

## Desenvolvimento sob a ótica da Constituição Federal

### (Desenvolvimento – Artigo Completo)

Janieli Vasconcelos da Paz (UEMS) [janieliv@hotmail.com](mailto:janieliv@hotmail.com)

Eliana Lamberti (UEMS) [eliana@uems.br](mailto:eliana@uems.br)

#### Resumo:

O direito e a economia fazem parte da mesma grande área do conhecimento (ciências sociais aplicadas) e a temática do desenvolvimento ilustra as inúmeras possibilidades de convergências destas ciências. O desenvolvimento nacional constitui objetivo fundamental do Brasil enquanto nação, ladeado pela promoção da justiça social e redução das desigualdades. Assim, a presente pesquisa objetivou, a partir da Constituição Federal Brasileira, discutir o desenvolvimento socioeconômico e compreendê-lo em seus aspectos econômicos e jurídicos. Com base na revisão bibliográfica e na trilha dos ensinamentos do economista Amartya Sen, o desenvolvimento que deve ser qualitativo, passa a ser encarado também sobre a ótica da liberdade como seu meio e fim. Em um processo de expansão de liberdades substantivas, que ao mesmo tempo são constitutivas e instrumentais, elas proporcionam a emancipação humana, tornando o indivíduo agente da própria história.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento socioeconômico, Direitos Sociais, Liberdades Substantivas.

#### 1 Notas introdutórias

O Estado de Bem-Estar Social (ou welfare state) é um modelo de Estado constituído como prática social a partir da Segunda Guerra Mundial e se consolidou:

[...] por um esquema de proteção social pública e universal que abrange não só trabalhadores, mas todos que, por uma questão de direito, deveriam ter as condições de vida satisfeitas. Esse desenvolvimento conduziu a ampliação progressiva das funções do Estado e de suas bases de legitimidade, passando este a cumprir não apenas as funções clássicas – segurança externa, liberdade econômica interna, igualdade perante a lei – mas também a realizar a provisão de proteção social por meio de serviços e benefícios pecuniários, agora fornecidos de forma padronizada e rotineira e não limitada à assistência emergencial.<sup>1</sup>

A temática desenvolvimento, neste contexto, passa a ser apreendida e identificada com o avanço dos direitos sociais, segurança e justiça social e não mais meramente como sinônimo de crescimento econômico.

Os anos de 1980 se traduziram em mudança nessa perspectiva e, portanto, na fragilização desse modelo de Estado. O neoliberalismo econômico foi, aos poucos, “convencendo” os atores políticos e econômicos de que é um modelo mais adequado ao novo contexto do capitalismo (leia-se globalização<sup>2</sup>) uma vez que uma nova “ordem global” e um mundo sem fronteiras

<sup>1</sup> MAURIEL, Ana Paula Ornellas. **Capitalismo, Políticas Sociais e combate à Pobreza**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2010, p. 56.

<sup>2</sup> Para Gonçalves (1999) esse “fenômeno” é resultado da interação de três outros processos, a saber: expansão extraordinária dos fluxos internacionais de bens, serviços e capitais; acirramento da concorrência nos mercados internacionais (competitividade internacional) e a integração entre os sistemas econômicos nacionais (ativos em mãos dos não residentes).



promoveria igualdade de oportunidades e distribuição equitativa de renda e riqueza. Alguns estudiosos da temática indicam que a realidade tem se mostrado bastante diferente: para além dos impactos e vulnerabilidade em se tratando de política macroeconômica; problemas sociais como pobreza, desemprego, exclusão social, concentração de renda e de poder não foram resolvidos, ao contrário.<sup>3</sup>

Neste contexto, algumas questões se tornam prementes: em que medida o Estado é capaz de promover o desenvolvimento de um país? Qual é a importância e força promotora da Carta Magna na garantia dos direitos sociais? O alcance do papel interventor e regulador do Estado na economia está garantido na Constituição Federal?

A relevância deste exercício reflexivo pauta-se, portanto, no atual cenário caracterizado pelos desafios impostos pelo ideário neoliberal<sup>4</sup> ao Estado Democrático de Direito. Por isso, parte-se da prerrogativa que a problemática do desenvolvimento socioeconômico deve ser apreendida a partir da relação intrínseca entre Direito e Economia.

Nesse sentido, o objetivo central das próximas páginas é compreender o desenvolvimento socioeconômico pela convergência entre seus aspectos jurídicos e econômicos. De modo a contemplar tal intenção, estabeleceram-se como objetivos específicos e complementares: discutir a Constituição Federal Brasileira enquanto marco normativo de defesa do desenvolvimento socioeconômico e apreender a relação entre os direitos sociais e o desenvolvimento.

Para contemplar tais objetivos, a opção em termos metodológicos e teóricos, primeiramente, correspondeu a um breve recorte da evolução do conceito de desenvolvimento na perspectiva econômica. O segundo passo pressupôs a análise da Constituição Federal e identificação da abordagem do desenvolvimento para ser possível apreender as implicações dos direitos sociais. Finalmente, a convergência dos aspectos jurídicos e econômicos da temática proposta é estabelecida por meio da concepção de liberdade.

