Desenvolvimento Económico e Direitos Humanos

Autor(es): Feitosa, Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer

Publicado por: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

URL persistente: URI:<http://hdl.handle.net/10316.2/24725>

DOI: http://dx.doi.org/10.14195/0870-4260_52_2

Accessed : 26-Apr-2023 13:24:53

A navegação consulta e descarregamento dos títulos inseridos nas Bibliotecas Digitais UC Digitalis, UC Pombalina e UC Impactum, pressupõem a aceitação plena e sem reservas dos Termos e Condições de Uso destas Bibliotecas Digitais, disponíveis em <https://digitalis.uc.pt/pt-pt/termos>.

Conforme exposto nos referidos Termos e Condições de Uso, o descarregamento de títulos de acesso restrito requer uma licença válida de autorização devendo o utilizador aceder ao(s) documento(s) a partir de um endereço de IP da instituição detentora da supramencionada licença.

Ao utilizador é apenas permitido o descarregamento para uso pessoal, pelo que o emprego do(s) título(s) descarregado(s) para outro fim, designadamente comercial, carece de autorização do respetivo autor ou editor da obra.

Na medida em que todas as obras da UC Digitalis se encontram protegidas pelo Código do Direito de Autor e Direitos Conexos e demais legislação aplicável, toda a cópia, parcial ou total, deste documento, nos casos em que é legalmente admitida, deverá conter ou fazer-se acompanhar por este aviso.

UNIVERSIDADE DE COIMBRA
FACULDADE DE DIREITO

BOLETIM DE CIÊNCIAS ECONÓMICAS

VOLUME LII
2 0 0 9

COIMBRA

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E DIREITOS HUMANOS

1. INTRODUÇÃO

A palavra *desenvolvimento* é polissêmica e plural, fazendo-se acompanhar, em geral, de variadas adjetivações, que acabam conferindo à expressão significados próprios. Pode ser vista como desenvolvimento regional, desenvolvimento nacional, desenvolvimento sustentável, além de outras terminologias empregadas dentro ou fora do âmbito das ciências sociais, tal como nas artes, matemática, medicina, psiquiatria, engenharia etc. Para os fins deste texto, procurarei circunscrever a análise aos primeiros significados, em perspectiva interdisciplinar.

Mais recentemente, consolidada a expressão desenvolvimento econômico sustentável¹, vem ganhando adeptos a

¹ A idéia de desenvolvimento sustentável se fundamenta, basicamente, em três indicadores: atividade econômica, meio ambiente e bem-estar da sociedade. O marco desta compreensão é o relatório da Comissão Mundial da ONU sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNCED), de 1987, intitulado “Our Common Future”, também conhecido como “Relatório Brundtland”. A Comissão que preparou esse relatório, presidida por Gro Harlem Brundtland, elaborou um conceito de desenvolvimento sustentável que não se restringe ao impacto da atividade econômica sobre o meio ambiente, englobando também as consequências dessa relação na qualidade de vida e no bem-estar das populações presentes e

proposta de *desenvolvimento humano sustentável*. A aferição do IDH² (Índice de Desenvolvimento Humano) foi adotada, a partir dos anos noventa do século passado, como importante instrumento de averiguação da condição humana dos países, a partir de indicadores socioeconômicos, considerados em três dimensões essenciais: (i) longevidade da população; (ii) padrão educacional; (iii) PIB *per capita*. Discute-se, atualmente, a inclusão de um quarto critério de avaliação representado pela aferição da qualidade das políticas de sustentabilidade adotadas pelos países. Significa que, para além dos índices sociais, geopolíticos e econômicos, reconhece-se a necessidade de acompanhamento dos aspectos político-jurídicos da questão do desenvolvimento. Assim, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) foi consagrado como indicador de desenvolvimento e transformado em mecanismo de análise da ONU para a determinação de políticas públicas de enfrentamento dos problemas sociais humanitários, tendo norteado as metas de desenvolvimento humano do milênio.

futuras. Nos termos do relatório, desenvolvimento sustentável não é um estado permanente de harmonia, mas um processo de mudança que conjuga a exploração dos recursos, a orientação dos investimentos, os rumos do desenvolvimento tecnológico e as mudanças institucionais no sentido da satisfação das necessidades do presente, sem comprometer a extensão desse legado para as futuras gerações.

² O IDH foi criado por Mahbub ul Haq, com a colaboração de Amartya Sen, Prêmio Nobel de Economia de 1998. Partiram do pressuposto de que “para aferir o avanço de uma população, não se deve considerar apenas a dimensão econômica, mas também outras características sociais, culturais e políticas que influenciam a qualidade da vida humana. [...] Ele é um contraponto para outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento. O IDH pretende ser uma medida geral, sintética, do desenvolvimento humano. O IDH, além de computar o PIB *per capita*, depois de corrigi-lo pelo poder de compra da moeda de cada país, também leva em conta dois outros componentes: longevidade e educação”. Esclareça-se que, apesar de ter sido publicado, pela primeira vez, em 1990, o IDH foi recalculado para os anos anteriores, a partir de 1975. Cf. PNUD, Brasil, 2004. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/idh/> Acesso em: 05 ago. 2008.

