da Constituição de 1988**. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2013.

⁸¹¹ CLÈVE, Clemerson Merlin. Ações Afirmativas, justiça e igualdade. **Revista Digital de Direito Administrativo**, São Paulo, v. 3, n. 3, 2016, p. 542-557.. DOI: <https://doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v3i3p542-557>. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/115614>>. Acesso em: 11 ago. 2018. CLÈVE, Clemerson Merlin. **Para uma dogmática constitucional emancipatória**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

⁸¹² VIEIRA, Oscar Vilhena. **A constituição como reserva de justiça**. *Lua Nova* [online]. 1997, n.42, pp.53-97. ISSN 0102-6445. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451997000300003>.

⁸¹³ FOLLONI, André. A complexidade ideológica, jurídica e política do desenvolvimento sustentável e a necessidade de compreensão interdisciplinar do problema. **Revista Mestrado em Direito** (Unifio, impresso), v. 41, p. 63-91, 2014.

⁸¹⁴ FOLLONI, André. A complexidade ideológica, jurídica e política do desenvolvimento sustentável e a necessidade de compreensão interdisciplinar do problema. **Revista Mestrado em Direito** (Unifio, impresso), v. 41, p. 63-91, 2014. HACHEM, Daniel. A noção constitucional de desenvolvimento para além do viés econômico: reflexos sobre algumas tendências do Direito Público brasileiro. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 13, n. 53, p. 133168, jul./set. 2013. Rister, 2007.

⁸¹⁵ BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. 3 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011, p. 144-178.

atribuído pela norma jurídica definidora de determinado bem jurídico a ser tutelado pelo Direito. Entende-se correto se adotar essa classificação à fundamentalidade do desenvolvimento na Constituição Federal.

Do ponto de vista da fundamentalidade social, o capítulo 2 localiza a justificativa, a importância e, via de consequência, a fundamentalidade. A compreensão do Estado brasileiro como desenvolvimentista e do desenvolvimento enquanto necessário ao alcance da vida digna propicia a identificação da fundamentalidade social, apresentada por Barcellos. Ressalta-se que a fundamentalidade jurídica, por sua vez, permite a mesma análise. A autora apresenta a fundamentalidade jurídica da dignidade da pessoa humana no âmbito interno e internacional. Com relação ao âmbito interno, Barcellos o sinaliza a partir do inciso III do art. 1º da Constituição Federal, aliado à ampla interpretação doutrinária que suporta a dignidade da pessoa humana como valor fundante da sociedade brasileira. A respeito do âmbito internacional, como menciona a autora, há o reconhecimento, em especial a partir da Segunda Guerra Mundial, da dignidade da pessoa humana como valor fundamental ao ser humano e de dever de promoção por todos os Estados.

O desenvolvimento pode ser interpretado da mesma forma. Internamente, desenvolvimento possui ampla previsão constitucional. Também pode ser deduzido da valorização da dignidade e, no inciso II do artigo 3º da Constituição Federal, apresenta-se como “objetivo fundamental” da República, ganhando significado ao se interpretar esse artigo com os demais objetivos da República. Como visto, aparece como valor a ser assegurado pelo Estado e, ao longo do texto, é complementado pela compreensão em suas perspectivas humana, nacional e sustentável. No âmbito internacional, o desenvolvimento é direito humano, inalienável, que deve ser promovido para garantia dos direitos humanos e das liberdades fundamentais⁸¹⁶.

É possível, inclusive, traçar-se paralelo entre a fundamentalidade da dignidade da pessoa humana com a fundamentalidade do desenvolvimento na ordem jurídica brasileira. Materialmente, trouxemos esse paralelo no capítulo precedente, em especial no reconhecimento do conceito de desenvolvimento humano na Constituição Federal: o que engloba a remoção de obstáculos capazes de limitar as liberdades humanas. Isso permite se afirmar que, na Constituição, o desenvolvimento é instrumento de promoção da dignidade da pessoa humana. Dessa forma, torna-se meio para alcance da dignidade da pessoa humana e fim, pois tem por objetivo a expansão de liberdades.

⁸¹⁶ Conforme exposto no tópico 1.4.1

Partindo-se desse pressuposto, é correto concluir que desenvolvimento é valor político fundamental expresso na Constituição de 1988, decorrente, portanto, do exercício do poder político soberano que constitui o Estado. A Constituição, nesse caso, “faz a travessia entre o fato político e a ordem jurídica, entre o poder constituinte e o poder constituído”⁸¹⁷. A partir da constitucionalização do desenvolvimento enquanto valor político é que se inicia a jornada do Direito em sua função de regular e promover o desenvolvimento desejado.

4.2.2 O Direito na promoção do desenvolvimento

A função que o Direito exerce na promoção do desenvolvimento econômico não é discussão recente⁸¹⁸. Ela acompanha a própria relação entre o Estado e desenvolvimento⁸¹⁹, precisamente porque, a depender da política de intervenção, o Estado promove mais ou menos medidas interventivas, utilizando-se do Direito (dominação pelo direito). Entre as teorias que relacionam Direito e desenvolvimento econômico, há discussão pontual que gerou repercussões nos movimentos conhecidos como Direito e Desenvolvimento e do Império do Direito⁸²⁰, que interessam à análise funcional ora realizada. Interessam porque elas serviram de pano de fundo para a classificação dos papéis do direito, elaborada por Diogo Coutinho e adotada neste estudo.

Em busca da correlação do papel das regras jurídicas no desenvolvimento do capitalismo, Weber elaborou considerável e conhecido trabalho no âmbito da sociologia do direito⁸²¹. Sua intenção foi compreender em que medida o Direito europeu colaborou para a

⁸¹⁷ BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 202.

⁸¹⁸ DAVIS, Kevin E., TREBILCOCK, Michael J. A relação entre direito e desenvolvimento: otimistas *versus* céticos. Trad. Pedro Maia Soares. **Revista Direito GV**, São Paulo 5(1) | P. 217-268 | JAN-JUN 2009. Publicação original: DAVIS, Kevin E., TREBILCOCK, Michael J. **The relationship between law and development: optimists versus skeptics**. American Journal Of Comparative Law. Salem (Oregon): American Society Of Comparative Law, v. 56, n. 1, P. 895-946, 2008. COUTINHO, Diogo, R. **Direito, desigualdade e desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 83.

⁸¹⁹ COUTINHO, Diogo, R. **Direito, desigualdade e desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 84.

⁸²⁰ Foram utilizadas para essa abordagem os quatro artigos publicados por David Trubek no livro: RODRIGUEZ, José Rodrigo (org.). **O novo direito e desenvolvimento: passado presente e futuro**. Textos selecionados de David M. Trubek. São Paulo, Saraiva, 2009. Também serviram de base os artigos: DAVIS, Kevin E., TREBILCOCK, Michael J. A relação entre direito e desenvolvimento: otimistas *versus* céticos. Trad. Pedro Maia Soares. **Revista Direito GV**, São Paulo 5(1) | P. 217-268 | JAN-JUN 2009. Publicação original: DAVIS, Kevin E., TREBILCOCK, Michael J. **The relationship between law and development: optimists versus skeptics**. American Journal Of Comparative Law. Salem (Oregon): American Society Of Comparative Law, V. 56, N. 1, P. 895-946, 2008. RODRIGUEZ, José Rodrigo. Segurança jurídica e desenvolvimento. In: RODRIGUEZ, José Rodrigo (org). **Fragments para um dicionário crítico de direito e desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2011

⁸²¹ WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.

emergência do capitalismo⁸²². Sua conclusão, como afirma Trubek⁸²³, foi pontual no sentido de que o Direito formal e racional, que emerge na Europa daquele período, conferiu às relações econômicas a previsibilidade e a generalidade necessárias para a promoção de ambiente juridicamente seguro para as relações comerciais (garantia os direitos de propriedade e os contratos). Com isso, propiciou condições de crescimento do capitalismo. Esse Estado de Direito também conferiu legitimidade na dominação, propiciando ambiente social apto ao desenvolvimento do capitalismo industrial. De acordo com Max Weber, a dominação política, se estabelece de três formas: pela *dominação racional*, pela *dominação tradicional* e pela *dominação carismática*.

A primeira – dominação racional – é a racionalmente legitimada pelo direito⁸²⁴. A racionalidade decorre das normas abstratas e gerais, que estabelecem formalmente parâmetros da conduta humana. Tais regras são formuladas por especialistas, que detêm, portanto, o conhecimento das regras jurídicas e as elaboram separadamente da atividade política⁸²⁵. Nesse caso, há uma “autoridade institucional”, uma “hierarquia oficial”⁸²⁶. A racionalidade aqui mencionada reflete o que Weber chamou de racionalidade lógico-formal, pois remete a alguma justificativa que transcende o caso concreto e se baseia em regras existentes e claramente definidas”⁸²⁷. Ou seja, o que confere racionalidade é a generalidade das regras, de forma pré-estabelecida e que atribuiu previsibilidade quanto às consequências jurídicas decorrentes, impedindo qualquer decisão política que ameace a previsibilidade.

A estrutura necessária de dominação exige a administração burocrática. Há a separação entre “o quadro administrativo, os meios de administração e a produção”⁸²⁸, em estrutura especializada. É necessário pontuar, aqui, que o quadro administrativo burocrático é formado de funcionários individuais, livres, nomeados, competentes, qualificados, remunerados, disciplinados, e submetidos a uma progressão de carreira. Na visão do autor, a burocracia é “a forma mais racional de exercício da dominação, porque nela se alcança

⁸²² RODRIGUEZ, José Rodrigo (org.). **O novo direito e desenvolvimento**: passado presente e futuro. Textos selecionados de David M. Trubek. São Paulo, Saraiva, 2009, p. 1-50.

⁸²³ RODRIGUEZ, José Rodrigo (org.). **O novo direito e desenvolvimento**: passado presente e futuro. Textos selecionados de David M. Trubek. São Paulo, Saraiva, 2009, p. 1-50.

⁸²⁴ RODRIGUEZ, José Rodrigo (org.). **O novo direito e desenvolvimento**: passado presente e futuro. Textos selecionados de David M. Trubek. São Paulo, Saraiva, 2009, p. 23.

⁸²⁵ RODRIGUEZ, José Rodrigo (org.). **O novo direito e desenvolvimento**: passado presente e futuro. Textos selecionados de David M. Trubek. São Paulo, Saraiva, 2009, p. 1-50.

⁸²⁶ WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos de uma sociologia compreensiva. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: UnB, 1999, p. 140 e seguintes.

⁸²⁷ RODRIGUEZ, José Rodrigo (org.). **O novo direito e desenvolvimento**: passado presente e futuro. Textos selecionados de David M. Trubek. São Paulo, Saraiva, 2009, p. 1-50.

⁸²⁸ WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos de uma sociologia compreensiva. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: UnB, 1999, p. 140 e seguintes.

tecnicamente o máximo de rendimento em virtude de precisão, continuidade, disciplina, rigor e confiabilidade(...)”⁸²⁹ A dominação de caráter racional decorre do conhecimento, por meio do direito e dissociado de aspectos políticos e religiosos.⁸³⁰

Esse modelo se opõe as outras formas de dominação, conforme afirma Weber. Na dominação tradicional há a “crença na santidade de ordens e poderes senhoriais tradicionais”⁸³¹. Está é uma relação de senhorio, vinculada às tradições que “sempre existiram” e que não podem ser alteradas. A dominação se estabelece havendo ou não um quadro administrativo. Esse último composto por servos, escravos, membros do clã etc. No entanto, diferentemente da dominação legal, não há competência, hierarquia, formação profissional, liberdade. Quando não há um quadro administrativo, a dominação se estabelece a partir do que o autor chama de (i) “gerontocracia” – pela idade (o mais velho) ou de (ii) “patriarcalismo primário”⁸³². Em ambos os casos, depende-se dos associados para a dominação, frente à inexistência de hierarquia. Portanto, são as regras da tradição que determinam quem tem a legitimidade da dominação e que regras aplicáveis. Já a dominação carismática deriva de uma característica do sujeito, dominador, geralmente atribuída como sobre-humana⁸³³. Nessa espécie de dominação há adeptos, que aderem pelo entusiasmo, miséria ou pela esperança.

Weber relaciona esses aspectos da racionalidade e da dominação para justificar o papel que o Direito exerceu no desenvolvimento do capitalismo. Segundo Trubek⁸³⁴, Weber compreendeu que não apenas o conteúdo das normas na Europa era diferente, em comparação com as normas de países como a China (onde a dominação se deu de forma tradicional), mas também a racionalidade do sistema legal e político. Nesse sentido, um dos pontos fundamentais foi a separação entre o Direito e a atividade política, o que significa que a aplicação das regras jurídicas esteve sujeita apenas às previsões contidas na lei, sem a interferência de decisões políticas que a pudessem excepcionar qualquer situação e frustrar expectativas. Ou seja, as regras possibilitaram consequências jurídicas previsíveis, independentemente de poder político

⁸²⁹ WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos de uma sociologia compreensiva. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: UnB, 1999, p. 145.

⁸³⁰ WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos de uma sociologia compreensiva. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: UnB, 1999, p. 147.

⁸³¹ WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos de uma sociologia compreensiva. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: UnB, 1999, p. 148.

⁸³² WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos de uma sociologia compreensiva. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: UnB, 1999, p. 153.

⁸³³ WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos de uma sociologia compreensiva. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: UnB, 1999, p. 156.

⁸³⁴ RODRIGUEZ, José Rodrigo (org.). **O novo direito e desenvolvimento**: passado presente e futuro. Textos selecionados de David M. Trubek. São Paulo, Saraiva, 2009, p. 1-50.

ou religioso. Portanto, o Direito se estabelece de maneira formal e racional⁸³⁵. “Formal porque desenvolve critérios próprios para resolver os conflitos sociais” e “racional porque desenvolve padrões de decisão generalizáveis para o mesmo fim.”⁸³⁶

Esse suporte, segundo Weber, possibilitou a expansão da economia capitalista, baseada na liberdade de mercado. Essa razão é pontual. Segundo Weber, foi preciso conferir segurança e previsibilidade nos comportamentos dos agentes econômicos para que houvesse a expansão dos mercados. O Direito fez isso ao garantir os contratos e a propriedade privada, ou, como afirmava o autor, a “segurança do tráfico” jurídica⁸³⁷

A elaboração de Weber sobre o tema é mais ampla do que se apresenta neste momento. Entretanto, a menção à teoria do autor tem a pontual função de demonstrar como o Direito formal e racional esteve alinhado com as necessidades de crescimento econômico. Nessa perspectiva, o Direito cumpriu claramente sua função instrumental para o desenvolvimento (do capitalismo) que se buscou naquele momento.

O que essa abordagem permite se concluir é que, assim como a economia poderia ser descrita a partir das leis naturais, o Direito estava alinhado a essa forma racional e causal na regulação de consequências e servia ao propósito de crescimento econômico. A intenção é que este favorecesse a previsibilidade e calculabilidade das consequências. No âmbito teórico, demonstrou-se no primeiro capítulo que a Economia era mecânica. Em sentido semelhante, a ciência do Direito⁸³⁸ também foi separada de outros ramos da ciência. Segregou-se a análise em suas formas estática (norma jurídica) e dinâmica (ordenamento jurídico), como sistema unificado e coerente⁸³⁹, deixando-se subjacente as funções⁸⁴⁰ existentes diante dos objetivos políticos. Nessa medida, torna-se conjunto de regras gerais e abstratas que conferem certeza e previsibilidade. Afinal, “em consequência dessa previsibilidade, o direito moderno estimula os homens a se empenharem em novas formas de atividade econômica e garante que os frutos dessa atividade serão protegidos”, como conclui Rodriguez⁸⁴¹.

⁸³⁵ RODRIGUEZ, José Rodrigo (org.). **O novo direito e desenvolvimento**: passado presente e futuro. Textos selecionados de David M. Trubek. São Paulo, Saraiva, 2009, p. 6 e 7.

⁸³⁶ RODRIGUEZ, José Rodrigo. Segurança jurídica e desenvolvimento. In: RODRIGUEZ, José Rodrigo (org.). **Fragmentos para um dicionário crítico de direito e desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 34.

⁸³⁷ WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999, p. 144.

⁸³⁸ Aqui considera-se a ciência do Direito.

⁸³⁹ BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à função**: novos estudos de teoria do direito. Barueri-SP: Manole, 2007.

⁸⁴⁰ Sobre o tema, consulte: BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à função**: novos estudos de teoria do direito. Barueri-SP: Manole, 2007.

⁸⁴¹ RODRIGUEZ, José Rodrigo (org.). **O novo direito e desenvolvimento**: passado presente e futuro. Textos selecionados de David M. Trubek. São Paulo, Saraiva, 2009, p. 60.

A interpretação das regras torna-se apenas um exercício de subsunção dos fatos às normas pela autoridade competente. Ou seja, ao intérprete cabe descrever o significado da norma. O Direito é produzido, propositadamente, de forma separada da atividade política. É preciso se pontuar que a lógica empregada é bastante simples: se o desenvolvimento decorre do crescimento econômico, o Direito torna-se o instrumento de execução desse objetivo e será tanto mais eficiente quanto mais promover o crescimento.⁸⁴² A constatação sociológica de Weber localiza discussão que será refletida no movimento Direito e Desenvolvimento, pois, se o Direito é instrumento do desenvolvimento, pode ser a solução para o subdesenvolvimento.

Com a mudança de perspectiva do desenvolvimento após a Segunda Guerra (e, aqui, faz-se referência ao quadro teórico da Economia do Desenvolvimento⁸⁴³) surge, na segunda metade do século XX, o movimento conhecido como Direito e Desenvolvimento (D&D)⁸⁴⁴, no bojo do qual são propostas soluções de superação do subdesenvolvimento – na América Latina, África subsaariana e outras regiões de atraso – por meio de reforma jurídica nessas localidades. Partindo da constatação weberiana de que o Direito é capaz de fomentar o desenvolvimento, a reforma priorizou a mudança do estudo do Direito nos países (reforma da educação) e a promoção de educação aos profissionais já atuantes com o fim de superar o atraso por meio do Direito.⁸⁴⁵ Intencionou-se que a pragmática jurídica processasse a mudança necessária para que o Direito aplicado servisse ao desenvolvimento pretendido pelo Estado, com base nos parâmetros importados dos países desenvolvidos.

Esse quadro teórico parte de dois pressupostos: de que o direito tem relação causal com o desenvolvimento econômico e de que é possível se realizar uma reforma jurídica que fomente o desenvolvimento. Nesse sentido, a proposta teórica tinha como substrato a teoria da modernização⁸⁴⁶ tal qual proposta por Rostow, que defendia estágios para alcance do

⁸⁴² RODRIGUEZ, José Rodrigo (org.). **O novo direito e desenvolvimento**: passado presente e futuro. Textos selecionados de David M. Trubek. São Paulo, Saraiva, 2009, p. 61.

⁸⁴³ Tratada no item 1.3 do Capítulo 01.

⁸⁴⁴ DAVIS, Kevin E., TREBILCOCK, Michael J. A relação entre direito e desenvolvimento: otimistas *versus* céticos. Trad. Pedro Maia Soares. **Revista Direito GV**, São Paulo 5(1) | P. 217-268 | JAN-JUN 2009. Publicação original: DAVIS, Kevin E., TREBILCOCK, Michael J. **The relationship between law and development**: optimists versus skeptics. *American Journal Of Comparative Law*. Salem (Oregon): American Society Of Comparative Law, V. 56, N. 1, P. 895-946, 2008, p. 221.

⁸⁴⁵ DAVIS, Kevin E., TREBILCOCK, Michael J. A relação entre direito e desenvolvimento: otimistas *versus* céticos. Trad. Pedro Maia Soares. **Revista Direito GV**, São Paulo 5(1) | P. 217-268 | JAN-JUN 2009. Publicação original: DAVIS, Kevin E., TREBILCOCK, Michael J. **The relationship between law and development**: optimists versus skeptics. *American Journal Of Comparative Law*. Salem (Oregon): American Society Of Comparative Law, V. 56, N. 1, P. 895-946, 2008, p. 222. RODRIGUEZ, José Rodrigo (org.). **O novo direito e desenvolvimento**: passado presente e futuro. Textos selecionados de David M. Trubek. São Paulo, Saraiva, 2009.

⁸⁴⁶ DAVIS, Kevin E., TREBILCOCK, Michael J. A relação entre direito e desenvolvimento: otimistas *versus* céticos. Trad. Pedro Maia Soares. **Revista Direito GV**, São Paulo 5(1) | P. 217-268 | JAN-JUN 2009. Publicação original: DAVIS, Kevin E., TREBILCOCK, Michael J. **The relationship between law and development**:

desenvolvimento econômico⁸⁴⁷. Pressupôs-se que as nações subdesenvolvidas careciam de “estruturas econômicas, políticas, sociais e culturais” modernas (baseadas no padrão dos Estados Unidos e da Europa) aptas a fomentarem o desenvolvimento econômico.

Esse raciocínio alinhou-se às demais teorias da Economia do Desenvolvimento, no bojo das quais o desenvolvimento seria alcançado pela substituição das importações pela manufatura local; pelo fomento à industrialização e pelo investimento externo. Tudo isso mediante a intervenção do Estado como articulador do “Grande Impulso”⁸⁴⁸. As reformas jurídicas pretenderam fomentar tais propósitos. Esse é o primeiro momento do Direito e Desenvolvimento a que se refere Trubek.⁸⁴⁹

Via de consequência, o direito apto a promover a superação do subdesenvolvimento é o Direito moderno. Há três características dessa concepção. A primeira é a de que o Direito moderno é composto de um sistema de regras gerais, que devem ser aplicadas a todos por agência especializada. Demanda, portanto, uma estrutura burocrática e a institucionalização do controle social, que não deve mais ficar restrito a estruturas tradicionais. A segunda característica é a intencionalidade no Direito moderno. Isto é, de forma racional e consciente (intencional) são construídas as regras gerais e universais, em contraposição à irracionalidade do sistema de regras tradicional. Se, no sistema tradicional, as regras são seguidas pela tradição e assim deve ser, no sistema racional, as regras são criadas de acordo com a capacidade de conferir funcionalidade ao crescimento do capitalismo. É da intencionalidade que decorre a instrumentalidade do Direito no desenvolvimento. Ou seja, da deliberação racional e intencional de que o Direito se estabelece como instrumento apto a promover a modernização necessária para o alcance do desenvolvimento. A terceira característica confere força as duas primeiras. No direito moderno o Estado precisa ser forte, centralizado e criar ambiente institucional apto à elaboração, aplicação e à imposição das regras⁸⁵⁰.

De um lado o Direito moderno favorece o desenvolvimento econômico, uma vez que, pelas regras gerais e universais, confere segurança jurídica para as relações econômicas. De outro, o Direito moderno promove o desenvolvimento político, por estabelecer um Estado

optimists versus skeptics. *American Journal Of Comparative Law*. Salem (Oregon): American Society Of Comparative Law, V. 56, N. 1, P. 895-946, 2008, p. 221.

⁸⁴⁷ Nesse sentido ver as teorias abordadas no tópico 1.3 deste trabalho.

⁸⁴⁸ RODRIGUEZ, José Rodrigo (org.). **O novo direito e desenvolvimento**: passado presente e futuro. Textos selecionados de David M. Trubek. São Paulo, Saraiva, 2009, p. 190 a 196. COUTINHO, Diogo, R. **Direito, desigualdade e desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 84.

⁸⁴⁹ RODRIGUEZ, José Rodrigo (org.). **O novo direito e desenvolvimento**: passado presente e futuro. Textos selecionados de David M. Trubek. São Paulo, Saraiva, 2009, p. 190 a 196.

⁸⁵⁰ RODRIGUEZ, José Rodrigo (org.). **O novo direito e desenvolvimento**: passado presente e futuro. Textos selecionados de David M. Trubek. São Paulo, Saraiva, 2009, p. 59 a 62.

de igualdade (ainda que igualdade formal, perante a lei) em ambiente democrático e pluralista⁸⁵¹. Em outras palavras:

Mais especificamente, isso implicaria a emergência de um sistema de livre mercado, do império do direito, de uma política multipartidária, da racionalização da autoridade e do crescimento da burocracia e da proteção dos direitos humanos e das liberdades básicas. Presumia-se que a ocidentalização, a industrialização e o crescimento econômico gerariam as pré-condições para a evolução de uma maior igualdade social e, em consequência, o surgimento de instituições democráticas estáveis e do Estado de bem-estar social. Durante esse processo, o Estado serviria de agente primário da mudança social.⁸⁵²

Contudo, o relato feito por Trubek é de fracasso desse movimento. As razões são várias. Primeiro porque pretendeu a exportação de soluções jurídicas aos países em desenvolvimento, pressupondo a adaptabilidade local das soluções (transplantes jurídicos⁸⁵³). Isso contudo, não se confirmou, tendo-se em vista as características culturais locais. Como se não bastasse, os aspectos políticos também foram pouco considerados. Exemplo dado pelo autor é o caso brasileiro. Nas décadas de 1960 e 1970 estudos indicavam o Brasil como economia de mercado, que avançava na proteção da propriedade e dos contratos. Porém, o sistema autoritário de governo prejudicou a proteção dos direitos humanos e liberdades, ponto considerado essencial a essa perspectiva (que se pautou no pluralismo político). Sem essa solução, as reformas jurídicas propostas não poderiam ajudar⁸⁵⁴. Isso porque, os sistemas social e político precisavam estar favoráveis à mudança pretendida. Logo, o Direito, por si só, não foi capaz de alterar essa realidade. Segundo porque, como decorrência disso, teria havido resistência na adoção das medidas propostas localmente. Terceiro porque os teóricos pouco

⁸⁵¹ RODRIGUEZ, José Rodrigo (org.). **O novo direito e desenvolvimento**: passado presente e futuro. Textos selecionados de David M. Trubek. São Paulo, Saraiva, 2009, p. 59 a 62.

⁸⁵² DAVIS, Kevin E., TREBILCOCK, Michael J. A relação entre direito e desenvolvimento: otimistas *versus* cééticos. Trad. Pedro Maia Soares. **Revista Direito GV**, São Paulo 5(1) | P. 217-268 | JAN-JUN 2009. Publicação original: DAVIS, Kevin E., TREBILCOCK, Michael J. **The relationship between law and development**: optimists versus skeptics. *American Journal Of Comparative Law*. Salem (Oregon): American Society Of Comparative Law, V. 56, N. 1, P. 895-946, 2008, p. 222.

⁸⁵³ Pierre Legrand destaca é que, do ponto de vista jurídico, o transplante é o deslocamento de algo nativo de uma jurisdição para outra. O autor apresenta relevante crítica sobre o tema, destacando que o transplante seria apenas do que é “jurídico” ou do “Direito/da Lei”. Salieta que os estudantes clássicos dos transplantes jurídicos tendem a reduzir o “jurídico” às “regras” ou às “decisões judiciais”, de modo que costumeiramente se entende transplantes jurídicos como “mudança de uma regra de um país para o outro”, sem a devida contextualização. LEGRAND, Pierre. A impossibilidade de “transplantes jurídicos”. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito**, Porto Alegre: UFRGS, v. 9, n. 1, p. 11-39, jan./jul. 2014. A versão original do artigo foi publicada em inglês, no **Maastricht Journal of European and Comparative Law**, em 1997. LEGRAND, Pierre. **Como ler o direito estrangeiro**. São Paulo: Contracorrente, 2018.

⁸⁵⁴ RODRIGUEZ, José Rodrigo (org.). **O novo direito e desenvolvimento**: passado presente e futuro. Textos selecionados de David M. Trubek. São Paulo, Saraiva, 2009, p. 112 a 114.

conheciam a realidade cultural e social dos países em desenvolvimento. Esses fatores levaram ao abandono do movimento.⁸⁵⁵

Ao contrário do que se pretendeu, o Direito moderno não conseguiu fomentar o desenvolvimento político nos países em desenvolvimento, em virtude da constatação de que não havia, de fato, pluralismo político e participação que pudessem ser solucionados pelo direito moderno. Diante disso, pretendeu-se inverter a ordem da transformação social, de modo que caberia ao Direito impor valores políticos. Entretanto, o Direito apenas os reflete. Na prática, a realidade desses países implica variantes culturais não consideradas em soluções universais. A sociedade brasileira, por exemplo, estratificada e com considerável desigualdade social não foi capaz de superar o subdesenvolvimento a partir de um modelo moderno e liberal de direito⁸⁵⁶.

Diante do insucesso, esse movimento foi substituído pelo chamado Império do Direito (*Rule of Law*)⁸⁵⁷. Atentos aos erros do movimento anterior, essa perspectiva dividiu-se em duas abordagens com o comum objetivo de que as transformações jurídicas fossem aptas a promover o desenvolvimento não experimentado nos países subdesenvolvidos.

A primeira abordagem focalizou na promoção dos direitos humanos. O movimento do Direito e Desenvolvimento compreendia que as transformações jurídicas pretendidas seriam aptas à promoção do desenvolvimento econômico e, como consequência, do desenvolvimento político. Nesse ambiente plural, livre e democrático, a promoção e a proteção dos direitos humanos seriam efetivadas. Contudo, diante das dificuldades de promoção do desenvolvimento político, a proteção aos direitos humanos tornou-se pauta separada do desenvolvimento econômico a partir do movimento do Império do Direito. O movimento do Império do Direito fez força para que nos âmbitos nacionais os Estados garantissem os direitos humanos, por meio dos seus próprios sistemas jurídicos.

Esse movimento é observado nos constitucionalismos das décadas de 1970 e 1980, época em que emergem várias Constituições que abrangem os direitos humanos nas ordens internas dos países⁸⁵⁸. Houve a positivação de direitos não apenas econômicos e políticos, mas

⁸⁵⁵ RODRIGUEZ, José Rodrigo (org.). **O novo direito e desenvolvimento**: passado presente e futuro. Textos selecionados de David M. Trubek. São Paulo, Saraiva, 2009, p. 191 – 196.

⁸⁵⁶ RODRIGUEZ, José Rodrigo (org.). **O novo direito e desenvolvimento**: passado presente e futuro. Textos selecionados de David M. Trubek. São Paulo, Saraiva, 2009, p. 112 a 114.

⁸⁵⁷ Trubek divide a análise em dois momentos. O primeiro momento é o correspondente ao movimento do Direito e Desenvolvimento e o segundo é o correspondente ao Império do Direito.

⁸⁵⁸ DAVIS, Kevin E., TREBILCOCK, Michael J. A relação entre direito e desenvolvimento: otimistas *versus* céticos. Trad. Pedro Maia Soares. **Revista Direito GV**, São Paulo 5(1) | P. 217-268 | JAN-JUN 2009. Publicação original: DAVIS, Kevin E., TREBILCOCK, Michael J. **The relationship between law and development: optimists versus skeptics**. American Journal Of Comparative Law. Salem (Oregon): American Society Of Comparative Law, V. 56, N. 1, P. 895-946, 2008, p. 224.

sociais e culturais. Durante esse movimento surge, também, a Constituição brasileira⁸⁵⁹, por meio da qual se inaugura ampla proteção a direitos fundamentais individuais e sociais. As Constituições desse período surgem para promoção e proteção dos direitos humanos.

A segunda abordagem reage ao insucesso na promoção do desenvolvimento econômico por meio da ingerência estatal e se desenvolve em perspectiva neoliberal, sob o argumento de que os mecanismos de interferência do Estado não foram bem-sucedidos no alcance do crescimento econômico das nações atrasadas. Como consequência, torna-se necessário se resgatar a liberdade de mercado em busca de resultados economicamente eficientes. Nesse período, é realizado o Consenso de Washington⁸⁶⁰ e são estabelecidas novas diretrizes macroeconômicas para o desenvolvimento econômico com a premissa de redução da intervenção do Estado e de adoção das medidas econômicas estabelecidas internacionalmente. No âmbito teórico, emergem as ideias de reforma gerencial e as privatizações como caminhos para o alcance do desenvolvimento⁸⁶¹. Como relata Paulo Nogueira Batista, logo após o Consenso e o estabelecimento de suas medidas, a Fiesp lança o documento *Livre para crescer – Proposta para um Brasil moderno*, fortemente alinhado às diretrizes do Consenso⁸⁶². Essa perspectiva tem como pano de fundo o início da crise do Estado de Bem-Estar Social.⁸⁶³

A partir dessa segunda perspectiva, também ganham força as teorias de Análise Econômica do Direito ou Direito e Economia. Ressalte-se que análise Econômica do Direito é o método utilizado tanto para explicar fenômenos jurídicos, a partir de conceitos microeconômicos como para propor mudanças no direito que promovam a eficiência das relações econômicas. No primeiro caso, por exemplo, a Análise Econômica do Direito descreve como a norma pode gerar efeitos econômicos não esperados. No segundo caso, por sua vez, o

⁸⁵⁹ Nesse sentido, o processo deliberativo da Constituição de 1988 deixa evidenciada a necessidade de proteção e promoção de direitos humanos e sua influência na Constituição.

⁸⁶⁰ Como explica Paulo Nogueira Batista, o Consenso de Washington decorreu de uma reunião realizada nos Estados Unidos, de “funcionários do governo norte-americano e dos organismos financeiros internacionais ali sediados - FMI, Banco Mundial e BID - especializados em assuntos latino-americanos. O objetivo do encontro, convocado pelo Institute for International Economics, sob o título "Latin American Adjustment: How Much Has Happened?", era proceder a uma avaliação das reformas econômicas empreendidas nos países da região. Para relatar a experiência de seus países também estiveram presentes diversos economistas latino-americanos.” In: BATISTA, Paulo Nogueira. **Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos**. São Paulo, 1994. Disponível em: <https://www.fau.usp.br/cursos/graduacao/arq_urbanismo/disciplinas/aup0270/4dossie/nogueira94/nog94-cons-washn.pdf> Acesso em 26 jan 2021.

⁸⁶¹ Sobre o tema, indica-se a obra: NOHARA, Irene Patrícia. **Reforma administrativa e burocrática: impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro**. São Paulo: atlas, 2012.

⁸⁶² BATISTA, Paulo Nogueira. **Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos**. São Paulo, 1994. Disponível em: <https://www.fau.usp.br/cursos/graduacao/arq_urbanismo/disciplinas/aup0270/4dossie/nogueira94/nog94-cons-washn.pdf> Acesso em 26 jan 2021.

⁸⁶³ RODRIGUEZ, José Rodrigo (org.). **O novo direito e desenvolvimento: passado presente e futuro**. Textos selecionados de David M. Trubek. São Paulo, Saraiva, 2009, p. 201 e 202.

método pode indicar interferências devidas ou indevidas nas relações econômicas para que se alcance a eficiência pretendida. Referem-se às duas concepções existentes sobre a Análise Econômica do Direito: a teoria positiva e a teoria normativa. A primeira tem como foco a explicação de como é o direito, ou seja, como se dá a eficiência de suas normas jurídicas, a partir dos conceitos econômicos. Já a teoria normativa preocupa-se com o que o Direito deve ser para que alcance a eficiência desejada pela sociedade⁸⁶⁴. Portanto, conceitos, como a eficiência, a escassez, a racionalidade e os incentivos são aplicados ao fenômeno jurídico de forma a lhes atribuir novos contornos e a lhes permitir novas abordagens⁸⁶⁵.

É importante se mencionar que a união entre esses dois objetivos, ligados a tais teorias, reacendeu iniciativas voltadas para o fomento de medidas econômicas que propiciassem o liberalismo aliado a medidas de justiça social, cujo foco recai na erradicação da pobreza e na garantia das necessidades básicas⁸⁶⁶. Para o alcance desses objetivos, retoma-se a ideia de reforma jurídica e as iniciativas se reavivam a partir de instituições internacionais. Exemplo do que ora se expõe pode ser encontrado no documento *The Judicial Sector in Latin America and the Caribbean: elements of reform* (O setor judicial na América Latina e no Caribe: elementos de reforma), produzido em junho de 1996, pelo Banco Mundial. No documento há o relato dos problemas do sistema judicial na região estudada, o que é caracterizado pela demora no julgamento dos casos, pela limitação de acesso à justiça, pela falta de transparência e previsibilidade do sistema em suas decisões e pela pouca confiança da população no sistema judicial.⁸⁶⁷

O documento técnico propõe a implementação de uma série de medidas elaboradas pelo Banco Mundial, com base em pesquisas que buscavam a modernização da América Latina e do Caribe. No documento, consta como argumento principal que: “o bom funcionamento do judiciário é importante para o desenvolvimento econômico”⁸⁶⁸ e que as propostas do documento englobam a educação dos profissionais⁸⁶⁹ para que empreendam um sistema de

⁸⁶⁴ CALIENDO, Paulo. **Direito tributário e análise econômica do direito: uma visão crítica**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, p. 15.

⁸⁶⁵ BRANDELLI, Leonardo. A eficiência econômica como instrumento de racionalidade no direito. **Revista dos Tribunais**, v.100, n.913, 2011, p.137-174, p. 142.

⁸⁶⁶ COUTINHO, Diogo, R. **Direito, desigualdade e desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 88.

⁸⁶⁷ DAKOLIAS, Maria. **The judicial sector in Latin America and the Caribbean: elements of reform**. Washington, DC: World Bank Technical Paper Number 319, 1996.

⁸⁶⁸ “A well-functioning judiciary is important for economic development.” (tradução do autor). DAKOLIAS, Maria. **The judicial sector in Latin America and the Caribbean: elements of reform**. Washington, DC: World Bank Technical Paper Number 319, 1996, p. xi.

⁸⁶⁹ O que inclui, principalmente, recursos para melhora do ensino universitário. O raciocínio é de que não há critérios de seleção dos estudantes e os pesquisadores, em sua maioria, devem atuar na atividade judicial, dedicando pouco tempo à pesquisa. O resultado é a formação de juízes despreparados. DAKOLIAS, Maria. **The**

justiça mais eficiente⁸⁷⁰, com métodos alternativos de resolução de conflito, efetiva independência do judiciário e com um sistema de administração de justiça eficiente.⁸⁷¹

É preciso se compreender que o primeiro movimento, Direito e Desenvolvimento, alinha-se às teorias desenvolvimentistas, defendendo-se o necessário aparato estatal, com o auxílio do Direito, na promoção do desenvolvimento. Por sua vez, o segundo, Império do Direito, alinha-se ao neoliberalismo econômico emergente nas décadas de 1980 e 1990, razão pela qual há, na função exercida pelo Direito, a segregação entre a constitucionalização dos direitos humanos e o fomento ao desenvolvimento econômico por intermédio das teorias que valorizavam a inclusão do método da Economia no Direito. Nesse sentido, destaca-se que muitos dos elementos (ensino, eficiência do judiciário) para os quais o segundo movimento volta a sua atenção têm como parâmetro a eficiência e os equilíbrios econômicos. Portanto, Pretendeu-se a reforma para a superação do subdesenvolvimento, mediante a garantia dos direitos humanos e das necessidades básicas. O que as duas vertentes demonstram é que, independentemente da decisão política subjacente à ideia de desenvolvimento, o Direito exerce função eminentemente instrumental na promoção do desenvolvimento. Ainda que a perspectiva do movimento do Império do Direito, por exemplo, não seja compatível com os objetivos de desenvolvimento da Constituição de 1988, já que representa vertente mais voltada ao neoliberalismo, todo esse substrato teórico tem a pontual função de destacar o papel (ou os papéis) do direito na promoção do desenvolvimento. Especialmente, frente a existência, no Brasil, de normas legais destinadas a isso. Normas essas que vão além do desenvolvimento enquanto garantia das necessidades básicas e das liberdades políticas, mas que reconhece o desenvolvimento em dimensões mais amplas.

4.2.3 Funções e papéis do Direito na promoção do desenvolvimento

O quadro teórico anterior leva à discussão feita por Coutinho⁸⁷² a respeito do direito como sujeito ou como objeto do desenvolvimento. O Direito é sujeito do desenvolvimento, à medida que se estabelece como causa do desenvolvimento, portanto, apto a efetivar as transformações sociais. De outro lado, o Direito é objeto do desenvolvimento, na hipótese de

judicial sector in Latin America and the Caribbean: elements of reform. Washington, DC: World Bank Technical Paper Number 319, 1996p. xiv.

⁸⁷⁰ A eficiência compreendida a partir de critérios de agilidade, técnica e independência dos julgamentos capazes de conferir proteção aos direitos de propriedade e propiciar ambiente de desenvolvimento econômico.

⁸⁷¹ DAKOLIAS, Maria. **The judicial sector in Latin America and the Caribbean: elements of reform.** Washington, DC: World Bank Technical Paper Number 319, 1996, p. xii.

⁸⁷² COUTINHO, Diogo, R. **Direito, desigualdade e desenvolvimento.** São Paulo: Saraiva, 2013, p. 91.

que as suas transformações (reformas jurídicas) são estudadas como necessárias para se implementar o desenvolvimento. A pretendida diferenciação, como explica Coutinho, não fica clara nas perspectivas existentes e, muitas vezes, são tomadas em conjunto. Assim, compreende-se o Direito como sujeito do desenvolvimento não implica se refutar compreendê-lo como objeto. O Direito representa a intervenção na relação econômica com base em um fim desenvolvimentista. Nesse sentido, a depender de qual desenvolvimento que se busca, é variável a atuação do Direito. As teorias mencionadas visam a solução para o subdesenvolvimento das nações, por meio do Direito. Contudo, refletem ideais mais ou menos liberais⁸⁷³.

Independentemente de quem esteja correto na discussão, interessa a compreensão de que o desenvolvimento não é fenômeno jurídico, mas regulado pelo Direito a partir de valores politicamente considerados. Disso decorre a necessidade de delimitação dos papéis que o Direito exerce no desenvolvimento como pressuposto da classificação das normas jurídicas de desenvolvimento. Desse modo, a Economia Política tem como uma das principais questões a função do Estado nas relações econômicas. Nesse sentido, é importante se destacar que há um traço comum nas teorias de Economia abordadas no primeiro capítulo: a discussão sobre se deve ou não haver intervenção do Estado nas relações econômicas e em que medida essa intervenção é capaz de fomentar ou não o desenvolvimento econômico.

A teoria de Adam Smith sugere isso em contraposição à intervenção durante o período mercantilista, inaugurando a abordagem dos economistas clássicos. Da mesma forma, a teoria do equilíbrio dos teóricos neoclássicos aborda, também, a intervenção estatal. O mesmo tema é objeto da teoria keynesiana e dos teóricos da Economia do Desenvolvimento. Portanto, a medida e o dever do Estado na promoção do desenvolvimento exercem funções necessárias para o seu alcance. Por sua vez, o Direito é a forma de regulamentação dessa intervenção, seja regulando os limites da relação Estado/cidadão, seja determinando os parâmetros do desenvolvimento que a sociedade busca. Dessa forma, o Direito possui funções no alcance do desenvolvimento, que esclarecem a medida da intervenção e os objetivos das normas que conferem força normativa às previsões sobre desenvolvimento.

Considerando-se a premissa de que, à luz da Constituição de 1988, desenvolvimento é valor político e se tornou finalidade do Estado (que surge para assegurar, dentre outros valores, o desenvolvimento), é importante se delimitar as funções que o Direito exerce na promoção desse fim. É distinto se pensar o Direito enquanto regulador das relações

⁸⁷³ COUTINHO, Diogo, R. **Direito, desigualdade e desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 91.

econômicas existentes e o Direito enquanto transformador da ordem econômica vigente. Na primeira hipótese, o arcabouço jurídico é utilizado para a manutenção do *status quo* presente. Ele serve à regulação das relações econômicas tais quais se estabelecem. Na segunda hipótese, o direito se consubstancia como instrumento para modificação das relações econômicas existentes. A partir das normas constitucionais é possível que se observem ambas as perspectivas. Isso porque, o Direito é instrumento de regulação e garantia das relações econômicas, conferindo segurança e previsibilidade necessárias, mas, também estabelece compromisso desenvolvimentista, para o qual o Direito se estabelece como instrumento.

Desse modo, aliando a força normativa dada pela Constituição e a necessidade de que o Direito seja instrumento de mudança social, a proposta de Diogo Coutinho⁸⁷⁴ torna-se precisa quanto aos papéis do Direito na promoção do desenvolvimento.

Ao adotar classificação de funções de Kerry Rittich, Coutinho⁸⁷⁵ reconhece no Direito três funções no desenvolvimento: a função discursiva, a função distributiva e a função constitutiva.

A primeira atribui ao Direito a função de conferir força normativa aos objetivos de desenvolvimento. Por exemplo, é objetivo da República Federativa do Brasil a garantia do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza, a redução das desigualdades sociais e regionais. Nessa perspectiva, o Direito cumpre papel discursivo ao estabelecer os fins do Estado, de modo que eventual lei ou política que contrarie esse fim é “discursivamente indefensável”⁸⁷⁶.

A segunda função decorre da distribuição de recursos e do poder por meio do Direito que, pode, por exemplo, estabelecer a reserva de cotas em universidades públicas a depender de critérios sociais; ou mesmo estabelecer a redistribuição de renda em caso de calamidade pública. Além de regular a economia, o Direito aloca recursos e assim tem uma função distributiva no desenvolvimento.⁸⁷⁷

A terceira função, por sua vez, estabelece que cabe ao Direito constituir o significado do desenvolvimento.⁸⁷⁸ Assim sendo se, por exemplo, a erradicação da pobreza é objetivo de desenvolvimento no Brasil, ela se torna elemento definidor do desenvolvimento que se busca. Da mesma forma, se a garantia de direitos fundamentais é objetivo do desenvolvimento, essa garantia se constitui como elemento de sentido do desenvolvimento

⁸⁷⁴ COUTINHO, Diogo, R. **Direito, desigualdade e desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 97.

⁸⁷⁵ COUTINHO, Diogo, R. **Direito, desigualdade e desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 95 a 98.

⁸⁷⁶ COUTINHO, Diogo, R. **Direito, desigualdade e desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 95 e 96.

⁸⁷⁷ COUTINHO, Diogo, R. **Direito, desigualdade e desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 96 e 97.

⁸⁷⁸ COUTINHO, Diogo, R. **Direito, desigualdade e desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 97.

brasileiro a ponto de se compreender que, ainda que o Brasil atinja sucesso econômico, caso não tenha condições de garantir direitos fundamentais, não alavancou o desenvolvimento constitucionalmente objetivado.

Com o intuito de operacionalizar as funções adotadas, o autor segrega a função do Direito nas políticas públicas de desenvolvimento a partir de quatro papéis: “direito como objetivo”, “direito como ferramenta”, “direito como arranjo institucional” e “direito como vocalizador de demandas”.

O primeiro decorre da potencialidade da norma de desenvolvimento em estabelecer diretrizes – cogentes – de desenvolvimento. Finalidades que devem ser atendidas por meio das políticas públicas de desenvolvimento e que, se não satisfeitas, podem suscitar o controle judicial das políticas públicas, por exemplo. Ou seja, o Direito elenca os objetivos do desenvolvimento, tendo em vista a decisão política de origem (a Constituição). Assim como, atribui força normativa a esses objetivos. Confere sentido à interpretação do desenvolvimento que deve ser buscado pelas instituições do Estado.

Cumprindo esse papel estão os objetivos fundamentais da República, constantes no artigo 3º da Constituição Federal. Colabora com esse raciocínio as teorias que atribuem à Constituição deveres de transformação da realidade. Como demonstrado no tópico precedente, parcela significativa da doutrina reconhece a necessidade de promoção do desenvolvimento. A Constituição (Direito) dirige o desenvolvimento transformador da sociedade brasileira, estabelecendo os parâmetros de significado de desenvolvimento que se busca para a sociedade brasileira. “O direito, nesse sentido, pode ser entendido como uma diretriz normativa (...) que delimita, ainda que de forma geral e sem determinação prévia de meios, uma bússola cujo norte são os objetivos dados politicamente (...)”⁸⁷⁹. A pergunta a ser respondida nesse papel é: “Quais os objetivos a serem perseguidos por políticas públicas? Que ordem de prioridades há entre elas?”⁸⁸⁰

O segundo papel é o de “ferramenta”. Esse é, talvez, o mais pragmático quanto à promoção do desenvolvimento por meio do Direito, pois remete às discussões tratadas na seção precedente e remete aos instrumentos jurídicos capazes de realizar os objetivos de desenvolvimento traçados, de forma ampla. Isto é, os juristas participantes da promoção do desenvolvimento têm compromisso com o desenvolvimento, seja em processo de elaboração e implementação das políticas públicas de desenvolvimento, seja na interpretação das normas de desenvolvimento nos processos administrativos e judiciais. Como exemplo, Coutinho cita “as

⁸⁷⁹ COUTINHO, Diogo, R. **Direito, desigualdade e desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 99.

⁸⁸⁰ COUTINHO, Diogo, R. **Direito, desigualdade e desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 99.

diferentes possibilidades de modelagem jurídica de ações públicas, a escolha dos instrumentos de direitos administrativo mais adequados (...), o desenvolvimento de mecanismos de indução ou recompensa para certos comportamentos (...)”⁸⁸¹. Em outras palavras, é a utilização das categorias e dos modelos jurídicos em prol da promoção do desenvolvimento previsto constitucionalmente. A pergunta a ser respondida é: “Quais os meios jurídicos adequados, considerando os objetivos?”⁸⁸²

O terceiro papel é o do “direito como arranjo institucional”. Para tal, Coutinho propõe que o Direito seja instrumento de mudança estrutural da sociedade – envolvendo a iniciativa pública e privada – para que organizacionalmente a sociedade se torne promotora do desenvolvimento, com a participação de todos: “há, enfim, um papel central para o direito e seus operadores na criação e estruturação de arranjos institucionais eficazes para políticas públicas pensadas individualmente ou como iniciativas articuladas.”⁸⁸³ Logo, as mudanças institucionais decorrem das políticas que as estimulem. Nesse aspecto, é necessária a construção de instrumentos jurídicos fomentadores são fundamentais de tais mudanças. Quanto a esse papel, as perguntas a serem respondida são: “Quem faz o que? Com que competência?”⁸⁸⁴

Por fim, o quarto papel é o do “direito como vocalizador de demandas”. Nesse ponto o autor trata dos instrumentos capazes de promover verdadeiramente a *accountability*⁸⁸⁵ das políticas de desenvolvimento. “Isto é, normas jurídicas podem levar políticas públicas a serem mais democráticas (...)”⁸⁸⁶. Em outras palavras, o direito instrumentaliza a participação pública na deliberação das políticas de desenvolvimento, desde o prelo até o seu controle posterior à implementação. Coutinho também defende que as políticas públicas de desenvolvimento devem ser bem fundamentadas e públicas, para que permita o seu controle (o escrutínio público)⁸⁸⁷, assegurando, portanto, a participação e ciência de todos. Ressalte-se que essa função está estritamente vinculada ao aspecto democrático do desenvolvimento. Portanto, evidencia-se a necessidade de que as pessoas sejam aptas e tenham reais condições de participar dos processos deliberativos sobre desenvolvimento. Exemplo dessa função, é a operacionalização das audiências públicas. Assim sendo, as perguntas a serem respondidas são: “Quem são os atores

⁸⁸¹ COUTINHO, Diogo, R. **Direito, desigualdade e desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 99 e 100.;

⁸⁸² COUTINHO, Diogo, R. **Direito, desigualdade e desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 102.

⁸⁸³ COUTINHO, Diogo, R. **Direito, desigualdade e desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 100.

⁸⁸⁴ COUTINHO, Diogo, R. **Direito, desigualdade e desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 102.

⁸⁸⁵ A tradução de *accountability* fica prejudicada para o português. É utilizada no original pelo autor e significa a capacidade de participação da população na formulação de políticas públicas, exercendo desde a participação nas deliberações iniciais até o controle dos resultados. COUTINHO, Diogo, R. **Direito, desigualdade e desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 101.

⁸⁸⁶ COUTINHO, Diogo, R. **Direito, desigualdade e desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 101.

⁸⁸⁷ COUTINHO, Diogo, R. **Direito, desigualdade e desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 101 e 102.

potencialmente interessados? Como assegurar-lhes voz e garantir o controle social da política pública?”⁸⁸⁸

Essas são funções que, ainda que distintas, interligam-se para que o Direito exerça sua função promocional do desenvolvimento. Esses papéis implicam em instrumentalidade do Direito em seus sentidos amplo e estrito. Em sentido amplo, porque mesmo o papel de objetivo, em última instância, trata o desenvolvimento como instrumento de realização dos valores políticos. Em sentido estrito, pois confere, por meio das categorias jurídicas, instrumentos que possam auxiliar na realização do valor desenvolvimentista.

Ainda que o objetivo de Coutinho tenha sido estabelecer as funções do direito especificamente para as políticas públicas de desenvolvimento, propondo, para tanto, a classificação prática da análise de políticas públicas, as referidas funções e os papéis que podem ser tomados para análise mais abrangente do papel do desenvolvimento, à luz da Constituição de 1988. As funções acima delimitadas podem ser localizadas nas normas constitucionais e tem importância para a análise da natureza jurídica.

4.3 TEORIA NORMATIVA ADOTADA

Identificada a força normativa das normas de desenvolvimento na Constituição de 1988 e analisadas as funções do direito na promoção do desenvolvimento, a interpretação das normas de desenvolvimento exige a adoção de teoria normativa apta a sustentar a classificação que se propõe entre as normas de desenvolvimento. Com isso, é preciso compreender o significado atribuído à norma jurídica neste estudo, a classificação normativa adotada e quais os efeitos jurídicos decorrentes desta.

⁸⁸⁸ COUTINHO, Diogo, R. **Direito, desigualdade e desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 102.

4.3.1 A norma como construção do intérprete

Norma jurídica é produto da interpretação dos textos normativos⁸⁸⁹. Logo, é resultado de produção do intérprete⁸⁹⁰. Por sua vez, texto normativo é definido pelo conjunto de leis, dispositivos, atos normativos que são objeto da interpretação. Ou ainda, como define Riccardo Guastini, “qualquer enunciado que faça parte de um documento normativo”⁸⁹¹. No caso deste estudo, a Constituição de 1988.

Guastini explica que as teorias da interpretação se dividem em três vertentes⁸⁹². A primeira, teoria cognitivista radical, defende que a interpretação decorre da correspondência entre o texto normativo e a norma jurídica. Nessa acepção cabe ao intérprete apenas “descobrir um significado”⁸⁹³. Em outras palavras, a interpretação se torna apenas ato de conhecimento, por meio do qual o intérprete descreve o significado já pronto no texto normativo, que prescreve o comportamento.⁸⁹⁴ Essa definição aproxima-se da definição apresentada por Kelsen, para quem os órgãos legislativos prescrevem comportamentos e produzem o texto normativo, cabendo ao cientista do direito apenas a descrição da norma – ou seja, dos comandos prescritos⁸⁹⁵. A segunda, teoria mista (cognitivista moderada), compreende a interpretação como ato de decisão do intérprete, a partir de vários significados possíveis e prévios, que decorrem dos usos da linguagem e do contexto. Considera-se que o intérprete toma uma decisão ao eleger a interpretação adequada do texto normativo, a partir de várias opções de

⁸⁸⁹ Nesse sentido: GUASTINI, Riccardo. **Das fontes às normas**. Tradução: Edson Bini. São Paulo: Quartie Latin, 2005. GUASTINI, Riccardo. **Teoría analítica del derecho: estudios**. Traducción: Cesar E. Moreno More. Lima, Peru: Zela, 2017. ÁVILA, Humberto. **Constituição, liberdade e interpretação**. São Paulo: Malheiros, 2019. ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2018. FOLLONI, André. Complexidade, direito e normas como emergência. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, Vol. 08, N. 2, 2017, p.905-941. DOI:10.12957/dep.2017.21901. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rdp/v8n2/2179-8966-rdp-8-2-905.pdf>> Acesso em: 05 mar. 2021. GRAU, Eros. **Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito**. São Paulo: Malheiros, 2006. MÜLLER, Friedrich. **Teoría moderna e interpretado dos direitos fundamentais**. Especialmente com base na teoria estruturante do direito. Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional Núm. 7, 2003. BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 198. HACHEM, Daniel Wunder. A dupla titularidade (individual e transindividual) dos direitos fundamentais econômicos, sociais, culturais e ambientais. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, v. 14, n. 14, Curitiba, p. 618-688, jul./dez. 2013. SILVA, Virgílio Afonso da. **Princípios e regras: mitos e equívocos acerca de uma distinção**. Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais, v. 1, p. 607-630, 2003, p. 616. BARCELLOS, Ana Paula. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 28.

⁸⁹⁰ GUASTINI, Riccardo. **Das fontes às normas**. Tradução: Edson Bini. São Paulo: Quartie Latin, 2005, p. 25.

⁸⁹¹ GUASTINI, Riccardo. **Das fontes às normas**. Tradução: Edson Bini. São Paulo: Quartie Latin, 2005, p. 25.

⁸⁹² GUASTINI, Riccardo. **Teoría analítica del derecho: estudios**. Traducción: Cesar E. Moreno More. Lima, Peru: Zela, 2017, p. 46.

⁸⁹³ ÁVILA, Humberto. **Constituição, liberdade e interpretação**. São Paulo: Malheiros, 2019, p. 31.

⁸⁹⁴ ÁVILA, Humberto. **Constituição, liberdade e interpretação**. São Paulo: Malheiros, 2019, p. 31.

⁸⁹⁵ KELSEN, Hans, 1881-1973. **Teoria pura do direito**. Tradução João Baptista Machado. 6 ed. - São Paulo : Martins Fontes, 1998, p. 51.

significado⁸⁹⁶. A terceira, realista ou cética, compreende a interpretação apenas como um ato de decisão. Não há significado prévio possível, de modo que a interpretação é resultado apenas de ato decisivo do intérprete.

A posição adotada nesta tese compreende a segunda das teorias, ou seja, a teoria mista. Nesse sentido, concorda-se com o posicionamento de Ávila de que a primeira (cognitivista) e a terceira (cética) não são as mais adequadas por algumas razões.⁸⁹⁷

A primeira delas é porque a teoria cognitivista pretende que a interpretação seja mera descrição do texto positivo. Isso significa admitir-se que há correspondência biunívoca entre os dispositivos e as normas, sendo que não há⁸⁹⁸. Inclusive, há normas implícitas que emergem da interpretação construída. A esse respeito pode ser dado exemplo relacionado ao desenvolvimento humano: só há um dispositivo que aborda expressamente desenvolvimento humano⁸⁹⁹ na Constituição de 1988, inserido entre as previsões sobre a proteção e a promoção da Cultura. Em interpretação cognitivista, a compreensão do desenvolvimento humano é restrita ao mencionado dispositivo. Contudo, a interpretação sistemática dos dispositivos da Constituição permite se concluir que o desenvolvimento humano é finalidade a ser alcançada, com força normativa, donde decorre, por exemplo, o princípio do desenvolvimento humano.

A segunda porque não é possível se extrair, revelar, descrever, de forma inequívoca, o sentido do texto interpretado⁹⁰⁰. Há, de fato, elementos de sentido nos textos que são objetos de interpretação, mas há elemento decisivo no resultado dessa interpretação a partir das possibilidades identificadas.

Acertadamente, Eros Grau compara o ato de interpretação com a arte alográfica. Para tanto, explica que a arte alográfica depende não apenas da obra, mas também do seu intérprete (a exemplo da música que depende da partitura, do instrumento e do intérprete). De forma similar, a interpretação do Direito é alográfica. Ou seja, o texto, por si só, não exprime a

⁸⁹⁶ GUASTINI, Riccardo. **Teoría analítica del derecho**: estudios. Tradución: Cesar E. Moreno More. Lima, Peru: Zela, 2017, p. 46.

⁸⁹⁷ ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 51. FOLLONI, André. Complexidade, direito e normas como emergência. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, Vol. 08, N. 2, 2017, p.905-941. DOI:10.12957/dep.2017.21901. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rdp/v8n2/2179-8966-rdp-8-2-905.pdf>> Acesso em: 05 mar. 2021., p. 913.

⁸⁹⁸ Defendem essa posição: GUASTINI, Riccardo. **Das fontes às normas**. Tradução: Edson Bini. São Paulo: Quartie Latin, 2005, p. 32. ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2018. GRAU, Eros. **Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito**. São Paulo: Malheiros, 2006.

⁸⁹⁹ Art. 216-A. O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais.

⁹⁰⁰ ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 43.

norma, pois depende da atuação do intérprete. Se o texto precisa que lhe seja atribuído sentido, não é mais o texto, mas o texto adicionado do sentido, da interpretação.⁹⁰¹ A constatação do significado a ser atribuído exige, portanto, decisão do intérprete, que deve considerar a dificuldade de univocidade no sentido empregado. Por exemplo, quando a Constituição Federal prevê a garantia do desenvolvimento nacional, o desenvolvimento que se pretende é o nacional, humano ou sustentável? Em que sentido? Qual a melhor interpretação?

Por isso Grau conclui⁹⁰² que os textos normativos formam o ordenamento em potência, mas não ordenamento como conjunto de normas. Compreende que a construção depende não apenas da interpretação, mas da aplicação do direito. Uma não está dissociada da outra, mas ocorrem simultaneamente. A interpretação suporta a aplicação, mas a interpretação do texto normativo, por si só, não completa o processo de construção da norma, que também depende da interpretação dos fatos. Nesse sentido, o autor diferencia a norma jurídica (interpretação) da norma de decisão (aplicação) e afirma que a união das duas é que produz a norma construída. No primeiro caso, a interpretação confere sentido potencial ao texto normativo e depende da aplicação no caso concreto (dos elementos de fato) para lhe atribuir sentido completo para que a norma seja construída.⁹⁰³ Nesse sentido, Grau fundamenta sua posição com base na teoria de Friedrich Müller⁹⁰⁴ de que a norma jurídica é construída “pelo intérprete, no decorrer do processo de concretização do direito”⁹⁰⁵.

Essa decisão sobre os sentidos da norma parte, contrariamente do que afirmam os realistas, dos parâmetros linguísticos e contextuais prévios, o que nega, portanto, a teoria cética. A esse respeito, Humberto Ávila afirma que ao intérprete (seja ele o cientista do direito, seja ele o aplicador do direito) cabe construir e reconstruir a norma. Adepto da teoria mista, o autor compreende que há significados linguísticos pré-dados pelo uso social na comunidade. Esses significados conferem algum grau de construção já apresentado no enunciado normativo. Quando o legislador elege alguma palavra, já se utiliza de significados previamente existentes. Dessa forma, não há como se admitir que há completa liberdade na interpretação, há, sim, significados prévios a serem considerados.⁹⁰⁶

⁹⁰¹ GRAU, Eros. **Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito**. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 30.

⁹⁰² GRAU, Eros. **Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito**. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 27.

⁹⁰³ GRAU, Eros. **Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito**. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 27 a 32.

⁹⁰⁴ MÜLLER, Friedrich. **Teoría moderna e interpretado dos direitos fundamentais**. Especialmente com base na teoría estruturante do direito. Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional Núm. 7, 2003, p. 319.

⁹⁰⁵ GRAU, Eros. **Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito**. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 77.

⁹⁰⁶ ÁVILA, Humberto. **Constituição, liberdade e interpretação**. São Paulo: Malheiros, 2019, p. 35.

Por exemplo, quando a Constituição trata do dever de preservação do meio ambiente (art. 225 da CF/88) há sentido linguístico do que significa “dever”, “preservação” ou “meio ambiente”. Preservação não admite destruição, apenas para se permanecer em um exemplo.⁹⁰⁷ Para o autor, a construção do significado implica o reconhecimento de “significados mínimos” decorrentes da linguagem (semântica, sintaxe e pragmática)⁹⁰⁸.

Com base no substrato teórico da teoria da complexidade, André Folloni⁹⁰⁹ corrobora com a teoria mista, ao argumentar que a norma jurídica emerge da interação dos elementos do sistema do Direito. Para tanto, ele argumenta que a distinção entre texto e norma é necessária e não contingente. Necessária porque a norma depende, para existir, do sentido interpretativo atribuído a ela. Isso significa que, independentemente de qualquer juízo de valor, a distinção existe. Dessa maneira, Folloni refuta eventual argumento de que a distinção existe como decorrência de juízo valorativo da distinção. Em outras palavras, ele alega que a distinção existe, ainda que boa ou ruim, adequada ou inadequada. Ou seja, ela existe como um fato.

O autor suporta seu argumento na teoria da complexidade, a partir do fenômeno da emergência. Esta, explica ele, é “o surgimento de estruturas, padrões e propriedades novas e coesas durante o processo de auto-organização dos sistemas.”⁹¹⁰ A emergência é fenômeno observado em sistemas complexos que, na concepção adotada pelo autor, definem-se por sistemas que operam de forma dinâmica, longe do equilíbrio, auto-organizada, de modo a interagir com o meio. Ou seja, os sistemas complexos estão sujeitos à emergência de padrões não predeterminados, decorrentes da interação do sistema com o meio. Tal dinâmica pode ser ilustrada com o corpo humano, que é um sistema complexo e produz fenômenos emergentes. Por exemplo, imagine-se que por acidente determinado membro do corpo (um dedo) é perdido. O sistema, a partir da perturbação provada pelo meio, se reorganiza, a partir de seus próprios elementos e de forma dinâmica, emergindo a cicatrização.

Partindo desse referencial, Folloni compreende o Direito como sistema complexo e as normas como emergências desse sistema. Isso depende de duas constatações. A primeira é a de que o Direito por si só é um sistema adaptativo complexo e, portanto, tem história, estrutura,

⁹⁰⁷ ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 53.

⁹⁰⁸ ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 52.

⁹⁰⁹ FOLLONI, André. Complexidade, direito e normas como emergência. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, Vol. 08, N. 2, 2017, p.905-941. DOI:10.12957/dep.2017.21901. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rdp/v8n2/2179-8966-rdp-8-2-905.pdf>> Acesso em: 05 mar. 2021.

⁹¹⁰ FOLLONI, André. Complexidade, direito e normas como emergência. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, Vol. 08, N. 2, 2017, p.905-941. DOI:10.12957/dep.2017.21901. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rdp/v8n2/2179-8966-rdp-8-2-905.pdf>> Acesso em: 05 mar. 2021.

padrões de auto-organização, resiliência, resistência e fenômenos emergentes. A segunda é a de que os agentes que o operam são autônomos e interagem (juiz, advogado, administrador, Estados, municípios etc.) de forma não linear e produzem resultados decorrentes dos *inputs* e *outputs* no sistema. Dessa forma, a norma emerge como resultado não da interpretação livre, mas de interpretação condicionada pelo sentido “sintático/semântico do texto” e pelo “campo jurídico” que envolve o texto.⁹¹¹

Ainda que cada uma das posições abordadas apresente alguma particularidade nos fundamentos da distinção entre norma jurídica e texto normativo, o que é preciso reconhecer é a imperatividade da distinção entre texto normativo e norma e que a adoção do método de interpretação misto configura a maneira adequada de interpretação dos textos normativos.

4.3.2 A distinção entre princípios e regras

As normas jurídicas podem ser classificadas em princípios e regras segundo critério qualitativo ou de grau.

O primeiro estabelece funções qualitativas aos princípios, classificando as normas a partir de critérios lógicos. Nesse caso, a distinção entre regras e princípios se estabelece com critérios de aplicação que podem ser características hipotético-condicionais ou pela maneira como se operam os conflitos entre as normas⁹¹². O segundo, por sua vez, diferencia os princípios a partir de uma diferença de grau, seja recorrendo à abstração como critério (princípios são mais abstratos e regras são menos abstratas), seja pelo grau de determinabilidade (princípios carecem de mediação concretizadora e as regras não), seja pelo grau de fundamentalidade (princípios têm natureza fundamental, estruturante do ordenamento jurídico); seja pela sua “natureza normogenética”⁹¹³ (princípios são fundamentos das regras)⁹¹⁴.

⁹¹¹ FOLLONI, André. Complexidade, direito e normas como emergência. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, Vol. 08, N. 2, 2017, p.905-941. DOI:10.12957/dep.2017.21901. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rdp/v8n2/2179-8966-rdp-8-2-905.pdf>> Acesso em: 05 mar. 2021.

⁹¹² Sobre as teorias de distinção sobre regras e princípios referencia-se as obras: CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7 ed. Coimbra: Almedina, s/d, pp; 1159 e ss. ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 55-87. GRAU, Eros. **Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito**. São Paulo: Malheiros, 2006. MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. 5 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 399 e ss. SILVA, Virgílio Afonso da. **Princípios e regras: mitos e equívocos acerca de uma distinção**. Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais, v. 1, p. 607-630, 2003. SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia**. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 43 e ss.

⁹¹³ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7 ed. Coimbra: Almedina, s/d, pp; 1159

⁹¹⁴ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7 ed. Coimbra: Almedina, s/d, p. 1161. SILVA, Virgílio Afonso da. **Princípios e regras: mitos e equívocos acerca de uma distinção**. Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais, v. 1, p. 607-630, 2003, p. 609.

Com base nessas distinções, além da distinção com base em critérios lógicos, a doutrina constitucionalista de influência no Brasil classifica os princípios de forma a graduar a sua importância no ordenamento. São vários os trabalhos que desenvolvem esse raciocínio.⁹¹⁵

Canotilho, por exemplo, classifica-os de forma qualitativa e pelo grau de fundamentalidade. Também, afirma que os princípios exercem funções normogênica e sistêmica. A função normogênica decorre da função dos princípios como fundamento das regras jurídicas, por sua vez, a função sistêmica é que confere “idoneidade irradiante que lhes permite <<ligar>> ou cimentar objectivamente (sic) todo o sistema constitucional”⁹¹⁶. Segundo a teoria do autor, os princípios se subdividem em hermenêuticos e jurídicos. Os primeiros cumprem função argumentativa, da qual se extraem as razões de existir de outras normas ou mesmo normas não expressas no ordenamento, possibilitando “desenvolvimento, argumentação e complementação do direito”⁹¹⁷. Entretanto, o foco do autor não está nesses princípios, mas nos jurídicos.

Para abordá-los, Canotilho esclarece que a distinção que faz entre regras e princípios é qualitativa a partir dos seguintes critérios: os princípios são mandados de otimização (e nesse sentido adota a teoria de Alexy), enquanto as regras são aplicadas no modo tudo-ou-nada (e nesse sentido adota a teoria de Dworkin); o conflito entre regras e o conflito entre princípios se operam de forma distinta; enquanto no primeiro caso opera-se uma antinomia (a aplicação de uma invalida a outra) no segundo caso opera-se um juízo de ponderação (as duas convivem em conflito no ordenamento jurídico); os princípios estabelecem mandamentos *prima facie* a serem realizados, enquanto as regras contêm mandamentos definitivos (nesse sentido adota a teoria de Alexy). Portanto, Canotilho lança mão de duas das teorias comumente utilizadas no Brasil. As teorias de Ronald Dworkin e Robert Alexy.

Em sua teoria, Ronald Dworkin⁹¹⁸ diferencia as espécies normativas a partir de duas dimensões: a validade e o peso. O autor defende que as regras são aplicadas no modo tudo-ou-nada, ou seja, adequam-se ao caso analisado (hipótese em que será válida – tudo) ou não

⁹¹⁵ MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. 5 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 399 e ss. . BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2019. BARCELLOS, Ana Paula. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 2018. _____. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. 3 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011. SARLET, I. W. MARINONI, L. G. MITIDIERO, D. **Curso de direito constitucional**. 2 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013. FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Direito constitucional**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7 ed. Coimbra: Almedina, s/d.

⁹¹⁶ Canotilho....

⁹¹⁷ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7 ed. Coimbra: Almedina, s/d, p. 1161.

⁹¹⁸ DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Trad. Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

oferecem respostas aos fatos analisados (hipóteses em que serão deixadas de lado na aplicação do direito/inválida – nada). Portanto, no caso das regras ou elas são válidas ou inválidas – não há meio termo. Por sua vez, os princípios possuem o que o autor chama de “dimensão de peso”, ou seja, na aplicação do princípio deve-se levar em consideração o peso de cada um aplicado ao caso concreto.

A teoria de Dworkin oferece crítica ao positivismo, especialmente ao positivismo de Hart. Nesse sentido, o autor argumenta que a discricionariedade como método de decisão dos casos difíceis não era satisfatoriamente explicada pela teoria de Hart.⁹¹⁹ Para Dworkin é problemática a limitação que os positivistas atribuem às soluções jurídicas quando não existentes as regras aplicáveis (os casos difíceis). A teoria positivista de Hart dedica-se apenas a análise das normas primárias e secundárias⁹²⁰ e exclui do campo do Direito o estudo das decisões dos casos difíceis, para os quais os juízes aplicam o direito, independentemente, da existência de regras claras – hipótese em que as decisões são proferidas de forma discricionária. Esses casos, como afirma Dworkin, também deveriam ser objeto de análise pelo Direito. Os juízes aplicavam, nessas hipóteses, princípios morais, que não vinham sendo considerados como objeto de estudo, em razão da defesa, pelos positivistas, do necessário afastamento dos aspectos éticos do estudo do Direito.⁹²¹ A solução apresentada por Dworkin é encontrada nos sistemas de regras que o autor propõe, por meio do qual distingue as normas jurídicas em princípios (princípios em sentido estrito e políticas) e regras. Com base nessa distinção, analisa o modo de aplicação das regras (tudo-ou-nada) e dos princípios (conforme a dimensão de peso).

Ao tratar das normas de direitos fundamentais e sua aplicação no Tribunal Constitucional Alemão, Robert Alexy⁹²², compreende, da mesma forma, que a distinção entre regras e princípios é qualitativa. Afirma que as regras ou são sempre satisfeitas ou não são satisfeitas. De outro lado, os princípios devem ter sua aplicação maximizada. Princípios são mandamentos de otimização e “são caracterizados por poderem ser satisfeitos em graus variados e pelo fato de que a medida devida de sua satisfação não depende somente das

⁹¹⁹ SILVA, Virgílio Afonso da. **Princípios e regras: mitos e equívocos acerca de uma distinção**. Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais, v. 1, p. 607-630, 2003, p. 610. MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. 5 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 399.

⁹²⁰ As normas primárias são aquelas que garantem direitos ou determinam obrigações aos sujeitos. As normas secundárias, por sua vez, são as normas que estabelecem o procedimento e a competência para criação das normas primárias. “As regras do primeiro tipo [primárias] impõem deveres, as regras do segundo tipo [secundárias] atribuem poderes, públicos ou privados. HART, H.L.A. **O conceito de direito**. Lisboa: Fundação Colouste Gulbenkian, 2007, p. 91.

⁹²¹ DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Trad. Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 23 a 33.

⁹²² ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 89-107.

possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas”⁹²³. Em outras palavras, as finalidades estabelecidas nos princípios devem ser realizadas em sua maior medida possível.

Isso não significa que regras não limitam princípios, pois os fazem. Mesmo a dignidade da pessoa humana, afirma Alexy, pode ser limitada por uma regra⁹²⁴. Dessa maneira, abordar os princípios como “mandamentos de otimização”, implica admitir, havendo conflito entre princípios, deve haver o sopesamento entre eles⁹²⁵.

Muito embora Canotilho anuncie a diferenciação elaborada de forma qualitativa, também aborda os princípios do grau de importância. Nesse sentido, classifica os princípios constitucionais em princípios fundamentais, conformadores, impositivos e de garantia. O autor vai além da distinção dos princípios a partir do seu modo de aplicação ou do seu peso – métodos axiologicamente neutros – e aplica a distinção na interpretação da Constituição, estabelecendo graus de fundamentalidade dos princípios. Nesse sentido, é acompanhado por Jorge Miranda, por Luís Roberto Barroso e boa parte da doutrina brasileira⁹²⁶ a ponto de sofrer a crítica de Virgílio Afonso da Silva, que demonstra a essencial diferença entre as premissas. Para tanto, Silva demonstra que os critérios de Dworkin e Alexy, por serem axiologicamente neutros, estabelecem distinção lógica entre as normas e não distinção de fundamentalidade, de modo que focalizam o seu modo de aplicação e as dimensões de peso para classificá-los como regras e princípios. Por essa razão, Silva alerta para a costumeira associação de critérios – qualitativo e de grau – configurando um “sincretismo metodológico”, que define como a utilização de “teorias incompatíveis, como se compatíveis fossem”⁹²⁷.

De fato, a análise, por exemplo, da abordagem de Canotilho indica a utilização, em verdade, dos dois critérios. Assim sendo, anuncia a classificação nos termos anteriormente postos, mas, concomitantemente, anuncia a natureza valorativa dos princípios (função normogenética e sistêmica).

Para o autor, o conteúdo normativo da Constituição é composto por regras jurídicas “vinculadoras do corpo político e estabelecedoras de limites jurídicos ao poder”⁹²⁸, “informadas por princípios materiais fundamentais”. Portanto, Canotilho valora os princípios a partir da

⁹²³ ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 90.

⁹²⁴ ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 113.

⁹²⁵ SILVA, Virgílio Afonso da. **Princípios e regras: mitos e equívocos acerca de uma distinção**. Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais, v. 1, p. 607-630, 2003, p. 611. MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. 5 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 400.

⁹²⁶ SILVA, Virgílio Afonso da. **Princípios e regras: mitos e equívocos acerca de uma distinção**. Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais, v. 1, p. 607-630, 2003.

⁹²⁷ SILVA, Virgílio Afonso da. **Princípios e regras: mitos e equívocos acerca de uma distinção**. Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais, v. 1, p. 607-630, 2003, p. 625.

⁹²⁸ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7 ed. Coimbra: Almedina, s/d, p. 1129.

função que operam no ordenamento, considerando o valor político que promovem. Para Canotilho os princípios exercem funções de grau porque fundamentam as regras e se irradiam em todo o sistema constitucional. Nessa perspectiva, o autor eleva, em importância, os princípios, adicionando a eles à classificação hierárquica entre as normas.

Canotilho afirma ainda que os princípios fundamentais são “historicamente objectivados e progressivamente introduzidos na consciência jurídica”⁹²⁹, como o princípio da vedação de excesso. Já os princípios conformadores “explicitam os valores políticos fundamentais”. Têm como função na ordem jurídica fornecer elementos que possibilitem melhor “interpretação, integração, conhecimento e aplicação do direito positivo”⁹³⁰. Por exemplo, princípio do desenvolvimento humano seria classificado nessa categoria. Quanto aos princípios politicamente conformadores, estes tratam das bases de formação do Estado (forma de Estado, estrutura do Estado, forma de Governo). Já os princípios constitucionais impositivos são os definidores de tarefas ao Estado, especialmente ao legislador (no caso brasileiro, seria o objetivo de garantia do desenvolvimento nacional). Com relação aos princípios-garantia são os que estabelecem, como o nome já indica, garantias aos cidadãos (presunção de inocência, por exemplo).

De outro lado, Canotilho classifica as regras constitucionais em organizatórias e constitucionais materiais. As regras jurídico-organizatórias são as de competência (que atribuem, por exemplo, competência para legislar sobre determinada matéria); de criação de órgãos (responsáveis pela criação e a instituição dos órgãos do Estado, por exemplo: regras dos tribunais); de procedimento (que estabelecem os procedimentos diversos, exemplo: processo legislativo). As regras jurídico-materiais, por sua vez, são as de garantia institucionais (direitos fundamentais), determinadoras de fins e tarefas do Estado (direitos econômicos, sociais e culturais), impositivas em sentido amplo (cumprir fins do Estado) e em sentido estrito (específicas e permanentes, legislar sobre determinado tema).⁹³¹

O que se percebe da teoria de Canotilho é que o traço diferencial das normas especificadas não se estabelece apenas a partir da classificação lógica de Alexy e de Dworkin, ele vai além, pois decorre da valoração dos temas contidos na Constituição e de sua classificação como princípio. Desse modo, os valores políticos que, pela constitucionalização,

⁹²⁹ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7 ed. Coimbra: Almedina, s/d, p. 1129.

⁹³⁰ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7 ed. Coimbra: Almedina, s/d, p. 1165.

⁹³¹ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7 ed. Coimbra: Almedina, s/d, p. 1168-1173.

foram de força normativa, apresentam protagonismo no sistema de princípios. Por sua vez, as regras apresentam características operacionais de realização dos fins do Estado. Depreende-se, então, que compreender esse ponto é fundamental, pois, como se verá na seção subsequente, com frequência os critérios qualitativos e de grau são concomitantemente utilizados para se tratar do desenvolvimento como princípio. É evidente que, muitas vezes, princípios exprimem valores fundamentais do Estado. É costumeiro que os façam, considerando-se que, entre as suas características, está a previsão do estado de coisas a serem realizados. O importante é se compreender que, dos elementos lógicos não decorrem, automaticamente, a hierarquia entre as normas, mas a diferença entre elas. Desse modo, a importância da norma decorrerá dos valores políticos que ela promove e da sua fundamentalidade instrumentalizada pela Constituição.

Nesse sentido, Humberto Ávila⁹³² oferece teoria dos princípios alternativa tanto ao quadro teórico de Alexy e Dworkin quanto à costumeira aplicação do princípio como norma superior no ordenamento jurídico. Essa é a teoria adotada nesta tese, pois acomoda a questão anteriormente posta, permitindo a diferenciação lógica capaz de traduzir fins do Estado. Em sua teoria, o autor propõe critério que esclarece as finalidades de cada espécie normativa e fornece parâmetros claros e objetivos para a sua aplicação.

Sua teoria tem por objetivo estabelecer critérios aptos a “construir o sentido” dos princípios e das regras e de “delimitar a função”⁹³³ dessas normas. Destaca-se que a distinção que Ávila elabora entre as diferentes forças normativas dos princípios decorre de outros critérios. Na teoria do autor há “sobreprincípios” e “(sub-)princípios” em decorrência das diferentes funções, níveis e da eficácia que os princípios podem exercer.

As diferentes funções existem porque, há princípios que definem o “âmbito e o modo de atuação estatal”⁹³⁴ – como o princípio federativo. Há, de outro lado, princípios que definem o “conteúdo e os fins da atuação estatal”, como o princípio da dignidade da pessoa humana.

Os princípios situam-se em diferentes níveis, pois alguns princípios estão em relação de igualdade e outros em relação de subordinação. Para Ávila, os sobreprincípios são definidores de realização do estado de coisas que afeta todos os demais princípios, enquanto os (sub-)princípios tem aplicação subordinada aos sobreprincípios porque concretizam o estado de

⁹³² ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

⁹³³ ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 43.

⁹³⁴ ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 152.

coisas buscado pelos sobreprincípios⁹³⁵. Exemplo do que se explica pode ser tomado com base no princípio da anterioridade tributária que, ainda que se aplique apenas à instituição e majoração de tributos, realiza sobreprincípio que o fundamenta – a segurança jurídica. No caso do desenvolvimento, a interpretação da Constituição permite se afirmar que os princípios do desenvolvimento nacional e do desenvolvimento sustentável concretizam o princípio do desenvolvimento humano. Em outras palavras, são instrumentos para concretização do estado de coisas que leva ao alcance do desenvolvimento humano. Com isso, o princípio do desenvolvimento nacional pode entrar em conflito com o princípio do desenvolvimento sustentável, mas não com o princípio do desenvolvimento humano. Isso porque, estão em níveis distintos.

Por fim, os princípios não manifestam a mesma eficácia. Enquanto os sobreprincípios exercem efeitos de interpretação e bloqueio, os (sub-)princípios exercem efeitos de definição e integração do ordenamento jurídico. Por exemplo, o sobreprincípio da segurança jurídica aplica-se para a interpretação do caso concreto e bloqueia interpretação que o viole. De outro lado, o princípio da irretroatividade define o princípio da segurança jurídica e tem efeito integrador no ordenamento.

Ainda que se possa fazer essa diferenciação na teoria do autor, sua distinção é qualitativa (embora com diferentes parâmetros) e não se dá a partir do grau de importância dos princípios no ordenamento. Ávila rejeita as distinções de grau por enxergar nelas dificuldade no controle e na fundamentação da interpretação. Para ele, nesse critério “privilegia-se a proclamação da importância do princípio, qualificando-os como alicerces ou pilares do ordenamento jurídico. Mais do que isso, pouco.”⁹³⁶

É importante se ressaltar que o objetivo do autor é claro: determinar critérios controláveis e justificáveis de construção da norma jurídica, ou seja, Ávila busca a racionalidade da interpretação. Retoma-se, aqui, que, para o autor, norma resulta da interpretação sistemática dos textos normativos⁹³⁷. Se, como afirma, as normas são *construídas* e *reconstruídas* pelo intérprete, a interpretação demanda critérios claros para que referida construção seja objeto de controle. Isso implica em compreender a definição e alcance das regras e dos princípios, razão pela qual aborda a teoria para propor: (i) distinção entre as regras

⁹³⁵ ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 152.

⁹³⁶ ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 88.

⁹³⁷ ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 44.

e princípios; (ii) conceito claro do significado de princípios e de regras; (iii) os efeitos jurídicos das regras e dos princípios e (iv) suas condições de aplicação. A proposição do autor não tem caráter axiológico. É dizer, não qualifica princípios ou regras a partir da sua importância no ordenamento jurídico. Mas define estruturalmente como distingui-los e como melhor aplicá-los. A rigor, elabora teoria que busca complementar as teorias mais difundidas no Brasil – Robert Alexy e Ronald Dworkin – mantendo a premissa de neutralidade axiológica⁹³⁸.

Ávila identifica dois problemas nas classificações costumeiramente utilizadas no Brasil para distinção e aplicação dos princípios e das regras. O primeiro decorre do critério de distinção entre as espécies normativas. Ao adotar a estrutura lógica e a forma de aplicação, as teorias objeto de crítica tomam como necessárias características que, segundo o autor, são contingentes. O segundo problema identificado por Ávila decorre da falta de clareza conceitual das espécies normativas. Muitas das vezes as designações dos princípios são feitas como sinônimo de axiomas, preceitos, máximas, o que dificulta o controle da interpretação. Os critérios mais disseminados, explica Ávila, são: (i) o hipotético-condicional, (ii) o de modo final de aplicação; (iii) o de relacionamento normativo e o de (iv) fundamento axiológico.

O primeiro critério diferencia princípios de regras a partir da estrutura da norma. Enquanto as regras apresentam hipótese e consequência determinadas, os princípios servem de fundamento para que o aplicador do Direito encontre a regra mais adequada ao caso analisado. Por exemplo, por essa teoria, as regras seriam aplicadas no modo *se A, então B*, enquanto os princípios não poderiam ser assim deduzidos. Em outras palavras, as regras teriam caráter descritivo, enquanto os princípios seriam diretrizes. Ainda que Ávila reconheça a relevância da distinção, critica a imprecisão do critério. Tomando-se essa perspectiva como critério, como seria, por exemplo, a construção do raciocínio? Qual seria o primeiro passo, o segundo e o terceiro? Como se passaria do princípio à regra? Além disso, nessa perspectiva, a regra corresponderia à “descoberta do conteúdo normativo”. Entretanto, se o conteúdo depende da construção do intérprete e dos fatos a serem analisados, necessita de aplicação para se concretizar, não decorre, portanto, de um ato de descoberta, mas de construção.

Segundo Ávila, além da imprecisão, o critério diferenciador é falho. Em sendo possível se formular o princípio de forma hipotético-condicional o critério já é superado, independentemente do caráter axiológico. Nesse caso, bastaria sua reformulação, como no

⁹³⁸ Virgílio Afonso da Silva acertadamente demonstra a neutralidade axiológica nas teorias de Dworkin e Alexy, apontando, inclusive, pela imprecisão costumeira na reprodução das teorias. SILVA, Virgílio Afonso da. Princípios e regras: mitos e equívocos acerca de uma distinção. **Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais**, Belo Horizonte, v. 1, p. 607-630, 2003.

exemplo dado pelo autor: “Se o poder estatal for exercido, *então* deve ser garantida a participação democrática’ (princípio democrático)”⁹³⁹. Essa formulação também suporta as teorias positivistas em cujo bojo o papel do cientista do Direito se estabelece como o de descrever os juízos hipotéticos-condicionais, a exemplo da teoria de Kelsen. Nesse caso, a norma e o texto normativo são confundidos, em contrariedade à premissa de que a norma é produto da interpretação do texto normativo⁹⁴⁰.

O segundo critério determina a distinção entre regras e princípios de acordo com o modo de sua aplicação. Nesse critério, as regras seriam aplicadas no modo *tudo-ou-nada*, enquanto os princípios seriam aplicados em razão da dimensão de peso que possuem diante do caso concreto.

Entretanto, como argumenta Ávila, muitas vezes, as regras deixam de ser aplicadas como decorrência da aplicação em um caso concreto. Em outras palavras, não é a condição prévia “tudo-ou-nada” que determina a invalidade da norma, mas a interpretação dada a partir dos fatos em conjunto com os textos normativos. “A consideração de circunstâncias concretas e individuais não diz respeito à estrutura das normas, mas à sua aplicação; tanto os princípios como as regras podem envolver a consideração a aspectos específicos.”⁹⁴¹ O que definirá a norma como regra ou princípio, se considerado o modo de aplicação, é a efetiva aplicação no caso concreto. Virgílio da Silva⁹⁴² apresenta crítica ao posicionamento de Ávila no que se refere a esse ponto, ao afirmar que Ávila não considera, na teoria de Alexy e Dworkin, a distinção entre a norma e o enunciado normativo. Para Silva, ainda que Ávila reconheça a existência da diferenciação e até parta dela, ao tratar da questão do grau de abstração dos princípios e das regras, a partir da teoria de Alexy, deixa de considerar que isso não é aplicável ao enunciado, mas à norma (produto da interpretação). E em sendo assim, a crítica não subsiste, já que para Alexy e Dworkin essas não seriam condições prévias a norma, mas posteriores à interpretação – ou seja, no caso concreto. Faz-se necessário mencionar que a posição criticada por Virgílio Afonso da Silva é anterior à posição atual de Ávila. Na posição mais recente, a crítica de Ávila adiciona ao argumento a existência de ponderação entre as razões das regras como outro argumento para refutar o modo de aplicação das regras. Ele a exemplifica com a decisão por

⁹³⁹ ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2018, 61.

⁹⁴⁰ ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2018, 62.

⁹⁴¹ ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2018, 68.

⁹⁴² SILVA, Virgílio Afonso da. Princípios e regras: mitos e equívocos acerca de uma distinção. **Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais**, Belo Horizonte, v. 1, p. 607-630, 2003, p. 615-616.

meio da qual o Supremo Tribunal Federal relativizou a presunção de violência, em relação sexual com uma menor, por compreender que as características específicas do caso levavam que o agressor acreditasse ser a vítima de outra idade. Argumenta que houve, nesse caso, ponderação de razões na aplicação das regras.

Esse ponto é que suporta a crítica ao terceiro critério, pois Ávila considera que a forma como o conflito entre regras e o conflito entre princípios devem ser repensadas. Para ele, o conflito entre regras também pode ocorrer no plano concreto, exigindo, portanto, a ponderação entre os argumentos que fundamentem a interpretação do enunciado normativo (ponderação de razões)⁹⁴³.

4.3.3 Princípio, regras e seus efeitos jurídicos

Elaboradas as críticas, Ávila propõe seu critério de diferenciação entre regras e princípios. O ponto crucial da teoria de Ávila é a compreensão de que a proposta de diferenciação que elabora parte de uma “dissociação heurística”. Em outras palavras, o propósito da classificação proposta é fornecer parâmetros próximos ao problema de pesquisa, configurando-se “hipótese provisória de trabalho”⁹⁴⁴.

Com isso, ele propõe a análise de características iniciais para a construção ou reconstrução do significado da norma na aplicação do direito. Além disso, a classificação propõe “alternativas inclusivas”, pois considera que de um mesmo dispositivo podem derivar princípios, regras e postulados. Para o autor, os enunciados normativos são dotados de “caráter pluridimensional”⁹⁴⁵, permitindo construções normativas que se enquadram como princípios, regras ou postulados normativos. Estes últimos servem para a aplicação das regras e dos princípios, pois são “instrumentos normativos metódicos”. Em vez de vincularem consequências por si só, determinam método de interpretação e aplicação do Direito. Por essa razão, Ávila os divide em postulados hermenêuticos, como o postulado da unidade do ordenamento jurídico e os postulados normativos aplicativos, como a proporcionalidade⁹⁴⁶.

⁹⁴³ ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 79.

⁹⁴⁴ ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 92.

⁹⁴⁵ ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 94.

⁹⁴⁶ Notícia-se a diferenciação feita pelo autor, mas a sua elaboração não encontra espaço neste estudo, tendo em vista que a classificação proposta se dará ainda em âmbito abstrato, com vistas ao delineamento de hipóteses de interpretação das normas de desenvolvimento. Nesse caso, a distinção entre regras e princípios é suficiente.

Esclarecido esses pontos, são propostos os critérios de diferenciação entre regras e princípios.

O primeiro critério é o da “*natureza do comportamento prescrito*”⁹⁴⁷. Em outras palavras, a forma como os comportamentos são prescritos na norma. Para Ávila⁹⁴⁸, regras descrevem o comportamento prescrito, ou seja, são “imediatamente descritivas” – determinam obrigações, proibições e permissões.

Guastini⁹⁴⁹ faz crítica pontual à teoria de Ávila, especificamente ao considerar que as regras possuem componente descritivo enquanto os princípios não. Para o autor italiano, tanto as regras quanto os princípios prescrevem comportamentos, julgando que o caráter descritivo da norma seria melhor referenciado como “componente referencial, dotado de referimento semântico”⁹⁵⁰. Ávila responde à crítica, esclarecendo que a intenção foi de demonstrar que nas regras há uma descrição do comportamento prescrito e não indicar a descrição como natureza das regras. Do mesmo modo, Ávila não nega o caráter prescritivo dos princípios, mas pondera o modo como regras e princípios prescrevem o comportamento.⁹⁵¹

De fato, na proposta de Ávila, as regras, como produto da interpretação, apresentam elemento que descrevem a prescrição. Por exemplo, o art. 150, inciso I da Constituição Federal, veda que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exijam ou majorarem tributo sem lei que estabeleça. Há aspecto descritivo na elaboração da norma, se considerarmos que ela descreve uma proibição: instituir ou majorar tributo sem prévia legislação.

Os princípios, por sua vez, são “imediatamente finalísticos”, ou seja, “estabelecem um estado de coisas para cuja realização é necessária a adoção de determinados comportamentos”⁹⁵². Em outras palavras, eles determinam fins a serem perseguidos e realizados. Perseguem e realizam um “estado de coisas”, que é determinado pelos bens jurídicos que, usufruídos, configuram o fim do estado de coisas desejado. Por exemplo, compreende-se o desenvolvimento sustentável como estado de coisas desejável (como princípio), implica a preservação do meio ambiente, mediante a preservação de mananciais, florestas etc. Há,

⁹⁴⁷ ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 95.

⁹⁴⁸ ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 95.

⁹⁴⁹ GUASTINI, Riccardo. Prefácio. In: ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 16.

⁹⁵⁰ ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 28.

⁹⁵¹ ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 28.

⁹⁵² ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 94.

portanto, “caráter *deôntico-teleológico*”⁹⁵³ nos princípios. Deôntico porque fornecem os fundamentos para que obrigações, permissões e proibições sejam estabelecidas. Teleológico porque essas obrigações, permissões e proibições têm por finalidade a realização do estado de coisas desejado.⁹⁵⁴

Via de consequência, as regras são “mediatamente finalísticas”, ou seja, primariamente descrevem o comportamento prescrito para que, de forma mediata, cumpram a finalidade. Por essa, razão seriam normas “deôntico-deontológicas”. O traço distintivo para os princípios é o fato de que as obrigações, permissões e proibições decorrem “do que deve ser feito”. Nas palavras do autor, “as regras preveem condutas que servem à realização de fins devidos, enquanto os princípios preveem fins cuja realização depende de condutas necessárias”⁹⁵⁵.

Essa distinção é útil ao estabelecer os parâmetros para a aplicação da norma. Se considerado o princípio como imediatamente finalístico, a aplicação no caso concreto demandará fundamentação que demonstre se as condutas analisadas realizam ou não o estado de coisas desejado. Para tanto, será preciso se estabelecer que critérios referenciam o estado de coisas e se a conduta produz o efeito contemplado. Por exemplo, se o estado de coisas desejável corresponde ao desenvolvimento sustentável, a realização do estado de coisas demanda a preservação dos mananciais. Se determinada conduta produz efeito diverso, está contrariando princípio constitucional.

De outro lado, as regras, por serem mediadamente finalísticas e conterem a descrição de um comportamento, demandam do aplicador a fundamentação que demonstre que os fatos conceitualmente construídos correspondem aos conceitos da regra. Em exemplo hipotético, se for objeto de decisão a majoração de tributo sem a observância da anterioridade tributária nonagesimal, a justificação da decisão deve passar pela qualificação conceitual do fato (estabelecer os critérios que definem aquele fato como majoração de tributo e que reconhecem a medida temporalmente) e a qualificação conceitual da norma (é preciso aguardar 90 dias para que seja cobrado o tributo).

A segunda característica distintiva entre princípios e regras define-se pela *retrospecção ou prospecção* da norma. Os princípios, por pretenderem a promoção de estado

⁹⁵³ ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 95.

⁹⁵⁴ ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 95.

⁹⁵⁵ ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 97.

do coisas (transformativo, voltado ao futuro) têm caráter prospectivo. De outro lado, as regras, ao descreverem o comportamento prescrito, já partem do fato previamente considerado, e, portanto, têm caráter *retrospectivo*. No primeiro caso, por exemplo, o princípio do desenvolvimento sustentável intenta a realização do estado de coisas (preservar o meio ambiente, garantindo condições a geração atual sem comprometer as futuras). No segundo caso, por exemplo, define-se que a conduta de tornar vigente lei que majora tributo antes de decorrido o prazo de 90 dias (conduta já conhecida) é proibida. Esse critério, afirma o autor, não é absoluto. É possível, por exemplo, que a aplicação dos princípios considere comportamentos passados como critério para aplicação.⁹⁵⁶

O terceiro critério de distinção é o da “*medida de contribuição para a decisão*”⁹⁵⁷. Segundo Ávila, os princípios, por não determinarem primariamente a solução específica ao caso, são “primariamente complementares e preliminarmente parciais”. Em outras palavras, os princípios colaboram, complementando a decisão, as razões. Por exemplo, o princípio do desenvolvimento sustentável suporta ou não a aplicação de regra que permita, proíba ou obrigue determinada conduta. Complementa a decisão com sua definição, mas não é suficiente. As regras, de outro lado, são “preliminarmente decisivas e abarcantes”. São preliminarmente decisivas porque geram solução específica ao caso e são abarcantes porque abrangem os aspectos necessários para tornar a decisão terminativa. Com isso, encerra a diferenciação com a proposição de quadro esquemático a seguir:

Quadro 01 – Quadro esquemático

	Princípios	Regras
Dever imediato	Promoção de um estado ideal de coisas	Adoção da conduta descrita
Dever mediato	Adoção da conduta necessária	Manutenção de fidelidade à finalidade subjacente e aos princípios superiores
Justificação	Correlação entre efeitos da conduta e o estado ideal de coisas	Correspondência entre o conceito da norma e o conceito de fato

⁹⁵⁶ ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 99 e 100.

⁹⁵⁷ ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 100.

Pretensão de decidibilidade	de	Concorrência e parcialidade	Exclusividade e abrangência
------------------------------------	-----------	-----------------------------	-----------------------------

Fonte: Ávila, 2018⁹⁵⁸.

Como conclusão, o autor define regras e princípios da seguinte forma:

Regras são normas imediatamente descritivas, primariamente retrospectivas e com pretensão de decidibilidade e abrangência, para cuja aplicação se exige a avaliação da correspondência, sempre centrada na finalidade que lhes dá suporte ou nos princípios que lhes são axiologicamente sobrejacentes, entre a construção conceitual da descrição normativa e a construção conceitual dos fatos⁹⁵⁹

Princípios são normas imediatamente finalísticas, primariamente prospectivas e com pretensão de complementariedade e de parcialidade, para cuja aplicação se demanda uma avaliação da correlação entre o estado de coisas a ser promovido e os efeitos decorrentes da conduta havia como necessária à sua promoção.⁹⁶⁰

Por sua vez, as regras podem ser classificadas em regras comportamentais e regras constitutivas. As primeiras descrevem comportamentos prescritos, enquanto as regras constitutivas atribuem efeitos a determinados atos, fatos ou situações. Para estas, há dispositivos: que atribuem competência; que regulam o exercício da competência, que delimitam materialmente competência, que reservam competência e que delimitam substancialmente a competência.

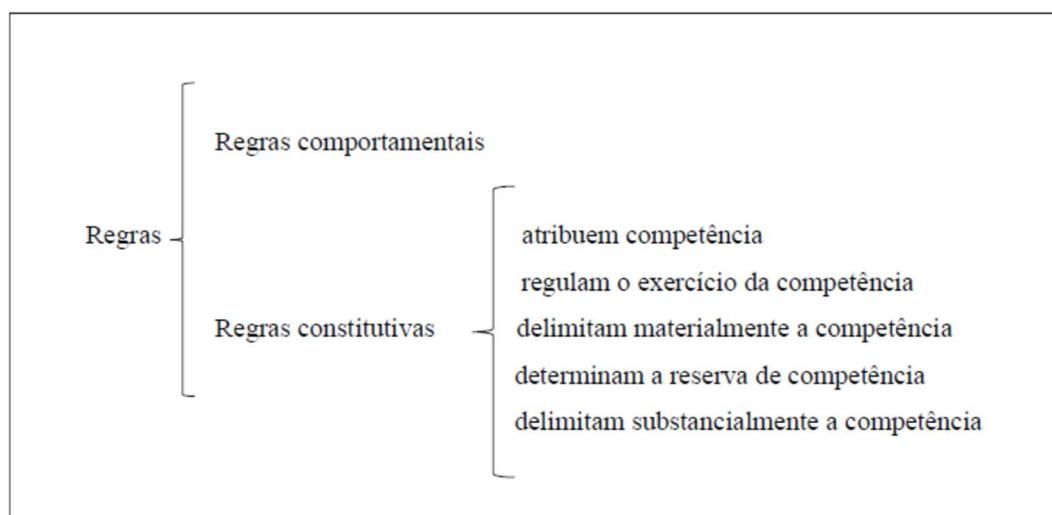
Em quadro esquemático, elaborado pela autora deste estudo, com base na classificação do autor, poderia ser assim organizado:

⁹⁵⁸ ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 102

⁹⁵⁹ ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 102

⁹⁶⁰ ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 102.

Quadro 02 – Classificação das Regras



Fonte: elaboração próprio, 2021.

Elaborada conceitualmente a distinção entre regras e princípios, Ávila estrutura diretrizes para a aplicação dos princípios. A primeira reside na especificação máxima dos fins da norma. Sugere que, para a construção do sentido, o intérprete leia a Constituição com atenção aos dispositivos que tratam do princípio; relacione os dispositivos de acordo com os princípios fundamentais e localize na Constituição as normas que determinem o limite da aplicação. A segunda é a orientação de que se procure dentre os paradigmas casos que possam esclarecer o estado ideal de coisas desejado, mediante análise da jurisprudência dos Tribunais Superiores; compreensão da íntegra da decisão e verificação dos “(...)comportamentos havidos como necessários à realização do princípio objeto de análise”⁹⁶¹. A terceira é o exame das similaridades identificadas nos casos, mediante a identificação de “problema comum” e dos valores que solucionaram o problema. A quarta diretriz é a de que, na construção do sentido, é necessário se identificar que bens jurídicos estão sendo protegidos. Por fim, a quinta orientação é a de que se percorra o caminho inverso, ou seja, sejam selecionados casos em que a aplicação deveria se dar com os parâmetros estabelecidos na quarta diretriz.

Por derradeiro, como decorrência dos critérios de diferenciação e de aplicação dos princípios, é necessário se compreender como Ávila classifica os efeitos jurídicos das normas.

⁹⁶¹ ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 118.

Os princípios possuem quatro diferentes formas de eficácia: a eficácia interna direta, a eficácia interna indireta, a eficácia externa objetiva e a eficácia externa subjetiva.

No plano da *eficácia interna direta*⁹⁶², os princípios atuam em outras normas e exercem o que o autor chama de função integrativa. Com essa função, a norma integra outros princípios ou regras de modo a justificar os elementos não originariamente previstos no ordenamento. Exemplo apresentado pelo autor é o do devido processo legal. Para tanto, sugere que se considere a hipótese em que inexistia norma processual que confira prazo para manifestação no processo. Nessa hipótese, o devido processo legal é suporte necessário para se estabelecer a regra de abertura do prazo para o contraditório.

No plano da *eficácia interna indireta* os princípios exercem algumas funções: servem à *definição* do comando de sobreprincípio⁹⁶³, ou seja, delimitam a realização de princípio mais amplo. Por exemplo, o princípio da anterioridade tributária delimita a definição do princípio da segurança jurídica em matéria tributária. Por sua vez, os sobreprincípios servem à *interpretação* das normas construídas (podendo ampliar ou restringir seu sentido). Também, exercem função *bloqueadora* à medida que limitam as construções de interpretação de outras normas, caso determinada construção implique em negativa ao princípio.

Para o autor, os sobreprincípios exercem as funções de interpretação e de bloqueio, mas não exercem as funções de integração e definição, pois atuam sobre outros princípios. A principal função dos sobreprincípios é, como aponta Ávila, a rearticulação entre vários princípios. Em outras palavras, fundamentam a interação de vários elementos que sejam aptos a realizar o estado de coisas desejável.⁹⁶⁴ Por exemplo, se considerarmos o desenvolvimento humano um sobreprincípio do ordenamento, a realização dos direitos sociais, políticos, econômicos e culturais servem a esse fim. Da mesma forma, o princípio do desenvolvimento nacional serve a esse sobreprincípio e o desenvolvimento sustentável também.

Externamente, os princípios produzem efeitos objetivos e subjetivos. É preciso se pontuar também que a eficácia externa refere-se aos efeitos da norma na construção dos fatos e das provas e que a importância de tal eficácia está na interpretação simultânea dos fatos e da

⁹⁶² ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 122.

⁹⁶³ O autor diferencia os princípios em sobreprincípios e subprincípios. Os primeiros são princípios que atuam sobre todo o ordenamento jurídico, como o princípio do Estado de Direito, a dignidade da pessoa humana. Ou seja, são os princípios fundantes do Estado. Os subprincípios, por sua vez, têm efeitos mais pontuais. Por exemplo, só faz sentido em tratar do princípio da anterioridade no que se refere ao Sistema Tributário Nacional. No entanto, ele é a concretização do sobreprincípio da segurança jurídica.

⁹⁶⁴ ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 124.

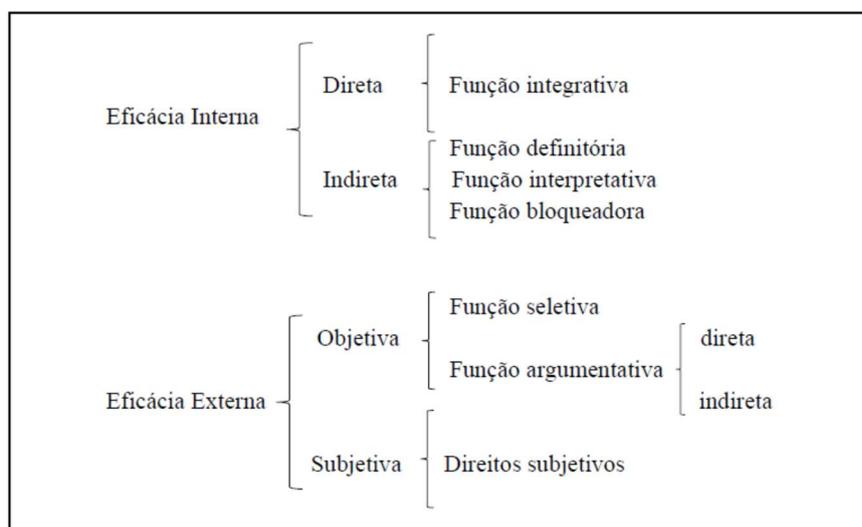
norma⁹⁶⁵. Assim sendo, tal perspectiva é semelhante ao que defende Eros Grau⁹⁶⁶ ao compreender que a interpretação ocorre concomitantemente à aplicação do direito.

A *eficácia externa objetiva*⁹⁶⁷ subdivide-se em *seletiva dos princípios* e *argumentativa*. Por meio da seletividade, ao intérprete cabe, com base nos parâmetros axiológicos construídos, reconstruir que eventos, fatos ou provas são representativos dos parâmetros normativos. Ou seja, critérios de seleção dos fatos. Estes, selecionados, cabe ao princípio fazer surtir efeitos na argumentação. Que pontos de vista ou elementos devem ser destacados, valorizados na compreensão do caso? Percebe-se que há valoração realizada com base nos princípios. A eficácia argumentativa, por sua vez, pode ser direta ou indireta.

A *eficácia externa subjetiva* refere-se aos direitos subjetivos que surgem dos princípios. Ela confere os direitos a quem é atingido pela eficácia. Nesse caso, dessa eficácia decorrem a necessária garantia e promoção dos direitos individuais, coletivos e difusos⁹⁶⁸.

De forma esquemática a eficácia poderia ser assim organizada, conforme quadro elaborado pela autora deste estudo, com base na classificação do autor:

Quadro 03 - Eficácia dos princípios



Fonte: a autora, 2021.

⁹⁶⁵ ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 125.

⁹⁶⁶ GRAU, Eros. **Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito**. São Paulo: Malheiros, 2006.

⁹⁶⁷ ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 125 a 128.

⁹⁶⁸ ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 128.

Nessa perspectiva os princípios possuem funções distintas e essa diferenciação entre elas também revela a existência de casos em que não há conflito entre princípios, como decorrência da diversidade de princípios, mas complementariedade.

Explica Ávila que há princípios que “prescrevem o âmbito e [o] modo de atuação estatal”. Nesse caso, enquadram-se os princípios republicano, democrático e, como será abordado, do desenvolvimento humano. Esses princípios complementam os demais e não estabelecem conflitos. De outro lado, há princípios que prescrevem fins do Estado, como a liberdade e o desenvolvimento. Nesses casos, não há concorrência, mas complementariedade. Também há princípios que são subordinados a outros e, portanto, há uma distinção de nível entre eles. Por exemplo, o princípio da anterioridade tributária está subordinado ao princípio da segurança jurídica (sobreprincípio). Nesse caso, é difícil se imaginar a colisão entre a anterioridade e a segurança jurídica. Por fim, há diferença entre a eficácia dos princípios. Isso porque, alguns são interpretativos, ou seja, servem de parâmetro de interpretação de outros, outros são integrativos, uma vez que suprem uma lacuna no sistema e outros são bloqueadores, visto que limitam a interpretação e a aplicação de normas incompatíveis.

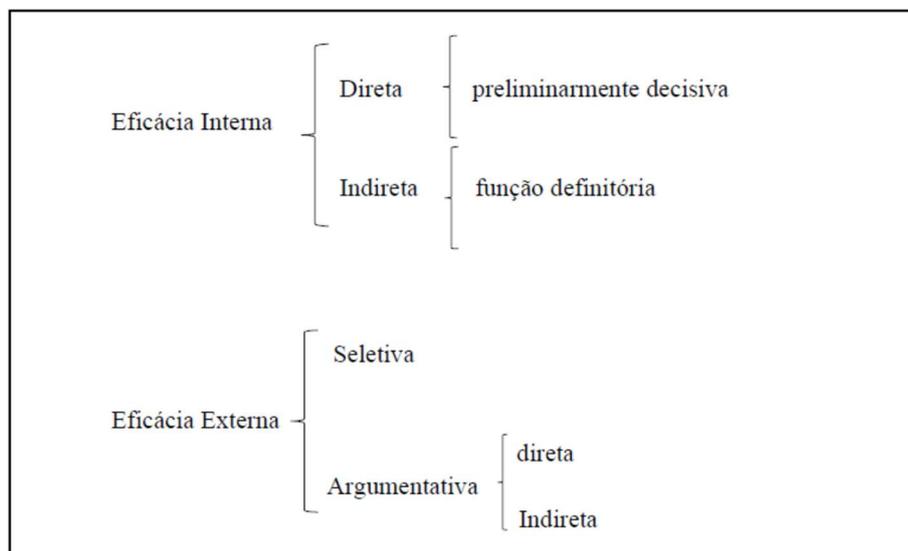
Na classificação de Ávila, a eficácia das regras também se subdivide em interna e externa: a interna é direta e indireta e a externa subdivide-se em seletiva e argumentativa.

A *eficácia interna direta* define-se para solução (ainda que provisória) dada preliminarmente pela regra. Isso significa que não há livre ponderação. Por exemplo, se há a regra da anterioridade tributária nonagesimal, que veda que a lei que institui ou majora tributos produza efeitos antes de decorridos 90 dias desde a data da sua publicação, preliminarmente admite-se que a solução, na hipótese de cobrança antes de decorridos os 90 dias, é pela inconstitucionalidade. Por sua vez, a *eficácia interna indireta* refere-se à capacidade das regras em concretizar normas mais amplas, como os princípios. Por exemplo, as regras de elaboração de planos de desenvolvimento urbano realizam o princípio do desenvolvimento nacional.

A *eficácia externa seletiva* refere-se à competência específica de selecionar e regular a conduta, impondo, proibindo ou permitindo. A *eficácia externa argumentativa* divide-se em direta e indireta. A primeira diz respeito aos efeitos da regra na orientação da escolha no conflito entre razões (entre as razões de princípios, por exemplo). Assim sendo, orientam a forma como o Poder Público pode proceder em determinado caso. Já a segunda se opera pelos limites de razão impostos pela regra. Por exemplo, se a regra constitucional impõe à União a elaboração de planos de desenvolvimento, estabelece a forma da conduta e exclui outras formas que pudessem ser pensadas.

Esquemáticamente, a eficácia das regras pode ser organizada em quadro elaborado pela autora deste estudo, com base na classificação do autor:

Quadro 04 – Eficácia das regras



Fonte: a autora, 2021.

Com relação às regras, ainda que o autor não as tenha incluído entre a eficácia externa a subjetiva, elas também se processam. Evidentemente, as regras geram expectativas de proteção de direitos subjetivos, tanto quanto o dever de promovê-los.

Por necessidade, as análises da eficácia dos princípios e das regras de desenvolvimento serão feitas apenas a partir dos parâmetros das eficácias internas, tendo-se em vista a necessária aplicação para que a análise da eficácia externa seja construída.

4.4 PANORAMA SOBRE A CLASSIFICAÇÃO DA(S) NORMA(S) DE DESENVOLVIMENTO

Estabelecida a teoria normativa adotada, o passo necessário, antes da apresentação do quadro classificatório proposto, é necessário se compreender a interpretação dada ao desenvolvimento na doutrina e na jurisprudência, pois ambas fornecem elementos para a compreensão da distinção que se propõe nesta tese.

Na doutrina e na jurisprudência nacionais, há algumas posições que tratam da relação entre direito e desenvolvimento e dessas surgem as classificações das normas. Algumas das interpretações passam pela classificação de regras e princípios, como é o caso das posições de Eros Grau, Carla Rister e Gilberto Bercovici. Outras não se atêm a esse aspecto, compreendendo materialmente o conteúdo do desenvolvimento e identificando apenas a eficácia subjetiva do desenvolvimento, notadamente com o reconhecimento de que o desenvolvimento é direito humano, direito fundamental ou direito instrumental, como as posições de Melina Fachin, Flávia Piovesan, Daniel Hachem, Robério Nunes dos Anjos Filho e de Emerson Gabardo.

Trata-se de situações distintas. Pela classificação das normas, procura-se fornecer elementos interpretativos das normas, enquanto na análise material são abordadas as consequências da previsão do desenvolvimento, ou seja, são identificados que direitos surgem das normas existentes. Entretanto, como será observado, as teorias, em sua maioria, não distinguem as espécies normativas para se individualizar a interpretação, mas, primariamente, buscam o conteúdo da interpretação do princípio ou do direito ao desenvolvimento. Propositadamente, a abordagem realizada toma por base a doutrina nacional, notadamente pela interpretação que confere à Constituição brasileira – objeto deste estudo.

Nos argumentos apresentados, há quem defenda que o desenvolvimento é um direito humano internalizado pelo ordenamento jurídico brasileiro⁹⁶⁹; há quem entenda pelo desenvolvimento enquanto dever do Estado⁹⁷⁰; desenvolvimento enquanto instrumento para o alcance da felicidade⁹⁷¹; desenvolvimento enquanto direito fundamental⁹⁷²; desenvolvimento enquanto direito difuso⁹⁷³; desenvolvimento enquanto direito individual; desenvolvimento enquanto direito coletivo⁹⁷⁴; desenvolvimento enquanto direito a fundamentar o controle

⁹⁶⁹ FACHIN, Melina Girardi. **Direitos Humanos e Desenvolvimento**. 1. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2015.

⁹⁷⁰ FACHIN, Melina Girardi. **Direitos Humanos e Desenvolvimento**. 1. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2015. HACHEM, Daniel. A noção constitucional de desenvolvimento para além do viés econômico: reflexos sobre algumas tendências do Direito Público brasileiro. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 13, n. 53, p. 133168, jul./set. 2013.

⁹⁷¹ GABARDO, Emerson. **Interesse público e subsidiariedade**: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal. Belo Horizonte: Fórum, 2009. GABARDO, Emerson. A felicidade como fundamento teórico do desenvolvimento em um Estado social. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 5, p. 99-141, 2018.

⁹⁷² HACHEM, Daniel. A noção constitucional de desenvolvimento para além do viés econômico: reflexos sobre algumas tendências do Direito Público brasileiro. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 13, n. 53, p. 133168, jul./set. 2013.

⁹⁷³ RISTER, Carla Abrantkoski. **Direito ao desenvolvimento**: antecedentes, significados e consequências, Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

⁹⁷⁴ RISTER, Carla Abrantkoski. **Direito ao desenvolvimento**: antecedentes, significados e consequências, Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

judicial de políticas públicas⁹⁷⁵; desenvolvimento como uma norma-objetivo⁹⁷⁶ e pelo desenvolvimento enquanto princípio⁹⁷⁷. É preciso se salientar que mesmo havendo nomenclaturas distintas, as abordagens podem ser segregadas em três grandes grupos: desenvolvimento como norma-objetivo ou princípio; desenvolvimento enquanto direito humano /fundamental e desenvolvimento enquanto direito instrumental.

É etapa necessária a este estudo a análise de cada uma delas, com os apontamentos identificados como necessários sobre a classificação normativa existente. Desse modo, a proposta desta tese não é demais repetir, mas é a de, ao se identificar as definições de desenvolvimento presentes na Constituição, construir classificação normativa que indique os princípios e as regras de desenvolvimento e as consequências jurídicas decorrentes dessa classificação. Essa proposta não é exauriente, ou seja, não tem por premissa que a interpretação dada seja absoluta e abarque todas as normas possíveis, mas estabelece critério que possa ser utilizado para compreender as normas que concretizam o objetivo de desenvolvimento humano.

4.4.1 Desenvolvimento como norma-objetivo ou princípio⁹⁷⁸

Eros Grau classifica o desenvolvimento nacional como norma-objetivo. Normas-objetivo são definidas como diretrizes, tarefas, objetivos de transformação da realidade social estabelecidos pela Constituição⁹⁷⁹. Para tanto, o autor adota o conceito de diretriz (policy) de

⁹⁷⁵ RISTER, Carla Abrantkoski. **Direito ao desenvolvimento**: antecedentes, significados e consequências, Rio de Janeiro: Renovar, 2007., HACHEM, Daniel. A noção constitucional de desenvolvimento para além do viés econômico: reflexos sobre algumas tendências do Direito Público brasileiro. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 13, n. 53, p. 133168, jul./set. 2013.

⁹⁷⁶ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**: interpretação e crítica. 5. ed., rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2000. RISTER, Carla Abrantkoski. **Direito ao desenvolvimento**: antecedentes, significados e consequências, Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

⁹⁷⁷ BONAT, Alan Luiz. **Federalismo e desenvolvimento nacional**: coordenação das políticas fiscais de ICMS. Curitiba: Íthala, 2018.

⁹⁷⁸ Adotam esse posicionamento – ainda que alguns agreguem o desenvolvimento enquanto princípio (classificação a norma) e o desenvolvimento, materialmente, enquanto direito humano e direito fundamental: GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**: interpretação e crítica. 5. ed., rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2000. RISTER, Carla Abrantkoski. **Direito ao desenvolvimento**: antecedentes, significados e consequências, Rio de Janeiro: Renovar, 2007. LOCATELLI, Liliana. **Desenvolvimento na Constituição de 1988**. In: BARRAL, Welber (org.). **Direito e desenvolvimento**: análise da ordem jurídica brasileira sob a ótica do desenvolvimento. São Paulo: Editora Singular, 2005. BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005. BONAT, Alan Luiz. **Federalismo e desenvolvimento nacional**: coordenação das políticas fiscais de ICMS. Curitiba: Íthala, 2018. ANJOS FILHO, Robério Nunes. **Direito ao desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013.

⁹⁷⁹ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**: interpretação e crítica. 11 ed. São Paulo: Malheiros, 2006. GRAU, Eros. **Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito**. São Paulo: Malheiros, 2006.

Dworkin e a classificação de Canotilho (de grau de fundamentalidade e função), equiparando os dois conceitos.

Aqui, é preciso se fazer esclarecimento importante: a distinção que Dworkin elabora entre princípios e regras é, como abordado, lógica: as regras aplicam-se no modo tudo-ou-nada e os princípios têm dimensão de peso, ou seja, sua aplicação precisa levar em consideração o peso dos princípios em conflito. O conceito de princípio para Dworkin abarca os conceitos de políticas (*policies*) e princípios (*principles*). Ora ele emprega em sentido amplo, ora utiliza em sentido estrito. Dworkin define princípio como um “padrão que deve ser observado, não porque vá promover ou assegurar uma situação econômica, política ou social considerada desejável, mas porque é uma exigência de justiça ou equidade de alguma outra dimensão da moralidade.”⁹⁸⁰ Por sua vez, política é “padrão que estabelece um objetivo a ser alcançado, em geral uma melhoria em algum aspecto econômico, político ou social da comunidade”⁹⁸¹.

Com o intuito de refutar o positivismo jurídico, a teoria de Dworkin atribui critérios de justiça e equidade na análise do Direito. Em sua teoria, o autor considera problemática a limitação que os positivistas apresentam às soluções jurídicas, quando observáveis a inexistência de regras claras a serem aplicáveis. O positivismo de Hart, segundo Dworkin, dedica-se apenas a análise das normas primárias e secundárias e exclui do campo do Direito o estudo das decisões dos casos difíceis, nos quais os juízes aplicam o Direito, independentemente da existência de regras claras. Esses casos, afirma Dworkin, também devem ser objeto de análise pela ciência do Direito. Nessas hipóteses, os juízes aplicam princípios morais, que não são capturados pelo estudo do Direito, em razão da defesa, pelos positivistas, do necessário afastamento dos aspectos éticos do estudo.⁹⁸²

Esse ponto é de necessário esclarecimento, tendo-se em vista que Eros Grau, ao lançar mão da teoria dworkiana, procura fundamento no conceito de diretriz (*policy*) e não no critério distintivo com outras normas. Isso justifica a classificação adotada e ora examinada de desenvolvimento como princípio. A proposta de classificação adotada pelo autor é aplicada à análise que elabora da Ordem Econômica na Constituição de 1988.

⁹⁸⁰ DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Trad. Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 36.

⁹⁸¹ DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Trad. Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 36.

⁹⁸² DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Trad. Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 23 a 33.

Grau compreende que Ordem Econômica pressupõe a ordem social e que a ordem jurídica serve aos objetivos da ordem social. Desse modo, existe a ordem econômica operante (ser) e a ordem econômica que se pretende (dever ser). A ordem jurídica estabelece obrigações que regulam e transformam a ordem econômica existente, muitas vezes incluindo objetivos da ordem econômica desejada. Com base nessa compreensão, Grau afirma: “assim, ordem econômica, parcela da ordem jurídica (mundo do dever ser), não é senão o conjunto de normas que institucionalizam uma determinada ordem econômica (mundo do ser).”⁹⁸³ Por isso compreende a Constituição brasileira como Constituição Econômica. Para ele, é a Constituição que estabelece em seus princípios e regras a ordem econômica como deve ser.⁹⁸⁴ Identifica-se, portanto, o mesmo sentido empregado por Coutinho, para quem a Constituição Econômica compreende o “conjunto de normas fundamentais, os princípios constituintes da ordem econômica.”⁹⁸⁵

Considerando, portanto, que a ordem econômica está inserida na ordem social, para Grau, as normas jurídicas (princípios e regras) relativas à ordem econômica são mais abrangentes do que apenas as normas que regulam a propriedade e os contratos. A interpretação material da ordem econômica, de acordo com a Constituição de 1988, abrange, portanto, os seguintes princípios:

- a dignidade da pessoa humana (...)
- valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (...);
- a construção de uma sociedade livre, justa e solidária (...),
- garantir o desenvolvimento nacional (...);
- a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais (...);
- a liberdade de associação profissional ou sindical;
- a garantia do direito de greve;
- os ditames da justiça sociais;
- a soberania nacional, a propriedade e a função social da propriedade, a livre concorrência, a defesa do consumidor, a defesa do meio ambiente, a redução das desigualdades regionais e sociais, a busca do pleno emprego e o tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte;
- a integração do mercado interno ao patrimônio nacional;
- princípio da ordenação normativa através do Direito econômico⁹⁸⁶

⁹⁸³ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**: interpretação e crítica. 11 ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 72.

⁹⁸⁴ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**: interpretação e crítica. 11 ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 81.

⁹⁸⁵ COUTINHO, Diogo Rosenthal. O direito econômico e a construção institucional do desenvolvimento democrático. **Revista Estudos Institucionais**. Rio de Janeiro: UFRJ, v. 2, n. 1, 2016. p. 214-262. p. 227-228. Disponível em: <<https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/36>>. Acesso em: 10 jan. 2021.

⁹⁸⁶ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**: interpretação e crítica. 11 ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 194 e 195.

Grau refuta o que chama de interpretação da Constituição⁹⁸⁷ “aos pedaços”. Para ele, esses princípios são parâmetros para interpretação da ordem econômica e de seus princípios específicos. Como consequência, a liberdade de iniciativa exige a observância desses princípios. Entre eles, as “normas-objetivo” constantes no artigo 3º da Constituição, que atribuem legitimidade a que a sociedade exija a realização de políticas públicas que cumpram os objetivos determinados⁹⁸⁸. Portanto, a interpretação do autor é a de que a garantia do desenvolvimento nacional é norma-objetivo a ser observada na ordem econômica e que exige a elaboração de políticas públicas que o fomentem.

Em sentido semelhante, Coutinho defende que os objetivos fundamentais da República representam a ideologia econômica brasileira e os parâmetros de política econômica determinantes para a regulação da economia.⁹⁸⁹ É importante se compreender que o conceito de desenvolvimento abordado por Eros Grau alinha-se ao necessário condicionamento da ordem econômica à promoção do desenvolvimento social. Nesse sentido, Grau afirma que desenvolvimento é processo que “deve levar a um salto, de uma estrutura social para outra, acompanhado da elevação do nível econômico e do nível cultural-intelectual comunitário”⁹⁹⁰. Portanto, compreende o conceito para além da dimensão econômica, ou seja, engloba as dimensões cultural, social e política.

Para Carla Rister, o desenvolvimento também deve ser compreendido como norma-objetivo. Do ponto de vista classificatório, a autora parte das normas-objetivo e dos princípios informadores da Ordem Econômica (anteriormente elencados) para tratar dos efeitos jurídicos da norma de desenvolvimento na Constituição de 1988. Para se compreender o alcance que a autora atribui à interpretação, é preciso se remontar algumas premissas da sua tese.

Rister aborda duas acepções de desenvolvimento. A primeira é a de “desenvolvimento objetivo”, que caracterizaria o desenvolvimento enquanto utopia do Estado,

⁹⁸⁷ O autor diferencia normas de enunciados normativos, tal qual se faz nesta tese. Ele compreende que a norma jurídica é fruto da interpretação/aplicação do direito e não apenas descoberta a partir da literalidade do texto normativo. Considera que o direito é alográfico, ou seja, que o texto depende do sujeito para a interpretação. Aqui, quando se referencia “normas constitucionais” há de se considerar essa diferenciação. Nesse sentido, as seguintes obras do autor: GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica**. 11 ed. São Paulo: Malheiros, 2006. GRAU, Eros. **Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito**. São Paulo: Malheiros, 2006.

⁹⁸⁸ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica**. 11 ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 215.

⁹⁸⁹ COUTINHO, Diogo Rosenthal. O direito econômico e a construção institucional do desenvolvimento democrático. **Revista Estudos Institucionais**. Vol. 2, pp. 214-262, 2016. Disponível em: <<https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/36>> Acesso em 10 jan 2021, p. 227-228.

⁹⁹⁰ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica**. 11 ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 216.

ou seja, um conjunto de metas utópicas que o Estado estabelece para alcance do desenvolvimento de todos. Utopia definida como a “situação hipotética ideal a que se almeja atingir” (ideal, sem imperfeições). A autora reconhece no caráter programático da Constituição brasileira a acepção utópica de desenvolvimento. Em outras palavras, ela compreende que a Constituição tem como meta utópica o desenvolvimento igualitário. Rister considera que é objetivo utópico porque tem a pretensão de atingir a todos, sem imperfeições. Como consequência, do ponto de vista objetivo, o direito ao desenvolvimento “pode ser considerado como a busca de uma utopia ou situação ideal, de resto, conformada pela Constituição como desejável.”⁹⁹¹ Objetivo que, ainda que necessário, dificilmente é atingido igualmente para todos. O desenvolvimento objetivo representa, para a autora, o bem comum.

Dessa utopia emerge, pela tese de Rister, categoria jurídica do direito ao desenvolvimento. Essa é a segunda acepção de desenvolvimento – o “desenvolvimento subjetivo”. Enquanto o desenvolvimento objetivo, utópico, destina-se a todos, na sua acepção subjetiva identificam-se sujeitos, destinatários do direito ao desenvolvimento. Nessa acepção de desenvolvimento admite-se a desigualdade de prestação do direito ao desenvolvimento, haja vista a existência de interesses colidentes na sua busca. Em outras palavras, essa acepção admite “o desenvolvimento de uns em detrimento de outros”⁹⁹².

A lógica empregada pela autora é a de que o desenvolvimento subjetivo implica competição, de modo que, por exemplo, um indivíduo que tenha ocupado determinado posto de trabalho acarreta a impossibilidade de ocupação desse mesmo posto por outro indivíduo. Portanto, há concorrência no desenvolvimento. Aplicando as premissas à Constituição, Rister localiza a competição na norma de soberania nacional, nos termos do art. 1º, inciso I, e na norma de garantia do desenvolvimento nacional, nos termos do art. 3º, inciso II. Segundo a autora, a constatação de que o desenvolvimento nacional é prioridade no desenvolvimento brasileiro, sugere a competição com outros países, o que pode implicar no conflito de interesse com outras nações ou outros objetivos individuais de desenvolvimento. Essa faceta competitiva deve ser considerada já que, por exemplo, a garantia de direitos de uma coletividade identificável pode representar o não atendimento de direitos de outra coletividade.

Considerando essas acepções, Rister categoriza juridicamente desenvolvimento objetivo e desenvolvimento subjetivo. O primeiro é representado pelos direitos difusos, pois, o

⁹⁹¹ RISTER, Carla Abrantkoski. **Direito ao desenvolvimento**: antecedentes, significados e consequências, Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 215-222.

⁹⁹² RISTER, Carla Abrantkoski. **Direito ao desenvolvimento**: antecedentes, significados e consequências, Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 225.

desenvolvimento enquanto utopia bem se caracteriza a partir dos elementos dos interesses difusos – que atinge a todos. A autora utiliza a teoria de Rodolfo de Camargo Mancuso para explicar que o direito difuso ao desenvolvimento representa “interesse metaindividual disperso pela sociedade em estado fluido, que, em princípio, não está afeto a um grupo específico ou determinado (indeterminação de sujeitos).”⁹⁹³ Portanto, é inviável a sua individualização.

Via de consequência, sendo o desenvolvimento de interesse⁹⁹⁴ difuso, as discussões emergem como decorrência das escolhas de políticas públicas de desenvolvimento, donde surgem consequências jurídicas. Entre essas consequências, aborda o controle judicial de políticas públicas. Segundo Rister, interpretar o desenvolvimento enquanto interesse difuso torna as políticas públicas aptas a sofrerem o controle judicial, por meio de ação civil pública ou por meio de ação popular.⁹⁹⁵

Por sua vez, o desenvolvimento subjetivo corresponde aos direitos (interesses) individuais e coletivos tutelados por meio de políticas públicas voltadas a atender os referidos direitos⁹⁹⁶. Nessa acepção, o indivíduo é o detentor do direito individual ao desenvolvimento e as nações ou entes da federação são coletividades detentoras do direito coletivo ao desenvolvimento.⁹⁹⁷

Identificados os interesses, Rister aborda os princípios⁹⁹⁸ desenvolvimentistas. Nesse ponto, os princípios são diretrizes, valores que compõem a noção de desenvolvimento. O primeiro deles é o da “redistribuição” dos resultados do desenvolvimento. Segundo a autora, cabe ao Estado essa redistribuição e, portanto, se constitui componente do conceito de desenvolvimento na Constituição, como a realização da justiça social. O segundo princípio é o da “difusão do conhecimento econômico”, que garante a igualdade material para desenvolvimento das atividades econômicas pelos sujeitos. O terceiro princípio é o da

⁹⁹³ RISTER, Carla Abrantkoski. **Direito ao desenvolvimento**: antecedentes, significados e consequências, Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 231 e 232.

⁹⁹⁴ Destaca-se que a própria autora não diferencia “interesse” e “direito”. Ora emprega como interesse, ora como direito. Reconhece que há diferença, mas não aborda quais seriam, salientando que o aprofundamento eventualmente poderia se dar em momento oportuno. RISTER, Carla Abrantkoski. **Direito ao desenvolvimento**: antecedentes, significados e consequências, Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 228. Aqui, cabe o alerta que Emerson Gabardo elabora sobre a diferença entre interesses jurídicos e direitos. Estes ensejadores de deveres e da tutela subjetiva por parte do Estado e aqueles não necessariamente. In: GABARDO, Emerson. **Interesse público e subsidiariedade**: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal. Belo Horizonte: Forum, 2009, p. 305.

⁹⁹⁵ RISTER, Carla Abrantkoski. **Direito ao desenvolvimento**: antecedentes, significados e consequências, Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 442.

⁹⁹⁶ RISTER, Carla Abrantkoski. **Direito ao desenvolvimento**: antecedentes, significados e consequências, Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 215-267.

⁹⁹⁷ RISTER, Carla Abrantkoski. **Direito ao desenvolvimento**: antecedentes, significados e consequências, Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 234 a 237.

⁹⁹⁸ A autora não conceitua o que considera princípio nessa acepção ou qual teoria adota e nem mesmo esclarece quais critérios utiliza na identificação dos princípios que considera os princípios desenvolvimentistas.

cooperação, o que permitiria que os agentes comparem escolhas individuais e escolhas sociais e deliberem sobre as escolhas das políticas de desenvolvimento. Segundo a autora, o princípio cooperativo é a representação da solidariedade na busca do desenvolvimento. Estabelecidos os princípios do desenvolvimento, a autora analisa os princípios jurídicos do desenvolvimento e a interpretação da Constituição.

Nesse sentido, Rister considera que os referidos princípios estão topograficamente e materialmente localizados no Título I da Constituição. Ela ressalva que a análise não é exauriente e estabelece esse título como parâmetro interpretativo do desenvolvimento.

Abordados os princípios interpretativos e finalísticos do desenvolvimento, Rister passa a relacionar o direito ao desenvolvimento com a ordem econômica. Nesta, reconhece o planejamento como elemento essencial para a realização da vida digna, de acordo com “os ditames de justiça social”⁹⁹⁹. Assim, para a autora, a erradicação da pobreza e a redução de desigualdades também são componentes do conceito de desenvolvimento¹⁰⁰⁰. Para ela, tanto a pobreza como a desigualdade são entraves ao desenvolvimento econômico e social. O principal instrumento para combate de tais entraves, afirma a autora, é a realização de políticas públicas direcionadas a esses problemas. Para Rister, essa seria a medida para a promoção do direito ao desenvolvimento, mediante a redução da pobreza e das desigualdades sociais.

Ao relacionar a ordem social¹⁰⁰¹ e o direito ao desenvolvimento, a autora destaca a ordem instituída pela Constituição de 1988. Considera o desenvolvimento social como fim do desenvolvimento, nele, abrangendo a garantia dos direitos sociais. Nesse último aspecto, ela reconhece que as normas de direitos econômicos e sociais, que são a faceta do direito ao desenvolvimento na ordem social, são tuteláveis mediante a efetiva realização de políticas públicas. Essa faceta do direito ao desenvolvimento se estabelece como suporte para as prestações positivas por parte do Estado. Mais uma vez, a autora aponta para que a concretização do direito ao desenvolvimento por meio de políticas públicas. Políticas que poderão ser objeto do controle judicial. Essa seria uma das medidas de efetividade propostas pela autora.

Em sua abordagem de desenvolvimento. Rister avança, e muito, mas restringe as consequências jurídicas à necessidade de implementação de planejamento e políticas públicas.

⁹⁹⁹ RISTER, Carla Abrantkoski. **Direito ao desenvolvimento**: antecedentes, significados e consequências, Rio de Janeiro: Renovar, 2007

¹⁰⁰⁰ RISTER, Carla Abrantkoski. **Direito ao desenvolvimento**: antecedentes, significados e consequências, Rio de Janeiro: Renovar, 2007, 383.

¹⁰⁰¹ RISTER, Carla Abrantkoski. **Direito ao desenvolvimento**: antecedentes, significados e consequências, Rio de Janeiro: Renovar, 2007, 437.

No âmbito jurisdicional, aborda o controle judicial de políticas públicas. Não exclui outras, em absoluto. Pelo contrário, lança o desafio para a continuidade da questão. Isso revela que a proposta da autora pode ser complementada. Fornece esquema de interpretação material do desenvolvimento com a qual não se pode discordar ao localizar as finalidades do desenvolvimento. Da mesma forma, a ausência de prestações positivas ou a existência de prestações dissonantes com as finalidades de desenvolvimento devem gerar as consequências indicadas.

De fato, a inércia estatal na elaboração de políticas públicas de desenvolvimento legitima o controle judicial. Entretanto, os fundamentos dos direitos difusos, coletivos e individuais causam alguma dificuldade na compreensão de suas bases. Por exemplo, se a indeterminação de indivíduos representa a utopia do desenvolvimento, mesmo a tutela como direito difuso parece não resolver. Caso contrário, a tutela do direito difuso ao desenvolvimento seria impossível, o que não parece ser a solução apresentada pela autora. Os direitos difusos configuram-se pela indeterminabilidade dos sujeitos, mas como muito bem pontua Emerson Gabardo¹⁰⁰² (ainda que ao tratar do interesse público) em última instância, a sociedade seria o sujeito detentor do direito às políticas públicas de desenvolvimento. Isso se confirma pela possibilidade, via atuação dos legitimados, do ajuizamento de demanda judicial que assim o determine. Nesse sentido, pelas consequências abordadas pela autora, em verdade, o desenvolvimento terá sempre caráter subjetivo. Vale se ressaltar que os conceitos se diferenciam pela titularidade, definindo-se como difusos os que não permitem divisibilidade da titularidade, nem identificação individual; coletivos, os que se referem à coletividade determinada e individuais homogêneos, os que se configuram, basicamente, pela reunião de direitos de titularidade individual, que facilmente poderiam dissociar-se para a tutela.¹⁰⁰³

A divisão entre dimensões objetiva e subjetiva que a autora formula poderia ser elaborada com base na forma com que Daniel Hachem¹⁰⁰⁴ elabora a compreensão sobre o direito fundamental ao desenvolvimento. Lançando mão da teoria de Alexy, o autor reconhece a dupla dimensão dos direitos fundamentais (objetiva e subjetiva) e a suas multifuncionalidades.

¹⁰⁰² GABARDO, Emerson. **Interesse público e subsidiariedade**: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal. Belo Horizonte: Forum, 2009, p. 305.

¹⁰⁰³ HACHEM, Daniel Wunder. A dupla titularidade (individual e transindividual) dos direitos fundamentais econômicos, sociais, culturais e ambientais. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia** (UniBrasil), v. 14, n. 14.1, Curitiba, UniBrasil, p. 618-688, p. 658, ago./dez. 2013 MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses. 26. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 50-60.

¹⁰⁰⁴ HACHEM, Daniel Wunder. Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais: por uma implementação espontânea, integral e igualitária. Curitiba, 2014. 614 f. **Tese (Doutorado)** – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná.

Nesse sentido, o autor elabora com muita precisão as consequências da tutela de direitos difusos como decorrência da dimensão objetiva dos direitos fundamentais. Isso significa que a tutela de direitos fundamentais exigiria o atendimento da dimensão objetiva, da qual deriva o dever do Estado de prestações positivas para a promoção do desenvolvimento, e da dimensão subjetiva, donde originam-se tanto a necessidade de prestações positivas de tutela dos direitos quanto a possibilidade de que os direitos subjetivos sejam vindicáveis judicialmente pelos sujeitos afetados. Na primeira hipótese, os deveres de desenvolvimento do Estado estariam guiados pelas normas constitucionais que o estabelecem e poderiam, de fato, ser sindicáveis na hipótese de omissão e má tutela a partir de modelos dos direitos difusos.

Em síntese de sua tese, Rister classifica as normas de desenvolvimento como normas-objetivo, que, com força normativa, impõem tarefas, majoritariamente ao Estado. Rister condiciona a realização dessas tarefas às políticas públicas, de modo que o direito ao desenvolvimento é reivindicável na medida da possibilidade de controle de políticas públicas, pelo Poder Judiciário, a partir da interpretação dos princípios de desenvolvimento contidos na Constituição. Evidentemente, a autora não exclui a garantia dos direitos econômicos e sociais como instrumentos de realização do desenvolvimento. Mas foca nas políticas públicas como o principal instrumento.

A interpretação realizada por Ingo Sarlet vai ao encontro da classificação elaborada de Grau e Rister. O autor compreende os objetivos fundamentais da República como normas-objetivo, donde se extraem princípios, cujo conteúdo implica a realização de “programas, fins e tarefas que vinculam o Poder-Público”¹⁰⁰⁵.

Gilberto Bercovici também interpreta a garantia do desenvolvimento nacional, previsto no art. 3º, inciso II (assim como os demais objetivos fundamentais da República), como princípio. Contudo, ele classifica como “princípio constitucional fundamental”. Como explica o autor, são duas as consequências dessa interpretação: a primeira é a de que a norma de desenvolvimento nacional contida na Constituição é de observância obrigatória e vincula todos os órgãos públicos à concretização do desenvolvimento nacional e a segunda é a de que, ao se considerar que os objetivos fundamentais da República são princípios fundamentais, a escolha política-constitucional feita por meio deles impede o retrocesso quanto às premissas do

¹⁰⁰⁵ SARLET, Ingo W. MARINONI, Luiz G. MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 8 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 302.

desenvolvimento. Em outras palavras, políticas, atos normativos, leis e decisões que estabelecem retrocesso social frente aos objetivos traçados são inconstitucionais.¹⁰⁰⁶

O autor também compreende a Constituição de 1988 como Constituição Econômica¹⁰⁰⁷. Em outras palavras, esta contém diretrizes que estabelecem os parâmetros de como a economia brasileira deve ser. Logo, designa a política econômica nacional, seus princípios e objetivos. Na análise da política econômica, o autor insere o necessário projeto nacional desenvolvimentista. Ou seja, a Constituição estabelece os parâmetros, princípios, deveres e os objetivos para o alcance do desenvolvimento nacional.

Via de consequência, há a constatação de que o Brasil ainda não superou o estado de subdesenvolvimento. Torna-se necessário, portanto, plano estatal que conduza à reestruturação do Estado para que se torne, efetivamente, um Estado desenvolvimentista. Ou seja, que o Estado estabeleça plano consistente e democrático (com participação política) do desenvolvimento de toda a nação. Esse é um dos objetivos estabelecidos em 1988 e que, de acordo com o alerta dado por Bercovici em 2004, ainda não foi executado no país¹⁰⁰⁸.

Acertadamente, a proposta do autor chama atenção para o necessário compromisso do Estado com o desenvolvimento, bem como o reconhecimento de que a Constituição de 1988 estabeleceu objetivo vinculado ao nacional desenvolvimentismo, tal qual se defende nesta tese. Também é apropriada a vinculação que o autor elabora dos objetivos fundamentais da República, estabelecendo que o desenvolvimento nacional apresenta, nos demais objetivos, finalidades a serem perseguidas.

Raciocínio semelhante é elaborado por Diogo Coutinho, que adota como premissa o fato de que “não há desenvolvimento sem um Estado desenvolvimentista, mas este tampouco existirá se não for dotado de capacidades técnicas e políticas que o permitam planejar e executar um projeto de longo prazo.”¹⁰⁰⁹ Guilherme da Silva considera que a Constituição brasileira tutela o “direito ao desenvolvimento econômico nacional mediante a exigência de cumprimento, pelos poderes públicos constituídos, do dever de planejar as políticas atinentes à sua realização (...)”¹⁰¹⁰.

¹⁰⁰⁶ BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 105.

¹⁰⁰⁷ BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005, p.

¹⁰⁰⁸ BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 85 e 86.

¹⁰⁰⁹ COUTINHO, Diogo Rosenthal. O direito econômico e a construção institucional do desenvolvimento democrático. **Revista estudos institucionais**. v. 2, 2016, p. 214-262, p. 237. Disponível em: <<https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/36>>. Acesso em: 10 jan. 2021.

¹⁰¹⁰ SILVA, Guilherme Amorim Campos da. **Direito ao desenvolvimento**. São Paulo: Método, 2004, p. 56.

Há contornos materiais das finalidades do desenvolvimento nacional. O primeiro deles é a redução das desigualdades regionais. Trata-se de “parâmetro hermenêutico e de atuação do Estado”.¹⁰¹¹ Ou seja, o desenvolvimento econômico deve estar alinhado à redução das desigualdades regionais. Bercovici adiciona ao raciocínio a necessária valorização do modelo cooperativo entre os entes federados, como instrumento dado pela própria Constituição para redução das desigualdades entre as regiões. Para tanto a Constituição estabelece o federalismo cooperativo; a repartição das receitas arrecadadas pela União, Estados e Distrito Federal e o planejamento, como forma de estruturar as reduções de desigualdades regionais. Para ele, a mera distribuição de recursos é insuficiente para isso, tornando-se necessário verdadeiro ambiente de cooperação estrutural entre os estados.

Adiante serão abordadas as regras constitucionais que estabelecem os deveres de elaboração de planos de desenvolvimento. Destaca-se, neste momento, que o conteúdo, ainda que sujeito aos objetivos estabelecidos na Constituição, não é, e nem poderia ser, predeterminado. Isso porque, são normas informadas pelos limites e finalidades estabelecidas na Constituição para o desenvolvimento econômico¹⁰¹². Claramente, são normas cuja aplicabilidade é limitada à efetiva elaboração dos planos. Entretanto, entende-se que isso não se constitui óbice ao controle judicial e nem ausência de mecanismos jurídicos que imponham a transformação pretendida pela elaboração de planos de desenvolvimento. Evidentemente que o planejamento é fortemente dependente do aspecto político e ideológico – da deliberação política. Aliás, pela importância dada ao tema dentre os fundamentos da República, considera-se possível argumentar que é pauta prioritária de deliberação legislativa e administrativa na hipótese de omissão.

Nesse sentido, sem reparos a observação de Diogo Coutinho ao afirmar que a Constituição econômica acaba por gerar duas consequências na relação entre direito econômico

¹⁰¹¹ BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 87.

¹⁰¹² Ao usar a expressão desenvolvimento econômico, considera-se, nesta tese, a crítica de que o termo é inadequado em razão da dimensão econômica ser apenas uma das dimensões do desenvolvimento. Entretanto, como o desenvolvimento na Constituição considera múltiplas dimensões, o termo é apto a demonstrar políticas econômicas de desenvolvimento, sem que sejam desconsideradas as outras dimensões necessárias. Além disso, a tese admite que a ideia de desenvolvimento nacional é vinculada às políticas econômicas de desenvolvimento, razão pela qual a manutenção do termo se justifica para que fiquem claras as distinções para as outras concepções – desenvolvimento humano e desenvolvimento sustentável. As mencionadas críticas foram mencionadas nos seguintes trabalhos: GABARDO, Emerson. **Interesse público e subsidiariedade**: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal. Belo Horizonte: Fórum, 2009. HACHEM, Daniel Wunder. **Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais: por uma implementação espontânea, integral e igualitária**. Curitiba, 2014. 614 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná

e a economia política: “serve como ferramenta facilitadora da institucionalização dos objetivos de política econômica” e “impõe constrangimentos que moldam as práticas econômicas”¹⁰¹³.

4.4.2 Direito ao desenvolvimento como direito humano/direito fundamental

O desenvolvimento também é abordado¹⁰¹⁴ como direito humano enquanto “categoria jurídico-normativa”¹⁰¹⁵. Nessa perspectiva, desenvolvimento é conceituado a partir do ponto de vista da Organização das Nações Unidas, isto é, como processo que permite a expansão das liberdades humanas. Melina Fachin adota o conceito de desenvolvimento de Amartya Sen para a construção do sentido do direito humano ao desenvolvimento, atrelando, em seu conteúdo, à garantia do mínimo de direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais como forma de concretizá-lo.

Para a autora, essa perspectiva permite a configuração de modelo “teórico-propositivo” da categoria jurídica relativa ao “direito humano ao desenvolvimento”. Nesse sentido, Fachin afirma que o objetivo de sua tese é “afirmar e configurar a juridicidade deste direito [direito humano ao desenvolvimento] nos diversos planos de proteção dos direitos humanos (local, regional e global).”¹⁰¹⁶

Com o intuito de se analisar criticamente a perspectiva da autora, faz-se necessário abordar as premissas da tese apresentada, especialmente em sua conexão com a ordem jurídica brasileira. Isso porque, a partir da análise do desenvolvimento enquanto direito humano, a autora aborda, em âmbito nacional, o desenvolvimento enquanto direito fundamental, ponto comum entre outras abordagens. Segundo Fachin, esse reconhecimento deriva do “diálogo entre o direito constitucional e o direito internacional dos direitos humanos”.¹⁰¹⁷

¹⁰¹³ COUTINHO, Diogo Rosenthal. O direito econômico e a construção institucional do desenvolvimento democrático. **Revista Estudos Institucionais**. Vol. 2, pp. 214-262, 2016. Disponível em: <<https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/36>> Acesso em 10 jan 2021, p. 227.

¹⁰¹⁴ PIOVESAN, Flávia. Direito ao desenvolvimento: desafios contemporâneos. In: PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado (Coord.). **Direito ao desenvolvimento**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. PIOVESAN, Flávia. FACHIN, Melina. O direito humano ao desenvolvimento na conjuntura contemporânea de proteção dos direitos humanos: o sentido e alcance do human rights approach. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=c5bbd980e5ab2c17>> Acesso em 16 mar 2019. FACHIN, Melina Girardi. **Direitos humanos e desenvolvimento**. 1. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2015. ANJOS FILHO, Robério Nunes. **Direito ao desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013. CAMPINHO, Bernardo Brasil. O direito ao desenvolvimento como afirmação dos direitos humanos – delimitação, sindicabilidade e possibilidades emancipatórias. In: PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado (Coord.). **Direito ao desenvolvimento**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

¹⁰¹⁵ FACHIN, Melina Girardi. **Direitos humanos e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Renovar, 2015.

¹⁰¹⁶ FACHIN, Melina Girardi. **Direitos humanos e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Renovar, 2015, p. 5.

¹⁰¹⁷ FACHIN, Melina Girardi. **Direitos humanos e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Renovar, 2015, p. 7.

Ao considerar o insucesso da universalidade e da integralidade de proteção e promoção dos direitos humanos, especialmente frente à ausência de recursos suficientes para tanto, a autora aborda o papel mediador e instrumental do direito ao desenvolvimento enquanto conformador da universalização e da integral proteção dos direitos humanos.¹⁰¹⁸ Para a autora “o direito humano ao desenvolvimento, com enfoque na realização das potencialidades humanas e na efetivação das liberdades substanciais, alia, lado a lado, e em patamar de igualdade, direitos civis e políticos e direitos econômicos sociais e culturais”¹⁰¹⁹. Trata-se de proposta que pretende instrumentalizar juridicamente a perspectiva de desenvolvimento de Amartya Sen, adotada pela ONU. Ou seja, o desenvolvimento é instrumento de promoção de direitos humanos e liberdades. Nesse sentido, há o art. 1º da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento:

§1. O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável, em virtude do qual toda pessoa e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, para ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados.¹⁰²⁰

A partir dessa perspectiva, Fachin entende o direito humano ao desenvolvimento como instrumento para emancipação do ser humano. Em outras palavras, instrumento para se garantir a capacidade de o indivíduo se inserir na comunidade enquanto sujeito, tendo acesso a direitos econômicos, políticos, sociais e culturais. Por essa razão, a autora compreende que o conteúdo mínimo do direito humano ao desenvolvimento contempla a garantia de direitos políticos, econômicos, sociais, civis e culturais capazes de emancipar os seres humanos.¹⁰²¹

O desenvolvimento, nesse sentido, é a realização da dignidade da pessoa humana e se caracteriza como “um processo constante e abrangente com vistas a garantir melhores condições de vida”¹⁰²². Com base nesse objetivo, a autora aborda várias posições na doutrina internacional que demonstram a força, ainda que não normativa, do reconhecimento do desenvolvimento enquanto direito humano nos Estados.

¹⁰¹⁸ FACHIN, Melina Girardi. **Direitos humanos e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Renovar, 2015, p. 158.

¹⁰¹⁹ FACHIN, Melina Girardi. **Direitos humanos e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Renovar, 2015, p. 159.

¹⁰²⁰ UNITED NATIONS. **Declaration on the Right to Development**. 1986. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/righttodevelopment.aspx#:~:text=1.,freedoms%20can%20be%20fully%20realized.>> Acesso em: 07 mar. 2021.

¹⁰²¹ FACHIN, Melina Girardi. **Direitos humanos e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Renovar, 2015, p. 160 e 161.

¹⁰²² FACHIN, Melina Girardi. **Direitos humanos e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Renovar, 2015, p. 199.

Ainda que a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento – que reconhece o desenvolvimento como direito humano – esteja no âmbito das *soft laws*, ela fornece instrumental e parâmetros para a sua aplicação. Como explica a autora, “conecta-se à universalidade dos direitos ao pugnar a todos os seres humanos um padrão minimamente digno de subsistência, conformado por um conjunto indivisível de direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais”¹⁰²³. Em outras palavras, as nações que cooperarem internacionalmente e se desenvolverem internamente – promovendo esforços para que haja suficiente proteção e promoção desses direitos, com vistas à emancipação dos indivíduos – garantem o direito humano ao desenvolvimento. Direito esse que se estabelece como meio para o alcance da dignidade dos indivíduos e como fim, à medida que a sua realização significa o alcance dos direitos humanos por todos.

Quanto ao conteúdo, Fachin adota posicionamento de Flávia Piovesan e Alan Rosas. Para a autora o direito humano ao desenvolvimento compreende a promoção e o acesso: à participação política – democracia; justiça social, elaboração, pelos Estados, de políticas públicas nacionais e internacionais (por meio da cooperação) de desenvolvimento e a sustentabilidade (essa última adicionada por Fachin).¹⁰²⁴

Na visão apresentada por Piovesan, o direito ao desenvolvimento compreende três dimensões. A realização de justiça social que, para a autora, efetiva-se pela “igual oportunidade de todos no acesso a recursos básicos, educação, saúde, alimentação, moradia, trabalho e distribuição de renda” – ou seja, uma dimensão que se subdivide em várias. A outra dimensão é a efetiva participação e controle das esferas de escolha pública (democracia forte). Ou seja, o desenvolvimento, a partir dessa perspectiva, pressupõe participação nas deliberações sobre políticas locais de desenvolvimento. E, por fim, a dimensão necessária à elaboração de políticas nacionais e internacionais (cooperação internacional) para promoção dos direitos humanos.¹⁰²⁵ Percebe-se que a autora busca concretizar o desenvolvimento, enquanto direito humano, a partir dimensões que o implicam. Disso, é possível extrair que, da leitura feita por Piovesan, a Organização das Nações Unidas reconhece várias dimensões implicadas na promoção do desenvolvimento. Nesse sentido, o alcance do desenvolvimento necessita de uma abordagem focada no ser humano e é alcançado por meio da promoção dos direitos civis, políticos, econômicos, culturais e sociais).

¹⁰²³ FACHIN, Melina Girardi. **Direitos humanos e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Renovar, 2015, p. 219.

¹⁰²⁴ FACHIN, Melina Girardi. **Direitos humanos e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Renovar, 2015, p. 226.

¹⁰²⁵ PIOVESAN, Flávia. Direito ao desenvolvimento: desafios contemporâneos. In: PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado (Coord.). **Direito ao desenvolvimento**. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 101 a 103.

Se antes o desenvolvimento era realizado a partir do alcance do bem-estar, por meio do crescimento econômico, na perspectiva da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, a realização dos direitos humanos e das liberdades fundamentais do ser humano passam a configurar o conteúdo do desenvolvimento, que não pode mais ser alcançado apenas pela realização da bem-estar, mensurado pela renda. Nesse contexto, como já abordado, emergem outros critérios de avaliação do desenvolvimento, como o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH.

Perspectiva semelhante é adotada por Bernardo Brasil Campinho¹⁰²⁶, para quem o direito ao desenvolvimento é instrumento para emancipação da pessoa humana. Assim sendo, serve à independência dos povos, de forma que lhes garanta bem-estar econômico e social. Nessa perspectiva, Campinho compreende o direito ao desenvolvimento em sua dimensão coletiva, que reflete se nas pessoas, de modo individual. Seu conteúdo é composto de feixes de prestações, nas quais se incluem políticas econômicas, sociais.

Entretanto, o autor nega a existência de direito subjetivo ao desenvolvimento, que possa ser individualizado e sindicalizado judicialmente. Partindo da concepção do direito humano ao desenvolvimento, Campinho interpreta que os objetivos fundamentais da República, previstos no art. 3º da Constituição, compõem a finalidade do desenvolvimento de acordo com a Constituição brasileira. Tomando isso como base, o autor compreende o direito ao desenvolvimento previsto na Constituição como política e como princípio, no sentido empregado por Dworkin. Como política porque determina objetivos a serem alcançados, e como princípio porque refletem uma exigência de justiça. Por essa razão, Campinho apresenta três funções do direito ao desenvolvimento. A primeira é a de “revogar normas e inibir políticas que lhes sejam contrárias”¹⁰²⁷. Essa função se adequa à função bloqueadora de princípios a que remete Ávila. Todas as políticas ou normas que surjam contrariamente aos objetivos fundamentais da República seriam, por isso, inconstitucionais. A segunda é a determinação de um padrão de justiça a ser observado, que deve ser conformado a partir dos objetos fundamentais da República. Essa função corresponde à função interpretativa a que remete Ávila. Por fim, a terceira função é a de “instrumento para reforçar e ampliar a exigibilidade de

¹⁰²⁶ CAMPINHO, Bernardo Brasil. O direito ao desenvolvimento como afirmação dos direitos humanos – delimitação, sindicabilidade e possibilidades emancipatórias. In: PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado (Coord.). **Direito ao desenvolvimento**. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 159.

¹⁰²⁷ CAMPINHO, Bernardo Brasil. O direito ao desenvolvimento como afirmação dos direitos humanos – delimitação, sindicabilidade e possibilidades emancipatórias. In: PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado (Coord.). **Direito ao desenvolvimento**. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 161.

direitos humanos”¹⁰²⁸, que pode ser compreendida como instrumento para a promoção dos direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais. Nessa função, o autor, em verdade, compreende o desenvolvimento enquanto princípio que reforça a proteção dos direitos fundamentais.

Elaborando de forma mais detalhada o conteúdo das políticas que promovem o desenvolvimento, Campinho compreende que o objetivo final é de que as pessoas possam usufruir o máximo de liberdade possível. Para tanto, adota a teoria de Sen, ao compreender que o conjunto de capacitações é representa a expansão das liberdades substantivas. Os elementos definidores do direito ao desenvolvimento são semelhantes aos expostos do Fachin e Piovesan. Compreende a necessidade de que os obstáculos à liberdade sejam eliminados, mediante: a erradicação da pobreza, compreendida não apenas a partir da renda auferida, mas da privação de capacitações básicas, como o acesso à educação, saúde, moradia e alimentação; efetiva participação democrática, aqui compreende a participação política e decisória das pessoas; tutela e garantia dos direitos políticos, sociais, econômicos e culturais e a sustentabilidade¹⁰²⁹.

A construção funcional atribuída ao desenvolvimento enquanto princípio está alinhada às premissas de desenvolvimento humano apresentadas. Entretanto, o autor esgota sua exploração das funções e das consequências nos pontos acima mencionados. É importante se destacar que há uma lacuna entre a compreensão acima mencionada e as consequências jurídicas que possam derivar das funções defendidas.

A compreensão do direito ao desenvolvimento enquanto direito humano suporta quadro teórico que compreende o desenvolvimento como direito fundamental. O argumento é simples, havendo reconhecimento internacional do desenvolvimento enquanto direito humano, pela cláusula de abertura (art. 5º, §2º da CF/88), o ordenamento jurídico brasileiro o recepciona como direito fundamental.

Um dos autores que aborda o desenvolvimento, a partir da Constituição de 1988, como direito fundamental, é Robério Nunes dos Anjos Filho¹⁰³⁰. Antes de se adentrar os argumentos relativos à Constituição de 1988, destaca-se que a tese do autor tem por base a construção do direito humano ao desenvolvimento e o suporte internacional da interpretação do significado, de forma bastante semelhante à abordada anteriormente. Com base nesse arcabouço

¹⁰²⁸ CAMPINHO, Bernardo Brasil. O direito ao desenvolvimento como afirmação dos direitos humanos – delimitação, sindicabilidade e possibilidades emancipatórias. In: PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado (Coord.). **Direito ao desenvolvimento**. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 161.

¹⁰²⁹ CAMPINHO, Bernardo Brasil. O direito ao desenvolvimento como afirmação dos direitos humanos – delimitação, sindicabilidade e possibilidades emancipatórias. In: PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado (Coord.). **Direito ao desenvolvimento**. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 171 a 175.

¹⁰³⁰ ANJOS FILHO, Robério Nunes. **Direito ao desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013.

classifica o direito ao desenvolvimento em duas dimensões: a dimensão individual e a dimensão coletiva.

A dimensão individual tem como titular e destinatário do desenvolvimento o ser humano – “principal participante e beneficiário do desenvolvimento”¹⁰³¹. Quanto a essa dimensão, o significado do desenvolvimento relaciona-se com a perspectiva da ONU, que entende o ser humano como destinatário do desenvolvimento, mediante a garantia das liberdades fundamentais e dos direitos humanos. Dizer desse modo, o processo de desenvolvimento deve garantir “o desenvolvimento integral de toda a pessoa humana como indivíduo autônomo e livre”¹⁰³². Isso implica a garantia de direitos civis, políticos, econômicos sociais e culturais que permitem o alcance da liberdade dos indivíduos. Nessa dimensão, cabe ao Estado, como “sujeito passivo do direito ao desenvolvimento”, garantir tal realização em sua dimensão individual. É dizer, o Estado tem o dever de garantir que o ser humano se desenvolva livremente, devendo fazê-lo por meio da promoção de direitos.¹⁰³³ Portanto, na perspectiva do autor, o desenvolvimento tem como conteúdo a promoção dos direitos humanos.

Na perspectiva do autor, o dever estatal é um dever de meio e não de fim. Em outras palavras, o Estado pode conceder instrumentos e oportunidades, mas não pode garantir o resultado do desenvolvimento individual. Para a elaboração de seu raciocínio parte das obrigações internacionais dos Estados. De outro lado, salienta a denominada “eficácia privada dos direitos humanos” para destacar as recentes discussões acerca da necessidade de que as pessoas físicas e jurídicas comonham, da mesma forma, a sujeição passiva do direito ao desenvolvimento.

A dimensão coletiva, por sua vez, tem os povos e os Estados¹⁰³⁴ como titulares do direito ao desenvolvimento.¹⁰³⁵ O autor reconhece a dimensão individual como parte da coletiva. Em outras palavras, como decorrência mediata da promoção do direito em sua dimensão coletiva. Nesse raciocínio, Anjos Filho adiciona as coletividades determinadas, como grupos com alguma vulnerabilidade ou minorias. Como exemplo do argumento, pode-se pensar em refugiados climáticos.

¹⁰³¹ ANJOS FILHO, Robério Nunes. **Direito ao desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 219.

¹⁰³² ANJOS FILHO, Robério Nunes. **Direito ao desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 220.

¹⁰³³ ANJOS FILHO, Robério Nunes. **Direito ao desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 224 e 225.

¹⁰³⁴ Nesse ponto o autor discorda da posição de Carla Rister, para quem os Estados são apenas devedores do desenvolvimento.

¹⁰³⁵ ANJOS FILHO, Robério Nunes. **Direito ao desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 235 e ss.

Esses seriam os sujeitos ativos ao desenvolvimento. Os sujeitos passivos, por sua vez, seriam os mesmos considerados na dimensão individual. Assim sendo, o autor reconhece dimensões de um mesmo todo, alterando as perspectivas.¹⁰³⁶

Abordado o direito ao desenvolvimento na perspectiva internacional, o autor reserva as páginas finais da tese à interpretação do direito ao desenvolvimento, à luz da Constituição de 1988. Anjos Filho entende que a Constituição brasileira tutela o direito ao desenvolvimento enquanto direito humano. Sendo assim, compreende que o direito ao desenvolvimento, à luz da Constituição, é direito fundamental, ainda que não haja previsão expressa no texto. O fundamento do raciocínio do autor é semelhante à abordagem dada por Melina Fachin. Em ambos, o direito ao desenvolvimento tem suporte no art. 5º, §2º da Constituição Federal. A premissa aplicada por Anjos Filho é de que essa é garantia do direito humano ao desenvolvimento é suportada por tratados internacionais dos quais o Brasil faz parte. Logo, se o direito ao desenvolvimento tem previsão na Declaração de Viena e na Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, foi incorporado entre os direitos fundamentais previstos na Constituição.

O autor adiciona à sua abordagem que o suporte do desenvolvimento enquanto direito fundamental encontra previsão tanto no preâmbulo que anuncia, entre as finalidades de criação do estado, a segurança quanto ao desenvolvimento, como no art. 3º, inciso II, que aborda o objetivo fundamental da República de garantia do desenvolvimento nacional. Quanto aos objetivos, ele os classifica como “princípios constitucionais fundamentais”¹⁰³⁷, seguindo a orientação de Gilberto Bercovici. Como abordado, Bercovici¹⁰³⁸ interpreta o desenvolvimento como princípio constitucional fundamental que vincula todos os poderes públicos, que são aptos a obrigar a necessária conformação da “legislação, prática judicial e a atuação dos órgãos estatais” de acordo com os objetivos ali traçados. Ou seja, para Anjos Filho, essas são normas que, primariamente, definem finalidades a serem obrigatoriamente observadas.

Ao adotar essa mesma premissa, o autor compreende que os objetivos fundamentais da República são premissas – instrumentos – para alcance da dignidade da pessoa humana, de modo que a noção de desenvolvimento nacional “deve se alinhar plenamente à ideia de desenvolvimento humano”¹⁰³⁹, mas no raciocínio do autor, há um condicionamento circular.

¹⁰³⁶ ANJOS FILHO, Robério Nunes. **Direito ao desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 235 e 236.

¹⁰³⁷ ANJOS FILHO, Robério Nunes. **Direito ao desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 269 e 270.

¹⁰³⁸ Bercovici, por sua vez, engloba nessa classificação as posições de Vezio Crisafulli, José Afonso da Silva e Celso Antonio Bandeira de Mello. Ver: BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 105.

¹⁰³⁹ ANJOS FILHO, Robério Nunes. **Direito ao desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 272.

Ele afirma que o desenvolvimento nacional pleno depende da consecução de todos os objetivos fundamentais da República e da dignidade da pessoa humana e, ao mesmo tempo, o desenvolvimento nacional é instrumento ao alcance da dignidade da pessoa humana. Ou seja, equipara desenvolvimento nacional a desenvolvimento humano. Na visão proposta neste trabalho as duas ideias estão ligadas, mas não se confundem. Desse modo, o desenvolvimento nacional é instrumento para alcance do desenvolvimento humano que, por sua vez, abrange todos os objetivos fundamentais da República. A norma que estabelece como objetivo fundamental da República a garantia do desenvolvimento nacional impõe, sem dúvida, finalidade, tarefa, ou seja, imposição ao Estado. Entretanto, admitir que essa norma tenha o conteúdo do desenvolvimento humano pode causar alguma dificuldade na sua aplicação. Como diferenciá-la dos demais objetivos? Eles determinam o mesmo dever? Se a erradicação da pobreza estiver contida na norma de desenvolvimento nacional, por qual razão ela foi repetida no texto constitucional? Há diferença entre a norma de desenvolvimento nacional e a norma que garante a dignidade da pessoa humana como fundamento da República?

Pela proposta do autor, o desenvolvimento nacional apresenta-se como dever do Estado – a partir de regras estabelecidas na Constituição – voltado à intervenção na Economia com vistas à garantia de superação da condição de subdesenvolvimento – ou seja, o dever de garantir o desenvolvimento da economia nacional. Essa norma é direcionada pelos demais objetivos da República e pelo princípio da dignidade da pessoa humana. Estabelecer-se essa diferenciação permite, por exemplo, que se avalie se um hipotético plano nacional de desenvolvimento atende às premissas desenvolvimentistas – de fomento à economia nacional, ao pleno emprego, à valorização do trabalho, à proteção do mercado nacional etc. Além de permitir se avaliar, frente as outras normas constitucionais, se o hipotético plano atende aos demais objetivos.

Daniel Hachem¹⁰⁴⁰ também aborda o direito ao desenvolvimento enquanto direito fundamental. Para o autor, o conceito de desenvolvimento na Constituição de 1988 está atrelado à igualdade de posições e não à costumeira abordagem da igualdade de oportunidades. A primeira, igualdade de posições, caracteriza-se pela promoção da igualdade de condições de vida (garantir a todos o mesmo ponto de chegada), enquanto a segunda tem por objetivo

¹⁰⁴⁰ Essa é a abordagem feita pelo autor em: HACHEM, Daniel Wunder. **Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais: por uma implementação espontânea, integral e igualitária**. Curitiba, 2014. 614 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, p. 117 e seguintes. Em mesmo sentido apresentado no artigo: HACHEM, Daniel Wunder. A noção constitucional de desenvolvimento para além do viés econômico: reflexos sobre algumas tendências do Direito Público brasileiro. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 13, n. 53, p. 133168, jul./set. 2013.

fornecer condições iniciais para que cada indivíduo possa ascender socialmente¹⁰⁴¹ (garantir a todos o mesmo ponto de partida). É importante se ressaltar, aqui, que o autor, ao tratar da temática, destaca que no que se refere à igualdade de oportunidades, há duas formas de implementação, sendo que a primeira se concretiza mediante a distribuição dos recursos para que todos possam usufruir da mesma posição inicial e a segunda forma se estabelece a partir de mecanismos de compensação em razão de uma desigualdade existente.

Em sua análise sobre a igualdade, Hachem admite a convivência concomitante dos dois ideais de igualdade presentes na Constituição e explica que o primeiro seria representado pelas prestações mínimas dos direitos fundamentais. Nesse sentido, garantir o mínimo existencial, por exemplo, seria o equivalente a conferir iguais condições iniciais – igualdade de oportunidades. Por sua vez, o segundo ideal demanda a garantia de prestações máximas. Hachem argumenta que a Constituição, ao determinar como objetivo fundamental a redução das desigualdades sociais, atribui objetivo máximo de igualdade que, na concepção adotada pelo autor, engloba a redução da diferença entre as posições sociais, ou seja, objetiva que se igualem os resultados. Este, segundo afirma, é o critério de justiça social de acordo com a Constituição de 1988¹⁰⁴². Como decorrência disso, o desenvolvimento buscado pela Constituição é o que realize esse ideal de justiça social, ou seja, o “desenvolvimento social igualitário”¹⁰⁴³.

Depreende-se, então, que compreender o desenvolvimento como social e igualitário implica reconhecer a insuficiência da dimensão econômica no alcance do desenvolvimento. Isso porque, o alcance do crescimento produtivo, com resultados econômicos relevantes (aumento do PIB, por exemplo) poderia ocorrer a despeito da proteção de direitos fundamentais (por exemplo, o aumento da produção pode decorrer de elevadas jornadas de trabalho, sem o respeito às limitações da dignidade da pessoa humana).

De outro lado, a noção de desenvolvimento social igualitário implica o reconhecimento de que o bem-estar econômico não basta. É necessário, para o alcance do bem-

¹⁰⁴¹ HACHEM, Daniel. A maximização dos direitos fundamentais econômicos e sociais pela via administrativa e a promoção do desenvolvimento. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia (UniBrasil)**, v. 13, n. 13, Curitiba, UniBrasil, p. 340-399, jan./jul. 2013, p. 370.

¹⁰⁴² HACHEM, Daniel Wunder. **Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais: por uma implementação espontânea, integral e igualitária**. Curitiba, 2014. 614 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, p. 105 e seguintes.

¹⁰⁴³ HACHEM, Daniel Wunder. **Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais: por uma implementação espontânea, integral e igualitária**. Curitiba, 2014. 614 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, p. 117.

estar social, que várias dimensões do desenvolvimento sejam consideradas, de modo a promover, efetivamente incremento qualitativo na vida dos cidadãos¹⁰⁴⁴.

No conceito de desenvolvimento defendido por Hachem, englobam-se, necessariamente, as dimensões que abarcam o desenvolvimento em suas perspectivas humana e social, de modo a abranger “outros elementos, tais como o social e o político, e a ocorrência de transformações estruturais que permitam, para além das mudanças qualitativas, a sua manutenção de forma sustentável”¹⁰⁴⁵. Segundo Hachem, os aspectos social e político realizam-se pela existência digna e pela efetiva participação dos cidadãos na vida política. Assim sendo, os objetivos fundamentais da República (construção de sociedade livre, justa e solidária; garantia do desenvolvimento nacional, erradicação da pobreza e da marginalização, redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem de todos) comportam núcleo para alcance da melhora da qualidade da vida da população. Dessa forma, compõem a noção do desenvolvimento humano e social.¹⁰⁴⁶

Hachem reconhece, assim como Anjos Filho, Melina Fachin, Flávia Piovesan, que o §2º do art. 5º da Constituição Federal incorpora o conceito de direito ao desenvolvimento formulado no plano internacional, como direito humano inalienável de todos os indivíduos e povos. O autor compreende que a Constituição brasileira tutela o direito ao desenvolvimento no sentido proposto pela ONU. Direito esse cujos aspectos político e social correspondem à garantia concedida pela Constituição à cidadania e à dignidade da pessoa humana, ambos princípios do Estado brasileiro. Em outras palavras, o desenvolvimento previsto na Constituição tem a pessoa humana como destinatária e deve assegurar a todos a elevação da qualidade de vida, mediante a consecução de todos os objetivos constitucionais que fundamentam a República¹⁰⁴⁷.

Nesse contexto, o autor compreende que o papel do desenvolvimento – considerando a necessária efetivação máxima dos direitos fundamentais sociais – é o de

¹⁰⁴⁴ HACHEM, Daniel Wunder. **Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais: por uma implementação espontânea, integral e igualitária**. Curitiba, 2014. 614 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, p. 118.

¹⁰⁴⁵ HACHEM, Daniel Wunder. **Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais: por uma implementação espontânea, integral e igualitária**. Curitiba, 2014. 614 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, p. 119.

¹⁰⁴⁶ HACHEM, Daniel Wunder. **Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais: por uma implementação espontânea, integral e igualitária**. Curitiba, 2014. 614 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, p. 121.

¹⁰⁴⁷ HACHEM, Daniel Wunder. **Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais: por uma implementação espontânea, integral e igualitária**. Curitiba, 2014. 614 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, p. 121.

garantir, por meio de atuação da Administração Pública – a efetivação dos direitos fundamentais capazes de promover a igualdade de posições aos cidadãos.

Ainda que reconheça a ideia de promoção da igualdade de oportunidades – em que se garantem posições mínimas iniciais por meio das quais possa ser exercida a liberdade – Hachem defende que a Constituição, ao tutelar os direitos fundamentais, impõe que o desenvolvimento permita não apenas as condições iniciais para alcance da qualidade de vida, mas que garanta a igualdade de posições sociais. Ou seja, o desenvolvimento deve garantir não apenas que todos partam do mesmo ponto de partida, mas que as desigualdades no ponto de chegada sejam também tuteladas e reduzidas. Com isso, a atuação do Estado deve se pautar na redução das desigualdades existentes e na promoção de condições para ascensão de posições e sua manutenção.¹⁰⁴⁸

Essa função é atribuída ao Estado, de modo que a Administração Pública deve pautar-se não apenas na regulamentação da atividade econômica, mas na promoção de desenvolvimento nacional que efetive a máxima tutela dos direitos fundamentais sociais. Concretamente, isso implica a efetivação de planejamento e de políticas públicas que tenham por objeto a promoção igualitária do desenvolvimento.¹⁰⁴⁹ Com isso, o autor refuta a ideia de subsidiariedade da atuação estatal na promoção do desenvolvimento, adotando o posicionamento de Emerson Gabardo¹⁰⁵⁰.

É importante se chamar a atenção para o fato de que a compreensão do alcance do desenvolvimento enquanto direito fundamental exige a análise do que Hachem compreende quanto às dimensões e às funções dos direitos fundamentais. Estes possuem duas dimensões: objetiva e subjetiva. Dessas dimensões surgem pretensões jusfundamentais que, em sentido amplo, tutelam no todo, os direitos fundamentais.

A dimensão objetiva implica deveres ao Estado relacionados à tutela dos objetivos delimitados pela norma, ou seja, “deveres objetivos de proporcionar as condições materiais e jurídicas adequadas para a tutela e exercício efetivos desses direitos”¹⁰⁵¹. No caso do

¹⁰⁴⁸ HACHEM, Daniel Wunder. **Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais: por uma implementação espontânea, integral e igualitária**. Curitiba, 2014. 614 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, p. 124.

¹⁰⁴⁹ HACHEM, Daniel Wunder. **Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais: por uma implementação espontânea, integral e igualitária**. Curitiba, 2014. 614 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, p. 126.

¹⁰⁵⁰ GABARDO, Emerson. **Interesse público e subsidiariedade: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

¹⁰⁵¹ HACHEM, Daniel Wunder. **Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais: por uma implementação espontânea, integral e igualitária**. Curitiba, 2014. 614 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, p. 35.

desenvolvimento, há os deveres de planejar o desenvolvimento, criar políticas públicas para alcance do desenvolvimento, entre outros.

A dimensão subjetiva implica o reconhecimento de múltiplas posições jurídicas que o titular do direito dispõe para que tenha o bem jurídico protegido.¹⁰⁵² A partir das dimensões, é possível a dedução de múltiplas funções dos direitos fundamentais. A função de defesa refere-se aos mecanismos de defesa, frente ao Estado, de eventual lesão aos direitos fundamentais. Além da função de defesa, os direitos fundamentais apresentam função de prestação fática e normativa. A prestação fática implica a efetiva materialização dos direitos fundamentais. Enquanto a prestação normativa refere-se à necessária criação de estruturas, instituições e órgãos que promovam, de forma universal e maximizada, os direitos. Portanto, o direito fundamental, em sua dupla dimensão e múltiplas funções, engloba várias pretensões jurídicas para a tutela integral. As pretensões podem ser tuteladas em toda sua complexidade ou de forma isolada.¹⁰⁵³ Por exemplo, campanhas de vacinação da população são medidas isoladas que tutelam o direito fundamental à saúde. De outro lado, as várias iniciativas – legislativas, administrativas e judiciais – tutelam, no todo, o direito fundamental à saúde.

Importante se compreender que, para Hachem, que se fundamenta na teoria de Robert Alexy, os direitos fundamentais “ostentam a natureza de princípios”¹⁰⁵⁴ e, portanto, estão sujeitos ao sopesamento com outros princípios que protejam outros bens jurídicos.

Esse é um ponto importante da tese do autor. Ao diferenciar texto normativo, norma e direito fundamental, Hachem explica que a norma decorre da interpretação do texto normativo. A norma de desenvolvimento, segundo o autor, configura-se como princípio, dada a necessidade de ponderação entre as razões para a aplicação. Os bens jurídicos tutelados pelos princípios são, por sua vez, os direitos fundamentais. Essa distinção é importante na classificação que adota, pois, ao considerar o direito ao desenvolvimento como direito fundamental, o autor primariamente o considera princípio. Desse princípio, atribui ao desenvolvimento caráter de bem jurídico.

As abordagens trazidas permitem concluir que as propostas de interpretação do desenvolvimento enquanto direito fundamental está conectada com a origem do direito humano

¹⁰⁵² HACHEM, Daniel Wunder. **Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais: por uma implementação espontânea, integral e igualitária.** Curitiba, 2014. 614 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, p. 32.

¹⁰⁵³ HACHEM, Daniel Wunder. **Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais: por uma implementação espontânea, integral e igualitária.** Curitiba, 2014. 614 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, p. 33.

¹⁰⁵⁴ HACHEM, Daniel Wunder. **Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais: por uma implementação espontânea, integral e igualitária.** Curitiba, 2014. 614 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, p. 23.

ao desenvolvimento. As premissas que suportam essa conclusão são: a cláusula de abertura e o fundamento constitucional na dignidade da pessoa humana. Materialmente, a consequência comum é de que o desenvolvimento apresenta como núcleo: os deveres do Estado de realização dos objetivos fundamentais da República, mediante efetiva garantia de participação política da sociedade e da garantia dos direitos fundamentais, valorizando-se, nesse processo, a sustentabilidade ambiental.

4.4.3 Direito ao desenvolvimento como direito instrumental.

Merece análise a perspectiva que trata o direito ao desenvolvimento enquanto instrumento para realização de determinada finalidade. Em boa medida, todos os posicionamentos anteriores admitem o desenvolvimento enquanto instrumento. Seja para a promoção de direitos humanos e direitos fundamentais, seja para os objetivos fundamentais da República. Seria, aliás, extremamente difícil contra-argumentar a função instrumental da norma de desenvolvimento, principalmente admitindo que se configura como processo que leva a objetivo especificado pela sociedade. De todo modo, a perspectiva instrumental do desenvolvimento enquanto direito instrumental merece análise de algumas particularidades, em especial pela argumentação de que em sendo direito instrumental, carece de conteúdo de outra norma que lhe confira finalidade.

Ao tratar da relação entre subsidiariedade do Estado e desenvolvimento, Emerson Gabardo¹⁰⁵⁵ compara o direito ao desenvolvimento ao direito de greve. Isso significa se afirmar que o referido direito “não se legitima por si mesmo, tendo natureza interdependente à sua finalidade”¹⁰⁵⁶. O autor entende que a finalidade do desenvolvimento é a felicidade, que deve ser promovida e resguardada pelo Estado. Para Gabardo, a dignidade da pessoa humana é o ponto de partida do desenvolvimento e não seu ponto de chegada. Em outras palavras, a dignidade da pessoa humana é o parâmetro mínimo dos direitos fundamentais, que são realizados na sua máxima potência à medida que a felicidade é garantida a todos.¹⁰⁵⁷ A

¹⁰⁵⁵ A primeira abordagem do autor sobre o tema se deu no item 1 do capítulo VII do livro “Interesse Público e Subsidiariedade”. Naquela oportunidade, classificou desenvolvimento como direito fundamental. GABARDO, Emerson. **Interesse público e subsidiariedade**: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal. Belo Horizonte: Fórum, 2009. Entretanto, o autor revisitou seu posicionamento, atualizando alguns pontos em: GABARDO, Emerson. A felicidade como fundamento teórico do desenvolvimento em um Estado social. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 5, p. 99-141, 2018.

¹⁰⁵⁶ GABARDO, Emerson. A felicidade como fundamento teórico do desenvolvimento em um Estado social. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 5, p. 99-141, 2018, p. 104.

¹⁰⁵⁷ GABARDO, Emerson. A felicidade como fundamento teórico do desenvolvimento em um Estado social. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 5, p. 99-141, 2018, p. 116.

consequência desse raciocínio é de que não se sustenta a pretensa subsidiariedade do Estado na promoção do desenvolvimento, que, no cenário do Estado social, serve à promoção não apenas da dignidade da pessoa humana, mas da felicidade. Mediante intervenção do Estado.

Para o autor, felicidade é princípio do Estado social. Ou seja, é pressuposto do Estado, “princípio moral/político”¹⁰⁵⁸ das finalidades para o qual o Estado foi criado. Sendo a felicidade a realização máxima do bem-estar de todos, a dignidade da pessoa humana é apenas passo inicial, mínimo inafastável. Contudo, não configura parâmetro suficiente para dos fins do Estado (felicidade) e, menos ainda, finalidade do desenvolvimento (felicidade). Por conseguinte, o Estado social desenvolvido é o Estado que garante a felicidade. É a felicidade, para o autor, o fundamento político e a finalidade ética do Estado.¹⁰⁵⁹

No sentido empregado pelo autor, felicidade não corresponde ao conceito utilitarista de busca da maximização da felicidade individual. A materialidade do princípio da felicidade, defendido pelo autor, é fruto de deliberação política – é “princípio político” e abrange a garantia da “liberdade, justiça, igualdade racional, justeza – compatibilização entre as necessidades humanas e a liberdade, justiça e igualdade – e equidade – apoio dos setores sociais mais seguros aos mais frágeis.”¹⁰⁶⁰

Partindo dessa concepção, Gabardo a compreensão do princípio jurídico da felicidade ganha parâmetros objetivos – abandonando a alegação de subjetividade da felicidade. E o Estado social serve a esse princípio.

O grande desafio social contemporâneo é conjugar solidariedade, liberdade e alteridade, sem perder de vista a noção de dignidade como ideia-força mínima. Só a partir do reconhecimento de uma imbricação necessária destes elementos é que se poderá conferir um conteúdo jurídico ao dever republicano de felicidade.

O direito ao desenvolvimento figura como instrumento para alcance da felicidade. Dessa maneira, seu conteúdo depende da felicidade. É, portanto, meio para a felicidade e não fim. Gabardo entende que o desenvolvimento é instrumento para que se promovam condições de igualdade material que permitem o alcance da igualdade de felicidade.

¹⁰⁵⁸ GABARDO, Emerson. A felicidade como fundamento teórico do desenvolvimento em um Estado social. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 5, p. 99-141, 2018, p. 122.

¹⁰⁵⁹ GABARDO, Emerson. A felicidade como fundamento teórico do desenvolvimento em um Estado social. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 5, p. 99-141, 2018, p. 122.

¹⁰⁶⁰ GABARDO, Emerson. A felicidade como fundamento teórico do desenvolvimento em um Estado social. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 5, p. 99-141, 2018, p. 130.

4.4.4 Posicionamento do Supremo Tribunal Federal.

A pesquisa sobre a concepção da natureza jurídica de desenvolvimento exige, por derradeiro, a abordagem da interpretação dada pelo Supremo Tribunal Federal sobre o tema. Nesse sentido, importa se compreender como vem ocorrendo a aplicação das normas constitucionais que tratam do desenvolvimento. Como exposto na introdução deste estudo, uma das justificativas para a presente tese é a inexistência de clareza quanto à natureza jurídica de desenvolvimento se cotejados os posicionamentos doutrinários e jurisprudenciais.

Para a pesquisa sobre o posicionamento do Supremo Tribunal Federal, realizou-se busca na base de dados pública de jurisprudência do tribunal com os seguintes termos: “desenvolvimento nacional”; “princípio do desenvolvimento”; “desenvolvimento econômico e social” e “norma de desenvolvimento”. Dos resultados, foram selecionados os acórdãos proferidos em sede de controle concentrado de constitucionalidade, ou seja, em ações diretas de inconstitucionalidade, em ações diretas de inconstitucionalidade por omissão, em ações declaratórias de constitucionalidade e em arguições de descumprimento de preceitos fundamentais. Foram analisados todos os acórdãos selecionados e serão destacados neste momento apenas aqueles que trazem a(s) norma(s) de desenvolvimento em sua fundamentação e não os casos em que desenvolvimento apenas é mencionado, sem maior elaboração.

Na ADI 3470¹⁰⁶¹, o Ministro Marco Aurélio, em seu voto, afirma que do art. 3º, inciso II da Constituição Federal decorre o “dever de o Estado perseguir políticas públicas voltadas à expansão do emprego e da renda dos cidadãos.” Também inclui no conceito de desenvolvimento nacional, “o resguardo à saúde pública e à dos trabalhadores”. Para o Ministro, o desenvolvimento econômico está condicionado ao desenvolvimento social e à sustentabilidade. Ele também declara que a decorrência dessa interpretação é a de que as políticas públicas legítimas (e, aqui, compreende-se como sendo as políticas que encontram amparo constitucional) são as capazes de equilibrar o crescimento econômico e os impactos sociais de determinada atividade econômica. No caso em análise, o Supremo Tribunal Federal julgou a inconstitucionalidade do art. 2º da Lei n. 9.055/95, que permite a utilização do amianto branco na industrialização (especialmente em cimentos e telhas). A partir da fundamentação legal acima, a Ministro analisa as consequências da decisão proibitiva da utilização da substância para o desenvolvimento econômico do país, considerando: (i) a afetação na construção de casas; (ii) no mercado de trabalho de produção dos produtos que utilizam a

¹⁰⁶¹ Essa decisão se repete na ADI 3.937 e na ADI 4.066, com os mesmos fundamentos.

substância, (iii) no impacto econômico da decisão (sobrepço do produto final sem a utilização da substância) e (iv) no impacto dessa proibição em decisões futuras com relação a outros casos semelhantes (precedente que pode ser danoso).

Na decisão, o desenvolvimento nacional gera dever ao Estado e tem como conteúdo a “expansão de renda e emprego” e, dada a importância do amianto branco na manutenção de renda e empregos, é declarada a constitucionalidade do art. 2º da Lei 9.055/95. Independentemente do resultado de mérito, alguns fatores são importantes quanto à interpretação apresentada pelo STF no caso. O primeiro deles é o de que o desenvolvimento nacional gera uma obrigação legal ao Estado – qual seja, o dever de promover políticas públicas de desenvolvimento. O segundo é o de que não se trata de qualquer política pública, mas aquela que atenda ao conteúdo de desenvolvimento nacional. O terceiro é de que o conteúdo da norma de desenvolvimento nacional é o crescimento econômico aliado aos impactos sociais e à sustentabilidade. O quarto fator relaciona-se à constatação de que há interesses contrapostos na promoção desse desenvolvimento e que a sua promoção depende de equilíbrio (nesse caso, impactos ambientais e de saúde do amianto *versus* impactos econômicos e sociais – empregabilidade). Por fim, o quinto é o de que a avaliação desse equilíbrio não se restringe ao campo do Direito. A fundamentação utilizada para se decidir pela constitucionalidade do mencionado dispositivo decorre de estudos feitos por economistas, sobre o impacto econômico e social da proibição do uso da substância. Afirma o Ministro que: “cuida-se de questão constitucional de alta complexidade – técnica, não jurídica – que afeta milhões de pessoas, cujos resultados da decisão a ser tomada mostram-se imprevisíveis.”

Destaca-se, contudo, que o Ministro foi vencido no julgamento, pois a Ministra Rosa Weber (que foi acompanhada pela maioria) entendeu que no caso em questão deve prevalecer a condição de saúde do trabalhador e as questões ambientais. Para tanto, fundamentou nos artigos 6º, 7º, inciso XXII e no art. 225, todos da Constituição Federal. Enquanto o Ministro Marco Aurélio lançou mão de pesquisas no campo da economia, a relatora fundamenta em Nota Técnica da Anvisa, que orienta a substituição do material, voto este que prevaleceu no julgamento.

Na ADI 5.472¹⁰⁶², o Supremo Tribunal Federal interpretou o desenvolvimento nacional ao decidir sobre a possibilidade de política pública de incentivo fiscal no Estado de

¹⁰⁶² SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Orgão Pleno. **Ação Direita de Inconstitucionalidade nº 5.472**. Relator: Min. Edson Fachin. Julgamento em 01 ago. 2018. Publicação em 14.08.2018. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=ADI%205472&sort=score&sortBy=desc> Acesso em 07 mar. 2021.

Goiás. Em síntese, a referida Ação Direta de Inconstitucionalidade teve por objetivo ver julgada inconstitucional a Lei 18.755/2014 e o Decreto n. 8.476/2015 (ambos do Estado de Goiás). Pela referida legislação, as indústrias automobilísticas, que usufruíam de benefício fiscal no Estado, obrigatoriamente deveriam contratar 30% do serviço de transporte de empresas sediadas no Estado de Goiás. Materialmente, a Confederação Nacional do Transporte argumentou que a pretexto da redução de desigualdade regional não se pôde estabelecer, em lei, discriminação em razão de origem ou destino do serviço prestado, o que ofenderia a unidade política nacional. Alegou ainda a violação da livre concorrência e a livre iniciativa.

No referido acórdão, chama atenção a análise feita quanto ao desenvolvimento nacional, com base no art. 174, parágrafo 1º da Constituição Federal, que prevê a criação de lei que estabeleça “as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado”. A interpretação apresentada pelo relator – Ministro Edson Fachin – é de que a redução da desigualdade regional – objetivo fundamental da República – deve respeitar a unidade econômica do país e o desenvolvimento nacional equilibrado, impedindo, via de consequência, limitações à livre concorrência e à livre circulação de bens e serviços.

Da interpretação elaborada neste acórdão, algumas conclusões podem ser tomadas. A primeira conclusão é a de que o desenvolvimento nacional deve ser equilibrado e servir à redução das desigualdades regionais, o que confirma seu caráter instrumental. A segunda é a de que desenvolvimento nacional não se confunde com o objetivo de redução das desigualdades regionais, mas são objetivos que se complementam. A terceira é a de que há dever do Estado decorrente da norma de desenvolvimento nacional, qual seja, a elaboração de lei que estabeleça as diretrizes do desenvolvimento nacional equilibrado – que procure a redução de desigualdades regionais. Por fim, a quarta é a de que a livre concorrência é informada pelo desenvolvimento nacional.

Na ADO 25¹⁰⁶³, o Estado do Pará buscou a declaração de omissão legislativa inconstitucional em face da União, em decorrência da ausência de Lei Complementar que regulamentasse o art. 91, *caput* e parágrafos dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, incluído pela Emenda Constitucional n. 42/03. O Estado pleiteou a fixação de prazo para que o Congresso Nacional legislasse sobre o tema. O referido artigo prevê que a

¹⁰⁶³ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. **Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 25**. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgamento em 30 nov. 2016. Publicação em 18 ago. 2017. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=ADO%2025&sort=_score&sortBy=desc> Acesso em 07 mar. 2021.

União deve editar Lei Complementar que estabelece quais os mecanismos de compensação, aos estados-membros, em decorrência da desoneração constitucional do tributo estadual (ICMS) na exportação de mercadorias semielaboradas. A mencionada desoneração foi estabelecida pela Emenda Constitucional n. 42/03, que, em compensação, estabeleceu o dever de que Lei Complementar regulasse como os estados-membro seriam compensados, em decorrência da perda de receita. Ou seja, pela legislação, buscou-se minorar os efeitos da imunidade atribuída à exportação, incentivando-se duplamente a economia nacional (pelo incentivo à exportação e pela garantia da arrecadação estadual).

A questão principal discutida na ação é o federalismo. Mais precisamente, a repartição/destinação de receitas tributárias como realização do pacto federativo. Entretanto, no voto do Ministro Edson Fachin, o objetivo fundamental da República – garantir o desenvolvimento nacional – foi analisado, em razão da imunidade concedida. O Ministro votou em mesmo sentido que o Relator (Ministro Gilmar Mendes) e decidiu pela omissão inconstitucional.

Nos termos do que decidiu o Ministro, a imunidade das exportações é “norma concretizadora do objetivo republicano de desenvolvimento nacional, na medida em que busca aumentar a competitividade dos produtos brasileiros no mercado internacional”. Inclusive, fundamentou o raciocínio em julgado anterior, em que o Ministro Gilmar Mendes elaborou o mesmo raciocínio – de que a imunidade na exportação realiza a norma de desenvolvimento nacional. Em seguida, analisou o repasse das receitas aos estados-membros e a metodologia empregada, já que inexistente lei complementar própria que regulamente os mecanismos de compensação. Ele chamou a atenção para o fato de que as compensações sofreram significativa alteração após a Lei Complementar 115/2002, que, ao modificar a Lei Kandir (Lei Complementar 86/97), implicou perda de receitas pelos Estados, uma vez que não mais garantiu as mencionadas compensações à imunidade das exportações. Também quanto a essa medida o Ministro entendeu terem sido violados os objetivos fundamentais da República, entre eles, o desenvolvimento nacional. Também o Ministro Celso de Mello chamou atenção para a função que o federalismo fiscal tem na garantia do desenvolvimento nacional, em especial, na promoção do equilíbrio econômico e social entre os estados-membros. É importante se mencionar que a repartição de receitas tem protagonismo nisso.

Ao se analisar os votos apresentados, percebe-se que o desenvolvimento nacional é realizado por outras normas constitucionais, dentre elas, a repartição de receitas e o incentivo às exportações. Ou seja, além da expressa determinação de que a União deve elaborar Lei Complementar compensatória aos estados-membros, a ausência da lei provoca, ainda, violação

de objeto que fundamenta a república. Vale observar que, mais uma vez, a interpretação dada ao desenvolvimento nacional vincula-se aos instrumentos de incremento da economia, em interpretação mais afeita às premissas desenvolvimentistas (valorização do mercado interno, incentivo à exportação).

Na ADC 42¹⁰⁶⁴, o Supremo Tribunal Federal analisa o desenvolvimento sustentável e, em alguma medida, destacou a necessidade de congruência com o objetivo fundamental da República de desenvolvimento nacional (neste acórdão entendido como desenvolvimento econômico)¹⁰⁶⁵. Nas ações de controle difuso são questionados vários dispositivos do Código Florestal brasileiro, notadamente as disposições das Leis 12.651/2012 e Lei 12.727/2012, em cotejo com a Constituição Federal, pois “alteraram o marco regulatório da proteção da flora e da vegetação nativa no Brasil.” Para a análise do caso, o relator determinou a realização de audiências públicas, as quais tiveram “ampla interlocução institucional” e “se fizeram representados diversos segmentos da sociedade – científico, acadêmico, agropecuário, ambientalista, energético, Poder Público, Agências Reguladoras, institutos públicos, parlamentares, Ministério Público, dentre outros.”

Não interessa ao objetivo desse levantamento as discussões minuciosas sobre os artigos de lei questionados, mas sim a fundamentação dada pelo Supremo Tribunal Federal ao “dever de proteção ambiental”, nos termos do art. 225 da Constituição Federal e, via de consequência, a interpretação dada ao desenvolvimento sustentável, ao desenvolvimento nacional e ao desenvolvimento humano – as três acepções foram analisadas no mencionado acórdão.

Na decisão, o STF aborda os três conceitos, afirmando que “o desenho institucional das políticas públicas ambientais suscita o duelo valorativo entre a tutela ambiental e a tutela do desenvolvimento, tendo como centro de gravidade o bem comum da pessoa humana no

¹⁰⁶⁴ Julgada em conjunto com as Ações Diretas de Inconstitucionalidade n. 4901, 4902, 4903 e 4937. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. **Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 42**. Relator: Min. Luiz Fux. Julgamento em 28/02/2018. Publicação em 13/08/2019. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=ADC%2042&sort=_score&sortBy=desc> Acesso em 07 mar. 2021.

¹⁰⁶⁵ “O desenho institucional das políticas públicas ambientais suscita o duelo valorativo entre a tutela ambiental e a tutela do desenvolvimento, tendo como centro de gravidade o bem comum da pessoa humana no cenário de escassez. É dizer, o desenvolvimento econômico e a preservação do meio ambiente não são políticas intrinsecamente antagônicas.” SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. **Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 42**. Relator: Min. Luiz Fux. Julgamento em 28/02/2018. Publicação em 13/08/2019. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=ADC%2042&sort=_score&sortBy=desc> Acesso em 07 mar. 2021.

cenário de escassez.” Pela interpretação dada, a Constituição estabelece que o desenvolvimento nacional e o desenvolvimento sustentável têm como fator de equilíbrio a promoção do desenvolvimento humano.

O primeiro aspecto de destaque no voto relator dado pelo Ministro Luiz Fux é a interpretação das obrigações legais geradas pela norma de proteção ambiental (art. 225). Segundo o Ministro, a referida norma gera direitos e deveres simultâneos aos cidadãos. O direito ao meio ambiente e o dever de proteção ao meio ambiente. O segundo aspecto é de que a proteção do meio ambiente também demanda a promoção de políticas públicas que aliem a necessidade de preservação ambiental para as futuras gerações ao desenvolvimento socioeconômico. Esse último ponto demanda acomodação de interesses, algumas vezes, contrapostos. Nesse sentido, o Ministro reconheceu que a “regra legal” do art. 225 não pode deixar de observar “as diversas nuances que permeiam o processo decisório do legislador” quanto aos impactos no desenvolvimento social e econômico¹⁰⁶⁶. O terceiro aspecto foi a caracterização do desenvolvimento sustentável como valor que irradia força normativa, tornando-se informativo no ordenamento jurídico brasileiro. De forma mais específica, o art. 225, parágrafo 1º, inciso III¹⁰⁶⁷ da Constituição Federal é interpretado como dever do Poder Público proteger áreas de preservação permanente. O quarto aspecto bastante relevante do voto apresentado pelo Ministro foi o valor dado à deliberação pública quanto à interferência no meio ambiente em prol do desenvolvimento econômico (desenvolvimento nacional) e do desenvolvimento social. Como exemplo da interpretação, mencionou-se o entendimento do Supremo Tribunal Federal quanto à possibilidade conferida pelo Código Florestal à intervenção em restingas e manguezais na hipótese de execução de obras habitacionais e urbanização em favor de pessoas de baixa renda.

¹⁰⁶⁶ Nesse sentido afirma no voto: “Não se deve desprezar que a mesma Constituição protetora dos recursos ambientais do país também exorta o Estado brasileiro a garantir a livre iniciativa (artigos 1º, IV, e 170), o desenvolvimento nacional (art. 3º, II), a erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III; art. 170, VII), a proteger a propriedade (art. 5º, caput e XXII; art. 170, II), a buscar o pleno emprego (art. 170, VIII; art. 6º), a defender o consumidor (art. 5º, XXXII; art. 170, V) etc.” SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. **Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 42**. Relator: Min. Luiz Fux. Julgamento em 28/02/2018. Publicação em 13/08/2019. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=ADC%2042&sort=_score&sortBy=desc> Acesso em 07 mar. 2021.

¹⁰⁶⁷ III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção

Segundo o entendimento do STF, essa intervenção, ainda que imponha algum dano ambiental, concilia:

a proteção ambiental e os vetores constitucionais de erradicação da pobreza e da marginalização, e redução das desigualdades sociais (art. 3º, IV, da CRFB); de promoção do direito à moradia (art. 6º da CRFB); de promover a construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (art. 23, IX, da CRFB); de combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos (art. 23, X, da CRFB); e de estabelecer política de desenvolvimento urbano para ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (art. 182 da CRFB).

A interpretação dada pelo STF foi de sopesamento dos bens jurídicos tutelados, em razão da realidade de escassez para a promoção do desenvolvimento social e da necessidade de preservação ambiental. Nessa argumentação, o desenvolvimento urbano representa meio de promoção dos direitos sociais.

Em várias passagens, houve a expressa menção à pouca interferência do Poder Judiciário no espaço de deliberação do Poder Legislativo. Observa-se, também, que o parâmetro utilizado foi a determinação constitucional quanto ao tema. A interpretação formulada pelo Ministro à norma do art. 225, seus parágrafos e incisos, é de que nas determinações em que a própria Constituição define que a deliberação deve ser reservada ao Poder Público, não há por que se interferir¹⁰⁶⁸. Por exemplo, quando o inciso III, do parágrafo 1º, determina que incumbe ao Poder Público “definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;” há espaço deliberativo, com limites específicos. Da mesma forma, quando há determinação constitucional de que o Poder Público deve “promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação

¹⁰⁶⁸ “O estabelecimento legal de metragem máxima para áreas de proteção permanente no entorno de reservatórios d’água artificiais constitui legítima opção de política pública ante a necessidade de compatibilizar a proteção ambiental com a produtividade das propriedades contíguas, em atenção a imperativos de desenvolvimento nacional e eventualmente da própria prestação do serviço público de abastecimento ou geração de energia (art. 175 da CF).” Em outro momento: “O Judiciário não é órgão dotado de expertise ou legitimidade democrática para definir percentuais de espaços territoriais especialmente protegidos, à medida que o próprio art. 225, § 1º, III, da Constituição atribui essa definição ao Executivo e ao Legislativo. A redução da área de Reserva Legal ocorre em graduação deveras razoável: de 80% (oitenta por cento) para até 50% (cinquenta por cento).” SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. **Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 42**. Relator: Min. Luiz Fux. Julgamento em 28/02/2018. Publicação em 13/08/2019. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=ADC%2042&sort=_score&sortBy=desc> Acesso em 07 mar. 2021.

do meio ambiente”, cabe ao Poder Judiciário tutelar na hipótese de inexistência de políticas ou mesmo de políticas contrárias. Contudo, não cabe ao Poder Judiciário definir quais políticas e avaliar, para além dos parâmetros constitucionais. Quanto a esse ponto, observou-se que o voto relator privilegia a deliberação política sobre desenvolvimento. E o faz interpretando que as normas sobre desenvolvimento na Constituição dependem, ainda que não todas, da deliberação política para a sua concretização.

É importante se salientar que há dois pontos de importante destaque nesse julgamento. O primeiro é o de que, para o STF, desenvolvimento sustentável não se confunde com desenvolvimento nacional, que, por sua vez, não se confunde com desenvolvimento social. Os três, segundo o STF, são valores protegidos constitucionalmente e que precisam ser conciliados. O primeiro é representado pelo dever geral de proteção do meio ambiente, nos termos do *caput* do art. 225 da Constituição. O segundo é representado pelos imperativos de desenvolvimento econômico (políticas de fomento à livre iniciativa, à economia, ao pleno emprego, à indústria etc.), nos termos do art. 3º, inciso II, art. 170, ambos da Constituição. O terceiro é representado pela proteção aos direitos sociais (moradia, trabalho, erradicação da pobreza e das desigualdades) nos termos dos artigos 3º, III e art. 6º, ambos da Constituição. Pela interpretação dada, esses valores implicam proteção de determinados bens jurídicos na Constituição e devem ser acomodados, a depender da relevância a uma conferida pela própria Constituição. Sem estabelecendo o ser humano como centro do desenvolvimento (desenvolvimento humano).

O segundo ponto de destaque é a limitação da interferência do Poder Judiciário nas políticas públicas de desenvolvimento. Os limites são determinados pelo conteúdo mínimo promocional do desenvolvimento na Constituição. Para além desse conteúdo, tendo a própria Constituição estabelecido a deliberação política sobre o tema, não cabe ao Poder Judiciário interferir.

Em outro julgamento (ADI 3540¹⁰⁶⁹), mais antigo (2005), o STF classifica o direito ao meio ambiente como direito fundamental, que não pode ser esvaziado a pretexto de fomento da economia.

¹⁰⁶⁹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. **Ação Direita de Inconstitucionalidade nº 3540**. Relator: Min. Celso de Mello. Julgamento em 01/09/2005. Publicação em 03/02/2006. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=ADI%203540&sort=_score&sortBy=desc> Acesso em 07 mar. 2021.

Necessário o equilíbrio entre o desenvolvimento sustentável e o desenvolvimento nacional:

A QUESTÃO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL (CF, ART. 3º, II) E A NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE (CF, ART. 225): O PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO FATOR DE OBTENÇÃO DO JUSTO EQUILÍBRIO ENTRE AS EXIGÊNCIAS DA ECONOMIA E AS DA ECOLOGIA. - O princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, subordinada, no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações.

Nesse sentido, o voto do Ministro Celso de Melo na mencionada Ação Direta de Inconstitucionalidade:

[A]tento à circunstância de que existe um permanente estado de tensão entre o imperativo de desenvolvimento nacional (CF, art. 3º, II), de um lado, e a necessidade de preservação da integridade do meio ambiente (CF, art. 225), de outro, torna-se essencial reconhecer que a superação desse antagonismo, que opõe valores constitucionais relevantes, dependerá da ponderação concreta, em cada caso ocorrente, dos interesses e direitos postos em situação de conflito, em ordem a harmonizá-los e a impedir que se aniquilem reciprocamente, tendo-se como vetor interpretativo, para efeito da obtenção de um mais justo e perfeito equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, o princípio do desenvolvimento sustentável, tal como formulado nas conferências internacionais (a ‘Declaração do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992’, p. ex.) e reconhecido em valiosos estudos doutrinários que lhe destacam o caráter eminentemente constitucional (CELSO ANTÔNIO PACHECO FIORILLO, ‘Curso de Direito Ambiental Brasileiro’, p. 27/30, item n. 2, 6ª ed., 2005, Saraiva; LUÍS PAULO SIRVINSKAS, ‘Manual de Direito Ambiental’, p. 34, item n. 6.2, 2ª ed., 2003, Saraiva; MARCELO ABELHA RODRIGUES, ‘Elementos de Direito Ambiental – Parte Geral’, p. 170/172, item n. 4.3, 2ª ed., 2005, RT; NICOLAO DINO DE CASTRO E COSTA NETO, ‘Proteção Jurídica do Meio Ambiente’, p. 57/64, item n. 6, 2003, Del Rey, v. g.)

Interpretação semelhante foi dada pelo Ministro Dias Toffoli no julgamento da ADC 42. Classifica, também, os objetivos fundamentais da República como direitos fundamentais, ainda que não aborde de maneira aprofundada as categorias jurídicas:

Ao mesmo tempo que fixa a defesa do meio ambiente como um dos pilares da atividade econômica, a Constituição de 1988 também atribui tal status normativo à propriedade privada (inciso II), à função social da propriedade (inciso III), à livre concorrência (inciso IV), à redução das desigualdades regionais e sociais (inciso VIII) e à busca do pleno emprego (inciso VIII). Ademais, a Carta institui, como objetivos da República, o desenvolvimento nacional (art. 3º, inciso II), a erradicação da pobreza

(art. 3º, inciso III), a redução das desigualdades sociais (art. 3º, inciso III), todos também com status de direitos fundamentais.¹⁰⁷⁰

Segue no voto abordando a conformação desses direitos na Constituição, de modo que, para ele, essa conformação está abrangida no conceito de “desenvolvimento sustentável” – ou seja, as premissas de desenvolvimento social, econômico e de proteção do meio ambiente.

Ainda que não seja possível se encontrar unidade na aplicação das normas sobre desenvolvimento pelo Supremo Tribunal Federal, é possível identificar alguns efeitos jurídicos. O primeiro e mais evidente deles é representado pela eficácia interpretativa da norma de desenvolvimento. Em todos os acórdãos mencionados, desenvolvimento aparece como fundamento para interpretação de outras normas constitucionais. Dessa forma, o desenvolvimento é instrumento e finalidade a serem alcançados, de modo que se a norma contraria algum dos aspectos do desenvolvimento, fere a Constituição. O segundo efeito é o de que o desenvolvimento nacional e o desenvolvimento sustentável, muitas vezes, tutelam interesse contrapostos. A acomodação desses interesses exige a interpretação à luz do desenvolvimento humano. Esse último, representa, em seu conteúdo o desenvolvimento do ser humano, mediante a conformação de todos os objetivos fundamentais da República e dos objetivos do desenvolvimento sustentável.

4.5 PROPOSTA DE CLASSIFICAÇÃO DAS NORMAS DE DESENVOLVIMENTO

As interpretações dadas tanto pela doutrina quanto pela jurisprudência confirmam a hipótese desta tese de que o desenvolvimento, à luz da Constituição de 1988, é multidimensional e que a Constituição abrange três conceitos complementares. Em outras palavras, essas interpretações confirmam que, para o alcance do desenvolvimento, há várias dimensões implicadas para além da tradicional dimensão econômica. Com alguma variação, as interpretações distinguem o desenvolvimento nas três vertentes ora apresentadas – desenvolvimento humano, desenvolvimento nacional e desenvolvimento sustentável.

Diante disso, o que se propõe é que de cada uma dessas vertentes, ainda que conectadas, emergem normas jurídicas próprias. Isso porque a diferenciação entre as normas de desenvolvimento nacional, desenvolvimento humano e de desenvolvimento sustentável contribui para a interpretação do alcance do conteúdo de cada uma delas e das respectivas consequências jurídicas.

¹⁰⁷⁰ Voto Dias Toffoli, ADC 42.

Evidentemente, que a proposta ora apresentada não resolve previamente os conflitos potenciais, especialmente pela impossibilidade de construção da “norma de decisão”¹⁰⁷¹ sem o caso concreto. Contudo, fornece caminho de análise e das possíveis consequências jurídicas. É necessário se ressaltar que não se desconhece a dificuldade de abrangência de conceitos tão amplos e que não é pretensão deste trabalho exaurir as abordagens possíveis. Mesmo porque, seria impossível pela limitação da pesquisa, considerando a quantidade de possibilidades na compreensão e na promoção do desenvolvimento. Contudo, isso não pode ser empecilho para que se proponha maneira de se categorizar as normas e se delinear possíveis consequências que possam fazer da aplicação do Direito efetivo instrumento do projeto constitucional de desenvolvimento humano.

O desenvolvimento, independentemente da espécie normativa que o efetive, é valor político fundamental no Estado brasileiro. O segundo capítulo evidencia o que se afirma. A Constituição brasileira estabelece marco normativo, que abrange não apenas a clássica noção de desenvolvimento alcançado com o bem-estar econômico, mas também a realização dos objetivos de desenvolvimento da economia nacional, desenvolvimento humano e desenvolvimento sustentável. Estabeleceu ainda que há compromisso social com o desenvolvimento. Em outras palavras, compromisso com a transformação da sociedade brasileira para que alcance o desenvolvimento em suas várias dimensões (social, econômica, cultural, política e ambiental). A função que o Direito exerce, ao conferir força normativa a esses objetivos, é a primeira função defendida por Coutinho – função de objetivo¹⁰⁷².

Desse valor, constitucionalmente positivado, há enunciados normativos para concretizá-los. Desses enunciados, a partir da classificação adotada, podem ser construídos princípios ou regras. Isso significa se afirmar que o desenvolvimento não é princípio ou regra por ser fundamental ao Estado, mas que é valor, que por ser fundamental, é regulado por princípios e regras. Os trabalhos anteriormente citados percorrem caminho importante e necessário na construção das normas de desenvolvimento, mas contribuem de forma limitada, para a aplicação dos princípios e regras de desenvolvimento sem a diferenciação entre as normas de desenvolvimento humano, nacional e sustentável. Assim sendo, a classificação ora apresenta pretende complementar as perspectivas já elaboradas.

A afirmação do desenvolvimento enquanto princípio atende ao valor político que fundamenta o Estado brasileiro, mas se não forem especificadas as consequências (aqui

¹⁰⁷¹ Segundo o conceito de Eros Grau. GRAU, Eros. **Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito**. São Paulo: Malheiros, 2006.

¹⁰⁷² COUTINHO, Diogo, R. **Direito, desigualdade e desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 99.

compreendida como a eficácia jurídica das normas), transforma-se em argumento universal, cuja aplicabilidade acaba por ficar ao gosto da jurisprudência e com pouco controle da sua aplicação.

Para ficar apenas num exemplo, cita-se a decisão proferida pela Terceira Seção do Superior Tribunal de Justiça no julgamento do HC 399.109¹⁰⁷³, para uniformização de jurisprudência acerca do crime de apropriação indébita tributária. A despeito das questões fáticas do caso, que não encontram espaço de discussão neste momento, o que se destaca é a interpretação construída pelo Ministro Relator do caso ao fundamentar a necessária tutela do bem jurídico (arrecadação tributária) pelo direito penal. Em seu fundamento, afirma que o Estado brasileiro tem como objetivo fundamental a promoção do desenvolvimento nacional e dos direitos fundamentais, à luz da previsão contida no artigo 3º, inciso II da Constituição de 1988. Afirma, ainda, que uma das formas de financiamento do Estado para a promoção dos objetivos fundamentais é a tributação. E, em sendo assim, justifica-se a tutela do bem jurídico pelo direito penal. Referido fundamento serve de base para a subsunção da situação fática do

¹⁰⁷³ HABEAS CORPUS. NÃO RECOLHIMENTO DE ICMS POR MESES SEGUIDOS. APROPRIAÇÃO INDÉBITA TRIBUTÁRIA. ABSOLVIÇÃO SUMÁRIA. IMPOSSIBILIDADE. DECLARAÇÃO PELO RÉU DO IMPOSTO DEVIDO EM GUIAS PRÓPRIAS. IRRELEVÂNCIA PARA A CONFIGURAÇÃO DO DELITO. TERMOS "DESCONTADO E COBRADO". ABRANGÊNCIA. TRIBUTOS DIRETOS EM QUE HÁ RESPONSABILIDADE POR SUBSTITUIÇÃO E TRIBUTOS INDIRETOS. ORDEM DENEGADA.

1. Para a configuração do delito de apropriação indébita tributária - tal qual se dá com a apropriação indébita em geral - o fato de o agente registrar, apurar e declarar em guia própria ou em livros fiscais o imposto devido não tem o condão de elidir ou exercer nenhuma influência na prática do delito, visto que este não pressupõe a clandestinidade.

2. O sujeito ativo do crime de apropriação indébita tributária é aquele que ostenta a qualidade de sujeito passivo da obrigação tributária, conforme claramente descrito pelo art. 2º, II, da Lei n.

8.137/1990, que exige, para sua configuração, seja a conduta dolosa (elemento subjetivo do tipo), consistente na consciência (ainda que potencial) de não recolher o valor do tributo devido. A motivação, no entanto, não possui importância no campo da tipicidade, ou seja, é prescindível a existência de elemento subjetivo especial.

3. A descrição típica do crime de apropriação indébita tributária contém a expressão "descontado ou cobrado", o que, indiscutivelmente, restringe a abrangência do sujeito ativo do delito, porquanto nem todo sujeito passivo de obrigação tributária que deixa de recolher tributo ou contribuição social responde pelo crime do art. 2º, II, da Lei n. 8.137/1990, mas somente aqueles que "descontam" ou "cobram" o tributo ou contribuição.

4. A interpretação consentânea com a dogmática penal do termo "descontado" é a de que ele se refere aos tributos diretos quando há responsabilidade tributária por substituição, enquanto o termo "cobrado" deve ser compreendido nas relações tributárias havidas com tributos indiretos (incidentes sobre o consumo), de maneira que não possui relevância o fato de o ICMS ser próprio ou por substituição, porquanto, em qualquer hipótese, não haverá ônus financeiro para o contribuinte de direito.

5. É inviável a absolvição sumária pelo crime de apropriação indébita tributária, sob o fundamento de que o não recolhimento do ICMS em operações próprias é atípico, notadamente quando a denúncia descreve fato que contém a necessária adequação típica e não há excludentes de ilicitude, como ocorreu no caso. Eventual dúvida quanto ao dolo de se apropriar há que ser esclarecida com a instrução criminal.

6. Habeas corpus denegado.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Habeas corpus n. 399.109-SC (2017/0106798-O). Defensoria Pública do Estado de Santa Catarina e Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina. Relator: Ministro Rogério Shietti Cruz. Santa Catarina, julgado em 22/08/2018, DJe 31/08/2018.

processo – inadimplemento de Imposto Sobre Circulação de Mercadoria – ICMS – ao tipo penal de apropriação indébita tributária.

Todas as premissas e conclusões apresentadas no raciocínio feito pelo Ministro Relator possuem, de fato, respaldo no sistema constitucional brasileiro, a exemplo da argumentação já apresentada em trabalho anterior¹⁰⁷⁴, no qual foi abordada a importância da tutela da arrecadação tributária para a promoção do desenvolvimento nacional, em raciocínio extremamente semelhante ao raciocínio empregado pelo Ministro.

Entretanto, a indeterminação do conceito quanto à força normativa do objetivo fundamental de garantia do desenvolvimento nacional permitiria, por exemplo, conclusão oposta: de que a própria tributação pode representar entrave ao desenvolvimento nacional e, portanto, ainda que se caracterize como meio financeiro do Estado para promoção do desenvolvimento, se interpretada como limitação à liberdade do contribuinte, poderia representar entrave ao crescimento econômico (um dos fatores necessários para o alcance do desenvolvimento nacional). Portanto, seria possível se admitir que, em atenção à necessária promoção do desenvolvimento nacional, a tributação deveria ser menos elevada, permitindo a manutenção da atividade econômica da empresa. É o que legitima, por exemplo, a concessão de diversos benefícios fiscais. O problema em ambos os raciocínios é a ausência de clareza sobre o alcance normativo da previsão de desenvolvimento previsto na Constituição e quais suas implicações.

A segregação entre as normas e as regras existentes oferece parâmetro mais objetivo de interpretação do enunciado, com o intuito de que o controle da fundamentação possa ser questionado e controlado. Para o objetivo, dividiu-se a classificação em três grandes grupos. As normas de desenvolvimento nacional, as normas de desenvolvimento humano e as normas de desenvolvimento sustentável.

4.5.1 O sobreprincípio do desenvolvimento humano

Tanto a interpretação atribuída pela doutrina, quanto a interpretação dada pelo STF, permitem a conclusão de que o desenvolvimento humano é *sobreprincípio* no ordenamento jurídico brasileiro. Para se confirmar essa classificação, é necessário se testar os critérios definidores da espécie normativa e os efeitos jurídicos que esta exerce.

¹⁰⁷⁴ DIB, Natália Brasil. **Bem jurídico tributário**: uma análise a partir de suas funções e dimensões. 1. ed. Porto Alegre: Luminaria Academia, 2017.

Pela natureza do comportamento prescrito, os princípios são “*imediatamente finalísticos*”, ou seja, estabelecem estado de coisas a ser realizado, promovido, alcançado.

Como amplamente abordado, o desenvolvimento humano tem fundamento legal nos artigos 1º, incisos III; art. 4º, II, IX e parágrafo único e o art. 3º, incisos I, II, III e IV, todos da Constituição Federal. Os dispositivos mencionados constam do Título I da Constituição e estabelecem os princípios fundamentais da República Federativa do Brasil. Quanto ao artigo 1º, este estabelece a dignidade de pessoa humana como princípio fundante da República Federativa do Brasil. Isso significa que a Constituição reconhece o ser humano como fim em si mesmo. Interpretação essa alinhada à noção de desenvolvimento humano internacionalmente reconhecida.

O Preâmbulo complementa a interpretação ao confirmar a existência do Estado para a garantia do desenvolvimento. Garantia essa que se realiza com os objetivos que fundamentam a República. Nesse sentido, destacam-se os objetivos que promovem o estado de coisas do desenvolvimento humano: construir uma sociedade, livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; a erradicar a pobreza e a marginalização, bem como reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

O alcance do desenvolvimento humano também se confirma pelo compromisso do Estado com a promoção e a garantia dos direitos humanos, assim como com a promoção e a garantia dos direitos e garantias fundamentais. Como abordado anteriormente, a tutela dos direitos fundamentais para o alcance do desenvolvimento humano aparece em boa parte das posições da doutrina e da jurisprudência¹⁰⁷⁵. Por fim, também está inserta, entre os objetivos que levam ao desenvolvimento humano, a proteção do meio ambiente equilibrado para sejam garantidas as necessidades da atual geração, sem se comprometer o bem-estar da geração futura.

Todos eles podem ser interpretados como (sub-)princípios, para utilizar a interpretação de Ávila, que realizam o estado de coisas do desenvolvimento humano. Esses últimos exercem as funções de *integração* e de *definição*. De integração porque atuam em outras regras para lhes dar sentido e suporte às regras não previstas, em sendo o caso. De definição porque delimitam a realização do princípio do desenvolvimento humano.

Aliando-se os objetivos ora resumidos e abordados nas seções precedentes¹⁰⁷⁶, define-se o princípio do desenvolvimento humano como sobreprincípio que reúne, em seu bojo, a realização dos objetivos fundamentais da república e a garantia dos direitos fundamentais e

¹⁰⁷⁵ Nesse sentido, a seção 3.3.2.

¹⁰⁷⁶ Especificamente nas seções 2.5.2 e 3.3.

humanos, de forma sustentável e mediante ampla participação da sociedade, com vistas a ampliação da dignidade da pessoa humana.

Essa definição aproxima-se bastante da apresentada por Ingo Sarlet, para quem o Estado brasileiro é um Estado Socioambiental de Direito, que reúne o “desenvolvimento humano e social de forma ambientalmente sustentável”¹⁰⁷⁷. Também se aproxima da definição de Melina Fachin, para quem o desenvolvimento humano abrange quatro fatores: a participação política – democracia; a justiça social; a elaboração, pelos Estados, de políticas públicas nacionais e internacionais (por meio da cooperação) de desenvolvimento e a sustentabilidade.¹⁰⁷⁸

A compreensão do desenvolvimento humano enquanto sobreprincípio atrai, pela teoria normativa adotada, três funções exercidas pelo princípio, como decorrência da eficácia interna. Sendo que a primeira é a função *interpretativa*, a segunda é a função *bloqueadora* e a terceira é a função *rearticuladora*.

Da função *interpretativa* decorre a necessidade de que os (sub-)princípios e as regras do desenvolvimento sejam interpretados à luz do princípio do desenvolvimento humano. Isso não significa que entre os (sub-)princípios não haverá conflito. Pelo contrário, considerando-se que o alcance do desenvolvimento humano implica a acomodação de vários interesses, não raro, seu alcance gera conflito entre os princípios que o realizam. Entretanto, a função de interpretação do sobreprincípio é que serve de vetor para a interpretação no caso concreto.

As decisões mencionadas no capítulo precedente confirmam essa consequência. Por vezes, o princípio do desenvolvimento nacional entra em conflito com o princípio do desenvolvimento sustentável. A solução do conflito passa pela interpretação que se dá à situação frente às normas de desenvolvimento, tendo-se como centro o desenvolvimento do ser humano. Dessa forma, se a intervenção no meio ambiente se justifica pela necessidade de desenvolvimento social (feitas as ponderações no caso concreto) ela será constitucional por interpretação conforme o princípio do desenvolvimento humano. Esse foi o argumento de fundamentação na ADC 42, constatou-se que: “o desenho institucional das políticas públicas ambientais suscita o duelo valorativo entre a tutela ambiental e a tutela do desenvolvimento, tendo como centro de gravidade o bem comum da pessoa humana no cenário de escassez.”

¹⁰⁷⁷ SARLET, Ingo W. MARINONI, Luiz G. MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 8 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 301.

¹⁰⁷⁸ FACHIN, Melina Girardi. **Direitos humanos e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Renovar, 2015, p. 226.

Da eficácia *bloqueadora*, por sua vez, decorre a impossibilidade de construção de regras contrárias ao desenvolvimento humano. Se a regra estabelece condições expressamente contrárias ao estado de coisas a ser promovido, ela será inconstitucional. Essa função bloqueia, por exemplo, interpretações neoliberais do desenvolvimento, a partir da Constituição. Como amplamente elaborado no primeiro capítulo¹⁰⁷⁹, essas perspectivas reduzem o desenvolvimento à perspectiva econômica e excluem o Estado como agente de intervenção na economia. Compreender a abrangência do conceito e compreender o desenvolvimento humano enquanto princípio impedem a interpretação de que, do ponto de vista econômico, a Constituição é liberal.

Destaca-se que essa compreensão é confirmada pela interpretação do princípio do desenvolvimento nacional que concretiza o estado de coisas do desenvolvimento humano. Como será abordado na seção subsequente, o princípio do desenvolvimento nacional implica a compreensão de que o Estado é protagonista no planejamento econômico do Brasil, estabelecendo diretrizes e conduzindo para os objetivos de transformação da Ordem Econômica.

Outro exemplo da instrumentalidade da função bloqueadora do sobreprincípio do desenvolvimento humano é a possibilidade de justificar a proibição de retrocesso de direitos fundamentais. O retrocesso social, como explicam Schier e Schier decorre da “negativa de conquistas sociais consagradas pela legislação infraconstitucional por meio de sua revogação”¹⁰⁸⁰, ou seja, o retrocesso na garantia de direitos fundamentais tutelados pela legislação infraconstitucional e que, posteriormente, foram revogados. Para além do raciocínio da máxima efetividade dos direitos fundamentais, o retrocesso social pode ser refutado pelo princípio do desenvolvimento humano.

Da função *rearticuladora* decorre a compreensão de que o desenvolvimento humano exige a articulação de várias dimensões: ambiental, social, econômica, cultural e política. Por exemplo, a função articuladora do sobreprincípio do desenvolvimento humano é que conecta a compreensão de que a ampliação dos direitos políticos efetiva não apenas o desenvolvimento político, mas o social, o econômico, o ambiental e o cultural.

¹⁰⁷⁹ Nesse sentido, as seções 2.2 e 3.2.3.

¹⁰⁸⁰ SCHIER, P. R., & SCHIER, A. (2018, agosto 10). O Serviço Público Adequado e a Cláusula de Proibição De Retrocesso Social. **Revista Da Faculdade De Direito Da FMP**, 10, 91-111, agosto de 2018. Disponível em:<<https://revistas.fmp.edu.br/index.php/FMP-Revista/article/view/52>> Acesso em 16 fev 2021.

4.5.2 Princípios e regras do desenvolvimento nacional

As normas de desenvolvimento nacional, por sua vez, podem ser classificadas em: princípio do desenvolvimento nacional (princípio subordinado ao desenvolvimento humano) e regras de desenvolvimento nacional.

O *princípio do desenvolvimento nacional* tem fundamento legal no art. 3º, inciso II da Constituição Federal, que prevê como objetivo fundamental da República a garantia do desenvolvimento nacional. Tomando-se por base a teoria de Ávila, compreende-se que o estado final de coisas a ser realizado compreende o efetivo desenvolvimento da economia nacional, aliado ao desenvolvimento social, com vistas a instrumentalizar o alcance do desenvolvimento humano. Por essa razão é que os demais objetivos da República são informativos do desenvolvimento nacional. Eles condicionam que a economia nacional desenvolvida deve contribuir para os demais objetivos do desenvolvimento humano. Pode-se afirmar, portanto, que a dimensão socioeconômica do desenvolvimento humano é representada por esse princípio.

Tal dimensão possui todas as características apontadas por Ávila¹⁰⁸¹ para classificação da norma como princípio. Assim, considerando a *natureza do comportamento prescrito* é possível se deduzir o estado de coisas a ser realizado mediante a adoção de alguns comportamentos. O principal deles é a estruturação da economia nacional para tornar o Brasil economicamente desenvolvido, mediante o fomento ao progresso econômico, tecnológico e científico, estruturado pelos planos estatais, de modo que fomentem a iniciativa privada e permitam que o Brasil se insira no mercado global, propiciando, assim, o pleno emprego, a redistribuição de renda e a superação da pobreza.

Assume-se, como finalidade atribuída a esse objetivo que o Estado brasileiro é desenvolvimentista. Em outras palavras, há o compromisso de desenvolvimento econômico e social. Isso significa que tal objetivo tem função primordial nas mudanças das estruturas econômicas e sociais que levem à superação do subdesenvolvimento da economia brasileira. Ou seja, o alcance econômico¹⁰⁸² aliado ao pleno emprego, à erradicação da pobreza e à redução das desigualdades sociais.¹⁰⁸³

¹⁰⁸¹ ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 102.

¹⁰⁸² Essa expressão é usualmente utilizadas por economistas para tratar da superação do atraso. Nesse sentido, ver: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Em busca do desenvolvimento perdido**: um projeto novo-desenvolvimentista para o Brasil. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018.

¹⁰⁸³ BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**: a leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 55.

Como pode-se observar na interpretação do Ministro Marco Aurélio, esse conjunto de ações se dá mediante a promoção de “políticas públicas voltadas à expansão do emprego e da renda dos cidadãos” (ADI 5472). Apreciação essa, complementada pela interpretação do Ministro Edson Fachin (ADO 25) que compreende que o objetivo de desenvolvimento nacional impõe medidas que aumentem “a competitividade dos produtos brasileiros no mercado internacional”.¹⁰⁸⁴

Portanto, reúnem-se os seguintes fatores que definem o conteúdo do princípio do desenvolvimento nacional. O primeiro é o fortalecimento da economia, mediante a proteção da propriedade, dos contratos e do mercado como necessários ao crescimento econômico. Desse fator decorrem as normas que protegem a propriedade (em todas as suas formas), o incentivo à pesquisa e à tecnologia, a garantia de livre iniciativa. O segundo é a articulação do desenvolvimento da economia nacional com a erradicação da pobreza e a promoção do pleno emprego. O terceiro é o fortalecimento da economia nacional com vistas ao alcance da condição de competitividade no mercado global. Em outras palavras, os incentivos que permitem ao Brasil inserir-se no mercado internacional em condições de competitividade e não de dependência¹⁰⁸⁵. O quarto fator é a função articuladora do Estado mediante planos de desenvolvimento e a criação de bancos nacionais de desenvolvimento que fomentem a iniciativa privada para crescimento econômico e, concomitantemente, cumpra com os objetivos de erradicação da pobreza, e com o alcance do pleno emprego e da redução das desigualdades regionais e sociais.

Quanto ao segundo critério classificatório – *prospecção ou retrospecção* – confirma-se a natureza de princípio. A garantia do desenvolvimento nacional é voltada para o futuro, para a transformação da situação de subdesenvolvimento da economia brasileira, mediante a realização dos objetivos anteriormente delimitados.

Por fim, pelo terceiro critério – *medida de contribuição para decisão* – constata-se o princípio do desenvolvimento nacional. Destaca-se que referido princípio representa parâmetro complementar de interpretação de condutas para verificação da adequação dessas com a finalidade do princípio. Ele não determina, por si só, que condutas são necessárias para

¹⁰⁸⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Ação Direita de Inconstitucionalidade por Omissão nº 25**. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgamento em 30 nov. 2016. Publicação em 18 ago. 2017. Disponível em: <

https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=ADO%2025&sort=_score&sortBy=desc> Acesso em 07 mar. 2021.

¹⁰⁸⁵ A dependência aqui referida relaciona-se com a teoria centro-periferia de Raúl Prebisch tratada no capítulo anterior.

alcance do desenvolvimento nacional, mas estabelece primariamente o objetivo a ser alcançado, que servirá de parâmetro para a interpretação. Pode-se ilustrar a sua ocorrência por meio das decisões anteriormente mencionadas. Nesse sentido, a imunidade tributária das exportações é considerada medida apta a realizar o objetivo do desenvolvimento nacional, uma vez que representa instrumento de incentivo da economia nacional.

É importante se pontuar que as construções elaboradas até aqui permitem definir o princípio do desenvolvimento nacional como aquele que tem por objeto a transformação da economia nacional, mediante os fatores anteriormente relacionados, de modo a realizar as dimensões econômica e social para que contribuam com o desenvolvimento humano.

Do ponto de vista da *eficácia jurídica interna*, o princípio do desenvolvimento nacional opera as funções *definitória, interpretativa e bloqueadora*.

A função definitória é assim nominada porque delimita e especifica sobreprincípio superior. O desenvolvimento nacional especifica e define o sobreprincípio do desenvolvimento humano. Da mesma forma, que, como será abordado, o princípio do desenvolvimento sustentável especifica e define a realização do desenvolvimento humano.

A função interpretativa serve de parâmetro interpretativo das regras de desenvolvimento nacional. Como exemplo, dessa função, é possível se mencionar a decisão analisada na seção anterior, na qual compreendeu-se que a tutela dos direitos sociais realiza o objetivo do desenvolvimento nacional.

Por derradeiro, o princípio do desenvolvimento nacional exerce a função de *bloqueio*, à medida que limita interpretação que lhe seja expressamente contrária. Assim sendo, pode-se citar por exemplo, políticas econômicas contrárias ao desenvolvimentismo estabelecido na Constituição vão de encontro ao princípio do desenvolvimento nacional. Logo, políticas voltadas ao liberalismo econômico, com a redução da intervenção do Estado na economia vão de encontro às premissas valorativas do desenvolvimentismo contidas na Constituição.

As *regras do desenvolvimento nacional*, por sua vez, estabelecem as condutas capazes de realizar o estado de coisas finais estabelecido pelo princípio do desenvolvimento nacional. Nessa classificação englobam-se todas as regras constitucionais que impõem deveres objetivos para a concretização do desenvolvimento da economia nacional, inclusive os deveres atrelados ao desenvolvimento social – especialmente os voltados à garantia do pleno emprego, da erradicação da pobreza e da distribuição de renda.

São regras porque imediatamente descritivas, primariamente retrospectivas e com pretensão de decidibilidade. Como se demonstrará, elas são *imediatamente descritivas* porque

descrevem o comportamento prescrito – em sua maioria descrevem os deveres do Estado para promoção do desenvolvimento nacional; e são primariamente *retrospectivas* porque estabelecem conduta já conhecida como obrigatória (por exemplo, o dever de elaboração de plano de desenvolvimento urbano) e têm *pretensão de decibilidade*, porque geram solução específica ao caso, na hipótese de descumprimento da conduta imposta. Por exemplo, se ausente o plano de desenvolvimento urbano, a decisão que julgar a omissão encontra na regra de desenvolvimento nacional a determinação de elaboração do plano.

Como será apresentado, são regras que, sobretudo, delimitam competências, efeitos ou deveres de instrumentalização do desenvolvimento nacional. O Direito exerce, no desenvolvimento nacional, os quatro papéis elencados por Diogo Coutinho. Em alguma medida, todos eles são instrumentais.

O Direito como *objetivo* se observa pela positivação do Estado desenvolvimentista, responsável por implementar política econômica transformadora do desenvolvimento nacional. Enquanto *ferramenta*, o Direito fornece meios jurídicos para execução do objetivo do desenvolvimento nacional. Pelas regras constitucionais, isso se processa pelos planos de desenvolvimento nacional, pelos instrumentos tributários de proteção e promoção do crescimento da economia brasileira (como a imunidade na exportação) e pela proteção da livre iniciativa. Enquanto *arranjo institucional*, o Direito fornece parâmetros da organização do desenvolvimento, estabelecendo, por exemplo, a competência para a elaboração de plano nacional do desenvolvimento econômico e social e seu controle pelas comissões do Congresso Nacional ou pela previsão de intervenção da União para garantir que as condições mínimas de saúde e educação sejam garantidas pelos Estados e Municípios (art. 34). Por fim, como *vocalizador de demandas*, o Direito atribui forma de controle das políticas de desenvolvimento, seja garantindo a participação, seja garantido o controle judicial, na hipótese de descumprimento, a exemplo das decisões judiciais anteriormente mencionadas.

O que o Direito não é capaz de fornecer é o conteúdo específico das políticas econômicas e sociais de desenvolvimento nacional. Isso exige, invariavelmente, a interdisciplinaridade própria do tema. Por exemplo, qual a taxa de juros necessária para fomento da economia que habilite o Brasil a figurar como investimento atrativo no mercado internacional? Qual a melhor política de distribuição de renda que permita o alcance do bem-estar econômico? O Direito é capaz de reagir às consequências desses fatores e impor a observância de alguns deles caso se observe a adequação ou inadequação frente aos objetivos do desenvolvimento. Entretanto, não é do campo jurídico que surge a solução material. Ela depende de outras áreas da ciência, como a Economia.

De todo modo, a análise dos dispositivos constitucionais permite se compreender que o desenvolvimento nacional é operacionalizado por três conjuntos gerais de regras.

Por *regras que impõem deveres de planejamento e cooperação entre os entes da federação*. Essas regras compreendem em seu conteúdo a atribuição, a regulação e a delimitação material das competências para elaboração, fiscalização e controle dos planos de desenvolvimento que têm como objetivo fomentar a atividade econômica nacional e a redução das desigualdades regionais e sociais.

Por *regras que impõem deveres de desenvolvimento socioeconômico*. Tais regras têm em seu conteúdo, determinações de condutas que levam ao desenvolvimento equilibrado (redução das desigualdades regionais), à redução da pobreza e das desigualdades sociais e ao alcance do pleno emprego. Nessas regras inserem-se, por exemplo, a função do tributo como redutor de desigualdades regionais e sociais, a atuação dos bancos de desenvolvimento como financiadores da atividade econômica com o objetivo de fomentar o crescimento, a proteção da propriedade, seja ela rural, urbana ou intelectual que auxilie no crescimento econômico, assim como a proteção ao trabalho e ao pleno emprego¹⁰⁸⁶.

Por *regras de desenvolvimento nacional na Ordem Econômica e Financeira*. A ordem econômica não se confunde com os objetivos de desenvolvimento nacional¹⁰⁸⁷. Esses são informativos da regulação da Ordem Econômica, que envolve outras regras e princípios. Em outras palavras, tanto a política econômica, quanto as regras que regulam a atividade econômica (regras de Direito Econômico), devem ser interpretadas à luz do princípio do desenvolvimento nacional. Disso, decorrem duas consequências: a primeira é a de que alguns interesses econômicos se limitam pelo princípio do desenvolvimento nacional (função bloqueadora do princípio); e a segunda é a de que algumas regras da Ordem Econômica realizam o princípio do desenvolvimento nacional. Para o objetivo deste trabalho serão abordadas apenas as regras de desenvolvimento nacional, ou seja, as regras que impõem deveres de planejamento e de cooperação entre os entes da federação e as regras que impõem deveres de desenvolvimento socioeconômico.

(i) *regras que impõem deveres de planejamento e de cooperação entre os entes da federação*. Essas regras são instrumentais e vinculam o Estado. Em cada uma das normas a seguir construídas, há vinculação a um dever do Estado (seja de legislar, seja de elaborar planos,

¹⁰⁸⁶ Com relação à proteção à propriedade, aos contratos e ao mercado foi realizado recorte das normas que tratam especificamente do desenvolvimento socioeconômico. A Ordem Econômica como um todo não foi objeto de abordagem.

¹⁰⁸⁷ Nesse sentido, a obra de Eros Grau.

seja de fiscalizar e controlar os planos). Como consequência, o Estado figura como sujeito passivo do dever jurídico. Assim sendo as normas instituídas são:

- a) o art. 21, em seu inciso IX, estabelece que a União tem o dever de ordenar o território brasileiro e definir os planos de desenvolvimento econômico e social. Em outras palavras, a Constituição atribui à União Federal (sujeito passivo) o dever de elaboração de planos que estruturam, de forma conjunta, o crescimento econômico (desenvolvimento econômico) e a garantia dos direitos sociais (desenvolvimento social). Além de atribuir, portanto, a competência material, estabelece a obrigação de elaboração dos planos (regra constitutiva e comportamental);
- b) no inciso XX do mesmo artigo 21, à União (sujeito passivo) compete instituir diretrizes de desenvolvimento urbano. Nesse sentido, reconhece-se que houve desigual desenvolvimento nas regiões brasileiras, afetando, em especial, muitos municípios. Também cabe à União auxiliar na definição das diretrizes que levarão ao desenvolvimento urbano. Desenvolvimento urbano compreendido como o crescimento econômico do Município, aliado aos impactos sociais positivos (garantia dos direitos sociais);
- c) No art. 23, há a prescrição do dever de que Lei complementar regulamente as normas que determinam as diretrizes de cooperação entre a União, os Estados e os Municípios com vistas ao equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional, trazendo, mais uma vez, o desenvolvimento enquanto objetivo a ser alcançado, com forte participação do Estado. Especificamente, nesta regra, o Congresso Nacional (sujeito passivo) deve editar Lei estabelecendo os parâmetros da cooperação entre os entes da federação;
- d) Os incisos I e II do §1º do art. 43 estabelecem que lei complementar irá regular as condições de integração entre as regiões e a criação, pela União, de planos para integração e promoção do desenvolvimento regional, econômico e social. Nesta regra especificamente, o Congresso Nacional (sujeito passivo) deve editar Lei estabelecendo os planos de integração para a promoção do desenvolvimento regional, econômico e social;
- e) No art. 48, em seu inciso IV, há a prescrição de que cabe ao Congresso Nacional (sujeito passivo) legislar sobre planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento;

- f) inciso VI do art. 58 atribui às comissões permanentes do Congresso Nacional (sujeito passivo) a competência para apreciar os planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento. Em outras palavras, estabelece o dever de que as referidas comissões exerçam o juízo de compatibilidade dos planos elaborados com os objetivos de desenvolvimento nacional. Portanto, cria ambiente de deliberação dos planos de desenvolvimento. Esse é um dos exemplos de como o Direito estabelece instrumento para *arranjo institucional* que viabilize o desenvolvimento. As comissões podem, por exemplo, agendar audiências públicas, consultar especialistas;
- g) De acordo com a alínea “c”, do inciso I do art. 159 da Constituição, são os planos regionais de desenvolvimento que estabelecem a destinação de 3% do produto da arrecadação do Imposto sobre a Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados. Dessa maneira, instrumentaliza a maneira de financiamento do plano regional, que tem por objetivo primário desenvolver as regiões brasileiras. Em outras palavras, financia a redução das desigualdades regionais;
- h) no art. 165, os planos plurianuais, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais são objeto de Lei, a qual condiciona os planos nacionais, regionais e setoriais estabelecidos pela Constituição. Em seus parágrafos, esse artigo estabelece, de forma esquemática, as diretrizes para que os orçamentos fiscal, de investimento e da seguridade social constem da Lei orçamentária. Os dois primeiros têm, entre outras funções, o objetivo de reduzir as desigualdades regionais. Apresenta como critério populacional para se estabelecer a destinação dos recursos. O artigo conecta os recursos para o desenvolvimento nacional com os objetivos de desenvolvimento econômico equilibrado, que se processa mediante a redução das desigualdades regionais. Portanto, atribui, mais uma vez, o dever ao Congresso Nacional (sujeito passivo);
- i) o controle e a fiscalização orçamentária e dos planos nacional, regional e setorial devem ser feitos pela Comissão mista permanente do Congresso Nacional (sujeito passivo), conforme o inciso I, do §3º do art. 166;
- j) a regra estabelecida no art. 174, em seu §1º, fornece parâmetro de conduta para a efetivação da finalidade do desenvolvimento nacional. Este determina a necessidade de que a lei estabeleça as diretrizes e bases do desenvolvimento nacional equilibrado. Essa regra está condicionada a outra que dispõe que essas diretrizes e bases devem incorporar e compatibilizar os planos nacional e

regionais de desenvolvimento. Em outras palavras, cabe ao Congresso Nacional (sujeito passivo), por meio de lei, estabelecer as bases e as diretrizes que irão conduzir, de forma equilibrada, o desenvolvimento da economia nacional;

- k) no art. 182, o desenvolvimento urbano, que tem por finalidade o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade para garantia do bem-estar dos habitantes, tem suas diretrizes gerais estabelecidas em lei. O Município, portanto, tem o dever de legislar sobre o tema (sujeito passivo). Por sua vez, o plano diretor tem a função de complementar o plano de desenvolvimento urbano, de acordo com o §1º do mencionado artigo.

O conjunto de regras apresentadas confirma a hipótese de que os deveres de planejamento do desenvolvimento nacional são de responsabilidade do Estado. Ele figura como sujeito passivo da obrigação. O sujeito ativo, por sua vez, é a coletividade que usufruiria dos comandos legais transcritos a seguir. Esse é um ponto importante, pois em todas as hipóteses os sujeitos ativos são difusos. Afinal, qual o sujeito ativo do direito à elaboração de planejamento de desenvolvimento regional? Quando muito, é possível se identificar os estados com altos problemas de desenvolvimento econômico e social que seriam atingidos pela inexistência de planos, por exemplo. Entretanto, de modo geral, os direitos são reivindicáveis pelos legitimados ao controle da omissão constitucional ou ao controle de constitucionalidade de leis e políticas públicas.

No âmbito da *eficácia jurídica interna* podem ser compreendidas as seguintes consequências.

Do ponto de vista da *eficácia interna direta*, depreende-se a solução imediata que elas impõem. Nos casos enumerados, o descumprimento do dever de planejamento, habilita a judicialização da omissão. Esta configura-se omissão inconstitucional, tutelável conforme a previsão contida no artigo 103, em seu §2º, da Constituição. Ressalte-se que raciocínio semelhante é apresentado por Ingo Sarlet¹⁰⁸⁸ ao demonstrar que o Estado incorre em inconstitucionalidade por omissão, desrespeitando o art. 5º, inciso XXXII, que prevê a necessidade de que o Estado, na forma da lei, promova a defesa do consumidor, deixar de criar a lei. Também decorre da eficácia interna direta a compreensão de que os planos de desenvolvimento que não seguirem a direção material das mencionadas regras, podem sofrer o

¹⁰⁸⁸ SARLET, Ingo W. MARINONI, Luiz G. MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 8 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 303.

controle material de constitucionalidade. Nesse caso, o controle também exigirá a função interpretativa do sobreprincípio do desenvolvimento humano e a função definitiva do princípio do desenvolvimento nacional.

Do ponto de vista da *eficácia interna indireta*, as regras construídas confirmam o planejamento como elemento definidor do desenvolvimento nacional. Em outras palavras, os planos de desenvolvimento configuram elemento necessário para realizar o estado de coisas que o princípio do desenvolvimento nacional impõe.

(ii) *regras que impõem deveres de desenvolvimento socioeconômico*. Essas regras têm em seu conteúdo, determinações de condutas que levam ao desenvolvimento equilibrado (redução das desigualdades regionais), à redução da pobreza e das desigualdades sociais e ao alcance do pleno emprego, como as seguir elencadas:

- a) no art. 24, inciso IX, aos entes da federação compete, por meio do direito, legislar sobre desenvolvimento e inovação. Nesse artigo, reúnem-se tanto a necessidade de que lei específica trate do tema como há a vinculação do progresso técnico e científico vinculado ao desenvolvimento (nesse aspecto, a lei protege e incentiva a produção capitalista, que não se restringe mais à industrialização apenas, mas à modernização).

A redação é resultado da Emenda Constitucional n. 85, de 26 de fevereiro de 2015, que incluiu, no dispositivo, a competência concorrente para que os entes legislem sobre “ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação” (o dever de legislar — Congresso Nacional como sujeito passivo). Nessa mesma Emenda, foram alterados outros artigos que complementam tal raciocínio;

- b) no art. 23, inciso V, atribui-se a competência comum aos entes para se proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;
- c) no art. 218, §§ 1º, 3º, 6º e 7º, o Estado tem o dever de promover e incentivar o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica;
- d) no art. 219, o mercado interno deve ser incentivado a promover o desenvolvimento cultural e socioeconômico;
- e) os artigos 219-A e 219-B da Constituição Federal aliam a necessidade de cooperação entre a iniciativa privada e o governo em prol do progresso tecnológico. Preveem que os entes podem estabelecer instrumentos de cooperação entre a iniciativa pública e a iniciativa privada, inclusive para

compartilharem recursos direcionados à pesquisa e ao desenvolvimento científico e tecnológico e de inovação. Nesse artigo, diferentemente dos demais, além do protagonismo estatal, a iniciativa privada é inserida como ator fundamental ao desenvolvimento científico e tecnológico. Os artigos também estabelecem condições e parâmetros para a construção do chamado capital social. Ou seja, determinam a necessidade de fomento à cooperação que estimule as “capacidades para agir sinergicamente e produzir redes e acordos voltados para o interior da sociedade.”;¹⁰⁸⁹

- f) no art. 34, a Constituição estabelece a possibilidade de intervenção da União (sujeito passivo) se os Estados deixarem de aplicar o mínimo das receitas necessárias ao desenvolvimento do ensino e da saúde. Na atuação da União, inclui-se o dever de controle da aplicação das receitas pelos Estados e Distrito Federal com vistas a se garantir o desenvolvimento da educação e dos serviços públicos de saúde. Nesse artigo, o Estado é protagonista do desenvolvimento, principalmente para a promoção do desenvolvimento social;
- g) da mesma forma, como prevê o art. 35, em seu inciso III, aos Estados (sujeito passivo) cabem intervir na hipótese de os Municípios não aplicarem as receitas mínimas ao desenvolvimento do ensino e dos serviços públicos de saúde;
- h) o inciso I do art. 151 proíbe que a União institua tributo que não seja uniforme em todo o território nacional. Concomitantemente a isso, estabelece exceção à regra, admitindo que a instituição não uniforme só ocorra na hipótese de que o tributo sirva como instrumento para o alcance do equilíbrio socioeconômico das regiões do país. Em outras palavras, condiciona que o tratamento tributário desigual entre as regiões se justifica a depender não apenas das condições econômicas, mas também das condições sociais. A compreensão do tributo como instrumento do desenvolvimento equilibrado também é encontrada na regra do item “h” (anteriormente abordada), que estabelece a destinação de parcela de arrecadação do Imposto sobre a Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados, tendo em vista a necessidade de promoção do desenvolvimento equilibrado;

¹⁰⁸⁹ KLIKSBURG, Bernardo. **Repensando o estado para o desenvolvimento social**: superando dogmas e convencionalismos. Trad. Joaquim Ozório Pires da Silva. São Paulo: Cortez, 1998, p. 24.

- (i) no inciso XII do artigo 163, a Constituição prevê que Lei complementar deve dispor sobre a compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União de acordo com o objetivo de fomento do desenvolvimento regional. Há, portanto, dever que o Congresso Nacional (sujeito passivo) delibere sobre e o tema e instrumentalize o desenvolvimento equilibrado, por meio das instituições oficiais de crédito da União. Mais uma vez há previsão da atuação da União na promoção do desenvolvimento.
- (f) O art. 239, em seu parágrafo 1º, determina a aplicação de 28% da arrecadação das contribuições ao Programa de Integração Social (PIS) e ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público em programas de desenvolvimento econômico, por intermédio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

Há, portanto, dever que o Congresso Nacional (sujeito passivo) delibere sobre e o tema e instrumentalize o desenvolvimento equilibrado, por meio das instituições oficiais de crédito da União. Mais uma vez a União é sujeito ativo na promoção do desenvolvimento. Nas regras que realizam os objetivos socioeconômicos do desenvolvimento nacional há as regras que impõem deveres de se legislar ou de se fomentar o desenvolvimento e regras que estabelecem materialmente o que deve ser promovido. No âmbito da *eficácia jurídica interna* podem ser compreendidas as seguintes consequências.

Do ponto de vista da *eficácia interna direta*, esta é bastante semelhante à das regras de planejamento, visto que nas hipóteses de omissão da atuação estatal, há a possibilidade de judicialização para exigência da determinação constitucional. Do ponto de vista da *eficácia interna indireta*, as regras construídas confirmam o desenvolvimento socioeconômico como definidor do princípio do desenvolvimento nacional e justificam o controle de constitucionalidade das políticas derivadas das regras mencionadas. Ao estabelecerem parâmetros do conceito de desenvolvimento nacional e dos meios para alcançá-lo (por exemplo, pelo incentivo à pesquisa, ao desenvolvimento científico e tecnológico) estabelecem parâmetros de controle das políticas implementadas.

(iii) *as regras de desenvolvimento nacional na Ordem Econômica*, que delimitam a proteção às relações econômicas, com vistas ao alcance do desenvolvimento, podem ser identificadas a partir dos seguintes elementos:

- a) no art. 172, há expressa determinação de que a lei, considerando o interesse da nação, irá regular os investimentos de capital estrangeiro. Portanto, há determinação legal que impõe a proteção da economia nacional. O artigo apenas menciona o interesse nacional. A ideia de interesse nacional remete à perspectiva desenvolvimentista anteriormente abordada, que vincula a política econômica ao fomento da economia nacional. Nessa linha, a legislação deve regular o ingresso de capital externo de modo a que esse ingresso esteja alinhado com os objetivos de desenvolvimento econômico planejado.
- b) no art. 173, há a expressa menção de que algumas atividades econômicas serão reservadas ao Estado, a depender dos imperativos de segurança nacional ou do relevante interesse coletivo. Os critérios definidores dos imperativos de segurança nacional ou de relevante interesse coletivo são de reserva de lei;
- c) no artigo 177, estão determinadas as atividades monopolizadas pela União, entre as quais: “I — a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, II — a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro, III — a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores, IV — o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem; V — a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados, com exceção dos radioisótopos cuja produção, comercialização e utilização poderão ser autorizadas sob regime de permissão, conforme as alíneas b e c do inciso XXIII do caput do art. 21 desta Constituição Federal.” O estabelecimento de atividades reservadas ao Estado expõe a influência desenvolvimentista, que atribui ao Estado atividades estratégicas. De modo geral, são atividades que fomentam a estrutura do desenvolvimento da economia;
- d) de acordo com o art. 180, o incentivo, por todos os entes da Federação, ao turismo é elemento de realização do desenvolvimento social e econômico. Por essa regra, há expressa determinação que União, Estados, Distrito Federal e Municípios promovam e incentivem o turismo;

- e) no art. 192, o sistema financeiro nacional vem previsto como instrumento ao desenvolvimento equilibrado do País e para servir aos interesses da coletividade.

Em verdade, o que se observa é que as regras de desenvolvimento nacional, contidas na Ordem Econômica e Financeira, complementam os objetivos socioeconômicos do desenvolvimento nacional e as regras do item precedente. Dessa forma, impõem deveres relacionados a legislar ou a fomentar o desenvolvimento e regras que estabelecem materialmente o que deve ser promovido. Portanto, no âmbito da *eficácia jurídica interna* compreendem as mesmas consequências anteriormente apresentadas.

4.5.3 Princípios e regras do desenvolvimento sustentável

As normas de desenvolvimento sustentável, por sua vez, podem ser classificadas em: princípio do desenvolvimento sustentável e regras de desenvolvimento sustentável.

O *princípio do desenvolvimento sustentável* decorre da interpretação sistemática dos dispositivos constitucionais. Considerando-se as características apontadas por Ávila para classificação da norma como princípio, a hipótese se confirma.

Pela *natureza do comportamento prescrito* é possível se deduzir estado de coisas a ser realizado mediante a adoção de alguns comportamentos. Nesse sentido, o princípio do desenvolvimento sustentável encontra reconhecimento na doutrina e na jurisprudência. Ainda que não expressamente contido na Constituição Federal, atribui-se, acertadamente, à previsão contida no art. 225 o suporte legal para a compreensão de que o desenvolvimento sustentável é estado de coisas desejável, de acordo com a Constituição.

Em sua definição principal, o desenvolvimento sustentável, de acordo com a Constituição brasileira, é instrumento e complementa o significado do desenvolvimento humano. A esse respeito, o art. 225 determina que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.¹⁰⁹⁰

¹⁰⁹⁰ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 03 mar. 2021.

Ressalte-se que, como abordado¹⁰⁹¹, além da previsão contida no capítulo próprio do Meio Ambiente, outras previsões na Constituição complementam a interpretação da finalidade do desenvolvimento sustentável. No art. 170, a defesa do meio ambiente é princípio da Ordem Econômica. Em outras palavras, a Ordem Econômica se desenvolve em observância a finalidade de defesa do meio ambiente equilibrado. No art. 186, inciso II, a função social da propriedade rural está condicionada à “utilização adequada dos recursos naturais” e “a preservação do meio ambiente”. No art. 200, o Sistema Único de Saúde (SUS) é instrumento apto a colaborar para a proteção do meio ambiente.

A abordagem do processo de deliberação da Constituição de 1988, efetuada no capítulo 2 (item 2.4.2), corrobora com a interpretação de que o desenvolvimento sustentável foi objetivo deliberado na Constituinte. Em especial como fruto da influência da Declaração de Estocolmo, de 1972, sobre o ambiente humano. Na perspectiva da Declaração a preservação ambiental tem por finalidade a preservação do meio ambiente para o ser humano. Entre as proclamas da declaração consta que: “a proteção e o melhoramento do meio ambiente humano é uma questão fundamental que afeta o bem-estar dos povos e o desenvolvimento econômico do mundo inteiro (...).”¹⁰⁹²

Foi em sentido semelhante que a Constituição de 1988 estabeleceu a chamada solidariedade intergeracional. Em outras palavras, estabeleceu o objetivo de que o desenvolvimento brasileiro seja sustentável, de modo que os avanços do desenvolvimento nacional garantam as necessidades das gerações atuais, sem prejudicar o desenvolvimento das gerações futuras. O conceito ainda estava amplamente vinculado às noções de subdesenvolvimento e da necessidade de superação do atraso como meta para alcance de ambiente de vida e trabalho para o homem. Veja-se que no princípio 8 da Declaração o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento social são fundamentais à qualidade de vida e à sustentabilidade. Na Constituição de 1988¹⁰⁹³, a atribuição do dever do sistema único de saúde em colabora na proteção do meio ambiente, o ambiente de trabalho confirma a relação mencionada.

A interpretação dada pelo STF corrobora com o raciocínio desta tese de que, nos termos da Constituição de 1988, o desenvolvimento sustentável adota perspectiva

¹⁰⁹¹ Veja-se as seções 2.4.3 e 3.5.3.

¹⁰⁹² DECLARAÇÃO DE ESTOCOLMO SOBRE O AMBIENTE HUMANO – 1972. Biblioteca Virtual de Direitos Humanos. USP. Disponível em: < <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>> Acesso em 14 fev. 2021.

¹⁰⁹³ Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei: VIII - colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho.

antropocêntrica. Assim sendo, estabelece que a sustentabilidade serve ao desenvolvimento humano. Como exemplo, cita-se o trecho da decisão na ADC 42:

Não se deve desprezar que a mesma Constituição protetora dos recursos ambientais do país também exorta o Estado brasileiro a garantir a livre iniciativa (artigos 1º, IV, e 170), o desenvolvimento nacional (art. 3º, II), a erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III; art. 170, VII), a proteger a propriedade (art. 5º, caput e XXII; art. 170, II), a buscar o pleno emprego (art. 170, VIII; art. 6º), a defender o consumidor (art. 5º, XXXII; art. 170, V) etc.¹⁰⁹⁴

Pelo segundo critério classificatório – *prospecção ou retrospecção* – confirma-se a natureza de princípio. A garantia do desenvolvimento sustentável é voltada para comportamentos prospectivos, que garantam as gerações atuais e sem o comprometimento das condições ambientais que permitam o desenvolvimento humano das gerações futuras.

Por derradeiro, pelo terceiro critério – *medida de contribuição para decisão* – constata-se a natureza de princípio ao desenvolvimento sustentável. O referido princípio representa parâmetro complementar de interpretação de condutas para verificação da adequação destas com a finalidade do princípio. Por si só, não determina quais as condutas necessárias para alcance do desenvolvimento sustentável, mas estabelece primariamente o objetivo a ser alcançado, que servirá de parâmetro para a interpretação. Por exemplo, na ADC 42, o Ministro Luiz Fux compreende que o dever e o direito de proteção do meio ambiente decorrem do princípio do desenvolvimento sustentável.

Como consequência, pode-se conceituar o desenvolvimento sustentável como princípio, cuja finalidade é a realização de estado de coisas capaz de garantir a sustentabilidade do desenvolvimento humano das gerações atuais, sem comprometer o desenvolvimento das gerações futuras.

Em sendo princípio, do ponto de vista da *eficácia jurídica interna*, exerce as funções *integrativa, definitória, interpretativa e bloqueadora*.

A função integrativa suporta a união entre elementos que originariamente não se justificariam, como forma de melhor promoção do estado de coisas. Por exemplo, o próprio

¹⁰⁹⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 42**. Relator: Min. Luiz Fux. Julgamento em 28/02/2018. Publicação em 13/08/2019. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=ADC%2042&sort=_score&sortBy=desc> Acesso em 07 mar. 2021.

princípio estabelece deveres de preservação do meio ambiente de modo que, havendo vácuo legislativo que tutele o bem jurídico, o próprio princípio pode atribuir regra aplicável.

Exerce a função definitória, pois delimita sobreprincípio superior. Desse modo, o desenvolvimento sustentável especifica e define a realização do desenvolvimento humano. Desempenha a função interpretativa porque serve de parâmetro interpretativo das regras de desenvolvimento sustentável. Por derradeiro, exerce função de bloqueio, à medida que limita interpretação que lhe seja expressamente contrária.

Além do princípio, da interpretação da Constituição é possível identificar as *regras do desenvolvimento sustentável*. Elas concretizam os objetivos do princípio, por meio do estabelecimento de condutas (proibidas, obrigatórias e permitidas), gerando a pretensão de decidibilidade e abrangência apontadas por Ávila. São capazes de trazer soluções ao caso concreto.

São *regras que atribuem competência para proteção do meio ambiente*, por meio da determinação de promoção de políticas públicas (como as políticas de educação ambiental) ou pela atribuição de competência legislativa sobre a matéria; há *regras que instrumentalizam a proteção do meio ambiente*, estabelecendo o dever de controle pelo Ministério Público das condutas potencialmente lesivas ao meio ambiente ou pela imposição da forma de sanção na hipótese de não cumprimento dos deveres de proteção (recuperação ambiental, multa administrativa ou sanção penal) e há, também, *regras que materializam o conteúdo da proteção do meio ambiente*.

(i) *regras que atribuem competência para proteção do meio ambiente:*

- a) o art. 23, em seu inciso VI, atribui competência comum aos entes da federação para legislar sobre o meio ambiente sempre com vistas à proteção sua proteção. Nesse dispositivo, há previsão de que a legislação deve abarcar o combate à poluição em todas as suas formas. Dessa forma, estabelece regra de conduta e regra constitutiva da competência para legislar sobre a matéria;
- b) em seguida, no art. 24, em seus incisos VI e VIII, há previsão de competência concorrente entre os entes da federação para tratar sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição, bem como sobre a responsabilização por danos ao meio ambiente. Desse modo, cabe ao Estado a direção sobre os parâmetros de interferência no meio ambiente e os instrumentos de responsabilização na hipótese de conduta danosa;

- c) do inciso II do art. 186, infere-se não apenas o princípio do desenvolvimento sustentável, mas a determinação de que a lei estabeleça os requisitos do que significa a adequada utilização dos recursos naturais e da preservação do meio ambiente na propriedade rural. Esses requisitos é que conformam o atendimento da função social da propriedade;
- d) nos termos do art. 225, no inciso III, cabe ao Poder Público definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção.

As mencionadas regras configuram-se, majoritariamente, como constitutivas. Elas estabelecem competências e deveres relacionados à implementação da preservação do meio ambiente. Do ponto de vista da *eficácia interna direta*, a solução imediata que elas impõem decorrem do comando comissivo. O descumprimento do dever de estabelecimento dos requisitos e critérios legais, habilita a judicialização da omissão. Configura-se, então, omissão inconstitucional, tutelável conforme a previsão contida no artigo 103, §2º da Constituição Federal.

(ii) regras que instrumentalizam a proteção do meio ambiente

- a) o art. 129 atribui ao Ministério Público o dever de promover inquérito civil e ação civil pública contra a degradação do meio ambiente. Cria, desse modo, instrumento de proteção e fiscalização na hipótese de descumprimento dos deveres de desenvolvimento sustentável;
- b) nos termos do inciso VI do art. 170, a defesa do meio ambiente é princípio observável pela Ordem Econômica. Esse artigo corrobora com a interpretação do princípio do desenvolvimento sustentável, mas dele também se constrói regra que impõe o necessário tratamento diferenciado na defesa do meio ambiente a depender do impacto que os produtos ou serviços gerem ambientalmente. Em outras palavras, estabelece parâmetros de como aferir o impacto da atividade econômica no meio ambiente;
- c) no inciso II, do §3º do art. 220, lei federal deve criar mecanismos de defesa contra propagandas que sejam nocivas ao meio ambiente;

- d) o inciso VI do art. 225, prevê que o Poder Público deve promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;
- e) o inciso IV do art. 225 prevê que, na forma da lei, deve-se exigir estudo prévio de impacto ambiental como requisito para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente – o estudo deve ser público;
- f) em sentido semelhante o inciso V prevê o controle da produção, da comercialização e do emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;
- g) no §2º é estabelecido o dever de que qualquer pessoa (física ou jurídica) que explorar o meio ambiente, causando degradação, que o recupere, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei;
- h) no §3º são estabelecidos os instrumentos de punibilidade contra a degradação do meio ambiente, determinando-se sanções penais e administrativas;
- i) no §6º as usinas nucleares a serem instaladas estão condicionadas ao atendimento das condições de localização estabelecidas em lei.

Por sua vez, essas regras estabelecem primariamente instrumentos para a proteção do meio ambiente. Em alguns casos, há especificação dos mecanismos, como a previsão de sanções penais e administrativas contra a degradação ambiental; ou quando estabelece que a lei deve regular a forma pela qual a degradação deve ser recuperada. Delas, depreendem-se deveres de promoção do desenvolvimento sustentável e deveres legiferantes para a proteção do meio ambiente. Determinam, portanto, as formas de proteção que devem ser especificadas em normas infraconstitucionais.

Do ponto de vista da *eficácia interna direta*, a solução imediata que elas impõem decorrem do comando comissivo. O descumprimento do dever de estabelecimento dos requisitos e critérios legais, habilita a judicialização da omissão. Configura-se omissão inconstitucional, tutelável conforme a previsão contida no artigo 103, em seu §2º da Constituição. Outro efeito gerado diretamente é a vinculação aos mecanismos determinados constitucionalmente. Por exemplo, deve haver legislação infraconstitucional que imponha normas penais e administrativas na hipótese de condutas lesivas ao meio ambiente. Isso bloqueia, por exemplo, a atuação do legislador ordinário que está impedido de prever apenas medidas administrativas.

(iii) regras que materializam o conteúdo da proteção do meio ambiente.

- a) o artigo 174, em seu §3º, vincula a proteção do meio ambiente ao desenvolvimento econômico-social (desenvolvimento nacional) na regulação da atividade garimpeira. A Constituição atribui à regra da regulação da atividade garimpeira a necessidade de criar parâmetros de proteção ambiental. Essa regra exige que sejam acomodadas tanto o princípio do desenvolvimento sustentável quanto o princípio do desenvolvimento nacional e confirma a hipótese de que, nos termos da Constituição de 1988, o desenvolvimento sustentável tem o mesmo nível do desenvolvimento nacional. A acomodação dos interesses de cada um ocorre mediante a concretização dos interesses do desenvolvimento humano. Destaca-se que todo o art. 225 da Constituição Federal estabelece regras para proteção do meio ambiente e impõe condutas de realização do princípio do desenvolvimento sustentável. Princípio esse, conforme consta no §1º, atribuído ao poder público (sujeito passivo). Além disso, os dispositivos delimitam aspectos materialmente importantes para o meio ambiente, entre eles a preservação das espécies e ecossistemas e da diversidade e a integridade do patrimônio genético da fauna e da flora. Dessa forma, proíbem-se atos que provoquem a degradação desses elementos, a extinção de espécies ou que causem tratamento cruel aos animais;
- b) preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;
- c) preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e à manipulação de material genético. Portanto, há duas regras: a de medidas de preservação e integração do patrimônio genético e a de fiscalização das entidades que manipulam o material genético. Essas regras também estabelecem mecanismos de proteção do meio ambiente (tipo *ii*);
- d) proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade;
- e) o §4º estabelece que Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, de modo que sua utilização fica condicionada à preservação do meio ambiente.

Desse modo, a decorrência lógica de tal prescrição é a de que, caso a utilização implique em degradação, as políticas e as normas de utilização são inconstitucionais.

Como se depreende, essas regras estabelecem, materialmente, condutas vedadas e obrigatórias do direito ao meio ambiente equilibrado. Do ponto de vista da *eficácia interna direta*, as regras determinam comandos específicos, como a necessidade de promoção de políticas públicas que tenham por finalidade evitar a extinção de espécies. Desse dispositivo é possível se extrair, além do dever atribuído ao Poder Público, o dever atribuído a toda sociedade de preservar as espécies com risco de extinção. Portanto, a solução imediata que elas impõem decorrem do comando comissivo. Ressalta-se que o descumprimento do dever de estabelecimento dos requisitos e dos critérios legais, habilita a judicialização da omissão. Configura-se omissão inconstitucional, tutelável, conforme a previsão contida no artigo 103, em seu §2º da Constituição.

Outro efeito decorrente da *eficácia interna direta* é a vinculação aos mecanismos determinados constitucionalmente. Por exemplo, deve haver legislação infraconstitucional que imponha normas penais e administrativas na hipótese de condutas lesivas ao meio ambiente. Isso bloqueia, por exemplo, a atuação do legislador ordinário que está impedido de prever apenas medidas administrativas.

A *eficácia interna indireta* decorre da capacidade que essas regras têm de concretizar o princípio do desenvolvimento sustentável. Regras essas que estabelecem parâmetros concretos dos comportamentos que realizam o estado de coisas previsto no princípio.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo estabeleceu como objetivo oferecer solução ao problema de pesquisa descrito no início do trabalho, qual seja o de identificar qual a natureza jurídica do desenvolvimento, à luz da Constituição de 1988. Esse objetivo compreendeu a identificação das definições de desenvolvimento e, partir dessas definições, das normas jurídicas que emergem da interpretação. Isso porque, a Constituição, ao atribuir força normativa ao desenvolvimento, incorporou várias de suas concepções, o que exige do intérprete do Direito a clareza das normas jurídicas de desenvolvimento, para que seja possível a melhor aplicação delas.

Para tanto, anunciou-se que duas hipóteses seriam confirmadas. A primeira delas é a de que a Constituição abrange três conceitos complementares de desenvolvimento e a segunda é a de que, dessas definições, podem ser construídas as normas constitucionais de desenvolvimento. Nesse sentido, concluiu-se que a Constituição estabelece em seu bojo três conceitos de desenvolvimento: o desenvolvimento humano, o desenvolvimento nacional e o desenvolvimento sustentável e, que, dessas concepções emergem, respectivamente, as seguintes normas: o sobreprincípio do desenvolvimento humano, o princípio do desenvolvimento nacional, as regras do desenvolvimento nacional, o princípio do desenvolvimento sustentável e as regras do desenvolvimento sustentável.

Quanto ao desenvolvimento humano, verifica-se que a sua concepção tem origem na teoria econômica emergente nas décadas de 1970 e 1980 e no movimento político internacional, protagonizado pela Organização das Nações Unidas (ONU), que atribui a natureza de direito humano ao desenvolvimento. A teoria do desenvolvimento humano tem como um dos principais teóricos o economista Amartya Sen. Para o autor, o conceito de desenvolvimento deve ter por foco o ser humano. Com isso, refuta as premissas da *Economia do Bem-Estar* e das teorias clássicas da *Economia do Desenvolvimento* e defende que desenvolvimento é um processo de remoção de obstáculos à liberdade do ser humano. Liberdade compreendida como a capacidade do indivíduo de fazer as escolhas para levar a vida que deseja. Esse conceito foi adotado pelas Nações Unidas que compreende que o desenvolvimento como o processo que permite a garantia dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, com vistas ao alargamento das escolhas humanas.

Portanto, desse quadro teórico e político, depreende-se que a identificação da concepção do desenvolvimento humano depende da constatação de duas premissas: a

centralidade do ser humano e a existência de garantias aos direitos humanos e às liberdades fundamentais, que instrumentalizam o desenvolvimento do ser humano.

Ao se cotejar essas premissas com os dispositivos da Constituição, compreende-se que o referido conceito encontra correspondência no ordenamento jurídico brasileiro. Isso porque, a Constituição estabelece a centralidade do ser humano, ao atribuir, entre os seus princípios fundamentais, a dignidade da pessoa humana, que é fundamento da República Federativa do Brasil. Identifica-se, dessa forma, que, da perspectiva constitucional, o ser humano tem o fim em si mesmo. Além disso, identifica-se na ordem jurídica brasileira a proteção aos direitos humanos, pela cláusula de abertura, e ampla previsão de garantia de direitos fundamentais. Daí se conclui que o desenvolvimento objetivado pela Constituição é o desenvolvimento do ser humano. E essa concepção apresenta-se como fundamento do Estado brasileiro, donde deriva a compreensão de que o desenvolvimento humano é valor político fundamental constitucionalizado.

Aliando essa fundamentalidade com a teoria normativa adotada, compreende-se que o desenvolvimento humano se estabelece como sobreprincípio do ordenamento jurídico brasileiro e pode ser conceituado como princípio que reúne, em seu bojo, a realização dos objetivos fundamentais da República e a garantia dos direitos fundamentais e humanos, de forma sustentável e mediante ampla participação da sociedade, com vistas a ampliação da dignidade da pessoa humana. Isso significa que o desenvolvimento humano, a luz da Constituição, reúne as concepções de desenvolvimento sustentável e de desenvolvimento nacional como conceitos subordinados ao sobreprincípio e que concretizam o estado de coisas buscado por ele.

Como consequência, o princípio do desenvolvimento humano gera efeitos de interpretação, de bloqueio e de rearticulação no ordenamento jurídico: a função interpretativa gera a necessidade de que todos os (sub-)princípios e todas as regras do desenvolvimento sejam interpretados à luz do princípio do desenvolvimento humano; por sua vez, a função bloqueadora gera a impossibilidade de construção de regras contrárias ao desenvolvimento humano; e a função rearticuladora provoca a compreensão de que o desenvolvimento humano exige a articulação de várias dimensões para o seu alcance, englobando, dessa forma, normas que garantam as dimensões ambiental, social, econômica, cultural e política, implicadas no desenvolvimento.

Por sua vez, a concepção de desenvolvimento nacional tem sua origem nas teorias da *Economia do Desenvolvimento*, que, contrariamente ao quadro teórico clássico e neoclássico, retomam o protagonismo do Estado como agente promotor do desenvolvimento

econômico, mediante a intervenção na economia que auxilie na estruturação das condições de industrialização e de modernização capazes de promover a superação do subdesenvolvimento econômico, a erradicação da pobreza e o alcance do pleno emprego.

Na América Latina, esse substrato teórico serve de fundamento para a emergência das teorias desenvolvimentistas, que, no Brasil, ganham bastante força a partir da década de 1950. Além disso, a análise histórica suporta a constatação de que o Estado brasileiro se estabelece como Estado desenvolvimentista, desde a década de 1930, mediante a constante atuação do Estado com vistas a transformar as estruturas sociais e suplantar o estado de subdesenvolvimento. O Brasil, enquanto nação, começa a, de fato, estruturar o seu desenvolvimento nacional nessa época. As dificuldades do Brasil em se tornar independente, mediante o estabelecimento de uma economia nacional forte, é observada ao longo de toda a sua formação econômica. Via de consequência, a construção social do desenvolvimento econômico brasileiro foi por alguns séculos fraco, dependente do centro, configurando-se como verdadeira periferia dos países desenvolvidos. Como reação a essa dependência surge o quadro teórico desenvolvimentista, por meio do qual se defende: a forte intervenção do Estado para garantia do desenvolvimento econômico e social, seja por meio de planos de desenvolvimento, seja pela intervenção direta com o desenvolvimento de atividades econômicas em setores considerados estratégicos; o nacionalismo, entendido como a valorização da independência da economia nacional, com o seu fortalecimento frente à economia global, admitindo a necessidade de captação de investimento estrangeiro, mediante proteção do Estado, com mecanismos de valorização da economia nacional, para a inserção do Brasil na economia global; a industrialização como caminho ao desenvolvimento – e nesse ponto, incluem-se as noções de progresso tecnológico e de desenvolvimento dos indicadores econômicos; e, por fim, a distribuição de renda como resultado das medidas de incentivo econômico, com vistas ao desenvolvimento que alia a Ordem Econômica à Social (principalmente para superação da pobreza, do desemprego e das desigualdades regionais).

A análise elaborada demonstra que essas características são observáveis em todas as Constituições, desde 1934, e que foram consideravelmente mantidas na Constituição de 1988. A análise dos dispositivos constitucionais (1988) comprova que é correto concluir pelo necessário estabelecimento, pelo Estado, de um projeto nacional desenvolvimentista que possibilite a superação do subdesenvolvimento, de modo que faz sentido compreender que o objetivo de alcance do desenvolvimento nacional significa o alcance do desenvolvimento da economia nacional, capaz de promover os objetivos do desenvolvimento humano. Isso gera duas consequências: a primeira é a de que há o reconhecimento de que a política econômica

prevista na Constituição é de caráter desenvolvimentista, de modo que são estabelecidos parâmetros de transformação da Ordem Econômica, mediante a intervenção do Estado, que tem o dever de elaborar planejamento econômico que leve à superação do subdesenvolvimento, com a promoção de políticas de combate à pobreza e as desigualdades regionais e sociais; disso emerge a segunda consequência que é a de que a Constituição não admite política econômica liberal, já que, pela análise dos dispositivos constitucionais, evidencia-se o papel ativo do Estado na promoção do desenvolvimento da economia nacional.

Aplicando a teoria da norma adotada ao conceito identificado na Constituição, conclui-se pela existência de princípio do desenvolvimento nacional e de regras do desenvolvimento nacional.

O princípio é conceituado como aquele que tem por objeto a transformação da economia nacional, mediante a realização dos seguintes objetivos: o fortalecimento da economia, mediante a proteção da propriedade, dos contratos e do mercado como necessários ao crescimento econômico; a articulação do desenvolvimento da economia nacional com a erradicação da pobreza e a promoção do pleno emprego; o fortalecimento da economia nacional com vistas ao alcance da condição de competitividade no mercado global; e a função articuladora do Estado mediante planos de desenvolvimento e a criação de bancos nacionais de desenvolvimento que fomentem a iniciativa privada para crescimento econômico e, concomitantemente, cumpra com os objetivos de erradicação da pobreza, e com o alcance do pleno emprego e da redução das desigualdades regionais e sociais. Todos eles são voltados à realização das dimensões econômica e social do desenvolvimento para que contribuam com o desenvolvimento humano.

Como consequência, o princípio do desenvolvimento nacional opera as funções definitiva, interpretativa e bloqueadora: a função definitiva delimita e especifica o sobreprincípio superior – desenvolvimento humano; a função interpretativa estabelece parâmetro interpretativo das regras de desenvolvimento nacional; e, por derradeiro, a função de bloqueio limita a interpretação que lhe seja expressamente contrária.

Além do princípio, observam-se regras de desenvolvimento nacional, que estabelecem as condutas capazes de realizar o estado de coisas final estabelecido pelo princípio do desenvolvimento nacional. Nessa classificação englobam-se todas as regras constitucionais que impõem deveres objetivos para a concretização do desenvolvimento da economia nacional, inclusive os deveres atrelados ao desenvolvimento social – especialmente os voltados à garantia do pleno emprego, da erradicação da pobreza e da distribuição de renda. Elas podem ser classificadas em três grandes grupos de regras: regras que impõem deveres de planejamento e

cooperação entre os entes da federação; regras que impõem deveres de desenvolvimento socioeconômico e as regras de desenvolvimento nacional na Ordem Econômica e Financeira.

Do ponto de vista da eficácia interna direta, depreende-se a solução imediata que elas impõem. Via de consequência, o seu descumprimento habilita a judicialização da omissão. Do ponto de vista da eficácia interna indireta, as regras construídas confirmam o conteúdo como elementos definidores do desenvolvimento nacional.

Por fim, quanto ao desenvolvimento sustentável, observa-se a emergência do tema, também, na teoria econômica emergente nas décadas de 1970 e 1980 e no movimento político internacional, desde a Declaração de Estocolmo, de 1972. Dessa forma, chama-se a atenção para a ideia da sustentabilidade ambiental, que surge a partir da constatação de que o modo de produção em escala, próprio do sistema capitalista, que lida com a escassez, tem que se preocupar com a limitação dos recursos naturais frente a necessidade de preservação das futuras gerações – solidariedade intergeracional. Das teorias elaboradas, consolida-se a perspectiva realista do desenvolvimento sustentável, por meio da qual aliam-se as dimensões social, ambiental, territorial, econômica e política em busca do crescimento econômico capaz de atender as necessidades das gerações atuais, garantindo que as necessidades das gerações futuras sejam atendidas. Aliam-se medidas de garantia dos direitos humanos, de iniciativas de preservação ambiental e de garantia da continuidade do modelo econômico.

Tomando por base as teorias estudadas, é correto afirmar que, a partir da previsão contida na Constituição de 1988, a sustentabilidade ambiental é dimensão do desenvolvimento, tanto quanto a dimensão econômica e a social. Todas essas dimensões compõem o sentido de desenvolvimento humano. Com isso, refuta-se a interpretação do desenvolvimento sustentável a partir das teorias do decrescimento e consolida-se a compreensão de que a sustentabilidade prevista na Constituição é atrelada ao modelo de produção capitalista e que a dimensão ambiental é elemento necessário para o alcance do desenvolvimento humano, devendo ser harmonizado com o desenvolvimento da economia nacional. Fazendo o cotejo dessas teorias com os dispositivos da Constituição, constata-se que a perspectiva de desenvolvimento sustentável nela contida é muito semelhante à empregada no Relatório de Brundtland de 1987, ou seja, compreende as dimensões econômica, social e ambiental em igualdade de importância na busca pelo desenvolvimento humano.

Desse modo, aliando a teoria normativa adotada aos conceitos estudados, conclui-se que a Constituição prevê o princípio do desenvolvimento sustentável e regras de desenvolvimento sustentável.

O princípio do desenvolvimento sustentável define-se como norma, cuja finalidade seja a realização de estado de coisas capaz de garantir a sustentabilidade do desenvolvimento humano das gerações atuais, sem comprometer o desenvolvimento das gerações futuras. Como consequência, da eficácia jurídica interna, depreende-se que o princípio exerce as funções integrativa, definitória, interpretativa e bloqueadora: a função integrativa suporta a união entre elementos que originariamente não se justificariam, como forma de melhor promoção do estado de coisas; a função definitória estabelece a capacidade do princípio em delimitar sobreprincípio superior, no caso, o desenvolvimento humano; a função interpretativa determina que o princípio serve de parâmetro interpretativo das regras de desenvolvimento sustentável; e, por derradeiro, a função de bloqueio determina a limitação de interpretação que lhe seja expressamente contrária.

Além do princípio do desenvolvimento sustentável, das normas constitucionais depreendem-se as regras de desenvolvimento sustentável, que podem ser reunidas em três grandes grupos: as regras que atribuem competência para proteção do meio ambiente, por meio da determinação de promoção de políticas públicas ou pela atribuição de competência legislativa sobre a matéria; as regras que instrumentalizam a proteção do meio ambiente, estabelecendo o dever de controle pelo Ministério Público das condutas potencialmente lesivas ao meio ambiente ou pela imposição da forma de sanção na hipótese de não cumprimento dos deveres de proteção; e as regras que materializam o conteúdo da proteção do meio ambiente.

Referidas regras, do ponto de vista da eficácia interna direta, determinam a solução imediata, de modo que o descumprimento do dever de estabelecimento dos requisitos e critérios legais habilita a judicialização da omissão. Configura-se, então, omissão inconstitucional. Do ponto de vista da eficácia interna indireta, as regras construídas confirmam o conteúdo como elementos definidores do desenvolvimento sustentável.

Dessas considerações conclui-se que foi a Constituição de 1988 que inaugurou com maior força o marco legal que determina deveres de implementação de um projeto desenvolvimentista. Desenvolvimento que precisa ser econômico, político, social, humano e sustentável. Fazendo um paralelo com a teoria de Amartya Sen, pode-se afirmar que, o desenvolvimento, de acordo com a Constituição, é processo (complexo) de remoção dos obstáculos ao ser humano, mediante o alcance dos objetivos da República Federativa do Brasil, como a erradicação da pobreza e da miséria, a redução de desigualdades sociais e regionais; da garantia de direitos fundamentais econômicos e sociais, o alcance da justiça social e do bem de todos; de forma sustentável. A partir dessa lógica, as normas de desenvolvimento nacional e de

desenvolvimento sustentável são instrumentais e complementam o sentido do estado de coisas buscado pelo princípio do desenvolvimento humano.

REFERÊNCIAS

ABREU, Marcelo de Paiva. Crise, crescimento e modernização autoritária, 1930-1945. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). **A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil**. 2 ed. São Paulo: Gen, 2020, p. 79-103.

ACADEMIA BRASILEIRA DE LETRAS. **Biografia: Celso Furtado**. Disponível em: <<https://www.academia.org.br/academicos/celso-furtado/biografia>>. Acesso em: 10 out. 2020.

ALKIRE, Sabina. Development “A Misconceived Theory Can Kill”. In: MORRIS, Christopher (ed.). **Contemporary philosophy in focus**. New York: Cambridge University Press, 2010, p. 191-219.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

ALMEIDA, José Elesbão de. **Subdesenvolvimento e dependência: uma análise comparada de Celso Furtado e Fernando Henrique Cardoso**. Porto Alegre: UFRGS, 2009. 205 [f.]. Tese (Doutorado em Economia)-Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

ALMEIDA, Manoel Donato. **Neoliberalismo, privatização e desemprego no Brasil (1980-1998)**. Campinas: IFCH - UNICAMP. 323 (f). Tese (Doutorado em Filosofia e Ciências Humanas). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas.

AMARO, Rogério Roque. Desenvolvimento — um conceito ultrapassado ou em renovação? Da teoria à prática e da prática à teoria. **Cadernos de Estudos Africanos** [Online], 4 | 2003, posto online no dia 25 julho 2014.

AMARO, Rogério Roque. Desenvolvimento: um conceito ultrapassado ou em renovação? Da teoria à prática e da prática à teoria. **Cadernos de estudos africanos**, n. 4, 2003, posto on-line no dia 25 julho 2014, p. 35-70p. 35-70. Disponível em: <<https://revistas.rcaap.pt/cea/article/view/8659>>. Acesso em: 1 maio 2019.

ANJOS FILHO, Robério Nunes. **Direito ao desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

_____. **Constituição, liberdade e interpretação**. São Paulo: Malheiros, 2019.

BAGOLIN, Izete. **Da renda às capacitações: analisando e avaliando o desenvolvimento humano**. 2005. 149 f. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) — Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005, Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/5603>>. Acesso em: 21 fev. 2020.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **História SUMOC**. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/pre/historia/sumoc/historiasumoc.asp?frame=1>> Acesso em 19 set 2020.

BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO. Programa de ação econômica do governo. **Revista do BNDE**. Rio de Janeiro, v. 1, n. 3, p. 209-214, set. 1964. Disponível em: <<https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/12837>>. Acesso em: 20 set 2019.

BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO. **Nossa história**. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/quem-somos/nossa-historia>>. Acesso em: 24 out. 2020.

BARCELLOS, Ana Paula. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

_____. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. 3 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

_____. O direito a prestações de saúde: complexidades, mínimo existencial e o valor das abordagens coletiva e abstrata. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (Coords.). **Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 803-826

BARRAL, Welber. Direito e desenvolvimento: um modelo de análise. In: BARRAL, Welber (org.). **Direito e desenvolvimento: análise da ordem jurídica brasileira sob a ótica do desenvolvimento**. São Paulo: Editora Singular, 2005.

BARRETO, Pedro. Perfil — Celso Furtado. **Desafios do desenvolvimento**, Brasília, ano 6, ed.53, 03 jan/2009, 2009. Disponível em: <http://desafios.ipea.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2275:catid=28&Itemid=23>, Acesso em: 23 ago. 2020.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

BASTIAN, Eduardo. F. O PAEG e o Plano Trienal: uma análise comparativa de suas políticas de estabilização de curto prazo. **Estudos Econômicos**. São Paulo, v. 43 n.1, p.139-166, jan./mar. 2013. Disponível em: <scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-41612013000100006>. Acesso em: 20 set. 2020.

BATISTA, Paulo Nogueira. **Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos**. São Paulo, 1994. Disponível em: <https://www.fau.usp.br/cursos/graduacao/arq_urbanismo/disciplinas/aup0270/4dossie/nogueira94/nog94-cons-washn.pdf> Acesso em 26 jan 2021.

BECK, Ulrich. **La sociedad del riesgo global**. Madrid: Siglo Veintiuno, 2002.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga Mello. Prefácio. In: FURATDO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 34 ed. São Paulo: Companhia das letras, 2007.

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

_____. O Poder Constituinte do povo no Brasil: um roteiro de pesquisa sobre a crise constituinte. **Lua Nova** (Impresso), p. 305-325, 2013.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. 5 ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à função: novos estudos da teoria do direito**. São Paulo: Manole, 2007.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 27 ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

BONAT, Alan Luiz. **Federalismo e desenvolvimento nacional: coordenação das políticas fiscais de ICMS**. Curitiba: Íthala, 2018.

BUREAU ECONOMIC ANALYSIS. EUA. **Gross Domestic Product**. Disponível em: < <https://www.bea.gov/data/gdp/gross-domestic-product>.> Acesso em 09 jul 2020.

BRANDELLI, Leonardo. A eficiência econômica como instrumento de racionalidade no direito. **Revista dos Tribunais**, v.100, n.913, 2011, p.137-174.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 03 mar. 2021.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934)**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm> Acesso em 03 mar. 2021.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao46.htm> Acesso em: 03 mar. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm> Acesso em: 03 mar. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm> Acesso em: 03 mar. 2021.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm> Acesso em: 03 mar. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **I Plano Nacional de Desenvolvimento**. Brasília: Presidência da República. [1972-1974]. Disponível em: < http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/medici/i-pnd-72_74>. Acesso em: 25 out. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **II Plano Nacional de Desenvolvimento**. Brasília: Presidência da República. [1975-1979]. Disponível em: <

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/anexo/ANL6151-74.PDF>. Acesso em: 25 out. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Plano Salte**. 1950. Disponível em: <<file:///C:/Users/natal/Downloads/1950.%20O%20Plano%20Salte..pdf>>. Acesso em: 11 out 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Programa de metas do presidente Juscelino Kubitschek**: estado do plano de desenvolvimento econômico em 30 de junho de 1958. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1958. Disponível em: <http://bibliotecadigital.seplan.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/490/Programa%20de%20Metas%20do%20Presidente%20Puscelino%20Kubitschek%20V1%201950_PDF_OC R.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em: 19 set. 2020.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. **Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico**. v. 1, tomo V. Rio de Janeiro: Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, 1967. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/562935/000001652_Plano_Decenal_Deenvolvimento_Economico_Social_T.5_v.1_p.2.pdf?sequence=3&isAllowed=y>. Acesso em: 25 out, 2020.

BRASIL. Congresso Nacional; Câmara dos Deputados; Centro de Documentação e Informação. **Quadro histórico dos dispositivos constitucionais: Art. 3º**. Brasília: Câmara dos Deputados. [1988]. Disponível em: <<https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/34242>>. Acesso em: 12 set. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional; Câmara dos Deputados; Centro de Documentação e Informação. **Quadro histórico dos dispositivos constitucionais: Art. 170**. Brasília: Câmara dos Deputados. [1988]. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/37821>>. Acesso em: 31 out. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional; Câmara dos Deputados; Centro de Documentação e Informação. **Quadro histórico dos dispositivos constitucionais: Art. 225**. Brasília: Câmara dos Deputados. [1988]. Disponível em: <<https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/36879>> Acesso em 31 out. 2020.

BRASIL. Lei n. 7.486, de 6 de junho de 1986. Aprova as diretrizes do Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) da Nova República, para o período de 1886 a 1989, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/17486.htm>. Acesso em: 25 out. 2020.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. **Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico**. v. 1, tomo V. Rio de Janeiro: Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, 1967. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/562935/000001652_Plano_Decenal_Deenvolvimento_Economico_Social_T.5_v.1_p.2.pdf?sequence=3&isAllowed=y>. Acesso em: 25 out, 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal Órgão Pleno. **Ação Direita de Inconstitucionalidade nº 5.472**. Relator: Min. Edson Fachin. Julgamento em 01 ago. 20218. Publicação em 14.08.2018.

Disponível em: <
https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=ADI%205472&sort=_score&sortBy=desc> Acesso em 07 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Ação Direita de Inconstitucionalidade por Omissão nº 25**. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgamento em 30 nov. 2016. Publicação em 18 ago. 2017. Disponível em: <
https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=ADO%2025&sort=_score&sortBy=desc> Acesso em 07 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 42**. Relator: Min. Luiz Fux. Julgamento em 28/02/2018. Publicação em 13/08/2019. Disponível em: <
https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=ADC%2042&sort=_score&sortBy=desc> Acesso em 07 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal Tribunal Pleno. **Ação Direita de Inconstitucionalidade nº 3540**. Relator: Min. Celso de Mello. Julgamento em 01/09/2005. Publicação em 03/02/2006. Disponível em: <
https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=ADI%203540&sort=_score&sortBy=desc> Acesso em 07 mar. 2021.

BRASÍLIA. Câmara dos deputados. **PEC 290/2013**. Disponível em: <
<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=586251>>. Acesso em: 17 out. 2020.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; OREIRO, José Luis. MARCONI, Nelson. **Macroeconomia desenvolvimentista**: teoria política econômica do novo desenvolvimentismo. Rio de Janeiro: Campus, 2016.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Em busca do desenvolvimento perdido**: um projeto novo-desenvolvimentista para o Brasil. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018.

_____. O conceito histórico de desenvolvimento econômico. **Texto para Discussão EESP/FGV 157, dezembro 2006). Versão de 31 de maio de 2008**. Disponível em: <
<file:///C:/Users/natal/Documents/Tese/Textos%20Development/BRESSER-PEREIRA.%20ConceitoHistoricoDesenvolvimento.31.5.pdf>> Acesso em 16 mai 2020.

_____. **A construção política do Brasil**: sociedade, economia e Estado desde a independência. São Paulo: Editora 34, 2016.

_____. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Ed. 34, 1998

BYRNE, David. **Complex theory and the social sciences**: an introduction. New York: Routledge, 1998.

CACCIAMALI, Maria Cristina. A desigualdade de renda no Brasil: da industrialização acelerada à distribuição de renda no início do Século XXI. In: PINHO, Diva B. VASCONCELLOS, Marco Antonio S. TONETO JR, Rudinei. (Org). **Manual de economia**: equipe de professores da USP. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

CALLICIO, Vera. **Plano Salte**. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/plano-salte>> Acesso em 11 out 2020.

CALIENDO, Paulo. **Direito tributário e análise econômica do direito**: uma visão crítica. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. PEC 290/2013. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=586251>> Acesso em 17 out 2020.

CAMPINHO, Bernardo Brasil. O direito ao desenvolvimento como afirmação dos direitos humanos – delimitação, sindicabilidade e possibilidades emancipatórias. In: PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado (Coord.). **Direito ao desenvolvimento**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7 ed. Coimbra: Almedina, s/d.

_____. **Comentários à Constituição do Brasil**. 2 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018,

CANTILLON, Richard. **An essay on economic theory**. Trad. Chantal Saucier. Alabama: Mises Institute, 2010.

CAPUTO, Ana Cláudia; MELO, Hildete Pereira de. A industrialização brasileira nos anos de 1950: uma análise da instrução 113 da SUMOC. **Estud. Econ.**, São Paulo, v. 39, n. 3, p. 513-538, Sept. 2009. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-41612009000300003&lng=en&nrm=iso>. access on 02 Mar. 2021. <https://doi.org/10.1590/S0101-41612009000300003>.

CAPRA, Fritjof. **A teia da vida**: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos. São Paulo: Cultrix, 2006.

CARNEIRO NETTO, Dionísio Dias. Crise e esperança, 1974-1980. In: ABREU, Marcelo de Paiva Abreu (Org.). **A ordem do progresso**: dois séculos de política econômica no Brasil. 2 ed. São Paulo: Gen, 2020.

CASTELLS, Manuel (org.). **Outra economia é possível**: cultura e economia em tempos de crise. Trad. Renati Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2019.

CARDOSO, Fernanda. **Nove clássicos do desenvolvimento econômico**. 1 ed. Jundiaí: Paco, 2018.

CARDOSO, Fernando Henrique. Dependência, desenvolvimento e ideologia. **Revista de Administração de Empresas**. Rio de Janeiro. V. 10. Pp. 43-71, out/dez 1970.

CARNEIRO NETTO, Dionísio Dias. Apresentação. In: WALRAS, León. **Compêndio dos elementos de economia política pura**. Trad. de João Guilherme Vargas Netto. São Paulo: Editora Nova Cultural Ltda, 1996.

CENTRO INTERNACIONAL CELSO FURTADO DE POLÍTICAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **A memória do futuro**. Disponível em: <http://www.centrocelsofurtado.org.br/interna.php?ID_M=78> Acesso em 02 mar. 2021.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Raúl Prebisch e os desafios do desenvolvimento no século XXI**. Disponível em: <https://biblioguias.cepal.org/prebisch_pt/raul-prebisch-e-cepal> Acesso em 07 set 2020.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável**. Disponível em < <https://www.cepal.org/pt-br/topicos/agenda-2030-o-desenvolvimento-sustentavel>> acesso em 18 jul 2020.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Sobre a Cepal**. Disponível em: <<https://www.cepal.org/pt-br/cepal-0>> Acesso em: 02 mar. 2021.

CILLIERS, Paul. **Complexity and postmodernism: understanding complex systems**, London and New York: Routledge, 1998.

COMIM, Flávio. **Crescimento Econômico Segundo Amartya Sen: uma respostas a Tatiana Roque**. Disponível em: < https://flaviocomim.wordpress.com/2020/06/20/o-crescimento-economico-segundo-amartya-sen-uma-resposta-a-tatiana-roque/?fbclid=IwAR1kCjmarBK_Av5liDs-PuDIQ3VssFBPLocIMs11JE1xxM-cDanHcNWfb5U> Acesso em 19 jul 2020.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 11 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

CONCEIÇÃO, et al. Rostow e os estágios para o desenvolvimento. In: **Introdução às teorias do desenvolvimento**. Organ. Paulo André Niederle [e] Guilherme Francisco Waterloo Radomsky ; coordenado pelo SEAD/ UFRGS. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016.

CONCEIÇÃO, Ana. Reforma tímida não levanta economia, diz Appy. **Valor econômico**, São Paulo, 27 jul. 2020. Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/07/27/reforma-timida-nao-levanta-economia-diz-appy.ghtml>>. Acesso em: 24 out. 2020.

COUTINHO, Diogo, R. **Direito, desigualdade e desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013.

_____. O direito econômico e a construção institucional do desenvolvimento democrático. **Revista Estudos Institucionais**. Rio de Janeiro: UFRJ, v. 2, n. 1, 2016. p. 214-262. Disponível em: <<https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/36>>. Acesso em: 10 jan. 2021.

CLÈVE, Clemerson Merlin. Ações Afirmativas, justiça e igualdade. In: **Revista Digital de Direito Administrativo**, vol. 3, n. 3, p. 542-557, 2016. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/115614>> Acesso em: 11 ago. 2018.

CLÈVE, Clemerson Merlin. **Para uma dogmática constitucional emancipatória**. Belo Horizonte: Forum, 2012.

CRUZ, F. C. CRUZ, A. C. ROSSATO, M. V. Identificação e Avaliação de Impactos Ambientais: um estudo de caso. **REGET**. v. 18 n. 2 Mai-Ago. 2014, p.777-791. Disponível em: <<https://periodicos.ufsm.br/reget/article/viewFile/13549/pdf>> Acesso em 28 fev. 2021.

CRUZ, Marcio José Vargas; PASSALI, Huáscar Fialho. Dar o peixe e ensinar a pescar: racionalidade limitada e políticas de combate à pobreza. *Economia e sociedade*. Campinas, v. 20, n. 1, abr., 2011, p. 141-166.

CUTLER, David. DEATON, Angus. LLERAS-MUNEY, Adriana. The Determinants of Mortality. **Journal of Economic Perspectives**. V. 20, n. 3, 2006, p. 97–120. Disponível em: <<https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/jep.20.3.97>> Acesso em 26 fev. 2021.

DAKOLIAS, Maria. **The judicial sector in Latin America and the Caribbean**: elements of reform. Washington, DC: World Bank Technical Paper Number 319, 1996.

DALY, Herman E. Crescimento sustentável? Não, obrigado. **Ambiente & Sociedade** – Vol. VII n.º. 2 jul./dez. 2004, p. 198. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X2004000200012> Acesso em 02 ago 2020.

DATHEIN, Ricardo (org). **Desenvolvimentismo**: os conceitos, as bases teóricas e as políticas. [online]. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003. Disponível em: <<https://static.scielo.org/scielobooks/8m95t/pdf/dathein-9788538603825.pdf>> acesso em 23 ago 2020.

DAVIS, Kevin E., TREBILCOCK, Michael J. A relação entre direito e desenvolvimento: otimistas *versus* céticos. Trad. Pedro Maia Soares. **Revista Direito GV**, São Paulo 5(1) | P. 217-268 | JAN-JUN 2009. Publicação original: DAVIS, Kevin E., TREBILCOCK, Michael J. **The relationship between law and development**: optimists versus skeptics. *American Journal Of Comparative Law*. Salem (Oregon): American Society Of Comparative Law, V. 56, N. 1, P. 895-946, 2008.

DECLARAÇÃO DE ESTOCOLMO SOBRE O AMBIENTE HUMANO – 1972. Biblioteca Virtual de Direitos Humanos. USP. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>> Acesso em 14 fev. 2021.

DECLARAÇÃO SOBRE O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO – 1986. Adotada pela Resolução n. 41/128 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 4 de dezembro de 1986. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-ao-Desenvolvimento/declaracao-sobre-o-direito-ao-desenvolvimento.html>> Acesso em 18 out 2020.

DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. São Paulo: Saraiva, 2008.

DIB, Natália Brasil. **Bem jurídico tributário**: uma análise a partir de suas funções e dimensões. Porto Alegre: Luminária Academia, 2017.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Trad. Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

ECHIN, Andrei Domingues; VEIGA, José Eli da. A economia ecológica e evolucionária de Georgescu-Roegen. **Rev. Econ. Polit.**, São Paulo, v. 30, n. 3, p. 438-454, Sept. 2010. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572010000300005&lng=en&nrm=iso>. access on 28 Feb. 2021. <https://doi.org/10.1590/S0101-31572010000300005>.

EKERMAN, Raul. Apresentação. In: MILL, John Stuart. **Princípios de economia política**. Trad. de Luiz João Baraúna. São Paulo: Editora Nova Cultural Ltda, 1996.

ESPAÑA. **Constitución Española**. 1978. Disponível em: <<https://www.tribunalconstitucional.es/es/tribunal/normativa/Normativa/CEportugu%C3%A9s.pdf>> Acesso em 18 out 2020.

FACHIN, Melina Girardi. **Direitos humanos e desenvolvimento**. 1. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2015.

FERNÁNDEZ, M. D. AMADO, A. Entre a lei de Thirlwall e a hipótese Prebisch-Singer: uma avaliação da dinâmica dos termos de troca em um modelo de crescimento com restrição no Balanço de Pagamentos. **Economia e Sociedade**. Campinas, v. 24, n. 1 (53), p. 87-119, abr. 2015. Disponível em: < <https://www.scielo.br/pdf/ecos/v24n1/0104-0618-ecos-24-01-00087.pdf>> Acesso em: 25 fev. 2021.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Direito constitucional**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

FOLLONI, André. A complexidade ideológica, jurídica e política do desenvolvimento sustentável e a necessidade de compreensão interdisciplinar do problema. **Revista Mestrado em Direito** (Unifio, impresso), v. 41, p. 63-91, 2014. Disponível em: < <https://pt.scribd.com/document/251180346/Folloni-Andre-A-Complexidade-Ideologica-Juridica-e-Politica-Do-Desenvolvimento-Sustentavel-e-a-Necessidade>> Acesso em 20 fev. 2021.

_____. **Ciência do direito tributário no Brasil**: crítica e perspectivas a partir de José Souto Maior Borges. São Paulo: Saraiva, 2013.

_____. Liberdade como capacidade em Amartya Sen desde sua crítica ao utilitarismo. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 20, n. 80, p. 103-124, abr./jun. 2020. DOI: 10.21056/aec.v20i80.1329. Disponível em: < <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1329>> Acesso em 20 fev. 2020.

_____. Complexidade, direito e normas como emergência. **Revista Direito e Práxis**, v. 8, p. 905-941, 2017. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rdp/v8n2/2179-8966-rdp-8-2-905.pdf>> Acesso em: 03 mar. 2021.

FIORAVANTI, Maurizio. **Constitución**: de la antigüedad a nuestros días. Trad. Manuel Martínez Neira. Madrid: Editorial Trotta, 2011.

FIORI, José Luís. **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. 4. Ed. Petrópolis: Vozes, 2012.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2005.

_____. Tutela Jurídica do Meio Ambiente em face do Direito Constitucional Brasileiro. **Revista da Academia Paulista de Direito**, v. 2, p. 37-76, 2012. Disponível em: <<http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4794461H7>> Acesso em 03 mar. 2021.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. Comentário ao art. 170, VI. In: CANOTILHO, J.J. Gomes, MENDES, Gilmar F. SARLET, Ingo W. STRECK, Lenio, L (Coord). **Comentários à Constituição do Brasil**. 2 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

FOLLONI, André; DIB, Natália Brasil; LIMA, Sérgio Fernando Ferreira de. A teoria dos sistemas-mundo de Immanuel Wallerstein: a pesquisa jurídica e o caso do direito tributário. **Quaestio Iuris** (Impresso), v. 8, p. 2556-2572, 2015.

FONSECA, P. C. D. **Desenvolvimentismo**: a construção do conceito. Brasília: IPEA, 2015.

_____. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. In: DATHEIN, Ricardo (org.). **Desenvolvimentismo**: os conceitos, as bases teóricas e as políticas. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2003. p. 13-73 p. 15. Disponível em: <<https://static.scielo.org/scielobooks/8m95t/pdf/dathein-9788538603825.pdf>>. Acesso em: 23 ago. 2020.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. SALOMÃO, Ivan Colangelo. O sentido histórico do Desenvolvimentismo e sua atualidade. **Revista de Economia Contemporânea** (2017), Número Especial: p. 1-20. Disponível em: <<https://revistas.ufrj.br/index.php/rec/article/view/22046#:~:text=O%20SENTIDO%20HIST%C3%93RICO%20DO%20DESENVOLVIMENTISMO%20E%20SUA%20ATUALIDADE,-Pedro%20Cezar%20Dutra&text=Para%20tanto%2C%20recupera%20suas%20origens,XIX%2C%20ainda%20no%20per%C3%ADodo%20agroexportador.>> Acesso em 30 set 2020.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. **Forest loss slows globally as sustainable management grows**. Notícia veiculada em 20 de julho de 2020. Disponível em: <<http://www.fao.org/news/story/en/item/1273924/icode/>> Acesso em 28 fev. 2021.

FORJAZ, Maria Cecília Spina. Industrialização, estado e sociedade no Brasil (1930-1945). **Rev. adm. empres.**, São Paulo , v. 24, n. 3, p. 35-46, Sept. 1984 . Available from

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901984000300006&lng=en&nrm=iso>. access
on 02 Mar. 2021. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-75901984000300006>.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **O Governo de Juscelino Kubitschek**. Disponível em: <<https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/JK/artigos/Economia/PlanoDeMetas>>. Acesso em: 19 set. 2020.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Programa Estratégico de Desenvolvimento – PED**. Dicionário: verbete temático. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/programa-estrategico-de-desenvolvimento-ped>> Acesso em 25 de out 2020.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo**. Dicionário: verbete temático. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/programa-de-metas-e-bases-para-a-acao-do-governo#:~:text=O%20objetivo%20b%C3%AAsico%20do%20Programa,at%C3%A9%20o%20final%20do%20s%C3%A9culo.&text=Finalmente%2C%20o%20Plano%20de%20Metas,formas%20pol%C3%ADticas%2C%20econ%C3%B4micas%20e%20sociais.>>> Acesso em 25 out 2020.

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009.

_____. Os desafios da nova geração: Conferência na cerimônia de abertura da III Conferência Internacional da Rede Celso Furtado, “Desenvolvimento num Contexto de Globalização”. In: **Revista de Economia Política**, vol. 24, nº 4 (96), pp. 483-486, outubro-dezembro/2004.

_____. **Formação econômica do Brasil**. 34 ed. São Paulo: Companhia das letras, 2007.

_____. **O mito do desenvolvimento econômico**. 2 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

FRANCO, Gustavo. **A primeira década republicana**. In: ABREU, Marcelo de Paiva Abreu (Org.). A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil. 2 ed. São Paulo: Gen, 2020.

FREITAS, V. P. EFING, C. O direito das futuras gerações a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. : **Revista Jurídica FURB**, v. 23, nº. 52, set./dez. 2019. Disponível em: <<https://proxy.furb.br/ojs/index.php/juridica/article/view/8314>> Acesso em 03 mar. 2021. Acesso em 03 mar. 2021.

FRITSCH, Winston. Apresentação. In: Adam Smith. **A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas**, v. I, São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996.

GABARDO, E. A felicidade como fundamento teórico do desenvolvimento em um Estado Social. **Revista Digital de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 5, n. 1, p. 99-141, 2018. DOI: 10.11606/issn.2319-0558.v5i1p 99-141. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/136849>. Acesso em: 3 mar. 2021.

_____. **Interesse público e subsidiariedade**: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

GALBRAITH, John Kenneth. **Storia dell'economia**. Trad. Fausto Ghiaia. Milan, Italia: BUR, 2019.

GARCIA, Fernando. Apresentação. In: PARETO, Vilfredo. **Manual de economia política**. Trad. de João Guilherme Vargas Netto. São Paulo: Editora Nova Cultural Ltda, 1996.

GIACOMELLI, Giana Silva. A teoria tradicional do bem-estar: da origem às críticas. **Revista de Desenvolvimento Econômico – RDE** - Ano XIX – V. 3 - N. 38 - Dezembro de 2017 - Salvador, BA.

GUASTINI, Riccardo. **Das fontes às normas**. Tradução: Edson Bini. São Paulo: Quartie Latin, 2005.

_____. **Teoría analítica del derecho**: estudios. Traducción: Cesar E. Moreno More. Lima, Peru: Zela, 2017.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**: interpretação e crítica. 11 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

_____. **Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito**. São Paulo: Malheiros, 2006.

HACHEM, Daniel. A noção constitucional de desenvolvimento para além do viés econômico: reflexos sobre algumas tendências do Direito Público brasileiro. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 13, n. 53, p. 133-168, jul./set. 2013.

_____. Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais: por uma implementação espontânea, integral e igualitária. Curitiba, 2014. 614 f. **Tese (Doutorado)** – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná.

_____. A dupla titularidade (individual e transindividual) dos direitos fundamentais econômicos, sociais, culturais e ambientais. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia (UniBrasil)**, v. 14, n. 14.1, Curitiba, UniBrasil, p. 618-688, ago./dez. 2013.

HARDING, Stephan. **Terra Viva, ciência, intuição e a evolução de Gaia**: para uma nova compreensão da vida em nosso planeta. São Paulo: Cultrix. 2008.

HARRY S. TRUMAN LIBRARY. **The Challenge of International Aid**. Disponível em: <<https://www.trumanlibrary.gov/education/presidential-inquiries/challenge-international-aid>> Acesso em 21 fev. 2021.

HIRSCHMAN, Albert. O. A Dissenter's Confession: "The Strategy of Economic Development" Revisited. In: **Pioneers in development**. Washigton, EUA: Oxford University Press, 1984.

HART, H.L.A. **O conceito de direito**. Lisboa: Fundação Colouste Gulbenkian, 2007.

HOLANDA, Felipe Macedo. Apresentação. In: RICARDO, David. **Princípios de economia política e tributação**. Trad. de Paulo Henrique Ribeiro Sandroni. São Paulo: Editora Nova Cultural Ltda, 1996.

IANNI, Octavio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2009.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Programa bolsa família: uma década de inclusão e cidadania** / organizadores: Tereza Campello, Marcelo Côrtes Neri. – Brasília, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pretos ou pardos estão mais escolarizados, mas desigualdade em relação aos brancos permanece**. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/25989-pretos-ou-pardos-estao-mais-escolarizados-mas-desigualdade-em-relacao-aos-brancos-permanece>> Acesso em: 02 mar. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **O Brasil em 4 décadas**. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1663/1/TD_1500.pdf> Acesso em 02 fev. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **PIB dos municípios revela concentração e desigualdades na geração de renda**. 2005. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/12928-asi-pib-dos-municipios-revela-concentracao-e-desigualdades-na-geracao-de-renda>> Acesso em 03 mar. 2021.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. **Global warning of 1.5°C: An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty**. 2018. Disponível em: <<https://www.ipcc.ch/sr15/download/#chapter>> Acesso em 28 fev. 2021.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/datamapper/NGDPD@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOWORLD>> Acesso em 09 jul 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. 1996. **Estatísticas da educação básica no Brasil**. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/documents/186968/484154/Estat%C3%ADsticas+da+educa%C3%A7%C3%A3o+b%C3%A1sica+no+Brasil/e2826e0e-9884-423c-a2e4-658640ddff90?version=1.0>> Acesso em 03 mar. 2021.

KALLIS, Giorgio. Economia sem crescimento. In: CASTELLS, Manuel (org.). **Outra economia é possível: cultura e economia em tempos de crise**. Trad. Renati Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2019.

KELSEN, Hans, 1881-1973. **Teoria pura do direito**. Tradução João Baptista Machado. 6 ed. - São Paulo: Martins Fontes, 1998.

KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. Trad. de Mário R. da Cruz. São Paulo: Editora Nova Cultural Ltda, 1996.

KLIKSBERG, Bernardo. **Repensando o estado para o desenvolvimento social**: superando dogmas e convencionalismos. Trad. Joaquim Ozório Pires da Silva. São Paulo: Cortez Editora, 1998.

KRELL, Andreas Joachim. Comentário ao art. 225, *caput*. In: CANOTILHO, J.J. Gomes, MENDES, Gilmar F. SARLET, Ingo W. STRECK, Lenio, L (Coord). **Comentários à Constituição do Brasil**. 2 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

LAGO, Luiz Aranha Corrêa. A retomada do crescimento e as distorções do milagre, 1967 a 1974. In: ABREU, Marcelo de Paiva Abreu (Org.). **A ordem do progresso**: dois séculos de política econômica no Brasil. 2 ed. São Paulo: Gen, 2020.

LATOCHE, Serge. **Pequeno tratado do decrescimento sereno**. Trad. Claudia Berliner. São Paulo: Editora WMF Martins fontes, 2009.

LEFF, Henrique. **Saber Ambiental**: sustentabilidade, racionalidade, complexidade. Rio de Janeiro: Vozes. 2001.

LEWIS, Arthur. Development Economics in the 1950's. In: MEIER, Gerald; SEERS, Dudley (Eds). **Pioneers in development**. Washington, EUA: Oxford University Press, 1984, p. 119-148.

LEGRAND, Pierre. A impossibilidade de “transplantes jurídicos”. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito**, Porto Alegre: UFRGS, v. 9, n. 1, p. 11-39, jan./jul. 2014. A versão original do artigo foi publicada em inglês, no **Maastricht Journal of European and Comparative Law**, em 1997

LEGRAND, Pierre. **Como ler o direito estrangeiro**. São Paulo: Contracorrente, 2018.

LIMA, João A. O. PASSOS, Edilenice. NICOLA, João Rafael (Org.). **A gênese da Constituição de 1988**. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2013.

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

LUQUE, Carlos Antonio. Teoria macroeconômica: evolução e situação atual. In: PINHO, Diva B.; VASCONCELLOS, Marco Antonio S.; TONETO JR, Rudinei (org). **Manual de economia**: equipe de professores da USP. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MARKS, Stephen. Introduction. In: SAYERS, Larissa. CHATTERJEE, Rajib. RAWAT, Santosh. (org) **The right to development: a primer**. New Dehli: SAGE Publications, 2004.

MARINS, James. **A era do impacto**: o movimento transformador massivo da liberdade, das novas economias, dos empreendedores sociais e da consciência da humanidade. Curitiba: Voo, 2019.

MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política. V. III. Livro terceiro. Trad. Regina Barbosa e Paul Singer. São Paulo: Abril Cultural, 1985.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses. 26. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

MEADOWS, Donella H. [et ali] **Limites do crescimento**: um relatório para o Projeto do Clube de Roma sobre o dilema da humanidade. Tradução Inês M. F. Litto. São Paulo: Perspectiva, 1973.

MESQUITA, Mário M.C. Inflação, estagnação e ruptura, 1961-1964. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). **A ordem do progresso**: dois séculos de política econômica no Brasil. 2 ed. São Paulo: Gen, 2020.

MODIANO, Eduardo Marco. A ópera dos três cruzados, 1985-1990. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). **A ordem do progresso**: dois séculos de política econômica no Brasil. 2 ed. São Paulo: Gen, 2020.

MILL, John Stuart. **Princípios de economia política**. Trad. de Luiz João Baraúna. São Paulo: Editora Nova Cultural Ltda, 1996.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Plano mais Brasil. Disponível em: <
<https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/plano-mais-brasil>> Acesso em 24 out 2020.

MISSIO, F. JAYME Jr.F.G, OREIRO, J. L. **A tradição estruturalista em economia**. Disponível em: <
<http://joseluisoreiro.com.br/site/link/3b4c257c6943e21b64ad04a29763cb3685ea7215.pdf>>
Acesso em 08 set 2020. BIELSCHOWSKY, Ricardo. Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo. 5 ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004

MOREIRA, Sandrina Berthault. CRESPO, Nuno. Economia do Desenvolvimento: das abordagens tradicionais aos novos conceitos de desenvolvimento. **Revista de Economia**. Curitiba: Editora UFPR, v. 38, n. 2 (ano 36), p. 25-50, maio/ago. 2012. Disponível em: <
<https://revistas.ufpr.br/economia/article/view/29899>> Acesso em 26 maio 2020.

MORIN, Edgar. **Ciência com consciência**. Trad. Maria de Alexandre e Maria Alice Sampaio Doria. 8 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

_____. **Terra Pátria**. Tradução de Paulo Neves. Porto Alegre: Sulina, 2003.

MORRIS, Cristopher (Editor). **Contemporary philosophy in focus**. New York: Cambridge University Press, p. 191-219, 2010.

MOOKHERJEE, Dilip. RAY, Debraj. **Readings in the theory of economic development**. November 1999, p. 2. Disponível em: <
<https://www.econ.nyu.edu/user/debraj/Papers/DevReaderIntro.pdf>> Acesso em 27 abril 2020.

MIGLIOLI, Jorge. Apresentação. KALECKI, Michal. **Teoria da dinâmica econômica**: ensaio sobre as mudanças cíclicas e a longo prazo da economia capitalista. Trad. de Paulo de Almeida. São Paulo: Editora Nova Cultural Ltda, 1997.

MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. 5 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

MUELLER, C. Charles. A Teoria dos bens públicos e a Economia do Bem-Estar. **Revista Estudos Econômicos**, v. 2, n.4, p. 95-112, 1972.

MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo?** A questão fundamental da democracia. 4 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

_____. **Teoría moderna e interpretado dos direitos fundamentais**. Especialmente com base na teoría estruturante do direito. Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional Núm. 7, 2003.

MYRDAL, Gunnar. International Inequality and Foreign Aid in Retrospect. In: **Pioneers in development**. Washigton, EUA: Oxford University Press, 1984.

NAÇÕES UNIDAS (BRASIL). **Objetivos do desenvolvimento sustentável**. Disponível em: < <https://nacoesunidas.org/pos2015/>> Acesso em 02 ago 2020.

NASCIMENTO, Elimar Pinheiro. Trajetória da sustentabilidade: do ambiental ao social, do social ao econômico. **Estudos avançados**. V. 26. N. 74, 2012, pp.51-64. p. 59. Disponível em: < https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142012000100005&script=sci_abstract&tlng=pt> acesso em 02 ago 2020.

NOHARA, Irene Patrícia. **Reforma administrativa e burocrática**: impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro. São Paulo: atlas, 2012.

NUSSBAUM, Martha C. **Creating capabilities**: the human development approach. USA: The Belknap Press of Harvard University Press, 2011.

NURSKE, Ragnar. As dimensões do mercado e o incentivo à inversão. In: **Revista Brasileira de Economia**. V. 5, n. 4, São Paulo: FGV, 1951, p. 11-45. Disponível em: < <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/view/2404/2372>> Acesso em: 24 fev. 2021.

NUSDEO, Fábio. **Curso de economia**: introdução ao direito econômico. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

NG, Yew-Kwang. **Welfare economics**: introduction and development of basic concepts. London: Macmillan Press, 1979.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Data. Gross Domestic Product**. Disponível em:< <https://data.oecd.org/gdp/gross-domestic-product-gdp.htm>> Acesso em 09 jul 2020.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Air and GHG emissions**. Disponível em: < <https://data.oecd.org/air/air-and-ghg-emissions.htm>> Acesso: em 28 fev. 2021.

OLIVEIRA, Thiago. ATTÍLIO, Luccas. Causação Cumulativa em Myrdal e seus Desdobramentos Enquanto Alternativas ao Conceito de Equilíbrio. **Revisa de Economia**. v. 40, n. 3 (ano 38), p. 28-46, set/dez. 2014, Editora UFPR, p. 37. Disponível em: <<file:///C:/Users/natal/Downloads/39584-176164-1-PB.pdf>> Acesso em 05 mai 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **ONU News**: Novo estudo revela mais 500 milhões de pessoas vivendo na pobreza no mundo. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2019/07/1679661> Acesso em: 27 fev. 2021.

ORENSTEIN, Luiz. SOCHAVZEWSKI, Antonio Claudio. Democracia com desenvolvimento, 1956-1961. In: ABREU, Marcelo de Paiva Abreu (Org.). **A ordem do progresso**: dois séculos de política econômica no Brasil. 2 ed. São Paulo: Gen, 2020

OXFAM. Uma economia para o 1%. 2016. Disponível em: < <https://www.oxfam.org.br/justica-social-e-economica/forum-economico-de-davos/uma-economia-para-o-1/>> Acesso em 29 jul 2020.

PAULANI, Leda Maria. Sistemas de contas nacionais: noções básicas e o sistema brasileiro. PINHO, Diva B. VASCONCELLOS, Marco Antonio S. TONETO JR, Rudinei. (Org). **Manual de economia**: equipe de professores da USP. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 310-348.

PARETO, Vilfredo. **Manual de economia política**. Trad. João Guilherme Vargas Netto. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996.

PINHO, Diva Benevides. Aspectos da evolução da ciência econômica: do início do Século XXI às raízes do pensamento econômico. In: PINHO, Diva B.; VASCONCELLOS, Marco Antonio S.; TONETO JR, Rudinei (org.). **Manual de economia**: equipe de professores da USP. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p 67-108.

PIOVESAN, Flávia. FACHIN, Melina. O direito humano ao desenvolvimento na conjuntura contemporânea de proteção dos direitos humanos: o sentido e alcance do human rights approach. Disponível em: < <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=c5bbd980e5ab2c17>> Acesso em 16 mar 2019.

PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado (Coord.). **Direito ao desenvolvimento**. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 95-116.

PIOVESAN, Flávia. Direito ao desenvolvimento: desafios contemporâneos. In: PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado (Coord.). **Direito ao desenvolvimento**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

PIVETTA, Saulo Lindorfer. **Direito fundamental à saúde**: regime jurídico-constitucional, políticas públicas e controle judicial. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

POCHMANN, Marcio. **Desenvolvimento e perspectivas para o Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

POLANYI, Karl. **A grande transformação**: as origens políticas e econômicas do nosso tempo. Lisboa, Portugal: edições 70, 2019.

PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa**. 1976. Disponível em: <<https://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/constpt2005.pdf>> Acesso em 18 out 2020.

PLANNO SALTE. Mensagem n. 196, de 10 de maio de 1948, do Senhor Presidente da República. Disponível em: <<file:///C:/Users/natal/Downloads/1950.%20%20Plano%20Salte..pdf>> Acesso em 11 out 2020.

PRADO, Eleutério. Microeconomia reducionista e Microeconomia sistêmica. **Nova Economia**. Belo Horizonte_16 (2)_303-322_mai-agosto de 2006.

_____. A ortodoxia neoclássica. **Estudos avançados**. Vol.15 no.41 São Paulo Jan./Apr. 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142001000100003> Acesso em 24 maio 2020.

PROGRAMA ESTRATÉGICO DE DESENVOLVIMENTO (PED). In: **Dicionário temático FGV CPDOC**. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/programa-estrategico-de-desenvolvimento-ped>> Acesso em: 25 de out. 2020.

PREBISCH, Raul. Five Stages in My Thinking on Development. In: **Pioneers in development**. Washigton, EUA: Oxford University Press, 1984.

_____. O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas. **Revista Brasileira de Economia**. V. 3, n. 3 (1949). Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/view/2443>> acesso em 06 set 2020.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **O que é IDH**. Disponível em: <<https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/conceitos/o-que-e-o-idh.html#:~:text=O%20IDH%20%C3%A9%20uma%20medida,humano%20b%C3%A1sico%20em%20um%20pa%C3%ADs.&text=O%20IDH%202010%20introduziu%20o,com%20seu%20n%C3%ADvel%20de%20desigualdade.>> Acesso em: 27 fev. 2021,

PRIM, C.H, STADNICK, K, CUNHA C & COELHO, C. A Teoria das Organizações e a Evolução do Pensamento Científico . **XXXII EnANPAD**, Rio de Janeiro, 2008.

QUESNAY, François. **François Quesnay**: economia. KUNTZ, Rolf (org.). Tradução: Mary M. de C Nevez et al. São Paulo: Ática, 1984.

RAU, Virgínia. **Sesmarias medievais portuguesas**. Portugal: Presença, 1945.

RAWORTH, Kate. **Economia donut**: uma alternativa ao crescimento a qualquer custo. Trad. George Schlesinger. Rio de Janeiro: Zahar, 2019.

REINERT, Erik S. **As origens do desenvolvimento econômico**. Trad. Celina Ramalho. São Paulo: Globus Editora, 2005.

RESENDE, André Lara. Estabilização e reforma, 1964-1967. In: ABREU, Marcelo de Paiva Abreu (Org.). **A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil**. 2 ed. São Paulo: Gen, 2020.

RIBEIRO, Ricardo Lodi. Picketty e a reforma tributária igualitária no Brasil. **Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento**. V. 3, n.3, 2015.

RICARDO, David. **Princípios de economia política e tributação**. Trad. de Paulo Henrique Ribeiro Sandroni. São Paulo: Editora Nova Cultural Ltda, 1996.

RISTER, Carla. **Direito ao desenvolvimento: antecedentes, significados e consequências**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

RIZZIERI, J. A. B. Introdução à Economia. In: **Manual de economia: equipe de professores da USP**. PINHO, Diva B. VASCONCELLOS, Marco Antonio S. TONETO JR, Rudinei. (Org). 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

RISTER, Carla Abrantkoski. **Direito ao desenvolvimento: antecedentes, significados e consequências**, Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

ROCHA, E.C. CANTO, J. L. PEREIRA, P. C. Avaliação de impactos ambientais nos países do Mercosul. **Ambiente & Sociedade** – Vol. VIII nº. 2 jul./dez. 2005. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/asoc/v8n2/28609.pdf>> Acesso em: 28 fev. 2021.

ROCHA, Sonia. **Pobreza no Brasil: a evolução de longo prazo (1970-2011)**. INAE - Instituto Nacional de Altos Estudos, 2012. Disponível em: <<http://files.dohms.com.br/idpsite/arquivos/material-de-apoio/texto-04--prof.-marcelo-proni--pobreza-no-brasil-a-evoluc%C3%A3o-de-longo-prazo.pdf>> Acesso em 03 mar. 2021.

RODRIGUEZ, José Rodrigo (org.). **O novo direito e desenvolvimento: passado presente e futuro**. Textos selecionados de David M. Trubek. São Paulo, Saraiva, 2009.

RODRIGUEZ, José Rodrigo. Segurança jurídica e desenvolvimento. In: RODRIGUEZ, José Rodrigo (org). **Fragments para um dicionário crítico de direito e desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2011.

ROSTOW, Walt. W. Development: The Political Economy of the Marshallian Long Period. In: MEIER, Gerald; SEERS, Dudley (Eds). **Pioneers in development**. Washigton, EUA: Oxford University Press, 1984, p. 227-272.

ROSENSTEIN-RODAN, Paul. Natura Facit Saltum: analysis of the disequilibrium growth process. In: MEIER, Gerald; SEERS, Dudley (eds.). **Pioneers in development**. Washington: Oxford University Press, 1984, p. 205-226.

RUSSO, Antonio. **Political economy del capitalismo: progresso tecnológico, potere politico e mutamento sociale**. Milan (Italy): McGraw-Hill Education, 2019.

_____. **Economia politica internazionale**. Firenze, Italia: Mondadori Università, 2018.

RUHL, J.B. Law's complexity: a primer. **Georgia state university law review**, p. 885-912, 2008. Disponível em <http://www.indiana.edu/~workshop/papers/Ruhl_background%20reading.pdf> Acesso em: 03 nov. 2014.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento**: incluyente, sustentado, sustentável. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

SALOMÃO, Ivan Colangelo. As origens do desenvolvimentismo brasileiro e suas controvérsias: notas sobre o debate historiográfico. **Nova Economia**. v. 27, n. 3, p. 421-442, 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0103-6351/3220>. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/neco/v27n3/0103-6351-neco-27-03-421.pdf>>. Acesso em: 22 ago. 2020.

SAMUELSON, Paul A. NORDAHAUS, Willian D. **Economics**. Estados Unidos: McGraw-Hill, 2009.

SAMUELSON, Anthony Paul. **Fundamentos da análise econômica**. Tradução de Paulo de Almeida. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1997.

SANTOS, Raul Cristovão dos. De Smith a Marx: a economia política e a marxista. In PINHO, Diva B.; VASCONCELLOS, Marco Antonio S.; TONETO JR, Rudinei (org). **Manual de economia**: equipe de professores da USP. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 26-66.

SARLET, Ingo W. MARINONI, Luiz G. MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 8 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

SCHIER, P. R., & SCHIER, A. (2018, agosto 10). O Serviço Público Adequado e a Cláusula de Proibição De Retrocesso Social. **Revista Da Faculdade De Direito Da FMP**, 10, 91-111, agosto de 2018. Disponível em:< <https://revistas.fmp.edu.br/index.php/FMP-Revista/article/view/52>> Acesso em 16 fev 2021.

SCHMIDT, Albano Francisco; GONÇALVES, Oksandro Osdival. **O Programa Bolsa Família e a acomodação de seus beneficiários na cidade de Joinville - SC**: uma análise econômica dos (des)incentivos ao trabalho. 2016. 225 p. Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2016 Disponível em: <<http://www.biblioteca.pucpr.br/pergamum/biblioteca/img.php?arquivo=/00005c/00005cfb.pdf>>. Acesso em: 6 fev. 2017.

SEN, Amartya. **On ethics and Economics**. Oxford: Blackwell Publishing, 1999.

_____. Por que e necessario preservar a coruja-pintada. Folha de São Paulo. Mais! 2004. P. 16-18

_____. **Development as freedom**. Oxford University Press: New York. 1999.

_____. Development as capability expansion: In: FUKUDA-PARR. **Reading in human development**. New Delhi: New York. Oxford University Press: 2003.

_____. **The idea of justice**. Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press, 2009.

_____. **Inequality reexamined**. Oxford: Oxford University Press: 1992.

_____. Well-being, agency and freedom: the Dewey lectures 1984. **The Journal of Philosophy**, v. 82, n.4, p. 169-221, abr.1985.

SENGUPTA, Arjun. Conceptualizing the right to development for the twenty-first century. In: **Situating the right to development**, 2013, pp. 67-87. Estados Unidos: UN-Library. DOI: <https://doi.org/10.18356/587738a4-en>.

SILVA, Adroaldo Moura da. Apresentação. In: KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. Trad. de Mário R. da Cruz. São Paulo: Nova Cultural Ltda, 1996.

SILVA, José Afonso da. Prefácio: o processo de formação da Constituição de 1988. In: LIMA, João A. O. PASSOS, Edilenice. NICOLA, João Rafael (Org.). **A gênese da Constituição de 1988**. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2013.

_____. **Teoria do conhecimento constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2014.

SILVA, Suely Braga. 50 anos em 5: o Plano de Metas. In: Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. O Governo de Juscelino Kubitschek. Rio de Janeiro: FGV. Disponível em: <<https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/JK/artigos/Economia/PlanodeMetas>>. Acesso em: 19 set. 2020.

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

SILVA, Virgílio Afonso da. Princípios e regras: mitos e equívocos acerca de uma distinção. **Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais**, Belo Horizonte, v. 1, p. 607-630, 2003.

SINGER, Hans. W. The Terms of Trade Controversy and the Evolution of Soft Financing: Early Years in the U.N. In: MEIER, Gerald; SEERS, Dudley (Eds). **Pioneers in development**. Washington, EUA: Oxford University Press, 1984, p. 273-312.

SOUZA, Luiz Daniel Willcox. Inflação de custos e inflação de demanda: uma discussão acerca da natureza das causas da inflação. **Leituras de Economia Política**. Campinas. v. 9. Pp. 19-39, dez. 2001. Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/LEP/L9/LEP9_02Willcox.pdf> Acesso em 03 out 2020.

SCHUMPETER, Joseph Alois. **Teoria do desenvolvimento econômico**: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico. Trad. de Maria Sílvia Possas. São Paulo: Editora Nova Cultural Ltda, 1997.

SCHMIDT, Albano Francisco; GONÇALVES, Oksandro Osdival. **O Programa Bolsa Família e a acomodação de seus beneficiários na cidade de Joinville - SC: uma análise econômica dos (des)incentivos ao trabalho.** 2016. 225 p. Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2016 Disponível em: <<http://www.biblioteca.pucpr.br/pergamum/biblioteca/img.php?arquivo=/00005c/00005cfb.pdf>>. Acesso em: 6 fev. 2017.

SCHMITT, Carl. **Teoria de la constitución.** Salamanca: Alianza, 2006.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações: investigação sobre a natureza e suas causas.** V. 1. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996.

STACEY, R. D. **Complexity and management.** London: Routledge, 2000.

STRAUCH, Ottolmy. Apresentação. In: MARSHALL, Alfred. **Princípios de economia: tratado introdutório.** Trad. de Rômulo Almeida e Ottolmy Strauch. São Paulo: Editora Nova Cultural Ltda, 1996.

TEUBNER, Gunther. **O direito como sistema autopoietico.** Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1993.

THE WORLD BANK. Data: GDP growth. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>> Acesso em 09 jul 2020.

THE WORLD BANK. Doing business 2020. Disponível em: <<https://portugues.doingbusiness.org/pt/rankings>> Acesso em 11 jan 2021.

¹ Sobre o tema sugere-se a leitura: RIBEIRO, Ricardo Lodi. Picketty e a reforma tributária igualitária no Brasil. **Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento.** V. 3, n.3, 2015.

THE WORLD BANK. **Climate change.** Disponível em: <<https://www.worldbank.org/en/topic/climatechange>> Acesso em 28 fev. 2021.

UNITED NATIONS. **Report of the world commission on environment and development: our common future.** 1987. Disponível em: <<https://ambiente.files.wordpress.com/2011/03/brundtland-report-our-common-future.pdf>> Acesso em 28 fev. 2021.

UNITED NATIONS. **Overview.** Disponível em: <<https://www.un.org/en/sections/about-un/overview/index.html>> Acesso em 01 jul 2020.

UNITED NATIONS. **Kyoto protocol to the United Nations framework convention on climate change.** 1998. Disponível em: <<https://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>> Acesso em: 28 fev. 2021.

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAM. **Relatório sobre a Lacuna de Emissões 2020.** Disponível em: <<https://www.unep.org/pt-br/emissions-gap-report-2020>> Acesso em: 26 fev. 2021.

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. Assembleia da ONU para o Meio Ambiente termina com chamado urgente para solucionar emergências planetárias. Disponível em: < <https://www.unep.org/pt-br/noticias-e-reportagens/comunicado-de-imprensa/assembleia-da-onu-para-o-meio-ambiente-termina-com>> Acesso em: 28 fev. 2021.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Human Development Report**. 1990. Disponível em: <<http://www.hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1990>> acesso em 19 jul 2020.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Human Development Reports: The global multidimensional poverty index (MPI)**. Disponível em: [http://hdr.undp.org/en/2020-MPI#:~:text=The%20global%20Multidimensional%20Poverty%20Index%20\(MPI\)%20measures%20the%20complexities%20of,poverty%2C%20covering%205%20billion%20people.>](http://hdr.undp.org/en/2020-MPI#:~:text=The%20global%20Multidimensional%20Poverty%20Index%20(MPI)%20measures%20the%20complexities%20of,poverty%2C%20covering%205%20billion%20people.>) Acesso em 27 fev. 2021

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Human Development Reports: Human Development Index (HDI)**. Disponível em: < <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-index-hdi>> Acesso em 27 fev. 2021.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Human development report 1991: Financing Human Development**. 1991. Disponível em: < <http://www.hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1991>> Acesso em 27 fev. 2021.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Human development report 1992: Global Dimensions of Human Development**. 1992. Disponível em: < <http://www.hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1992>> Acesso em 27 fev. 2021.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Human development report 1993: People's participation**. 1993. Disponível em: < <http://www.hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1993>> Acesso em 27 fev. 2021.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Human development report 1994: New Dimensions of Human Security**. 1994. Disponível em: < <http://www.hdr.undp.org/en/content/human-development-report-1994.>> Acesso em 27 fev. 2021.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Human development report 1995: Gender and Human Development**. 1995. Disponível em: < <http://www.hdr.undp.org/en/content/human-development-report-1995>> Acesso em 27 fev. 2021.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Human development report 1996: Economic Growth and Human Development**. 1996. Disponível em: < <http://www.hdr.undp.org/en/content/human-development-report-1996>> Acesso em 27 fev. 2021.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Human development report 1997: Human Development to Eradicate Poverty**. 1997. Disponível em: < <http://www.hdr.undp.org/en/content/human-development-report-1996>> Acesso em 27 fev. 2021.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Human development report 1998: consumption for Human Development.** 1998. Disponível em: <<http://www.hdr.undp.org/en/content/human-development-report-1998>> Acesso em: 27 fev. 2021.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Human development report 1999: globalization with a human Face.** 1998. Disponível em: <<http://www.hdr.undp.org/en/content/human-development-report-1999>> Acesso em: 27 fev. 2021.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Human development report 2000: Human Rights and Human Development.** Disponível em: <<http://www.hdr.undp.org/en/content/human-development-report-2000>> Acesso em 27 fev. 2021.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Human development report 2001: Making New Technologies Work for Human Development.** Disponível em: <<http://www.hdr.undp.org/en/content/human-development-report-2001>> Acesso em 27 fev. 2021.

UNITED NATIONS. **Declaration on the Right to Development.** 1986. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/righttodevelopment.aspx#:~:text=1.,free%20doms%20can%20be%20fully%20realized.>> Acesso em: 07 mar. 2021.

US GOVERNMENT. **Bretton Woods Agreement Act.** Disponível em: <<https://www.govinfo.gov/content/pkg/COMPS-10334/pdf/COMPS-10334.pdf>> Acesso em: 03 mar. 2021.

VALOR ECONÔMICO. **Desigualdade faz Brasil perder 13 posições no índice de desenvolvimento.** Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2011/11/03/desigualdade-faz-brasil-perder-13-posicoes-no-indice-de-desenvolvimento.ghtml>> Acesso em 27 fev. 2021.

VASCONCELLOS, Marco Antonio S. Introdução à Microeconomia. In: PINHO, Diva B. VASCONCELLOS, Marco Antonio S. TONETO JR, Rudinei. (Org). **Manual de economia:** equipe de professores da USP. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 109 – 114.

VEIGA, José Eli. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI.** Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

_____. **Para entender o desenvolvimento sustentável.** São Paulo: Editora 34, 2015.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **A constituição como reserva de justiça.** Lua Nova [online]. 1997, n.42, pp.53-97. ISSN 0102-6445. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451997000300003>.

WALLERSTEIN, Immanuel. **World-systems analysis:an introduction.** London: Duke, 2004.

WALRAS, León. **Compêndio dos elementos de economia política pura.** Trad. de João Guilherme Vargas Netto. São Paulo: Editora Nova Cultural Ltda, 1996.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos de uma sociologia compreensiva. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: UnB, 1999.

WEICK, K.E., SUTCLIFFE, K. M. **Managing the unexpected**: resilient performance in an age of uncertainty. San Francisco: John Wiley & Sons, 2007.

WERNECK, Rogério. Consolidação da estabilização e reconstrução institucional, 1995-2002. In: ABREU, Marcelo de Paiva Abreu (Org.). **A ordem do progresso**: dois séculos de política econômica no Brasil. 2 ed. São Paulo: Gen, 2020.

WOOD, M. Ellen. As origens agrárias do capitalismo. **Crítica Marxista**. Trad. De Lígia Osório Silva. São Paulo: Boitempo, v.1, n.10, 2000.

WORLD BANK. **GDP ranking report 2015**. Disponível em: <
<https://www.sanctuaryvf.org/world-bank-gdp-ranking/>> Acesso em 27 fev. 2021.