## 2 Desenvolvimento pela ótica econômica

A abordagem da temática desenvolvimento, até o início do século XX, desaguava em geral nos condicionantes do progresso material e era diretamente vinculada ao crescimento econômico. Porém, a partir dos anos de 1950, o debate passa a ser embalado por novas problemáticas assim como surge a proposição de diferentes conceitos. Tal processo não foi tranquilo e o embate teórico é constante, assim como seus matizes são recorrentemente alterados.

A publicação do primeiro Relatório do Desenvolvimento Humano<sup>5</sup> pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em 1990 conseguiu ampliar o debate indicando que

<sup>3</sup> Sugere-se a leitura de DUPAS, G. **Economia Global e Exclusão Social**. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

<sup>4</sup> Em linhas gerais e de acordo com Sader (1996), o neoliberalismo é uma superestrutura ideológica e política que acompanha uma transformação histórica do capitalismo moderno. Surge a partir do período pós II Guerra Mundial na Europa e na América do Norte. Ademais, é uma reação teórica e política contra o Estado intervencionista e de bem-estar contra qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado, denunciadas como ameaça letal à liberdade econômica e política. Tal ideário pode ser descrito por meio de um rol de medidas de política econômica consensuais entre as agências financeiras norte-americanas e internacionais, a saber: disciplina fiscal, priorização dos gastos públicos, reforma fiscal, liberalização do financiamento, unificação da taxa de câmbio, liberalização comercial, abolição de barreiras ao investimento externo direto, privatização, desregulamentação e garantia do direito de propriedade, por meio da melhoria do sistema judiciário.

<sup>5</sup> Também é a partir deste relatório que o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) começa a se firmar como um razoável indicador de mensuração do desenvolvimento ao contabilizar não apenas dados referentes à renda, mas também educação e saúde.



o estudo do processo de desenvolvimento tem caráter pluri e transdisciplinar, ou seja, requer estudos complementares tanto das ciências sociais como das ciências humanas porque envolvem variáveis e questões das diferentes áreas do conhecimento (como sociologia, ética, política, história, ecologia, cultura).

Veiga<sup>6</sup> didaticamente resume três possíveis respostas à indagação do que é desenvolvimento. A primeira delas estabelece que desenvolvimento é sinônimo de crescimento econômico, que por sua vez é consequência do processo de industrialização. Os teóricos que defendem tal definição pautaram-se no fato de que até o início dos anos de 1960 as poucas nações desenvolvidas eram as industrializadas. A segunda resposta defende que o desenvolvimento é ilusão, mito ou manipulação ideológica porque não seria possível ocorrer mobilidade ascendente na hierarquia da economia capitalista mundial. Em outras palavras, a condição de subdesenvolvimento não é etapa anterior ao desenvolvimento, e sim condição necessária à dinâmica capitalista. A terceira resposta é chamada pelo autor de “caminho do meio entre a miopia que reduz o desenvolvimento ao crescimento e o derrotismo que o descarta como inexecutável”.<sup>7</sup>

Muito embora não haja uma definição universalmente aceita, para alguns economistas crescimento é sinônimo de desenvolvimento, para outros, o crescimento econômico<sup>8</sup> é condição indispensável para o desenvolvimento, mas não suficiente. Isso porque os frutos da expansão econômica nem sempre beneficiam o conjunto da sociedade já que da variação quantitativa do produto podem derivar consequências prejudiciais ao ambiente social interno do país. Como exemplos destas consequências tem-se a transferência do excedente de renda para outros países, a apropriação concentrada da renda, salários básicos baixos que limitam o crescimento de setores de consumo popular, e ainda, baixo crescimento de empresas nacionais.

De um modo geral, tem-se que o processo de desenvolvimento socioeconômico pressupõe mudanças qualitativas na sociedade, nas instituições<sup>9</sup> e estruturas produtivas, ou seja, alteração na estrutura econômica, social, política e institucional com melhoria na produtividade e renda média dos atores. E ainda, neste processo ocorre crescimento econômico contínuo em ritmo superior ao crescimento demográfico<sup>10</sup> e melhoria de indicadores econômicos e sociais. Por ser

---

<sup>6</sup> VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

<sup>7</sup> VEIGA, José Eli da. *Op. cit.* p.33

<sup>8</sup> São definidas enquanto fontes de crescimento o aumento quantitativo e melhoria qualitativa na força de trabalho (quantidade de mão-de-obra, educação, treinamento, especialização), aumento no estoque de capital (capacidade produtiva), melhoria tecnológica (eficiência) e eficiência organizacional.