2. BREVE COMPREENSÃO HISTÓRICA DA TEMÁTICA

Historicamente, o conceito de desenvolvimento se apresenta vinculado aos poderes político e econômico. No período do mercantilismo, a idéia de desenvolvimento nacional vinha adstrita ao poder do Estado (enfraquecimento dos feudos e centralização da política nacional), especialmente relacionado ao poder militar, ao domínio das colônias e à acumulação de metais preciosos³.

Com Crommwell, o mercantilismo britânico apostou no reforço do poder de sua marinha mercante, que viria a ser o esteio fundamental do Império Britânico. Em *A Riqueza das Nações* (1776), Smith declarou que o livre mercado era mais vantajoso para o aumento da riqueza, advogando a ascensão do poder econômico à condição de representante do poder nacional. Aponta-se para uma coincidência entre as dimensões política e econômica, com preponderância desta. É o período do liberalismo clássico (Smith e Ricardo).

Mais adiante, em Marx, encontra-se importante leitura do funcionamento e, principalmente, das falhas do mercado, com desdobramentos sócio-políticos advindos das possibilidades de intervenção da classe operária e de crise do capitalismo. Para os fins da análise desenvolvimentista, a construção marxiana da estrutura econômica como base para o modo de produção capitalista, aliada à compreensão de que o sistema produtivo envolve relações sociais, revela-se absolutamente pertinente.

No período do Estado Social, o conceito de desenvolvimento foi identificado, especialmente a partir das políticas keynesianas, com as idéias de crescimento do PIB adaptado às novas políticas de distribuição de rendas. Na verdade, os

³ Na verdade, esse conjunto de políticas propulsoras do chamado *pacto colonial* estão na base do subdesenvolvimento atual dos países periféricos.

mais relevantes acontecimentos para a consolidação paradigmática do Estado de Bem-Estar podem ser encontrados nos desdobramentos sociais, políticos e econômicos dos eventos que circundaram a Primeira Grande Guerra (1914-1918); nas conseqüências da quebra da bolsa de Nova York (1929) e na estruturação do *new deal* rooseveltiano (1933).

Nessa conjuntura, o arquétipo conceitual mais elucidativo coube ao economista inglês John Maynard Keynes, nomeadamente à sua *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*, de 1936. Sustentando que a economia capitalista não se resume ao estudo do comportamento racional de um abstrato *homo oeconomicus*, Keynes destacou a importância do Estado na regulação do fluxo corrente de investimento, redução do desemprego involuntário, recuperação das instituições econômicas e melhor utilização da renda nacional. A temática do desenvolvimento aparece voltada para a acumulação monetária (e não mais para a acumulação de bens reais), no contexto maior do intervencionismo econômico do Estado. No entanto, como assevera AVELÂS NUNES (2001, 4), mais do que a construção de uma “hábil política orçamental e monetária”, havia em Keynes uma preocupação com a socialização do investimento e com o aperfeiçoamento humano e social, no conjunto de alterações promovidas pela reforma (e manutenção) do capitalismo.

Depois da Segunda Guerra, a programação do desenvolvimento entrou nas agendas políticas dos Estados Nacionais, tomando-se como referência os processos socialistas de planificação da economia. Os países emergentes perceberam que a programação do desenvolvimento alcançaria, por esforço deliberado e racional, resultados mais eficazes do que a atuação espontânea do mercado⁴. Concluiu-se, igualmente, que o desenvolvimento alcançado como decorrência da

⁴ Ver texto de Alexandre Belo sobre a programação do desenvolvimento nas áreas em transição. Cf. BELO, Manoel Alexandre, *ob. cit.*, 398.

atuação de forças (quase) espontâneas dava-se melhor no âmbito da economia, mas necessitava de efetiva programação quando se tratava do seu fortalecimento político e social.

Por esse período (anos cinquenta e sessenta do século XX), no auge do debate entre neoclássicos (liberais e conservadores), keynesianos e neokeynesianos, as economias nacionais cresciam rapidamente, o sistema internacional de pagamentos era regulado pelos acordos de Bretton Woods (taxa de câmbio fixa e baixa mobilidade de capital, embora o mercado de eurodólar estivesse em ascensão) e os modelos macroeconômicos se concentravam em economias fechadas, planejadas, com uma taxa de inflação superior à média mundial atual. Percebe-se, nas políticas públicas, uma coincidência entre planejamento e plano. Nesse sentido, compreendeu-se que o *projeto de desenvolvimento* poderia variar conforme fosse anterior, concomitante ou posterior ao *processo de desenvolvimento*, revelando-se, nesse contexto, fruto de maior ou menor consenso social.

Porém, de acordo com as técnicas tradicionais, os ciclos de planejamento governamental do desenvolvimento obedeciam a uma lógica estritamente linear e estática, organizada em três etapas: planejamento, implementação e avaliação. O ato inicial (plano-livro) continha os diagnósticos setoriais e regionais e as definições de objetivos globais, desdobrados em programas, projetos e atividades, com indicadores, metas e orçamentos. O excesso de fragmentação, aliado a comportamentos deterministas, que desconsideravam a imprevisão e as incertezas, foram fatores que contribuíram para comprometer, no conjunto, o êxito dessas estratégias.

Pelos anos setenta do século XX, a economia mundial voltou a se projetar em direção diferente à pretendida pelo modelo capitalista planejado pelo Estado. O marco inicial desse novo processo pode ser identificado, genericamente, em três acontecimentos: (i) a saída dos EUA do sistema de *Bretton Woods* (1971); (ii) a crise do petróleo (1973); (iii) a

liberalização dos mercados financeiros ingleses (1980). Trata-se do fenômeno da globalização, que fortaleceu os mercados mundiais (de bens e serviços e financeiro), com implicações diretas no debate político, social e jurídico, propagando-se especialmente sobre a dimensão welfarista dos Estados nacionais.

Teorizou-se a respeito da crise de governabilidade⁵ do *Welfare State*. Muitos autores defenderam que as disfunções da intervenção estatal na garantia da estabilidade macroeconômica, pelo excesso de demandas sociais insatisfeitas, aliadas às disfunções burocráticas na implementação dos serviços públicos e à sobrecarga fiscal, teriam repercutido, na sequência, sobre a legitimidade do aparelho estatal na condução das políticas de desenvolvimento, abrindo espaço para a chamada crise de legitimidade⁶. Nesse contexto, segundo alguns (como FARIA, 2000, 119-121), o Estado, tensionado pela complexidade de demandas antagônicas, como, por exemplo, a pressão por efetivação dos direitos institucionalizados diante da contenção imposta pelo desequilíbrio orçamentário, corria o sério risco de uma frustração desestabilizadora da ordem jurídico-institucional.

As reformas administrativas levadas a efeito nos anos oitenta do século passado, conhecidas como reformas de

⁵ A expressão “ingovernabilidade sistêmica”, atribuída a Samuel Huntington, nos anos setenta do século XX, é representada principalmente pela sobrecarga fiscal (quando o Estado perde crédito público, deixa de acumular poupança, não consegue executar suas políticas e vê comprometida a sua capacidade de regular a economia), pelo excesso de demandas e pela chamada “crise de legitimidade”.

Neste campo teórico, também podem ser citados autores como Luhmann e Habermas.

⁶ Habermas denunciou a crise de legitimidade das instituições tardo-capitalistas propondo uma refundação da legitimidade do Estado sobre a base de um consenso racional e, sobretudo, democrático, em torno de valores sociais comuns. Cf. HABERMAS, J. “Problemas de Legitimação no Estado Moderno”, *cit.*

Não faltou quem advogasse o fim do papel disciplinador do Estado e da política. Cf. OHMAE, K. *The Borderless World* e *La fine dello Stato-nazione*, *cits.*

primeira geração, apresentavam uma orientação preponderantemente economicista, centrada no crescimento do mercado e nas medidas de ajuste fiscal, que impunham a redução do tamanho do Estado (processos de privatização e desestatização). Resultaram, na verdade, da implementação política de teorias econômicas elaboradas nas grandes Universidades estadunidenses, desde os anos cinqüenta, especialmente por neoclássicos e monetaristas. O confronto entre esses grupos pode ser analisado a partir das diferenças na conceituação da moeda e seus desdobramentos⁷.

Como resultado do novo receituário, os países periféricos suportaram as imposições decorrentes do chamado *Consenso de Washington* (1989), que representava o conjunto de políticas neoliberais condutoras da reestruturação econômica e da reforma dos Estados, especialmente nos países latino-americanos. A concessão de crédito e a atribuição de credibilidade a esses Estados restaram adstritas à implementação de duras políticas de ajuste fiscal. Nesse período, os processos de transformação da gestão pública foram impregnados pelo ideal do ganho de eficiência e controle, característicos da chamada *New Public Management*, na sua fase inicial, de caráter gerencial.

Nesse contexto, cabe referir também os defensores da *teoria das expectativas racionais*, inclusive os seus seguidores, no âmbito da *law and economics*. Para estes, diante de informações simétricas, os agentes econômicos privados (consumidores e investidores) teriam possibilidade de promover livremente as suas escolhas racionais, no sentido da maximização de seu bem-estar. Sustentaram a desnecessidade de heteroregulação, ao tempo em que cuidavam de alcançar a mais completa liberalização dos mercados financeiros, desdobrada

⁷ Cite-se, a esse respeito, Paul Samuelson, Robert Solow e James Tobin, pelos neoclássicos, e Milton Friedman, pelos monetaristas. Ver: AVELÂS NUNES, A. J., *O Keynesianismo*, *cit.*

em três vertentes principais: (i) a desintermediação das instituições bancárias com relação aos mecanismos do crédito; (ii) a descompartimentação dos mercados financeiros, pela extinção das fronteiras entre os vários mercados – monetário, financeiro, cambial etc.; (iii) a desregulamentação dos mercados, de modo a garantir mobilidade geográfica ao grande capital.