<sup>9</sup> A palavra instituição provoca uma profícua discussão teórica e importante aproximação entre o Direito e a Economia. Porém, não é este o objeto deste texto. Para fins deste trabalho, adota-se o conceito a partir de uma abordagem multidisciplinar e vinculado ao termo socioeconômico que é utilizado para pôr em evidência o fato de a economia ser inseparável de uma série de instituições sociais e políticas. Para Hodgson (1994), as instituições podem ser conceituadas de forma global como sendo a organização social que por efeito da tradição, dos costumes e constrangimentos legais cria padrões de comportamento duradouros e rotinizados. As instituições não são apenas estruturas organizacionais: são padrões normativos de uma dada sociedade sobre ações e relacionamento social. De modo que as instituições e a cultura social não são apenas restrições, mas fatores que moldam a formação de preferências e possibilitam aquisição do conhecimento com base no qual as escolhas são feitas. Outra definição, é proposta por North (1995) que as define enquanto as regras do jogo de uma sociedade, ou ainda, enquanto as limitações idealizadas pelo homem que dão forma à interação humana e estruturam os incentivos para tal interação no âmbito econômico, político e social, portanto, afetam o desempenho da economia e podem ser criadas ou evoluir ao longo do tempo. As limitações (ou regras), portanto, são tanto de natureza formal (leis, normas) como informal (hábitos, costumes) e são elas que dão forma à interação humana assim como constituem em incentivos (ou desincentivos) para essa interação.

<sup>10</sup> Porque o crescimento econômico precisa superar o demográfico para expandir o nível de emprego e a arrecadação pública, por exemplo, de modo que a renda per capita possa aumentar no longo prazo.



um fenômeno de longo prazo, implica no fortalecimento da economia nacional, na ampliação da economia de mercado e elevação geral da produtividade. São pressupostos para este processo: diversificação produtiva, progresso tecnológico e formação de capital endógenos.<sup>11</sup>

Para isto ocorrer, defende-se que o Estado deve ter uma ação coordenadora deste processo no sentido de promovê-la seja por meio da ampliação do mercado interno, do aumento da produtividade, da intervenção no mercado cambial, de políticas anticíclicas para manter renda do setor exportador, da concessão de crédito e incentivos, além de investimentos.

### 3 O desenvolvimento e a Constituição Federal

A começar a reflexão a cerca da relação do desenvolvimento econômico com a atual Constituição da República Federativa do Brasil, é salutar entender qual a importância de uma constituição para uma sociedade.

Consoante às lições de José Afonso da Silva,

As constituições tem por objeto estabelecer a estrutura do Estado, a organização de seus órgãos, o modo de aquisição de poder e seu exercício, limites de sua atuação, assegurar os direitos e garantias dos indivíduos, fixar o regime político e disciplinar os fins sócio-econômicos do Estado, bem como os fundamentos dos direitos econômicos, sociais e culturais.<sup>12</sup>

Logo, a Constituição trata dos aspectos estruturais e alicerces fundamentais sobre os quais está fundado um Estado e ainda estabelece sua estrutura, a forma de governo, os direitos e valores fundamentais daquela sociedade.

Desta forma, sendo o texto constitucional o fundamento axiológico e marco normativo principal a apontar os rumos de uma nação, cumpre então observar a Constituição Federal Brasileira de 1988 a fim de identificar se e como a questão do desenvolvimento econômico encontra guarida no ordenamento jurídico interno. Há realmente um elo entre a economia e o direito estabelecido na Carta Política no que tange ao desenvolvimento?

A partir da leitura do preâmbulo da Constituição Federal de 1988 já é possível identificar que o Estado Brasileiro é, ou pretende ser, um modelo de Estado de Bem-Estar Social, comprometido com o exercício dos direitos sociais e individuais, bem como com o bem-estar, a igualdade, a justiça e também com o desenvolvimento, entre outras prioridades.

Aliás, a garantia do desenvolvimento nacional constitui um dos objetivos fundamentais da República Federativa, alicerçada pela construção de uma sociedade justa, livre e solidária, com a erradicação da pobreza, redução das desigualdades sociais e regionais, além do combate a qualquer forma de discriminação, nos termos do artigo 3.º da CF.

Mas como esses objetivos são alcançados? Como aferir o grau de desenvolvimento nacional? No senso comum, a expressão desenvolvimento econômico automaticamente nos remete a aspectos econômicos propriamente ditos, tais como o aumento da produção, acúmulo de capital, criação de tecnologias, crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) e da renda per capita entre outros.

---

<sup>11</sup> Por sua vez, o subdesenvolvimento é caracterizado pela insuficiência do crescimento econômico, pela concentração de renda e riqueza, e ainda, preponderam estruturas econômicas inadequadas às inovações tecnológicas, mercado interno restrito e baixa produtividade dos fatores de produção. Uma economia subdesenvolvida tem por realidade a instabilidade política, a dependência econômica, tecnológica e financeira em relação aos países desenvolvidos. Em geral, a base exportadora é insuficiente assim como a formação de capital e as limitações orçamentárias. Este cenário de crescimento econômico insuficiente e instável é acompanhado por problemas sociais primários como alto grau de analfabetismo, elevadas taxas de natalidade e mortalidade infantil.

<sup>12</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 43.

No entanto, o desenvolvimento, como já explicitado, não pode ser compreendido apenas como um simples crescimento, fruto de dados meramente quantitativos, mas pelo contrário, ele deve representar uma série de melhorias na qualidade de vida das pessoas. Trata-se em verdade de um direito ao desenvolvimento e não apenas de um direito do desenvolvimento.<sup>13</sup>

Assim, não basta apenas que os indivíduos estejam tendo mais poder aquisitivo e podendo comprar mais bens, mas é necessário que estejam desfrutando de uma moradia digna, de uma educação de qualidade, de um sistema público de saúde eficiente, por exemplo. São os aspectos qualitativos que devem preponderar, e não apenas os quantitativos.