Autores como Susan STRANGE e AVELÂS NUNES alertaram para os riscos da ação predatória de especuladores e operadores financeiros. Atentos aos perigos de um processo econômico que se erguia sobre operações que facilitavam o enriquecimento sem trabalho, parte importante da doutrina denunciava o que ficou conhecido como *casino capitalism*⁸, ou a economia do jogo e da especulação, que prosperava à sombra de contorcionismos legais, protegida contra a fiscalização pública e divorciada dos fatos econômicos reais e do cotidiano da maioria das pessoas. Reconhece-se, hoje, que o excesso de desregulamentação (e de desregulação) é o que se encontra no estopim da crise que afeta a economia dos EUA, com impactos negativos no seu processo interno de desenvolvimento e no projeto de desenvolvimento de outras regiões do planeta.

Esse fato ocorre no momento em que a marca das reformas políticas voltou a se manifestar nos propósitos de promoção do desenvolvimento, com as chamadas reformas de segunda geração. A partir dos últimos anos do século XX, passou-se a acreditar que os desafios sociais em escala global, revelados pela crescente desigualdade e pobreza (emblemáticas de uma globalização predatória⁹), não poderiam ser vencidos pela simples ação reequilibradora dos mercados,

⁸ Cf. STRANGE, Susan. *Casino Capitalism*, 1986; AVELÂS NUNES, A. J., *Neoliberalismo*, cit., 18.

⁹ Cf. Expressão usada por Richard FALK para significar a globalização descendente, que afeta os países periféricos.

mas somente por intermédio do fortalecimento conjugado do Estado (primeiro setor), mercado (segundo setor) e organizações da sociedade civil (terceiro setor). Nesse contexto, saem de cena os dois modelos de desenvolvimentismo anteriores – o alavancado exclusivamente pelo Estado ou aquele deixado às forças naturais e invisíveis do mercado – substituídos por uma idéia de desenvolvimento plural, resultante da atuação dialogada de atores públicos e privados.

3. DIREITO E DESENVOLVIMENTO (o debate acadêmico e doutrinário)

Pelos anos sessenta do século XX, um movimento chamado *Direito e Desenvolvimento* aflorou nos círculos acadêmicos, principalmente nos EUA, marcado pela idéia de que as instituições jurídicas ocidentais estariam aptas a promover a democracia e o desenvolvimento econômico. O movimento foi fortemente criticado pelos defensores da idéia de que as estruturas jurídicas constituem, na verdade, obstáculos ao desenvolvimento visto comportarem custos de transação muito elevados.

Por esse período, um economista paraibano, em contexto teórico evidentemente antagônico ao do debate norte-americano, trouxe enorme contribuição às discussões sobre o desenvolvimento nos países periféricos. Desde os anos cinquenta do século XX, com a consolidação da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL, criada em 1948), passou a ser questionada a capacidade da teoria econômica dos países ricos em analisar os problemas estruturais dos países do Terceiro Mundo. Celso FURTADO procurou entender, com base no método histórico-estruturalista, a gênese da formação inversa, ou o *subdesenvolvimento*, oferecendo relevante contribuição intelectual à análise do fenômeno do progresso, detendo-se não apenas nos seus aspectos econômicos, mas também nos aspectos sociais, culturais e políticos.

FURTADO baseou suas idéias multidisciplinares na visão marxista da história e na macroeconomia de Keynes. Para ele, o subdesenvolvimento era um “processo histórico autônomo, e não uma etapa pela qual tenham, necessariamente, passado as economias que já alcançaram grau superior de desenvolvimento” (FURTADO, 1961, 180). Significa que o subdesenvolvimento não seria uma fase inevitável do processo de formação das economias capitalistas, constituindo, antes, uma “deformação”. Por sua vez, o desenvolvimento também não seria linear, contínuo e estável, podendo estagnar e sofrer reversão. Para FURTADO, não havia um caminho natural para o desenvolvimento, que precisava ser necessariamente conduzido por políticas públicas eficazes, ou não passaria de um mito (o canto de sereia dos dominadores)¹⁰.

Resultado de uma conexão surgida em certas condições históricas, entre um processo interno concentrador e um processo externo de dependência, o subdesenvolvimento constitui, para Celso FURTADO, uma projeção da miniaturização, nos países periféricos, de sistemas industriais de países do centro, com alto grau de acumulação, acompanhada da diversificação das pautas de consumo de sua minoria privilegiada. Esse traço, pela repercussão cultural da cópia de modelos de consumo, produziria uma situação de convivência de formas heterogêneas e paradoxais de vida, marcadas pela existência de grupos sociais ascendentes (em cujo interior os novos modelos de consumo se efetivam) e grupos sociais submetidos a níveis mínimos de subsistência, excluídos do consumo moderno¹¹.

¹⁰ Cf. FURTADO, Celso. *O mito do desenvolvimento*. Para o autor, a idéia de que o desenvolvimento dos países pobres, para alcançar os padrões de consumo dos ricos, precisaria copiar as estruturas produtivas destes, não passa de mais uma etapa da *colonização cultural*, levada a efeito contra as nações subdesenvolvidas.

¹¹ Cf. CAVALCANTI, s/p. Disponível em: http://www.fundaj.gov.br/tpd/104.html#_ftn1. Acesso em: 06 ago. 2008.