Segundo Del Masso, “[...] A ligação íntima que existe entre desenvolvimento e padrão de vida das pessoas é que declara o estágio de desenvolvimento”<sup>14</sup> de um país. E é justamente nesse ponto que a ordem econômica se entrelaça com a ordem social, de modo que o desenvolvimento deve ser medido pelo alcance dos respectivos objetivos de ambas as ordens.

Preconiza o art. 170 da CF/88 que a ordem econômica brasileira encontra-se fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa tendo como fim a existência digna dos indivíduos, na esteira dos ditames da justiça social.

Dentro da ordem econômica, a Carta Política dispõe sobre os princípios da atividade econômica, da política urbana, agrícola e fundiária, além do sistema financeiro nacional, devendo todos estes aspectos se harmonizarem com àqueles fins.

Ou seja, no âmbito econômico o desenvolvimento do país ampara-se não só no princípio da propriedade privada e da livre concorrência, mas é permeado por aspectos notadamente sociais, tais como a defesa do consumidor, a função social da propriedade e a proteção do meio ambiente.

Nesse sentido, ressalte-se que a “[...] ordem econômica está vinculada ao desenvolvimento econômico em concomitância com o social, mais precisamente em benefício do social. Para atingir tal desiderato, a atividade econômica por parte do Estado deve ser planejada de maneira integrada”.<sup>15</sup> O papel de intervenção do Estado enquanto agente normativo e regulador da atividade econômica também é garantido “ex vi” do art. 174, atentando-se sempre ao postulado da livre iniciativa e da propriedade privada, marcos da economia capitalista, devendo, sempre intervir para garantir a livre concorrência.

Além disso, pode o Estado ainda, em casos excepcionais de relevante interesse coletivo e imperativos de segurança nacional, atuar como agente econômico ativo, explorando diretamente alguma atividade econômica a teor do que dispõe o art. 173 da CF/88.

Embora tal delineamento da ordem econômica seja atrativo do ponto de vista teórico, é cediço que na prática a implementação desse todo harmônico é um grande desafio, principalmente no tocante ao cumprimento dos ditames da justiça social, haja vista a distribuição de renda nem sempre equitativa no cenário social.

Nesse sentido, os ideais neoliberais não conseguem resolver a questão das desigualdades sociais, uma vez que defendem fórmulas de um Estado liberal para conflitos de um típico Estado social,<sup>16</sup> despontando assim a importância da convergência entre a ordem econômica e social.

---

<sup>13</sup> Nesse sentido, Del Masso (2013, p. 348) ensina que o direito ao desenvolvimento “representa o acesso a vida melhor em todos os seus aspectos” enquanto o direito do desenvolvimento refere-se às “normas jurídicas cujo objetivo é proporcionar o desenvolvimento”.

<sup>14</sup> MASSO, Fabiano Del. **Direito Econômico Esquematizado**. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2013. p. 347.

<sup>15</sup> NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Constituição Federal Comentada e Legislação Constitucional**. 2. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009, p. 640.

<sup>16</sup> Gotti (2012, p. 42-45) ao fazer reflexões sobre a crise do Estado Social, nos ensina que a estratégia neoliberal provoca o “agravamento das desigualdades sociais e a intensificação do processo de exclusão socioeconômica” a medida que a “[...] lógica da globalização econômica e das políticas neoliberais é a da maximização dos lucros, da eficiência na produção dos resultados e do acúmulo de capital, à custa do desmonte do Estado de Providência.”

A este propósito Silva ensina que:

[...] ter como objetivo o bem-estar e a justiça sociais quer dizer que as relações econômicas e sociais do país, para gerarem o bem-estar, hão de propiciar o trabalho e a condição de vida, material, espiritual e intelectual, adequada ao trabalhador e sua família, e que a riqueza produzida no país, para gerar justiça social, há de ser equanimente distribuída.<sup>17</sup>

Marcada por objetivos semelhantes ao da ordem econômica, a ordem social brasileira (art. 193 CF/88) possui como base o primado do trabalho no escopo de conseguir o bem-estar de todos e implementar uma justiça social. Além da seguridade social (previdência e assistência social e saúde), engloba disposições relativas à educação, cultura, desporto, ciência e tecnologia, comunicação social, meio ambiente, família, criança e adolescente, bem como a questão indígena.

A complementar a ordem social, a Carta Política, na esteira da Constituição Cidadã que é, consagrou ainda um rol não taxativo de direitos sociais a serem garantidos pelo poder público visando o pleno desenvolvimento das potencialidades de cada indivíduo.

Em sintonia, ambas as ordens vêm ao encontro da concretização do princípio da dignidade da pessoa humana, fundamento axiológico do Estado Brasileiro, proporcionando o tão desejado desenvolvimento socioeconômico nacional.

#### **4 Direitos sociais enquanto fator de desenvolvimento**

Além de delinear os contornos da ordem social e econômica em consonância com um modelo de Estado de Bem-Estar Social, a Constituição garantista de 1988, não só estabeleceu direitos fundamentais e liberdades individuais (art. 5º), mas também deu relevo aos direitos sociais. Assim, “[...] direitos ligados à promoção da igualdade material passaram a ter assento constitucional e ocorreu uma ampliação notável das tarefas a serem desempenhadas pelo Estado no plano econômico e social”.<sup>18</sup>

A Constituição Federal dedicou aos direitos sociais um capítulo próprio, prevendo expressamente em seu art. 6º um rol não taxativo desses direitos, que compreendem a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e a infância e a assistência aos desamparados.

Sendo os direitos sociais, direitos de segunda dimensão,<sup>19</sup> visam proporcionar a concretização de uma igualdade não meramente formal, mas também material, isso porque tais direitos “[...] encontram-se intimamente vinculados às tarefas de melhorias, distribuição e redistribuição dos recursos existentes, bem como à criação de bens essenciais não disponíveis para todos os que

---

<sup>17</sup> SILVA, José Afonso da. Comentário Contextual a Constituição. 4. ed. p. 758. In: LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquemático**. 13. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 815.

<sup>18</sup> BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 84.

<sup>19</sup> A doutrina comumente divide a evolução dos direitos fundamentais em várias dimensões, muito embora alguns autores diverjam quanto ao número das mesmas, é consenso à existência de no mínimo três dimensões que coincidentemente correspondem aos ideais de liberdade, igualdade e fraternidade da revolução francesa. Nesse sentido, o termo “dimensões” é utilizado ao invés de “gerações” a fim de evitar a ideia de mera sucessão cronológica e caducidade das dimensões anteriores de direitos, uma vez que cada dimensão veio a complementar e fortalecer os demais direitos fundamentais já existentes. Recomenda-se a leitura do constitucionalista Paulo Bonavides (2013).



deles necessitem”.<sup>20</sup> São direitos que, em regra, reclamam uma atuação positiva,<sup>21</sup> prestacional do Estado para sua concretização, sendo inaceitável a omissão ou ineficiência do poder público nesse sentido.<sup>22</sup>

Os direitos sociais são reconhecidamente direitos fundamentais pelo conteúdo que encerram, uma vez que são a via pela qual os direitos civis e políticos de primeira dimensão ganham vida, com a concretização do princípio da dignidade da pessoa humana, fundamento axiológico que irradia todo o sistema normativo.

Ademais, sua fundamentalidade flui ainda do modo como foram positivados no ordenamento jurídico, uma vez que estão catalogados no capítulo II, do título II da CF, que trata justamente Dos Direitos e Garantias Fundamentais.

Nesse sentido, Sarlet corrobora que

A acolhida dos direitos fundamentais sociais em capítulo próprio no catálogo dos direitos fundamentais ressalta, por sua vez, de forma incontestável sua condição de autênticos direitos fundamentais, já que nas Cartas anteriores os direitos sociais se encontravam positivados no capítulo da ordem econômica e social, sendo-lhes, ao menos em princípio e ressalvadas algumas exceções, reconhecido caráter meramente programático.<sup>23</sup>

Desta feita, é inegável a importância da efetivação dos direitos sociais enquanto fator de desenvolvimento socioeconômico, eis que visam à implementação de uma justiça social, com a consequente redução das desigualdades sociais, além de constituírem o núcleo de direitos fundamentais do Estado.

Ora, é por meio dos direitos sociais, tais como alimentação, saúde e educação que o ser humano consegue desfrutar da possibilidade do pleno desenvolvimento de suas potencialidades, alcançando sua emancipação enquanto autor da própria história. Sem a efetivação dos direitos sociais é impossível um pleno exercício da cidadania e da democracia, pois como pode um cidadão não instruído, ter plena consciência do que é melhor pra si e pra sociedade em que vive? Como alguém com fome, vivendo “debaixo da ponte”, na miséria, experimentando todo tipo de agruras e amarguras da vida pode se blindar contra a sedução dos benefícios oriundos das diferentes formas de corrupção? Ou ainda como alguém desprovido do mínimo existencial pode viver com dignidade e participar ativamente de qualquer processo democrático?

Nesta esteira, é possível afirmar que os direitos sociais, além de seu aspecto coletivo de transformação da realidade social,<sup>24</sup> possuem uma dimensão individual, “permitindo o exercício da liberdade de escolha, da participação política e da fruição dos demais direitos”.<sup>25</sup>

<sup>20</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010, p. 284.

<sup>21</sup> Segundo Kelbert (2011, p.32) “[...] os direitos sociais são direitos que ensejam pretensões positivas a serem realizadas pelo Estado, ou seja, seu dever em relação ao indivíduo não mais se restringe à abstenção de condutas lesivas aos tradicionais direitos de liberdade. Nessa segunda dimensão de direitos, o Estado assume o dever de fornecedor de prestações, por meio de uma atuação positiva”.

<sup>22</sup> O Estado Brasileiro é constitucionalmente comprometido com a realização dos direitos fundamentais, entre eles os direitos sociais, de modo que a inação ou ineficiência do poder público acerca da efetivação desses direitos, pode ser questionada judicialmente. Sobre o assunto aconselha-se a leitura de SOUZA, Pedro Ivo; COURA, Alexandre de Castro. **Controle Judicial de Políticas Públicas**. Disponível em: [http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/salvador/pedro\\_ivo\\_de\\_sousa.pdf](http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/salvador/pedro_ivo_de_sousa.pdf).

<sup>23</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010, p. 66.

<sup>24</sup> Transformação esta decorrente da realização da igualdade material, notadamente pela redistribuição de renda.

<sup>25</sup> GOTTI, Alessandra. **Direitos Sociais**: fundamentos, regime jurídico, implementação e aferição de resultados. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 48.

Se o desenvolvimento e a construção de uma sociedade mais justa e com menos desigualdades sociais são os objetivos do país enquanto nação, e se o desenvolvimento deve representar uma melhora na qualidade de vida das pessoas com a satisfação de suas necessidades, é inegável que a concretização dos direitos sociais seja fundamental para a consecução desses objetivos.

Aliás, o tensionamento existente entre o processo de globalização, a influência do neoliberalismo econômico e os conflitos de massa tem demonstrado ao longo do tempo a necessidade da defesa desses direitos, que para além do individualismo, possuem nítidos contornos de interesses metaindividuais ou transindividuais.<sup>26</sup>

## 5 O desenvolvimento como liberdade

Para além de uma abordagem com forte viés economicista, Amartya Sen<sup>27</sup> em sua tese de “desenvolvimento como liberdade” traz importantes e significativas contribuições a respeito do desenvolvimento socioeconômico, compreendendo-o como “um processo de expansão das liberdades substantivas das pessoas”.<sup>28</sup>

Inicialmente, importa registrar que a concepção do economista a cerca do que seja liberdade é um pouco mais ampla do que a “liberdade” comumente enunciada no âmbito jurídico relacionada aos direitos fundamentais de 1ª dimensão (direitos civis e políticos). Para Sen, liberdade é um conceito “inerentemente multiforme”, que abrange “considerações sobre processos e oportunidades substantivas”.<sup>29</sup> Assim, a questão da liberdade discutida pelo autor é bem abrangente e engloba direitos fundamentais de várias dimensões. A liberdade nesse caso, se assemelha aquela preconizada por Silva, ou seja, a que “consiste na possibilidade de coordenação consciente dos meios à realização da felicidade pessoal”.<sup>30</sup>

A partir do diagnóstico de uma contradição socioeconômica que apresenta-se de um lado um mundo de opulência, consumo de luxo e desperdício e do outro um cenário de opressão e privação extraordinárias, Sen chama a atenção para o fato de que existem problemas novos e problemas antigos, porém, é inegável a permanência e agravamento da situação de boa parte da população mundial envolvida no contexto de pobreza, de fome coletivas, violação de liberdades políticas elementares e formais básicas. E mais, o economista defende que a superação destes problemas é parte central do processo de desenvolvimento.

De modo sintético, a tese de Sen pressupõe que a condição de agente do indivíduo é restrita e limitada pelas oportunidades sociais, políticas e econômicas, de modo que a liberdade individual deve ser um comprometimento social haja vista que as oportunidades sociais complementam as oportunidades individuais. Nesta perspectiva, a expansão da liberdade deve ser o principal fim e o meio do desenvolvimento, já que este consiste na expansão da liberdade

---

<sup>26</sup> Interesses metaindividuais ou transindividuais são aqueles que ultrapassam a esfera individualista, conjugando interesses de toda uma coletividade. Nesse sentido sugere-se a leitura de MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Interesses difusos: conceito e legitimação para agir**. 8 ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2013.

<sup>27</sup> Amartya Sen é um economista indiano que obteve o Premio Nobel de Economia em 1998, com sua tese “Desenvolvimento como Liberdade”, título também conferido ao livro que compõe o embasamento teórico destas páginas.

<sup>28</sup> SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras: 2000, p. 336.

<sup>29</sup> SEN, Amartya. *Op. cit.* p. 337.

<sup>30</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 233.



e superação dos aspectos que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer sua condição de agente.

Portanto, com base nos ensinamentos de Sen, apreender e conceituar o desenvolvimento requer a análise integrada das atividades econômicas, sociais e políticas que envolvem uma multiplicidade de instituições<sup>31</sup> e condições de agente relacionadas de forma interativa.

Nas palavras do autor:

O que as pessoas conseguem positivamente realizar é influenciado por oportunidades econômicas, liberdades políticas, poderes sociais e por condições habilitadoras como boa saúde, educação básica e incentivo e aperfeiçoamento de iniciativas. As disposições institucionais que proporcionam essas oportunidades são ainda influenciadas pelo exercício das liberdades das pessoas, mediante a liberdade para participar da escolha social e da tomada de decisões públicas que impelem o progresso dessas oportunidades.<sup>32</sup>

Esta visão de Sen contrasta com visões mais restritas de desenvolvimento (baseadas no Produto Interno Bruto ou industrialização) e vem ao encontro com as ideias já alinhavadas até aqui. Ou seja, de que o desenvolvimento deve representar uma mudança qualitativa e significativa na vida das pessoas, com a conseqüente melhora de indicadores econômicos e sociais, de modo a percorrer o caminho da efetivação não só dos direitos fundamentais individuais, mas principalmente dos direitos sociais.

Além disso, na trilha das ideias de Amartya, o “plus” da liberdade enquanto meio e fim do desenvolvimento é justamente o fato de que as liberdades constituem e influenciam diretamente o desenvolvimento e conseqüentemente a condição de agente do indivíduo.

A liberdade como desenvolvimento é constitutiva (fim) a medida que é importante para o enriquecimento da vida humana, proporcionam a capacidade de os indivíduos realizarem coisas que prezam e a liberdade de levarem a vida que desejam, de modo a evitar, por exemplo, privações de fome, de liberdade de expressão e participação política. Assim, a liberdade substantiva individual é fundamental por sua própria essência.

Já as liberdades instrumentais (meio) são cruciais para que o indivíduo seja agente ativo de mudança e são componentes constitutivos do desenvolvimento porque o constituem: contribuem para o desenvolvimento e conformam o encadeamento que vinculam e reforçam sua importância conjunta. Tais liberdades podem ser apresentadas em cinco vetores, a saber:

a) liberdades políticas correspondem as oportunidades para determinar quem deve governar, sob quais princípios, possibilidade de fiscalizar e criticar as autoridades, liberdade de expressão, imprensa sem censura, liberdade de escolha entre diferentes partidos, ou seja, pressupõe a democracia;

b) facilidades econômicas são as oportunidades que dependem da capacidade aquisitiva, condições de troca, preços relativos, funcionamento do mercado, disponibilidade de financiamento e crédito e acesso a ele;

c) oportunidades sociais nas áreas de educação e saúde que influenciam a qualidade de vida não somente individual, mas para participação efetiva em atividades econômicas e políticas;

<sup>31</sup> Segundo o autor essas instituições seriam, instituições de mercado, administrações, partidos políticos, poder judiciário, mídia, sociedade entre outras.

<sup>32</sup> SEN, Amartya. *Op. cit.* p. 19.



d) clareza e transparência para não haver corrupção, irresponsabilidade financeira e de transações ilícitas;

e) segurança protetora para que a população não sucumba a miséria, fome e morte, inclui dispositivos institucionais como benefícios aos desempregados, suplemento de renda, distribuição de alimentos, etc.

Desta feita, o destaque das liberdades instrumentais é justamente essa inter-relação e encadeamento existente entre as mesmas. A título de exemplo, imagine a possibilidade de usufruir de uma educação de qualidade que permite ao cidadão a aquisição de conhecimentos que ampliam suas liberdades, abrindo-lhe a oportunidades de coordenar os meios necessários com vistas à expansão de sua própria personalidade e realização pessoal, desembocando em um desenvolvimento individual e ao mesmo tempo global.

Ademais, a liberdade, de modo especial a liberdade política, exerce ainda papel de destaque no que tange a democracia – componente essencial do desenvolvimento, isso não só por seu valor intrínseco e instrumental, mas também porque ela permite a construção – a partir de debates sociais – de novas prioridades e valores a respeito das demandas e necessidades a serem satisfeitas.

Em síntese, a análise do desenvolvimento que enfoca a liberdade como meio e fim é significativa, fazendo a diferença por todo o avanço que ela pode representar não só na qualidade de vida das pessoas, como também no processo de emancipação humana.

No entanto, infelizmente até os dias atuais não existe nenhum indicador de desenvolvimento socioeconômico que leve em consideração este aspecto da liberdade como seu princípio e fim.

O indicador que mais se aproxima das ideias propostas por Amartya Sen é o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que inclusive foi criado pelo economista Mahbub ul Haq com a ajuda de Sen.

Tal índice possui a pretensão de mensurar o grau de desenvolvimento de uma nação a partir de três pilares, quais sejam, a saúde, a educação e a renda, de modo que são medidos a expectativa de vida longa e saudável, de acesso ao conhecimento e do padrão rentável de vida.

Segundo os dados oficiais divulgados pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD),<sup>33</sup> com base no relatório de desenvolvimento humano de 2014, a Noruega é o país com maior índice de IDH (0,944), seguido da Austrália (0,933) e da Suíça (0,917), todos indicadores considerados como grau muito alto de desenvolvimento.

O Brasil por sua vez, encontra-se na 79ª posição, com um índice de 0,744 que pelo referido relatório é considerado como alto desenvolvimento humano, em que pese à realidade fática encontrar-se marcada por grandes problemas sociais em todas as áreas.

Nesse sentido, de divergência entre os dados e o contexto fático dos países, em 2010, foram lançados três novos indicadores complementares ao IDH, o Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado à Desigualdade (IDHAD) objetivando mensurar a perda do desenvolvimento em razão das desigualdades sociais, o Índice de Desigualdade de Gênero (IDG) em razão das desigualdades de gênero, e o Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) para acompanhar a pobreza que vai além da mera pobreza de renda, todos calculados percentualmente buscando justamente mensurar o desenvolvimento humano real e não meramente potencial.

---

<sup>33</sup> Dados disponíveis e maiores informações podem ser obtidos no site oficial do PNUD: <http://www.pnud.org.br>.



Essas novas variáveis a serem consideradas no IDH demonstram que os estudos sobre o processo de desenvolvimento socioeconômico estão caminhando, ainda que a passos lentos, em direção a um desenvolvimento que contemple e internalize as concepções de liberdade preconizadas por Amartya Sen.

## **6 Considerações finais**

A relação entre a ciência do direito e a da economia é um campo de pesquisa timidamente desbravado no Brasil. A reflexão apresentada nas páginas anteriores, além de enforçar o desenvolvimento sob a ótica da Constituição Federal, indiretamente também objetivou dar uma contribuição teórica para esta aproximação a partir dos desafios jurídicos, sociais e econômicos que se apresentam ao Estado de Bem-Estar Social e que derivam do atual contexto da globalização.

A problematização e o tensionamento existente entre aspectos econômicos, sociais e jurídicos deve encontrar harmonia no processo de desenvolvimento, que não pode mais ser entendido apenas como um crescimento econômico quantitativo, mais exige uma verdadeira mudança estrutural na qualidade de vida da população.

Assim, para além de aspectos estritamente economicistas, o desenvolvimento socioeconômico desponta então como um elo a unir estas duas áreas do conhecimento, de modo que a superação do subdesenvolvimento, requer a melhora de indicadores sociais e do ambiente jurídico, desembocando inevitavelmente na necessidade de efetividade dos direitos sociais.

Em consonância com o modelo de Estado adotado, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, marcadamente garantista e cidadã, estrutura a ordem econômica e social do país com vistas à promoção do desenvolvimento nacional e à realização de uma justiça social que promova a redução das desigualdades.

Neste íterim, os direitos sociais, ladeados dos demais direitos fundamentais, cumprem um importante papel enquanto instrumento de desenvolvimento socioeconômico, eis que possibilitam aos cidadãos oportunidades de desenvolvimento pessoal e condições para uma efetiva participação política na sociedade.

A expansão das liberdades substanciais (constitutivas e instrumentais) por sua vez, como preconiza Amartya Sen, são o meio e o fim do próprio desenvolvimento. Além de constituírem novas liberdades e oportunidades sociais, elas concedem ao indivíduo a condição de agente transformador da realidade posta, atuante na esfera econômica, política e social, proporcionando-lhe a oportunidade de viver de acordo com os padrões que valoriza, acrescido de um fortalecimento do cenário democrático.

Desta forma, entende-se que o delineamento da ordem econômica e social desenhados na atual Constituição Federal Brasileira acerca do desenvolvimento reflete os anseios de uma sociedade mais justa e igualitária, ganhando força com a concepção de liberdade de Amartya Sen.

Pois é somente a partir da realização dos intentos da emancipação humana, quando o homem pode então desenvolver todas as suas potencialidades por meio do desenvolvimento socioeconômico, que é possível alcançar condições que deem corpo, relevo e concretização ao fundamento axiológico principal do Estado Democrático de Direito Brasileiro anunciado na Carta Política, qual seja a dignidade da pessoa humana.

Por fim, é possível visualizar que a evolução do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o surgimento de indicadores complementares, tais como o Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado à Desigualdade (IDHAD), o Índice de Desigualdade de Gênero (IDG) e o Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), sinalizam uma caminhada em direção à percepção do processo de desenvolvimento socioeconômico com liberdade.



## 7 Referências

- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015.
- BARROSO, Luis Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. São Paulo: Saraiva, 2009.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 28 ed. atual. São Paulo: Malheiros. 2013.
- FRANCO FILHO, Alberto de Magalhães. Breve análise da Ordem Econômica Constitucional brasileira. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XII, n. 70, nov 2009. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=6649](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6649)>. Acesso em 10 ago 2015.
- FARINA, Elizabeth M.M. In: ZYLBERSZTAJN, Décio. SZTAJN, Rachel. **Direito & Economia: Análise Econômica do Direito e das Organizações**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- GOTTI, Alessandra. **Direitos Sociais: fundamentos, regime jurídico, implementação e aferição de resultados**. São Paulo: Saraiva, 2012.
- GONÇALVES, Reinaldo. **Globalização e Desnacionalização**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- HODGSON, Geoffrey. **Economia e Instituições: manifesto por uma economia institucionalista moderna**. Oeiras: Celta, 1994.
- KELBERT, Fabiana Okschstein. **Reserva do possível e a efetividade dos direitos sociais no direito brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011.
- LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 13. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Saraiva. 2009.
- MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Interesses difusos: conceito e legitimação para agir**. 8 ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2013.
- MASSO, Fabiano Del. **Direito Econômico Esquematizado**. 2ª edição rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2013.
- MAURIEL, Ana Paula Ornellas. **Capitalismo, Políticas Sociais e combate à Pobreza**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2010.
- NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Constituição Federal Comentada e Legislação Constitucional**. 2. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.
- NORTH, Douglass. **Instituciones, cambio institucional y desempeño económico**. México: Fondo de Cultura Económica, 1995.
- NUSDEO, Fábio. **Curso de Economia: Introdução ao Direito Econômico**. 9ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.
- SADER, Emir. GENTILI, Pablo. (Org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado Democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.



SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010.

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

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2005.

SOUZA, Pedro Ivo; COURA, Alexandre de Castro. **Controle Judicial de Políticas Públicas**. Disponível em: [http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/salvador/pedro\\_ivo\\_de\\_sousa.pdf](http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/salvador/pedro_ivo_de_sousa.pdf). Acesso em: 09 de agosto de 2015.

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