Essas estruturas dualistas, que Furtado denominou de *capitalismo bastardo*, conseguiriam impedir, mais do que outras, o processo de desenvolvimento. Os países afetados pelas dicotomias (um setor urbano-industrial moderno *versus* um setor rural-agrícola conservador) apresentariam maiores dificuldades para promover o chamado *take off* do desenvolvimento. Isso ocorreria, em geral, em presença de latifúndios, nas sociedades prejudicadas pelo pouco consumo interno e controladas por uma classe dominante pequena e cativa do capitalismo internacional. *Grosso modo*, uma idéia fundante em Furtado era a ampliação da classe média, pelo incremento de sua participação econômica, política e jurídica, promovendo uma distribuição mais justa dos recursos¹².

Nos anos oitenta, as relações entre direito, democracia e desenvolvimento voltaram à ordem do dia no debate americano e europeu, em período coincidente com a reação às reformas de primeira geração, referidas no *item* anterior. Foi incluído o *direito ao desenvolvimento* no catálogo dos direitos humanos fundamentais. Veja-se, a esse respeito, a *Resolução 41/128* da Assembleia Geral da ONU, de dezembro de 1986, que, entre outros fins, reconheceu o desenvolvimento como “processo econômico, social, cultural e político abrangente, que visa o constante incremento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos com base em

¹² Furtado foi o idealizador de organismos de promoção do desenvolvimento, como a SUDENE, criada durante a Presidência de Juscelino Kubitschek. Advogou também a política de substituição das importações, adotada pela CEPAL, onde trabalhou. A idéia era aplicar tarifas elevadas para coibir as importações e incentivar o consumo doméstico, com o aumento do PIB do setor industrial e de transformação, no propósito de agregar mais valor à economia. O economista não contava, todavia, com a apropriação política pelos grupos de pressão, as falhas institucionais (corrupção e contrabando, por exemplo), a redução drástica e desequilibrada das importações e a cartelização do mercado. A SUDENE também se revelou ineficiente, em razão de fatores como dispêndio de recursos, falhas de condução, autoritarismo das decisões, estímulo a indústrias ineficientes, falta de transparência, etc. Foi recriada pelo Governo Lula, em 2007, como Agência de Desenvolvimento.

sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição justa dos benefícios daí resultantes”. Nas universidades, por esse período, discutia-se a relação entre direito e desenvolvimento tomando-se como ponto de partida a experiência da repressão política na América Latina e o seu processo de industrialização tardia. Também esse movimento foi acusado de indefinição de objeto e de etnocentrismo, com as marcas da pretensão imperialista do direito.

Mais recentemente, pode ser identificada uma terceira onda no movimento acadêmico “direito e desenvolvimento”. Os fatos subjacentes parecem ser, no conjunto: (i) o fenômeno da globalização; (ii) o rompimento com o estilo de crescimento econômico veiculado pelas empresas multinacionais, potenciador de desigualdades; (iii) o reconhecimento da crescente complexidade, inclusive jurídica, da realidade atual, ante a consolidação de um ordenamento normativo internacional que certifica e amplia o catálogo dos direitos humanos (cite-se, por exemplo, o *Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*, de 1996); (iv) a maior capacidade de intervenção da sociedade civil; (v) o aumento das demandas por justiça social dos países em desenvolvimento. Em torno da abordagem político-jurídica do debate acadêmico, têm sido ressaltadas: (i) a necessidade de maior participação democrática, com melhor qualidade no processo conhecido como democracia participativa; (ii) garantias de transparência; (iii) o crescimento econômico como condição de liberdade dos povos; (iv) o incremento de um papel positivo da ordem jurídica na promoção do desenvolvimento; (v) maior eficiência (no sentido de capacidade de resposta) do poder judiciário.

Nos últimos anos do século XX, merece destaque a compreensão de desenvolvimento divulgada por Amartya SEN¹³. Para este autor, desenvolvimento não se reduz ao

¹³ Cf. SEN, Amartya. *Development as freedom* (1999).

crescimento do PIB, aumento de renda pessoal, industrialização, avanço tecnológico ou modernização social. É antes um *processo* integrado de expansão do que chama “liberdades substantivas reais”. A efetivação dessas liberdades dependeria da remoção das fontes primeiras de sua privação, representadas pela pobreza, tirania, carência de oportunidades econômicas e de distribuição social sistemática, negligência dos serviços públicos, ausência de programas epidemiológicos, de um sistema de assistência social e de educação, e da falta de instituições competentes para manterem a paz (em sentido mais amplo do que a mera ausência de guerras) e a ordem, sem a violência repressora. O autor menciona três tipos de liberdade: econômica, política (no sentido de garantias democráticas) e social (tolerância para com as diferenças e minorias, liberdade religiosa etc.). Estas seriam as liberdades reais.

Para SEN, a privação de liberdade econômica pode levar à privação da liberdade política e social, sendo a recíproca igualmente verdadeira. O fato de existirem pessoas que morrem de fome não se explica pela falta de bens materiais, mas pela falta de direitos. O autor instrumentaliza, nos seus estudos, cinco vetores de atuação para as grandes liberdades: (i) liberdades políticas (ampliar a participação nas discussões públicas); (ii) acesso ao mercado ou facilidades econômicas; (iii) oportunidades sociais; (iv) garantias de transparência; (v) segurança protetora (em sentido amplo, que proteja contra a intolerância, a exclusão social e o preconceito). Assim, o conceito de liberdade em Amartya SEN passa a ser, ao mesmo tempo, instrumental e finalístico.

No início do século XXI, em âmbito internacional, a *Conferência sobre o Financiamento para o Desenvolvimento* (Monterrey, México, 2002) aprovou uma declaração para pressionar a comunidade internacional no sentido de mobilizar recursos financeiros gerados pela atividade do comércio mundial para os países em desenvolvimento ou subdesenvol-

vidos. Os governos seriam os principais responsáveis pela arrecadação dos recursos financiadores do desenvolvimento. Essa Assembléia reconheceu que os resultados das negociações comerciais multilaterais deveriam constituir-se em reservas promotoras do desenvolvimento. Percebe-se aqui a idéia de desenvolvimento humano sustentável, com destaque para o papel da política, das instituições e do direito.

As políticas de desenvolvimento da atualidade passam, no debate acadêmico, pelas teses da governança social (*social governance*). Argumenta-se que a boa governança vai depender de um equilíbrio entre capacidade e poder nos setores representados pelo Estado, mercado e sociedade civil (OFFE, 1988), na compreensão de que cada esfera possui, a seu turno, limitações e vantagens comparativas. Assim, o Estado seria proativo em equidade, mas inativo em eficiência; o mercado, ao contrário, seria eficiente (do ponto de vista das vantagens econômicas), mas incapaz de atuar na preservação de plataformas de justiça e equidade; a sociedade civil, virtuosa em valores e legitimidade, poderia degenerar em formas inaceitáveis de atuação paroquial ou em excessivo comunitarismo. Nesse contexto, o novo planejamento governamental passa a ser pensado como um processo com duas vertentes: uma técnica e outra política (MARINI & MARTINS, 2004). Tal não significa que o lado técnico resulte em mero produto tecnocrático, mas significa que o lado político requer da liderança executiva a qualidade de empreendedor, espécie de negociador de um projeto ou de uma “meta mobilizadora”, capaz de congrega aliados em redor de seus objetivos.

Desse modo, o Estado passa a ser encarado como um ator que trabalha em conjunto com outros (EVANS, RUESCHEMEYER & SKOCPOL, 1985), numa proposta que integra três dimensões de desenvolvimento: (i) desenvolvimento econômico, na perspectiva de estabilidade e crescimento; (ii) desenvolvimento social, nas garantias de bem-estar geral em

termos de desenvolvimento humano; (iii) sustentabilidade ambiental.

4. DESENVOLVIMENTO E DIREITOS HUMANOS NO DEBATE JURÍDICO ATUAL BRASILEIRO

No contexto jurídico da atualidade, algumas dificuldades geram impacto negativo na luta pela promoção de um desenvolvimento com base em processos humanos e na sustentabilidade.

Alguns autores apontam como prejudiciais: (i) a ignorância jurídica dos processos econômicos; (ii) a crença exacerbada no poder de controle das normas; (iii) o discurso meramente retórico dos direitos humanos (BARRAL, 2007, 231). Significa que muitos juristas desconhecem ou não se interessam pelos efeitos macroeconômicos das normas (e suas conseqüências no sentido de estimular ou desestimular o comportamento dos agentes de mercado); acreditam em um poder que o processo legislativo, descolado das vivências práticas, efetivamente não possui; e não contribuem para a efetivação dos direitos humanos, quando o fazem em abstrato, pela simples divulgação do catálogo de direitos materiais. É preciso, neste momento, instrumentalizar uma estrutura regulatória que direcione o crescimento econômico para a efetiva promoção dos direitos humanos. Importa, igualmente, demover os obstáculos procedimentais e formais à efetivação desses direitos.

O novo direito internacional está sendo direcionado para a salvaguarda dos direitos humanos, com mecanismos próprios de atuação e controle, atribuindo funções expressas aos órgãos públicos nacionais e incorporando os direitos reconhecidos internacionalmente aos planos internos. Nesse sentido, a Emenda Constitucional n. 45/2004 determina

que os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos, desde que aprovados em dois turnos, com 3/5 dos votos de cada casa legislativa, valerão como Emenda Constitucional¹⁴.

O Brasil, hoje, não apresenta mais uma estrutura dualista pura. A realidade brasileira é complexa, variando de regimes sociais que beiram o feudalismo para sociedades tecnológicas avançadas. O novo conceito de desenvolvimento, numa realidade como essa, não pode se limitar aos instrumentos formais, ao tempo em que precisa transcender a simples análise econômica. Nessa conjuntura, é possível desenvolver mecanismos de combate à pobreza, ao analfabetismo e à exclusão, tomando-se como suporte o crescimento econômico, em processo concomitante (e não sucessivo, como pretendiam economistas ligados ao nacional-desenvolvimentismo).

A Constituição Brasileira erigiu o direito ao desenvolvimento à condição de objetivo fundamental da República. No entanto, a implementação prática desse preceito requer a adoção de políticas públicas que garantam equilíbrio na distribuição das receitas (incluídas, especialmente, as novas receitas¹⁵) e condições de vida dignas, com justiça, liberdade, solidariedade e participação democrática. Isso demanda uma mudança nos parâmetros que disciplinam o comércio internacional, a distribuição tributária, a ampliação das oportunidades de emprego e renda, a reconfiguração do pacto federativo (pela ampliação das fatias de poder local e regional), o

¹⁴ Cf. art. 5º, § 3º da EC n.º 45/2004.

¹⁵ Referência às receitas provenientes da exploração de petróleo (novas bacias) e biocombustíveis. O incremento desses recursos energéticos demanda um calculado equilíbrio entre medidas de *crescimento econômico* (como a redução dos custos de produção, aumento de produtividade e incentivos tecnológicos e fiscais) concomitantes a programas de *desenvolvimento humano sustentável* (com aumento das oportunidades de geração de emprego e renda, mais investimento em educação, saúde, lazer, etc.).

aumento da inclusão promovida pela escolaridade, a responsabilidade social das empresas. Neste caso, mais do que responsabilidade, pensa-se em responsabilização ou *accountability*¹⁶. A primeira categoria passa a impressão de uma ação espontânea das próprias empresas, enquanto a segunda traz implícita a idéia de condução do processo, que pode ocorrer no sentido da autoregulação pelo mercado (empresas de certificação de qualidade) ou hetero-regulação (por organismos do Estado ou da sociedade civil).

¹⁶ Em geral, podem ser destacadas duas espécies de responsabilidade social: responsabilidade social empresarial (RSE) e responsabilidade social corporativa (RSC). A responsabilidade social impõe a consideração de fatores como comportamento ético da gestão empresarial, transparência, respeito às partes interessadas e o resultado de seu desempenho econômico, social e ambiental. Nesse contexto, a responsabilidade social corporativa transforma-se em variável importante para a estratégia competitiva das empresas.

Para estimular a responsabilidade social das empresas, foram criados padrões de certificação. Há, ainda, os fundos de investimento, formados por ações de empresas socialmente responsáveis. Nos Estados Unidos e na Europa, proliferaram os *Sustainability Index*, da Dow Jones, que enfatizam a necessidade de integração dos fatores econômicos, ambientais e sociais nas estratégias de negócios das empresas. A pressão por produtos e serviços socialmente corretos faz com que as empresas adotem processos de reformulação interna para se adequarem às normas impostas pelas entidades certificadoras. Eis algumas certificações importantes: *Selo Empresa Amiga da Criança*, criado pela Fundação Abrinq para empresas que não utilizem mão-de-obra infantil e contribuam para a melhoria das condições de vida de crianças e adolescentes; ISO 14000, certificação criada pela *International Organization for Standardization* (ISO), que dá destaque às ações ambientais da empresa merecedora da certificação; AA1000, criado em 1996 pelo *Institute of Social and Ethical Accountability*, aferido anualmente, que enfoca a relação da empresa com seus diversos parceiros, ou “stakeholders”; SA8000 (“Social Accountability 8000”), uma das normas internacionais mais conhecidas, criada em 1997 pelo *Council on Economic Priorities Accreditation Agency* (CEPAA), enfoca, primordialmente, relações trabalhistas e visa assegurar que não existam ações anti-sociais ao longo da cadeia produtiva, como trabalho infantil, trabalho escravo ou discriminação. Disponível em: http://www.responsabilidadesocial.com/institucional/institucional_view.php?id=3 Acesso em: 06 ago. 2008.

5. CONCLUSÃO

No Brasil, no caso específico das novas receitas, existe uma tendência que se encaminha em duas direções: a *exploração do petróleo e gás natural*, ao lado do pleno incentivo ao *uso de energias renováveis*, especialmente do biodiesel. O país está prestes a se tornar a primeira nação do mundo a utilizar, na mesma intensidade, combustíveis fósseis (como petróleo e carvão) e renováveis (como etanol e biodiesel), transformando-se em referência mundial para a superação da crise energética. Em cenário de crescimento econômico, deve-se encontrar o delicado (e justo) equilíbrio regulatório entre as medidas de proteção ao desenvolvimento humano e as medidas de estímulo ao investimento econômico (interno e internacional)¹⁷.

Convém não olvidar que a segurança jurídica deve funcionar como um referencial para o mercado, mas, principalmente, para os cidadãos. A pressão exercida pelos agentes do mercado, embora competente e eficaz, não pode expropriar os seres humanos de seus direitos e garantias fundamentais. Não existem direitos humanos de empresas, mas de pessoas (talvez aqui mereça destaque a diferença entre *direitos humanos* e *direitos fundamentais*). Cabe contextualizar cada situação, na certeza de que as realidades são diversas entre os países e entre as regiões. Na realidade brasileira, há um resgate urgente (e histórico) do justo humano a promover.

¹⁷ Nos últimos anos, especialmente em razão da alta do preço do petróleo no mercado internacional e do aumento da produção nacional, as receitas brasileiras decorrentes dos *royalties* cresceram consideravelmente. Alie-se a esses fatores a promulgação da Lei 9.478/97, que dispôs sobre a política energética nacional e instituiu a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Essa lei flexibilizou o monopólio do petróleo no Brasil, elevando a alíquota do cálculo da tributação de 5% para 10%, mas nada dispõe sobre a vinculação de parte desses recursos para a promoção de um projeto novo de desenvolvimento humano. Cf. art. 47 e parágrafos da Lei 9.478/97.

A habilitação social e econômica de larga parcela da população do país vai garantir, em retorno, maior crescimento econômico. O resultado desse ciclo virtuoso pode ser a sustentabilidade.

As pautas nas chamadas *áreas em transição* (vem daí a expressão *sistemas transicionais*) demandam um impulso de desenvolvimento humano representado pela conjugação do político com o econômico, sem desconsiderar o papel legitimador da participação social. A base econômica, em ascensão, precisa sofrer inflexão imediata e crescente no sentido do seu comprometimento com as políticas de desenvolvimento, em todos os setores e em cada esfera de responsabilidade. A preocupação com a estabilidade econômica deve considerar o aumento de bem-estar de forma integrada à responsabilidade fiscal, com ganhos de eficiência (ligados às transformações estruturais) e de justiciabilidade. Deve tratar, em perspectiva transversal e interdiscursiva, as dimensões do desenvolvimento econômico (estabilidade e crescimento), do desenvolvimento social (o incremento sustentável de bem estar geral em termos de desenvolvimento humano) e da sustentabilidade ambiental.

6. BIBLIOGRAFIA

- AVELÂS NUNES, António José, *O Keynesianismo e a Contra-Revolução Monetarista*, Separata do *Boletim de Ciências Económicas*, Coimbra, 1991;
- *Neoliberalismo, Globalização e Desenvolvimento Económico*, Luanda, 2001.
- BARRAL, Welber. “As relações entre direito e desenvolvimento”, *Direito e Democracia*, Canoas, v. 8, n. 2, jul/dez. 2007, 214-238.
- BELO. Manoel Alexandre Cavalcante. “Sistemas Transicionais e Estratégias de Desenvolvimento”, *Verba Juris*, João Pessoa, ano 6, nº 6, jan/dez. 2007, 395-412.

- BRASIL. Constituição (2007). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.
- CAVALCANTI, Clóvis. *Celso Furtado e o Mito do Desenvolvimento Econômico*. Recife, Fundação Joaquim Nabuco, mar./2001. Disponível em: http://www.fundaj.gov.br/tpd/104.html#_ftn1. Acesso em: 06 ago. 2008.
- EVANS, Peter; UESCHEMEYER, Dietrich & SKOCPOL, Theda. (orgs.). *Bringing the State Back*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- FALK, Richard. *Predatory Globalization – A Critique*. Cambridge: Polity Press, 2000.
- FARIA, José Eduardo. *O Direito na Economia Globalizada*. São Paulo: Malheiros, 2000.
- FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- _____. *O Mito do Desenvolvimento Econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.
- _____. *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*. São Paulo: Paz e Terra, 10ª ed. revista pelo autor, 2000.
- GAUDÊNCIO, Francisco de Sales & FORMIGA, Marcos (coords.). *Era da Esperança: Teoria e Política no Pensamento de Celso Furtado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- HABERMAS, Jürgen. *La Crisi della Razionalità nel Capitalismo Maturo*. Traduzione di Giorgio Backhaus. Roma/Bari: Laterza, 1975.
- _____. “Problemas de Legitimação no Estado Moderno”. In: *Para a Reconstrução do Materialismo Histórico*. São Paulo: Brasiliense, 1990, p.219-220.
- HUNTINGTON, Samuel. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press, 1968.
- MARINI & MARTINS Marini, Caio & Martins, Humberto (orgs.). “Governo Matricial: implantando estruturas em rede para a geração de resultados de desenvolvimento”, *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Madrid, España, 2 – 5 nov. 2004.
- OFFE, Claus. “The Present Historical Transition and Some Basic Design Options for Societal Institutions”, *paper* apresentado

- no *Seminário Internacional Sociedade e Reforma do Estado*, São Paulo, 26-29 mar. 1998.
- OHMAE, Kenichi. *The Borderless World: power and strategy in the interlinked economy*. Rev. Ed. Nova York: Harper Collins, 1999.
- . *La fine dello Stato-nazione – L'emergere delle economie regionali*. Tradução de E. Angelini. Milano: Baldini & Castoldi, 1996.
- PNUD (Programa das Nações Unidas do Desenvolvimento). Brasil, 2004. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/idh/>
Acesso em: 05 ago. 2008.
- SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Trad. Laura Teixeira Motta. 6ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- STRANGE, Susan. *Casino Capitalism*. Oxford: Basil Blackwell, 1986.

Maria Luíza Pereira de Alencar Mayer Feitosa
Doutora em Ciências Jurídico-Econômicas
pela Universidade de Coimbra
Coordenadora do Programa de Pós-Graduação
em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba