

Desenvolvimento
nas Ciências Sociais
o estado das artes

Livro 1

Direito e Desenvolvimento no Brasil do Século XXI



Organizadores

Vladmir Oliveira da Silveira
Samyra Napolini Sanches
Monica Bonetti Couto

Coordenadores

Aristides Monteiro Neto
Bernardo Abreu de Medeiros

CONPEDI
Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito

ipea
Por um Brasil desenvolvido

nas **Desenvolvimento**
Ciências Sociais
o estado das artes

Livro **1**

Direito e **Desenvolvimento no** **Brasil do Século XXI**



CONPEDI
Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito

ipea

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

Ministro interino Marcelo Côrtes Neri

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcelo Côrtes Neri

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Renato Coelho Baumann das Neves

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Rogério Boueri Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Rafael Guerreiro Osorio

Chefe de Gabinete

Sergei Suarez Dillon Soares

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

nas **Desenvolvimento**
Ciências Sociais
o estado das artes

Livro **1**

Direito e **Desenvolvimento no** **Brasil do Século XXI**



Organizadores

Vladmir Oliveira da Silveira
Samyra Napolini Sanches
Monica Bonetti Couto

Coordenadores

Aristides Monteiro Neto
Bernardo Abreu de Medeiros

CONPEDI
Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito

ipea

Brasília, 2013

Direito e desenvolvimento no Brasil do século XXI /
organizadores: Vladimir Oliveira da Silveira, Samyra
Naspolini Sanches, Monica Benetti Couto.- Brasília :
Ipea : CONPEDI, 2013.
200 p. - (Desenvolvimento nas Ciências Sociais : o
Estado das Artes / Aristides Monteiro Neto, Bernardo
Abreu de Medeiros, coordenadores ; Livro 1).

Inclui bibliografia.
ISBN 978-85-7811-167-0

1. Política de Desenvolvimento. 2. Desenvolvimento
Econômico e Social. 3. Direito. 4. Brasil. I. Silveira,
Vladimir Oliveira da. II. Sanches, Samyra Naspolini. III.
Couto, Monica Benetti. IV. Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada. V. Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito.

CDD 338.981

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	7
PREFÁCIO	9
INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO 1	
O DIREITO COMO INSTRUMENTO DE PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO E A QUESTÃO DA EXPLORAÇÃO ECONÔMICA DAS TERRAS INDÍGENAS E DAS FAIXAS DE FRONTEIRA NO SÉCULO XXI	15
Beatriz Souza Costa Elcio Nacur Rezende	
CAPÍTULO 2	
O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO SOB A PERSPECTIVA DO PENSAMENTO JURÍDICO CONTEMPORÂNEO	31
Jean Carlos Dias	
CAPÍTULO 3	
AS NOVAS TENDÊNCIAS DO PLANEJAMENTO NACIONAL BRASILEIRO: FIM DA AMAZÔNIA LEGAL?	51
José Heder Benatti Luly Rodrigues da Cunha Fischer	
CAPÍTULO 4	
LITÍGIO DE INTERESSE PÚBLICO E DESENVOLVIMENTO	85
Natalia Langenegger Luciana Gross Cunha	
CAPÍTULO 5	
EXCLUSÃO SOCIAL E POBREZA NAS INTERFACES ENTRE O DIREITO ECONÔMICO DO DESENVOLVIMENTO E O DIREITO HUMANO AO DESENVOLVIMENTO	103
Maria Luiza Alencar Mayer Feitosa	
CAPÍTULO 6	
DIREITO E DESENVOLVIMENTO NO BRASIL DO SÉCULO XXI: UMA ANÁLISE DA NORMATIZAÇÃO INTERNACIONAL E DA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA	123
Vladmir Oliveira da Silveira Samyra Haydêe Dal Farra Napolini	

CAPÍTULO 7

DESENVOLVIMENTO E REFORMA INSTITUCIONAL: OS EXEMPLOS
DO BNDES E DAS SOCIEDADES ESTATAIS NO BRASIL 151

Marcia Carla Pereira Ribeiro
Giovani Ribeiro Rodrigues Alves

CAPÍTULO 8

CONTRA A DEPARTAMENTALIZAÇÃO DO SABER JURÍDICO:
A CONTRIBUIÇÃO DOS ESTUDOS DE CASO PARA O CAMPO
DIREITO E DESENVOLVIMENTO 177

Máira Rocha Machado

NOTAS BIOGRÁFICAS201

APRESENTAÇÃO

A coletânea que ora disponibilizamos ao leitor reveste-se de uma característica muito particular: resulta de esforço conjunto do Ipea com várias associações nacionais de pós-graduação em ciências sociais em torno da reflexão sobre o tema do desenvolvimento brasileiro.

Se o debate sobre o desenvolvimento se fez mais presente nos meios acadêmicos e governamentais durante as décadas de 1960 e 1970, no período posterior as discussões tornaram-se cada mais rarefeitas, tendo mesmo o objeto do desenvolvimento assumido novos contornos.

Nas décadas de auge da produção acadêmica sobre a temática, o desenvolvimento foi visto quase como sinônimo de industrialização e de mimetização de estilos de vida dos países europeus e da América do Norte. As reflexões apontadas em vários dos estudos aqui presentes, por sua vez, sinalizam para uma renovada leitura do desenvolvimento como conceito associado a uma busca por diversidade cultural, sustentabilidade ambiental, garantia de direitos individuais universais e formas de produção econômica que não apenas as industriais.

Não se pretende chegar, com estes trabalhos, a uma conclusão única do que seja o desenvolvimento. Pelo contrário, o que se buscou com este esforço foi a retomada de um debate necessário; debate que se inicia permanentemente, mas não se esgota. Gera reflexões e abre novos rumos para o exercício do trabalho intelectual e acadêmico comum entre o Ipea e a academia. Não surpreende, portanto, que, ao longo dos capítulos que compõem os volumes da obra, tenham sido mobilizadas ferramentas conceituais em tantas áreas do conhecimento: na sociologia, na antropologia, no serviço social, no direito, no planejamento urbano e regional, na comunicação, na ciência política, na economia e nas relações internacionais.

O Ipea se sente honrado com o resultado desta importante parceria institucional. A academia brasileira, representada por todas as associações de pós-graduação que dialogaram por meio desta obra, mostra mais uma vez o elevado nível que atingiu a produção intelectual das ciências sociais no país.

Boa leitura a todos.

Marcelo Côrtes Neri
**Ministro da Secretaria de Assuntos Estratégicos
da Presidência da República (SAE/PR)
Presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)**

PREFÁCIO

O projeto Desenvolvimento nas ciências sociais: o estado das artes, concebido em 2011 e realizado por meio de chamada pública, teve como objetivo central estreitar as relações do Ipea – instituição tradicionalmente voltada para temas econômicos – com os mais diversos ramos acadêmicos das ciências sociais brasileiras. Neste sentido, o instituto convidou associações de pós-graduação nas áreas do direito, ciência política, sociologia, antropologia, história, comunicação, economia, serviço social, planejamento urbano e regional, relações internacionais e educação para um esforço coletivo de reflexão e atualização do debate sobre os estudos do desenvolvimento.

De fato, vivemos tempos tanto de intensas relações entre cidadãos, instituições e empresas com suas contrapartes no exterior – a globalização – como de significativa ampliação do acesso a bens, serviços e direitos fundamentais pelas camadas mais vulneráveis da população. E neste momento, no qual o país passa por transformações profundas em seu ritmo e modo de desenvolvimento – inclusivo, democrático e sustentado –, torna-se imperativo compreender os desafios a enfrentar, bem como conhecer as oportunidades abertas para nossa sociedade.

A resposta de várias entidades nacionais de pós-graduação àquela chamada pública se materializa nesta coletânea, composta por quinze estudos e uma entrevista coletiva, em três volumes. O primeiro – *Direito e desenvolvimento* – registra as contribuições da área do direito sobre o tema do desenvolvimento, as quais foram coordenadas pelo Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (CONPEDI). Aqui se deve fazer jus ao elevado interesse desta instituição, que solicitou aos seus pesquisadores não apenas um trabalho – conforme o projeto original –, mas vários, de tal forma que se evidenciou a oportunidade de publicação de um volume inteiramente dedicado ao tema. Alguns dos capítulos foram matéria de discussão em fóruns nacionais de pesquisa, ainda em 2013, como a III Conferência do Desenvolvimento (Code), realizada em março deste ano em Brasília, e o Encontro Nacional do CONPEDI, em maio, na cidade de Curitiba. Em particular, o Ipea agradece a todo o corpo de organizadores deste livro – professores e intelectuais da área do direito – pela sugestão, escolha e tratamento dos capítulos. No Ipea, a colaboração de Bernardo Medeiros foi essencial para a co-organização e condução dos trabalhos que facilitaram e promoveram a elaboração do volume 1 do projeto.

O segundo volume – *Sociedade, política e desenvolvimento* – traz seis trabalhos das áreas da antropologia, sociologia, ciência política, serviço social e comunicação. Problematizam a trajetória recente dos estudos do desenvolvimento como objeto

teórico, ressaltando a mudança de interesse reflexivo do que se entende por desenvolvimento, e assinalando a fragmentação e a dispersão de seus focos. Note-se que, no caso da antropologia, a Associação Brasileira de Antropologia (ABA) promoveu uma discussão entre vários antropólogos com importantes contribuições à ciência no Brasil em torno a temas atuais. O encontro gravado e reproduzido para esta coletânea aconteceu na sede do Ipea em Brasília, em fevereiro de 2011, e contou com as participações da professora Bela Feldman, então presidenta da ABA, e de Alfredo Wagner Berno (Universidade do Estado do Amazonas – UEA), Andrea Luiza Zhouri (Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG), Conélia Erke (Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS), Sergio Lopes (Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ), João Pacheco (UFRJ) e Gustavo Ribeiro (Universidade de Brasília – UnB). Aristides Monteiro representou o Ipea.

O terceiro livro – *Política externa, espaço e desenvolvimento* –, composto de cinco capítulos, foi pensado para agregar os textos que tratam de espaço e território: de um lado, os dois trabalhos sobre política externa brasileira, e, de outro, as reflexões que versam sobre o território nacional a partir do filtro do espaço, isto é, da região. Neste caso, a Associação Nacional de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (ANPUR) traz uma reflexão sobre os principais temas do desenvolvimento regional e urbano, e sobre as questões ambientais, que mais recentemente vêm orientando as discussões nos seus encontros anuais. Pensar o mundo rural no Nordeste brasileiro acrescenta novos elementos a um debate esquecido no contexto de um Brasil da retomada dos grandes projetos industriais. E, adicionalmente, o último capítulo dedica-se à compreensão do meio ambiente como objeto de avaliação teórica.

Com este rico material de pesquisa produzido por parte significativa da academia brasileira, o Ipea busca fomentar o debate intelectual sobre o desenvolvimento brasileiro. Novas questões e novos paradigmas estão à mesa para ajudar na compreensão deste quadro complexo e em processo de transformação de relações sociais, econômicas, institucionais e políticas da vida nacional.

Aristides Monteiro Neto
Bernardo Abreu de Medeiros
Coordenadores

INTRODUÇÃO

Atendendo à chamada do Ipea – Subprograma de Apoio a Projetos Especiais (PROESP 2/1011) –, o Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI) apresentou um projeto de pesquisa que objetivou elaborar um dossiê sobre o “estado da arte” de estudos e reflexões sobre a questão do desenvolvimento no país nas últimas décadas, em um dos campos da área de ciência sociais aplicadas – em específico, o direito.

Este estudo foi desenvolvido por pesquisadores de programas de pós-graduação *stricto sensu* em direito que possuem o tema como área de concentração ou pesquisa, e está organizado sob a forma da coletânea a ser publicada pelo Ipea. Os resultados expostos nesta compilação também serão apresentados na Conferência Anual do Ipea, em Brasília.

A finalidade última do projeto consistiu em fomentar o (re)pensar da questão do desenvolvimento brasileiro, uma vez que o país possui instituições e um conjunto de determinações normativas que podem e devem ser direcionadas para a promoção do desenvolvimento econômico sustentável.

Assim, o CONPEDI selecionou, entre as instituições e os pesquisadores que realizam estudo na área jurídica, aqueles que apresentam pesquisa mais avançada no tema direito e desenvolvimento. Compõem a obra capítulos produzidos por pesquisadores que tenham trazido e continuam trazendo importante contribuição para o aprimoramento da pesquisa nesta área no país.

No capítulo 1, Beatriz Souza Costa e Elcio Nacur Rezende, ambos docentes do Mestrado em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável da Escola Superior Dom Helder Câmara, escrevem o estudo que tem por título *O direito como instrumento de promoção do desenvolvimento brasileiro e a questão da exploração econômica das terras indígenas e das faixas de fronteira no século XXI*. Na pesquisa, os autores indicam que o Poder Legislativo brasileiro não pode se escusar das falhas que o conduzem à ineficiência em questões relevantes para o desenvolvimento social, ambiental e econômico do país.

Em seguida, Jean Carlos Dias, coordenador do Mestrado do Centro Universitário do Pará, que responde pelo capítulo 2, *O direito ao desenvolvimento sob a perspectiva do pensamento jurídico contemporâneo*, analisa as relações entre o pensamento jurídico contemporâneo e o tema do desenvolvimento, propondo, a partir das mais influentes teorias atuais do direito, uma concepção jurídica de desenvolvimento.

Na sequência, José Heder Benatti, e Luly Rodrigues da Cunha Fischer, professores da Universidade Federal do Pará, assinam o capítulo 3, *As novas tendências do planejamento nacional brasileiro: fim da Amazônia legal*. Ali os autores identificam como o planejamento estatal é tratado pela Constituição Federal de 1988, e como estes dispositivos influenciam as políticas aplicadas à Amazônia.

Luciana Gross Cunha – coordenadora do Mestrado em Direito e Desenvolvimento da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV/SP) – e Natalia Langenegger – aluna deste programa – escrevem o capítulo 4, *Litígio de interesse público e desenvolvimento*. O que as autoras argumentam é a importância do litígio de interesse público para garantir a tutela de direitos sociais que não possuem voz nas arenas políticas tradicionais, e como esta forma de adjudicação pode representar importante instrumento para o alcance e a manutenção do desenvolvimento.

Logo após, Maria Luiza Alencar Mayer Feitosa, professora da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), é a autora do capítulo 5, *Exclusão social e pobreza nas interfaces entre o direito econômico do desenvolvimento e o direito humano ao desenvolvimento*. No ensaio, são abordadas semelhanças e diferenças entre o direito do desenvolvimento e o direito ao desenvolvimento, na perspectiva do tema da exclusão social. Tal capítulo consiste basicamente na compreensão destas interfaces, em contraponto com a atualidade brasileira.

Vladmir Oliveira da Silveira e Samyra Dal Farra Napolini dão continuidade a esta coletânea em seu capítulo 6, *Direito e desenvolvimento no Brasil do século XXI: uma análise da normatização internacional e da Constituição brasileira*. O objeto do estudo é o desenvolvimento no âmbito da normatização internacional e da Constituição brasileira de 1988, com vistas a verificar, enquanto problema central da pesquisa, se se encontra consagrado o direito ao desenvolvimento no país e qual o tratamento dado pela Constituição a esta questão.

O capítulo 7 intitula-se *Desenvolvimento e reforma institucional: os exemplos do BNDES e das sociedades estatais no Brasil*, e é assinado por Marcia Carla Pereira Ribeiro e Giovani Ribeiro Rodrigues Alves, professores do Mestrado em Direito da Universidade Federal do Paraná (UFPR). O texto parte de considerações sobre o princípio da *rule of law* para analisar a deficiência dos modelos institucionais gerais, pouco familiarizados com o ambiente particular dos países em desenvolvimento. Aborda as peculiaridades institucionais nacionais que fazem do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) o principal agente em termos de ingestão de recursos para o financiamento de longo prazo como demonstração do fracasso de determinados modelos de reforma institucional no campo financeiro, no Brasil.

Por fim, no capítulo 8, *Contra a departamentalização do saber jurídico: a contribuição dos estudos de caso para o campo do direito e desenvolvimento*, Maíra Rocha Machado, professora da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (DIREITO GV), apresenta o que considera a estratégia metodológica elaborada para compreender o fenômeno da *multiplicidade de procedimentos sobre um mesmo fato*, mais conhecido no campo jurídico como *princípio da independência entre as esferas do direito*. O principal objetivo do texto é participar do movimento de renovação da produção de pesquisa empírica em direito no Brasil com a bandeira do protagonismo das questões metodológicas.

Os organizadores agradecem imensamente à colaboração dos autores, que participaram com seus artigos, e ao Ipea, que financiou esta pesquisa.

Os organizadores

São Paulo, dezembro de 2012

O DIREITO COMO INSTRUMENTO DE PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO E A QUESTÃO DA EXPLORAÇÃO ECONÔMICA DAS TERRAS INDÍGENAS E DAS FAIXAS DE FRONTEIRA NO SÉCULO XXI

Beatriz Souza Costa
Elcio Nacur Rezende

1 INTRODUÇÃO

A ciência jurídica, mormente quando se resume ao direito positivo, possui papel fundamental no desenvolvimento econômico e social de uma nação. Inexoravelmente, quando o direito se presta a ter como mote principal a construção de normas de pacificação social, ele não deve se olvidar que impactos econômicos surgirão nas relações humanas reguladas e, por conseguinte, a evolução ou o retrocesso poderá ser fruto daquela construção normativa.

Nesse diapasão, não somente a qualidade da norma jurídica mas também a celeridade em que é produzida fazem-se diretamente proporcionais ao desenvolvimento econômico e social de um país. Afinal, em uma sociedade cada vez mais dinâmica, em que as relações se constituem, se transformam e se extinguem em constante aceleração, é inadmissível a produção legiferante lenta, sob pena de anacronismo legal.

Para demonstrar, de uma forma geral, a lentidão na tramitação dos projetos de leis (PLs), no Congresso Nacional, vale a pena mencionar alguns casos, como o PL sobre resíduos nucleares, que tramitou por quatorze anos, e também, o mais recente, o PL sobre a Política Nacional de Resíduos Sólidos, que precisou de duas décadas para ser editado. No entanto, este capítulo prioriza a questão dos PLs em terras indígenas (TIs) e em faixa de fronteira que ainda tramitam no Congresso Nacional.

A regulação da exploração econômica das TIs e das terras em áreas de fronteira no Brasil padece dessa patologia. Vale dizer que, por inércia legislativa, o país deixa de se enriquecer econômica e socialmente devido à ausência de normas legais regulando o que poderia gerar um desenvolvimento sustentável.

2 DIREITO E DESENVOLVIMENTO

Pode-se questionar, em um primeiro momento, o que tem o direito a ver com o fator de desenvolvimento para o Brasil. Zanatta, ao citar Trubek, faz algumas reflexões que mostram esta conexão, por exemplo, “o direito deve promover e facilitar a experimentação e inovação, ou seja, o direito deve buscar estabelecer parcerias entre setores públicos e privados e institucionalizar um processo de busca mútua de soluções inovadoras e trajetórias desenvolvimentistas ótimos” (Zanatta, [s.d.]a). É, portanto, pertinente o pensamento do autor, pois, a partir dele, infere-se que o direito pode, muitas vezes, ser fator de desenvolvimento quando garante que as leis sejam editadas em tempo hábil de tramitação e sua regulação propicie aos países fatores de desenvolvimento social, ambiental e econômico.

Portanto, o direito é instrumento fundamental para estabelecer a perfeita coordenação entre homem e fato social. Quem bem sintetiza o conceito de direito é Vicente Ráo: “é um sistema de disciplina social fundado na natureza humana que, estabelecendo nas relações entre os homens uma proporção de reciprocidade nos poderes e deveres que lhes atribui, regula as condições existenciais dos indivíduos e dos grupos sociais [...]” (Ráo, 1999, p. 55). Este *status* próprio do homem, como um ser que tem necessidade de viver em comunidade, fomenta o desenvolvimento, como explica Ráo, ou seja, “a atividade do ser humano sempre se exterioriza através de suas relações com os seus semelhantes, ou de sua ação sobre os bens, materiais ou imateriais, que lhe proporcionam os meios de conservação e desenvolvimento” (*op. cit.*, p. 54).

O direito, portanto, tem esse poder de contribuir para o desenvolvimento, superados alguns modelos passados, e facilitar a experimentação e inovação, como assinala Trubek:

Law and development is a term usually used to describe legal assistance programs for developing countries and the related academic work. The movement as such, began in the 1960s with overseas projects funded by various foreign foundations and development agencies. Legal scholars at leading American law schools, as well as in some European institutions soon adopted the topic as an academic field. Following foreign aid patterns of the time, the movement primarily and focused on Latin America and Africa. It sought to aid developing countries by promoting changes in laws and legal systems to make them more modern. Paralleling the then popular and now defunct modernization theory, this law and development paradigm presumed that as these countries developed, they would construct legal institutions and cultures similar to those that spurred economic and political development in the West. The law and development movement assumed that

convergence on the Westernized notion of the rule of law could be hastened by external assistance (Trubek, 2001).¹

Esse modelo de estudo, que tem como objetivo impulsionar o desenvolvimento por intermédio do direito, teve seu período mais importante nos anos 1960, como visto pelos escritos de Trubek e Zanatta, que bem visualizaram esta questão, dividindo-a em três fases ou três ondas. A primeira surgiu na década de 1960; a segunda, entre o final da década de 1960 e início da década de 1970, a qual teve um período econômico complexo e convulsões sociais que levaram o estudo à sua exaustão (Zanatta, [s.d.]b). Ainda nesta segunda fase, inclui-se a década de 1980, com um processo de desregulamentação do sistema financeiro no Reino Unido e nos Estados Unidos, por Ronald Reagan. Esta onda alcançou os anos 1990, período de hegemonia americana em que o direito foi utilizado como elemento fomentador do desenvolvimento (Zanatta, [s.d.]b).

Agora, entende Zanatta, com vasto estudo sobre a teoria de Trubek, que é a hora da terceira onda, com as lições aprendidas do passado, ou seja, esta nova era do direito e do desenvolvimento será baseada em experiências e na união dos setores público e privado, tendo em vista que, como se viu no passado, não há uma receita infalível do direito como instrumento para o desenvolvimento.

Essa será a busca, principalmente na área ambiental, em que um novo direito se propõe a proteger o meio ambiente, para a segurança da sociedade e o desenvolvimento econômico.

2.1 A ordem jurídica brasileira quanto à proteção em terras indígenas e faixa de fronteira: a atuação do Poder Legislativo

Certamente, o Brasil do século XXI não pode deixar de promover, por intermédio da edição de leis, a proteção da sociedade, do meio ambiente e da economia. É desta forma que o direito pode e deve fomentar o desenvolvimento. Logicamente que problemas como a demora na edição destas leis, principalmente, no exercício do Poder Legislativo, podem criar barreiras intransponíveis.

No Brasil, pode-se constatar a demora na edição de leis importantíssimas. A exemplo, tem-se o acidente ocorrido em Goiânia em 1987. Este foi classificado

1. "Lei e desenvolvimento é um termo usado correntemente para descrever programas assistenciais jurídicos para países em desenvolvimento, e trabalhos acadêmicos relacionados. O movimento como se apresenta começou por volta dos anos 1960, com projetos internacionais financiados por várias fundações estrangeiras e agências de desenvolvimento. Alguns juristas de importantes universidades de direito americanas, assim como outras instituições europeias, logo adotaram o tema como disciplina acadêmica. Seguindo, portanto, os padrões de ajuda externa da época, o movimento, em primeiro lugar, manteve foco na América Latina e na África. O movimento procurou auxiliar os países em desenvolvimento, promovendo mudanças no direito e nos sistemas jurídicos para modernizá-los. Em paralelo às teorias de modernização, populares à época e atualmente extintas, este paradigma de direito e desenvolvimento presumia que assim que estes países se desenvolvessem eles poderiam construir instituições e culturas jurídicas semelhantes àquelas que estimularam o desenvolvimento econômico e político no Ocidente. O movimento de direito e desenvolvimento assumiu que a convergência na noção de ocidentalização do Estado de direito poderia ser acelerado pela ajuda externa" (tradução nossa).

como o maior acidente radiológico ocorrido no Brasil. Vale a pena lembrar a tragédia para que não caia no esquecimento, pois sequelas ainda vicejam naquela cidade.

Resumidamente, o fato é que o Instituto Goiano de Radioterapia, ao mudar de endereço, deixou como lixo um equipamento de radioterapia. Em 1987, catadores de sucatas descobriram e o levaram para suas residências com a intenção de desmontá-lo. Em um ato contínuo, fizeram o desmonte, chegando à capsula de Césio-137, que, com seu brilho intenso, atraiu várias pessoas. A contaminação prosseguiu de um ferro velho para outro e para várias partes da cidade de Goiânia. Como explica Tania Mara: “A contaminação foi disseminada através de uma teia de relações pessoais (do contato físico entre as pessoas que manusearam a fonte radioativa) e de uma teia de relações comerciais (através da venda, compra e circulação de mercadorias contaminadas)” (Barbosa, 2009).

Esse caso é extremamente importante para este trabalho, pois em 1987 foi proposto um PL para estabelecer os locais de depósito de resíduos sólidos nucleares, apesar de a doutrina nem a legislação considerarem que o acidente de Goiânia fosse nuclear, mas sim radiológico.

O cerne da questão é que esse PL somente foi editado em 2001, Lei nº 10.308, Lei de Rejeitos Nucleares, que passou quatorze anos em tramitação no Congresso Nacional, enquanto os resíduos radiológicos esperavam em local provisório.

De toda forma, o acidente de Goiânia poderia ter sido tratado pela Lei nº 6.453/1977, que tutela, de forma ampla, as atividades nucleares, se não houvesse um óbice, ou seja, esta lei somente regula os acidentes que ocorrem em instalações nucleares, mas não inclui as energias radioativas, que, conforme a Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN), são energias completamente diferentes. Portanto, este acidente não foi considerado acidente nuclear.

Esse fato demonstra como a ineficiência da atividade legislativa revela-se negativa para o desenvolvimento. Pode-se citar ainda outro caso emblemático, também referente a resíduos, o PL nº 203, sobre resíduos sólidos, que teve sua tramitação iniciada na Câmara dos Deputados em 1991, mas somente em 2010 foi sancionada, duas décadas em tramitação. É impossível calcular o impacto negativo que sofreu e sofre o meio ambiente, a saúde humana e a atividade empresarial.

A Lei nº 12.305/2010 regula a Política Nacional de Resíduos Sólidos no Brasil, que, entre várias novidades, estabelece a divisão da responsabilidade pela destinação dos resíduos sólidos de toda a cadeia produtiva entre os consumidores e o poder público. Portanto, atualmente, todos os municípios brasileiros têm um grande obstáculo pela frente, ou seja, devem elaborar o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, porque até 2014 devem ser extintos todos os lixões, de todos os municípios. No entanto, podem-se enumerar os problemas que os prefeitos terão de enfrentar: primeiro, de capacitação para a elaboração dos planos, e, em um

segundo momento, o que logicamente demanda verba, a implementação destes planos – devido à complexidade desta matéria, será discutida em outro momento.

Retomando o caso anterior, não seriam tão graves as constatações envolvendo uma instituição de poder no Brasil se leis que deveriam ter impacto positivo no desenvolvimento brasileiro fossem votadas com mais celeridade, obedecendo, logicamente, todos os ritos necessários e condizentes com o processo legislativo e o Estado democrático de direito, mas que não permanecessem de quinze a vinte anos para serem apreciadas. Não obstante, existem outras leis, ainda não apreciadas, relativas aos indígenas brasileiros, à proteção ambiental e à evasão de divisas nacionais que serão alvo de discussão.

Interessante constatar também que a demora na produção de normas no Brasil é problema antigo, conforme a afirmação de Wald, em 1967, ao comentar sobre a modificação por três vezes do imposto de circulação. Isto demonstra que aquela realidade não se afasta muito da atual, ou seja, a do século XXI:

Chegamos, pois, a um verdadeiro labirinto legislativo, construído de boa-fé por economistas e administradores que, no seu trabalho de elaboração das normas, se queixavam das sutilezas e das filigranas dos bacheirês, mas não se convenciam da importância da estabilidade dos sistemas legais e da segurança jurídica decorrente. Na realidade, eram essas sutilezas e filigranas que davam coerência ao sistema, fazendo da lei um todo orgânico e não uma colcha de retalhos em que é mais difícil encontrar um texto de lei do que achar uma agulha em palheiro.

É possível que, numa certa época, os bacheirês tenham sido excessivamente lentos no seu trabalho de elaboração legislativa e, realmente, *não se explica que, de 1946 a 1964, o rendimento do nosso Congresso tenha sido tão baixa*, levando as principais leis complementares da Constituição mais de dez anos para serem aprovadas e promulgadas (Wald, 2011, p. 232, grifos nossos).

O desabafo de Wald (2011) teria menos importância para 2012 se o rendimento do Congresso Nacional tivesse melhorado, mas o que se constata é que não houve avanços. Portanto, não é necessária uma ampla pesquisa para detectar falhas graves do Poder Legislativo em exercer suas funções com eficiência e eficácia.

Lança-se neste trabalho a questão: como pleitear que os representantes do povo não fiquem presos às burocracias excessivas do processo legislativo e como o Poder Legislativo poderia dar notoriedade aos PLs que tenham impacto direto no desenvolvimento social, ambiental e econômico? Poder-se-ia, aprioristicamente, responder a questão com um argumento simplório, qual seja, pelo controle do andamento do PL pela internet. Todavia, deparar-se-ia com outro problema grave: o da exclusão digital. A busca por alternativas de meios democráticos para obter as informações sobre o trabalho do Legislativo é fundamental, porque é neste âmbito que se encontra um fator impeditivo e entraves à promoção do desenvolvimento que há muito frustra os brasileiros envolvidos diretamente e indiretamente, como no caso da tramitação do Código Mineral Indígena.

2.2 O código mineral brasileiro

A história do Brasil e da mineração se confundem, pois o enredo do país foi desenvolvido, durante séculos, em torno da mineração.

O Brasil, em breve relato sobre a tutela mineral, foi regulado por quatro códigos minerais. O primeiro foi editado em 1921, Lei Simões Lopes, Decreto-Lei nº 4.265, e regulamentado pelo Decreto nº 15.211, do mesmo ano. No entanto, em 1934, o Código de Simões Lopes foi considerado ultrapassado, principalmente no que se referia a tributos. Enfim, foi editado o Decreto-Lei nº 24.673, conhecido como Lei Juarez Távora (Costa, 2009, p. 72).

Após seis anos, o Código de 1934 foi substituído pelo Decreto-Lei nº 1.985/1940. Com seus 82 artigos, este decreto-lei teve uma duração razoável, mas sucumbiu em 1967, com o novo Código de Mineração, o Decreto-Lei nº 227, ainda em vigor. De forma que nesse ano se chega ao último código que regulamenta a mineração no Brasil. O código inovou, mas também consagrou institutos que permanecem desde o nascimento da Lei Calógeras, nº 2.933/1915, que previa a separação do solo e subsolo.

O atual código é composto de 98 artigos e sofreu inúmeras modificações no decorrer de sua existência.²

O Código de Mineração dispõe sobre a utilização das substâncias minerais do Brasil, exceto aquelas citadas no Artigo 177³ da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), que de alguma forma são caracterizadas como monopólio do Estado, e são exemplos clássicos o petróleo e urânio. Também estão fora do alcance do Código de Mineração as demais jazidas regidas por leis especiais, como as águas minerais, que possuem seu próprio código, o Decreto-Lei nº 7.841/1945, alterado

2. É importante informar que o Novo Marco Regulatório da Mineração está sendo elaborado pela Secretaria de Geologia e Mineração e Transformação Mineral do Ministério de Minas e Energia (SGM/MME). No *site* do MME, é explicitado que os objetivos da formulação do atual Decreto nº 227/1967 são fortalecer a ação do Estado, maximizar o aproveitamento das jazidas, controlar os impactos ambientais e atrair investimentos para o país.

3. Artigo 177: Constituem monopólio da União: 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 Artigo 21 desta Constituição Federal. § 1º A União poderá contratar com empresas estatais ou privadas a realização das atividades previstas nos incisos I a IV deste artigo observadas as condições estabelecidas em lei. § 2º A lei a que se refere o § 1º disporá sobre: I - a garantia do fornecimento dos derivados de petróleo em todo o território nacional; II - as condições de contratação; III - a estrutura e atribuições do órgão regulador do monopólio da União; § 3º A lei disporá sobre o transporte e a utilização de materiais radioativos no território nacional. § 4º A lei que instituir contribuição de intervenção no domínio econômico relativa às atividades de importação ou comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível deverá atender aos seguintes requisitos: I - a alíquota da contribuição poderá ser: a) diferenciada por produto ou uso; b) reduzida e restabelecida por ato do Poder Executivo, não se lhe aplicando o disposto no Artigo 150, III, b; II - os recursos arrecadados serão destinados: a) ao pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, gás natural e seus derivados e derivados de petróleo; b) ao financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás; c) ao financiamento de programas de infraestrutura de transportes (Brasil, 1988).

pela Lei nº 6.726/1979; e as substâncias minerais ou fósseis, regidas pela Lei nº 9.924/1961.⁴

O Decreto nº 227 explicita as formas pelas quais é permitida a exploração de substâncias minerais no Brasil. Resumidamente, classificam-se os seguintes regimes de aproveitamento de substâncias minerais: concessão, autorização, licenciamento, permissão e registro de extração – Artigo 2º do Código de Mineração (Freire, 2002).

As formas de aproveitamento supracitadas são gerenciadas pelo Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), que é uma autarquia vinculada ao Ministério de Minas e Energia (MME) e tem como finalidade promover o planejamento e fomento da exploração e dos aproveitamentos dos recursos minerais entre outras atribuições. É interessante constatar que o DNPM é um órgão da administração pública que atua no gerenciamento de recurso ambiental, ou seja, substâncias minerais, mas sem cumprimento do Artigo 225, *caput*, da Constituição Federal, quanto à participação da coletividade na defesa e proteção de seus bens.

2.2.1 A mineração em terras indígenas

Não é evidente, mas o Código de Mineração, Decreto nº 227/1967, não regula a mineração em TIs.

A questão minerária ocupou grande parte da história do Brasil, tendo seu primeiro código editado em 1921. No entanto, somente a CF/1988 dispôs sobre a propriedade das terras ocupadas tradicionalmente pelos índios e os limites de sua utilização, como se pode ver:

Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

§ 1º São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para sua atividade produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessárias a seu bem-estar e as necessárias a sua produção física e cultural, segundo seus usos, costumes tradicionais.

[...]

§ 3º O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei. [...] (Brasil, 2008).

A CF/1988 modifica uma visão anteriormente consagrada de integração do índio à sociedade, de uma forma cruel e forçada, como explica Souza Filho e Arbos,

4. Essas substâncias especiais encontram-se enumeradas no Artigo 10 do Código de Mineração, Decreto-Lei nº 227 de 1967.

ou seja, com o advento da CF/1988, “muda-se o paradigma da integração do índio à civilização, após séculos de tentativas fracassadas. Os constituintes perceberam a realidade: os índios não eram passageiros, destinados ao desaparecimento etno-cultural como se pensava” (Souza Filho e Arbos, [s.d.]). No entanto, mesmo com a mudança de paradigma, as tribos indígenas brasileiras se veem em uma realidade de insegurança que está longe de ser suprimida da história.

O histórico de insegurança se perpetua no tempo, porque o mandamento constitucional não foi obedecido pelo legislador. Portanto, desde 1988, contabilizam-se 24 anos sem cumprimento da Carta Magna. A edição de lei que disponha sobre a mineração em TIs encontra-se em tramitação no Congresso Nacional desde 1996, PL nº 1.610, ou seja, dezesseis anos. Enquanto aguarda-se, “na forma da lei”, a edição de lei que estabeleça a lavra de recursos minerais em TIs, as comunidades indígenas defendem-se sozinhas dos ataques constantes do homem não índio às riquezas do solo, dos rios e dos lagos, que os índios têm direitos como usufrutuários. Ademais, estão sozinhos na defesa de um bem que pertence a todos os brasileiros: os minerais que se encontram no subsolo. Souza Filho e Arbos denunciam:

A mineração detém efeitos devastadores sobre as comunidades indígenas, não só porque degradam o meio ambiente contaminando rios com mercúrio, inviabilizando a pesca, a caça e a destruição de matas ciliares em que estas comunidades vivem, mas também porque propiciam a proliferação de doenças, como a malária, a desnutrição, viroses, infecções, bem como a perda do território, da cultura e graves ataques violentos aos membros das tribos que se opõem a esta prática com níveis altíssimos de mortandade (Souza Filho e Arbos [s.d.]).

O grande interesse nas terras ocupadas pelas tribos indígenas tem origem na riqueza de seus recursos naturais e particularmente nos recursos minerais localizados na região amazônica, considerada uma das mais ricas do país.

Em TIs não há que se falar em direitos minerários porque a pesquisa e, posteriormente, a extração não são concedidas nos moldes do Código Minerário em vigor. A Constituição Federal garante aos índios o caráter permanente das terras por eles habitadas, mas de acordo com o Artigo 20, inciso XI, estas terras são bens da União. É por esta razão que os índios são proibidos pelo Artigo 231, *caput*, de vendê-las.

Quanto à mineração em TI, ou seja, a pesquisa e lavra somente se dará com a autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas e garantida a elas a participação nos resultados da lavra.

Essa restrição tem cunho protetivo da cultura indígena e obviamente de uma riqueza mineral estratégica de interesse nacional, pois as principais substâncias minerais requeridas na Amazônia são: ouro, bauxita, cassiterita, diamante entre outras (Schitt *et al.*, [s.d.]).

A exigência constitucional, na qual o Congresso Nacional deve autorizar que o DNPM permita a pesquisa mineral, criou um vácuo, ou seja, a falta de marco normativo, que impede consequentemente o desenvolvimento de áreas importantes, impulsiona a mineração ilegal em áreas de proteção e provoca a violência sem precedentes, que causa mortes incontáveis de indígenas e não índios – porque esta é uma estatística que o poder público não deseja produzir.

2.2.2 O Código de Mineração Indígena

A CF/1988 assegurou aos povos indígenas o direito de usufruto das terras por eles ocupadas, mas este direito tem sido cerceado. A imensidão da Amazônia contempla a atividade ilegal em TIs, tendo em vista a impossibilidade de o poder público fazer o monitoramento extensivo e ostensivo como deveria, permitindo assim que os conflitos entre indígenas e garimpeiros se propaguem no tempo. Outra questão a ser discutida, quando se fala em direito e desenvolvimento, é a questão da sustentabilidade, que não pode ser esquecida em uma Constituição Federal que privilegia a proteção ambiental.

Em decorrência da falta de fiscalização e proteção das TIs, mais um conflito ocorreu em julho de 2012, quando vários índios Ianomâmis foram mortos por não índios, em confronto na fronteira com a Venezuela, mas sem dados oficiais (Cimi, [s.d.]). Existe também estatística que em 2011 houve significativo aumento do número de óbitos de índios, contabilizando mais de 62 mil mortes, por inúmeras causas, sendo a falta de atendimento de saúde a mais constante.⁵

Apesar de um quadro complexo como esse, a proposta que deveria resolver problemas tão importantes para o país – como o PL do Senado Federal que dispõe sobre a exploração e o aproveitamento de recursos minerais em TIs, de que tratam os Artigos 176,⁶ parágrafo 1º, e 231, parágrafo 3º, da Constituição Federal – ainda não chegou a consenso. O Código Mineral Indígena, ainda não vingou, pois tramita há dezesseis anos no Congresso Nacional sem perspectivas

5. Os dados fornecidos não são oficiais e são contestados pelo governo brasileiro. Para mais informações, ver: <<http://www.dw.de/n%C3%BAmero-de-ind%C3%ADgenas-mortos-em-2011-aumentou-em-20-mil-aponta-relat%C3%B3rio/a-16028519>>. Acesso em: 13 nov. 2012.

6. Artigo 176: As jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra. § 1º A pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais a que se refere o *caput* deste artigo somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional, por brasileiros ou empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País, na forma da lei, que estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras indígenas. § 2º - É assegurada participação ao proprietário do solo nos resultados da lavra, na forma e no valor que dispuser a lei. § 3º - A autorização de pesquisa será sempre por prazo determinado, e as autorizações e concessões previstas neste artigo não poderão ser cedidas ou transferidas, total ou parcialmente, sem prévia anuência do poder concedente. § 4º - Não dependerá de autorização ou concessão o aproveitamento do potencial de energia renovável de capacidade reduzida (Brasil, 1988).

de finalização.⁷ Certamente, este é um tema que exige muito estudo e audiências públicas exaustivas com as comunidades indígenas devido ao tratamento de recursos minerais escassos, que são estratégicos para o país, mas não justifica a perda de tantas vidas, impactos irrecuperáveis no meio ambiente e evasão de divisas imensuráveis.

2.3 O desenvolvimento em faixa de fronteira

Terras indígenas e faixa de fronteira são temas interdependentes porque mais de 30% da faixa de fronteira é ocupada por TIs. Mantendo o princípio da unidade, não poderia a Constituição Federal entender de modo diferente, no tocante às terras em faixa de fronteira, e por isso estabeleceu, em seu Artigo 20, que estas terras pertencem também à União, e mais precisamente, no parágrafo 2º, dispõe que: “A faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para a defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei. [...]” (Brasil, 1988).

A matéria, tendo em vista a proteção de áreas frágeis para o país, tem como arcabouço jurídico a Lei nº 6.634/1979, que foi recepcionada pela CF/1988, e regula, em seu Artigo 1º a faixa de fronteira, que “é considerada área indispensável à Segurança Nacional a faixa interna de 150 km (cento e cinquenta quilômetros) de largura paralela à linha divisória terrestre do território nacional, que será designada como Faixa de Fronteira” (Brasil, 1979).

Segurança nacional é, por sua vez, de acordo com Fiorillo, a “situação de garantia, individual, social e institucional que o Estado assegura a toda Nação, para perene tranquilidade de seu povo, pleno exercício dos direitos à realização dos objetivos nacionais, dentro da ordem jurídica vigente” (Fiorillo, 2008, p. 31-36). Também afirma Costa que “a segurança nacional deve ser estabelecida para a garantia do desenvolvimento de seu povo, de uma forma ampla e irrestrita” (Costa, 2010, p. 29).

O desenvolvimento irrestrito a que se refere Costa é o desenvolvimento que deve também o direito instrumentalizar, por isso que os recursos minerais ambientais em faixa de fronteira são tutelados pela segurança nacional e de forma especial têm critérios particularizados para sua utilização, como estabelece o Artigo 91 da Constituição brasileira:

O Conselho de Defesa Nacional é órgão de consulta do Presidente da República nos assuntos relacionados com a soberania nacional e a defesa do Estado democrático, e dele participam:

7. A última notícia sobre a tramitação do Projeto de Lei (PL) nº 1.610/1996 é que o relator do projeto disponibilizou o seu parecer para consulta pública e para receber sugestões sobre o texto, mas já recebeu críticas contundentes do Cimi, como disponibilizado no site: <http://cimi.org.br/site/pt-br/?system=news&conteudo_id=6556&action=read>. Acesso em: 11 nov. 2012.

§ 1º Compete ao Conselho de Defesa Nacional:

III – propor os critérios e condições de utilização de áreas indispensáveis à segurança do território nacional e opinar sobre seu efetivo uso, especialmente na faixa de fronteira e nas relacionadas com a preservação e a exploração dos recursos naturais de qualquer tipo. (Brasil, 1988).

Há restrições e condições constitucionais impostas para a mineração em faixa de fronteira. No que diz respeito a esta faixa, em TIs, é duplamente rigorosa a legislação. No entanto, a mineração em faixa de fronteira, que não esteja em TIs, é permitida nos termos da Lei nº 6.634/1979, em seu Artigo 2º, quando estabelece que “salvo com assentimento prévio do Conselho de Segurança Nacional, será vedada, na faixa de fronteira, a prática dos atos referentes à: I- instalação de empresas que se dedicarem a pesquisa, lavra, exploração e aproveitamento de recursos minerais” (Brasil, 1979). Portanto, a exploração mineral em faixa de fronteira fica restrita a um procedimento complexo que foi estabelecido pelo Decreto Regulamentador nº 85.064, da Lei 6.634, em seu Artigo 21:

O procedimento para a obtenção do assentimento prévio do CSN, pelas empresas de mineração, será o seguinte: I- para empresas em formação ou para aquelas que desejarem, pela primeira vez executar as atividades na Faixa de Fronteira – requerimento instruído com os documentos exigidos pela legislação específica de mineração e os mencionados nos artigos 19 ou 20, conforme o caso, dirigido ao DNPM que, após emitir parecer, encaminhará o respectivo processo à SG/CSN, para apreciação e posterior restituição àquele departamento (Freire, 2002, p. 262).

Não causa estranheza que a legislação, ao tutelar a possibilidade de extração mineral em faixa de fronteira, seja minuciosa e complexa, como se assinalou anteriormente; todavia, a empresa pode pleitear o assentimento da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional (SG/CSN).

Veja-se que é necessário formular o requerimento junto ao DNPM, e este, ao deferir o pedido, deverá encaminhá-lo à SG do CSN para confirmá-lo.

De outra parte, o futuro concessionário ainda deverá satisfazer as condições impostas no Artigo 3º da Lei nº 6.634, que podem levá-lo à desistência do negócio, pois a empresa deverá ter 51% do capital em nome de brasileiros; que pelo menos dois terços dos trabalhadores sejam brasileiros; e a administração ou o gerenciamento seja, em sua maior parte, de brasileiros, garantindo a estes os poderes predominantes da empresa. As exigências não param por aí, pois se o interessado ainda for pessoa física ou empresa individual, devem ser brasileiros. Conclui-se que em tais circunstâncias a lei cria um obstáculo intransponível ao desenvolvimento dos 588 municípios em faixa de fronteira do Brasil, como explícita Costa:

O obstáculo criado pelo art. 3º é a vedação sobre a possibilidade do empresário estrangeiro em atuar na faixa de fronteira funilando o desenvolvimento, pois existem grandes empresas com capital equivalente a 50% (cinquenta por cento) brasileiro e 50% (cinquenta por cento) estrangeiro e outras com capital de 50,5% (cinquenta vírgula cinco por cento) brasileiro.

Ao proibir que empresas estrangeiras atuem em faixa de fronteira cria-se um obstáculo crítico em área onde normalmente, no que diz respeito à exploração de minério de ferro, a tendência atual é a concentração de empresas através de fusões e aquisições, ou seja, o caminho do oligopólio, portanto essa restrição, quanto ao capital de 51% (cinquenta e um por cento), ser brasileiro, é descabida e retrógrada (Costa, 2010, p. 33).

Vislumbra-se que o direito, nesse caso, é fator impeditivo de desenvolvimento. Nesta circunstância, em que as faixas de fronteira poderiam ser polo de desenvolvimento e conseqüentemente levar para os municípios mais segurança, evitando a frustração de empresários e pessoas que vivem e se desenvolvem nestes locais, longe dos grandes centros urbanos brasileiros.

A imensidão de faixa de fronteira brasileira, ou seja, seus 15.719 km de extensão, somados aos seus 150 km de largura, dão margem para todo o tipo de crimes praticados, como tráfico de drogas e de animais em subtração de biodiversidade de forma geral. O Brasil não pode perder oportunidades de desenvolvimento devido à existência de leis que não promovem essencialmente o desenvolvimento socioambiental.

Alguns parlamentares, como o senador Sérgio Zambiasi e o deputado Afonso Hamm, cientes dos imbróglis criados pela legislação sobre a faixa de fronteira, propuseram reformas que tramitam atualmente no Congresso Nacional.

O senador Zambiasi propôs uma emenda constitucional (EC) que altera a redação do parágrafo 2º do Artigo 20 da Constituição Federal para dispor que “a faixa de *cinquenta quilômetros* de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para a defesa do território nacional e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei” (Brasil, 2006, grifo nosso).

A EC nº 49/2006, supracitada, propõe, portanto, a diminuição da faixa de fronteira brasileira de 150 km para 50 km. O senador Zambiasi, em sua justificativa, explica que os mecanismos de segurança, controle e informação instantânea dos quais dispõe o Estado transformam a legislação brasileira sobre faixa de fronteira em obsoleta e comprometedora do desenvolvimento regional.

Apesar da boa intenção do senador Zambiasi, não há necessidade de tal modificação. A Constituição Federal limitou a faixa de fronteira até 150 km, portanto, pode-se interpretar que este seria o limite máximo. Assim explica Costa: “na realidade não se imporá uma modificação da Constituição de 1988, porque o Artigo 20, § 2º é muito claro ao dispor que a faixa de fronteira será de ‘até cento e cinquenta quilômetros de largura’”. Portanto, esta extensão pode ser modificada pela Lei nº 6.634/1979 (Costa, 2010, p. 33).

Por sua vez, o PL nº 3.321/2008, de iniciativa do deputado Afonso Hamm, propõe a mudança na Lei nº 6.634/1979, de forma que:

As pessoas jurídicas que, na prática das atividades produtivas a que se refere o art. 2ºA desta lei, instalarem, modernizarem, ampliarem ou diversificarem seus empreendimentos estabelecidos na faixa de fronteira, terão direito à redução de 75% (setenta e cinco por cento) do imposto sobre a renda e adicionais não restituíveis incidente sobre os resultados operacionais dos referidos empreendimentos, pelo prazo de 10 anos, a partir da vigência desta lei (Brasil, 2008).

Esse PL foi encaminhado para a Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional, presidida pelo deputado Francisco Praciano, que o aprovou com algumas ressalvas, e continua a tramitar.

Acredita-se que essa seja uma boa forma de atrair o desenvolvimento para as extensas áreas de faixas de fronteira do Brasil. Todavia, por todos os exemplos fornecidos neste trabalho, não será nenhuma surpresa se esse PL tramitar por mais uma década no Congresso Nacional.

3 CONCLUSÃO

Entrar para a modernidade sempre foi o objetivo dos países em desenvolvimento. Mas para obter o *status* de país moderno, exige-se de cada governo a capacidade de aprender com seus erros e trilhar caminhos estratégicos para alcançar objetivos inovadores. Este deve ser o caminho do direito e desenvolvimento, ou seja, aquele deve ser instrumento efetivo para este. Isto requer, no entanto, que as instituições sejam capacitadas e aparelhadas para desenvolver suas atribuições.

Quanto ao Poder Legislativo, foi diagnosticada a necessidade de desenvolver indicadores capazes de mensurar o tempo médio que um PL leva para ser aprovado no país.

Essa é uma discussão antiga, como se pode ver no comentário de Wald, alhures, em que, desde 1967, os PLs demoravam uma década para serem aprovados, e atualmente, importantes PLs para o desenvolvimento socioambiental permanecem mais de dez anos para serem aprovados. A exemplo disto, o PL que regulariza a mineração em TIs permanece no Congresso Nacional desde 1996.

Os conflitos que decorrem, pela falta de marco normativo, entre índios e não índios, denunciam as contradições, nas quais as vítimas das injustiças socioambientais são excluídas do desenvolvimento que o direito poderia promover, com a implementação de lei que há muito é atrasada. Este atraso tem demonstrado o lado perverso da demora, no qual perdem o cidadão, o meio ambiente e a economia.

Essas reflexões buscam discutir, assim como modificar, o retrato desenvolvido neste trabalho sobre a demora na tramitação de PLs fundamentais para o desenvolvimento do país, pois não há nenhuma dúvida de que desenvolvimento não somente se reduz em crescimento econômico mas também humano.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, T. M. A. **A resposta a acidentes tecnológicos: o caso do acidente radioativo de Goiânia**. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Coimbra, Coimbra, 2009. 151 p. Disponível em: <<http://www.ceped.ufusc.br/biblioteca/outros-titulos/resposta-acidentestecnologicos-o-caso-do-acidente-radioativo-de-goiania>>. Acesso em: 11 nov. 2012.

BRASIL. Decreto-Lei nº 227, de 27 de fevereiro de 1967. Dá nova redação ao Decreto-Lei nº 1.985 (Código de Minas), de 29 de janeiro de 1940. Brasília, 28 fev. 1967.

_____. Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979. Dispõe sobre faixa de fronteira, e altera o Decreto-Lei nº 1.135, de 3 de dezembro de 1970. Brasília, 2 maio 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6634.htm>. Acesso em: 11 nov. 2012.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 5 out. 1988.

_____. Proposta de Emenda à Constituição nº 49 de 2006. Dá nova redação ao § 2º do Artigo 20 da Constituição, para dispor sobre a alteração da faixa de fronteira. **Diário do Senado Federal**, 24 nov. 2006. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=79419>. Acesso em: 13 nov. 2012.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil. (Obra coletiva). 13. ed. **Revista dos tribunais**, São Paulo, 2008.

_____. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 3.321/2008 e outras proposições. Altera a Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, criando condições de incentivo para o desenvolvimento da faixa de fronteira da região Sul. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=392045>>. Acesso em: 13. nov. 2012.

CIMI – CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO. [s.d.]. Disponível em: <<http://www.cimi.org.br/site/pt-br/>>.

COSTA, B. S. **O gerenciamento econômico do minério de ferro como bem ambiental no direito constitucional brasileiro**. São Paulo: Fiúza, 2009.

_____. A exploração econômica dos bens ambientais minerais visando à segurança nacional em faixa de fronteira. In: SOUZA, P. R. O.; RIBEIRO, M. F. *et al.* (Coord.). **Tutela jurídica do meio ambiente e desenvolvimento**. São Paulo: Arte e Ciência, 2010.

FIORILLO, C. A. P. Bens ambientais e segurança nacional. **Revista brasileira de direito ambiental**, São Paulo, n. 13, p. 31-36, jan./mar. 2008.

FREIRE, W. **Código de mineração anotado e legislação complementar mineral e ambiental em vigor**. 3. ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

RÁO, V. **O direito e a vida dos direitos**. 5. ed. São Paulo: RT, 1999.

SCHITT, J. *et al.* **Monitoramento da mineração ilegal em áreas protegidas na Amazônia**. [s.d.]. Disponível em: <<http://www.olam.com.br>>.

SOUZA FILHO, C. F. M.; ARBOS, K. L. **Mineração em terras indígenas, direitos humanos e o sistema interamericano de direitos humanos**. [s.d.]. Disponível em: <<http://www.srapp2.the.br/seer/index>>.

TRUBEK, D. Law and development. *In*: SMELSER, N.; BALTES, P. (Ed.). **International encyclopedia of the social and behavioral sciences**. Pergamon: Oxford University Press, 2001. Disponível em: <<http://www.law.wisc.edu/facstaff/trubek/lad.pdf>>. Acesso em: 11 nov. 2012.

WALD, A. Direito ao desenvolvimento. **Revista dos tribunais**: doutrinas essenciais em direito constitucional, São Paulo, v. 6, 2011.

ZANATTA, R. A. F. **Direito e desenvolvimento no século XXI: rumo ao terceiro momento?** [s.d.]a. Disponível em: <http://www.academia.edu/1112630/Direito_e_Desenvolvimento_no_seculo_XXI_rumo_ao_terceiro_momento>.

_____. **O novo direito e desenvolvimento: rumo a uma abordagem crítica?** [s.d.]b. Disponível em: <http://www.academia.edu/1250658/O_Novo_Direito_e_Desenvolvimento_rumo_a_uma_abordagem_critica>. Acesso em: 11 nov. 2012.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral. **Novo marco regulatório da mineração: projeto de lei institucional**. [s.d.]. Disponível em: <http://www.mme.gov.br/mme/menu/marco_regulatorio/marco_regulatorio_da_mineracao.html>.

CARVALHO, A. L. S. Mineração em faixa de fronteira e em terras indígenas: breves notas. *In*: SOUZA, M. G. **Direito minerário aplicado**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO SOB A PERSPECTIVA DO PENSAMENTO JURÍDICO CONTEMPORÂNEO

Jean Carlos Dias

1 INTRODUÇÃO

Três crianças disputam uma flauta. A primeira sustenta que deve ficar com o instrumento musical porque ela o fabricou. A segunda argumenta que é a única capaz de tocá-la. A terceira criança alega que não tem, ao contrário das outras, qualquer outro brinquedo e por isso deve ficar com a flauta.¹

Esse tipo de problema envolve uma análise da justiça distributiva; em última instância, o que está em jogo não é apenas a flauta em si, mas também os fundamentos para justificar sucessivamente os argumentos e as razões invocados pelas crianças.

É possível que todos os argumentos tenham força persuasiva. Muito provavelmente, vertentes teóricas distintas a respeito da justiça distributiva apoiariam a pretensão de uma das crianças frente às outras.

O exemplo, porém, é estático porque representa uma pretensão em um tempo definido. As sociedades quando apresentam problemas distributivos muitas vezes levam em consideração não somente os parâmetros atuais, mas também as perspectivas futuras.

Por sua vez, essa modalidade de problema pode apresentar um sentido bastante distinto, não somente relacionado à pergunta do que seria justo fazer, mas também, em sentido mais preciso, se alguma das crianças tem um *direito* a ser exercido contra ou a despeito das demais.

A abordagem econômica do desenvolvimento tem, com bastante frequência, colocado em evidência os aspectos conceituais relacionados à acumulação de ativos por uma sociedade; porém, apenas mais recentemente as preocupações distributivas entraram em cena.

1. O exemplo é de Amartya Sen e encontra-se em sua obra intitulada *A ideia de justiça* (Sen, 2011, p. 45).

Isso foi possível pela retomada da filosofia moral no cenário das ciências econômicas e também pela ampliação significativa dos estudos relacionados à justiça, sobretudo a partir da influente obra de John Rawls.

O direito ao desenvolvimento, em sua versão mais atual, desenhada por Amartya Sen, envolve conflitos distributivos que precisam ser analisados sob a luz das teorias da justiça em voga.

É exatamente essa conexão de distribuição e justiça que origina a necessidade de não somente pensar essas relações no plano econômico, puramente descritivo, mas também estruturar possíveis reflexões normativas, que dizem respeito a um ramo da economia e são inteiramente pertinentes ao direito contemporâneo.

A sistematização dos padrões normativos nas teorias mais influentes do direito, hodiernamente, coloca em perspectiva a natureza jurídica do desenvolvimento e desperta questões como: *i*) o desenvolvimento é um direito?; *ii*) o desenvolvimento é um princípio?; e, em um sentido ainda mais específico, *iii*) o desenvolvimento pode servir de padrão para as decisões judiciais?

Esses questionamentos não podem ser respondidos sem uma imersão nas teorias que suportam a própria noção de desenvolvimento e estabelecem os padrões internos e externos de avaliação acerca da justiça e da igualdade.

Nesse sentido, neste estudo, foram analisados esses questionamentos, procurando examinar a possibilidade e os argumentos que poderiam ser invocados para suscitar uma proposição de existência de um sentido jurídico de desenvolvimento, com as sucessivas e inafastáveis consequências teóricas que isto possa implicar.

2 OS DIREITOS NO PENSAMENTO JURÍDICO CONTEMPORÂNEO

Os problemas centrais enfrentados pelos estudos relacionados aos direitos humanos,² muitas vezes, são apresentados como questões tipicamente adstritas a estes direitos em si. Em outros termos, as dificuldades teóricas envolvendo o tema são consideradas como problemas estritamente derivados da própria concepção e do desenvolvimento destes direitos.

Contudo, uma gama substancial desses temas emerge para as questões relacionadas aos direitos humanos de uma origem mais profunda: a controvérsia a respeito do que são os direitos.

Beitz (2009, p. 45) enumera três grandes questões decorrentes da construção e da aplicação dos direitos humanos. A primeira e também central é exatamente a natureza dos direitos humanos. A segunda representa definir a base para os objetivos normativos

2. Para mais informações a respeito, como estratégia diversa de apresentação do mesmo problema, ver em Adams (1992, p. 13) a análise do julgamento de Nuremberg.

destes direitos, e a terceira questão é acerca da universalidade deles. Por que há dúvida a respeito da natureza e da normatividade dos direitos humanos? Parte da resposta, sem dúvida, é resultante de uma pergunta antecedente: o que são os direitos?

O problema do conceito e, por consequência, da natureza dos direitos tem sido uma questão permanente e desafiadora no plano do pensamento jurídico contemporâneo, e muito da complexidade secundária do reconhecimento e da aplicação dos direitos deriva deste problema originário.

A definição do que são os direitos também carrega uma gama diversa de aspectos multidisciplinares concernentes ao que o Estado é, a que são as sociedades e, mais especificamente, a que o direito aceita como razoabilidade prática para fins de suas operações internas.

Este trabalho pretende lançar algumas luzes sobre esses problemas e tomar como ponto de partida este esclarecimento para uma análise posterior acerca do direito ao desenvolvimento e de suas implicações na atual realidade jurídica.

O positivismo jurídico foi durante muito tempo uma forte influência no pensamento jurídico. As concepções positivistas de autores como Hart, no ambiente da língua inglesa, e Kelsen, nos demais, foram dominantes no pensamento jurídico da primeira metade do século XX e ainda continuam em certos cenários acadêmicos tendo um peso significativo.

O reconhecimento desse fato é importante porque o positivismo jurídico, nas versões mais conhecidas de Hart e Kelsen, sustentava uma concepção bastante precisa do que seriam os direitos (Kelsen, 2000, p. 352). Ambos sustentavam que o reconhecimento dos direitos que as pessoas possuem depende de algum meio de reconhecimento institucional, sem o qual não se poderia conceber a existência de proteção dada pela ordem jurídica.

Em Kelsen (2000), muito mais influente no Brasil que qualquer outro pensador positivista, a questão é levada ainda a um ponto mais extremo: a suposição de que o Estado encerra toda a juridicidade. É bastante conhecido o argumento desse autor: “Uma vez reconhecido que o Estado, como ordem de conduta humana, é uma ordem de coação relativamente centralizada, e que o Estado como pessoa jurídica é a personificação desta ordem coercitiva, desaparece o dualismo de Estado e Direito”.

Uma das consequências dessa concepção é a exclusão da possibilidade de reconhecimento como direito de qualquer pretensão que não venha a ser identificada pelo Estado.

O papel central do Estado como ente essencial do reconhecimento dos direitos fez com que as pretensões de moralidade ficassem relegadas a um plano não jurídico e, portanto, incapazes de receber proteção e reforço estatal.

Desse modo, quando Beitz (2009) anota a questão a respeito da natureza dos direitos humanos como uma das centrais para a reflexão contemporânea, fica claro que ele tem em vista que inúmeros direitos têm sido concebidos e originados destacadamente em círculos teóricos internacionais, a despeito do (e muitas vezes contra o) Estado tal como instituição concentradora da juridicidade, como sustenta a teoria kelseniana.

Essa modalidade mais intensa de positivismo é extremamente problemática, porque adota uma concepção estrita do que é direito como resultado exclusivo da atividade estatal de criação do direito.

No plano taxinômico, pode-se dizer que o positivismo kelseniano sustenta uma *mononormatividade*; isto é, a produção jurídica do Estado resume-se a um único tipo normativo: as leis, que, contudo, podem possuir diversos escopos funcionais – veja-se em especial o papel da norma fundamental. Isso implica, necessariamente, uma única fonte do direito e por via de resultado a exclusão da moralidade como fundamento para qualquer pretensão jurídica.

Nesse sentido, em uma redução, talvez excessivamente sintética, o positivismo do século XX, especialmente o de Kelsen, define direito como aquilo que o Estado reconhece como direito. Ainda que Hart adote uma versão mais sofisticada e sociológica, centrada nas práticas sociais como padrão de reconhecimento, o resultado é o mesmo, no sentido de que os direitos que as pessoas possuem dependem sempre de um teste institucional (Hart, 1994, p. 111).

Assim, para o pensamento positivista, o direito é o que o Estado reconhece por meio da produção de uma única espécie normativa que é a lei – ou as regras em Hart. Em outros termos, esta versão teórica nega a condição de direito a qualquer pretensão que não derive das regras.

Por volta da década de 1970, foi lançado o mais bem-sucedido ataque ao positivismo. A obra *Taking rights seriously*,³ de Ronald Dworkin (2001), produziu as bases para uma retomada do debate a respeito do que são os direitos.

Tomando o positivismo de Hart como ponto de partida, Dworkin sustenta uma concepção do direito estruturada, em apertada síntese, na *plurinormatividade* do direito (Dworkin, 2001, p. 14).

Para Dworkin, os direitos que as pessoas possuem podem derivar: das regras, por meio do processo de produção estatal de normas; de princípios que retratam alguma dimensão da moralidade; ou de políticas, que são meios institucionais para o alcance de objetivos de interesse social. A tese central, portanto, visa negar a ideia

3. A edição original é da Harvard University Press e foi publicada em 1977. No Brasil, há a tradução feita pela editora Martins Fontes, que, após realizar o aperfeiçoamento em várias edições, é bastante fiel ao texto original. As duas versões serão utilizadas neste estudo, fazendo-se as devidas indicações em notas.

de que todos os direitos derivam necessariamente de um método de reconhecimento estatal. Isto implica admitir a possibilidade de que questões envolvendo direitos não reconhecidos pelo Estado, por seus métodos formais de produção normativa, possam ser apresentadas a uma Corte e demandem julgamento.

A teoria de Dworkin, contudo, não tem por objetivo negar a existência ou a necessidade de um sistema de regras, mas apenas argumentar que, em algumas situações-limite, o sistema de regras pode ser incapaz de resolver uma controvérsia a respeito de que direitos as pessoas possuem, sendo necessário fazer recurso a outras fontes; em especial, às dimensões da moralidade.

Dworkin, assim, insere a moral no direito, como fonte para a resolução dos casos difíceis (*hard cases*), apoiando essa inserção em uma concepção de princípios, cujo fator essencial é seu conteúdo, e assim descartando qualquer processo estatal de reconhecimento prévio, senão no plano da atuação judiciária ancorada em um padrão argumentativo substancial (Dworkin, 2001, p. 81).

Logo, os direitos em tal concepção podem derivar da ordem jurídica estatal no nível das regras e das dimensões de moralidade que venham a ser transportadas pelos princípios.

Do ponto de vista da teoria dos direitos humanos, a teoria de Dworkin é mais amigável que o positivismo, pois admite que aspectos morais sirvam de base para o reconhecimento dos direitos, mesmo tendo ocorrido a omissão ou até a oposição do aparelho estatal de produção normativa.

Não há, em Dworkin, restrição normativa aos princípios, apenas argumentativa, sendo ambas padrões normativos capazes de subsidiar a decisão judicial a respeito de que direitos as pessoas possuem.

Desse modo, a resposta de Dworkin à enumeração de problemas feita por Beitz no início desta seção seria bem diferente, e, muito mais ampla que a dada por Kelsen e Hart.

Hoje, é provavelmente correto afirmar que o pensamento de Dworkin é o mais influente no pensamento jurídico contemporâneo e, de certo modo, constitui-se no novo paradigma teórico para se pensar o que são os direitos nos dias atuais.

Dworkin sustenta, contudo, que nas questões controversas – casos difíceis – os juízes ao reconhecerem os direitos devem fazer uso dos princípios como dimensões da moralidade, mas não podem se servir de políticas (*policies*) como padrão de decisão, porque estas transportam uma noção de bem-estar geral, cujo debate democrático é essencial.

A respeito desse ponto, o autor deste trabalho argumentou que, quando estão em jogo os direitos humanos, as decisões dos tribunais, ainda que envolvam

políticas, não representam propriamente o tipo de objeção feita por Dworkin (Dias, 2007, p.131). Isto porque estas questões são pautadas pelas dimensões da moralidade, e não por noções gerais de bem comum. Além disso, sustentou-se que uma abordagem substancial da democracia anularia o argumento.

De todo modo, a objeção implicaria a impossibilidade de um tribunal ao decidir sobre casos difíceis usar como paradigma uma noção de bem-estar geral. A finalidade de Dworkin é bastante clara: ele pretende desautorizar o uso de argumentos consequencialistas na definição de que direitos as pessoas possuem.

Ao lado de Dworkin, outras vertentes teóricas se desenvolveram na segunda metade do século XX e no início do século XXI. Tem especial importância para o tema deste estudo a análise econômica do direito.

Como foi exposto em outra obra:

Alvarez aponta que a partir da década de setenta a teoria jurídica deparou-se com três movimentos relevantes: a análise econômica do direito, os estudos jurídicos críticos e os estudos sobre a Justiça de Rawls, Dworkin e Nozick. Tanto a análise econômica do direito quanto os estudos jurídicos críticos são, de uma forma ou outra, tributários do pensamento pragmatista e ainda que sejam abordagens técnica e teoricamente independentes, se servem de postulados da escola. A análise econômica do Direito apresenta-se como um complexo de estudos cuja interdisciplinariedade manifesta-se pela busca em aplicar as ferramentas teóricas da Economia ao pensamento jurídico. Nesse sentido, a Análise Econômica do Direito em sua versão mais atual e difundida busca oferecer um padrão sistemático e analítico de reflexão sobre as normas jurídicas, as expectativas racionais de adoção daquilo que as normas impõem e a busca por soluções jurídicas racionalmente eficientes (Dias, 2009, p. 19).

A análise econômica, em termos gerais, tende a inserir argumentos consequencialistas a respeito de como os tribunais devem decidir casos difíceis, em que, em última instância, não somente se está decidindo quais direitos as pessoas possuem, mas também, de forma indireta, se está transportando uma visão de bem comum que é intrínseca a este tipo de resolução.

Nesse ponto, os autores do tema análise econômica sustentam que o direito abrange não somente os direitos reconhecidos formalmente pelo Estado, mas também as dimensões de moralidade representadas pelos princípios, e, mais ainda, sugerem que certas noções de bem comum, ainda que revestidas na forma de políticas – *policies*, em Dworkin –, podem ser utilizadas pelas cortes na solução de casos difíceis.

O mais importante teórico da análise econômica é Richard Posner; ao analisar a concepção de direito de Dworkin, aponta:

o conceito de direito de Ronald Dworkin converge com o meu. Conquanto rejeite o positivismo jurídico e enfatize elementos do raciocínio jurídico que são igualmente

ênfatisados pelos jusnaturalistas, como os direitos e princípios morais, Dworkin tem o cuidado de não descrever a si próprio como um jusnaturalista. (...) Mas não aceito que o juiz se torne juridicamente ilegítimo quando permite que “direitos” baseados em “princípios” sejam superados por “políticas públicas”, contexto no qual Dworkin define “política pública” como objetivo coletivo. Muitos objetivos coletivos, desde a sobrevivência nacional até a prosperidade e o seguro social passando pela ordem pública, não são menos profundamente interligados à trama de nossa moralidade política de que os princípios que afirmam que devemos tratar igualmente os iguais, ou que nenhuma pessoa deve valer-se de sua própria torpeza. Fazer distinção entre diretrizes para políticas públicas e princípios, e associar direitos a estes, mas não àquelas, é arbitrário. Não há fundamento para excluir os objetivos coletivos da determinação do escopo dos direitos subjetivos (Posner, 2007, p. 320).

Nesse sentido, Posner não somente sustenta a crítica ao positivismo de Dworkin, mas também amplia os padrões normativos para incluir as políticas – *policies* – entre os capazes de originar direitos, possibilidade rejeitada por Dworkin.

Em certo sentido, o pensamento de Posner, ao mesmo tempo que atribui à política o caráter normativo como base para originar direitos, sustenta, assim, um outro plano argumentativo, que é a inserção de temas consequentialistas na construção da decisão judicial quando em tela existem situações paradigmas.

Até aqui, a evolução do pensamento jurídico contemporâneo, passando pelos mais influentes eixos contemporâneos, mostra de forma muito clara uma expansão teórica das fontes dos direitos. Passou-se de uma visão restritiva do positivismo jurídico, da ampliação derivada da teoria de Dworkin, para, então, incorporar os objetivos sociais como padrões para originar os direitos.

De certo modo, a enumeração de Beitz estaria respondida no plano mais profundo, não com a indicação de uma explicação atrelada a uma única concepção das que foram resumidamente apresentadas, mas com a explanação de uma tendência. A teoria do direito contemporâneo tem admitido que os direitos subjetivos das pessoas possam derivar de diversas fontes, rejeitando a ideia positivista de associação entre Estado e direito, assumindo vigorosamente uma perspectiva de reconciliação entre o direito e a moral e do direito com os primados do bem-estar social.

Nesse cenário de expansão dos direitos, resta saber se o desenvolvimento ocupa um lugar nesse debate e como o direito tem incorporado este tema em suas múltiplas e possíveis abordagens teóricas.

3 A ABORDAGEM ECONÔMICA DO DESENVOLVIMENTO

O tema do desenvolvimento sugere pelo menos duas grandes e possíveis abordagens: a econômica e a jurídica. Não parece haver dúvida, contudo, que a abordagem econômica do desenvolvimento tem sido mais amplamente considerada e estudada,

sobretudo porque, em última instância, a descrição dos padrões de acumulação de riquezas e a distribuição em serviços têm sido um dos aspectos centrais dos modelos econômicos contemporâneos.

De certa forma, a emergência da economia como suporte técnico a uma burocracia voltada para a gestão dos Estados contemporâneos colocou sua visão sobre o fenômeno do desenvolvimento como ponto central de partida para a reflexão dos meios e dos fins da acumulação e distribuição de riquezas entre as sociedades.

Em geral, o modelo desenvolvido pela economia é sustentado em uma avaliação dos aspectos quantitativos da acumulação de ativos por uma sociedade e como isto é distribuído – ficcionalmente – por seus membros.

Um exemplo tradicional é o critério de avaliação baseado na relação produto interno bruto (PIB) e população, que levou ao conhecidíssimo método comparativo baseado na renda *per capita*. Este critério – ou as demais médias, mesmo que tomem como ponto de partida a renda nacional ou o produto nacional bruto – é um indicador importante da evolução do padrão e da capacidade de produção de ativos de um país e, em função da sua comodidade explanatória, tem sido amplamente utilizado como fato de caracterização do desenvolvimento.

É tomando esse indicativo como base que Stiglitz – Prêmio Nobel de economia – por exemplo, expõe: “Os países de alta renda são chamados de países desenvolvidos. Como a base de seu alto nível de renda é seu maior patamar de industrialização, também são conhecidos como países industrializados” (Stiglitz e Walsh, 2003, p. 405).

O fato decisivo para a categorização do desenvolvimento social com base nesse critério é uma medida de *ranking* derivada da articulação de duas grandezas sociais: a soma da riqueza dividida pela população.

Esse modelo, contudo, ao produzir a média comparativa, nada diz a respeito do modo como essa riqueza está distribuída, porque a sua estrutura matemática oculta a questão central de que a riqueza geral não está distribuída de forma igualitária, e isto distorce o resultado-padrão de forma significativa. Por isto, Souza aponta: “Tradicionalmente, a renda *per capita* tem sido utilizada como o principal indicador de desenvolvimento. É um indicador importante, mas ele, como média, camufla a distribuição de renda, não refletindo o nível de bem-estar da população” (Souza, 1999, p. 27).

Logo, o critério sustentado apenas em uma função entre a riqueza geral e a população, embora claramente útil, é uma forma bem limitada de entender o que é o desenvolvimento econômico. Neste sentido, Milone aponta:

O aspecto fundamental é que o desenvolvimento econômico não pode ser analisado, somente, por meio de indicadores que medem o crescimento do produto ou do produto

per capita. Desenvolvimento deve ser complementado por índices que representem, ainda que de forma incompleta, a qualidade de vida dos indivíduos (Milone, 1999, p. 515).

Essas distorções foram, obviamente, percebidas pelos economistas que desenvolveram os métodos complementares de comparação, com o objetivo de considerar a desigualdade – Gini – e os aspectos de bem-estar social, como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que associados a critério dominante pudessem fornecer elementos para uma análise mais rica do desenvolvimento.

Todos esses critérios em si, contudo, esbarram em uma questão de fundo epistemológico. A ciência econômica contemporânea adota abordagens descritivas e normativas nos seguintes termos:

a economia positiva se preocupa com o que é, com a descrição do funcionamento da economia. A economia normativa trata do que “deveria ser”, com a avaliação da deseabilidade de variados caminhos resultantes de ações. A economia normativa utiliza a economia positiva. Não podemos avaliar se uma política é desejável a menos que tenhamos um quadro claro de suas consequências. A boa economia normativa também cuida de explicitar precisamente quais valores ou objetivo incorpora (Stiglitz e Walsh, 2003, p. 18).

Pois bem, tomando esse ponto de partida, pode-se verificar que a economia, quando descreve um sistema econômico, parte do pressuposto que está examinando uma dada realidade sem, contudo, oferecer qualquer perspectiva de direção a ser tomada. No plano normativo, porém, aliada à descrição existe a avaliação voltada para uma escolha que busca maximizar um objetivo perseguido.

Ao avaliar o desenvolvimento econômico, contudo, usualmente, até pela preferência ao índice de renda *per capita*, prevalece uma abordagem descritiva. No plano puramente comparativo, em que o aspecto conceitual considera a evolução da riqueza social, a tendência descritiva é claramente dominante.

Quando são agregados os outros métodos complementares para medir o desenvolvimento, a lógica descritiva ainda é essencialmente a mesma. Dizer que para melhorar seu IDH um país precisa ter educação de qualidade ou mais tratamento sanitário, ao contrário do que possa parecer, não significa a eleição de um parâmetro deôntico, mas, sim, uma descrição de causalidade.

A formulação de modelos teóricos, a análise de causalidade nesses modelos e a eleição de certos objetivos configuram um sentido de normatividade próprio da ciência econômica.

Isso implica que o desenvolvimento quando visto sob o olhar econômico, tanto no plano positivo quanto no plano normativo – estruturado em função dos modelos construídos –, não carrega, necessariamente, uma concepção moral ou jurídica de desenvolvimento.

Como fecho desta seção, faz-se menção ao fato de que, no plano normativo, Sen retoma as preocupações éticas ao desenvolver aplicações da justiça distributiva ao desenvolvimento econômico. Este autor será examinado adiante, pois suas proposições foram analisadas por Dworkin em um debate esclarecedor sobre a possibilidade de verificação de um conteúdo jurídico do desenvolvimento.

4 A ABORDAGEM JURÍDICA DO DESENVOLVIMENTO

Como foi apontado no final da seção anterior, o desenvolvimento sob a investigação econômica não tem – nem necessariamente deveria ter – qualquer compromisso prévio com uma concepção moral ou jurídica de desenvolvimento. Para uma abordagem jurídica do desenvolvimento, este é o ponto de partida.

É preciso, agora, verificar se o desenvolvimento além de fato econômico pode ser compreendido como um direito tal como o concebido pela ciência jurídica.

4.1 O direito ao desenvolvimento na Constituição

Como foi exposto anteriormente, uma visão positivista do direito tenderia a reconhecer somente uma pretensão como direito, na proporção que houvesse sido adotado um procedimento formal e estatal de produção.

Resta saber se essas exigências podem ser atendidas quando se tem em vista o desenvolvimento tomando por referência o texto constitucional.

A Constituição brasileira é um exemplo que se abriu à influência dos instrumentos normativos internacionais quando o assunto é a proteção dos direitos humanos.

Em um primeiro aspecto, a Carta brasileira estabelece que a despeito de haver explicitado um conjunto de direitos fundamentais – materiais e processuais –, este não é exaustivo, admitindo a integração de outros direitos derivados: *i)* do regime ou dos princípios adotados; e *ii)* dos tratados internacionais dos quais o Brasil faça parte.

Quanto ao regime ou aos princípios adotados, vale fazer referência, pois estes podem ser compreendidos de dois modos bastante distintos. Uma primeira abordagem poderia compreender esta estratégia constitucional como um método puramente integrativo, nos termos do positivismo jurídico. Uma outra abordagem se centra em uma concepção hermenêutica de princípio.

No primeiro caso, o recurso aos princípios, usa-se um método de interpretação em que:

o investigador, ao procurar os princípios gerais do Direito, deve orientar sua pesquisa para buscá-los no Direito positivo, no qual sua pesquisa está baseada, sendo que, a partir das normas que regulam os casos particulares, será possível a indução a normas

cada vez mais genéricas, até que sejam identificados que princípios orientaram a elaboração das normas que compõem o sistema (Dantas, 2005, p. 83).

Essa operação interpretativa regressiva e integrativa é baseada em um primado do positivismo que é a completude do ordenamento jurídico, e, portanto, apenas um meio de extração do pleno sentido de uma *regra* jurídica existente e válida.

Esse meio de abordagem, contudo, não deve ser confundido com a concepção de princípio adotada pela filosofia hermenêutica de Dworkin. Nela, o autor propõe que aspectos da moralidade possuam força normativa capaz de servir de base para as decisões em casos paradigmáticos, independentemente de textos normativos. Este ponto será mais bem examinado na seção seguinte.

Portanto, uma abordagem positivista do dispositivo tenderia a identificar os princípios como fundamentos da ordem jurídica positiva, e não como dimensões da moralidade que neste cenário teórico não somente não integra o direito, como também é amplamente rejeitada.

Desse modo, se de fato é assim o direito ao desenvolvimento conquanto não tenha previsão expressa no texto constitucional, poderia ser extraído por meio do emprego deste recurso interpretativo; isto é, por meio de uma regressão a partir do texto positivo.

O direito humano ao desenvolvimento pode ser reconhecido pelo texto constitucional mediante uma análise positiva centrada no texto e na tese da completude, mediante os expedientes interpretativos referidos neste trabalho.

Sendo essa a estratégia, qual seria o conteúdo do direito ao desenvolvimento que se poderia extrair da Constituição?

Um primeiro ensaio sustenta que tal direito serviria como amálgama para o exercício sistemático de outros direitos de igual estatuto. Neste sentido, Proner analisa:

Esse é um direito importante porque pressupõe o respeito a todos os demais direitos humanos como parte integrante do desenvolvimento humano. Supõe a interdisciplinariedade e a interdependência entre todos os direitos humanos. Além disso, o direito ao desenvolvimento promove uma vinculação com os direitos de terceira geração, possibilitando a realização conjunta dos direitos de solidariedade (Proner, 2002, p. 54).

Outra concepção sustenta que o direito ao desenvolvimento tem um viés distributivo. Trindade analisa que o direito ao desenvolvimento:

pressupõe o direito de livre escolha (direito de participação) dos sistema econômico-social; situações como o crescimento do desemprego, da pobreza, da fome, a falta de acesso a serviços básicos de saúde e educação são incompatíveis com o direito ao desenvolvimento (Trindade, 1993, p. 179).

O sentido positivo do direito ao desenvolvimento encontra-se ainda em aberto, poucos estudos foram empreendidos a partir de uma concepção mais estreita, tal como a sugerida pelo positivismo; contudo, parece ser comum a ideia de que o direito congrega uma dimensão de liberdade pautada pela equidade distributiva e reforçada por um sistema de direitos fundamentais explicitamente consagrados, cuja interdependência eleva o desenvolvimento ao mesmo *status*.

Nesse viés, a construção e o reconhecimento constitucional do direito ao desenvolvimento por si só condensam um sistema normativo de direitos humanos por ele vetorizados. Na seção seguinte, este ponto será mais bem explorado.

Quanto aos direitos humanos derivados dos tratados internacionais, segundo aspecto da leitura do texto constitucional no plano das regras, tal como referido anteriormente, ensejam uma análise mais detida das interações entre o direito interno e o internacional. Para tanto, é preciso ter em vista, ainda na análise focada no texto, que a abertura institucional adotou uma estratégia categorial de inserção.

A Constituição estabeleceu de forma concertada duas estratégias complementares de internacionalização dos normativos internacionais a respeito dos direitos humanos. A primeira sustenta que as normas constitucionais que estabelecem direitos humanos tem aplicação imediata – Artigo 5º, parágrafo 1º, da Constituição Federal –, e a segunda, que os direitos derivados de tratados se incorporam à Constituição, bastando que o Brasil seja parte deles.

O efeito jurídico imediato é que tais tratados dispensam, assim, qualquer ato subsequente de implementação no plano interno e, com isto, tornam a ordem constitucional brasileira altamente receptiva à incorporação dos direitos desenvolvidos no âmbito do direito internacional.

É também manifestação dessa intenção de integração normativa a possibilidade de *upgrade* das normas de tratados à condição de emenda constitucional (EC), mediante um quórum especial, nos moldes previstos no parágrafo 3º do Artigo 5º da Constituição Federal.

A esse respeito, Piovesan analisa:

Ao efetuar tal incorporação, a Carta está a atribuir aos direitos internacionais uma hierarquia especial e diferenciada, qual seja, a hierarquia de norma constitucional. Os direitos enunciados nos tratados de direitos humanos de que o Brasil é parte integram, portanto, o elenco dos direitos constitucionalmente consagrados. Esta conclusão advém ainda da interpretação sistemática e teleológica do texto, especialmente em face da força expansiva dos valores da dignidade humana e dos direitos fundamentais, como parâmetros axiológicos a orientar a compreensão do fenômeno constitucional (Piovesan, 2000, p. 73).

O direito ao desenvolvimento, como tratado até aqui, revela-se um direito humano que teria, assim, aptidão para ser reconhecido constitucionalmente pelo sistema brasileiro de integração do direito internacional sobre o tema.

O direito ao desenvolvimento tem sido abordado por inúmeros instrumentos normativos internacionais dos quais o Brasil é parte.

Nesse sentido, a declaração sobre o direito de desenvolvimento editada pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 1986, no Artigo 1º, é clara:

O direito a desenvolvimento é um direito humano inalienável em virtude do qual toda pessoa humana e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico social e cultural e político a ele contribuir e desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados (ONU, 1986, Artigo 1º).

Para além desse instrumento, merece destaque a Declaração de Viena de 1993, que nos termos expostos por Piovesan qualifica de forma igualmente incisiva o direito ao desenvolvimento, articulando-o com outros direitos de igual estatuto:

Para a declaração de Viena de 1993, o direito ao desenvolvimento é um direito universal e inalienável, parte integral dos direitos humanos fundamentais. A Declaração de Viena reconhece a relação de interdependência entre a democracia, o desenvolvimento e os direitos humanos (Piovesan, 2003, p. 96).

A existência de normas internacionais que reconhecem expressamente o desenvolvimento como um direito humano lhe dá um caráter jurídico evidente, ao ponto em que se estabelecem os sujeitos, o conteúdo e o fundamento jurídico.

Nesse sentido, mesmo no conceito restrito de direitos humanos – dependente de normatização em instrumentos internacionais –, não há dúvida da qualificação do desenvolvimento como tal.

4.2 O direito ao desenvolvimento como princípio

Na seção 2, explanou-se que a evolução do pensamento jurídico contemporâneo tem retomado algumas conexões externas, principalmente com o domínio da moral e com alguns aspectos consequentialistas.

Na seção anterior, argumentou-se que, sem fazer recurso a qualquer suporte moral, se pode extrair o direito ao desenvolvimento do texto constitucional brasileiro, aplicando-se simplesmente as técnicas interpretativas tradicionalmente adotadas por uma abordagem positivista.

Nesta seção, será examinado o desenvolvimento sob um ponto de vista distinto. Pretende-se argumentar que tal direito, nos termos do atual estágio da teoria do direito, pode ser estruturado como um padrão normativo que retrata certas dimensões morais e, por isto, nos termos de Dworkin, deve ser compreendido como um princípio.

Deve-se ter em mente, antes de examinar mais profundamente o tema, que a justiça é o conceito moral por excelência e quando aplicado às sociedades revela tanto um valor quanto induz a construção do sistema institucional.

Schmidtz explica que as teorias da justiça contemporâneas são estruturadas a partir de um ou mais princípios informativos. Estes princípios são os da igualdade, do merecimento, da reciprocidade e da necessidade (Schmidtz, 2009, p. 19).

O sentido moral do desenvolvimento vem sendo explorado por pensadores do direito e também entre os economistas. Entre estes últimos, Amartya Sen merece especial atenção por retomar a ética econômica. Em sua obra intitulada *Sobre ética e economia*, o autor expõe como a origem desta ciência compartilhou com o direito os mesmos fundamentos morais, que, no entanto, foram abandonados. Neste sentido, ele aponta que:

pode-se dizer que a importância da abordagem ética diminuiu substancialmente com a evolução da economia moderna. A metodologia chamada “economia positiva” não apenas se esquivou da análise econômica normativa, como também teve o efeito de deixar de lado uma variedade de considerações éticas complexas que afetam o comportamento humano real (Sen, 1999, p. 23).

O próprio Sen, entretanto, não se insere nesse processo de abandono da ética nos estudos econômicos. Pelo contrário, seu trabalho e pensamento são fortemente moldados pela filosofia moral. Em suas áreas de interesse, há um importante trabalho sobre o desenvolvimento. Ao tratar do desenvolvimento, Sen propõe que seja visto como um padrão de justiça, cuja ênfase repousa no princípio da igualdade.

Em *Desenvolvimento como liberdade*, Sen (2000) propõe um método distinto de avaliar o desenvolvimento econômico, inserindo-o no contexto das liberdades; ou seja, nos direitos fundamentais.

O desenvolvimento para Amartya Sen é exposto a partir da ideia de capacidade. Para ele, capacidade “é um tipo de liberdade: a liberdade substantiva de realizar combinações alternativas de funcionamentos (ou, menos formalmente expresso, a liberdade para ter estilos de vida diversos)” (Sen, 2000, p. 95).

A capacidade dos indivíduos – isto é, sua liberdade de escolher o estilo de vida que mais se apresenta como valioso – apresenta-se como um padrão comparativo para avaliar as “oportunidades substantivas” (Sen, 2011, p. 330).

O desenvolvimento econômico deve ser medido e entendido não apenas pela renda individual dos cidadãos de um determinado Estado, mas também pelo nível de vida que ele pode optar diante do seu contexto específico.

Por essa razão, ao analisar a pobreza como uma privação de capacidades e, portanto, de liberdades subjetivas, acrescenta Sen:

O que a perspectiva da capacidade faz na análise da pobreza é melhorar o entendimento da natureza e das causas da pobreza e privação desviando a atenção principal dos meios (e de um meio específico que geralmente recebe atenção exclusiva, ou seja, a renda) para os fins que as pessoas têm razão para buscar e, correspondentemente, para as liberdades para poder alcançar esses fins (Sen, 2000, p. 112).

Nesse sentido, o desenvolvimento implica o oferecimento aos cidadãos de um sistema de capacidades (liberdades substantivas) que possam ser eficazes na busca dos fins individualmente eleitos por cada um.

Não é à toa que o próprio Sen aponta que “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, incentivo e aperfeiçoamento de iniciativas” (Sen, 2000, p. 19).

O que caracteriza, portanto, um ambiente justo é a disponibilidade igualitária de oportunidades substantivas que possam subsidiar a escolha dos diversos planos de vida.

Ao analisar essa proposta, Dworkin (2005, p. 4), porém, chama atenção para a circunstância de que a igualdade se insere em uma proposta de justiça tradicionalmente exposta em termos de igualdade de “recursos” ou igualdade de “resultados”. No primeiro caso, um arranjo institucional é justo se é capaz de assegurar igualmente os mesmos instrumentos, que, no entanto, dependendo do modo de uso e da aplicação, poderão gerar posições finais distintas. Por sua vez, a segunda abordagem enfatiza não o ponto de partida, mas o resultado final.

Ao analisar o pensamento de Sen, Dworkin sugere que a tática de medição da igualdade com base nas capacidades é um expediente para a construção de uma forma alternativa de igualdade de resultado – de bem-estar, na terminologia do autor americano. Neste sentido, ele analisa:

Será que a concepção positiva de igualdade de Sen – igualdade de capacidades – é realmente diferente da igualdade de recursos? Se for, será mesmo diferente da igualdade de bem-estar? (...) Todavia se for interpretado assim, então não defende algo novo, mas somente uma forma de igualdade de bem-estar (Dworkin, 2005, p. 424).

A igualdade de bem-estar é geralmente criticada, porque ao mesmo tempo que reduz a liberdade implica subestimação do princípio do mérito; ideias centrais nas estruturas do pensamento filosófico contemporâneo. Por isso, Dworkin, tal como Rawls, sustenta uma teoria de igualdade de recursos que autoriza a eleição de objetivos e meios de ação pelos indivíduos sem a indevida imposição de um único padrão a ser perseguido.

Nessa direção, expõe Dworkin:

Existe, porém, um risco ao se expor o assunto dessa maneira – o perigo de cair na falácia de supor que nossa meta política suprema não é simplesmente fazer com que as pessoas sejam iguais nos recursos de que precisam para ter felicidade, autorrespeito e objetivos semelhantes, o que é uma meta atraente e vigorosa, mas torná-las iguais na capacidade geral de alcançar as metas, seja qual forem suas aspirações, projetos, gostos, disposições, convicções e posturas, que é a falsa meta da igualdade de bem-estar (Dworkin, 2005, p. 426).

Em resposta, Sen explica:

No entanto, mais importante ainda, deveria estar claro – a partir do que tenho dito sobre a perspectiva das capacidades desde sua primeira apresentação – que não defendo a igualdade de bem-estar nem a igualdade de capacidades para realizar o bem-estar (Sen, 2011, p. 299).

O debate Sen *versus* Dworkin explicita as exigências de justiça igualitária na oferta de insumos sociais para o alcance de uma vida digna. As teorias divergem, mais precisamente, nos expedientes teóricos e comparativos de como avaliar o sistema de disponibilidade destes ativos sociais, mas não quanto à exigência de que a justiça, com a ênfase no princípio da igualdade, seja observada.

Essa contribuição é relevante para uma concepção principiológica do desenvolvimento. Como observado anteriormente, a teoria dos princípios – sob a ótica substancial de Dworkin – sugere que certas dimensões da moralidade possuam eficácia jurídica independentemente dos meios estatais de reconhecimento dos direitos que as pessoas possuem.

O recorte do debate foi exposto de forma bastante limitada – as concepções Sen e Dworkin são mais amplas; apenas explicita um ponto central: o que caracteriza o desenvolvimento são a oferta igualitária dos mesmos recursos sociais e, simultaneamente, um processo de aquisição conjunto de novos recursos no tempo.

O desenvolvimento não apenas revela um compromisso moral com a igualdade – ponto de inflexão para a leitura da justiça da distribuição dos instrumentos de realização individual –, como também abrange a perspectiva evolutiva típica do princípio da aquisição – ou vedação ao retrocesso – operativo no campo da teoria dos direitos humanos.

Essa concepção de desenvolvimento possui uma forma institucional relacionada à organização das sociedades de modo a oferecer igualitariamente um leque de recursos essenciais, assim como contempla um outro sentido, o do pleno desenvolvimento humano e por isso pautado pela liberdade individual de escolha de padrões de vida.

Em ambas as vertentes, são apresentados elementos – igualdade e liberdade – que configuram a concepção de justiça contemporânea e, por isso, implicam a dimensão de moralidade que distingue os padrões normativos que Dworkin chama de princípios.

Desse modo, não parece haver de dúvida que o desenvolvimento é um princípio jurídico que, dada a sua normatividade, pode ser invocado para a resolução de conflitos complexos em que estejam em jogo aqueles elementos de justiça.

Deve-se esclarecer, porém, que a qualificação principiológica do desenvolvimento tem especial aplicação aos casos difíceis. Para Dworkin, a questão acerca da resposta certa para os casos que demandam uma solução jurídica está relacionada com a complexidade destes casos e o conjunto de elementos conflituosos em jogo.

Ao conceituar um caso difícil, Dworkin faz recurso a uma definição emprestada da teoria positiva e pontua que se tem um caso assim “quando uma ação judicial não pode ser submetida a uma regra de direito clara, estabelecida de antemão” (Dworkin, 2002, p. 127). Por contraposição, é evidente que os casos em que se pode aplicar uma regra clara de direito preexistente não podem ser considerados como difíceis, são casos fáceis; isto porque não há uma discussão de base quanto a que padrão referencial normativo deve incidir. Quando as pessoas envolvidas não discordam acerca da regra de direito aplicável ou mesmo em relação ao modo como um princípio deve ser desdobrado, não há o tipo de conflito de base que configura os casos difíceis.

Há, contudo, casos nos quais não se tem, *a priori*, um acordo quanto à regra de direito aplicável e, por isso, não se pode dizer que existe um padrão dado de antemão para resolvê-los; estes são os casos difíceis. Quando ocorrem casos desta natureza, Dworkin aponta que a doutrina positivista geralmente reconhece a existência de uma margem de discricionariedade em que os juízes podem decidir de acordo com o que entendem ser a melhor decisão. O autor expressa esta impressão assim: “Quando uma ação judicial específica não pode ser submetida a uma regra clara, estabelecida de antemão por alguma instituição, o juiz tem, segundo tal teoria, o ‘poder discricionário’ para decidir de uma forma ou de outra” (Dworkin, 2002, p. 127).

Obviamente, como demonstra Dworkin (2002, p. 71), a tese de que nos casos difíceis o juiz está autorizado a usar de discricionariedade supõe a inexistência de uma obrigação jurídica ou de um direito, que somente seriam criados com a própria decisão discricionária. Desse modo, a crença neste poder judicial discricionário acaba por se opor a existência dos princípios que, na opinião do autor, são direitos e que por isso sugerem a necessidade de se rejeitar a tese positiva.

Assim, o desenvolvimento, conforme apresentado nesta seção, pode e deve ser invocado em casos difíceis como princípio indutor da decisão judicial, de modo a possibilitar um julgamento de questões complexas.

4.3 Uma última palavra: o direito ao desenvolvimento e à dignidade humana

Como vem sendo argumentado neste texto, o eixo central dos estudos sobre o desenvolvimento foi se deslocando de uma perspectiva meramente descritiva e centrada na acumulação bruta de riquezas por uma sociedade para uma concepção normativa e jurídica, centrada em uma dimensão moral de justiça com ênfase nos princípios da igualdade e da liberdade.

As teorias e os autores examinados neste estudo tomam o desenvolvimento como um caminho, e não como um ponto de chegada; isto porque o desenvolvimento em si é também um meio para se chegar a um fim.

Conquanto a ênfase de vários autores esteja na avaliação dos arranjos institucionais para a oferta de meios igualitários de recursos para a autorrealização, não se pode deixar de ter em vista que qualquer análise do aparelho social tem de ter em vista a ideia da dignidade humana.

O desenvolvimento das sociedades e dos indivíduos é concebido como padrões aquisitivos de recursos para alcançar uma vida digna, ainda que se admita que cada uma das pessoas persiga sua própria concepção de vida decente.

É evidente que essas concepções de justiça e igualdade não somente são ricas e valiosas porque instrumentalizam um dever político de promoção da dignidade, consoante o que exige a Constituição brasileira, mas também porque induzem a uma concepção intersubjetiva de igual tratamento que reforça o plano individual e social do desenvolvimento.

Neste momento, as questões relacionadas ao próprio sentido jurídico e institucional da dignidade humana serão deixadas de lado, por não ser este o tema deste estudo, para simplesmente chamar atenção para o fato de que as concepções normativas de dignidade devem necessariamente envolver uma concepção de desenvolvimento (Sarlet, 2005).

Ao lado disso, deve-se ter em vista que o tema do desenvolvimento tem passado por constantes e contínuas revisões e ampliações como encaminhamento a uma concepção jurídica de sustentabilidade. Dias e Fonseca, em apresentação à obra *Sustentabilidade ensaios sobre direito ambiental*, explicitam:

o debate sobre a sustentabilidade exige o enfrentamento de questões tão complexas quanto necessárias, uma vez que é determinante para o desenvolvimento social, cultural e econômico da sociedade contemporânea. O Direito tem um papel importante nesse debate e o desafio relacionado à produção de marcos jurídicos envolve todas as áreas da ciência jurídica (Dias e Fonseca, 2010).

Os diversos planos do desenvolvimento sustentam e apoiam a ideia de que a dignidade é um princípio jurídico máximo no plano dos Estados constitucionais contemporâneos e, sobretudo, um verdadeiro programa de compatibilização das diversas concepções de justiça.

5 CONCLUSÕES

Alguma das crianças tem direito à flauta no exemplo citado na introdução? Como foi demonstrada neste texto, a pergunta, agora, parece mal formulada. Que o desenvolvimento possui um revestimento jurídico que pode ser derivado do texto constitucional segundo os cânones tradicionais de interpretação não parece haver dúvida. Também é possível concluir que o desenvolvimento representa dimensões da moralidade política capazes de qualificá-lo como princípio jurídico aplicável aos casos difíceis, de modo a subsidiar a decisão dos juízes, afastando, assim, a tese de discricionariedade tal como sustentada pelo pensamento positivista.

Ainda que não fosse, assim, provavelmente, um estudo detido e autônomo do desenvolvimento como desdobramento da ideia de dignidade, chegar-se-ia a conclusões bem próximas que exigiriam a reconstrução da ideia de dignidade como um ideal distributivo.

Essas conclusões preliminares são de grande importância quando se tem em vista que muitos conflitos relacionados ao desenvolvimento acabam por exigir soluções jurídicas e até judiciais, sugerindo a impossibilidade de abandono desta área de pesquisa.

Muitos dos casos relacionados ao desenvolvimento exigirão, para a solução judicial, padrões argumentativos sofisticados, que integrarão argumentos consequentialistas, e também razões de fundo moral, que deverão ser explicitadas em um conjunto coerente da fundamentação.

Todos esses aspectos não resolvem, porém, o centro do debate. O fato de se reconhecer a existência de um direito, considerando que os conflitos jurídicos são quase sempre *hard cases*, significa apenas que no caso concreto se exigirá uma ponderação entre as considerações morais e consequentialistas que o caso provocar.

A conclusão pela existência de um tal direito não resolve essencialmente as controvérsias distributivas em geral, apenas estabelece um conjunto de questões prévias que a atuação jurisdicional, nestes casos, deverá, necessariamente, ultrapassar. Isso é extremamente relevante porque no atual cenário de judicialização dos conflitos distributivos faz todo o sentido procurar fincar os marcos jurídicos para o exame destes problemas. Não há dúvida da relevância social dos esclarecimentos que possam ser produzidos para este fim.

REFERÊNCIAS

- ADAMS, David M. **Philosophical problems in the law**. California: Wadsworth, 1992.
- BEITZ, Charles R. **The idea of human rights**. Oxford: Oxford University Press, 2009.
- DANTAS, Aldermiro. A plenitude do ordenamento jurídico. *In*: LOTUFO, Renan (Coord.). **Lacunas do ordenamento jurídico**. Barueri: Manole, 2005.

- DIAS, Jean Carlos. **O controle judicial de políticas públicas**. São Paulo: Método, 2007.
- _____. **Análise econômica do processo civil brasileiro**. São Paulo: Método, 2009.
- DIAS, Jean Carlos; FONSECA, Luciana Costa da (Orgs.). **Sustentabilidade: ensaios sobre direito ambiental**. São Paulo: Método, 2010.
- DWORKIN, Ronald. **Taking rights seriously**. Massachusetts: Harvard University Press, 2001.
- _____. **Levando os direitos a sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- _____. **A virtude soberana**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- HART, Herbert L. A. **O conceito de direito**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1994.
- KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- MILONE, Paulo Cesar. Crescimento e desenvolvimento econômico: teorias e evidências empíricas. In: PINHO, Diva Benevides; VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval. (Orgs.). **Manual de economia**: equipe de professores da USP. São Paulo: Saraiva, 1999.
- ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração sobre o direito de desenvolvimento**. [s.l.]: ONU, 1986. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/bmestar/dec86.htm>>.
- PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. São Paulo: Max Limonad, 2000.
- _____. **Temas de direitos humanos**. São Paulo: Max Limonad, 2003.
- POSNER, Richard. **Problemas de filosofia do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.
- PRONER, Carol. **Os direitos humanos e seus paradoxos: análise do sistema americano de proteção**. Porto Alegre: Sergio Fabris, 2002.
- SARLET, Ingo Wolfgang. **Dimensões da dignidade**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.
- SCHMIDTZ, David. **Elementos da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2009.
- SEN, Amartya. **Sobre ética e economia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.
- _____. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- _____. **A ideia de justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.
- SOUZA, Nali de. **Desenvolvimento econômico**. São Paulo: Atlas, 1999.
- STIGLITZ, Joseph E.; WALSH, Carl E. **Introdução à economia**. São Paulo: Campus, 2003.
- TRINDADE, Antônio Cançado. **Direitos humanos e meio ambiente**. Porto Alegre: Fabris, 1993.

AS NOVAS TENDÊNCIAS DO PLANEJAMENTO NACIONAL BRASILEIRO: FIM DA AMAZÔNIA LEGAL?

José Heder Benatti
Luly Rodrigues da Cunha Fischer

1 INTRODUÇÃO

Após algumas décadas de ajustes estruturais para se adequar à nova ordem mundial globalizada e neoliberal, o Brasil passa por uma fase de prosperidade econômica e retoma suas ações de planejamento.¹ Este processo é marcado pela edição de uma série de planos nacionais setoriais. À primeira vista, nada de novo, uma vez que historicamente foram lançados outros planos nacionais, com mais ou menos resultado prático.²

Então, o que muda entre o planejamento das décadas de 1960 e 1970 e o do século XXI – historicamente uma preocupação dos economistas – ao ponto de passar a interessar aos pesquisadores do direito? Há um novo marco legal que orienta a atuação do poder público, bem como o planejamento: a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em que não há mais espaço para um planejamento centralizado e a qual desconsidera os impactos socioambientais.

Nesse novo cenário, o planejamento deixa de ser apenas uma política do Executivo federal, e passa a ser um projeto democrático e participativo, elaborado de acordo com as normas e os dispositivos constitucionais e de um intrincado sistema de repartição de competências executivas e legislativas.

1. As primeiras políticas de desenvolvimento regional no Brasil se iniciam na década de 1930, em que o Estado passa a consolidar infraestruturas nacionais e o processo de industrialização da região Sudeste, possuindo papel central na política de desenvolvimento. A partir desse momento, há o surgimento da noção de planejamento estatal, havendo modificações no plano jurídico para esta atuação. A região Norte somente passou a integrar este planejamento em um segundo momento, mais precisamente a partir da década de 1950 (Santos, 2005).

2. Alguns exemplos podem ser citados: o Plano Salte do governo Dutra, 1946-1950, que objetivava investimentos nas áreas de saúde, alimentação, transportes e energia, pelo ordenamento orçamentário do Estado, investimentos privados e empréstimos externos; o Plano de Metas do governo JK, 1956-1960, que buscava coordenar as ações entre o setor público e o privado, estímulo à industrialização, superar os “pontos de estrangulamento” na infraestrutura e na demanda de vários setores da economia, formação de recursos humanos, financiamento público e empréstimos externos; Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social do governo Goulart, 1961-1964, implementado de forma incompleta em 1962-1963, era um plano de transição econômica, para um modelo de “substituição de importações”, para superar desequilíbrios estruturais da economia brasileira, pretendia realizar a reforma fiscal, redução do dispêndio público, mobilização de recursos externos e investimentos privados e abertura ao capital estrangeiro; Plano de Ação Econômica do governo Castelo Branco, 1964-1967, visava à ampla reforma da política econômica e de seus instrumentos básicos, inclusive no plano institucional; reorganização do Estado nos planos fiscal – tributário-orçamentário, inclusive tarifas aduaneiras –, monetário-financeiro – com disseminação do mecanismo de correção monetária, ou indexação –, trabalhista, habitacional e de comércio exterior, início de uma forte expansão do setor estatal, com criação de empresas públicas e forte intervencionismo e centralização econômica.

O papel do direito nesse planejamento é duplo: ele deve fornecer um arcabouço para essa atividade, por meio de princípios e regras de funcionamento, além de instrumentos que sejam suficientemente coordenados para permitir uma ação concertada entre as diferentes esferas da Federação e desta com a sociedade civil.

Ademais, como o Estado passa a não mais controlar sua política econômica em um mundo globalizado, o território – imóvel e finito – é o pano de fundo eleito para a integração de políticas públicas. Sendo assim, o Estado necessita fazer uso de normas jurídicas para regular e arbitrar os usos concorrentes – e mesmo conflitantes – que nele incidem.

Este estudo interessa-se particularmente em identificar como essa nova abordagem do planejamento estatal é tratada pela Constituição, e como esses dispositivos influenciam as políticas aplicadas à Amazônia, que vem sendo objeto de diversos programas de desenvolvimento nacional nas últimas décadas.

Para desenvolver essa análise, inicialmente será traçada uma breve retrospectiva das políticas de planejamento e desenvolvimento na Amazônia Legal.³ Também será feita uma análise sobre o conceito de ordenamento territorial, que funda esta nova prática de planejamento, bem como quais os instrumentos jurídicos disponíveis na constituição sobre a temática. Os avanços do governo federal serão apresentados neste novo tipo de planejamento, identificando qual é o projeto vislumbrado para a Amazônia Legal. Por fim, será descrita como a temática ambiental e a participação da sociedade civil foram incluídas nos planejamentos oficiais. Nas considerações finais, pretende-se responder à seguinte pergunta: quais as diferenças entre o antigo e o novo estilo de planejamento proposto pelo governo federal para a Amazônia?

2 HISTÓRICO DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO NA AMAZÔNIA

Mesmo que a região Norte do país, hoje inserida na Amazônia Legal, tenha sido objeto de exploração desde o período colonial,⁴ esta somente passa a se incluir na política de planejamento nacional a partir da década de 1960,⁵ com o processo de integração espacial do país, pela implantação da estrutura rodoviária, o que

3. Definição vigente consta no Artigo 2º da Lei Complementar nº 124, de 3 de janeiro de 2007. Engloba a totalidade dos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Pará, de Rondônia e Roraima e parte dos estados do Mato Grosso, Tocantins e Maranhão.

4. A exploração econômica extrativa da região – juntamente ao processo de catequese das nações indígenas e às atividades de natureza militar – foram os elementos que configuraram espacialmente a atuação na região Norte do país. Sua área foi complementada com a anexação do atual estado do Acre em 1904.

5. Em décadas anteriores, alguns programas federais foram implementados na região, entre os quais destaca-se o Plano de Valorização Econômica da Amazônia (PVEA). No entanto, antes de 1960, a região permanecia isolada, o que beneficiou o fortalecimento oligárquico e o surgimento de grandes propriedades a partir da década de 1930, em razão do processo de descentralização administrativa. Paralelamente, o governo federal, por meio de medidas jurídicas de natureza geral ou específica, aumenta gradativamente seu poder na região, pela federalização de terras públicas a partir da década de 1970, limitando o poder dos estados federados sobre o controle do território (Treccani, 2001; Éleres, 2002).

importará em rápidas modificações demográficas e espaciais na região⁶ (Le Tourneau e Droulers, 2000, p. 112; Treccani, 2001, p. 113).

As décadas sob o regime militar⁷ foram caracterizadas pela extrema centralização do poder e pela intervenção em todas as esferas da vida dos cidadãos brasileiros. No entanto, estas ações ganharam dimensões ainda mais significativas na região Norte⁸ (Monteiro, 2005, p. 188). Nesta região, passam a ser executadas políticas de fomento à exploração setorial em grande escala dos recursos naturais (Kohlhepp, 2002, p. 37), que se concentrarão, inicialmente, em projetos de colonização e modernização do campo e, posteriormente, na industrialização.

No fim da década de 1960, inicia-se o primeiro Programa de Integração Nacional (PIN I), que consistiu na implantação de eixos rodoviários e criação de projetos de colonização dirigida e agrovilas (Le Tourneau e Droulers, 2000, p. 4) em suas margens, fomentando a vinda de colonos que haviam sido expulsos pelo processo de modernização do campo de suas regiões. No entanto, estas não prosperaram em razão de condições ecológicas adversas, problemas na assistência técnica e dificuldades no escoamento da produção (Kohlhepp, 1987), sendo grande parte destes projetos abandonados, cedendo a colonização dirigida à ocupação espontânea, limitando-se a intervenção do Estado à resolução de situações de conflito (Treccani, 2001, p. 189).

Sobretudo a partir de 1974, quando se dá início ao segundo Programa de Integração Nacional⁹ (PIN II), o Estado concentrou seus esforços em fomentar políticas creditícias e de incentivos fiscais¹⁰ para projetos agropecuários de grande escala na região, que levariam a “mentalidade empresarial ao campo” (Treccani, 2001, p. 135). A combinação destes incentivos e o baixo valor da terra na região

6. Essas alterações importarão na consolidação da propriedade moderna na região (Benatti, 2003). Este processo não será isento de fraudes e irregularidades, uma vez que no início da intervenção estatal não foram adotadas medidas preventivas para resolver a situação de incerteza dominial característica do sistema de apropriação da terra e dos recursos naturais anterior.

7. Durante esse período, a palavra de ordem era integrar a região física e economicamente ao restante do país, sob a premissa da manutenção da segurança nacional. Esta doutrina estava baseada no conceito de conflito permanente contra os inimigos internos (Treccani, 2001).

8. Entre as especificidades dessa intervenção, destacam-se dois pontos: *i)* os sucessivos programas de planejamento e intervenção na Amazônia se caracterizam principalmente, mas não exclusivamente, por um projeto de ordenamento de novas terras, remontando à noção de fronteira aberta, que caracterizou a ocupação da América Latina, e difere da tradição europeia, que tinha por objetivo organizar espaços consolidados (Grenier, 1984, p. 16-20); e *ii)* a rápida e significativa federalização de terras públicas na região (Decretos nºs 1.106/1970 e 1.164/1971), o que não apenas permitiu a atuação direta e o controle pelo governo federal de porção significativa da região mas também desestruturou as relações de poder regionais e locais para abrir espaço para as necessidades de um projeto de nação que retirou da população local qualquer poder de decisão (Valverde, 1989).

9. Esse programa propôs a criação de quinze polos de desenvolvimento para a região e privilegiava projetos de grande escala, intensivos em capitais. Não obstante, a colonização não foi totalmente abandonada, sendo algumas iniciativas realizadas em Rondônia (Kohlhepp, 2002, p. 39).

10. Essa atividade era incentivada na região, antes da descontinuação dos projetos de colonização dirigida, pela Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPEVÉA), posteriormente substituída pela Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), que passa a gerenciar com o Banco da Amazônia (Basa) a concessão de incentivos financeiros para o desenvolvimento da região.

propiciaram uma rápida expansão do capital (Kohlhepp, 2002, p. 39; Treccani, 2001, p. 251). No entanto, com o cancelamento dos benefícios fiscais, a maior parte destas atividades foi descontinuada, tornando-se as terras cedidas ou vendidas para este fim uma reserva de valor.

Na década de 1980, dá-se início à fase de industrialização, alavancada pela descoberta de grandes jazidas, que tem o Estado como principal investidor. Para viabilizar esta exploração, os investimentos estatais foram espacialmente concentrados, gerando enclaves,¹¹ que, não conseguindo transferir bem-estar para o entorno, causaram segregação espacial (Le Tourneau e Droulers, 2000, p. 5) e grandes disparidades intrarregionais. Para o estímulo à verticalização de cadeias produtivas ligadas ao setor secundário, o Estado utilizou a mesma estratégia creditícia e tributária da década anterior, e igualmente não atingiu os objetivos previstos. Além disso, para a implantação destas infraestruturas, não houve licenciamento ambiental, sendo seus impactos subestimados e suas áreas degradadas não recuperadas posteriormente.

Apesar de díspares, as políticas setoriais executadas pelos governos militares foram caracterizadas por um intenso fluxo migratório espontâneo, que elevou a oferta de mão de obra na região, pela ocupação desordenada de terras públicas, o desmatamento e os conflitos pelo uso da terra; além de um rápido e intenso crescimento urbano¹² e a modificação da hierarquia de cidades, criando uma situação socioambiental e fundiária caótica, na qual diferentes grupos sociais não conseguem estabelecer objetivos e estratégias comuns para desenvolver a região (Kohlhepp, 2002; Becker e Egler, 2010; Rivière D'Arc, 1990).

A década de 1990 é marcada pelo abandono das políticas de planejamento centralizado no país, com a adoção de uma política neoliberal,¹³ e pelo retorno à democracia. Uma nova ordem constitucional é promulgada, trazendo alterações no plano jurídico que impactarão novamente a organização espacial da região Norte e as relações de poder que nela se estabelecem,¹⁴ sobretudo, no que se refere ao reconhecimento de terras indígenas e à criação de áreas protegidas.

11. Os enclaves têm por fundamento a concentração espacial de capitais, que, ao gerarem desequilíbrios, impulsionam processos de desenvolvimento por meio do surgimento de uma cadeia de ligações (Monteiro, 2005, p. 188).

12. A região, após esse processo, passou a ser mais urbana que rural (Becker e Egler, 2010). Apesar de diferirem das cidades situadas no Sul e Sudeste, no que se refere ao acesso a serviços e infraestrutura, apresentam problemas típicos de grandes cidades, como elevado déficit habitacional, favelização, suburbanização e violência urbana.

13. Como resultado da implantação da política neoliberal no país, houve uma série de privatizações de empresas públicas, entre as quais a Companhia Vale do Rio Doce em 1997. Com esta medida, grandes empresas privadas passaram a influenciar diretamente as políticas econômicas e a organização espacial da região.

14. Esse período também é marcado pela declaração oficial do governo do fim da intervenção territorial na Amazônia, pela edição do Decreto-Lei nº 2.375/1987, que apenas devolveu aos estados áreas que não foram arrecadas ou inscritas em favor da União (Éleres, 2002, p. 134), mesmo estando previstas nos Decretos nºs 1.164/1971 e 1.473/1976. No ano seguinte, com a edição da Constituição, são extintos os territórios federais existentes, sendo criados nestas áreas novos estados federados. Estas medidas reduziram as áreas sob o domínio da União na Amazônia, mas esta ainda permanece detentora de uma porção significativa das áreas da região, sobretudo no Pará, um dos mais afetados com estas medidas.

Com um país estagnado economicamente e em pleno processo de redemocratização, o governo federal busca adotar medidas que favoreçam a retomada do crescimento. Os projetos que se desenvolverão na Amazônia refletem esse período de transição, não se estabelecendo uma política de desenvolvimento bem definida (Théry, 2005, p. 46), executando-se apenas alguns projetos previstos na década anterior, sobretudo na área de extração e beneficiamento de minério.

Paralelamente a isso, inicia-se na região a execução de políticas de proteção das florestas e dos povos que nela residem, servindo de obstáculo à livre expansão da fronteira econômica (Le Tourneau e Droulers, 2000).¹⁵ O Programa Piloto Internacional para Conservação das Florestas Tropicais Brasileiras (PPG-7) foi a principal política estatal em matéria ambiental implementada a partir de 1992, cuja meta era reverter a tendência de desmatamento das últimas décadas, pela promoção de práticas de uso sustentável dos recursos naturais na região.¹⁶ Apesar de não ter obtido o resultado almejado, contribuiu significativamente para que, na atualidade, as terras indígenas e as unidades de conservação criadas pela União cubram aproximadamente 40% do território da Amazônia Legal (Becker e Egler, 2010, p. 8), o que reforçou o papel da União como gestora direta do território na região Norte,¹⁷ apesar de terem sido envidados esforços no processo de descentralização no país.

Muito embora durante a década de 1990 se consolide a legislação ambiental no país, principalmente após a II Convenção Internacional sobre o Meio Ambiente – ECO 92 (1992), a temática ambiental continua tendo uma influência residual no planejamento econômico. Buscando ampliar a transversalidade das políticas ambientais, o governo federal passou a concentrar esforços na difusão de

15. A maioria das áreas naturais escolhidas para a criação das unidades de conservação foi baseada nos estudos do Projeto RadamBrasil. O Radam realizou o levantamento dos recursos naturais das regiões Norte e Nordeste, a fim de fornecer as informações básicas para os projetos a serem implantados nestas regiões. Baseados nas informações fornecidas pelo Radam, foram conhecidas as fontes de recursos naturais passíveis de aproveitamento econômico e para a preservação ambiental. O RadamBrasil foi criado em 1970 dentro da política do I Plano Nacional de Desenvolvimento, como um dos instrumentos do Programa de Integração Nacional (PIN). Este programa foi regulamentado pelo Decreto-Lei nº 1.106/1970, no qual definia a construção de 15 mil km de estradas, e um projeto de colonização dirigido para a Amazônia com quinze polos de desenvolvimento e a criação de áreas protegidas (Diegues, 1994, p. 105).

16. Encerrado oficialmente em setembro de 2009, o Programa Piloto Internacional para Conservação das Florestas Tropicais Brasileiras (PPG-7) foi uma iniciativa em conjunto dos sete países mais industrializados da época (G7), mais os Países Baixos, do Banco Mundial, do governo do Brasil e da sociedade brasileira no intento de “conciliar o desenvolvimento econômico sustentável com a conservação das Florestas Tropicais” (BIRD, 1992), com o intuito de reduzir a taxa de desmatamento na Amazônia. O programa seguia cinco linhas principais de ação (Kohlhepp, 2001): *i*) experimentação e demonstração da experiência prática das comunidades locais em preservação da natureza, desenvolvimento sustentável e iniciativas de educação ambiental; *ii*) conservação, por meio da melhoria do manejo de áreas protegidas e terras indígenas, que devem ser interligadas por corredores ecológicos; *iii*) fortalecimento institucional, fomento à cooperação com o setor privado e a sociedade civil, dentro do marco da descentralização ambiental; e *iv*) estímulo às pesquisas que visem melhorar o conhecimento científico sobre os ecossistemas da Amazônia e o uso e a gestão sustentável de seus recursos.

17. As terras indígenas e unidades de conservação se somam às áreas de domínio da União por determinação constitucional e àquelas que se mantiveram em seu domínio, mesmo após o fim da intervenção territorial na Amazônia.

instrumentos de planejamento que incorporem esta dimensão, sendo o zoneamento ecológico-econômico o que recebeu mais destaque.¹⁸

Essa mudança de estratégia se fez necessária para tentar resolver os impasses da coexistência no espaço amazônico de dois projetos de desenvolvimento distintos, traçados por setores do governo de forma separada – o econômico e ambiental – que não consideram o impacto de um sobre o outro (Mello e Théry, 2003, p. 3) e atrapalham a viabilização de novas ações na região.¹⁹ Neste jogo de forças, há uma tendência de que a fronteira econômica se expanda, enquanto medidas conservacionistas funcionem como focos de resistência (Aubertin e Pinton, 2005, p.159).

Essa característica dual das políticas públicas realizadas na Amazônia marcará as primeiras grandes políticas de desenvolvimento econômico na região, durante o regime democrático, com os projetos Brasil em Ação e Avança Brasil no período 1996-2002. Ainda que em suas medidas estejam propostas para reduzir disparidades regionais pelo desenvolvimento tecnológico e científico, pela valorização de serviços ambientais e pelo conhecimento tradicional associado à biodiversidade (Aubertin e Pinton, 2005, p. 161), os investimentos de maior vulto continuam centrados no desenvolvimento de infraestruturas – a serem realizados pela iniciativa privada – que reafirmam o modelo agroexportador (Becker e Egler, 2010, p. 6-7) para a região e o projeto de integração continental brasileiro (Mello e Théry, 2003, p. 6).

A partir de 2003, é lançado o Programa Amazônia Sustentável, que propõe um programa de desenvolvimento com as seguintes bases: *i*) desenvolvimento econômico baseado na inovação e competitividade; *ii*) gestão ambiental e ordenamento territorial; *iii*) inclusão social e cidadania; e *iv*) infraestrutura para o desenvolvimento.

O discurso oficial sobre a Amazônia muda, uma vez que o adjetivo “sustentável” passa a figurar como elemento importante na configuração do programa de desenvolvimento para a região. No entanto, a cisão entre econômico e ambiental, bem como uma situação fundiária caótica, persistem, sendo premente a adoção de medidas que visem disciplinar as relações conflitantes que (re)desenham o território da Amazônia Legal.

Contudo, a União não consegue ainda articular suas políticas setoriais ou trabalhar de forma integrada com os governos estaduais e municipais na região Norte (Castro, 2008, p. 117), o que apenas agrava essa situação de descontrole do

18. O Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE) começa a ser realizado na Amazônia no fim da década de 1980, por meio do Programa Nossa Natureza (1986). Este instrumento, inicialmente baseado na captação de dados físico-bióticos, ao longo dos anos, teve sua abordagem modificada, ampliando-se para identificar processos geopolíticos, sociais, culturais e econômicos (Becker e Egler, 1996).

19. Segundo Becker e Egler (2010, p. 2), esse conflito se dá na Amazônia, pois a região passou a ser duplamente relevante no novo contexto mundial: ela é ao mesmo tempo fonte de recursos escassos que necessitam ser explorados e de conhecimento associado à sociobiodiversidade, que necessita ser protegido em prol da integridade do planeta.

espaço.²⁰ É nesta perspectiva que o ordenamento territorial passa a subsidiar uma nova forma de pensar o planejamento no país.²¹

3 EMERGÊNCIA DE UM PLANEJAMENTO DE ORDENAMENTO TERRITORIAL E SEUS ASPECTOS CONSTITUCIONAIS

Segundo o grupo de estudos para a elaboração da proposta da Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT) no Brasil, o ordenamento territorial é definido como:

regulação das ações que têm impacto na distribuição da população, das atividades produtivas, dos equipamentos e de suas tendências, assim como a delimitação de territórios de populações indígenas e tradicionais, e áreas de conservação no território nacional ou supranacional, segundo uma visão estratégica e mediante articulação institucional e negociação de múltiplos atores (Brasil, 2003, p. 18).

Portanto, ainda que o ordenamento territorial tenha por origem as antigas políticas de planejamento regional, com elas não se confunde tampouco o Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE), sendo este um de seus instrumentos. Segundo Costa (2008, p. 1), a política de ordenamento territorial é um esforço que envolve uma reflexão organizada e concentrada a ser coordenado pela União, que se dará em um novo arranjo federativo, e em colaboração com outros agentes sociais neste planejamento, tal como empresas, organismos internacionais e a sociedade civil organizada (Soares, 2009, p. 71).

Fundado na concepção europeia de ordenamento do território, o modelo proposto pelo grupo de estudos possui características próprias para se adaptar às especificidades brasileiras (Pujadas e Font, 1998, p. 11). Sua finalidade é a coesão territorial,²² baseando-se na capacidade do poder local de se articular com os diferentes grupos sociais para desenvolver projetos que sejam ao mesmo tempo econo-

20. Essa fragmentação identificada nas políticas públicas da Amazônia não é uma situação isolada, pois, segundo Costa (2008, p. 242), ela é resultado tanto do aumento e da especialização da máquina estatal, que passa a funcionar de forma setorializada e desconexa, quanto da tentativa de responder a uma série de crescentes e conflitantes demandas, que pulverizam a aplicação de recursos e reduzem a possibilidade de obtenção de resultados satisfatórios. Para responder à velocidade destas demandas, o planejamento acaba cedendo espaço para gestões que busquem resultados imediatos e atendam à ligeireza das transformações.

21. De acordo com Veiga (2006, p. 20), esse tipo de política voltou "com toda a força para as agendas de desenvolvimento" pelos seguintes fatores: *i)* está no centro das estratégias que visam à competitividade e à atratividade econômica; *ii)* nele se reforça a coesão social; *iii)* melhor instrumento de modernização de políticas públicas, pois impõe abertura à transversalidade; e *iv)* apesar de nele estarem ancoradas as instituições locais, permanece um domínio de ação das instâncias hierárquicas superiores, cujos graus de liberdade são cada vez mais condicionados pelos projetos de globalização e pela construção de acordos regionais supranacionais.

22. O conceito de coesão territorial foi debatido no *Livro verde da coesão territorial da União Europeia* (Comissão das Comunidades Europeias, 2008, tradução nossa) e definido como "a garantia de um desenvolvimento harmonioso de todos os territórios que permite a seus habitantes tirar melhor partido das características de cada um deles. A coesão territorial é um meio de fazer da diversidade uma vantagem que contribua ao desenvolvimento sustentável da União Europeia." No original: "la cohésion territoriale consiste à garantir le développement harmonieux de tous [les] territoires e à permettre à leurs habitants de tirer le meilleur parti de leurs caractéristiques propres. Elle est, à CE titre, un moyen de faire de la diversité un atout qui contribue au développement durable de l'Union".

micamente viáveis e sustentáveis, e do estado nacional de atuar como incentivador e orientador deste desenvolvimento espacial equilibrado, reduzindo as disparidades regionais, sem, contudo, o objetivo de homogeneizar as diferenças territoriais.

Essa nova forma de planejar, que tem por característica a tomada de consciência do elemento territorial, possui como principal fonte no plano jurídico a Constituição de 1988 (CF/1988).

A partir de 1988, o Estado muda seu papel na ordem econômica. Este passa a intervir somente excepcionalmente no domínio econômico, quando necessário para resguardar os imperativos da segurança nacional e do interesse coletivo, guardando o monopólio de áreas estratégicas. Assim, de principal ator econômico, o Estado passa a ser um agente normativo e regulador das atividades que atuam em seu território, exercendo as funções de fiscalização, incentivo e planejamento (Brasil, 1988a, Artigo 174). Estas medidas se alinham aos pressupostos da nova ordem econômica mundial e permitirão a adoção de políticas neoliberais no país. Neste contexto, o planejamento se desloca do âmbito eminentemente econômico para o território.

O Estado passa a envidar esforços para tornar seu território mais atrativo para investimentos (Camargo, 2009, p. 36). É por esta razão que o planejamento e a redução das desigualdades inter e intrarregionais ganham destaque (Brasil, 2003, p. 3). Atualmente, tanto o desenvolvimento nacional quanto a redução das desigualdades sociais e regionais (Artigo 3º, II e III da CF/88) figuram como objetivos da República Federativa do Brasil, competindo à União articular suas ações de forma diferenciada no território²³ para reduzi-las.

Essa tarefa é prevista nas competências materiais da União, que poderá realizá-la mesmo sem a edição de lei (Artigo 21, inciso IX da CF/1988). A operacionalização ocorrerá mediante a edição de planos regionais, que deverão se articular com planos nacionais de desenvolvimento econômico e social, devendo contar com a participação dos estados envolvidos, cabendo aos municípios, no que couber, promover o ordenamento territorial do solo urbano (Artigo 30, inciso VIII).

Em razão da implantação do federalismo cooperativo no país, houve um aumento do rol de competências concorrentes dos estados e municípios, de forma implícita. Nesta hipótese, cabe à União a edição de normas gerais, podendo os

23. Esses incentivos regionais compreenderão, entre outros, igualdades de tarifas, fretes, seguros e outros itens de custos e preços de responsabilidade do poder público, juro favorecidos para as atividades prioritárias, isenções, reduções ou diferimento temporário de tributos federais devidos por pessoas físicas ou jurídicas (Artigo 43).

estados suplementá-las no que for possível, cabendo ainda aos Estados a competência legislativa plena em caso de ausência de norma federal.²⁴

Todavia, a grande dificuldade prática de implementar esse tipo de ação cooperativa no Brasil é a difícil distinção entre o campo de atuação das competências de natureza legislativa e material da União com as de natureza concorrente, em razão da vagueza dos termos utilizados, criando assim uma sobreposição de regras.²⁵ Esta situação é ainda agravada pela atuação centralizadora da União em termos financeiros, seja na regulação estrita do poder de tributar dos Entes Federados, seja pela imposição de limites ao seu endividamento (Scaff, 2005).

Desse modo, em matéria de planejamento na Constituição vigente, o peso da atuação da União permanece significativo, ainda que tenha sido reduzido se comparado com o regime constitucional anterior.²⁶ Assim, cabe ao Estado nacional adotar medidas que permitam transformar competição territorial em cooperação no país. Trata-se de uma estratégia para conciliar políticas contraditórias que se materializam em um mesmo território finito.²⁷ A criação de uma política de ordenamento territorial é uma possibilidade de administrar estas tensões de espaço, que se expressa por normas que permitam a coabitação de interesses conflitantes.²⁸

No que concerne às políticas setoriais que possuem impacto direto na organização do território da Amazônia Legal, vários avanços foram feitos nas áreas urbana, ambiental, indígena e agrária na nova ordem constitucional.

A questão urbana (Artigo 186 da CF/1988), ainda que não seja de competência exclusiva do município, teve seu planejamento baseado na atuação local (Artigo 30, inciso VIII CF/1988), obedecendo às funções da propriedade e da cidade. No caso da Amazônia, o empoderamento dos municípios, apesar de ser fragilizado

24. A competência concorrente municipal é implícita, nos termos do Artigo 30, inciso II da Constituição, não sendo possível suplementá-la como os estados. Em relação à competência comum ambiental, prevista nos incisos III, VI e VII do *caput* e do Parágrafo Único do Artigo 23 da Constituição Federal, foi regulamentada pela Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011.

25. Em caso de dúvidas, tende o Judiciário a decidir em favor da União, seguindo a tradição jurisprudencial elaborada à égide dos textos constitucionais anteriores (Maués, 2005, p. 154).

26. Além da competência expressa na elaboração do planejamento para a redução das desigualdades regionais, a União possui um extenso rol de competências materiais e legislativas expressas (Artigos de 20 a 22 da CF/1988).

27. Nos princípios do ordenamento territorial europeu – e, por consequência, também do brasileiro –, para controlar é necessário definir recortes espaciais visando melhor gerir os recursos naturais com vistas a produzir sem comprometer o sustento das gerações futuras, de forma que se mantenha vivo, também, o sistema produtor de mercadorias. “Daí reside a relação incontestante entre a concepção de desenvolvimento sustentável e a formulação de políticas para o ordenamento do território” (Miranda Neto, 2009).

28. Segundo Soares (2009, p. 71), essa coabitação de interesses conflitantes poderá ocorrer pelo consenso, em sociedades comunitárias, ou pela coerção, em sociedades de classes. “Dada a característica tensional do espaço, a coabitação pede uma espécie de contrato, um pacto com o qual nem sempre se confunde o ordenamento. A estrutura do ordenamento se confunde com o arranjo do espaço”.

pela intensa atuação da União na região, foi um ganho significativo em termo de acesso a serviços, visto que tanto o Estado quanto a União na região são pouco presentes nas áreas mais distantes da capital, sendo o ente local, muitas vezes, a única fonte de poder estatal existente.

A matéria ambiental, mencionada diversas vezes no texto constitucional em razão de sua natureza transversal, foi tratada em capítulo próprio, incorporando a definição internacional de desenvolvimento sustentável (Artigo 225 da CF/1988). O meio ambiente passa a ser considerado um bem de uso comum do povo, sendo fracionado em diversos recursos ambientais pela legislação, que podem ser apropriados, desde que haja autorização estatal (Benatti, 2003, p. 214), que verificará se o uso feito satisfaz também os interesses coletivos (Derani, 2001).

O ecossistema amazônico, nesse contexto, passou a ser considerado patrimônio nacional, sendo apenas admitida sua exploração de modo sustentável, o que importará em uma necessidade de alteração radical da atuação do poder público em relação à região. A forma de exploração degradadora, estimulada desde o período colonial, passou a ser ilegal, sendo reprimida pelo Estado, civil, administrativa e penalmente. Sendo assim, é necessário então buscar novas formas de desenvolvimento econômico que privilegiem o uso múltiplo dos recursos neste bioma.

Reconheceu-se ainda o direito à diferença cultural de grupos historicamente excluídos (Artigos 215 e 216 da CF/1988), dando especial atenção aos seus direitos territoriais. Grupos indígenas e quilombolas passaram a receber um tratamento jurídico diferenciado (Artigos 231 da CF/1988 e 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT). Assim, as diversidades étnica e cultural passam a ser formalmente protegidas e valorizadas, o que importará também no empoderamento de comunidades que historicamente não tiveram acesso à terra (Rodrigues Junior, 2010; Santilli, 2005), alterando as relações de poder, sobretudo, mas não exclusivamente, na escala local.

Ficou sob a competência da União a execução da política agrária do país, um dos temas mais controvertidos da constituinte (Treccani, 2001). O texto condicionou a utilização da propriedade à sua função social (Artigo 186 da CF/1988),²⁹ sob pena de desapropriação, com pagamento da terra em títulos da dívida pública, ficando, no entanto, alguns casos fora da abrangência desta norma. O usucapião pró-labore

29. A partir de 1988, o exercício do direito de propriedade sobre a terra tem de considerar também a conservação do solo e a proteção da natureza, e não apenas a produtividade. Segundo Benatti (2003, p. 190), “[a] função ecológica vai exigir do proprietário um novo comportamento, já que não se trata de meras abstenções de atos, mas da necessidade de assumir uma postura positiva e ativa no exercício dos poderes do titular sobre a coisa, revelada na utilização responsável dos recursos naturais”.

foi mantido, sendo inadmissível em terras públicas (Artigo 191 da CF/88).³⁰ No caso da Amazônia, ainda que a região tenha se urbanizado somente nas últimas décadas, a atividade agrária continua a ter papel de destaque, possuindo agora como elemento intrínseco à função social da propriedade, que demanda dos proprietários uma nova conduta em relação ao uso da propriedade e dos recursos naturais.

Pode-se perceber que a CF/1988 estabeleceu novos marcos institucionais que mudaram a estrutura e o papel do Estado, bem como impuseram limites à exploração de recursos naturais na Amazônia. Apesar da centralização ainda existente de poderes nas mãos da União, a CF/1988 aumentou o poder de atuação dos estados e municípios e estabeleceu diretrizes gerais para a cooperação entre os Entes Federados.

4 A INCORPORAÇÃO DO ASPECTO TERRITORIAL PELAS POLÍTICAS NACIONAIS E SEUS IMPACTOS NA AMAZÔNIA

Ainda que o Brasil não disponha de uma PNOT, algumas políticas setoriais visam implementar o planejamento territorial no país com o fim de atingir os objetivos da República Federativa do Brasil. Estes instrumentos permitem identificar as características deste novo tipo de planejamento, bem como seus efeitos no plano jurídico. São eles: *i*) Política de Integração Territorial Sul-Americana (PITSA); *ii*) Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR); e *iii*) Plano Plurianual (PPA) e impactos territoriais.

A PITSA é uma iniciativa supranacional de integração continental para garantir mais competitividade do território sul-americano no plano internacional. O Decreto nº 5.969/2006 dá exequibilidade no ordenamento jurídico brasileiro à decisão de integração e ao funcionamento do Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul (Focem), que visa assegurar a consolidação do processo de convergência para este mercado comum.

A utilização dos recursos do Focem visa impulsionar o processo de integração, reforçando o princípio de solidariedade, uma vez que os benefícios resultantes da ampliação dos mercados não poderão ser plenamente aproveitados pelas economias menores enquanto subsistam marcadas condições de assimetria. Por esta razão, na atualidade, a melhoria da competitividade e a redução das desigualdades são vistas como processos complementares. O Focem³¹ financia programas nas áreas

30. A política agrária deve ser compatibilizada com a agrícola, que por sua vez deverá ser elaborada de forma participativa e condicionará a destinação de terras públicas e devolutas (Artigos 187 e 188 da CF/1988).

31. Atualmente, o funcionamento do referido fundo está regulamentado no ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto nº 7.362, de 22 de novembro de 2010.

de convergência estrutural;³² competitividade;³³ coesão social,³⁴ em particular das economias menores e regiões menos desenvolvidas, e apoia o funcionamento da estrutura institucional e o fortalecimento do processo de integração.³⁵

Essa nova esfera de articulação demonstra que o ordenamento territorial brasileiro e sul-americano estão interligados, devendo a questão transfronteiriça ganhar mais destaque nos próximos anos. Neste sentido, a região amazônica possui papel de destaque devido à sua extensa faixa de fronteira, transformando-a em rota de fluxo de mercadorias, o que pode ser evidenciado pela implantação de infraestruturas,³⁶ como é o caso declusas e gasodutos, apenas para citar alguns exemplos.

A PNDR foi criada pelo Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007, e tem por objetivo a redução das desigualdades de nível de vida entre as regiões brasileiras e a promoção da equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento (Artigo 1º), devendo estas estratégias convergir com os objetivos de inclusão social, produtividade, sustentabilidade ambiental e competitividade econômica (Artigo 2º). Assim, o mesmo objetivo fomentado no plano sul-americano pode ser identificado na legislação nacional.

32. Seu objetivo é contribuir para o desenvolvimento e ajuste estrutural das economias menores e das regiões menos desenvolvidas, incluindo a melhoria dos sistemas de integração fronteiriça e dos sistemas de comunicação em geral. Este item abarca os seguintes componentes: *i*) construção, adequação, modernização e recuperação de vias de transporte; de sistemas logísticos e controle fronteiriço que aperfeiçoem o escoamento da produção e promovam a integração física entre os estados-parte e suas sub-regiões; *ii*) exploração, transporte e distribuição de combustíveis fósseis e biocombustíveis; *iii*) geração, transmissão e distribuição de energia elétrica; e *iv*) implantação de obras de infraestrutura hídrica para contenção e adução de água bruta, de saneamento ambiental e macrodrenagem.

33. Visa contribuir com a competitividade no âmbito do Mercosul, incluindo processos de reorganização produtiva e trabalhista que facilitem a criação de comércio interno e projetos de integração de cadeias produtivas e fortalecimento da institucionalidade pública e privada nos aspectos vinculados à qualidade da produção – padrões técnicos, certificação, avaliação da conformidade, sanidade animal e vegetal etc. –, assim como com a pesquisa e o desenvolvimento de novos produtos e processos produtivos. As atividades privilegiadas nesta linha de atuação são: *i*) geração e difusão de conhecimentos tecnológicos voltados para setores produtivos dinâmicos; *ii*) metrologia e certificação da qualidade de produtos e processos; *iii*) rastreamento e controle de sanidade de animais e vegetais; *iv*) desenvolvimento de cadeias produtivas em setores econômicos dinâmicos e diferenciados; *v*) promoção de dinamismo em setores empresariais, formação de consórcios e grupos produtores e exportadores; *vi*) desenvolvimento de competências associadas à execução, à gestão e à melhoria de processos de manufatura, de serviços e negócios; *vii*) reconversão, crescimento e associatividade das pequenas e médias empresas, seus vínculos com os mercados regionais e promoção da criação e do desenvolvimento de novos empreendimentos; *viii*) capacitação profissional e em autogestão; e *ix*) promoção e diversificação de inovação científica e tecnológica.

34. Esse programa contribui com o desenvolvimento social, em particular nas zonas de fronteira, em áreas da saúde humana, da redução da pobreza e do desemprego, pelo financiamento das seguintes atividades: *i*) implantação de unidades de serviço e atendimento básico em saúde; *ii*) ensino fundamental, educação de jovens e adultos e ensino profissionalizante; *iii*) capacitação e certificação profissional de trabalhadores, concessão de microcrédito, fomento do primeiro emprego e de renda em atividades de economia solidária, orientação profissional e intermediação de mão de obra; e *iv*) combate à pobreza.

35. Visa à melhoria da estrutura institucional do Mercosul e ao seu eventual desenvolvimento.

36. Em 2001, foi criada no Brasil a Comissão Interministerial para a Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul, com a finalidade de articular as ações de governo nesta área. Figuram entre suas competências a proposição das prioridades do governo para a implementação de eixos e processos setoriais, conforme estratégias nacionais de desenvolvimento sustentável; e a articulação com entidades representativas da sociedade civil, no sentido de promover as ações dos órgãos governamentais e privados, em cumprimento aos compromissos assumidos pelo Brasil frente à iniciativa para a integração da infraestrutura básica regional da América do Sul.

A definição de estratégias para a consecução dos objetivos dessa política se dará em duas escalas (Artigo 3º): *i*) macrorregional, em que deverão ser elaborados planos estratégicos de desenvolvimento conforme o disposto no Artigo 21, inciso IX, da Constituição, com prioridade para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, sendo sua implementação coordenada pelas instituições responsáveis pelo desenvolvimento das respectivas áreas de abrangência; e *ii*) sub-regional, em que o governo federal atuará por meio de programas em escala mesorregional,³⁷ conforme determinação do Ministério de Integração Nacional (MI) e Câmara de Políticas de Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional (CPDR). Nesse último caso, recebem especial atenção o semiárido, a faixa de fronteira e as regiões integradas de desenvolvimento,³⁸ bem como outras áreas consideradas relevantes em decorrência do impacto territorial previsível de investimentos estruturantes promovidos pelo governo federal.

A PNDR possui enfoque territorial e estimula a articulação intersetorial, sendo pautada nos seguintes instrumentos (Artigo 4º): promoção e implementação de planos, programas, ações e instrumentos financeiros.

É competência da CPDR apresentar planos, programas e ações de desenvolvimento regional, com a inclusão de sua expressão financeira no PPA e sua priorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO (Artigo 5º). Este órgão deliberativo auxilia diretamente o presidente da República no que se refere ao planejamento destas ações de desenvolvimento macrorregional e mesorregional.

Os instrumentos financeiros disponíveis para a implementação dessa política são (Artigo 6º): o Orçamento Geral da União (OGU); os fundos constitucionais de financiamento das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste; os fundos de desenvolvimento do Nordeste e da Amazônia; outros fundos especialmente constituídos para reduzir desigualdades regionais; recursos de agentes financeiros oficiais e incentivos; e benefícios fiscais. No entanto, trata-se de rol não exaustivo.

Compete ao MI estabelecer a tipologia aplicada pela PNDR com a finalidade de servir de referência para as políticas setoriais, definir indicadores de distribuição da ação corrente e dos investimentos promovidos em cada uma das políticas setoriais; orientar planos, programas e ações da referida política e promover a articulação institucional em nível federal da atuação dos demais ministérios, bem como operacionalizar a execução do planejamento (Artigo 7º). Estas atividades considerarão as opiniões e sugestões da sociedade, por meio de mecanismos de participação pública e concertação regional.

37. Segundo o referido decreto (Artigo 3º, § 5º), uma mesorregião diferenciada é o espaço subnacional contínuo menor que o das macrorregiões com identidade comum, que compreenda áreas de um ou mais estados da Federação, definido para fins de identificação de potencialidades e vulnerabilidades que norteiem a formulação de objetivos socioeconômicos, culturais, político-institucionais e ambientais.

38. Região Integrada de Desenvolvimento, o complexo geoeconômico e social, conforme estabelece o Artigo 43 da Constituição.

A PNDR cria também um sistema de informação³⁹ e monitoramento,⁴⁰ possibilitando a todos os órgãos, entidades da administração indireta e organizações da sociedade civil: *i*) a construção de diagnóstico compartilhado das macro e mesorregiões; *ii*) a promoção de estudos e reflexões prospectivas referenciados nestas áreas; e *iii*) o acompanhamento da atuação do poder público e da iniciativa privada, com especial enfoque sobre os investimentos produtivos e em infraestrutura.

Pode-se verificar que a nova política de desenvolvimento regional concentra suas atividades em regiões periféricas, entre as quais se inclui a Amazônia, com o fim de reduzir as disparidades regionais. Além disso, diferentemente do planejamento regional das décadas passadas, o planejamento, monitoramento e acompanhamento devem envolver o maior número de atores possíveis, sinal de amadurecimento do processo democrático do país. Há também um esforço por parte do governo federal de integrar suas políticas setoriais, bem como de prever recursos orçamentários suficientes para o desenvolvimento das atividades planejadas.

O principal instrumento de planejamento orçamentário existente no país é o PPA. Previsto na CF/1988 (Artigo 165, § 3º), este instrumento faz atualmente parte do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal (Lei nº 10.180/2001), que possui também competência para formular o planejamento estratégico nacional; planos nacionais, setoriais e regionais de desenvolvimento econômico e social. Esta integração das atividades de planejamento permite uma visão integrada da atividade e diminui incongruências e conflitos do planejamento no plano horizontal.

O PPA⁴¹ referente ao período 2012-2015 incorporou pela primeira vez critérios para a avaliação da dimensão territorial no planejamento governamental. Decorrente de um estudo realizado em 2008,⁴² este possui por missão transformar o país em

39. Sistema Nacional de Informação para o Desenvolvimento Regional (SNIDR), sob a coordenação do Ministério da Integração Nacional – MI (Artigo 8º). O SNIDR poderá inclusive comportar bases de informação que viabilizem a integração de políticas do Brasil e dos países limítrofes, voltadas para o estudo da dinâmica e a promoção do desenvolvimento e cooperação em espaços transfronteiriços.

40. Segundo o Artigo 9º, o MI publicará Relatório Anual de Avaliação dos planos, dos programas e das ações da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), inclusive monitorando parâmetros que expressem tanto as desigualdades quanto a distribuição da ação pública e privada nas áreas de sua abrangência.

41. O Plano Plurianual (PPA) é o instrumento de planejamento que estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Ele declara as escolhas pactuadas com a sociedade e contribui para viabilizar os objetivos fundamentais da República. Além disso, organiza a ação de governo na busca por um melhor desempenho da administração pública.

42. Esse estudo traça um cenário estratégico para o país até 2027, a partir de sete grandes diretrizes (Brasil, 2008, p. 15): *i*) superação das desigualdades sociais e regionais; *ii*) fortalecimento da unidade (coesão) social e territorial; *iii*) promoção do potencial de desenvolvimento das regiões; *iv*) valorização da inovação e da diversidade cultural e étnica da população brasileira; *v*) promoção do uso sustentável dos recursos naturais encontrados no território brasileiro; *vi*) apoio à integração sul-americana; e *vii*) apoio à inserção competitiva e autônoma do país no mundo globalizado. Estas diretrizes se apoiam nos seguintes valores fundamentais: democracia, liberdade, equidade, identidade nacional, sustentabilidade, respeito à diversidade sociocultural e soberania.

[u]ma nação tropical, democrática e desenvolvida, de maneira sustentada e sustentável, onde os cidadãos exercem sua liberdade, em condições de segurança e vida digna, e valorizam a diversidade ambiental, cultural e étnica, no qual a coesão territorial prevalece, superando-se as desigualdades sociais e regionais, e que atua soberanamente na integração com os países sul-americanos e na sua inserção no mundo globalizado, como uma economia densa e dinâmica (Brasil, 2008, p. 22).

O território nacional passa a ser visto como a base do desenho de políticas públicas de médio e longo prazo, tornando-se o orientador da ação pública programática. A retomada do planejamento de longo prazo permite a definição de metas e objetivos, bem como a execução de projetos estruturantes, frequentemente colocados em segundo plano por razões de ordem político-eleitoral.

Considerando as atuais tendências de desenvolvimento e o histórico das políticas dessa natureza no país, o território foi dividido em seis espaços estratégicos⁴³ para fins de planejamento, contando cada um com cinco vetores de desenvolvimento. Esta nova divisão permite melhor identificar as heterogeneidades territoriais, criando programas e projetos de acordo com as especificidades locais (Brasil, 2008, p. 21).

Nesse novo planejamento, a atual Amazônia Legal foi recortada em três partes, passando a ser subdividida em: *i*) bioma florestal amazônico;⁴⁴ *ii*) centro-norte;⁴⁵ e *iii*) litoral norte-nordestino.⁴⁶ Esta nova configuração, ainda que seja apenas para fins do PPA, demonstra que a Amazônia Legal é heterogênea, necessitando de projetos diferenciados, condizentes com suas especificidades.

43. Esses espaços foram definidos a partir dos seguintes indicadores: *i*) sociais e econômicos, que permitem dividir o território nacional em suas porções norte e sul, sendo esta última mais desenvolvida, com melhores índices econômicos e sociais; e *ii*) em termos de biomas e densidade nacional, o território é subdividido em três partes, quais sejam: bioma amazônico, zona litorânea e parte central do país. A partir do cruzamento destes indicadores, foram delimitadas seis zonas homogêneas, para fins de planejamento, que devem ser "analisadas de modo separado que se pretenda organizar no Brasil [...] Pensar o futuro da configuração territorial brasileira é pensar como se pode transformar a realidade do país em busca de uma trilha de superação de ao menos algumas dessas grandes marcas de divisão do território nacional" (Brasil, 2008, p. 27).

44. O bioma florestal amazônico possui os seguintes vetores estratégicos de desenvolvimento: *i*) revolução técnico-científica associada à biodiversidade, para valorizar decisivamente os produtos da floresta e de suas águas; *ii*) empreendedorismo regional, que abra espaço para novas fronteiras da inovação social e gere atividades que valorizem a cultura regional; *iii*) implantação de uma logística integrada e adequada às especificidades da área; *iv*) transformação das débeis redes de cidades em um sistema urbano, capaz de melhorar a provisão de serviços básicos à população; *v*) fortalecimento da presença do Estado e dos instrumentos de ordenamento territorial.

45. O centro-norte possui os seguintes vetores: *i*) ampliação intensiva da logística disponível com a estruturação de uma economia mineroagroindustrial ativa na área florestal desmatada localizada na confluência do Pará, Maranhão e Tocantins; *ii*) aproveitamento de grandes extensões de terras degradadas e/ou abandonadas pela antiga frente de expansão; *iii*) modificação da estrutura da ocupação produtiva dos cerrados e ofertas de alternativas tecnologicamente densas de exploração agrossilvopastoril; *iv*) desenvolvimento da conectividade interna da região a partir das cidades que cresceram com a nova dinâmica, como Barreiras e Balsas, ou Palmas; e *v*) montagem de uma competência técnico-científica dedicada, voltada às questões das atuais formas produtivas.

46. O litoral norte-nordestino possui os seguintes vetores: *i*) promoção de setores competitivos com alto poder de geração de emprego e renda; *ii*) diversificação econômico-produtiva de zonas dedicadas secularmente às monoculturas; *iii*) distribuição ampla de ativos estratégicos pela população e pelas sub-regiões; *iv*) fortalecimento e intensificação das relações que o território mantém com o mar e os ambientes costeiros; e *v*) adensamento tecnológico e comercial das novas e velhas cadeias produtivas regionais.

A tentativa de tornar o planejamento o mais próximo possível da realidade, foi a razão pela qual, em complementação à nova subdivisão, cada uma dessas regiões foi segmentada em macro e sub-regiões. Este novo recorte é decorrente da “crescente complexidade e fragmentação do espaço social e econômico, provocadas pelo processo de globalização, pela articulação multiescalar em redes (próximas e distantes) e também pela polaridade e exclusão crescentes que aumentam as diferenças internas no território” (Brasil, 2008, p. 31). Por este motivo,

o Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento buscou construir uma regionalização em duas escalas (macrorregional e sub-regional) para o território brasileiro, baseado no critério de polarização. Propõe o recorte do território brasileiro em 11 macrorregiões e 118 sub-regiões, compatíveis entre si, além da eleição de 29 polos como foco para as ações de governo.

Essa nova regionalização, com a integração das políticas de planejamento, deve se tornar uma referência para as políticas públicas, “servindo como base para uma atuação convergente dos Entes Federados e para a articulação das ações do governo com as iniciativas mais amplas da sociedade” (Brasil, 2008, p. 31).

Com a introdução de uma nova modalidade de planejamento, que considera o impacto territorial e estabelece um projeto de nação guiado pelos objetivos de coesão econômica, social, territorial e política, esta visão integrada de território deve, sobretudo, preocupar-se com a redução das desigualdades regionais e sociais e trabalhar uma maior inserção internacional. Este modelo busca um país policêntrico, permitindo melhor integração e ordenamento do território, pela distribuição da rede em polos com seus equipamentos e atributos, isto é, de seu potencial (Brasil, 2008, p. 73).

Para incorporar essas modificações, o PPA 2012-2015 passa a ter caráter mais estratégico. O novo PPA estrutura-se nas seguintes dimensões: *i*) estratégica: orientação que tem como base os macrodesafios e a visão de longo prazo do governo federal; *ii*) tática: define caminhos exequíveis para o alcance dos objetivos e das transformações definidas na dimensão estratégica, considerando as variáveis inerentes à política pública tratada. A dimensão tática também vincula os programas temáticos para consecução dos objetivos assumidos, estes materializados pelas iniciativas expressas no plano; e *iii*) operacional: relaciona-se com o desempenho da ação governamental no nível da eficiência e é especialmente tratada no orçamento (Brasil, 2011, p. 11).

Além disso, a nova estrutura define os espaços de atuação do plano e do orçamento e qualifica a comunicação com a sociedade. As categorias a partir das quais o plano se organiza também foram redesenhadas.

Assim, no plano orçamentário, uma visão que busca uma aproximação das realidades locais, bem como uma legitimação do processo de planejamento pela

sociedade civil e pelos demais Entes Federados, é o objetivo desse novo período de planejamento.

5 O ORDENAMENTO TERRITORIAL SOCIOAMBIENTAL

Paralelamente a toda essa estruturação de ordenamento territorial oficial, surge a contestação dos movimentos sociais e ambientais, questionando o modelo de desenvolvimento implantado na Amazônia. As críticas estavam fundamentadas no impacto ambiental causado e na exclusão social.

A crítica baseou-se na constatação de que a Bacia Amazônica, tradicionalmente considerada uma aliada contra o aquecimento global, pode estar se tornando um contribuinte-chave de emissões de dióxido de carbono (CO₂). Um dos alertas desta nova avaliação realizada foi dado pelos cientistas em artigo publicado pela revista *Nature*. Segundo a equipe de pesquisadores, chefiada por Eric Davidson, do Centro de Pesquisas Woods Hole (WHRC), em Massachusetts, a Amazônia está “em transição” em consequência da atividade humana (Davidson *et al.*, 2012).

Soares-Filho *et al.* (2003) afirma que, se a presente tendência de desmatamento continuar na Amazônia, aproximadamente 40% da cobertura florestal dentro destas áreas protegidas poderá desaparecer nos próximos trinta anos. O estudo também prevê que esta tendência pode ser evitada – e, conseqüentemente, poder-se-iam manter os sistemas socioecológicos e os objetivos de conservação – se os arranjos institucionais que governam estas áreas protegidas forem fortalecidos.

Quase metade da floresta amazônica sofre pressão de várias atividades humanas, segundo dados do relatório lançado pelo Imazon e World Resources Institute (WRI) (Barreto *et al.*, 2005).

Além das políticas implementadas pelo governo federal de combate ao desmatamento, que têm surtido efeito positivo, o comando e controle possuem seus limites. Uma das ações governamentais de maior sucesso de proteção da floresta amazônica, nos últimos vinte anos, foi o reconhecimento dos direitos à terra dos povos e das comunidades tradicionais e a criação de áreas protegidas – parques e florestas públicas.

Comparando com outros países, o Brasil apresenta um perfil de emissões diferente do encontrado nos países desenvolvidos. No território nacional, 76% das emissões advêm das atividades de mudança no uso da terra e das florestas, enquanto as demais atividades são responsáveis pelos 23% restantes – queima de combustíveis dos setores energético, industrial e de transporte, e de outros setores; emissões fugitivas; e processos industriais (Ipea, 2010).

Na realidade, boa parte das áreas disponíveis para manejo dos recursos florestais ou pagamento dos serviços ambientais está na Amazônia e nas áreas destinadas

para os povos e as comunidades tradicionais, porque a situação fundiária está mais avançada que as terras que serão destinadas para a média ou a grande propriedade. Devido a essa situação, os recursos naturais existentes em áreas indígenas, quilombolas, unidades de conservação de uso sustentável e assentamentos estão sofrendo forte pressão. Um mecanismo para diminuir a pressão e a degradação destas áreas é o fortalecimento dos arranjos institucionais e sociais.

No contexto internacional de produção de alimentos e segurança alimentar, a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), agência da ONU, publicou, em abril de 2011, o índice de preços de alimentos relativo a janeiro de 2011. Os dados indicam que, no caso de alguns produtos – carne, laticínios, cereais, óleos e açúcar –, os preços chegaram ao patamar mais alto – tanto em termos nominais quanto deflacionados – desde que a agência passou a acompanhar a variação das cotações, em 1990.⁴⁷

Além do aumento dos preços, o mundo precisa aumentar a produção de alimentos se quiser evitar instabilidade social e política. A FAO tem alertado para a necessidade de ampliar a produção de alimentos para suprir as necessidades das pessoas em 2050. Até 2050, será necessário aumentar em 70% a produção agrícola mundial – milho, oleaginosas, açúcar e carnes – e em 100% a dos países em desenvolvimento.⁴⁸

Esse quadro internacional, com repercussões no território nacional, acaba tendo efeitos diretos nas políticas de ordenamento territorial e, conseqüentemente, na disputa pela terra, pelos recursos naturais e no desmatamento da floresta.

O Brasil é visto como o principal país que irá suprir o aumento da demanda. Portanto, além dos aspectos sociais e políticos internos, o cenário internacional está pressionando a subida dos preços das *commodities* agrícolas, o que, por sua vez, tencionará os preços da terra para cima. A consequência imediata é a busca por mais espaço para a produção agrícola para exportação, agravando ainda mais os conflitos socioambientais pela terra.

O cenário nacional e o internacional interagem diretamente com as políticas públicas nacionais de ordenamento territorial e causam consequências diretas na Amazônia. Neste contexto, a Amazônia assume outra importância na cena regional e na global. Se na década de 1970 a preocupação era com a incorporação da região à economia nacional, ou seja, era vista como uma área de periferia, contemporaneamente, a Amazônia continental passa a ser o centro geopolítico do continente sul-americano, tendo a Amazônia brasileira importância fundamental na estrutu-

47. Para mais informações, ver: Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO). Disponível em: <<http://faostat.fao.org/default.aspx>>. Acesso em: 8 abr. 2012.

48. Para mais informações, ver: <<http://faostat.fao.org/default.aspx>>. Acesso em: 8 abr. 2012.

ração da região, não somente como “portadora” de infraestrutura de interligação e produtora de energia mas também de insumos primários – florestal, não florestal, biomassa, biodiesel, alimentício e mineral.

No Brasil, também está presente uma parte das experiências socioambientais que buscam construir o desenvolvimento ecologicamente sustentável e socialmente justo. Como exemplos, têm-se:

- a) BR-163 sustentável:⁴⁹ que liga Cuiabá (MT) a Santarém (PA), foi aberta em 1970 como mais uma das grandes obras de infraestrutura projetadas pela ditadura militar, objetivando integrar a Amazônia à economia nacional; e

No final da década de 1990, o governo federal divulga o interesse de asfaltar a rodovia BR-163, e a partir dessa data se inicia a movimentação da sociedade civil, pressionando as autoridades para assegurar a participação na discussão, no monitoramento e na inclusão social. Como resultado da mobilização social da parte paraense e do Mato Grosso, o governo federal, em fevereiro de 2004, começou a preparar o esboço para um plano de desenvolvimento sustentável para a área de influência da BR-163. Em março do mesmo ano, foi criado o grupo de trabalho interministerial (GTI) responsável pela elaboração do documento,⁵⁰ sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República. A partir de julho de 2004, foi iniciada a primeira série de consultas públicas e debates com todos os segmentos envolvidos – governos estaduais, prefeituras, sindicatos patronais e de trabalhadores e organizações da sociedade civil em geral – sobre o assunto. Em fevereiro de 2005, foi finalizada uma primeira versão preliminar do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influência da BR-163, com diretrizes estratégicas e ações prioritárias, e o Plano BR-163 Sustentável foi lançado pelo governo federal em 2006.

Os movimentos sociais lançam em 2007 o Plano de Gestão Ambiental Rural do território da BR-163. O instrumento visava apresentar as medidas, as ações e os programas adequados para a mitigação e prevenção de problemas socioambientais gerados pelas ações antrópicas, buscando contribuir para o desenvolvimento rural sustentável, criando condições para articular as políticas públicas das escalas federal, estadual e municipal, de maneira a disponibilizarem mais apoio ao desenvolvimento territorial voltado para a melhoria dos padrões de qualidade de vida da população, tendo como base a participação e a gestão sociais.⁵¹

A grande novidade desse movimento é a articulação da sociedade civil de dois estados que sofrerão o impacto direto de uma obra do governo federal.

49. Para mais informações, ver: <<http://www.socioambiental.org/esp/BR163>>. Acesso em: 19 nov. 2012.

50. Para mais informações sobre esse documento, ver: <http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/BR163DOCConsulta_a.pdf>.

51. Para mais informações, ver: <<http://www.ipam.org.br/biblioteca/livro/Plano-de-gestao-ambiental-rural-do-territorio-BR-163-PGAR/519>>. Acesso em: 19 nov. 2012. Sobre a experiência da BR-163, ver o livro de Castro (2008).

- b) articulação inter-regional Madre de Dios, Peru; Acre e a região de Pando, Bolívia (MAP): desde 1999, desenvolve-se na região denominada de MAP uma iniciativa de instituições e pessoas do ambiente acadêmico-universitário, organizações sociais, organizações não governamentais (ONGs) e instâncias municipais e governamentais, que tem por objetivo estimular processos e acordo de intenção, participação na tomada de decisões e coordenação de planos, programas e projetos de integração orientados para o desenvolvimento sustentável da tríplice fronteira, no coração da Amazônia sul ocidental. Este movimento social surgiu como um fenômeno de colaboração crescente de cidadãos de Madre de Dios-Acre-Pando, buscando unir desenvolvimento e conservação, com o objetivo de afirmar o direito dos povos e levá-los a conhecer os aspectos que afetam seu futuro e o direito a participar em decisões coletivas;

A articulação rendeu diversos encontros, troca de experiências e de trabalho em conjunto, entre os órgãos oficiais e a sociedade civil na tríplice fronteira. Atualmente, o movimento congrega na região o poder público e a sociedade civil regionais.

Como política pública de preocupação socioambiental, podem-se citar ainda:

- a) Zoneamento Econômico Ecológico (ZEE): um marco da inclusão da questão ambiental no planejamento do Estado ocorre com a publicação do Decreto nº 96.944, de 12 de outubro de 1988. O ZEE o adota como diretriz do Programa Nossa Natureza,⁵² inicialmente limitado à Amazônia Legal;

O ZEE como instrumento de ordenamento territorial e gestão territorial está previsto no inciso II do Artigo 9º da Lei nº 6.938/1981 e é regulamentado pelo Decreto nº 4.297, de 10 de julho de 2002, atualizado pelo Decreto nº 6.288/2007. Este instrumento busca traduzir espacialmente as políticas econômica, social, cultural e ecológica do estado ou da região em que está sendo implementado.

Em 1990, foi constituída a Comissão Coordenadora do Zoneamento Ecológico Econômico (CCZEE), pelo Decreto nº 99.540, de 21 de setembro de 1990, com a atribuição de planejar, coordenar, acompanhar e avaliar a execução do ZEE, articulando a elaboração e a execução dos zoneamentos regionais e locais ao ZEE nacional. Após 1999, a coordenação e execução do ZEE passaram ao Ministério do Meio Ambiente (MMA), que, por meio da Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável, realizou o diagnóstico da situação do

52. O Programa Nossa Natureza foi lançado no governo do José Sarney, cujos objetivos eram: a proteção dos grandes complexos ecossistêmicos do Brasil, a organização sistemática da proteção ambiental, a elaboração de estratégias evitando atividades que comprometam a proteção, o desenvolvimento da educação ambiental, a conscientização com relação à questão ambiental, a organização da colonização e o aproveitamento racional de recursos naturais nos parâmetros da ordenação territorial a ser estabelecida, a regeneração de ecossistemas comprometidos pela atuação do homem e, finalmente, baseada na proteção dos recursos naturais, a proteção dos grupos indígenas e extrativistas (Brasil, 1988b).

Programa ZEE, publicado em 2000 sob o título *Dez anos do Programa Zoneamento Ecológico Econômico no Brasil: avaliação e perspectiva* (Brasil, 2002).

O tema ordenamento territorial ganhou força com a sua previsão na CF/1988, baseado nos “planos de ordenação do território” previstos em alguns países europeus.

Com base nas informações e análises disponibilizadas no ZEE, é possível verificar a forma de ocupação e os limites de uso do solo e a fragilidade dos recursos naturais existentes na área, a infraestrutura existente, os conflitos e as características socioeconômicas de cada região. O banco de dados, os mapas e as análises, socioeconômica e ambiental, criados possibilitam ao poder público dispor de informações suficientes para adotar políticas de destinação de suas glebas de terras públicas. Portanto, o ZEE orienta e vincula as ações do Estado.

- b) Plano Amazônia Sustentável (PAS): surgiu com objetivos de incluir a variável da transversalidade ambiental na ação política, enfrentar a grilagem de terras e a violação dos direitos humanos, mas o Estado brasileiro não conseguiu retirá-lo da categoria teórica de instrumental metodológico de interação entre os níveis de governo federal e estadual e as consultas e audiências públicas;

Esse plano buscava adotar um novo modelo de financiamento para empreendimentos na região, os quais teriam de, obrigatória e antecipadamente, revelar-se ambientalmente sustentáveis. No atual governo federal, não há discussão sobre a sua implementação.

- c) Plano de Ação para a Prevenção e o Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAM):⁵³ foi lançado em 2004 como resposta governamental às crescentes taxas de desmatamento na Amazônia. Seu principal objetivo é promover a redução das taxas de desmatamento por meio de um conjunto de ações integradas de ordenamento territorial e fundiário, monitoramento e controle ambiental, fomento a atividades produtivas sustentáveis, envolvendo parcerias entre órgãos federais, governos estaduais, prefeituras, entidades da sociedade civil e o setor privado; e

O PPCDAM envolveu, inicialmente, iniciativas de treze ministérios, sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República, organizadas em três principais estratégias de implementação: ordenamento fundiário e territorial; monitoramento e controle ambiental; e fomento a atividades produtivas sustentáveis.

53. Para mais informações, ver: <http://www.fundoamazonia.gov.br/FundoAmazonia/fam/site_pt/Esquerdo/fundo_amazonia1.html>. Acesso em: 19 nov. 2012.

Em 2011, o PPCDAM passou por um processo de avaliação e revisão, devido à necessidade de atualizá-lo frente às mudanças ocorridas na dinâmica do desmatamento, ao amadurecimento das ações e aos êxitos alcançados nos primeiros quatro anos.

- d) Política de Regularização Fundiária: nas últimas décadas, o Brasil construiu uma política pública para superar os problemas agrários e ambientais. Como exemplos de mecanismos jurídicos criados para este fim, podem-se citar o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964), a Política Nacional de Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981), a CF/1988, a Lei de Política Agrícola (Lei nº 8.117/1993), a Lei Agrária (Lei nº 8.629/1993), a Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/1998), o Sistema Nacional de Unidade de Conservação (Lei nº 9.985/2000), a Lei de Gestão dos Recursos Hídricos (Lei nº 9.984/2000), o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), a Lei de Gestão das Florestas Públicas (Lei nº 11.284/2006), a Lei da Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei nº 12.187/2009), a Lei de Regularização Fundiária (Lei nº 11.952/2009) e o novo Código Florestal (Lei nº 12.651/2012).

Com esse arcabouço jurídico e as centenas de normas administrativas complementares e regulamentadora, é possível afirmar que os mecanismos legais existentes possibilitam assegurar o direito à terra aos diferentes segmentos sociais – indígenas, quilombolas, populações tradicionais, posseiro familiar, médio e grande ocupante de terra pública etc. –, destinar para os diferentes usos e proteção – atividades agropastoris, extrativismo ou proteção ambiental –, ou seja, definir quem tem direito a ter direito à terra e aos recursos naturais (Benatti, 2011).

Em uma análise da Lei nº 11.952/2009, trata-se na realidade de um política de ordenamento territorial de tal forma que a regularização fundiária passa a ser entendida como instrumento para ordenar o espaço e democratizar o acesso à terra. Desta forma, ao se implementar a regularização fundiária, está-se na prática ordenando o território.

Por seu turno, a consolidação da propriedade rural passa a ser uma política importante de consolidação da democracia, do respeito aos direitos humanos e da proteção ambiental. A institucionalização da propriedade privada se constitui também em uma condição para a consolidação de um modelo democrático e participativo de distribuição e gestão da terra e dos recursos naturais e, consequentemente, de proteção do meio ambiente. Tendo em vista o exposto, pode-se dizer que é neste contexto que deve ser colocada a regularização fundiária, direcionada para ocupação familiar – média e grande – e para povos e comunidades tradicionais, desde que sejam respeitadas as limitações constitucionais que se referem à alienação de terras públicas.

Deve ser um dos objetivos da regularização fundiária desestimular a formação da grande propriedade, tendo em vista que o Estado não pode favorecer a

concentração de terra. Com esta política, busca-se um processo de gestão territorial contínua, transparente e democrática, pactuada com os diferentes atores sociais – federal, estadual, municipal e sociedade civil.

A partir desses pressupostos, é possível alcançar os objetivos relacionados à diminuição da violência rural e do desrespeito aos direitos humanos, assim como assegurar o direito de propriedade aos diferentes segmentos sociais, diminuir o desmatamento e garantir a sustentabilidade ambiental.

5.1 Ordenamento territorial e propriedade privada rural⁵⁴

As políticas públicas de proteção ambiental devem superar a relação de incompatibilidade entre a concepção de ecossistema e a de propriedade. O ecossistema – ambiente biológico natural, compreendendo toda a vida vegetal e animal, e incluindo os fatores de equilíbrio geológico, atmosférico, meteorológico e biológico – não se limita à área de controle da propriedade. A propriedade enquanto espaço rural – composta das áreas naturais de uso restrito e da área de utilização intensiva – será sempre parte, um elemento interagindo com outros ou um intruso no espaço natural.

Acredita-se que existem dois caminhos complementares para superar esse paradoxo. Em uma esfera macro, o caminho é o ZEE, como instrumento da política nacional do meio ambiente. O zoneamento busca a organização do território e o estabelecimento de medidas e padrões de proteção ambiental, destinados a assegurar a qualidade do ambiente, dos recursos hídricos e do solo e conservar a biodiversidade, garantindo o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população. Seu objetivo geral é vincular as decisões dos agentes públicos e privados a planos, programas, projetos e atividades que, direta ou indiretamente, utilizem recursos naturais, assegurando a plena manutenção do capital natural e dos serviços ambientais dos ecossistemas.

Desse modo, o ZEE é um instrumento importante para buscar um equilíbrio entre os diversos componentes e interesses que atuam em uma determinada área, entre eles o direito de propriedade.

Outro caminho, no âmbito micro, é a propriedade agroambiental,⁵⁵ como unidade espacial que atua decisivamente na utilização e na proteção dos recursos naturais. Por pretender conciliar interesses individuais e socioambientais, a propriedade agroambiental é uma peça-chave na proteção ambiental.

Com base na análise do potencial natural de uma região – definido pelos serviços ambientais dos ecossistemas e pelos recursos naturais disponíveis, incluindo,

54. Ideias apresentadas no texto de Benatti (2004, p. 273-286).

55. Para mais informações sobre a discussão da propriedade agroambiental e sua função social e ecológica, ver Benatti (2003).

entre outros fatores, a capacidade agrícola, o potencial madeireiro e o de produtos florestais não madeireiros, e ainda o potencial para a exploração de produtos derivados da biodiversidade – e da sua fragilidade natural – definida por indicadores de perda da biodiversidade, vulnerabilidade natural à perda de solo, quantidade e qualidade dos recursos hídricos superficiais e subterrâneos –, poder-se-á chegar à exploração sustentável.

A combinação do ordenamento territorial com o direito de propriedade pode ser determinante para a definição da sustentabilidade ambiental. Logo, a possível conciliação entre as esferas macro e micro é a garantia da sustentabilidade econômica, social e ambiental.

Todas as ações e políticas anteriormente descritas, sejam elas de iniciativa da sociedade civil, sejam do Executivo, buscam legitimar o processo de planejamento com a participação da sociedade civil e o envolvimento dos Entes Federados – União, estados e municípios – para que o planejamento possa alcançar seus objetivos e conseguir a sua implantação, considerando as diferentes demandas e interesses existentes na região.

Os objetivos de coesão econômica, social, territorial e política deverão passar pelo teste democrático da capacidade do esforço governamental – planejamento e políticas de implementação – em dialogar com o mundo real e cheio de interesses contraditórios, muitas das vezes disputando o mesmo espaço ou recurso natural.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após algumas décadas de ajustes, o Brasil ingressou em uma fase de prosperidade econômica e retomou suas ações de planejamento, sob um novo marco legal: a CF/1988. Neste novo cenário, o planejamento deixa de ser apenas uma política do Executivo federal e pretende ser um projeto democrático e participativo, elaborado a partir de um intrincado sistema de repartição de competências executivas e legislativas.

No que se refere à Amazônia, a discussão sobre o planejamento estatal remonta à década de 1960, tendo as políticas setoriais a ela relacionadas sendo desenvolvidas na égide do regime militar. Esta intervenção estatal na região, ainda que recente, representou rápidas modificações espaciais e demográficas, caracterizadas por um intenso fluxo migratório espontâneo, que elevou a oferta de mão de obra na região; pela ocupação desordenada de terras públicas, desmatamento e conflitos pelo uso da terra; além de um rápido e intenso crescimento urbano e modificação da hierarquia de cidades, criando uma situação socioambiental e fundiária caótica, na qual diferentes grupos sociais não conseguem estabelecer objetivos e estratégias comuns para desenvolver a região. Com a redemocratização do país, a política de planejamento centralizado do antigo regime é abandonada. A questão ambiental

ganha espaço nas políticas públicas e modificações no plano jurídico, ligados ao reconhecimento de direitos às comunidades tradicionais, impactarão mais uma vez a organização espacial da região e as relações de poder que nela se estabeleceram. No entanto, as políticas ambientais não substituem as clássicas políticas setoriais de desenvolvimento econômico das décadas anteriores. Tampouco estas políticas setoriais passam a ser desenvolvidas de forma integrada, gerando conflitos. Neste cenário, há uma tendência que a fronteira econômica se expanda, enquanto medidas conservacionistas funcionem como focos de resistência.

Essa característica dual das políticas públicas na Amazônia marcará as primeiras grandes políticas de desenvolvimento econômico na região durante o regime democrático. Somente a partir de 2003 é lançado para a região o Programa Amazônia Sustentável, que muda o discurso oficial sobre a região, mas a cisão entre econômico e ambiental persiste, sendo premente a adoção de medidas que visem disciplinar as relações conflitantes para redesenhar o território da Amazônia Legal. No entanto, a União não consegue ainda articular suas políticas setoriais ou trabalhar de forma integrada com os governos estaduais e municipais na região. É nesta perspectiva que o ordenamento territorial passa a subsidiar uma nova forma de pensar o planejamento no país.

O ordenamento territorial é uma proposta de planejamento que envolve uma reflexão organizada e concentrada a ser coordenada pela União, que se dará em um novo arranjo de colaboração entre entes estatais e destes com a iniciativa privada e a sociedade civil. Sua finalidade é a coesão territorial, baseando-se na capacidade de o poder local se articular com os diferentes grupos sociais para desenvolver projetos que sejam ao mesmo tempo economicamente viáveis e sustentáveis e do estado nacional em atuar como incentivador e orientador deste desenvolvimento espacial equilibrado, reduzindo as disparidades regionais, sem, contudo, destruir as diferenças territoriais.

Nessa nova fase do planejamento, o Estado passa a ser um agente normativo e regulador das atividades que atuam em seu território, exercendo as funções de fiscalização, incentivo e planejamento. Como a atividade econômica não mais é controlada pelo Estado, este passa a controlar o território para torná-lo mais atrativo ao fluxo de capital no sistema neoliberal. É por esta razão que o planejamento e a redução das desigualdades inter e intrarregionais ganham destaque.

A CF/1988 estabeleceu novos marcos institucionais que mudaram a estrutura e o papel do Estado, bem como impuseram limites à exploração de recursos naturais na Amazônia. Apesar da centralização ainda existente dos poderes nas mãos da União, a Constituição, aumentou o poder de atuação dos estados e municípios e estabeleceu diretrizes gerais para a cooperação entre os Entes Federados.

A despeito de o Brasil não dispor de uma PNOT, estabeleceram-se algumas políticas setoriais cujo objetivo é implementar o planejamento territorial no país é atingir os seus objetivos da República Federativa do Brasil. Estas políticas permitem identificar tanto as características do novo tipo de planejamento, quanto seus efeitos no plano jurídico.

A PITSA, iniciativa supranacional de integração continental, visa garantir mais competitividade do território sul-americano no âmbito internacional. Com a utilização de recursos comuns, esta política visa impulsionar o processo de integração, reforçando o princípio de solidariedade, uma vez que os benefícios resultantes da ampliação dos mercados não poderão ser plenamente aproveitados em condições de assimetria. Por esta razão, a melhoria da competitividade e a redução das desigualdades são vistos como processos complementares. Esta nova esfera de articulação demonstra que o ordenamento territorial brasileiro e o sul-americano estão interligados, devendo a questão transfronteiriça ganhar mais destaque nos próximos anos. Neste sentido, a região amazônica possui papel de destaque devido à sua extensa faixa de fronteira, transformando-a em rota de fluxo de mercadorias.

A PNDR concentra suas atividades em regiões periféricas, entre as quais se inclui a Amazônia, com o fim de reduzir as disparidades regionais. Diferentemente do planejamento regional das décadas passadas, o planejamento, monitoramento e acompanhamento devem envolver o maior número de atores possível, sinal do amadurecimento do processo democrático do país. Há também um esforço por parte do governo federal de integrar suas políticas setoriais, bem como de prever recursos orçamentários que sejam suficientes para o desenvolvimento das atividades planejadas. Os recursos financeiros desta política visam reduzir desigualdades regionais.

Todavia, o principal instrumento de planejamento orçamentário existente no país é o PPA, que possui também competência para formular o planejamento estratégico nacional; e planos nacionais, setoriais e regionais de desenvolvimento econômico e social. Esta integração no planejamento do gasto de recursos permite uma visão integrada da atividade e diminui incongruências e conflitos no planejamento no plano horizontal. O atual PPA (2012-2015) incorporou pela primeira vez critérios para a avaliação da dimensão territorial no planejamento governamental. Para fins do PPA, o território nacional passa a ser visto como a base do desenho de políticas públicas de médio e longo prazo, passando a ser o orientador da ação pública programática. A retomada do planejamento de longo prazo permite a definição de metas e objetivos, bem como a execução de projetos estruturantes.

No que se refere à Amazônia, o atual PPA divide esse espaço de planejamento em três. Esta nova configuração, ainda que seja apenas para fins de planejamento orçamentário, demonstra que a Amazônia Legal é heterogênea, necessitando de projetos diferenciados, condizentes com suas especificidades, o que deve fazer que esta definição perca força nos próximos anos. Esta nova regionalização, com a integração das políticas de planejamento, deve se tornar uma referência para as políticas públicas, servindo de parâmetro para a atuação convergente dos Entes Federados e a articulação das ações do governo com as iniciativas mais amplas da sociedade. Além disso, a nova estrutura define os espaços de atuação do plano e do orçamento e qualifica a comunicação com a sociedade.

A nova modalidade de planejamento orçamentário, que considera o impacto territorial, tem por premissa estabelecer um projeto de nação, guiado pelos objetivos de coesão econômica, social, territorial e política. Este modelo busca um país policêntrico, permitindo melhor integração e ordenamento do território. Trata-se, portanto, no plano orçamentário, de uma visão que busca uma aproximação das realidades locais, bem como uma legitimação do processo de planejamento pela sociedade civil e pelos demais Entes Federados.

Além da implementação de políticas setoriais que visam executar o planejamento territorial, é necessário mudar as formas tradicionais de relacionamento institucional entre a União, os estados, os municípios e a sociedade civil. Para assegurar a eficácia das políticas públicas de ordenamento territorial, o *locus in quo* político de articulação deve ser o município ou a região, em uma parceria com instituições públicas em nível federal, estadual e municipal, contando com a participação ativa da sociedade civil.

Não há necessidade de alterar as competências constitucionais do ordenamento territorial ou ambiental, mas sim a forma de “pensar” o planejamento e sua execução. No local onde as coisas acontecem, é mais fácil averiguar os seus efeitos e mais rapidamente reavaliar seu rumo.

Portanto, de modo geral, pode-se afirmar que a Amazônia Legal não é a mesma; futuramente ela não poderá ser denominada como um único e grande ecossistema, mas como uma região sul-americana. Nacionalmente, a Amazônia passa a ser uma região espacial com políticas setoriais que visam implementar o planejamento territorial. Como consequência deste novo arranjo de planejamento, econômico e social, existirão em breve as Amazônias brasileiras.

REFERÊNCIAS

- AUBERTIN, Catherine; PINTON, Florence. Populations traditionnelles: enquête de frontières. *In*: ALBALADEJO, C.; SARTRE, X. Arnauld de (Coord.). **Une décennie de développement durable en Amazonie rurale brésilienne**. Paris: L'Harmattan, 2005. p. 159-178.
- BIRD – BANCO INTERNACIONAL PARA RECONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO. **Pilot Program to Conserve the Brazilian Rain Forest (PP-G7)**: resolution of the board of executive directors of the World Bank (March 1992): establishment of the Rain Forest Trust Fund. Washington: BIRD, 1992.
- BARRETO, Paulo *et al.* **Pressão humana na floresta amazônica brasileira**. Belém: WRI; Imazon, 2005.
- BECKER, Bertha K.; EGLER, C. A. **Detalhamento da metodologia para execução do zoneamento ecológico e econômico pelos estados da Amazônia Legal**. Brasília: SAE/MMA, 1996.
- _____. **Condição do desenvolvimento sustentável da Amazônia**. *In*: CONFERÊNCIA NACIONAL DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, 4., plenária 1: desenvolvimento sustentável – novos padrões de desenvolvimento via inovação: ciência, tecnologia e inovação. Brasília, 26 abr. 2010. Mimeografado.
- BENATTI, José Heder. **Direito de propriedade e proteção ambiental no Brasil**: apropriação e uso dos recursos naturais no imóvel rural. 2003. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2003. Mimeografado.
- _____. Ordenamento territorial e proteção ambiental: aspectos legais e constitucionais do zoneamento ecológico econômico. **Meio ambiente**: grandes eventos, Brasília, v. 1, p. 273-286, 2004.
- _____. Regularização fundiária na Amazônia no contexto das mudanças climáticas. *In*: SILVA, Solange Teles; CUREAU, Sandra; LEUZINGER, Márcia Dieguez (Coords.). **Mudança do clima**: desafios jurídicos, econômicos e socioambientais. São Paulo: Fiuza, 2011, p. 202-214. (Coleção Direito e Desenvolvimento Sustentável).
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: PR, 1988a. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 29 set. 2011.
- _____. **Decreto nº 96.944, de 12 de outubro de 1988. Cria o Programa Nossa Natureza**. Brasília, 13 out. 1988b.
- _____. Ministério da Integração Nacional. **Documento base para a definição da Política Nacional de Ordenamento Territorial – PNOT**: versão preliminar: projeto elaboração de subsídios técnicos e documento-base para a definição da Política Nacional de Ordenação do Território – PNOT. Brasília: MI, 2003. 260 f.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Políticas Públicas para o desenvolvimento sustentável. **Dez anos do Programa Zoneamento Ecológico-Econômico no Brasil**: avaliação e perspectivas (27 a 29 de junho de 2000): transcrição dos debates. Brasília: MMA, SDS, 2002. 227 p.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Estudo da dimensão territorial para o planejamento**: volume I: sumário executivo. Brasília: MP, 2008. 85 p.

_____. **Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2012-2015**. Brasília: MP, 2011. 73 p.

CAMARGO, Luís Henrique Ramos. Ordenamento territorial e complexidade: por uma reestruturação do espaço social. *In*: ALMEIDA, Flávio Gomes; SOARES, Luiz Antônio Alves (Orgs.). **Ordenamento territorial**: coletânea de textos com diferentes abordagens no contexto brasileiro. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009. p. 21-60.

CASTRO, Edna (Org.). **Sociedade, território e conflitos**: BR-163 em questão. Belém: Naea, 2008.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **Livro verde sobre a coesão territorial europeia**: tirar partido da diversidade territorial. Bruxelas: Comissão Europeia, 2008. Disponível em: <http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag28/mag28_pt.pdf>.

COSTA, Wanderley Messias. Ordenamento territorial e Amazônia: vinte anos de experiência de zoneamento ecológico econômico. *In*: BATISTELA, Matheus; MORAN, Emílio; ALVES, Diógenes (Orgs.). **Amazônia**: natureza e sociedade em transformação. São Paulo: EDUSP, 2008. p. 241-274.

DAVIDSON, Eric A. *et al.* The Amazon basin in transition. **Nature**, v. 481, p. 321-328, 19 Jan. 2012.

DERANI, Cristiane. A estrutura do sistema nacional de unidades de conservação – Lei nº 9.985/2000. *In*: BENJAMIN, Antonio Herman (Coord.). **Direito ambiental das áreas protegidas**: o regime jurídico das unidades de conservação. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

DIEGUES, Antonio Carlos Sant'Ana. **O mito moderno da natureza intocada**. São Paulo: EDUSP, 1994.

ÉLERES, Paraguassú. **Intervenção territorial federal na Amazônia**. Belém: Imprensa Oficial do Estado, 2002.

GRENIER, Philip. Présentation. *In: _____*. **L'Aménagement du territoire en Amérique Latine**. Grenoble: Grenoble Presse Universitaire, 1984. p. 7-34. (Cahier VIII de l'Aménagement du Territoire).

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Perspectivas sobre as negociações de mudança climática e seus impactos na política brasileira**. Brasília: Ipea, 2010. (Comunicado do Ipea, n. 45).

KOHLHEPP, Gerd. Problemas do planejamento regional e do desenvolvimento regional na área do Programa Grande Carajás no Leste da Amazônia. *In: KOHLHEPP, G.; SCHRADER, A. (Eds.)*. **Homem e natureza na Amazônia**. Alemanha, 1987. p. 313-345.

_____. A Amazônia frente a um novo desafio: o desenvolvimento sustentável e o programa Avança Brasil. *In: _____*. **Amazônia: avança o Brasil?** São Paulo: FKA, 2001. p. 9-38. (Cadernos Adenauer, v. 2, n. 4).

_____. Conflitos de interesse no ordenamento territorial da Amazônia brasileira. **Estudos avançados**, v. 16, n. 45, p. 37-61, 2002.

LE TOURNEAU, François-Michel; DROULERS, Martine. Amazonia, la fin de la frontière. **Caravelle, Cahiers du Monde hispanique et luso-brésilien**, n. 75, p. 109-135, 2000.

MAUÉS, Antonio G. Moreira. O federalismo brasileiro na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. *In: MAUÉS, Antonio G. Moreira; FERNÁNDEZ, Itziar Gómez (Orgs.)*. **Ordenamiento territorial em Brasil y España**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2005. p. 141-171.

MELLO, Neli Aparecida; THERY, Hervé. L'état Brésilien et L'environnement en Amazonie: evolutions, contradictions et conflits. **L'Espace géographique**, t. 32, 2003. Disponível em: <<http://www.cairn.info/revue-espace-geographique-2003-1-page-3.htm>>. Acesso em: 15 dez. 2010.

MIRANDA NETO, José Queiroz. **Desafios da sustentabilidade na Amazônia: avanços e entraves da política territorial**. *In: ENCONTRO NACIONAL DE GEOGRAFIA AGRÁRIA*, 19., São Paulo, 2009. p. 1-25.

MONTEIRO, Maurílio de Abreu. Meio século de mineração industrial na Amazônia e suas implicações para o desenvolvimento regional. **Estudos avançados**, v. 19, n. 53, p. 187-207, 2005.

PUJADAS, Romà; FONT, Jaume. **Ordenación y planificación territorial**. Madrid: Editorial Síntesis, 1998.

RIVIERE D'ARC, Hélène. Relations ville-campagne: l'espace rural amazonien Vu de Belém. **Cahier du Brésil contemporain**, n. 11, 1990.

RODRIGUES JUNIOR, Edson Beas. **Tutela jurídica dos recursos da biodiversidade, dos conhecimentos tradicionais e do folclore**: uma abordagem de desenvolvimento sustentável. Rio de Janeiro: Elsevier: Campus, 2010.

SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos**: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural. São Paulo: Peirópolis, 2005.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 5. ed. São Paulo: EDUSP, 2005.

SCAFF, Fernando Facury. Aspectos financeiros do sistema de organização territorial do Brasil. *In*: MAUÉS, Antonio G. Moreira; FERNÁNDEZ, Itziar Gómez (Orgs.). **Ordenamiento territorial en Brasil y España**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2005. p. 211-235.

SOARES-FILHO, B. S. *et al.* Modelling conservation in the Amazon Basin. **Nature**, n. 44, p. 520-523, 3 Mar. 2003.

SOARES, Luiz Antônio Alves. O enfoque sociológico e da teoria econômica no ordenamento territorial. *In*: ALMEIDA, Flávio Gomes; SOARES, Luiz Antônio Alves (Orgs.). **Ordenamento territorial**: coletânea de textos com diferentes abordagens no contexto brasileiro. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009. p. 61-114.

THÉRY, Hervé. A situação da Amazônia no Brasil e no continente. **Estudos avançados**, v. 19, n. 53, p. 37-49, 2005.

TRECCANI, Girolamo Domenico. **Violência e grilagem**: instrumentos de aquisição da propriedade da terra no Pará. Belém: UFPA; Iterpa, 2001.

VALVERDE, O. **Grande carajás**: planejamento de destruição. São Paulo; Rio de Janeiro; Brasília: Forense; Editora da UNB; Editora da USP, 1989.

VEIGA, J. E. Territórios para um desenvolvimento sustentável. **Ciência e cultura**, São Paulo, p. 20-24, jan. 2006.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Decreto-Lei nº 1.164, de 1º de abril de 1971. Declara indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacionais terras devolutas situadas na faixa de cem quilômetros de largura em cada lado do eixo de rodovias na Amazônia Legal, e dá outras providências. Brasília, 1º abr. 1971.

_____. Decreto-Lei nº 1.473, de 13 de julho de 1976. Altera o Decreto-Lei nº 1.164, de 1º de abril de 1971. Brasília, 13 jul. 1976.

_____. Decreto de 17 de setembro de 2001. Cria a Comissão Interministerial para a Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul, com a finalidade de articular as ações de governo nessa área. Brasília, 17 set. 2001.

_____. Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Brasília, 6 fev. 2001.

_____. Decreto nº 5.969, de 21 de novembro de 2006. Promulga a Decisão nº 18/05, do Conselho do Mercado Comum do Mercosul, que dispõe sobre a Integração e o Funcionamento do Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul – Focem, adotada em Assunção, em 19 de junho de 2005.

_____. Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR e dá outras providências. Brasília, 22 fev. 2007.

_____. Lei Complementar nº 124, de 3 de janeiro de 2007. Institui, na forma do Art. 43 da Constituição Federal, a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – Sudam; estabelece sua composição, natureza jurídica, objetivos, área de competência e instrumentos de ação; dispõe sobre o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia – FDA; altera a Medida Provisória nº 2.157-5, de 24 de agosto de 2001; revoga a Lei Complementar nº 67, de 13 de junho de 1991; e dá outras providências. Brasília, 3 jan. 2007.

_____. Decreto nº 7.362, de 22 de novembro de 2010. Dispõe sobre a execução da Decisão CMC nº 01/10 “Regulamento do Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL”, de 2 de agosto de 2010, aprovada na XXXIX Reunião Ordinária do Conselho do Mercado Comum, em San Juan, República Argentina. Brasília, 22 nov. 2010.

CONSELHO DA EUROPA. **Carta Europeia do ordenamento do território**. Lisboa: DGOT/SEALOT/MPAT, 1988. Disponível em: <<http://www.estig.ipbeja.pt/~sirb/carta%20europeia%20de%20ordenamento%20do%20territorio.pdf>>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário 2006**. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.

IPAM – INSTITUTO DE PESQUISA AMBIENTAL DA AMAZÔNIA; CGEE – CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS; SAE/PR – SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **REED no Brasil**: um enfoque amazônico: fundamentos, critérios e estruturas institucionais para um regime nacional de redução de emissões por desmatamento e degradação florestal – REDD. Brasília: CGEE, 2011.

WESTHOLM, Lisa *et al.* **REDD+ and tenure**: a review of the latest developments in research, implementation and debate. Sweden; Gothenburg: Focali, 2011. (Report, n. 2).

LITÍGIO DE INTERESSE PÚBLICO E DESENVOLVIMENTO

Natalia Langenegger
Luciana Gross Cunha

1 INTRODUÇÃO

A qualidade de vida na sociedade contemporânea é afetada pela atuação de grandes organizações e pela tutela de uma gama cada vez maior de direitos pelo Estado. O desenho institucional adotado pelos regimes democráticos e o papel do poder público na regulação das sociedades interferem na qualidade de vida das sociedades.

Independentemente dessas variáveis, o Poder Judiciário tem sido, cada vez mais, convocado para atuar no debate de questões sociais e políticas que não encontram espaço em outras arenas públicas. Estes embates sociais e políticos geralmente possuem objeto complexo, envolvem uma pluralidade de sujeitos e exigem uma postura mais ativa dos juízes, motivo pelo qual é necessário um modelo diferenciado de adjudicação. Sob a ótica deste trabalho, o modelo diferenciado de adjudicação a que se está referindo é denominado litígio de interesse público.

O que se argumenta é a importância desse litígio para garantir a tutela de direitos sociais que não possuem voz nas arenas políticas tradicionais – Legislativo e Executivo – como forma de promover uma ruptura com instituições tradicionais, bem como para o empoderamento de indivíduos para atuarem como agentes transformadores da sociedade. Igualmente, argumenta-se, aqui, como esta forma de adjudicação pode representar um importante instrumento para o alcance e a manutenção do desenvolvimento.

2 DESENVOLVIMENTO COMO TRANSFORMAÇÃO SOCIAL E GARANTIA DE LIBERDADES INDIVIDUAIS: UMA ESCOLHA METODOLÓGICA

Tradicionalmente, os debates sobre desenvolvimento se atêm apenas ao aspecto econômico. Sob esta ótica, o desenvolvimento é compreendido no contexto capitalista e significa a transformação social e econômica com vistas a atingir um ciclo virtuoso de alta produtividade, renda e investimento. Ou seja, o desenvolvimento de um país é medido geralmente pelo seu desempenho no mercado econômico e pela quantidade de capital acumulado.

Para fins deste trabalho, todavia, o conceito de desenvolvimento adotado é o apresentado por Joseph Stiglitz (1998) em seu trabalho *Towards a new*

paradigm for development: strategies, policies, and processes. De acordo com este autor, desenvolvimento é causa e consequência de um contexto democrático, e significará transformação social e garantia de liberdades individuais, o que permite aos cidadãos atuarem como agentes transformadores. Dessa forma, o desenvolvimento de um país corresponde à qualidade de vida e à capacidade de agência dos indivíduos (Sen, 2004).

Essa conceituação sobre desenvolvimento não nega, absolutamente, a importância da prosperidade econômica para o desenvolvimento, mas reconhece que existem outros fatores determinantes para alcançá-lo. É inquestionável que o fator econômico é importante para o desenvolvimento, afinal, a ausência de recursos pode significar a restrição de liberdades individuais, assim como o aumento da renda individual pode potencializar o desfrute destas mesmas liberdades. A baixa renda pode significar a privação da liberdade do indivíduo de saciar sua fome, de se prevenir contra doenças e de frequentar uma instituição de ensino, ao passo que possuir renda pode ajudar na conquista destas mesmas liberdades.

Entretanto, seguindo o pensamento de Joseph Stiglitz, pensar o desenvolvimento enquanto resultado exclusivo da economia pode levar o leitor a confundir os meios com os fins. Nesse sentido, a prosperidade econômica não deve ser tratada como o objetivo do desenvolvimento, mas como um meio para alcançá-lo (Stiglitz, 1998, p. 76-78). Enquanto restringir o desenvolvimento às conquistas econômicas é excluir a importância de outras variáveis essenciais ao desenvolvimento, como arranjos sociais e direitos individuais. A alta produtividade, a renda e o investimento não garantem *per se* a qualidade de vida ou a capacidade de agência a todos os cidadãos de um país. Assim como há países com alta renda *per capita* que garantem tais condições a seus cidadãos, também há países com alta renda *per capita* que possuem elevados níveis de desigualdade social e consequente privação de liberdades individuais.

Assim sendo, neste trabalho não se nega a existência de uma relação entre desempenho econômico e liberdades individuais, mas esta relação não é necessária e tampouco preponderante para o desenvolvimento. Deste modo, será adotada uma visão mais ampla de desenvolvimento, reconhecendo sua importância econômica, porém, tendo como finalidade a transformação social e a garantia de liberdades individuais.

Por transformação social entende-se a busca de uma ruptura com relações tradicionais que atuam como barreiras à mudança no *status quo* e possui como consequência o surgimento de novos desafios e oportunidades aos indivíduos e respectiva sociedade. Esta transformação é necessária porque todas as sociedades

são compostas por uma mescla entre relações tradicionais e relações inovadoras, e a coexistência entre elas fomenta a criação de desigualdades sociais.¹

Nesse aspecto, as transformações sociais atuam para romper com a dicotomia entre novo e velho e, conseqüentemente, estimular uma maior integração social, tendo em vista que as relações tradicionais – costumes ou padrões culturais sobre a forma de lidar com questões sociais – atuam em favor da manutenção do *status quo*. Assim sendo, a transformação social significa o rompimento com os padrões naturalizados e a abertura dos horizontes sociais para outras oportunidades possivelmente mais eficazes e efetivas (Stiglitz, 1998, p. 76-78).

Garantia de liberdades individuais significa assegurar aos indivíduos a capacidade de realizar livremente suas escolhas e moldar seu futuro conforme os valores que julgam importantes. Ela é importante *per se*, mas também é valiosa porque permite aos indivíduos maximizar sua participação social e alcançar melhores resultados. Isto pois a capacidade de realizar escolhas livremente permite aos indivíduos empreender ações para cuidar de si e para modificar o ambiente social conforme suas aptidões pessoais. É neste aspecto que o indivíduo adquire a capacidade de agência, consistente na possibilidade de agir livremente e promover mudanças propositais no contexto social, econômico e político (Sen, 2004, p. 13-25).

A capacidade de agência garantida indistintamente a todos os integrantes de uma sociedade é condição essencial para o desenvolvimento, tendo em vista que ela permite aos indivíduos agir positivamente no ambiente político, econômico e social, participando das escolhas públicas e influenciando no progresso da comunidade. Do mesmo modo, a capacidade de agência destes é influenciada pelas oportunidades sociais, políticas e econômicas que lhes são garantidas pelas disposições institucionais vigentes. O direito ao voto, por exemplo, permite aos cidadãos influenciar o futuro político da nação, mas somente quando este direito lhes é garantido (Sen, 2004, p. 13-25).

Assim, as liberdades são, concomitantemente, meios e fins do desenvolvimento. Ao mesmo tempo em que a liberdade é uma finalidade do desenvolvimento, ela permite aos indivíduos influenciar a realidade para modificar instituições e atingir o desenvolvimento.

Sob esta ótica, o desenvolvimento significa a remoção de formas de privação de liberdades, tais como a pobreza, o autoritarismo estatal e a negligência estatal na promoção de serviços públicos essenciais (Sen, 2004, p. 13-25). A pobreza tende a

1. Cumpre ressaltar que não são todas as relações tradicionais ou coexistência entre relações tradicionais e relações inovadoras que são prejudiciais ao desenvolvimento. Toda comunidade possui uma história e cultura próprias que devem ser preservadas. Entretanto, há certos costumes ou padrões culturais que atuam em desfavor da igualdade, bem-estar e liberdade individual. São estas relações tradicionais que se busca transformar. De acordo com Lawrence Friedman (1969): "The world's culture reminds us of the term tradition; and tradition, in modern discourse, is a word often used with a slight sneer. A traditional society is a society which is primitive, torpid, obsolete. It would be unfortunate to think of culture in such a pejorative sense. If one assumes that enacted laws, ideally and magically, ought to work exactly as planned, then culture is indeed an obstacle, since it is the culture enrich determines the amount of deviance from the norm."

furtar do indivíduo o acesso às liberdades básicas, como moradia, alimentação, saúde e educação; o autoritarismo estatal limita os direitos políticos e civis dos cidadãos; e a negligência na atuação do Estado pode significar a carência de serviços públicos e assistência social. Em uma democracia, estas barreiras ao livre gozo de liberdades individuais podem surgir pela inadequação de processos institucionais ou pela deficiência na garantia de oportunidades ao desfrute de liberdades por alguns indivíduos.

Apesar de se refutar as teorias desenvolvimentistas cujo enfoque principal é o elemento econômico, consider-se importante retomar a evolução destes estudos a fim de situar a discussão e localizar a proposta do novo olhar sobre o desenvolvimento a partir das capacidades individuais. Nesse sentido, a próxima subseção fará uma breve explanação sobre a evolução destes estudos.

2.1 A evolução no estudo do desenvolvimento

A análise sobre o desenvolvimento a partir da ótica do direito e desenvolvimento parte do pressuposto que o desenvolvimento não consiste em etapas que necessariamente se concretizarão em todos os países, sendo uma possibilidade decorrente da história de determinada sociedade. Logo, pressupõe-se que a atividade econômica está enraizada (*embedded*) no sistema social e, desta forma, as decisões dos agentes econômicos são conformadas e reguladas por instituições – formais ou informais – social e previamente construídas.²

Diante de tais pressupostos e da existência de países subdesenvolvidos que se encontravam em um ciclo vicioso, em meados de 1950 surgiram novas discussões sobre desenvolvimento. O objetivo destas novas discussões era identificar saídas que pudessem romper com este ciclo e impulsionar os países subdesenvolvidos para alcançarem melhores patamares de desenvolvimento.

A primeira dessas discussões teóricas dizia respeito ao desenvolvimentismo econômico, que perdurou por cerca de trinta anos. Segundo estas discussões, países subdesenvolvidos deveriam lançar mão de aparato institucional capaz de alavancar suas economias e alcançar (*catch up*) os países desenvolvidos. Foi o que alguns países, como Brasil, Argentina, Chile, México, Indonésia, Coreia do Sul e Tailândia, empreenderam. Tais países lançaram mão de uma agenda de intervenção estatal voltados à construção de uma economia nacional competitiva, a fim de alcançar patamares maiores de desenvolvimento econômico.^{3, 4}

2. Este capítulo foi desenvolvido com base no texto de Schapiro, e Trubek, (2012).

3. Segundo Alice Amsdem (2001), o conhecimento tecnológico é elemento propulsor do desenvolvimento porque agrega valor à produção. O conhecimento se difere da informação ao passo que está preso nas rotinas produtivas e “não se adquire nas prateleiras”; ele é dificilmente partilhável.

4. Para Celso Furtado (1963), somente a nacionalização dos centros decisórios é capaz de romper com o ciclo vicioso do subdesenvolvimento, pois estimula a produtividade nacionalizada. Este processo somente é possível por intermédio da indústria.

Foram três os modelos de desenvolvimento mais significativos que orientaram a política desenvolvimentista naquele momento: o desenvolvimento equilibrado, o desenvolvimento desequilibrado e o idealizado pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal).

De acordo com o modelo de desenvolvimento equilibrado, a economia de países em desenvolvimento precisava que o Estado criasse um arranjo institucional correspondente às suas necessidades e que fosse capaz de retirá-los do ciclo vicioso (*Big Push*), para, então, ver suas economias equilibradas em um ciclo virtuoso.

Para os economistas que seguiam o modelo do desenvolvimento desequilibrado, a economia dos países subdesenvolvidos contava com bloqueios que os impedia de atingir a prosperidade econômica. A presença destes bloqueios impediria também o sucesso de políticas institucionais aplicáveis igualmente a todos os setores da economia. A resposta seria a produção de certos desequilíbrios dinâmicos, consistentes no investimento em determinados setores da economia que seriam capazes de influenciar positivamente os demais setores.

O modelo idealizado pela Cepal, por sua vez, reconhecia que a singularidade histórica de cada país deveria ser tomada em consideração na formulação de políticas desenvolvimentistas. Ao se especializar em produtos primários, a economia dos países subdesenvolvidos não conseguia manter paridade entre importações e exportações, o que os impossibilitava de acumular renda e agregar à produção. Nesse sentido, a estratégia para o desenvolvimento consistia na industrialização planejada.

Portanto, as estratégias da teoria do desenvolvimento contavam, todas, com a implementação de estratégias de *catch up* consistentes em criar ambiente institucional, pelo Estado, o que impunha disciplina no comportamento econômico. Exemplos desta estratégia foram a criação de empresas estatais, a alocação de subsídios segundo o princípio da reciprocidade,⁵ a abertura seletiva de importações e a criação de normas de proteção e reserva de mercado.

Como consequência, os países do resto do mundo sentiram um aumento sem precedentes em seu rendimento interno e a renda *per capita* praticamente dobrou (Amsden, 2001, p. 1) entre as décadas de 1950 e 1980. Entretanto, ao final dos anos 1970 o modelo do *catch up* se mostrou insuficiente para a manutenção e a continuidade das estratégias de desenvolvimento.

A partir de 1980, o modelo econômico que passa a ser implementado em diversos países – desenvolvidos ou não – é o que ficou conhecido como neoliberalismo, que perdurou, de alguma forma, até os anos 2000. Neste novo paradigma, o Estado deixou de ser o protagonista no desenvolvimento, conferindo aos agentes

5. Segundo Amsden (2001), o princípio da reciprocidade na alocação de subsídios consistia no investimento para a melhora de setores estratégicos com a exigência da contrapartida em forma de resultados e padrões de performance.

econômicos privados maior liberdade de atuação na economia. Esta nova política deu origem a uma agenda de reformas econômicas voltadas a reduzir a interferência do Estado na economia. Ao Estado coube o papel de fiador institucional, ou seja, competia a ele criar instituições que garantissem a segurança jurídica, a previsibilidade e o florescimento das instituições privadas.⁶

Acreditava-se, pois, que o direito era condição ao capitalismo porque, ao assegurar a propriedade aos agentes econômicos e ao facilitar as transações comerciais por intermédio de contratos, estimulava o desenvolvimento econômico. Pela análise da influência do direito na história do desenvolvimento asiático, Pistor e Wellons (1998, p. 8) demonstram que os agentes privados atribuem maior importância ao direito quando na ausência do Estado no mercado.

Outra característica da fase neoliberal do desenvolvimento consistiu em *getting institutions right*. Ou seja, acreditava-se que o desenvolvimento seria estimulado mediante promoção de instituições padrão aplicáveis a todo e qualquer contexto econômico (*one size fits all*).

Reformas institucionais nesse período do desenvolvimento eram padronizadas (*blueprint*) e consistiram em privatização, na criação de agências reguladoras independentes, na realização de reformas no judiciário, na salvaguarda da segurança jurídica, no fomento ao mercado de capitais bancários, no estímulo a ambientes concorrenciais, entre outros.

Entretanto, os resultados das reformas empreendidas apresentaram efeitos menos significantes do que o imaginado e, inclusive os países que seguiram mais à risca esta agenda de reformas, como a Argentina e o México, tiveram um desempenho pior do que os países que não o fizeram, como a China e a Índia (Schapiro e Trubek, 2012, p. 11).

Diante de mais uma crise no modelo de desenvolvimento, por volta do ano 2000 emergiu uma nova política econômica que continua definindo as agendas de desenvolvimento até o momento. Esta nova tendência é caracterizada pela ausência de definições prontas sobre as quais devem ser o formato e o objetivo final do desenvolvimento, mas toma em consideração pressupostos democráticos e está voltada aos seus pontos de partida. Busca-se, portanto, afastar a elaboração de políticas *top down*, idealizadas e implementadas pelo Estado sem a participação social (Schapiro e Trubek, 2012, p. 2-5).

Esse modelo de desenvolvimento consiste no aprendizado e na experimentação. Considera-se que as respostas sobre modelos de desenvolvimento não estão contidas

6. Peter Evans (1995) aponta como contrações da política neoliberal: *i*) a ausência de mecanismos para lidar com ineficiência do mercado em países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento; e *ii*) necessidade de intervenção estatal para intervenção de suas políticas.

em livros de economia, de administração ou mesmo de direito, mas devem ser descobertas na prática (Rodrik, 2000).⁷ Será necessário aprender quais as fortalezas e fraquezas das economias nacionais e, partindo de tal aprendizado, experimentar novas práticas.⁸

Portanto, o modelo pós-neoliberal se distancia dos modelos desenvolvimentista e neoliberal, porque privilegia a colaboração dinâmica entre Estado e mercado, em contraposição à superioridade de força do Estado ou do mercado existente nos dois outros modelos de desenvolvimento.

2.2 Avaliação das teorias sobre desenvolvimento à luz do desenvolvimento como transformação social e garantia de liberdades individuais

Esta breve análise sobre a evolução das teorias sobre desenvolvimento resta claro que a principal divergência entre os estudiosos do desenvolvimento reside no papel do Estado e dos agentes privados na superação do subdesenvolvimento. De um lado, os desenvolvimentistas atribuíram a incapacidade de romper com o subdesenvolvimento às falhas de mercado, sendo essencial ao Estado intervir para dar um *big push* em direção ao desenvolvimento. De outro lado, os neoliberais enxergavam o Estado como incapaz de acompanhar a velocidade e a abrangência das mudanças sociais econômicas e, por isso, sua interferência no mercado seria limitadora da ação de agentes privados e um obstáculo ao desenvolvimento.⁹

Para além do antagonismo entre papel do Estado ou de agentes privados na superação do subdesenvolvimento, outra falha das teorias desenvolvimentista e neoliberal constitui em fazer uso exclusivo de soluções técnicas para atingir e manter o desenvolvimento. As soluções para o desenvolvimento eram elaboradas exclusivamente por técnicos – advogados, engenheiros, economistas etc. – e de maneira alienada às necessidades e especificidades sociais nacionais.

O modelo de desenvolvimento ora defendido pressupõe uma atuação conjunta entre agentes privados e Estado. Nesse sentido, não supõe um planejamento técnico *top down* e alienado da realidade sociocultural local; exige uma participação do Estado preocupada em dar voz e participação à sociedade civil.

As estratégias de desenvolvimento deverão, portanto, ser *bottom down* e contar com mecanismos que permitam fundir conhecimento técnico com informações obtidas pela participação popular. Estes mecanismos podem ser os mais variados possíveis,

7. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w7540>>.

8. "Good institutions can be aquired, but doing so often requeris experimentation, willingness to depart from ortodoxy, and attention to local conditions"; "The country narratives suggest that good institutions – in the sense of institutions that promote nd sustain growth – must often have elements that are highly specific to a country's circumstances. No approach to institutional reform that ignores the role of local variation and institutional innovation is at the Best inadequate, anda t worse harmful" (Rodrik, 2003).

9. Esta seção foi desenvolvida com base nos seguintes textos: Stiglitz (1998) e Rodrik (2000).

pois não há uma instituição ou uma combinação de instituições correta para atingir os objetivos do desenvolvimento. Por mais variadas que sejam as combinações institucionais existentes atualmente, ainda podem ser pensadas e criadas outras muitas.

Quanto mais participativas forem as instituições, maior será sua capacidade de agregar conhecimento social e, conseqüentemente, mais estáveis, distributivas e eficazes elas serão. Os mecanismos de participação permitem novos ambientes para solucionar pacificamente conflitos e atendem a um maior número de interesses, motivos pelos quais geram menos descontentamento, reduzem o surgimento de conflitos e garantem maior estabilidade social. A maior distributividade decorrerá da possibilidade da participação de um maior número de *players* na arena política, que resulta na necessidade de técnicas mais sofisticadas de negociação e empreendimento de projetos que sejam benéficos a um número cada vez maior de interesses. Já a efetividade advirá da maior confiabilidade atribuída às instituições decorrente da participação social no processo de sua criação e implementação. Quanto maior for o sentimento de envolvimento, maior será a disposição em aceitá-las.

Mais além, o modelo de desenvolvimento, ora proposto, requer que a participação popular vá além do que à simples participação na formulação de novas instituições; requer que a sociedade participe também na implementação dos projetos idealizados coletivamente. É bastante recorrente a importação de tecnologia para a consecução de determinado projeto sem que haja a absorção do conhecimento pela sociedade. Neste sentido, o estímulo à participação social na execução de projetos deverá ser voltado à apropriação exponencial de conhecimento pela sociedade para que ela se fortaleça enquanto massa crítica e se empodere cada vez mais das escolhas coletivas.

Em resumo, o modelo de desenvolvimento utilizado neste trabalho se diferencia dos modelos de desenvolvimento tradicionais porque possui o escopo mais amplo – além da prosperidade econômica, visa à transformação social e à garantia de liberdades individuais – e reconhece a necessidade de participação coordenada do Estado e da sociedade civil na construção e implementação das instituições que o viabilizarão. Para atingirem bons resultados, as estratégias de desenvolvimento devem buscar a transformação social contando com a participação e o empoderamento de toda a comunidade.

3 PAPEL DO DIREITO NO DESENVOLVIMENTO

Estando ciente da controvérsia existente sobre o papel do direito no desenvolvimento, esta seção argumentará que o direito é uma importante instituição para a consecução da transformação social e da garantia de liberdades individuais consistentes no desenvolvimento.

O debate sobre o papel do direito no desenvolvimento não é recente e tampouco restrito aos países ocidentais. Max Weber foi um dos autores clássicos que primeiro abordou o tema, tendo identificado características no direito que criariam um ambiente institucional propício ao capitalismo. Tais elementos seriam a generalidade e a universalidade na aplicação de regras, a autonomia em relação a elementos externos e a formalização de contratos (Martinussen, 1997, p. 58).

Entretanto, o mais reconhecido movimento de estudos sobre a relação entre direito e desenvolvimento surgiu na década de 1960 nos Estados Unidos e foi denominado simplesmente de “movimento do direito e desenvolvimento”. Naquele momento prevalecia a teoria do desenvolvimentismo econômico que acreditava ser necessária a construção, nos países subdesenvolvidos, de um determinado aparato institucional – importado de países desenvolvidos – capaz de propulsionar o desenvolvimento. O direito assumiu papel de destaque naquele cenário porque foi considerado como instrumento capaz de reformar a sociedade, e os juristas eram os “engenheiros sociais” encarregados de promover tais reformas (Trebilcock e Davis, 2008, p. 9-11; Benda-Beckmann, 2006, p. 52-54).

O fracasso na tentativa de promover o desenvolvimento em países subdesenvolvidos fez com que, na década de 1970, houvesse o declínio do movimento do “direito e desenvolvimento”. Passou-se a questionar a efetividade do transplante imediato de instituições de países desenvolvidos a países subdesenvolvidos sem que fossem consideradas as diferenças existentes entre países em aspectos sociais, culturais, econômicos e geográficos. Esta visão etnocêntrica do direito se mostrou de aplicação inviável e por vezes reforçou desigualdades sociais. Nas décadas subsequentes, o papel do direito no desenvolvimento se restringiu a mero instrumentalismo (Trebilcock e Davis, 2008, p. 24-25; Benda-Beckmann, 2006, p. 52-54).

Foi somente em 1990, em conjunto com o nascimento da nova economia institucional (NEI), que o direito voltou a ser considerado como estratégico para o desenvolvimento. O direito, assim como as demais instituições, passou a ser visto como instrumento destinado à regulação das relações entre agentes privados e Estado com vistas a aumentar a eficiência econômica. Deste modo, o direito seria responsável por proporcionar um ambiente que garantisse transparência e segurança nas relações econômicas mediante: *i*) proteção ao direito de propriedade; *ii*) edição de normas contratuais e societárias que garantissem segurança e fluidez às transações econômicas; e *iii*) manutenção de um sistema judicial efetivo, entre outros (Trebilcock e Davis, 2008, p. 11-14; Benda-Beckmann, 2006, p. 52-54).

A importância do direito para o desenvolvimento também foi reconhecida pelos movimentos de direitos humanos. Tendo percebido que as conquistas internacionais não impediam o desrespeito aos direitos humanos em contexto nacional, referido

movimento passou a lutar pela formação de aparato judicial local que garantisse e protegesse direitos de indivíduos e comunidades, tais como a constitucionalização de direitos, a conquista de independência judicial e o amplo acesso ao Poder Judiciário (Trebilcock e Davis, 2008, p. 15-17).

Atualmente, há certo consenso sobre a importância do direito no desenvolvimento, mas não sobre quais as instituições jurídicas que realmente importam. O direito, assim como as instituições em geral, não deve ser *blueprint* ou instituído *top down*; ele deve ser construído participativamente e conforme as especificidades socioculturais locais.

Mais adiante, entender o papel do direito no desenvolvimento significa compreender as relações necessárias existentes entre os diferentes aspectos do desenvolvimento. Conforme já argumentado neste trabalho, o desenvolvimento é conceito mais abrangente do que somente a prosperidade econômica; ele envolve também os desenvolvimentos legal, social e político. Os elementos do desenvolvimento se complementam e se reforçam mutuamente.¹⁰

Portanto, compreender o desenvolvimento não significa tomar em consideração somente um de seus elementos, mas identificar como cada um individual e coletivamente contribui para alcançá-lo. Há nesta afirmação duas importantes conclusões: *i*) os elementos do desenvolvimento se influenciam mutuamente; e *ii*) cada um dos elementos do desenvolvimento é importante individualmente.

A primeira conclusão consiste em reconhecer que o desenvolvimento do direito influencia e é influenciado pelos desenvolvimentos econômico, político e social. A título de exemplo, a transformação do direito é diretamente influenciada pela cultura ou pela economia. Ao passo que nenhuma grande modificação na sociedade será efetiva se não importar em alguma modificação nas leis, certas alterações nas leis podem falhar nos seus objetivos se não considerarem as particularidades culturais. Do mesmo modo, a prosperidade econômica pode viabilizar a conquista de liberdades individuais, mas o desenvolvimento da economia requer a existência de aparato legal que reduza os custos de transação e potencialize a eficiência econômica.

Assim sendo, a viabilidade, a efetividade e a rapidez de reformas legais são influenciadas por circunstâncias alheias ao direito. Entretanto, estes fatores também são influenciados pelo conjunto de práticas e instituições internas ao direito. É sobre este aspecto que a segunda conclusão se refere, ou seja, que o direito, por si, contribui para o desenvolvimento. Nesta perspectiva a preocupação é com o aperfeiçoamento das práticas e instituições jurídicas. A título de exemplo, a

10. Este e os próximos parágrafos desta seção foram desenvolvidos com base nos seguintes textos: Sen (2006) e Friedman (1969).

reforma do Judiciário é um meio de tentar reduzir as barreiras impostas à tutela dos princípios democráticos e liberdades individuais pela burocracia, processos ou ausência de independência e autonomia judiciais.

Diante de todo o exposto, denota-se que o direito exerce influência na busca e na manutenção do desenvolvimento, seja considerando-o individualmente, seja considerando-o dentro de um conjunto de fatores que também são importantes para o desenvolvimento. Neste contexto, o Poder Judiciário assume papel de destaque entre as instituições jurídicas capazes de potencializar o desenvolvimento do direito e dos demais elementos do desenvolvimento. Isto porque possui a capacidade de garantir a efetividade de direitos e de afiançar o desenvolvimento da economia devido à sua competência de executar contratos e responsabilizar agentes econômicos.

4 LITÍGIO DE INTERESSE PÚBLICO E O DESENVOLVIMENTO

O litígio de interesse público, no contexto em que o direito está conectado às transformações socioeconômicas, é um instrumento importante, pois tem o potencial de promover o desenvolvimento à medida que busca avançar na luta pela garantia e efetividade de direitos sociais, e dar voz a minorias ou setores marginalizados da sociedade. Muito embora se reconheça não ser o Poder Judiciário o lócus tradicional ou ideal para realizar debates políticos, por vezes, os debates nas vias políticas tradicionais, como o Legislativo e o Executivo, não são responsivos às necessidades de minorias ou de setores marginalizados da sociedade, não sendo traduzidos em ações efetivas ou desconsideradas.¹¹

O litígio de interesse público parte do pressuposto de que por vezes os poderes Executivo e Legislativo não são responsivos aos interesses coletivos e, para tanto, é necessário haver mecanismos capazes de garantir transparência em sua ação e de efetivar direitos não tutelados. Assim, o Poder Judiciário, enquanto responsável por dar vida aos valores constitucionais, assume a função de remover os riscos aos princípios democráticos e às liberdades individuais.

Outra premissa do litígio de interesse público é que valores constitucionais não podem ser verdadeiramente garantidos sem a realização de mudanças sistêmicas. Deste modo, embora se busque encerrar um dano sofrido, esta forma de adjudicação não busca somente imputar responsabilidades e indenizar as vítimas pelo dano sofrido no passado; o interesse principal é promover uma transformação institucional e impedir a continuidade do mal no futuro.

11. Os parágrafos introdutórios sobre litígio de interesse público se basearam nos seguintes textos: Sunstein (1988); Unger (1996); Sabel e Simon (2003-2004); e Fiss (1979-1980).

Para tanto, é necessário adaptar as formas tradicionais de adjudicação para corresponder a estas novas realidades e demandas sociais. A adjudicação tradicional, destinada a solucionar unicamente um conflito entre dois particulares, certamente é inadequada à consecução das finalidades almejadas pelo litígio de interesse público. Considerando que esta forma de adjudicação envolve interesses de uma coletividade e almeja proporcionar mudanças sistêmicas, ela deverá ser desenvolvida mediante procedimento permeado por valores coletivos.

Como consequência, a adjudicação deixou de ser concebida exclusivamente como mero mecanismo de solução de conflitos entre as partes envolvidas, para também influenciar na criação e reformulação de políticas públicas. Nas últimas décadas, ações em busca do interesse público proliferaram em diversos países,¹² atribuindo voz a interesses sub-representados nas demais arenas políticas (Sustein, 1998) ou remediando direitos coletivos lesionados.

Assim sendo, o litígio de interesse público possui o potencial de promover o desenvolvimento econômico, porque poderá impulsionar transformações na sociedade e restabelecer ou fortalecer liberdades individuais. Será capaz de promover a transformação na sociedade porque detém o poder de, forçosamente, gerar mudança em relações tradicionais que não conseguiram ser superadas nas demais esferas políticas, e poderá restabelecer ou fortalecer liberdades individuais pela declaração de direitos, criação ou reformulação de políticas públicas.

4.1 Origens do litígio de interesse público

Em 1976, Abram Chayes, em seu artigo *The role of the judge in public law litigation*, argumentava que a adjudicação tradicional prestadas pelos tribunais nos Estados Unidos e as premissas sobre as quais ela estava baseada eram inadequadas ao exercício de todas as funções exigidas a um juiz.¹³ Segundo aponta Chayes (1975-1976), a adjudicação tradicional objetivava a solução de conflitos entre agentes privados, respectivamente a interesses privados, possuindo como características: *i*) é litígio o que envolve interesses unitários e diametralmente opostos, no qual somente uma das partes sairá vencedora; *ii*) diz respeito a fatos passados; *iii*) a compensação terá como finalidade restituir a vítima os prejuízos sofridos decorrentes do ato danoso e nos limites da ação do requerido; *iv*) os efeitos da sentença se limitam às partes envolvidas na ação; e *v*) o processo é iniciado e conduzido pelas partes.

Esse modelo de adjudicação não correspondia às práticas desenvolvidas nas cortes federais nos Estados Unidos, nas quais se pleiteava a consecução de valores constitucionais e a criação ou alteração de determinadas políticas públicas. Estes conflitos, que foram por ele denominados de “litígios de interesse público”,

12. Para obter exemplos, ver: Glopen, Skaar e Gargarella (2005); Sabel e Simon (2003-2004); e Gloppen (2005).

13. Este tópico do trabalho foi elaborado com base em Chayes (1975-1976).

possuíam características diferentes do tradicional de conflito *interpartes*, quais sejam: *i*) o objeto da ação é desenhado conjuntamente pelas partes e magistrado; *ii*) a estrutura das partes é amorfa, podendo ser composta por uma multiplicidade de interesses; *iii*) a preocupação não está em apontar responsáveis pelo fato danoso, mas em promover alterações institucionais capazes de fazer cessar a continuidade do fato lesivo; *iv*) a compensação pelos danos sofridos não será calculada nos limites da ação do(s) requerido(s) e não será endereçada somente às partes envolvidas no processo; ela será desenhada segundo critérios flexíveis de compensação e abrangerá uma pluralidade de pessoas, mesmo que não participantes no processo; *v*) a solução atribuída ao caso será fruto de negociações; *vi*) a sentença não interrompe a participação do magistrado no caso; ele deverá acompanhar a efetivação dos objetivos estabelecidos em sentença; *vii*) o magistrado assumirá função ativa, moldando todo o desenvolvimento do processo desde a verificação de legitimidade de representação das partes, passando pela análise dos fatos até a cessação do evento danoso; e *viii*) o objeto da ação envolverá questionamentos sobre a necessidade de alterar ou desenvolver políticas públicas.

O primeiro e mais célebre caso de litígio de interesse público é o caso *Brown versus Board of Education*, julgado pela Suprema Corte dos Estados Unidos em 1954, no qual se requeria a transformação do sistema escolar de diferenciação racial em um sistema escolar único e não segregador. Tendo declarado a proibição da segregação racial escolar até então obrigatória por lei; ao Poder Judiciário coube organizar a reforma do sistema educacional dos Estados Unidos.¹⁴

Para tanto, o Judiciário se debruçou, conjuntamente aos requeridos, sobre todo o sistema educacional. Foi necessário instituir novas práticas adequadas à nova realidade social, tais como novo sistema de distribuição de alunos e professores entre as escolas, novos parâmetros para construção de novas escolas, modificação na grade curricular, novo plano de distribuição de recursos, modificação do sistema de transporte escolar, entre outros. Nos casos em que os requeridos se mostraram recalcitrantes, o Judiciário se viu obrigado a intervir mais ativamente, aumentando o escopo da sua atuação e impondo maiores detalhes às suas ordens.

As peculiaridades do caso eram incompatíveis com o tradicional sistema de adjudicação, exigindo que este fosse modificado para permitir nova estrutura de partes, comportamento mais ativo do juiz na condução da demanda e novos meios de implementar a decisão proferida.

4.2 Críticas ao litígio de interesse público

A mais veiculada crítica à adjudicação de interesse público é a ilegitimidade do Poder Judiciário para apreciar demandas de cunho político devido à suposta transgressão

14. A reconstrução do caso foi realizada com base nos seguintes textos: Fiss (1979-1980) e Sabel e Simon (2003-2004).

ao princípio da separação dos poderes. Segundo este argumento, a declaração de direitos e criação ou alteração de políticas públicas por um magistrado consistiria na usurpação de poderes do Executivo e do Legislativo.

Essa crítica, no entanto, já foi superada devido à constitucionalização de direitos e à obrigação de o Judiciário se manifestar diante de lesões a direitos que lhe são submetidas, argumenta-se que atribuir ao Judiciário a capacidade de reestruturar instituições, equivaleria a lhe conferir poderes ilimitados. Não se argumenta que isto permitiria uma ditadura do Poder Judiciário, mas que o magistrado enfrentará dificuldade em identificar quais são os limites de sua atuação (Unger, 1996; Sabel e Simon, 2003-2004).

Se, por um lado, a atuação do magistrado for muito contida, ela se mostrará ineficaz e incapaz de promover as transformações almejadas e/ou necessárias. Por outro lado, como identificar se uma intervenção judicial é contida, adequada ou excessiva? Quanto mais complexa for a tutela pleiteada, mais ambiciosa deverá ser a intervenção judicial, exercendo maiores poderes e movimentando mais pessoas e recursos. Bem assim, mais difícil será para identificar a eficácia e os limites da atuação judicial.

O fato é que mudanças institucionais como as almejadas pelo litígio de interesse público não estão entre as competências de qualquer dos poderes. Elas movimentam todos os três poderes em diversos níveis. Daí decorre a crítica segundo a qual o Poder Judiciário não possui poderes e *know how* para promover a mudança institucional tal qual idealizada pelo litígio de interesse público. Ela não somente envolve uma pluralidade de instituições e práticas sociais, como atinge os mais diversos cargos da burocracia estatal (Unger, 1996; Sabel e Simon, 2003-2004).

Outra crítica relacionada às limitações técnicas do Judiciário é que, embora a adjudicação de interesse público seja moldada para lidar com as características próprias do litígio de interesse público, há um limite dos instrumentos que o magistrado pode lançar mão e isto pode freá-lo no seu objetivo de solucionar falhas sistêmicas. Além disso, juízes não possuem conhecimentos técnicos específicos que possam ser necessários para fundamentar suas escolhas ou recursos suficientes para levar adiante as reformas institucionais.

A atuação do Poder Judiciário na promoção de reformas institucionais também é questionada no que tange aos limites da autoridade que possui para fazer cumprir suas decisões e à capacidade de promover mudança no *status quo*. Questiona-se sobre a validade do litígio de interesse público em promover mudanças caso órgãos do Executivo e do Legislativo se furtem em cumprir as determinações do magistrado. Certo é que um Poder Judiciário não dotado de independência e autonomia não somente enfrentará dificuldades em efetivar suas decisões, mas

também sofrerá pressões externas capazes de fazê-lo nem mesmo decidir em favor do interesse público (Glopen, Skaar e Gargarella, 2005). No que diz respeito à possibilidade de mudança do *status quo*, questiona-se se o Poder Judiciário é capaz de promovê-la. O Judiciário poderá determinar que sujeitos realizem ou não determinadas ações, mas ele não conseguirá forçar que eles mudem a forma como pensam (Stiglitz, 1998).

Por fim, o potencial inclusivo da adjudicação de interesse público é outro ponto de controvérsia. Argumenta-se que a arquitetura de um sistema legal tende a conferir vantagens a determinados grupos que possuem maiores recursos ou que tenham *know how* sobre adjudicação por terem acionado o Judiciário repetidas vezes. Isto significaria dizer que o litígio de interesse público não somente deixa de atingir o seu objetivo de tutela aos direitos de setores marginalizados da sociedade, como permite ainda maiores gastos públicos com setores mais favorecidos da sociedade em detrimento dos socialmente desfavorecidos.¹⁵

A despeito de todas as críticas direcionadas ao litígio de interesse público, agentes privados continuam a endereçar demandas envolvendo interesse público ao Poder Judiciário e a obter resultados favoráveis, seja em razão do julgamento procedente da demanda, seja em razão do debate gerado pela simples judicialização de tais interesses. Assim sendo, embora criticado, o litígio de interesse público viabiliza a conquista de direitos e até mesmo as mudanças sistêmicas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste capítulo foi estimular o debate sobre a possibilidade de o litígio de interesse público colaborar para o alcance e a manutenção do desenvolvimento. Para tanto, apresentou-se a concepção do desenvolvimento enquanto transformação social e garantia de liberdades individuais, que envolve o tradicional conceito de desenvolvimento enquanto prosperidade econômica e acrescenta o papel dos indivíduos como agentes transformadores e capazes de realizar livremente suas escolhas.

Em seguida, foi realizada breve digressão das literaturas recentes sobre o desenvolvimento para, posteriormente, compará-las com a concepção de desenvolvimento adotada neste trabalho. Concluiu-se que a literatura sobre desenvolvimento vigente até a década de 1990 era incompatível com o desenvolvimento enquanto transformação social e garantia de liberdades individuais, porque implementava estratégias desenvolvimentistas *top down* e alheias às necessidades e peculiaridades sociais locais. Não se estimulava a participação social na criação e execução dos planos voltados ao desenvolvimento, que são importantes para empoderar indivíduos a agirem como agentes transformadores.

15. Ver Silva e Terrazas (2011). Os autores demonstram que os principais beneficiários das demandas por medicamentos são indivíduos que não vivem em condições de vulnerabilidade.

Posteriormente, argumentou-se que o direito e suas instituições são elementos de suma importância para o desenvolvimento. Para tanto, foi apresentado breve histórico sobre o movimento do direito e desenvolvimento e a importância que lhe foi atribuída pelos teóricos do desenvolvimento nos últimos cinquenta anos. A seguir, procurou-se demonstrar como o direito e suas instituições exercem papel essencial para a busca e manutenção do desenvolvimento, seja se considerado individualmente, seja dentro de um contexto mais amplo de desenvolvimento.

Por fim, foi indicado o potencial da adjudicação de interesse público em colocar em destaque direitos que são relegados na arena política, bem como de romper com tradições que são mantidas por fortes grupos de interesses. Para tal, apresentaram-se considerações sobre as origens de interesse público e as principais críticas ao instituto. Apesar de ainda encontrar barreiras na sua prática, que lhe rendem algumas merecidas críticas, o litígio de interesse público exerce papel importante enquanto instrumento adjudicatório que possibilita o debate de interesses públicos na arena judicial. Nos casos em que conquista seus objetivos – que nem sempre são sentenças procedentes, podendo ser, por exemplo, a re colocação de determinado assunto em debate público –, o litígio de interesse público auxilia no árduo caminho para o desenvolvimento porque reconhece direitos antes relegados e promove, ainda que em menores proporções, mudanças sistêmicas e consequente transformação social.

REFERÊNCIAS

- AMSDEN, Alice. **The rise of the rest** – challenges to the west from late-industrializing economies. New York: Oxford Press, 2001.
- BENDA-BECKMANN, Franz Von. The multiple edges of law: dealing with legal pluralism in development practice. **The World Bank Legal review**: law, equity, and development, Washington, v. 2, 2006.
- CHAYES, Abram. The role of the judge in public Law litigation. **Harvard law review**, v. 89, p. 1.281, 1975-1976.
- EVANS. Peter. **Embedded autonomy** – states and industrial transformation. New Jersey: Princeton Press, 1995.
- FISS, Owen M. The Supreme Court 1978 term – foreword: the forms of justice. **Harvard law review**, v. 93, n. 1, 1979-1980.
- FRIEDMAN, Lawrence M. Legal culture and social development. **Law & society review**, v. 4, p. 29-43, 1969.
- FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1963.

GLOPEN, Siri. **Social rights litigation as transformation**: South African perspectives. Berger: Michelsen Institute, 2005.

GLOPEN, Siri; SKAAR, Elin; GARGARELLA, Roberto. **Introduction in democratization and the judiciary**: the accountability function of courts in new democracies. London: Frank Cass Publishers, 2005.

MARTINUSSEN, John. **Society, State and market**: a guide to competing theories of development. London; New York: Zed Books, 1997.

PISTOR, Katharina; WELLONS, Philip. **The role of law and legal institutions in Asian economic development – 1960-1995**. New York: Oxford Press, 1998.

RODRIK, Dani. **Institutions for high-quality growth**: what they are and how to acquire them. Cambridge: NBER, 2000. (Working Paper, n. 7.540). Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w7540>>.

_____. Introduction. *In*: RODRIK, Dani. **In search of prosperity**: analytic narratives on economic growth. New Jersey: Princeton Press, 2003.

SABEL, Charles F.; SIMON, William H. Destabilization rights: how public law litigation succeeds. **Harvard law review**, n. 117, p. 1.016, 2003-2004.

SCHAPIRO, Mario; TRUBEK, David. Redescobrimo o direito e desenvolvimento: experimentalismo, pragmatismo democrático e diálogo horizontal. *In*: SCHAPIRO, Mario; TRUBEK, David. **Direito e desenvolvimento**: um diálogo entre os Brics. São Paulo: Saraiva, 2012.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. 4. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

_____. What is the role of legal and judicial reform in the development process? **The World Bank Legal review: law, equity, and development**, v. 2, Washington, 2006.

SILVA, Virgílio Afonso; TERRAZAS, Fernanda Vargas. Claiming the right to health in Brazilian courts: the exclusion of the already excluded? **Law & social inquiry**, v. 36, n. 4, p. 825-853, 2011.

SUNSTEIN, Cass R. **Standing and the privatization of public law**. *Columbia Law Review*, v. 88, n. 7, p. 1.432, Nov. 1988.

STIGLITZ, Joseph. **Towards a new paradigm for development**: strategies, policies, and processes. Geneva: Prebish Lecture, UNCTAD, 1998.

TREBILCOCK, Michael; DAVIS, Kevin E. **The relationship between Law and development**: optimists *versus* skeptics. New York University Public Law; Legal Theory, 2008. (Working Papers, n. 72).

UNGER, Roberto Mangabeira. Legal Analysis as Institutional Imagination. **The modern law review**, v. 59, issue 1, p. 1-23, 1996.

EXCLUSÃO SOCIAL E POBREZA NAS INTERFACES ENTRE O DIREITO ECONÔMICO DO DESENVOLVIMENTO E O DIREITO HUMANO AO DESENVOLVIMENTO

Maria Luiza Alencar Mayer Feitosa

1 INTRODUÇÃO

Há expressões que, apesar de usadas corriqueiramente, encerram contradições em seu significado. Comportam um tipo de “armadilha semântica” que, utilizadas pelo discurso ideológico mais avançado ou mais conservador, tornam-se porosas e engendram falsos consensos. Para muitos, nestes casos, a dubiedade de sentidos representa a sua fraqueza ou incapacidade de abranger o fenômeno tratado, para outros, ao contrário, é exatamente a imprecisão que lhes permite transitar da esquerda para a direita, recebendo tratamento normativo e ganhando aceitação geral.

Entre esses conceitos elásticos podem ser incluídos termos como desenvolvimento, sustentabilidade, democracia, cidadania, exclusão social, direitos humanos, entre outros. O que parece haver de comum em todos, pode ser a compreensão de que não se está diante de palavras neutras; o reconhecimento de seus perfis interdisciplinares com raízes na filosofia, na sociologia, na antropologia, no direito, na economia etc.; a capacidade que estes conceitos possuem de se transversalizar em ações; e a certeza de que as suas formas serão definidas pela correlação de forças entre os distintos interesses envolvidos nos campos econômico, social e político, vindo daí a sua verdadeira dimensão conceitual. Atente-se, pois, para as expressões que se materializam na luta.

Para escrever este capítulo, que resultou de palestra proferida no congresso do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (CONPEDI), realizado em 2012 na cidade de Niterói, cujo tema era Direitos Humanos e inclusão, procura-se abordar o tópico da inclusão pelo seu contrário, ou seja, pela via da exclusão em suas variadas *nuances*. Nos últimos cinco anos, a autora deste capítulo tem voltado o seu foco de estudos para a temática do desenvolvimento, enveredando pelas análises das teorias da dependência e suas por diversas

vertentes;¹ pelas teorias da sustentabilidade ambiental e social, mais moderadas ou mais radicais, incluindo os adeptos do decrescimento;² pelas proposições que defendem o livre mercado e/ou as que advogam a inegotabilidade do papel político e agregador dos Estados nacionais; os postulados da “economia ética” e sua crítica à globalização até chegar ao contexto atual da crise que afeta o capitalismo financeiro internacional, com impactos sobre a política e o direito.

Para refletir o tema da inclusão social a partir do seu inverso conceitual, ou seja, pelo viés da exclusão, usa-se como inspiração a tomada de posição dos economistas da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), por meio de seus principais expoentes, Raúl Prebisch e Celso Furtado. Ambos, nas suas análises sobre processos históricos, identificaram a ocorrência de dois tipos de industrialização, pontuando as diferenças entre as sociedades que emergiram diretamente das revoluções burguesa e científica e as sociedades que se formaram nos países periféricos. Nas primeiras, a organização da produção teria recebido a marca da racionalidade instrumental que subordinou a natureza a “esquemas geometrizáveis”, mingando a inventividade não cumulativa e sacrificando o aspecto qualitativo do processo produtivo para moldá-lo às técnicas do pensamento quantitativo e da acumulação da produção, com base na estrutura de poder (Furtado, 2002, p. 55-59). Nos países centrais, os conflitos sociais decorrentes do processo de dessacralização instrumental da natureza teriam impulsionado transformações estruturais indutoras do desenvolvimento, com base em esquemas econômicos de crescimento.

A industrialização periférica, por sua vez, além de tardia, pretendeu adaptar-se aos modelos e à racionalidade cêntrica, desconsiderando a realidade local. Este processo teria engendrado consequências sociais diversas das que ocorreram nos países capitalistas do centro, gerando crescente heterogeneidade social, que induziu a fenômenos de instabilidade crônica e a desigualdades sociais. Ao contrário dos países centrais, na periferia, especialmente na América Latina, a partir dos anos 1930 do século XX, a instabilidade política e social teria levado não ao desenvolvimento, mas ao subdesenvolvimento, assim, ao estudar as razões do atraso nacional,

1. Diante da incapacidade da teoria econômica neoclássica em explicar o fenômeno subdesenvolvimento, por considerá-lo apenas um estágio primitivo no caminho para o desenvolvimento, ganhou força, no âmbito da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), a teoria da dependência. Pode ser dividida em três fases: *i*) a “velha dependência”, pela metade dos anos 1950 do século XX, tendo em Raúl Prebisch (economista argentino) e Celso Furtado (economista brasileiro) seus expoentes; *ii*) a “nova dependência”, pelos anos 1960; *iii*) e a chamada “etapa do consumo”, designação atribuída a Fernando Henrique Cardoso, no início dos anos 1970. As duas últimas fases abrangem uma leitura crítica e marxista não dogmática dos processos de reprodução do subdesenvolvimento na periferia do capitalismo mundial, em contraponto às posições da Cepal.

Merecem registro, igualmente, as teorias da modernização, de cunho mais funcionalista e sociológico, que procuraram distinguir as sociedades tradicionais das sociedades modernas, por meio de enfoques que levaram à constatação da existência do chamado “terceiro mundo”, além do primeiro e do segundo, e as teorias do sistema-mundo, escola fundada por Immanuel Wallerstein, surgida das interfaces da conjuntura político-econômica internacional com as relações internacionais e a geoeconomia. Cardoso e Falletto (1985, p. 13-30); Wallerstein (1974; 1980; 1989).

2. Ver Georgescu-Roegen (1971) e Latouche (2009).

Furtado e os economistas da Cepal chegaram à análise do subdesenvolvimento, em perspectiva contra-hegemônica, como processo que, por suas especificidades, não se enquadrava no alcance explicativo das teorias do crescimento econômico levadas a efeito nos países centrais (Furtado, 2002, p. 73).

Neste capítulo, em opção similar, preferiu-se o estudo da inclusão social a partir das dimensões da exclusão. Para isto, importa registrar o marco teórico buscado nas obras de autores como Gilberto Dupas, Amartya Sen e Celso Furtado, em diálogo com as proposições interdisciplinares de Pedro Demo, José de Souza Martins, Gerry Rodgers, Charles Gore, Meghnad Desai, Hilary Silver, René Lenoir, Eugenio Zaffaroni e outros estudiosos do tema, em esfera nacional e internacional.

De início, cabe entender o que é exclusão, quem são os excluídos e quais as causas da exclusão, em análises que partem da perspectiva do padrão de desenvolvimento praticado em determinado contexto e momento. Importa, de igual modo, pontuar algumas diferenças entre o termo “exclusão” e outros aparentemente correlatos, como exploração, pobreza e desigualdade, espécies de desqualificação social que, todavia, guardam entre si diferenças e semelhanças. No primeiro caso, recorre-se a Zaffaroni para afirmar que estar excluído não significa ser explorado. Para ele, “ser explorado é uma dialética; sem explorador, não existe explorado”, porém, “o incluído não precisa do excluído”, assim, o excluído seria alguém “fora do sistema produtivo, que perturba, que está demais, que nasceu errado, descartável”. (Zaffaroni, 2009).

De igual modo, pobreza e exclusão também não guardam idêntica correlação. A exclusão, como processo que impede o acesso a mecanismos de inclusão, pode ir além da pobreza como incapacidade involuntária. A pobreza remete a aspectos socioeconômicos, mas a exclusão pode ser mais ampla e permanente, assim, assiste razão a Demo quando lembra que “mais drástico do que não ter mínimos materiais para viver é não ser nada na vida” (Demo, 2006, p. 26). Este capítulo também vai abordar a questão da pobreza sob a ótica de Amartya Sen e da discussão em torno da “linha de pobreza”, como medidor oficial adotado pelo Banco Mundial, base de políticas públicas.

Por último, nas relações com a desigualdade social, a temática da exclusão remete, novamente, ao processo que extrapola a simples questão de carência material. Para Demo, a carência material seria somente o invólucro da desigualdade social, cujo cerne estaria na “pobreza política”, fato importante para afirmar que o combate à pobreza passa pela “reinvenção da cidadania do excluído” (Demo, 2002, p. 35). A desigualdade social, como resultado do processo de dependência e de subdesenvolvimento gerados pelos movimentos da economia capitalista, especialmente nos países da periferia, vai representar o ambiente propício à pobreza, à exploração e à exclusão, demandando intervenções de correção a serem buscadas

no contexto da política. Em qualquer caso, entretanto, todas estas expressões se transversalizam no ataque aos direitos humanos, consubstanciando males que desafiam as políticas e o direito.

2 CONTEXTO HISTÓRICO DA EXCLUSÃO

A realidade da exclusão como fenômeno social tem origem na modernidade – com o capitalismo e o liberalismo. Na literatura política e social, o conceito de exclusão teria surgido na França, em 1974, a partir da obra *Les Exclus*, de René Lenoir, em momento coincidente ao declínio do Estado de Bem-Estar (Lenoir, 1974). Neste ponto, cabe fazer um recorte temporal a partir da crise do Estado de Bem-Estar e da globalização da economia. No domínio político-econômico, pode-se atestar ter ocorrido, ante o enorme crescimento das empresas transnacionais, severa restrição na capacidade dos Estados nacionais de operar seus instrumentos de proteção e promoção social. As corporações transnacionais, diferentemente das antigas multinacionais, passaram a se estruturarem em feixes de empresas, por meio das chamadas *networks* empresariais (Feitosa, 2003, p. 195-228), e se espalharam pelo mundo impactando o poder político dos Estados nacionais e a capacidade de proteção jurídica de seu sistema de direitos e garantias, nos campos dos direitos econômicos, sociais e culturais (DESC), colidindo em direitos trabalhistas, previdência e assistência social, educação, saúde, entre outros.

A precarização e a diferenciação nas relações de trabalho representam fatores que, aliados à crise do Estado de Bem-Estar, especialmente na chamada periferia do mundo capitalista, levaram à enorme exclusão e a desigualdades sociais. Mais do que explorados, este processo começou a gerar um exército de excluídos, entes vulneráveis que sequer conseguem pertencer ao mercado de consumidores. Uma anedota contada por Wolfe e referida em Dupas, caricatura a sociedade consumidora dos países periféricos seccionada em três grupos: *i*) os detentores de cartão de crédito; *ii*) os que não possuem cartão de crédito, mas gostariam de possuí-lo; e *iii*) os que nunca sequer ouviram falar em cartão de crédito (Dupas, 2001, p. 17).

Há autores que enfatizam a compreensão de que o capitalismo, ao suscitar a racionalidade acumulativa e individualista, instigadora de competição entre os agentes, teria concebido a categoria do “outro” como alguém a ser vencido, em processo de hiperobjetivação do mundo.³ Este fato, por si, seria capaz de desenraizar e brutalizar a todos. Segundo Martins, a sociedade capitalista “exclui para incluir, mas incluir de outro modo, segundo suas próprias regras”, seguindo sua própria lógica (Martins, 2007, p. 32). No contexto das novas relações políticas e socioeconômicas trazidas pela globalização houve, não somente maior exploração,

3. Enrique Leff (2006, p.123-139) critica a ecologização da economia que acontece pela via da mercantilização da natureza, encarada também como o “outro”.

mas maior exclusão, no entanto, os canais informativos da própria globalização teriam conferido visibilidade a esta questão, expondo suas variadas facetas, que vão do aumento real e efetivo da carência material – por ausência de meios e de justiça (Sen, 1995, p. 73) – à criação de necessidades artificiais que passaram a ocasionar a sensação de exclusão – lado subjetivo e psicossocial do fenômeno.

Para Dupas, o atual padrão de acumulação do capital, aliado à revolução tecnológica, teria mudado o conceito de ocupação, trazendo novos e piores parâmetros para as relações de emprego – quais sejam, flexibilidade, precariedade, instabilidade, entre outros. No entanto, além disso, teria impulsionado também o aspecto da elevação das aspirações de consumo da população mundial, adotando como padrão, não por acaso, as sociedades de consumo ocidentais. Assim, a etapa atual do capitalismo, a partir do toyotismo, conseguiu transformar o consumo diferenciado em condição *sine qua non* para a realização pessoal e social dos sujeitos, sinal exterior de sucesso individual, fato que pode acontecer em qualquer faixa de renda (Dupas, 2001, p. 17).

Com a globalização, ante o agravamento da desigualdade, o tema da exclusão social se dissemina em análises interdisciplinares, abrangendo questões econômicas, políticas, sociológicas, antropológicas, psicológicas etc., e impactando as concepções de integração social e/ou de ordem social. Para Hilary Silver, as sociedades se comportam, nas suas inter-relações, no âmbito de alguns paradigmas, percebendo-se: *i*) ora como um conglomerado solidário, sendo que a exclusão representaria quebra deste vínculo, caso típico da república (paradigma da solidariedade); *ii*) ora como indivíduos atomizados que se relacionam no contexto do mercado, caso do liberalismo estadunidense (paradigma da especialização), envolvendo a exclusão a dificuldade de alguns de transitarem livremente entre as categorias sociais; e *iii*) ora configurando uma *social closure*, quando há conflitos de grupos e cada um defende monopolisticamente os seus interesses (paradigma do monopólio), resultando a exclusão deste processo, como teria ocorrido na socialdemocracia europeia (Silver, 1994, p. 539). Para a autora, cada visão motiva percepções diferentes de exclusão e das formas políticas de enfrentá-la, repercutindo também na noção da responsabilidade que cada sociedade tem com relação aos seus excluídos.

Atente-se, pois, que a abordagem da exclusão, além de transversal, é multidimensional e multinível. Segundo Gerry Rodgers, abrange o acesso a bens e serviços, assim como engloba questões de segurança, justiça e cidadania, podendo representar desde a exclusão do mercado de trabalho (desemprego) à exclusão do trabalho regular (trabalho precário e parcial) ou mesmo à exclusão no mercado de trabalho (diferença entre empregos ruins, de maior oferta, e empregos bons, de maiores exigências), tudo isto em um quadro que pode mudar de acordo com critérios como raça, gênero, idade etc. Rodgers aponta, ainda, a exclusão do

acesso à terra; a relação entre exclusão e insegurança (física ou psicológica) e outras formas de exclusão (Rodgers, 1995, p. 43-56), que significam, na verdade, exclusão de direitos humanos, em todas as suas gerações ou dimensões.

Outro ponto a considerar, dada a complexidade do tema e o contexto atual de crise internacional, é a existência de velhos e novos excluídos (Wolfe, 1995, *apud* Dupas, 2001). O autor denomina de “velhos excluídos” aqueles que sempre viveram em situação de exploração, suportando formas diversas e históricas de colonização, como os grupos sociais dos países do terceiro mundo e da periferia, e os “novos excluídos” seriam os grupos até recentemente integrados, mas marginalizados do padrão de desenvolvimento considerado ideal, em razão de guerras ou crises econômicas. É o que ocorre hoje nas regiões do chamado núcleo orgânico, com destaque para a União Europeia.

Diante da abrangência desse quadro teórico e conceitual, cabe reconhecer que a questão da exclusão ficou tão expandida e complexa, que hoje não se luta mais contra a exploração imposta pelas condições exaurientes do trabalho, como ocorreu no período do fordismo. Na atualidade, muitos sustentam que o impacto das estruturas globalizantes teria obrigado, em definitivo, os Estados a adotarem fórmulas capazes de garantir alguma inserção no trabalho, ainda que ao custo da perda de garantias constitucionais, conformando-se estoicamente com a ideia de perder os anéis para não ficar sem os dedos. Dupas elenca algumas modalidades legais de trabalho flexível, que induzem à redução dos encargos sociais (2001, p. 166-168).

3 EXCLUSÃO SOCIAL, POBREZA E DESENVOLVIMENTO

A exclusão pode ainda estar vinculada ao tipo de desenvolvimento adotado pelo país, sabendo-se que não se trata, no caso dos países periféricos, de uma opção. Neste ponto, no Brasil, cabe destacar a dimensão histórica e estrutural da exclusão, gerada pela divisão social de trabalho e pelos processos de exploração capitalistas. É a dupla crise da periferia, a qual se refere Furtado: a da própria civilização industrial, oriunda da racionalidade instrumental exauriente⁴ e a crise específica das economias periféricas, em razão da dependência (Furtado, 2002, p. 68).

Uma exclusão induz a outras. A depender do contexto sociopolítico-econômico, a dor da exclusão vai ser mais (ou menos) intensa. Os países da periferia, vítimas do subdesenvolvimento, encarado este como “processo histórico autônomo”, não conseguiram alcançar efetivo desenvolvimento no conjunto de sua industrialização tardia. O subdesenvolvimento passou a representar “um tipo de crescimento com características particulares”, com elevação da renda e da produtividade física,

4. Uma externalidade negativa deste processo foi o aumento da entropia do universo, apresentando hoje custo ambiental elevadíssimo. Referências importantes são Georgescu-Roegen (1971) e Latouche (2009).

porém, sem distribuição social (Furtado, 2002, p. 78-79), forjando um modelo de crescimento na dependência, incapaz de motivar as condições objetivas de resistência aos avanços da economia global e às crises internacionais ou internas.

Nesse ponto da análise, outra assertiva se impõe: o fato de sempre ter havido exclusão, mas de ser recente a preocupação com a desigualdade e a pobreza. Martins, ao pontuar que o capitalismo gera excluídos e incluídos segundo sua lógica egoística, assevera que quem está incluído pelo capital pode estar sendo desenraizado de sua condição humana, do sentimento de solidariedade e respeito para com o outro (Martins, 2007, p. 34). Nos países subdesenvolvidos, chamados anteriormente de terceiro mundo, surgiram os esquemas de facilitação, clientelismo, favorecimentos e corrupção; aqui, não há que se falar em inclusão/exclusão de minorias, vez que excluídos são a maioria, ou, do ponto de vista dos incluídos, simplesmente os “outros”. Esta racionalidade despolitizada teria afastado, especialmente no contexto da periferia, a possibilidade da programação política do desenvolvimento includente e plural, única maneira de materializar, em prol de todos, o conceito de desenvolvimento que interessa ao conjunto do país.

Mesmo assim, na periferia (ou semiperiferia) do poder, a tarefa de promover orientação de desenvolvimento diferente daquela adotada até o início do século XXI ainda cabe prioritariamente ao Estado nacional, sem desconsiderar as contribuições da sociedade e do mercado. Para aqueles Estados cujos governos abraçam orientação social, importa adotar as necessárias políticas públicas de inclusão, nos mais variados campos; para o mercado e para a sociedade civil, os mecanismos da inclusão passam pela instrumentalização de recursos econômicos e humanos, a serem repassados ao Estado sob a forma de contribuição. Há que se pensar aqui na substituição de valores econômicos meramente estéticos ou matemáticos por valores sociais éticos, que abrangem a responsabilização dos agentes na urgente tarefa de promoção da igualdade social e da proteção dos vulneráveis.

Nessa missão, volta à cena o conceito de pobreza que, por sua vez, também se revela pluridimensional. A aferição das políticas públicas para a redução das desigualdades acabou se baseando em mecanismos de averiguação da pobreza, analisada para além de sua dimensão meramente econômica. Sobre o problema da pobreza, cabe referir Amartya Sen e sua medida geral da “linha de pobreza”, conceito que distingue entre pobreza absoluta e pobreza relativa, sendo a pobreza absoluta aquela que expressa a não satisfação de um conjunto de necessidades básicas, incluído no pacote do que se postula como o “mínimo vital”, e a pobreza relativa quando se compara uma camada que alcançou patamar mínimo de sobrevivência a estratos de maior renda e bem-estar. Este último tipo de pobreza incorpora a dimensão da desigualdade, adotando como referência o padrão de riqueza alcançado.

Assim, a análise da pobreza precisa adotar, além da perspectiva econômica, aspectos políticos e sociais. Para Meghnad Desai (1995), é igualmente importante tratar a questão da pobreza como conceito social subjetivo, que engloba inclusive a disposição dos não pobres em transferir renda aos mais pobres de sua sociedade e os mecanismos de realização desta meta. O autor exemplifica que determinada sociedade pode estar disposta a pagar impostos para comprar leite para as crianças, mas pode não estar disposta a pagar impostos para que os pobres possuam televisão.

No Brasil, programas de transferência direta de rendas, como o Bolsa Família (Lei nº 10.836/2004), por exemplo, provocam a revolta da classe média, sob o discurso de que a transitoriedade e a gratuidade da ajuda, embora reduzam a pobreza, criam, na verdade, uma geração de cidadãos desocupados e preguiçosos. O ranço contra a inclusão diz muito da ignorância de uma sociedade que se programou para ser servida, usufruindo entre seus pares o bem-estar produzindo pelo conjunto social. Ao deixar de incluir e qualificar maciçamente a mão de obra nacional, o país hoje padece da ameaça de desindustrialização e da perda geral de conquistas, o que acabará afetando a todos.

Os medidores oficiais da pobreza circundam, em geral, dimensões drásticas como a fome endêmica, a falta de moradia popular e o analfabetismo – ou o baixo nível de escolaridade da população, especialmente crianças e jovens. Diante de situações extremas, importa aos governos, no curto prazo, garantir a oferta de alimentos (para moradores da cidade e do campo), habitação e educação básica. Este seria o mínimo vital. No entanto, em médio prazo, impõe-se a necessidade de incluir a todos na distribuição da renda nacional, garantindo ampla inserção qualificada no sistema produtivo, para otimizar a posição estratégica do país no contexto internacional.

Sen, ao trabalhar a verificação da pobreza por meio de indicadores sociais, sugeriu adicionar aos índices existentes o coeficiente de Gini da distribuição de renda entre os pobres. A proposta era descobrir as dimensões da pobreza relativa, avançando melhor na aferição da linha de pobreza, para facilitar a programação das políticas sociais. Com foco nos países pobres, o autor recomenda a superação de medidores estáticos pelo enfoque das capacidades mais abrangente do que aqueles meramente baseados na renda (Sen, 1982, p. 45-51). Para Sen, a igualdade de oportunidades passa pela recuperação de capacidades, sendo a pobreza a carência de realização de capacidades elementares.

Entra em cena o seu *entitlement approach* – aqui traduzido como “enfoque da habilitação”. Para participar da justa distribuição da renda nacional, a população necessitaria estar apta por um título de propriedade ou por sua inserção no sistema produtivo. Segundo o autor, duas pessoas com renda semelhante podem apresentar pobreza diferentes, portanto, o *entitlement exchange* dos indivíduos seria diferente.

Este esquema consegue mostrar, em perspectivas políticas e descritivas, que as sociedades que bloqueiam o processo de habilitação de seus integrantes, como populações rurais sem acesso à terra ou populações urbanas sem acesso a moradia ou emprego, retiram as condições básicas para o alcance de níveis mais aceitáveis de vida.

Ocorre que essa incapacidade se dá por ausência de meios para tal, assim, a pobreza não deriva somente da escassez de bem-estar, mas da incapacidade de alcançar o bem-estar, por inexistência de meios. Neste contexto, a medição da pobreza exclusivamente pelo critério da “linha de pobreza”,⁵ ou pelo nível mínimo de renda para adquirir um pacote de produtos e serviços essenciais à satisfação de necessidades vitais, não é suficiente. Nas palavras do próprio Sen (2000), “a pobreza deve ser definida a partir da variabilidade interpessoal na conexão entre renda e capacidades”, por isso, o vetor exclusivo da linha de pobreza não consegue contemplar questões como a distribuição da renda entre a população economicamente mais vulnerável.

A reformulação da medida empírica da pobreza para considerar as pluralidades humanas, geopolíticas e sociais interessa ao Brasil. Aqui, as políticas públicas e as garantias abraçadas pelo direito devem sopesar as disparidades inter-regionais, a diversidade humana – de gênero, cor, condição social etc. – e a pluralidade de espaços que influenciam a compreensão da igualdade, tais como renda, riqueza, utilidades, liberdades etc. Esta análise mostra que as diferenças demandam tratamentos e incentivos diferentes. É típico de Sen o raciocínio de que, mais do que tratar o insucesso, as políticas públicas precisam estar atentas para corrigir as distorções causadas na liberdade para alcançar o sucesso (Sen, 2000).

No caso brasileiro, a desqualificação social referida linhas atrás, gerada pela formação colonial ligada à exploração escravagista, não representa apenas, como ocorre nos países desenvolvidos, a perda ou relativização de conquistas. Significa antes o não acesso a direitos básicos de cidadania, ou o não ser que agrava o não ter (Campos, 2004, p. 29), assim, as sequelas da não inclusão desafiam a política e o direito porque exigem o crescimento do produto interno bruto (PIB) nacional para instrumentalizá-lo a amplo processo de desenvolvimento plural e democrático, promotor de cidadania.

4 OS NOVOS DESAFIOS DA EXCLUSÃO/INCLUSÃO NAS RELAÇÕES ENTRE DIREITOS E DESENVOLVIMENTO

Em países como o Brasil, a exploração, a pobreza e a desigualdade geram o caldo da exclusão social. No contexto da crise econômica global, os avanços conseguidos pelas reformas de terceira geração (Feitosa, 2012, p. 25-46), realizadas ao

5. A linha da pobreza monetária aferida pelo Banco Mundial estipula o limite diário de US\$2,00 (dois dólares) por pessoa. (Fagnani, 2011, p. 12).

longo do primeiro decênio deste século, começam a ser ameaçados pela insustentabilidade da economia – que tende à desindustrialização, à reprimarização da pauta de exportações e ao neodesenvolvimentismo – em quadro sociopolítico dúbio, de confiança e receio ao mesmo tempo. O Brasil enfrenta os reflexos da crise econômica internacional, no entanto suporta os efeitos de sua opção por interromper o processo de industrialização nascente para se por na vitrine e tornar-se atrativo aos investidores internacionais do capitalismo de cassino, no auge da liberalização financeira que marcou o mundo nos anos 1990 do século XX.

Os atuais desafios brasileiros no caminho da redução da desigualdade e da pobreza passam por algumas importantes agendas. Para Vicente Carlos y Plá Trevas, os desafios se agrupam em torno de alguns planos de ação. No contexto econômico, importa garantir sustentabilidade ao processo, em curso no país, de crescimento econômico continuado, atenuando os efeitos da crise financeira internacional com mecanismos de distribuição de renda e investimentos públicos em infraestrutura. Na conjuntura social, é preciso estruturar e gerenciar as políticas na lógica da construção do Estado de bem-estar social, elemento estratégico no combate às desigualdades sociais, objetivando erradicar a extrema pobreza. No plano político, o desafio é consolidar a democracia e a cidadania por meio da afirmação e universalização dos direitos, da constitucionalização do território e da governabilidade democrática, proclamadas por modos efetivos de participação cidadã (Trevas, 2012).

Trevas indica ainda os desafios do Brasil no plano internacional, que abrangem questões como o complexo e contraditório processo de integração regional no âmbito do Mercosul e da União de Nações Sul-Americanas (Unasul), e a inserção permanente do país no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU). Neste domínio, a ideia é articular forças políticas, econômicas e sociais capazes de dar efetividade ao papel protagonista do Brasil na cena internacional, de modo a arquitetar novo arranjo das forças internacionais no contexto econômico, político e social. Acrescente-se a este quadro explicativo outro aspecto igualmente relevante para a nova agenda brasileira que são os desafios trazidos pelas questões ambientais, a colocar em xeque o novo modelo de desenvolvimento econômico nas interfaces com a democracia e o direito.

O novo consenso no que tange à política ambiental precisa ser incrementado pelo Estado em parceria com o setor privado e a sociedade. Pugna-se hoje pela criação de indicadores que ampliem a aferição racional ambiental do crescimento e incluam novos parâmetros para o índice de desenvolvimento humano (IDH), em meio a demandas por urgente definição de ações voltadas à efetivação das metas

de desenvolvimento do milênio.⁶ Não se pode olvidar que estas medidas demandam vontade política e vontade econômica porque precisam de financiamentos, mostrando que o ambiental e o social oscilam entre o político e o econômico. É preciso decisão política e dinheiro para ampliar ao máximo a plataforma da sustentabilidade, com monitoramento e transparência das ações dos países em torno da necessidade de mitigação e redução de danos ambientais, mas também monitoramento e controle das ações que promovam a mitigação e a redução da pobreza e da exclusão.

As agendas atuais, diante de sua complexidade, geram embaraço e hesitação. O Brasil discute, sem planejamento abrangente, uma pauta complicada, que vai da obrigação de gerar eficiência energética, à necessidade de preservação dos recursos naturais; do imperativo de gerar emprego e renda, à iminente desindustrialização; da busca por inserção internacional, com o avanço de novas tecnologias e ampliação do quadro de patentes, à necessária fuga da reprimarização da economia e da pauta de exportações. Este processo remete ao romance escrito por Robert Musil, *O homem sem qualidades* (Musil, 1989), referindo-se ao personagem Ulrich, herói sem predicados, que vivia em um mundo caótico, com pouco senso de realidade, não sabendo ao certo se andava para trás ou para frente.

O Brasil precisa crescer e se desenvolver. Sabendo-se que são termos conceitualmente distintos, importa ao país manter e ampliar as conquistas sociais alcançadas, sem desconsiderar o impacto que as novas decisões de investimento causam sobre a vida humana e a sustentabilidade ambiental e social. Neste ponto, entram em pauta algumas reflexões sobre as novas relações entre direito e desenvolvimento. De antemão, percebe-se que não são relações simples, principalmente quando se considera que estes dois campos do conhecimento sempre foram encarados como grupos epistêmicos distintos e de difícil aproximação. Logo, cabe trazer alguns esclarecimentos em torno das diferenças entre o direito do desenvolvimento e o direito ao desenvolvimento, na perspectiva do tema da exclusão social.

É comum encontrar-se referência às expressões direito do desenvolvimento e direito ao desenvolvimento como se fossem formulações idênticas ou equivalentes. Também é possível encontrar textos que mencionam a diferença, mas não a enfrentam, ou acabam pontuando um e outro aspecto, enveredando em seguida pela similaridade dos termos. Em qualquer caso, há sempre expressa ou implícita uma remissão ao direito internacional.

6. Os objetivos de desenvolvimento do milênio (ODM) surgiram com a Declaração do Milênio da ONU, adotada pelos 191 Estados-membros, em setembro de 2000. Sintetiza os acordos internacionais elaborados em várias cúpulas mundiais ao longo dos anos 1990 do século XX. A Declaração traz oito compromissos concretos, nos campos da erradicação da pobreza e da fome, do ensino básico e fundamental, da igualdade entre os sexos, dos direitos das minorias, entre outros.

Para compreender melhor esses conceitos, dada a interdisciplinaridade dos temas, deve-se entender, *a priori*, que tipo de direito e que tipo de desenvolvimento se está dissertando. Reconhecendo a existência destes dois campos de análise, tenta-se sistematizar concepções que perfilhem as múltiplas confluências de suas interfaces, no objetivo não de encontrar respostas imediatas, mas de apresentar questionamentos e novas formas de leitura, em abordagens inter cruzadas, de modo a denunciar enganos teóricos e metodológicos, contribuindo para elucidar as relações entre direito econômico, direitos humanos e desenvolvimento.

De início, cabe identificar a dimensão necessariamente plural e interdisciplinar do termo desenvolvimento. Importa lembrar sempre que desenvolvimento é “algo em direção a”, logo, enquanto desenvolvimento é política, expressão do diálogo entre Estado, sociedade e mercado, crescimento econômico é desempenho de mercado. Assim, desenvolvimento é mão visível; crescimento é mão invisível. Neste ponto, cabe também estabelecer as diferenças entre desenvolvimento e desenvolvimentismo, representando este um conjunto de ações econômicas, mais próximas às políticas nacionalistas, comuns na história recente da América Latina e do Brasil, que experimentou períodos desenvolvimentistas com Getúlio Vargas, Juscelino Kubitschek e os governos militares. Ao que parece, a partir do governo Lula, a gestão da política econômica tem oscilado entre ações plurais, que levam ao desenvolvimento, e programas marcadamente neodesenvolvimentistas.⁷

Na relação com o direito, pode-se dizer que o conceito de desenvolvimento teria migrado de sua acepção preponderantemente economicista (de orientação microeconômica) para o campo dos direitos sociais, depois da Segunda Guerra Mundial. Com o incremento das políticas estatais keynesianas e as ideias de programação ou de planificação – esta, peculiar aos governos socialistas – da economia, a relação entre direito e desenvolvimento se projetou em torno de assuntos como soberania nacional, comércio internacional, transferência internacional de bens materiais e imateriais, industrialização, cooperação internacional entre países, reestruturação de setores econômicos e da chamada Nova Ordem Econômica Internacional (Noei).⁸ Atente-se para uma aproximação característica de políticas econômicas, campo do

7. A ideia de neodesenvolvimentismo brasileiro remete às novas estratégias nacionais de crescimento econômico e de fortalecimento da competitividade do país no contexto mercado global. Embora possa ser diferente dos modelos ortodoxos tradicionais, na verdade, o desenvolvimentismo remete a programas mais de crescimento econômico, do que de desenvolvimento inclusivo e multifacetado. É o caso, por exemplo, dos megainvestimentos nos projetos de geração de energia e de infraestrutura, minimizando o impacto social e ambiental destes.

8. A Noei foi instituída pela Assembleia Geral da ONU, por meio dos documentos *Declaração de Estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Mundial* — Resolução nº 3.201 e *Plano de Ação para o Estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Mundial* — Resolução nº 3.202 e *Carta de Direitos e Deveres dos Estados* — Resolução nº 3.281, todos de 1974. O objetivo era diminuir a disparidade de poder nas relações econômicas entre países industrializados e países em desenvolvimento, com propostas que representavam reivindicações específicas dos países em desenvolvimento, tais como: estabilidade de preços para *commodities* e matéria prima; transferência de recursos de países ricos para pobres; industrialização e tecnologia; acesso a mercados; reforma no Sistema Monetário Internacional (SMI) e maior poder nas discussões internacionais.

direito econômico e do constitucionalismo econômico e social, de formato dirigente, nascido no México, em 1917, e ampliado em Weimar, em 1919.

Mais adiante, no contexto da crise do Estado de bem-estar, por volta dos anos 1980 do século XX, a relação entre direito e desenvolvimento se combinou no arquétipo teórico dos direitos de terceira geração. Com a Noei em crise, este vínculo intertemático se lançou do âmbito estatal ou interestatal econômico para o campo metaindividual e transnacional, em torno de discussões sobre a autodeterminação dos povos, a sustentabilidade ambiental, a proteção à dignidade humana, a solidariedade (mais do que cooperação) entre os agentes sociais, econômicos e políticos, a democracia participativa, o direito à informação, o pluralismo das fontes jurídicas, entre outros temas. Assim, em 1986, a Assembleia Geral das Nações Unidas, por intermédio da Resolução nº 41/128, incluiu o desenvolvimento no catálogo dos direitos humanos.

Aí estaria, em estreita síntese, o percurso entre o direito do desenvolvimento e o direito ao desenvolvimento. A mudança se tornou mais evidente quando os aspectos econômicos do desenvolvimento começaram a perder fôlego, impulsionados pela agudização dos conflitos nas relações norte-sul e pelos impactos da globalização nas relações dos países em desenvolvimento entre si, mais recentemente no contexto da crise internacional. Ganharam projeção, em contrapartida, os aspectos plurais e transversais da abordagem de desenvolvimento, que se voltou para considerar demandas humanas, como o respeito às minorias, a autodeterminação dos povos e sua identidade social e cultural, considerando-se também o respeito ao meio ambiente para além da circunscrição nacional ou regional das políticas econômicas permeáveis à proteção internacional. O caminho entre um e outro pode encontrado na consolidação dos direitos econômicos, sociais e culturais, com destaque para as duas últimas vertentes deste bloco de direitos, quais sejam, direitos sociais e culturais, onde radica, de modo mais expressivo, o direito ao desenvolvimento.

5 INCLUSÃO SOCIAL ENTRE DESENVOLVIMENTO, DIREITO ECONÔMICO E DIREITOS HUMANOS

Ao estimular teoricamente as diferenças entre o direito econômico do desenvolvimento e o direito humano ao desenvolvimento chega-se a conclusões interessantes, especialmente no trato acadêmico e sociopolítico da questão. Como direito econômico, o desenvolvimento se situa no âmbito das políticas públicas, internas ou internacionais, que abrangem os campos fiscal, trabalhista, de investimento nacional, de regulação da economia etc. Como direitos humanos, a natureza múltipla destes direitos os aproxima da temática do desenvolvimento incluído no rol dos direitos de solidariedade, preservado o sentido ético do vínculo, encarando-se o desenvolvimento para além de sua mera dimensão econômica ou de política econômica.

O enfrentamento do problema da exclusão social vai exigir a necessária conjugação entre esses dois conjuntos conceituais. Por um lado, importa extrair do direito econômico, em esfera constitucional ou internacional, nas relações entre o Estado e os agentes de mercado, medidas que efetivem o interesse social com base nos processos econômicos, e também no tratamento jurídico de fenômenos socioeconômicos, em sentido mais promocional do que protetivo. O direito econômico do desenvolvimento pode ser encontrado no direito do trabalho, do consumo, da saúde, do comércio interno e internacional, nas decisões de governo e/ou políticas públicas que abrangem o setor produtivo e as relações de produção, na exploração de bens e serviços, no investimento em atividades econômicas, entre outros. Note-se que este ramo do direito, embora funcione com maior qualidade nos espaços da participação, convive satisfatoriamente com as instâncias e ações da democracia representativa, exercitando-se cotidianamente nas interfaces entre razões políticas e econômicas, nas medidas e propostas levadas a cabo por estes agentes, empreendidas no contexto do Estado de direito, com as garantias materiais e formais daí decorrentes.

Por outro lado, o combate à exclusão social vai demandar também medidas de efetiva proteção humana. Aqui, entra em cena o direito humano ao desenvolvimento, pugnando aceitação (e regulamentação) no âmbito do sistema normativo, em esfera interna e internacional, como garantia da dimensão da dignidade humana. Diferentemente do direito econômico do desenvolvimento que se efetiva por meio de políticas estatais, não raras vezes demandadas por grandes grupos de pressão que atuam no Estado, a relação entre direitos humanos e desenvolvimento precisa ser realizada em prol do humano e em resgate das situações de vulnerabilidade, do contrário, não passará de objeto de retórica, sem existência real. Douzinas (2009) alerta que os direitos humanos podem servir ao discurso de dominação sempre que não se efetiva.

O direito humano ao desenvolvimento é instrumentalizado para propósitos mais protetivos do que promocionais, expandindo-se no contexto da chamada agenda neodemocrática constitucional,⁹ que extrapola o constitucionalismo social e econômico do século XX, mais afeito ao campo teórico do direito econômico do desenvolvimento. Como direito humano, o desenvolvimento se aproxima da democracia participativa, respeita e incorpora ditames culturais locais e regionais, padrões ambientais transnacionais, a solidariedade intergeracional, entre outros princípios com base no diálogo com os agentes sociais. Analisado via DESC, o direito ao desenvolvimento surge mais confortavelmente da relação entre os direitos sociais e culturais, que une, pelos extremos, o individual/grupal e o global,

9. Sobre neodemocracia ou agenda neodemocrática constitucional, conferir o texto *Direito constitucional à democracia* (Freitas, 2011, p. 11-39).

ao respeitar os direitos sociais e culturais de coletividades atingidas pelos impactos negativos das externalidades econômicas, como acontece hoje nos conflitos sociais que circundam as decisões governamentais de investimentos autorizadas em reservas ecológicas, geralmente ocupadas por indígenas.¹⁰

A efetiva inclusão social, em todas as suas *nuances*, passa pela conjugação desses dois ramos do direito. Requer a instrumentalização das estruturas legais e produtivas para o seu disciplinamento e alcance, por meio de planos e programas setoriais previstos no contexto normativo nacional, assim como demanda planejamento global e participação alargada, às vezes transnacional, consubstanciando-se no direito fundamental à inclusão social, a ser juridicamente garantido, não como um metadireito, mas como direito constitucionalmente assegurado.

Embora reconhecendo que ambos exigem procedimentos democráticos, no contraponto, o direito do desenvolvimento pode se satisfazer institucionalmente com a regulação que disciplina o *status quo*, enquanto o direito ao desenvolvimento requer a base econômica favorável no objetivo maior de reverter o *status quo*, atuando sobre a pobreza, a desigualdade excludente e demandando processos democráticos de participação. No Brasil, o direito fundamental à inclusão social é decorrência expressa do Artigo 3º da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), que estabelece os objetivos da República, entre eles a garantia do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização, assim como a redução das desigualdades sociais.

Assim, as prestações sociais que devem realizar tais objetivos emanam diretamente do Estado como principal agente promotor dos direitos e garantias fundamentais. No entanto, a necessária transformação social programada pela CF/1988 precisa convocar à cena os agentes jurídicos privados, como a sociedade e o mercado, aqui entendidos em sentido *lato*, mesmo que pela via da eficácia constitucional indireta.¹¹ O direito ao trabalho, ao consumo, à saúde, à educação e moradia, de proteção à vulnerabilidade (maternidade, infância, idosos), entre outros, consubstanciam-se no direito fundamental à inclusão, campo do direito humano ao desenvolvimento, interagindo positivamente – e, muitas vezes, dogmaticamente – com o direito econômico do desenvolvimento. A realização de amplo programa

10. A construção do Complexo Hidrelétrico (CHE) de Belo Monte, no estado do Pará, está incluída no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Tem entre suas linhas de ação a geração e transmissão de energia elétrica, para redução do risco de déficit no abastecimento de energia elétrica no Brasil. De início, a proposta para o uso da energia gerada por Belo Monte abrangia a transmissão de parte desse potencial para a região Sudeste, especialmente São Paulo, porém, os altos custos da transmissão, aliados ao fato de que na maior parte do ano as linhas de transmissão ficariam com energia reduzida ou sem energia, os planos foram alterados, no propósito de destinar a maior parte da energia gerada para as indústrias de alumina e alumínio no próprio Pará. Tudo isto ao custo humano e social do deslocamento de populações tradicionais e comunidades nativas, atingidas em seus direitos sociais e culturais, além do enorme custo ambiental.

11. Teoria proveniente da doutrina alemã, formulada por Gunther Durig. As normas constitucionais, somente pela eficácia indireta, como o recurso às cláusulas gerais e aos conceitos jurídicos indeterminados, poderiam agir sobre a autonomia privada, o livre desenvolvimento da personalidade e a liberdade negocial. (Vieira de Andrade, 2006, p. 285)

de inclusão social que materialize direitos fundamentais de solidariedade necessita da conjugação teórica destes dois ramos do direito, em contexto que harmonize proporcionalmente responsabilidades públicas e privadas.

6 CONCLUSÃO

Nos últimos anos, nomeadamente no curso deste milênio, a pobreza e a desigualdade social declinaram sensivelmente no Brasil. Segundo dados da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE),¹² o contingente de pobres reduziu de 36% para 20% da população total do país, assim como a renda domiciliar *per capita* dos estratos mais pobres registrou aumento de 50%, fato que abrandou a desigualdade social. Significa que o governo conseguiu articular, com êxito, reformas de primeira, segunda e terceira gerações, conjugando estabilidade macroeconômica, crescimento do PIB (notadamente, o PIB *per capita*),¹³ distribuição de renda e programas de inclusão social, no objetivo de “amortizar” a desigualdade. No conjunto das medidas, houve geração de emprego e renda, ampliação do crédito, aumento da arrecadação, incentivo ao gasto social, concessão de benefícios diretos e indiretos para redução de vulnerabilidades e programas de combate à pobreza.

No entanto, o objetivo de erradicação da pobreza extrema e da redução das desigualdades sociais – motores de efetiva inclusão – está longe de ser efetivamente alcançado. O histórico de exclusão do país é muito grave e difícil de ser eliminado. Como foi pontuado neste capítulo, estes problemas se aproximam e se imbricam em razão da fluidez e da capacidade de se transversalizarem, mas dependem, em qualquer caso, do enfrentamento prático continuado ou da “materialização na luta”, arena dos interesses em composição ou em conflito. O Brasil, ao longo do ano de 2012, voltou a se defrontar com a crise econômica internacional, a “ameaça” chinesa, e também com sua própria carência de infraestrutura e de mão de obra qualificada para alavancar, na rapidez necessária, o projeto de desenvolvimento inclusivo, capaz de abranger questões econômicas, políticas, sociais, ambientais e humanas.

Neste capítulo, fez-se a vinculação entre os temas supracitados e a temática maior do desenvolvimento, pontuando a importância de ser este encarado como processo plural e concomitante. Assim, não basta aumentar o PIB. É preciso destiná-lo para a competitividade tecnológica e para o empreendimento solidário; para o investimento em projetos de infraestrutura, sem comprometer a sustentabilidade ambiental ou afrontar direitos sociais e coletivos. A composição destas questões, nas relações entre desenvolvimento e direito, ocorre nas interfaces entre

12. Bolsa Família Program. Disponível em: <<http://www.oecd.org/els/employmentpoliciesanddata/45276849.pdf>>. Acesso em: 29 out. 2012.

13. Entre 2002 e 2010, o PIB *per capita* aumentou de US\$2.870,00 para US\$ 8.217,00, segundo dados de *Le Monde Diplomatique Brasil* (Fagnani, 2011, p. 13).

o direito “do” e o direito “ao” desenvolvimento, encarados, respectivamente, como ramo do direito econômico e dos direitos humanos.

Bem conduzidos, ambos os direitos podem conviver pacificamente e alcançar resultados exitosos de instrumentalização das estruturas econômicas e sociais para a materialização de direitos humanos, em benefício da consolidação de um novo padrão civilizatório para a humanidade, ou seja, o da sustentabilidade socioambiental. No entanto, quando entram em choque e se opõem, o mais forte deles, entendido como aquele que se conjuga em torno de grandes interesses econômicos, garantidos por meios ágeis de efetivação, tende a se impor. Neste caso, o desenvolvimento resultante não passa de crescimento disfarçado em neodesenvolvimentismo. Para combater as desigualdades, importa permitir que o *right to development* se efetive no reforço do Estado democrático de direito e das políticas transversais de inclusão.

É preciso perseguir como meta o melhoramento do PIB e do IDH, sabendo-se que o primeiro é somente o caminho de passagem. As altas taxas de desempenho macroeconômico que levam a mais miséria relativa e à maior privação de direitos sociais básicos, inibindo a verdadeira participação democrática, pouco significam em termos de efetivação de direitos econômicos e sociais. Neste ponto, o direito ao desenvolvimento, corolário dos direitos de solidariedade e do direito fundamental à inclusão, demanda estruturas administrativas, legais e jurisdicionais de concretização, sem perder de vista a atuação dos agentes privados. Exige, pois, planejamento multissetorial e integrado a ser imediatamente adotado pela agenda governamental brasileira.

REFERÊNCIAS

AGNU – ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução nº 41/128, de 4 de dezembro 1986. 4 dez. 1986. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/decl_direito_ao_desenvolvimento.pdf>.

CAMPOS, André, *et al.* (Orgs.). **Atlas da exclusão social no Brasil**: dinâmica e manifestação territorial. São Paulo: Cortez, 2004. v. 2.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALLETTO, Enzo. Repensando dependência e desenvolvimento na América Latina. In: SORJ, B.; CARDOSO, F. H.; FONT, M. (Eds.). **Economia e movimentos sociais na América Latina**. São Paulo: Brasiliense, 1985.

DEMO, Pedro. **Charme da exclusão social**. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2002.

_____. **Pobreza política**: a pobreza mais intensa da pobreza brasileira. Campinas: Armazém do Ipê, 2006. (Autores Associados).

DESAI, Meghnad. Drawing the line: on defining the poverty threshold. **Poverty, famine and economics development**, v. 2, 1995.

DOUZINAS, Costas. **O fim dos direitos humanos**. Traduzido por Luzia Araújo. São Leopoldo: Unisinos, 2009.

DUPAS, Gilberto. **Economia global e exclusão social**: pobreza, emprego, estado e o futuro do capitalismo. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

FAGNANI, Eduardo. As Lições do Desenvolvimento Social Recente no Brasil. **Le Monde diplomatique Brasil**, ano 5, n. 53, dez. 2011.

FEITOSA, Maria Luiza Alencar Mayer. Acordos de cooperação entre empresas e o efeito rede. **Verba juris**, João Pessoa, ano 2, n. 2, p. 195-228, jan.-dez. 2003.

_____. Direito econômico da energia e direito econômico do desenvolvimento. Superando a visão tradicional. *In*: FEITOSA, Maria Luiza Alencar Mayer; FERNANDES, Maria Marconiete P. **Direito econômico da energia e do desenvolvimento**: ensaios interdisciplinares. São Paulo: Conceito, 2012. p. 25-46.

FREITAS, Juarez. Direito constitucional à democracia. *In*: FREITAS, Juarez; TEIXEIRA, Anderson (Orgs.). **Direito à democracia**: ensaios transdisciplinares. 1. ed. São Paulo: Conceito, 2011. p. 11-39.

FURTADO, Celso. **O capitalismo global**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

_____. **Em busca de novo modelo**: reflexões sobre a crise contemporânea. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

GEORGESCU-ROEGEN, Nicholas. **The entropy law and the economic process**. Cambridge: Harvard University Press, 1971.

LATOUCHE, Serge. **Pequeno tratado do crescimento sereno**. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

LEFF, Enrique. **Racionalidade ambiental**: a reapropriação social da natureza. Traduzido por Luis Carlos Cabral. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

LENOIR, René. **Les exclus**: un français sur dix. Paris: Seuil, 1974.

LIMA, Jairo Nélia. **Direito fundamental à inclusão social**: eficácia prestacional nas relações privadas. Curitiba: Juruá, 2012.

MARTINS, José de Souza. **Exclusão social e a nova desigualdade**. São Paulo: Paulus, 2007.

MUSIL, Robert. **O homem sem qualidades**. Traduzido por Lya Luft e Carlos Abbenseth. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1989.

OCDE – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Bolsa Família Program**. Paris: OCDE, 2010. Disponível em: <<http://www.oecd.org/els/employmentpoliciesanddata/45276849.pdf>>. Acesso em: 29 out. 2012.

RODGERS, Gerry. What is special about ‘social exclusion’ approach? *In*: RODGERS, Gerry; GORE, Charles; FIGEIREDO, José (Orgs.). **Social exclusion: rethoric, reality, responses**. Genebra: ILS, 1995. p. 43-55.

SEN, Amartya. **Poverty and famines: an essay on entitlements and deprivation**. Oxford: Oxford University Press, 1982.

_____. **Inequality reexamined**. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

_____. **Desenvolvimento como liberdade**. Traduzido por Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVER, Hilary. Social exclusion and social solidarity. Three paradigms. **International labor review**, v. 133, n. 5-6, p. 531-578, 1994.

TREVAS, Vicente Carlos y Plá. Consórcios Públicos: uma aposta estratégica do federalismo brasileiro? **Le Monde diplomatique Brasil**, ano 6, n. 61, ago. 2012. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1232>>.

VIEIRA DE ANDRADE, José Carlos. Os direitos, liberdades e garantias no âmbito das relações particulares. *In*: SARLET, Ingo W. (Org.). **Constituição, direitos fundamentais e direito privado**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

WALLERSTEIN, Immanuel. **The modern world system**. California: University of California Press, 1974; 1980; 1989. v. 1, 2 e 3.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. Introdução. *In*: KARAM, Maria Lucia (Org.). **Globalização, sistema penal e ameaças ao estado democrático de direito**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 10-46.

_____. Entrevista. **Consultor jurídico**, 5 jul. 2009. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2009-jul-05/entrevista-eugenio-raul-zaffaroni-ministro-argentino>>. Acesso em: 25 out. 2012.

DIREITO E DESENVOLVIMENTO NO BRASIL DO SÉCULO XXI: UMA ANÁLISE DA NORMATIZAÇÃO INTERNACIONAL E DA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA

Vladmir Oliveira da Silveira
Samyra Haydêe Dal Farra Napolini

1 INTRODUÇÃO

O objeto de estudo deste capítulo é o desenvolvimento no âmbito da normatização internacional e da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), visando verificar, enquanto problema central da pesquisa, se se encontra consagrado um direito ao desenvolvimento no Brasil e qual é o tratamento dado pela Constituição esta questão.

O desenvolvimento no âmbito jurídico surgiu inicialmente em decorrência das relações entre direito e economia. Todavia, a partir da segunda metade do século XX, esta relação se expandiu, tendo em vista as demais dimensões dos direitos fundamentais e o conteúdo das novas Constituições e dos tratados de direitos humanos.

O direito ao desenvolvimento apresenta-se como a dimensão atual, por excelência, dos direitos humanos econômicos, que nivela seu campo de interesse na liberdade de mercado e na justiça social, prezando pela intervenção dirigente do poder público, que deve observar o comportamento dos agentes que atuam neste setor e sua correspondência com os valores concernentes ao primado dos direitos humanos.

Com vistas a responder à sua problemática, na seção 2 deste capítulo, será estudado, no complexo campo do direito internacional, o direito ao desenvolvimento que se situa nos diversos acordos e tratados internacionais que pretendem estabelecer um mínimo vital para a humanidade.

Na seção 3, serão analisados os princípios e as regras gerais da Constituição brasileira, para, logo após, passar à análise específica da ordem econômica constitucional. Assim, continuar-se-á a reflexão sobre as normas do sistema constitucional, porém restrita à Constituição econômica, em que os direitos econômicos, entre os quais o direito ao desenvolvimento, estão inseridos, para, em um segundo momento, identificar a sua aplicabilidade nos casos concretos.

Por fim, examinar-se-ão os princípios constitucionais relativos à ordem econômica, que se encontram inseridos no Artigo 170 da CF/1988, sempre relacionando esta parte especial com o todo e observando seu escalonamento e sua hierarquia

tópica, no sentido sistêmico e na perspectiva adotada – qual seja, a axiológica –, que deve, em última análise, guardar conformidade com as leis internacionais.

Por se tratar de um estudo descritivo e exploratório, este estudo foi desenvolvido com base na pesquisa documental e bibliográfica, utilizando-se do método hipotético-dedutivo como principal e dos métodos histórico e estatístico como auxiliares.

2 DESENVOLVIMENTO NO ÂMBITO JURÍDICO E A NORMATIZAÇÃO INTERNACIONAL

Os primeiros trabalhos jurídicos-políticos sobre desenvolvimento, já no século XX, apresentavam a visão de que o desenvolvimento se referia a um processo de mudanças da economia que provocava alterações tanto na criação como na distribuição da riqueza dos Estados.¹ Com grande projeção, as ideias de John Maynard Keynes (Keynes, 1984; 1988) criticaram os chamados economistas neoclássicos, propondo um aumento da intervenção estatal na economia, como modo de corrigir os malefícios gerados pelo sistema capitalista de produção. Frise-se que Keynes não pretendia um rompimento com o capitalismo, mas sim uma forma de evitar a sua crise.

O direito ao desenvolvimento apresenta-se como a dimensão atual, por excelência, dos direitos humanos econômicos, que nivela seu campo de interesse na liberdade de mercado e na justiça social, prezando pela intervenção dirigente do poder público, que deve observar o comportamento dos agentes que atuam neste setor e sua correspondência com os valores concernentes ao primado dos direitos humanos.

Nessa mesma perspectiva, os direitos humanos passaram a englobar os direitos civis e políticos, como os econômicos, sociais e culturais, em um primeiro momento, e, mais tarde, outras gerações de direitos. Desse modo, a partir da segunda metade do século XX, pode-se defini-los como um conjunto de valores consagrados em instrumentos jurídicos internacionais e/ou nacionais, “destinados a fazer respeitar e concretizar as condições de vida que possibilitem a todo ser humano manter e desenvolver suas qualidades peculiares de inteligência, dignidade e consciência, e permitir a satisfação de suas necessidades materiais e espirituais.” (Almeida, 1996, p. 24).

O direito ao desenvolvimento, como desdobramento dos direitos humanos econômicos, apresenta-se em uma prerrogativa inerente à natureza humana, atuando na esfera particular de cada cidadão e perante as sociedades como um todo, surgindo daí a necessidade de o Estado elaborar e consagrar políticas públicas voltadas para a sua concretização.

1. Nesse sentido, ver Schumpeter (1998).

Assim, no âmbito das soberanias estatais, o direito ao desenvolvimento cuida da cooperação mútua entre Estados, como bem ensina Paulo Bonavides (2003, p. 524), que ilustra as três principais expressões do direito ao desenvolvimento dos Estados como desdobramento dos direitos humanos econômicos.

- 1) O dever de todo Estado particular de levar em conta, em seus atos, os interesses de outros Estados (ou de seus súditos).
- 2) Ajuda recíproca (bilateral ou multilateral), de caráter financeiro ou de outra natureza) para superação das dificuldades econômicas – inclusive com auxílio técnico aos países subdesenvolvidos e estabelecimento de preferências de comércio em favor destes países, a fim de liquidar déficits.
- 3) Uma coordenação sistemática de política econômica.

No complexo campo do direito internacional, o direito ao desenvolvimento situa-se nos diversos acordos e tratados internacionais que pretendem estabelecer um mínimo vital para a humanidade. Este direito se incorpora ao ordenamento interno do Brasil (e dos demais países) por intermédio de um processo de reconhecimento dos tratados internacionais, segundo a regulação constitucional da matéria, conforme será visto na seção 3 deste estudo.

Na Organização das Nações Unidas (ONU), foram estabelecidas as bases modernas do direito internacional público como direito de estruturação da sociedade global. Importante frisar, com os ensinamentos de Octavio Ianni (1997, p. 39), que uma sociedade global compreende relações, processos e estruturas sociais, econômicas, políticas e culturais, ainda que operando de modo desigual e contraditório.

Assim sendo, frente às diferenças verificadas na realidade, um acordo entre a comunidade internacional que se manifestou na Carta de São Francisco reconheceu o caráter universal do homem e dos seus direitos, que, posteriormente, foram normatizados por tratados especiais para estabelecer os direitos substantivos de natureza política, civil, cultural, social e econômica. Nos propósitos da ONU, merece relevo especial o § 3º do Artigo 1º, que estabelece como uma de suas finalidades buscar uma cooperação internacional para solucionar os problemas internacionais de caráter econômico, social e cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais de todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião.

Pode-se dizer que é justamente nos pactos dos direitos civis e políticos e dos direitos econômicos, sociais e culturais que se desenvolvem e especificam estes direitos, assegurando-lhes uma maior obrigatoriedade, devido ao caráter vinculante destes instrumentos em relação aos Estados que os ratificam. É desta forma que se prevê a obrigação dos Estados-parte de enviar informes, que devem detalhar as medidas alcançadas para a promoção destes direitos, assim como as dificuldades enfrentadas. Nesse sentido, Trindade (1999, p. 17) afirma que a Declaração Universal de 1948

no “plano geral era de uma Carta Internacional de Direitos Humanos, da qual a Declaração seria apenas a primeira parte, a ser complementada por uma convenção ou convenções – posteriormente denominadas pactos”. Portanto, verifica-se que a previsão de uma concepção integral dos direitos humanos – ou seja, que incluísse as dimensões sociais, culturais e econômicas, além das civis e políticas – já fazia parte da declaração de 1948.

Portanto, no âmbito internacional, os instrumentos básicos são a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e o Pacto dos Direitos Civis e Políticos. Ainda se inclui nesta lista os dois protocolos opcionais dos dois pactos. Pode-se dizer que, tomados coletivamente, estes instrumentos configuram o que se denomina de Declaração Internacional dos Direitos (International Bill of Rights).

Importante registrar que a Declaração de Viena reafirmou a Declaração Internacional de Direitos, entre outros dos principais instrumentos dos direitos humanos já acordados na ONU. Portanto, confirmou a manifestação de vontade dos Estados-parte, de forma inequívoca, reafirmando assim as características de universalidade e indivisibilidade de todos estes direitos (humanos). A declaração, além de confirmar a obrigatoriedade destes direitos, também reiterou o interesse internacional – valores humanos internacionais – por estes direitos. Assim, pode-se afirmar que, de fato, os direitos humanos são uma das prioridades explícitas dos Estados na cooperação internacional. As mais relevantes declarações e resoluções pertinentes ao direito do desenvolvimento utilizados atualmente são: *i*) Resolução nº 2.626 – Estratégia Internacional do Desenvolvimento; *ii*) Resolução nº 3.201 – Declaração da Nova Ordem Econômica Internacional; *iii*) Resolução nº 3.202 – Declaração do Programa de Ação; e *iv*) Resolução nº 3.291 – Carta dos Direitos e Deveres Econômicos dos Estados.

Quando se trata da cooperação para o desenvolvimento, as obrigações se aplicam aos governos doadores e receptores e devem ter um impacto direto na relação bilateral da ajuda. Percebe-se que o espírito do sistema internacional é transpor as barreiras estatais, sempre respeitando a soberania dos Estados, porém avançando, no sentido de uma proteção efetiva do ser humano.

Os direitos econômicos, sociais e culturais são considerados pontos-chave do direito internacional ao desenvolvimento, como assinala o primeiro dos Princípios Limburg.² Como tal, constituem o objeto de obrigações específicas dos

2. Em 1986, a Comissão Internacional de Juristas (CIJ) reuniu um grupo de especialistas em direito internacional para estudar a natureza e o alcance das obrigações dos Estados-parte no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Nesta reunião, presenciou-se o nascimento dos Princípios Limburg, que continuam norteando o direito internacional na área dos direitos econômicos, sociais e culturais. Em 1997, por ocasião do décimo aniversário dos Princípios Limburg, a CIJ convocou uma outra reunião, com mais de trinta especialistas, para desenvolver linhas diretivas sobre este instrumento. Como resultado, estabeleceram-se as linhas de Maastricht, com a finalidade de aprofundar o conteúdo, o alcance e os remédios apropriados para as violações dos direitos econômicos, sociais e culturais.

tratados, afirmados em diversos instrumentos internacionais, sobretudo no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Essa assertiva –, qual seja, a obrigatoriedade do direito internacional público – é muito importante, haja vista que o direito dos tratados se torna assim aplicável³ e eficaz. Desse modo, nenhum Estado-parte pode invocar as disposições de sua legislação interna para justificar uma falta de cumprimento de suas obrigações estabelecidas em um tratado (ONU, 1969b, Artigo 27). Além disso, aplicando-se os Artigos 31 e 32 da Convenção de Viena, verifica-se que “o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais deve ser interpretado de boa-fé, tendo em conta o objeto e propósito, o significado comum, o trabalho de preparação e a prática relevante” (ONU, 1987, p. 122-135, § § 25-29).

Todavia, e em que pesem as observações feitas anteriormente, finalmente, em 14 de dezembro de 1986, foi aprovada⁴ a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento (ONU, 1986). Frise-se, entretanto, que foi uma declaração que, no decorrer das suas negociações e na aspiração de lograr um forte consenso, perdeu muito; inclusive frente a outros documentos, como a Declaração sobre o Progresso e o Desenvolvimento no Âmbito Social, que é considerada como um de seus antecedentes imediatos (ONU, 1969a, inciso XXIV).

Apesar disso, foi a partir desse documento que o direito ao desenvolvimento se configurou como um direito humano inalienável e passou a ser entendido como um processo global econômico, social, cultural e político, que tende ao melhoramento constante de toda a condição e qualidade de vida da população e dos indivíduos, sob a base de sua participação ativa, livre e significativa no processo de desenvolvimento e na distribuição dos benefícios de que dele derivam (ONU, 1986, Preâmbulo, § 2º, Artigos 1.1 e 2.1). Observe-se também que este direito foi consagrado como fundamental para a plena realização do direito à livre determinação e a plena soberania dos Estados sobre suas riquezas e seus recursos naturais. Funda-se no entendimento acerca da interdependência dos países e dos povos, bem como na indivisibilidade de direitos humanos e liberdades fundamentais, assentando ainda suas bases sobre o princípio da cooperação internacional, consagrado na Carta das Nações Unidas (ONU, 1986, Preâmbulo, § 11, Artigos 1.2, 4.2, 5 e 6.2; OEA, 1948, Artigos 1.3, 55 e 56).

Ficou assim estabelecido que o principal responsável – ou seja, o sujeito passivo do direito ao desenvolvimento – é o Estado; isto é, é ele quem tem o dever

3. Não se deve esquecer que toda a normativa do direito internacional dos direitos humanos, por intermédio da ratificação, se torna obrigatória. Este tema será visto mais adiante.

4. Essa declaração contou com o voto favorável de 146 Estados. As abstenções foram de Camarões, Espanha, Dinamarca, Gâmbia, Quênia, Lesoto e Libéria. Os votos contra foram de Estados Unidos da América, República Federal da Alemanha, Austrália, Áustria, Finlândia, França, Irlanda, Japão, Países Baixos e Reino Unido da Grã Bretanha, além da Irlanda do Norte.

de criar as condições favoráveis ao desenvolvimento supranacional e interno dos povos e dos indivíduos.

2.1 O direito ao desenvolvimento no Sistema Interamericano de Direitos Humanos

A Organização dos Estados Americanos (OEA) congrega os países do Hemisfério Ocidental, com a finalidade de fortalecer a cooperação e desenvolver interesses comuns. Trata-se do principal fórum para o diálogo multilateral e a ação concentrada na região americana.⁵

A OEA tem como ponto central de sua missão o compromisso inquestionável de defesa da democracia. Em novembro de 1969, foi realizada em São José de Costa Rica a Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos. Nesta oportunidade, os Estados americanos assinaram a Convenção Americana dos Direitos Humanos, que criou o Sistema Interamericano dos Direitos Humanos, composto por sua legislação, pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos e pela Corte Interamericana de Direitos Humanos.⁶

Esse tratado regional é obrigatório para os Estados que o ratificaram ou que posteriormente aderiram a ele, e é o desfecho final de um processo que se iniciou no fim da Segunda Guerra Mundial, quando as nações da América se reuniram no México e decidiram que deveria ser negociada uma declaração sobre direitos humanos, que pudesse posteriormente ser adotada como convenção regional.⁷ Tal declaração – a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem – foi aprovada pelos Estados-membros da OEA em Bogotá, na Colômbia, em maio de 1948.

No que se refere ao poder jurisdicional da Corte Interamericana e à sua função de garantia e proteção dos direitos humanos, ela não atua imediatamente como um nível de proteção concorrente ao interno. Pelo contrário, age apenas nos casos de falha ou ausência de tutela por parte do direito interno. Portanto, pode-se dizer que os mecanismos internacionais de proteção se constituem em tutela supranacional suplementar de atuação, na medida em que servem de ampliação e controle da

5. A Organização dos Estados Americanos (OEA) foi constituída por intermédio da *Carta da Organização dos Estados Americanos*, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires em 1967, pelo Protocolo de Cartagena das Índias em 1985, pelo Protocolo de Washington em 1992 e pelo Protocolo de Manágua em 1993.

6. Entrou em vigor em 18 de julho de 1978, quando foi depositado o undécimo instrumento de ratificação por um Estado-membro da OEA.

7. A Carta da OEA, criada em 1890, por iniciativa dos Estados Unidos da América, para dar ao continente “voz autorizada diante de uma Europa colonialista e reincidente” adotou o homem como fundamento da sua ordem, o que se pode verificar no preâmbulo. Neste sentido, dispõe que: “Em nome dos seus povos, os Estados representados na nona Conferência Internacional Americana, convencidos de que a missão histórica da América é oferecer ao Homem uma terra de liberdade e um ambiente favorável ao desenvolvimento de sua personalidade e à realização de suas justas aspirações; (...) Certos de que o verdadeiro sentido da solidariedade americana e da boa vizinhança não pode ser outro senão o de consolidar neste Continente, dentro do quadro das instituições democráticas, um regime de liberdade individual e de justiça social, fundado no respeito dos direitos essenciais do Homem” (OEA, 1890).

jurisdição interna. Neste sentido, a ordem constitucional brasileira, a partir da Emenda Constitucional nº 45/2004, estabelece uma ampliação quanto à eficácia na proteção e à garantia dos direitos humanos, como será visto na seção 3.

Com relação à regulação do direito ao desenvolvimento no âmbito interamericano, cumpre destacar que sempre se procurou o desenvolvimento integral, como está expresso nos Artigos 30 à 52 da Carta, quando se descrevem as metas, os objetivos e os modos de atuação dos países-membros da OEA.

Nesse sentido se expressa o Artigo 32, ao estabelecer que

a cooperação interamericana para o desenvolvimento integral é responsabilidade comum e solidária dos Estados-membros, no contexto dos princípios democráticos e das instituições do sistema interamericano. Ela deve compreender os campos econômico, social, educacional, cultural, científico e tecnológico e apoiar a consecução dos objetivos nacionais dos Estados-membros, respeitando as prioridades que cada país fixar em seus planos de desenvolvimento, sem vinculações nem condições de caráter político (OEA, 1948, Artigo 32).

O desenvolvimento integral, portanto, está inspirado nos princípios de solidariedade e cooperação interamericana, de tal maneira que os países se comprometem a unirem seus esforços, no sentido de que impere a justiça social internacional em suas relações e de que seus povos alcancem condições indispensáveis para a paz e a segurança (OEA, 1948, cap. VII, Artigo 30).

Após essa análise, pode-se concluir que, na OEA, o direito ao desenvolvimento possui uma definição concreta e se manifesta como objetivo decisivo nos planos de ação dos países que a compõem, restando vinculados assim o respeito e a garantia aos direitos humanos.

3 A NORMATIZAÇÃO CONSTITUCIONAL BRASILEIRA DA ATIVIDADE ECONÔMICA E DO DESENVOLVIMENTO

Como observado nas seções anteriores, o Brasil é signatário dos principais tratados e pactos internacionais sobre a questão do desenvolvimento. Ocorre que, no direito brasileiro, se pode afirmar que a exegese dos dispositivos constitucionais referentes à recepção dos tratados internacionais é um tanto confusa. Todavia, a Carta Constitucional de 1988 dispõe de modo expresso sobre a forma de celebração dos tratados (*lato sensu*), bem como o modo como os poderes constituídos interagem nesta celebração. Pode-se afirmar que o devido processo legislativo para a sua incorporação ao direito brasileiro se inicia com a participação dos representantes brasileiros⁸ nas

8. Os representantes podem ser oficialmente o presidente da República ou o ministro das Relações Exteriores. Caso eles não possam participar, o governo brasileiro designa representantes – geralmente diplomatas – para a missão, com poderes específicos (plenipotenciários).

negociações e na assinatura dos tratados.⁹ Posteriormente, eles devem ser discutidos pela sociedade brasileira e, depois, analisados e votados no Congresso Nacional, conforme prevê o Artigo 64 e seguintes da CF/1988.

Dispõe o Artigo 84, inciso VIII, da CF/1988 que “compete privativamente ao presidente da República celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional” (Brasil, 1988). Todavia, a Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004, estabelece que os tratados e as convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados em cada Casa do Congresso Nacional em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, são equivalentes a emendas constitucionais (Brasil, 2004).

A referida emenda constitucional fixou duas formas distintas de incorporação do direito internacional ao direito interno, quais sejam: *i*) em hierarquia constitucional; e *ii*) como lei ordinária.¹⁰ Cabe ainda destacar que, uma vez terminada a ratificação interna, o presidente – ou quem for incumbido por ele – poderá realizar a ratificação internacional que obrigará internacionalmente o país.

Com relação à recepção da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, desde sua adesão, a finalidade do Estado brasileiro se conecta com o espírito da Constituição em vigor, que estabelece um extenso marco de proteção dos direitos humanos. Neste diapasão, não se pode olvidar que a CF/1988 elegeu como fundamentos da República a dignidade da pessoa humana (Artigo 1º, inciso III) e a cidadania (Artigo 1º, inciso II), observando que o Brasil deve se reger, em suas relações internacionais, pela prevalência dos direitos humanos (Artigo 4º, inciso II), por ser um objetivo fundamental do país promover o bem de todos, erradicar a pobreza e a marginalização e construir uma sociedade justa, livre e solidária (Artigo 3º, incisos I, III e IV).

Nesse sentido, Trindade (1998, p. 33) comenta:

A decisão do Brasil de aceitação da competência contenciosa da Corte Interamericana dos Direitos Humanos reconcilia a posição do nosso país com seu pensamento jurídico mais lúcido, além de congrega as instituições do Poder Público e as organizações

9. Há ainda a possibilidade de os representantes brasileiros não participarem da negociação do documento. Neste caso, se o Brasil (ou qualquer outro país) resolver participar em um segundo momento de algum tratado, terá de fazê-lo por intermédio de adesão, salvo se ele for fechado; ou seja, não permitir a livre adesão.

10. Cumpre registrar que tal distinção foi feita tendo em vista a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), que há muito havia atribuído hierarquia de lei ordinária aos tratados internacionais, em que pese a maciça doutrina contrária, que defendia a hierarquia constitucional, tendo em vista que o Artigo 5º, § 2º da Constituição Federal dispõe que “os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte” (Brasil, 1988). Considerando que os direitos e as garantias individuais são ainda cláusulas pétreas da Carta de 1988, não há materialmente como se sustentar outra interpretação. Todavia, o argumento do *quorum* qualificado precisou ser revisto, para que a mudança fosse alcançada. Sobre esta controvérsia, Flavia Piovesan (1996, p. 103) afirma que: “Logo, é nesse contexto – marcado pela tendência de Constituições latino-americanas recentes em conceder um tratamento especial ou diferenciado aos direitos e garantias internacionalmente consagrados – que se insere a inovação do Art. 5º, § 2º da Carta brasileira. Ao instituir que os direitos e garantias nela expressos não excluem outros decorrentes dos tratados internacionais em que o Brasil seja parte, a Constituição brasileira de 1988 passa a incorporar os direitos enunciados nos tratados de direitos humanos no universo dos direitos constitucionalmente consagrados”.

não governamentais e demais entidades da sociedade civil brasileira em torno de uma causa comum: a do alinhamento pleno e definitivo do Brasil com o movimento universal dos direitos humanos, que encontra expressão concreta na considerável evolução dos instrumentos internacionais de proteção nas cinco últimas décadas. Há meio século, no mesmo ano da adoção das Declarações Universal e Americana dos Direitos Humanos.

Porém, verifica-se que o ainda preponderante paradigma dos direitos humanos – entre eles, o direito ao desenvolvimento – é fruto de uma visão liberal, de matriz iluminista e racional, cuja ideia fundamental se reporta à lógica do individualismo. O homem positivado nos tratados e nas convenções internacionais é um ser atomizado e pré-social, titular de direitos inatos. Ocorre que, conforme se demonstrará neste trabalho, não é esta a visão de homem, ou melhor, de cidadão da ordem constitucional brasileira. Na vigente Constituição Federal, “o homem é a medida de todas as coisas” à medida que se positivou a dignidade humana como fundamento da República brasileira. Com efeito, percebe-se que os valores da ordem servem como fundamento para se evitar a promiscuidade do interesse individual com o coletivo. Os fins sociais da sociedade brasileira são o bem comum e a segurança. Destarte, no âmbito da economia – na regência da economia – o Estado deve promover os interesses da sociedade civil que estão presentes tanto na Constituição (decisões fundamentais) como nos tratados internacionais (decisões consensuadas).

Com efeito, surge o princípio da compatibilização do interesse privado com o coletivo e o difuso. Em outras palavras, pode-se dizer que, na atual ordem econômica brasileira, os interesses coletivos e difusos não podem oprimir os membros do próprio grupo; ou seja, os interesses individuais. Pelo contrário, deve-se compatibilizar o interesse coletivo com a livre-iniciativa e o princípio da liberdade econômica, haja vista que a liberdade privada não pode ser suprimida em um sistema capitalista.

Cumprir observar que a ideia de cidadania da atual Carta Constitucional brasileira traz no âmbito econômico a noção de distribuição de renda. Portanto, a cidadania como fundamento da República, disposta em seu Artigo 1º, inciso II, deve ser interpretada em conjunto com todos os objetivos elencados no Artigo 3º, que são: *i*) construção de uma sociedade livre, justa e solidária; *ii*) garantia do desenvolvimento nacional; *iii*) erradicação da pobreza e da marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais; e *iv*) promoção do bem de todos, sem qualquer tipo de preconceito ou discriminação. O direito a ter direitos¹¹ na Constituição brasileira não se limita a uma dada dimensão dos direitos fundamentais, irradia-se na perspectiva da plenitude de direitos que atendam a todas as necessidades do ser humano.

A regência jurídica da economia deve ser justificada por finalidades que possuam respaldo e fundamentação na Constituição,¹² na medida em que, na maioria dos casos, esta disciplinação constitui uma limitação, por menor que seja, dos direitos e

11. Entende-se a cidadania com Hannah Arendt, como “o direito a ter direitos” (Garcia, 1994, p. 122).

12. Nesse aspecto, a Constituição é entendida como a decisão ou as decisões fundamentais do soberano; no caso, o povo.

das liberdades dos indivíduos. Neste sentido, apenas a existência de uma finalidade legítima a ser alcançada – ou ao menos perseguida – é que legitima tal restrição. Por óbvio que a adequação e a proporcionalidade – ou seja, o grau de limitação dos direitos individuais em face dos interesses coletivos –, podem sempre ser questionadas e debatidas, resta claro que a comprovação da finalidade é o pressuposto de validade da medida de regência estatal.

A atuação do Estado na atividade econômica é, portanto, uma tentativa de adequá-la aos interesses da sociedade fixados na Constituição. Nesse sentido, o Estado democrático de direito da República Federativa do Brasil, na forma de sua Constituição, procura reparar a desordem¹³ advinda do liberalismo. Para tanto, o Estado atua concretamente no âmbito econômico, por intermédio do direito, perseguindo os objetivos fundamentais. Neste ponto, importante frisar que estes direitos econômicos fazem parte da Constituição, mais especificamente da Constituição econômica, como observado no paradigma brasileiro. Observa-se assim que o objetivo da Constituição econômica é racionalizar a economia de acordo com os anseios da sociedade – ou seja, protegendo os interesses coletivos; em especial, aqueles fixados pelo poder constituinte.¹⁴

Na Constituição Federal brasileira, o Estado exerce as funções de fiscalização, regulação e planejamento da economia. Note-se que esta última função é indicativa para o setor privado e determinante para o público. Assim, o Estado deve atuar cumprindo o fim comum de limitação da liberdade original dos indivíduos e, conseqüentemente, demarcando a autonomia privada, a partir da sua opção constitucional relativa ao sistema econômico, bem como dos princípios adotados no âmbito econômico.

Como regra-matriz, as normas ou prestações derivadas dessa atuação estatal procuram assegurar o respeito ao princípio da dignidade da pessoa humana, garantindo-lhe meios de uma vida digna e de inclusão social.

13. Aqui se refere à desordem como falta de finalidade, rumo; isto é, uma desordem do ponto de vista do Estado dirigente. Em sentido contrário, o Estado liberal entende que a desordem é justamente a liberdade; ou seja, a possibilidade de os indivíduos perseguirem por conta própria suas vontades e seus desejos. Conforme ensina Telles Júnior (1980, p. 245), o vocábulo ordem porta em si, em sua rica ambiguidade, uma nota de desprezo em relação à desordem, embora esta, em verdade, não exista: a desordem é apenas uma ordem com a qual não estamos de acordo.

14. Entende-se poder constituinte como o advindo da manifestação original do poder; ou seja, aquele que parte da doutrina conceitua como poder constituinte originário. Tal esclarecimento é necessário, na medida em que o outro poder constituinte, o derivado, não está incluído, pelo menos inicialmente. O poder reformador, terminologia que se prefere, só será incluído se estiver de acordo com a Constituição; isto é, passar pelo competente controle de constitucionalidade.

A ordem econômica brasileira está enunciada na Constituição econômica brasileira, que se encontra disposta nos Artigos 170 e seguintes da Constituição em vigor. O *caput* do Artigo 170 estabelece que: “A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre-iniciativa, tem por fim assegurar a todos uma existência digna, conforme os ditames da justiça social, observando-se os seguintes princípios: (...)” (Brasil, 1988, Artigo 170, *caput*). Verifica-se, portanto, que o direito econômico brasileiro é fundado na compatibilização da valorização do trabalho humano com a livre-iniciativa e deve perseguir a existência digna a todos, conforme a justiça social, trazendo em sua bagagem o conteúdo material de todos os princípios estabelecidos nos incisos I a IX.

Cumprir destacar também que o princípio da dignidade da pessoa humana está expressamente consignado na regra-matriz da ordem econômica; isto é, no Artigo 170, *caput*. Todavia, este princípio fundamental (Artigo 1º, inciso III da CF/1988) da República sofre alteração; ou seja, o constituinte preferiu utilizar a expressão “assegurar a todos uma existência digna”, em vez de simplesmente “assegurar a dignidade da pessoa humana”. Pode parecer preciosismo, mas na interpretação não existe palavra supérflua. E, no contexto dos direitos econômicos, percebe-se que a inclusão da palavra “todos” não foi por acaso. Entende-se que o intuito do constituinte foi justamente evidenciar que na Constituição brasileira há o direito civil e empresarial, que regula os interesses individuais, e o direito econômico, que regula o direito difuso e coletivo. Em outras palavras, pode-se dizer que, no âmbito do direito econômico, publiciza-se o direito civil com o objetivo de assegurar o direito fundamental difuso e coletivo da dignidade da pessoa humana de todos. Neste sentido, é pertinente observar que, para a Constituição Federal, o chamado Estado mínimo, pregado por alguns com fundamento apenas na ideologia individual ou partidária, significa o Estado que não vai além do necessário. Não significa intervenção mínima; isto é, não contundente. A intervenção do Estado, de acordo com a Constituição, deve ser a suficiente para garantir as suas finalidades. Com efeito, a dosagem da medida também deve ser respeitada, de acordo com critérios de proporcionalidade e adequação, para que também não ocorram abusos por parte do próprio Estado.

Assim, pode-se dizer com Ricardo Hasson Sayeg que a ordem econômica nada mais é do que a parte da ordem jurídica relativa à economia;¹⁵ ou seja, a ordem jurídica da economia —¹⁶ direito econômico. Porém, a partir da Constituição de Weimar e das declarações de direitos humanos, e de suas respectivas transformações posteriores em direitos fundamentais, no âmbito dos direitos nacionais, a

15. Apontamentos de aula de Ricardo Hasson Sayeg na disciplina de direito econômico, do curso de graduação da PUC-SP (não publicados).

16. Nesse sentido, afirma Eros Roberto Grau (2003, p. 74), a “ordem econômica, parcela da ordem jurídica (mundo do dever-ser), não é senão o conjunto de normas que institucionaliza uma determinada ordem econômica (mundo do ser)”.

ordem econômica passa a instrumentalizar a implementação de políticas públicas. Esta característica de materialidade da ordem econômica transforma o direito econômico em um direito de conquista, e não de enquadramento, como se verá mais adiante.

Nesse sentido, o atual perfil da Constituição econômica configura-se no real desespero dos liberais, que pretendem reduzi-la a uma feição puramente formal, inconciliável e incompatível com a natureza do objeto de que ela se ocupa, que são os fins e os fundamentos da própria ordem jurídica, que, por sua vez, busca dirigir a sociedade em um processo de afirmação e realização de seus valores. Afirma obviamente seus valores no sentido coletivo – isto é, nos valores escolhidos pela sociedade no pacto social; por exemplo, os dispostos nos Artigos 1º, 3º e 170. Com efeito, examinar-se-á na subseção 3.1 a escolha brasileira, bem como suas implicações.

Frise-se ainda que a ordem econômica é formada pela Constituição econômica que deve eleger e defender, como já dito, os valores da sociedade. Moreira (1974, p. 35) a define como “o conjunto de preceitos e instituições jurídicas que, garantindo os elementos definidores de um determinado sistema econômico, instituem uma determinada forma de organização e funcionamento da economia e constituem, por isso mesmo, uma determinada ordem econômica”.

Portanto, o direito econômico existe no prisma do “dever ser” deontológico da economia, haja vista que contempla a ideia econômica atrelada às ideias política, social e cultural. Pode-se, com efeito, dizer que a regência econômica, com o fim da realização dos valores sociais – por exemplo, o da busca da existência digna –, conforme os ditames da justiça social, implica disciplina estatal no caminho do desenvolvimento do Estado e do próprio indivíduo.

Percebe-se então que a ordem econômica brasileira possui uma razão finalística; isto é, garantir a todos uma existência digna, conforme os ditames da justiça social. Nesse sentido, vislumbra-se que a Constituição pretende, em última instância, a inclusão social, mesmo que para isto tenha que intervir no âmbito econômico, seja em face do interesse privado, seja do Estado-governo. Não é por outro motivo que parte dos fundamentos e objetivos da Constituição são repetidos, ou melhor, detalhados, nesta parte especial – a ordem econômica.

Observando-se o Artigo 170, nota-se que a Constituição econômica tem um determinado fim; qual seja, assegurar a todos a existência digna, de acordo com os preceitos da justiça social. Assumindo-se a teoria finalística da Constituição econômica, verifica-se que se deve respeitar e seguir este caminho predeterminado; ou seja, que a justiça social e a vida digna constituem um caminho de mão única na Constituição Federal, que não pode ser descartada sobretudo na interpretação e na decisão sobre políticas públicas.

Observa-se que a CF/1988 atribuiu à justiça social um preciso conteúdo. Neste sentido, preordenou princípios da ordem econômica, como os da redução das desigualdades regionais e pessoais, da busca do pleno emprego, da defesa do meio ambiente, da defesa do consumidor e do tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte. Deste modo, regula a economia sem se preocupar com máximo ou mínimo de intervenção, e sim com a necessária, haja vista que possui um fim determinado. É justamente por isto que o Artigo 170, *caput*, coloca lado a lado os valores sociais do trabalho e da livre-iniciativa; ou seja, consagra a livre-iniciativa e a valorização do trabalho humano.

Da conjugação dessas duas vigas mestras da Constituição econômica, toda a ordem econômica é construída. Sendo assim, deve-se concluir pela existência da possibilidade de intervenção estatal na esfera econômica, sempre que necessário para se alcançar os fins constitucionais e proteger e viabilizar os princípios por ela consagrados. Portanto, a medida de intervenção se aferirá seguindo-se os parâmetros da legalidade e baseada ora no enfrentamento do abuso do poder econômico privado, ora para assegurar o respeito aos princípios constitucionais especiais (da ordem econômica); isto é, ainda para a necessária defesa do interesse coletivo e difuso. Frise-se, todavia, que a intensidade da medida se baseará na análise dos elementos de proporcionalidade *stricto sensu* e na adequação para o atingimento de seus objetivos. É por isso que se preferiu dizer que a intervenção será a necessária.

Conclui-se assim que as bases consignadas no *caput* do Artigo 170 da CF/1988 são primados que se apresentam como fundações a serem concretizadas pelo desenvolvimento da ordem econômica brasileira. A ordem econômica brasileira fixa estes fundamentos como medidas e princípios capazes de sistematizar o campo das atividades lucrativas, ao mesmo tempo em que compatibiliza o seu desenvolvimento com a efetividade das políticas de redução das desigualdades sociais e a erradicação da pobreza.

3.1 Os princípios e as regras constitucionais da ordem econômica

Depois da análise feita dos princípios e das regras da Constituição, faz-se necessário passar à análise específica da ordem econômica constitucional. Assim, continuar-se-á a reflexão sobre as normas do sistema constitucional, porém restrita à Constituição econômica, em que os direitos econômicos, entre os quais o direito ao desenvolvimento, estão inseridos, para, em um segundo momento, identificar a sua aplicabilidade nos casos concretos.

Cumprido esclarecer que se seguirá a doutrina que defende a tese de que as regras e os princípios são duas espécies de normas de um mesmo gênero. Ainda se deve lembrar que os princípios são normas multifuncionais, tendo em vista que, ao mesmo tempo, desempenham um papel argumentativo no ordenamento e

prescrevem normas de condutas, apesar de seu elevado grau relativo de abstração. Observa-se que do mesmo modo que são utilizados como cânones de interpretação, possibilitando a identificação da *ratio legis* de uma prescrição legal, em outros momentos, exercem função integrativa e complementar do direito, revelando regras que não estão expressas em nenhuma disposição legal.

Examinar-se-ão os princípios constitucionais relativos à ordem econômica, que se encontram inseridos no Artigo 170 da Constituição em vigor, sempre relacionando esta parte especial com o todo e observando seu escalonamento e sua hierarquia tópica, no sentido sistêmico e na perspectiva adotada; qual seja, a axiológica, que deve, em última análise, guardar conformidade com as leis internacionais.

Portanto, primeiramente, deve-se observar que no Artigo 1º da Constituição – isto é, nos fundamentos da República Federativa do Brasil –, se encontram quatro princípios constitucionais gerais da ordem jurídica que repercutem diretamente na ordem econômica; quais sejam, a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho e da livre-iniciativa. Por seu turno, observando-se os objetivos fundamentais do Brasil no Artigo 3º, verifica-se que também se encontram valores gerais que sinalizam não só o caminho do ordenamento jurídico pátrio, mas, principalmente, o caminho a ser percorrido pela sociedade. Tal sinalização é fundamental, pois serve de fundamento para a atuação estatal, quando houver necessidade de intervenção no domínio econômico.¹⁷

Com efeito, verifica-se que o princípio republicano – estruturante – ganha densidade e concretude no sistema constitucional, primeiramente por intermédio dos princípios constitucionais gerais e, em um segundo momento, pelos especiais da ordem econômica. Nesta perspectiva, as regras constitucionais também irão, na sequência, aprofundar este processo, como na disposição do § 2º do Artigo 182.¹⁸ Oportuno destacar e lembrar, portanto, que, além dos princípios, as regras – a outra espécie de norma do sistema – também possuem um papel fundamental no aumento do grau de determinabilidade e aplicação dos princípios estruturantes no sistema constitucional.

Para a compreensão exata da extensão desses princípios basilares, requer-se não só o seu estudo em particular, mas também em suas ramificações e seus desdobramentos no ordenamento. Observando-se o princípio do Estado democrático de direito, por exemplo, pode-se identificar que a soberania é uma das suas implicações lógicas, o que pode ser facilmente evidenciando pelo teor dos Artigos 1º, inciso I, 4º, inciso I e 170, inciso I, entre outros da CF/1988. Portanto, pode-se dizer que a soberania fecunda e materializa o conteúdo jurídico do princípio do

17. "Artigo 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" (Brasil, 1988).

18. "Artigo 182 - (...) § 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social, quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor" (Brasil, 1988).

Estado democrático de direito. Neste sentido, a doutrina tem classificado a soberania como um princípio constitucional geral. E, neste paradigma, o teor do Artigo 170, inciso I – qual seja, o princípio da soberania econômica – aumenta ainda mais a concretude do princípio do Estado democrático de direito, e, conseqüentemente, este se classifica como um princípio constitucional especial – da ordem econômica.

Ocorre que, nessa cadeia rumo à densificação, os princípios estruturantes – entre eles, o do Estado democrático de direito – não são apenas concretizados por outros princípios, mas também por regras constitucionais. Deste modo, no caso anteriormente exposto, o referido princípio ainda é concretizado por regras – por exemplo, a mencionada no Artigo 172; qual seja, a determinação constitucional para que a lei discipline, com base no interesse nacional, os investimentos de capital estrangeiro, incentivando os reinvestimentos e regulando a remessa de lucro. Ainda é importante destacar que estes princípios e regras constitucionais podem alcançar um maior grau de determinabilidade e consistência, por intermédio não só da concretização legislativa infraconstitucional, como também da jurisprudência.

O mesmo exercício se pode fazer com o princípio estruturante da dignidade da pessoa humana, que também é colocado como princípio geral constitucional, por intermédio do Artigo 1º, inciso III. Tanto o Artigo 4º, inciso II, no âmbito das relações internacionais, como o Artigo 170, no âmbito da ordem econômica, constituem princípios especiais constitucionais que materializam o primeiro. Na ordem econômica, este princípio se concretiza ainda mais com as disposições dos Artigos 174 e 183, *caput*.¹⁹

A ordem econômica é estruturada entre os Artigos 170 e 192 da CF/1988. Ocorre que, logo no Artigo 170, já se estabelece a estrutura principal, ao se fixar no seu *caput* que:

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, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; VII – redução das desigualdades regionais e sociais; VIII – busca do pleno emprego; IX – tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituída sob as leis brasileiras e que tenham a sua sede e administração no país (Brasil, 1988, Artigo 170, *caput*).

19. "Artigo 174 - (...) § 1º - 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. (...) § 3º - O Estado favorecerá a organização da atividade garimpeira em cooperativas, levando em conta a proteção do meio ambiente e a promoção econômico-social dos garimpeiros" (Brasil, 1988).

Observando-se com cautela o Artigo 170, verifica-se, como já mencionado, que a ordem econômica deve se sustentar sobre as colunas da livre-iniciativa e da valorização do trabalho humano, mantendo clara sintonia com os princípios fundamentais da Constituição (Artigo 1º, inciso IV). Contudo, esta ordem tem uma finalidade; qual seja, assegurar a todos existência digna, conforme os ditames de justiça social. Portanto, a sua finalidade é justamente a existência digna, de acordo com a justiça social. Sem embargo, esta ordem se caracteriza como inclusiva; ou seja, uma ordem que procura incluir todos os seus cidadãos e até os estrangeiros. E esta tarefa deve se guiar pelos nove princípios que expressamente menciona.

O primeiro princípio especial da ordem econômica é a soberania (Artigo 170, inciso I, da CF/1988). Todavia, a soberania também se constitui como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (Artigo 1º, inciso I) e, consequentemente, uma concretização do próprio Estado democrático de direito, conforme já comentado. Assim, analisando-se sistematicamente este princípio constitucional especial, principalmente em harmonia com o Artigo 4º, inciso I,²⁰ verifica-se que o constituinte não se referiu à mesma soberania – em seu sentido *lato* – que constitui um dos fundamentos da República. Pretendeu dar sentido específico, com consequências também setoriais, entendendo-se que a soberania aí referida é a econômica.

Com efeito, a regra-matriz estampada no Artigo 170, inciso I, da CF/1988, versa sobre a independência econômica; isto é, a autodeterminação²¹ na condução da política econômica. A regência da economia²² é uma evidente questão de soberania; isto é, da autodeterminação do povo brasileiro, que, analisada como adensamento, do princípio estruturante do Estado democrático de direito, se traduz como a prevalência do interesse popular (coletivo e difuso). Assim, compatibiliza-se perfeitamente a ideia do direito econômico de regência jurídica da economia com o intuito de prestigiar o interesse coletivo e difuso, em detrimento do individual e até público, mesmo em um sistema econômico capitalista.

Desse modo, verifica-se que a Carta de 1988 estabeleceu as condições jurídicas para a adoção de um desenvolvimento não dependente, nacional e popular, que, obviamente, em sintonia com o processo de globalização, não é sinônimo de estatização ou isolamento econômico.

20. "Artigo 4º – A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: I – independência nacional" (Brasil, 1988).

21. Exemplifica-se o significado da autodeterminação com Lafayette Josué Petter, que ensina: "(...) o CDC não pode ser tomado como uma barreira não alfandegária para a livre circulação de bens e serviços no comércio internacional, a exemplo do que poderia ser invocado em nível de Mercosul, dada a menor proteção dos consumidores dos demais integrantes do bloco, considerando, na verdade, expressão da autodeterminação da legislação interna, que se propaga (eficácia jurídica e econômica) além das fronteiras, pelas imposições que estabelece a fornecedores, havendo de ser tomado como uma, entre tantas outras, dificuldades fáticas para colocação de um produto de um país em outro, mas não como um impedimento legal ao livre comércio" (Petter, 2005, p. 192).

22. A esse respeito, ver Benacchio e Parreira (2012).

Objetivou-se seguir o caminho do desenvolvimento, no qual o empresariado nacional e o Estado tenham a maior regência possível – tendo em vista as atuais condições de integração econômica e até políticas – da reprodução da força de trabalho, do excedente da produção, do mercado e dos recursos naturais e tecnológicos. Frise-se, entretanto, que não se está pregando o controle total da economia pelo direito. O que se busca é a disciplina da economia com o intuito de atender aos fins constitucionais, acordados no pacto de 1988. Com efeito, a intervenção estatal só se justifica à medida que atenda aos objetivos da ordem econômica e jurídica; isto é, que na regência da economia, a regulação se faz necessária.

Os incisos II e III do Artigo 170 da CF/1988, por sua vez, trazem os princípios constitucionais especiais da propriedade privada e da função social da propriedade. Apesar de se constituírem em dois princípios distintos, na verdade devem ser entendidos como um só, na medida em que um é a complementação²³ do outro; ou seja, a sua adequação.

O conceito original de propriedade não mencionava limitações. Porém, desde os primórdios, este instituto jurídico nunca foi entendido de forma absoluta; isto é, sem limites ao seu uso. O modo de sua utilização sempre teve algum tipo de condicionante, por menor que fosse, de tal modo que a assertiva, segundo a qual a ausência de limites seja a regra e a existência seja uma exceção, não é totalmente verdadeira. No atual direito civil brasileiro,²⁴ que procura assegurar outras dimensões dos direitos fundamentais – entre eles, a propriedade privada –, será sempre necessária a determinação do modo de seu exercício, bem como dos poderes a esta associados. Com efeito, cabe ao ordenamento e aos intérpretes da lei preencher com precisão o seu conteúdo e a extensão do domínio. Nesse paradigma, cumpre destacar, que na Constituição brasileira em vigor, o povo é ao mesmo tempo instituidor e destinatário do Estado. Assim, levando-se em conta que todo o poder emana do povo (Artigo 1º, parágrafo único) – isto é, das pessoas coletivamente consideradas –, percebe-se que não apenas o interesse individual, mas até o público, em determinadas situações, não devem prevalecer, quando confrontados com o coletivo ou o difuso.

Portanto, no direito econômico, é o princípio da metaindividualidade que prevalece. Verifica-se que, ao analisar interesses que transcendam a pessoa individualmente considerada – ou seja, que extrapolem as relações de competência do direito civil, empresarial e até tributário e administrativo, haja vista tratarem de

23. Nesse sentido, ver Perlingieri (1999, p. 231).

24. Nessa perspectiva, o Artigo 1.228 do Código Civil de 2002 define que o proprietário tem a liberalidade de usar, gozar e dispor da coisa, e, ainda, o direito de revê-la de quem injustamente a possui ou detenha. Todavia, esclarece em seu § 1º que a propriedade deve ser exercida em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, em conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

interesses coletivos da sociedade civil instituidora do próprio Estado –, o direito econômico deve ser aplicado, e com ele, o seu princípio da prevalência do interesse metaindividual.²⁵ Neste sentido, faz-se necessário salientar que a determinação constitucional do Artigo 5º, inciso XXIII, da CF/1988, deve ser interpretada com cuidado, haja vista que, neste capítulo, a Constituição se refere tanto aos direitos individuais como aos coletivos.

A propriedade, conforme ensina Eros Roberto Grau:

Sempre foi justificada como modo de proteger o indivíduo e sua família contra as necessidades materiais, ou seja, como forma de prover a sua subsistência. Acontece que na civilização contemporânea, a propriedade privada deixa de ser o único, senão o melhor meio de garantia da subsistência individual ou familiar. Em seu lugar aparecem, sempre mais, a garantia do emprego e de salário justo e as prestações sociais devidas ou garantidas pelo Estado, como a previdência contra os riscos sociais, a educação e a formação profissional, a habitação, o transporte e o lazer. (Grau, 2003, p. 247)

Nesse enfoque da proteção das necessidades individuais e familiares, a propriedade configura-se como um direito individual e, portanto, isento de função social e regrada pelas normas de direito civil. Frise-se que, nesta particularidade, se refere a uma propriedade distinta, como a pequena propriedade rural²⁶ e a propriedade adquirida²⁷ por intermédio de usucapião urbano ou rural, que, na concepção da Constituição, serve como meio de prover a subsistência do indivíduo ou da família. Assim, assegura interesse individual que concretiza o princípio estruturante da dignidade da pessoa humana.

Com efeito, na perspectiva de um direito individual, a propriedade deve atender somente à sua função individual, sofrendo apenas restrição com relação aos abusos cometidos no seu exercício – poder de polícia estatal.²⁸

25. Nesse entendimento, Petter (2005, p. 198) afirma: “O interesse individual – a garantia da propriedade privada, com reflexos sobre o próprio conceito de liberdade individual – não pode ser tomado de modo apartado e independente da situação coletiva, dos interesses da sociedade de um modo em geral, ao menos na generalidade das situações proprietárias, pois o sistema jurídico, a principiar do seu mais alto estatuto normativo – a Constituição –, adota uma concepção de homem inserido no contexto social. A idéia de um indivíduo atomizado, de um homem soberanamente isolado, não faz o mínimo sentido.”

26. “Artigo 185 – São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária: I – a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra” (Brasil, 1988).

27. Ver Fachin (1996, p. 107-110).

28. Com relação à distinção entre as limitações ao direito de propriedade e a função social, salienta Petter (2005, p. 203) que: “Um ponto que merece destaque é o respeitante às diferenças entre as limitações ao direito de propriedade e a função social que integra seu conteúdo. O exercício das faculdades de usar, gozar e dispor encontra significativa restrição no sistema normativo. O direito de vizinhança, os direitos reais sobre coisa alheia e o exercício do poder de polícia são exemplos de limitações impostas ao direito do proprietário. Mas tais limitações não se confundem com a exigência constitucional principiológica da função social da propriedade. Esta, antes de caracterizar-se mera limitação ao direito de propriedade, como àquelas, incide no conteúdo do direito, fazendo parte de sua estrutura.” Portanto, ao passo que as restrições afetam o exercício do direito de propriedade, a função social atinge o próprio direito.

Ainda sobre a propriedade privada e sua função social no direito econômico, é importante destacar que, tendo em vista as bases desta ordem, o exercício da propriedade que possua interesse coletivo ou difuso estará não só vinculado à finalidade de assegurar a todos uma existência digna, como também afetado pelos ditames da justiça social.²⁹

O quarto e quinto princípios especiais da ordem econômica são, respectivamente, a livre-concorrência e a defesa do consumidor. A livre-concorrência decorre da livre-iniciativa. Pode-se dizer que se apresenta como uma concretização do princípio estruturante do Estado democrático de direito³⁰ e do princípio constitucional geral da livre-iniciativa. Neste processo de adensamento do princípio inicial, a Constituição e, principalmente, a legislação infraconstitucional impuseram regras – por exemplo, as leis antitruste, de defesa da concorrência e dos crimes contra a economia popular – e criaram organismos de combate ao abuso do poder econômico, como o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade). Por sua vez, o princípio da defesa do consumidor também visa conter este mesmo abuso e decorre da mesma matriz estruturante; porém, ramificado pelo princípio constitucional geral da cidadania. Conforme mencionado anteriormente, a cidadania, entendida como o direito a ter direitos, na atual Constituição brasileira, expandiu-se da dimensão política – votar e ser votado – para a econômica – e, conseqüentemente, para a social e cultural. A defesa do consumidor, em última instância, nada mais é do que a perseguição do fim da ordem econômica; qual seja, a inclusão social que só se alcança com a garantia da inclusão política, social, cultural e econômica.

Destarte, tanto no sentido de proteger a livre-concorrência como no de promover a defesa do consumidor, a Constituição Federal, no seu Artigo 174, § 4º, estabelece que a lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros. Percebe-se, portanto, que a Constituição não combate e nem ignora o poder econômico. Pelo contrário, reconhece, porém assegura a defesa dos interesses sociais e difusos que constantemente são ameaçados ou violados em decorrência do abuso deste poder. Nesse sentido, permite ao Estado intervir no domínio econômico para coibir tais abusos.

29. Nesse sentido: "O direito privado da propriedade, seguindo-se a dogmática tradicional (Arts. 524 e 527 do CC), à luz da Constituição Federal (Art. 5º, XXII da CF), dentro das modernas relações jurídicas, políticas, sociais e econômicas, com limitações de uso e gozo, deve ser reconhecida como sujeição à disciplina e exigência da sua função social (Arts. 170, II e III, 182, 183, 185 e 186 da CF). É a passagem do Estado-proprietário para o Estado-solidário, transportando-se do 'monossistema' para o 'polissistema' do uso do solo (Arts. 5º, XXIV, 22, II, 24, VI, 30, VIII, 182, §§ 3º e 4º, 184 e 185 da CF)" (STJ, 1993).

30. Alguns autores defendem a separação desse princípio em dois: o democrático e o do Estado de direito. Porém, após o processo de redemocratização internacional, principalmente na América Latina, entende-se que ocorre uma fusão dos dois em um único princípio.

Importante observar que o princípio da defesa do consumidor se caracteriza como impositivo;³¹ isto é, traça diretrizes para o Estado, principalmente para o legislador e o agente público executivo. Todavia, no caso em questão, é necessário salientar que, além da defesa do consumidor, o referido princípio também deve perseguir o fim da ordem econômica; ou seja, garantir a todos existência digna. Em outras palavras, a Constituição determina que o Estado deve buscar incluir e defender todos no mercado consumidor.

Voltando-se ao princípio da livre-concorrência, observa-se que também é um princípio impositivo; na medida em que orienta a atuação estatal – ou seja, determina tarefas e diretrizes materiais ao Estado –, fixa a livre-concorrência como um dos fins do Estado na ordem econômica. Entretanto, note-se que ele possui um caráter mais instrumental, haja vista que a livre-concorrência é o norte necessário para o Estado transformar a chamada *concorrência imperfeita* – prejudicial à finalidade do Estado brasileiro de garantir a todos existência digna, conforme os ditames de justiça social – em *perfeita* – que apresenta um mercado pulverizado e garantidor da liberdade da iniciativa econômica de ingresso nesse mercado; consequentemente, um mercado includente. Neste sentido, a livre-concorrência apresenta-se como um instrumento para a busca da *concorrência perfeita*, de defesa da livre-iniciativa e de combate ao abuso do poder econômico que a *concorrência imperfeita*, inevitavelmente, cometeria.³² Nessa perspectiva, a CF/1988 ainda estabeleceu, em seu § 4º do Artigo 173, que “a lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros”.³³

No inciso V do Artigo 170, a Constituição estabeleceu o princípio da defesa do meio ambiente, o qual se classifica também como constitucional impositivo, pelas mesmas razões expostas em relação aos princípios anteriores, apenas se alterando a sua segunda finalidade; ou seja, buscar assegurar a todos uma vida digna, todavia por intermédio da perseguição de um meio ambiente saudável. Nesta árdua tarefa, o constituinte conferiu regras e princípio constitucionais para a sua materialização – como os Artigos 5º, inciso LXXIII; 23, incisos VI e VII; 24, inciso VI; 129, inciso III; 174, § 3º; 200, inciso VIII; 216, inciso V; 225, § § 1º a 6º, todos da CF/1988. Portanto, resumidamente, pode-se dizer que, de forma avançada e pioneira, este princípio joga novas luzes na ordem econômica brasileira, garantindo a todos o

31. Canotilho (1998, p. 1.130) ensina que, nos princípios constitucionais impositivos, “subsumem-se todos os princípios que impõem aos órgãos do Estado, sobretudo ao legislador, a realização de fins e a execução de tarefas”.

32. Ver Petter (2005, p. 223-224).

33. Ver ainda: “Autonomia municipal. Disciplina legal de assunto de interesse local. Lei municipal de Joinville, que proíbe a instalação de nova farmácia a menos de 500 metros de estabelecimento de mesma natureza. Extremo a que não pode levar a competência municipal para o zoneamento da cidade, por redundar em reserva de mercado, ainda que relativa, e, consequentemente, em afronta aos princípios da livre concorrência, da defesa do consumidor e da liberdade do exercício das atividades econômicas, que informam o modelo de ordem econômica consagrada pela Carta da República (Art. 170 e §§ da CF)” (STF, 1998, p. 38).

direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, que responde diretamente ao fim geral de uma vida digna; isto é, uma vida ambiental digna.

Os próximos dois princípios – quais sejam, o da redução das desigualdades regionais e sociais e o da busca do pleno emprego – também são normas dotadas de caráter conformador; ou seja, são diretrizes que justificam a realização de políticas públicas. Com efeito, também são princípios constitucionais impositivos.

Observe-se ainda que a busca do pleno emprego é a nítida concretização de um dos pilares da ordem econômica – qual seja, a valorização do trabalho humano –, ao mesmo tempo que adensa também o direito ao trabalho.³⁴ Com efeito, verifica-se que o princípio da redução das desigualdades regionais e sociais guarda total relação de irradiação sistêmica, não só do objetivo fundamental da República Federativa do Brasil de erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (Artigo 3º, inciso III, da CF/1988), como também da sua concretização por intermédio de medidas disponibilizadas pela Carta Política, como nas disposições dos Artigos 25, § 3º, e 43.

Por sua vez, é importante salientar não só o aspecto positivo desses princípios, como também o negativo; isto é, levando-se em conta o seu caráter conformador, que impede indiretamente políticas públicas contrárias a esses fins. Em outras palavras, pode-se dizer que este seu caráter traz consequências significativas – por exemplo, viciar de inconstitucionalidade toda e qualquer política pública recessiva; ou seja, contrária à busca do pleno emprego e que gere aumento das desigualdades. Com relação ainda ao princípio da busca do pleno emprego, cumpre advertir que este deve ser entendido como em sua redação anterior – na Constituição de 1969;³⁵ qual seja, a expansão das oportunidades de emprego. Portanto, traduz-se como um movimento que procura expandir as oportunidades de emprego.

Por fim, cumpre lembrar que os direitos sociais positivados no Artigo 6º da Constituição brasileira se configuram em índices adequados para a aferição das desigualdades ou, no sentido contrário, do desenvolvimento humano.

A tradicional medida do desenvolvimento limitava-se a analisar a renda *per capita* dos países. Entretanto, verificou-se que, como pano de fundo das acentuadas desigualdades na distribuição da renda, se encontra também desigual distribuição da riqueza. Assim, pode-se dizer que a classificação do grau de desenvolvimento não pode se limitar aos critérios econométricos de crescimento econômico, também deve aferir a afirmação e a garantia de todas as dimensões dos direitos fundamentais; quais sejam, civil, política, social, cultural e econômica.

34. "Artigo 6º – São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição" (Brasil, 1988).

35. "Artigo 16º – A ordem econômica e social tem por fim realizar o desenvolvimento nacional e a justiça social, com base nos seguintes princípios: (...) VI – expansão das oportunidades de emprego produtivo" (Brasil, 1969).

Já o inciso IX do Artigo 170 da CF/1988 consagra o princípio constitucional especial do tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte. Trata-se de mais um princípio impositivo e de caráter conformador, que se viabiliza, por exemplo, por intermédio da regra contida no Artigo 179.

Feita a apresentação, bem como as necessárias reflexões acerca dos princípios³⁶ do Artigo 170, a seguir estudar-se-á o direito ao desenvolvimento. Portanto, valendo-se da interpretação tópico-sistemática do direito, analisar-se-ão não apenas sob a ótica de um ou outro princípio ou regra de forma isolada, mas também em seu contexto, todas as suas disposições.

3.2 A concretização do direito ao desenvolvimento

Historicamente, pode-se dizer que no século XX se solidificou a luta pela garantia material da segunda dimensão dos direitos fundamentais; ou seja, dos direitos econômicos, culturais e sociais, como a educação, a saúde e o trabalho. As reivindicações pretendiam transcender as liberdades formais com as concretas; isto é, materializar no direito as prestações sociais devidas pelo Estado aos indivíduos.³⁷

Pois bem, é esse o espírito da Constituição econômica da Carta de 1988. Mas como se materializam esses direitos no sistema capitalista de produção? Primeiramente, deve-se observar que os direitos incluídos nesta segunda dimensão (ou geração) são direitos de conquista, e não de mero enquadramento. Em outras palavras, pode-se dizer que os direitos econômicos, entre eles o direito ao desenvolvimento, são direitos de intervenção na ordem econômica, haja vista que embora a Constituição reconheça a existência do poder econômico, também verifica que, em muitas oportunidades, é exercido de maneira antissocial, cabendo portanto a intervenção social para impedir abusos. Nota-se que o objetivo destas normas é justamente garantir os valores enunciados no *caput* e nos incisos do Artigo 170 da CF/1988, contra a tendência da concentração capitalista do mercado. Tal preocupação se justifica, na medida em que as fundações da ordem econômica,

36. Grau (2003, p. 260), dissertando sobre o tema, encontra ainda um último princípio implícito na CF/1988, relacionado à conformação da interpretação da ordem econômica; qual seja, o da ordenação normativa por meio do direito econômico. Neste sentido, ensina que: "Peculiariza o direito econômico, como vimos, a sua destinação à instrumentalização, mediante ordenação jurídica, de política econômica do Estado; cuida-se, assim, de ramo do direito que se destina a traduzir normativamente os instrumentos de política econômica do Estado. (...) A Constituição de 1988 põe o direito econômico a serviço da ordem econômica. Normas de direito econômico, a complementarem o quadro da ordem econômica (mundo do dever-ser) instalada pela Constituição de 1988, são aquelas previstas nos Artigos 172, 173 e parágrafo 4º, 174, parágrafo 2º do texto constitucional, entre tantas outras".

37. Nesse mesmo paradigma, Ingo Wolfgang Sarlet (2001, p. 51) afirma: "Estes direitos fundamentais que, embrionária e isoladamente já haviam sido contemplados nas Constituições Francesas de 1793 e 1848, na Constituição brasileira de 1824 e na Constituição alemã de 1849 (que não chegou a entrar efetivamente em vigor), caracterizam-se, ainda hoje, por outorgarem ao indivíduo direitos a prestações sociais estatais, como assistência social, saúde, educação, trabalho etc., revelando uma transição das liberdades formais abstratas para as liberdades materiais concretas, utilizando-se a formulação preferida na doutrina francesa. É, contudo, no século XX, de modo especial, nas Constituições do segundo pós-guerra, que estes novos direitos fundamentais acabaram sendo consagrados em um número significativo de Constituições, além de serem objeto de diversos pactos internacionais".

por mandamento constitucional, devem ser compatibilizadas, como se fossem os lados de um quadrado.³⁸

Baseado nessa visão, o constituinte sinalizou tanto para o legislador infraconstitucional como para o reformador constitucional que eles deveriam se preocupar com a proteção dos interesses coletivos e difusos. Sendo assim, o Estado, na regência da economia brasileira, não deve atender apenas aos seus próprios interesses ou, prioritariamente, aos individuais, mas sim, e principalmente, aos interesses coletivos da sociedade civil, no que tange ao desenvolvimento do processo econômico, mesmo que seja no âmbito político, social ou ainda cultural. Frise-se que neste caminho o Estado possui uma dupla missão; isto é, assegurar tanto a autodeterminação da nação brasileira em relação ao mundo (sistema internacional) quanto a autodeterminação do indivíduo em relação à nação.

Observe, por exemplo, que o interesse dos sócios em uma sociedade anônima não é necessariamente o mesmo. E, neste caso, sob a égide do princípio democrático, o que prevalece é o conjunto dos acionistas – interesse coletivo/da maioria. Note-se que, na esfera estatal, o interesse dos instituidores é de fato o interesse máximo no âmbito do território nacional, sendo apenas limitado por normas internacionais, que eventualmente o Estado pactue e ratifique. Portanto, a sociedade civil, formada pelos seus interesses coletivos, busca garantir o bem comum, por intermédio de restrições estatais que visam, em última instância, dar segurança (incluir) a todos. Portanto, a intervenção estatal que limita a liberdade individual fundamenta-se no atendimento aos interesses coletivos; isto é, na garantia de implementação do objetivo de uma vida digna a todos, sobretudo no aspecto econômico.

Nesse diapasão, verifica-se que muitos desses interesses coletivos estão positivados no Artigo 170 da Constituição brasileira, como a função social da propriedade, a defesa do consumidor, a defesa do meio ambiente, a redução das desigualdades regionais e sociais, a busca do pleno emprego, a justiça social e, em especial, a valorização do trabalho humano como garantia de uma existência digna a todos. Pode-se afirmar que o constituinte procurou assegurar na ordem econômica, e por intermédio do direito econômico, as conquistas sociais à população. Diante disso, vislumbra-se um processo de evolução social nos direitos fundamentais – um direito dinâmogênico.³⁹

Pode-se dizer que os direitos econômicos, sociais e culturais se constituem em verdadeiras plataformas edificantes do exercício dos direitos individuais; isto

38. Na Constituição, tanto no Artigo 1º, inciso IV, como no Artigo 170, *caput*, a decisão do pacto constituinte foi a conformação entre a livre-iniciativa e os valores sociais do trabalho. Portanto, percebe-se que, segundo a escolha fundamental da sociedade brasileira, estes dois princípios – informadores ou indicativos – estão colocados lado a lado, na exata mesma medida. Com efeito, imaginando-se esta ideia geometricamente, não há outra figura que venha a mente a não ser o quadrado, figura geométrica que possui os quatro lados iguais.

39. A esse respeito, ver Silveira e Rocasolano (2010).

é, buscam materializar os direitos, inicialmente assegurados apenas e tão somente no aspecto formal. Exemplificando, basta observar o direito individual ao voto, que, desprovido do direito social à educação, ou ainda do direito econômico ao completo desenvolvimento humano, que inclui o anterior, não passa de um direito vazio; ou seja, de um direito sem sentido. Ora, o que vale garantir um direito para um cidadão que não o entende, ou pior, que não foi preparado para o seu exercício? Nesse sentido, verifica-se que a segunda dimensão dos direitos fundamentais nada mais é do que o aprofundamento dos direitos anteriores, ou, como se prefere, uma evolução, um aperfeiçoamento.

Nessa perspectiva constitucional, percebe-se que a opção do constituinte não foi a tutela da riqueza, mas sim da população; isto é, da existência digna de todos, conforme os ditames da justiça social. É claro que este Artigo 170 da CF/1988 poderia estar escrito de outra maneira – por exemplo: a ordem econômica, fundada na livre-iniciativa, tem por fim assegurar a propriedade privada e os demais direitos, liberdades e garantias individuais, observados os seguintes princípios: *i)* a herança; *ii)* a autonomia privada; *iii)* a não interferência do Estado na economia; e *iv)* a liberdade contratual. Porém, não foi esta a decisão da sociedade brasileira; ou seja, do soberano no Brasil.

Nesse sentido, apura-se que o direito ao desenvolvimento não se limita à riqueza; ou seja, ao elemento econômico. Vai além, alcançando todas as demais dimensões de uma vida humana digna.

4 CONCLUSÃO

Conforme visto na seção 2, a preocupação em normatizar a questão do desenvolvimento, como algo necessário para a fruição dos direitos humanos, está presente na legislação internacional desde a Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948. Porém, foi a partir da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento que o direito ao desenvolvimento se configurou como um direito humano inalienável e passou a ser entendido como um processo global econômico, social, cultural e político, fundando-se no entendimento acerca da interdependência dos países e dos povos, bem como na indivisibilidade dos direitos humanos e liberdades fundamentais, assentando ainda suas bases sobre o princípio da cooperação internacional.

Pôde-se concluir, portanto, que os mecanismos internacionais de proteção se constituem em tutela supranacional suplementar de atuação, na medida em que servem de ampliação e controle da jurisdição interna dos Estados.

Em suas relações internacionais, o Brasil é signatário dos principais tratados e pactos internacionais sobre a questão do desenvolvimento e da proteção dos direitos humanos, e a recepção destes pelo ordenamento jurídico brasileiro encontra-se atualmente modificada em razão da Emenda Constitucional nº 45/2004.

O direito ao desenvolvimento, como desdobramento dos direitos humanos econômicos, apresenta-se em uma prerrogativa inerente à natureza humana, atuando na esfera particular de cada cidadão e perante as sociedades como um todo, surgindo daí a necessidade de o Estado elaborar e consagrar políticas públicas voltadas para a sua concretização.

A vigente Constituição Federal do Brasil consagrou a dignidade humana como fundamento da República brasileira, sendo que, no âmbito da economia – na regência da economia –, o Estado deve promover os interesses da sociedade civil que estão presentes tanto na Constituição (decisões fundamentais) como nos tratados internacionais (decisões consensuadas). Assim, os interesses coletivos e difusos não podem oprimir os membros do próprio grupo; ou seja, os interesses individuais. Pelo contrário, deve-se compatibilizar o interesse coletivo com a livre-iniciativa e o princípio da liberdade econômica, haja vista que a liberdade privada não pode ser suprimida em um sistema capitalista.

Verificou-se, portanto, que o direito econômico brasileiro é fundado na compatibilização da valorização do trabalho humano com a livre-iniciativa e deve perseguir a existência digna para todos, conforme a justiça social, o que implica disciplina estatal no caminho do desenvolvimento do Estado e do próprio indivíduo.

Percebeu-se então que a Constituição pretende, em última instância, a inclusão social, mesmo que para isso tenha que intervir no âmbito econômico, seja em face do interesse privado, seja do Estado-governo. Neste sentido, o Estado exerce as funções de fiscalização, regulação e planejamento da economia. Note-se que esta última função é indicativa para o setor privado e determinante para o público. Assim, o Estado deve atuar cumprindo a finalidade comum de limitação da liberdade original dos indivíduos e, conseqüentemente, demarcando a autonomia privada, a partir da sua opção constitucional relativa ao sistema econômico, bem como dos princípios adotados no âmbito econômico.

Observou-se que a CF/1988 atribuiu à justiça social um preciso conteúdo. Nesse sentido, preordenou princípios da ordem econômica, como o da redução das desigualdades regionais e pessoais, da busca do pleno emprego, da defesa do meio ambiente, da defesa do consumidor e do tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte. Desse modo, regula a economia sem se preocupar com máximo ou mínimo de intervenção, e sim com a necessária, haja vista que possui uma finalidade determinada. É justamente por isto que o Artigo 170, *caput*, coloca lado a lado os valores sociais do trabalho e da livre-iniciativa; ou seja, consagra a livre-iniciativa e a valorização do trabalho humano.

Pela natureza dos princípios constitucionais, percebe-se que no direito econômico é o princípio da metaindividualidade que deve prevalecer, pois, ao analisar interesses que transcendam a pessoa individualmente considerada, tendo em vista

que se trata de interesses coletivos da sociedade civil instituidora do próprio Estado, o direito econômico deve ser aplicado, e com ele, o seu princípio da prevalência do interesse metaindividual.

Por fim, conclui-se que para materializar esses direitos no sistema capitalista de produção, deve-se observar, primeiramente, que os direitos incluídos na segunda dimensão (ou geração) são direitos de conquista, e não de enquadramento. Pode-se concluir que os direitos econômicos, entre eles o direito ao desenvolvimento, são direitos de intervenção na ordem econômica, haja vista que embora a Constituição reconheça a existência do poder econômico, também verifica que, em muitas oportunidades, este é exercido de maneira antissocial, cabendo portanto a intervenção social para impedir abusos.

Desse modo, verifica-se que a Carta de 1988 estabeleceu as condições jurídicas para a adoção de um desenvolvimento não dependente, nacional e popular, que, obviamente, em sintonia com o processo de globalização, não é sinônimo de estatização ou isolamento econômico. Ou seja, as condições jurídicas existem; necessário se faz, portanto, o esforço político para a implementação deste desenvolvimento, o que no Brasil ainda está distante de ser uma realidade.

Sendo assim, o Estado, na regência da economia brasileira, não deve atender apenas aos seus próprios interesses ou, prioritariamente, aos individuais, mas sim, e principalmente, aos interesses coletivos da sociedade civil, no que tange ao desenvolvimento do processo econômico, mesmo que seja no âmbito político, social ou cultural. A aplicabilidade destes direitos consiste na obrigação do Legislativo e do Executivo em cumprir a regulamentação e a execução do que for necessário para o gozo destes, ou do Judiciário para obrigar os órgãos do Estado a implementá-los.

Assim, revelou-se que o direito ao desenvolvimento não se limita à riqueza; ou seja, ao elemento econômico, indo bem além e alcançando todas as demais dimensões de uma vida humana digna.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, F. B. **Teoria geral dos direitos humanos**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1996.
- BENACCHIO, M.; PARREIRA, L. Da análise econômica do direito para a análise jurídica da economia: a concretização da sustentabilidade. **Prisma jurídico**, São Paulo, v. 1, 2012.
- BONAVIDES, P. **Curso de direito constitucional**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- BRASIL. Constituição Federal de 1969. Brasília: Congresso Nacional, 1969.

_____. Constituição Federal de 1988. Brasília: Congresso Nacional, 1988.

_____. O legado da declaração universal e o futuro da proteção internacional dos direitos humanos. *In*: AMARAL JÚNIOR, A.; MOISÉS, C. P. (Orgs.). **O cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos do Homem**. São Paulo: EDUSP, 1999.

_____. Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004. Altera dispositivos dos Arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os Arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2004.

CANOTILHO, J. J. G. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 3. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1998.

FACHIN, L. E. A cidade nuclear e o direito periférico: reflexões sobre a propriedade urbana. **Revista dos tribunais**, São Paulo, v. 85, n. 723, p. 107-110, jan. 1996.

GARCIA, M. **Desobediência civil**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1994.

GRAU, E. R. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 8. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros: 2003.

IANNI, O. **A sociedade global**. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

KEYNES, J. M. O fim do *laissez-faire*. *In*: SZMRECSÁNYI, T. (Org.). Os grandes cientistas sociais. 2. ed. São Paulo: Ática, 1984.

_____. **Teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Atlas, 1988.

MOREIRA, V. Economia e Constituição. **Boletim de ciências econômicas**, Coimbra, n. 67, p. 35, 1974.

OEA – ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **I Conferência Internacional Americana**. Washington, 1890.

_____. **Carta da Organização dos Estados Americanos**. *In*: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL AMERICANA, 9. Bogotá, maio 1948.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral das Nações Unidas. **Declaração sobre o progresso e o desenvolvimento no âmbito social**: resolução nº 2.542, de 11 de dezembro de 1969. [s.l.], 1969a.

_____. **Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (CVDT)**. Viena, 1969b.

_____. **Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento**: Resolução nº 41-128, de 4 de dezembro de 1986. [s.l.], 1986. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/decl_direito_ao_desenvolvimento.pdf>.

_____. Principle 4 Limburg. Limburg principles on the implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. **Human rights quarterly**, v. 9, n. 2, p. 122-135, May 1987.

PERLINGIERI, P. **Perfis do direito civil**: introdução ao direito civil constitucional. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

PETTER, L. J. **Princípios constitucionais da ordem econômica**: o significado e o alcance do Art. 170 da Constituição Federal. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2005.

PIOVESAN, F. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. São Paulo: Max Limonad, 1996.

SARLET, I. W. **A eficácia dos direitos formais**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SCHUMPETER, J. A. **Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung**: eine untersuchung über Unternehmervergewinn, Kapital, Kredit, Zins und den Konjunkturzyklus. München: Verfaleg, 1998.

SILVEIRA, V. O.; ROCASOLANO, M. M. **Direitos humanos**: conceitos, significados e funções. São Paulo: Saraiva, 2010.

STF – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RE nº 203.909-8-ES. 1ª Turma, relator ministro Carlos Velloso. **Diário da Justiça**, 6 fev. 1998.

STJ – SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. MS nº 1856-2/DF. 1ª Seção, relator ministro Milton Luiz Pereira. **Diário da Justiça**, 23 ago. 1993.

TELLES JÚNIOR, G. S. **O direito quântico**. 5. ed. São Paulo: Max Limonad, 1980.

TRINDADE, A. A. C. **A proteção internacional dos direitos humanos e o Brasil (1948-1997)**: as primeiras cinco décadas. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1998.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

MAILLART, A. S.; SANCHES, S. D. F. N. O direito fundamental de acesso à justiça e suas implicações para o direito fundamental ao desenvolvimento. *In*: BAEZ, N. L. X.; SILVA, R. L. N.; SMORTO, G. **Os desafios dos direitos humanos fundamentais na América Latina e na Europa**. Joaçaba: Editora da UNOESC, 2012. p. 581-600.

SAYEG, R. H. **Aspectos contratuais da exclusividade no fornecimento de combustíveis automotivos**. São Paulo: Edipro, 2002.

DESENVOLVIMENTO E REFORMA INSTITUCIONAL: OS EXEMPLOS DO BNDES E DAS SOCIEDADES ESTATAIS NO BRASIL

Marcia Carla Pereira Ribeiro
Giovani Ribeiro Rodrigues Alves

1 INTRODUÇÃO

A Constituição da Federal de 1988 (CF/88) define o papel do Estado, partindo de um modelo social democrático que, em decorrência das emendas constitucionais, aponta para uma aproximação com o chamado modelo neoliberal de Estado.

A Constituição dita os princípios gerais da atividade econômica e, além de enumerar os fundamentos e princípios da ordem econômica, atribui ao Estado a condição de agente normativo e regulador da atividade econômica. A opção constitucional de disciplina da economia deve-se ao seu caráter essencial, relativamente à coletividade e aos poderes públicos, e à crença de que o ambiente institucional formal é essencial para que os objetivos constitucionais sejam atingidos.

Pelo menos dois institutos econômicos fundamentais estão constitucionalmente disciplinados: a propriedade e a empresa, e ambos são indissociáveis das relações empresariais.

A assimilação constitucional da disciplina econômica e suas decorrências estão intimamente relacionadas aos sistemas econômicos implantados, ou deles resultando, ou provocando a sua modificação. São arranjos institucionais que partem de considerações intervencionistas como forma de promover o desenvolvimento.

Além da definição do papel do Estado na disciplina das relações econômicas, o Estado brasileiro convive com o processo de aproximação entre empresas nacionais e internacionais. Os constantes movimentos de fusão e incorporação entre empresas conduzem o estabelecimento de megaempresas, cujo papel social vai além da produção de bens e serviços que integram o seu objeto, já que podem exercer um papel essencial no desenvolvimento da região onde estão situadas as fábricas e entrepostos, contribuindo para o desenvolvimento de ramos conexos, como o de fornecimento de matéria-prima, e o aprimoramento da infraestrutura do local.

O Brasil busca amoldar-se a um processo iniciado em outros sistemas jurídico/econômico/sociais, sem saber exatamente como resolver certas questões, como aquelas decorrentes da instalação de empresas de capital estrangeiro, que remetem a lucratividade

do empreendimento para investimentos no país de origem – utilizando o mercado brasileiro meramente como mercado de consumo –, ou da formação de situações de monopólio ou quase monopólio de fato para determinadas atividades.

As desigualdades entre as economias mais e menos desenvolvidas podem servir de estímulo à adoção de políticas voltadas ao desenvolvimento econômico do Brasil, que, muitos acreditam, não pode prescindir da intervenção do Estado na prática econômica, com a finalidade de contornar os efeitos negativos decorrentes da falta de estabilidade do mercado nacional e da carência de investimentos em desenvolvimento tecnológico.

Porém, todo modelo econômico interventivo reverbera na atuação empresarial e não há como desconsiderar a importância do papel das empresas para a organização social – pela geração de postos de trabalho e pela oferta de produtos e serviços que se tornam necessários ou úteis para a coletividade.

Mesmo que as empresas sejam os principais agentes econômicos e que o desenvolvimento das atividades empresariais pressuponha um ambiente de liberdade, não há como o Estado se omitir de interferir, seja para o aprimoramento das relações econômicas, seja para minimizar efeitos negativos, seja para incorporar novas formas de organização – caso da recente aprovação da lei disciplinadora da Empresa Individual de Responsabilidade Limitada (Eireli), Lei nº 12.441/2011.

Todo ambiente jurídico, portanto, prepara a inclusão dos agentes privados para uma ativa, porém disciplinada, atuação na economia.

Já a situação de crise dos mercados estimula a intervenção estatal, retirando do agente privado, em parte, a autonomia na condução de seu negócio, ao se constatar que há normas que interferem nos negócios empresariais que podem colocar em risco os princípios da livre concorrência, normas reorganizadoras da economia, assim como existem empresas estatais que operam no mercado sob a batuta direta dos agentes do poder público.

São as interações entre liberdade de iniciativa privada e interesses da coletividade que estimulam estudos doutrinários no direito que poderão contribuir de forma decisiva para o aprimoramento das instituições com vistas ao desenvolvimento econômico e social.

Toda discussão a respeito da função do Estado na formação de uma organização institucional que possibilite o desenvolvimento perpassa pelo clássico embate entre a conveniência ou inconveniência, eficiência ou ineficiência da interferência estatal no mercado.

A existência de agentes públicos no sistema financeiro, particularmente ao se considerar os níveis de investimento que protagonizam no financiamento das atividades empresariais, provoca reflexões sobre os limites da proeminência do agente econômico privado sobre o agente público.

As sociedades estatais, por sua vez, especialmente as sociedades de economia mista, podem ser pensadas como instrumentos de intervenção do Estado na economia de forma gerencial e empresária, mas que encontram limites em sua criação no ordenamento jurídico brasileiro, e cuja permanência nos mercados competitivos está diretamente ligada ao estabelecimento de um marco regulatório, marco este que reúna o perfil de pessoa jurídica de direito privado desta forma societária e sua destinação como agente indutor do desenvolvimento econômico e social brasileiro.

O presente capítulo partirá de considerações sobre o princípio da *rule of law* a fim de posicionar as correntes de pensamento pautadas nas relações privadas livres, no papel central da fixação das regras do jogo no âmbito das relações privadas, relegando-se a um papel secundário a interferência do Estado, para analisar a deficiência dos modelos gerais, pouco familiarizados com o ambiente institucional particular dos países em desenvolvimento. Na sequência, serão abordadas as peculiaridades institucionais nacionais que fazem do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) o principal agente em termos de ingestão de recursos para o financiamento de longo prazo, e a importância do direito na definição de um marco regulatório aplicável às empresas estatais que atuam no mercado.

E, finalmente, será apresentada uma singela conclusão sobre o papel das reformas institucionais para a promoção do desenvolvimento nacional.

2 APONTAMENTOS SOBRE A *RULE OF LAW*

Os entusiastas da *rule of law*, em sua vertente econômica, defendem um arranjo institucional – para o qual o direito, especialmente o direito privado tem papel de destaque – capaz de auxiliar ou mesmo proporcionar o desenvolvimento dos Estados Nacionais.

Os debates envolvendo a função do direito na formação de um arranjo institucional capaz de proporcionar o desenvolvimento, por sua vez, englobam, de um lado, a discussão sobre a possibilidade real do direito influenciar no desenvolvimento e, de outro, a (potencial) existência de um modelo ideal de normas que possa ser incorporado, indistintamente, por diferentes Estados Nacionais.

A formação desse arranjo institucional fundamenta-se na crença de que para o desenvolvimento dos países são necessárias regras do jogo claras e estáveis, capazes de promover um ambiente econômico seguro para o mercado, com enfoque nas relações interprivadas, relegando, no plano econômico, o Estado a uma função secundária e o direito a um papel específico.

A *rule of law* está pautada em um paradigma de desenvolvimento econômico que tem como base as transações privadas, garantidas por uma eficiente proteção

jurídica à propriedade particular. O Estado é relegado a um papel secundário, de agente que contribui para a preservação do modelo, sem protagonismo no âmbito das transações propriamente ditas.

O paradigma da *rule of law* é o visível inspirador da ação de organismos internacionais, como é o caso do Banco Mundial. A partir da primeira década do século XXI, verifica-se que o Banco Mundial, pautado neste paradigma, efetua expressivo investimento em programas de qualificação institucional de diversos países, chegando ao patamar de 52% de seus desembolsos serem direcionados a colocar em prática determinado arranjo institucional, valorado como ideal pelo Banco Mundial (Schapiro, 2010, p. 216).

A política adotada demonstra a crença no poder transformador de um determinado arranjo institucional defendido, sobretudo na possibilidade das instituições propiciarem o desenvolvimento econômico dos Estados da forma como estas foram concebidas, independentemente das necessidades locais.

O Banco Mundial elegeu uma solução que considera adequada para que se chegue aos melhores patamares de desenvolvimento social e econômico, independentemente da região do mundo, de modo que nações ocidentais e doadores privados investiram bilhões de dólares na América Latina, África Subsaariana, Europa Central e Oriental e Ásia (Davis e Trebilcock, 2009, p. 219), a fim de disseminar e financiar ações voltadas à aplicação do arranjo institucional tido como adequado.

Nada obstante, o exemplo da ação interventiva do Banco Mundial – e seu modelo único de desenvolvimento – gera debates sobre a validade de se considerar que um conjunto pré-moldado de instituições possa contribuir para o efetivo desenvolvimento de um país, e, no que interessa de perto aos brasileiros, do Brasil. Por seu turno, todo modelo institucional de ordem legal, construído de forma externa ao seu objeto de aplicação, conduz também a reflexões sobre o efetivo poder de um determinado modelo normativo alterar as instituições informais características de determinado povo ou país.

Afora a reflexão sobre a importação de modelos, como foi a experiência comandada pelo Banco Mundial, as indagações podem ser projetadas para o âmbito interno, a fim de aquilatar-se o papel do Estado e do direito brasileiro na formação de um arranjo institucional formal que propicie o desenvolvimento do país. E, tomada a intervenção como algo necessário, tendo em vista as desigualdades que precisam ser contornadas, pensar-se em reforma institucional formal remete à já comentada imprescindibilidade de opção entre uma função mínima ao ente estatal, acompanhada de um papel meramente garantidor atribuído ao direito, como propugna a *rule of law* econômica, ou a aceitação do protagonismo do Estado e do direito com vistas à implantação de reformas institucionais.

3 ESTADO, DIREITO E DESENVOLVIMENTO

As noções de Estado e de direito foram forjadas ao longo da história, produto da necessidade dos sujeitos se autolimitarem, com vistas à preservação da vida em sociedade, a partir de uma percepção acerca da impossibilidade de convívio harmonioso em um sistema de absoluto individualismo e liberdade. Se as pessoas fossem capazes de chegar, invariavelmente, às melhores soluções ou se fossem autossuficientes para resolver as divergências, não haveria razão de existir do Estado e tampouco do direito.

O poder geral reconhecido ao Estado, do qual emana o direito, por sua vez, reveste-se de atributos impositivos que podem ser vistos como capazes de fornecer soluções para os problemas da sociedade, especialmente os decorrentes da má distribuição de renda e de injustiças sociais.

O modelo de Estado social democrata, implantado em parte do continente europeu, talvez tenha sido a iniciativa mais próxima de cumprir o escopo de propiciar aos cidadãos melhores condições de vida ou, ao menos, condições básicas para que pudessem desenvolver suas potencialidades, da forma almejada pela população.

Com uma marcante preocupação social, este modelo de Estado parecia refletir uma tendência mundial de criação de um ambiente apto a produzir o desenvolvimento econômico a partir de um crescimento interno, pautado em uma efetiva atuação estatal.

Esse agir estatal se fez por meio de obrigações positivas atribuídas ao Estado, em oposição à ideia liberal clássica de seu papel meramente garantidor dos direitos dos cidadãos, por meio de um agir mínimo e apenas reequilibrador das relações econômicas.

Porém, as políticas sociais costumam esbarrar na limitação dos recursos quando cotejadas com o crescimento infinito das necessidades humanas. O Estado social democrata dos países europeus demonstra inegáveis sinais de esgotamento no século XXI.

Consequentemente, vêm sendo impostas medidas de austeridade aos Estados, refletidas no corte de benefícios sociais, o que têm causado constantes greves e manifestações da sociedade civil em grande parte do território europeu, como forma de demonstração da extrema dificuldade de aceitação popular quanto a iniciativas que retiram privilégios.

Os primeiros anos do século XXI demonstram que reformas institucionais formais não são suficientes para se chegar aos objetivos de desenvolvimento. Nem os países de menor desenvolvimento atingiram os patamares esperados pela tentativa de transposição do modelo da *rule of law* – basicamente de inspiração estadunidense –, nem a Europa conseguiu atingir seus objetivos de unificação econômica e diminuição das desigualdades.

No que se refere ao excesso de intervencionismo do Estado, mediante a adoção de medidas assistencialistas, e à escassez dos recursos públicos, abre-se espaço para uma revalorização da iniciativa privada em substituição ao antigo papel esperado do ente estatal – o que se observa, por exemplo, na crescente funcionalização dos institutos privados.

No Brasil, não é recente a constatação de que a noção de Estado está em crise. Ao mesmo tempo em que o Estado é visto como o espelho das reivindicações sociais, com objetivos claros e identificáveis pela população, ele é o mesmo cujos integrantes de todos os escalões são vistos frequentemente associados a condutas de desvios de dinheiro, uso da máquina pública para atingir fins particulares, corrupção em todas as escalas na esfera governamental.

Essas e outras mazelas colaboram para o estabelecimento de um ambiente de desconfiança quanto à real capacidade do ente estatal ser o agente de transformação social mais eficiente para fins de melhoria na vida dos cidadãos.

Análise semelhante pode ser feita em relação ao direito, porque emana do Estado e, assim, já surge de uma fonte plena de equivocidades. A utilidade e a propensão à eficácia das normas perpassam pela compreensão do ambiente em que são geradas. É de grande complexidade embrenhar-se em um trabalho de, para além da produção normativa expressa, buscar as influências dos grupos que são representados pelos formuladores das políticas públicas e das normas. Trabalho com vistas à compreensão dos métodos utilizados na construção da norma, especialmente no que se refere à sua vocação de produzir o resultado esperado e de sua sustentabilidade – a fim de apurar-se a possibilidade de sua permanência no tempo.

Na mesma esteira, instala-se a desconfiança sobre a eficácia e o próprio papel exercido pelo direito no Brasil. A título exemplificativo, é notório que se tenha uma Constituição principiológica, mas a efetividade de muitos de seus dispositivos ser duvidosa, e da forma como as políticas públicas são geradas, sem muito apego à exata percepção da importância de se manter um ambiente econômico de convivência harmoniosa entre o público e o privado, chega-se ao estabelecimento de fundadas dúvidas quanto à efetiva contribuição normativa para a melhora real e sustentável da vida dos brasileiros.

Vale lembrar a já clássica reflexão sobre o salário mínimo ser efetivamente capaz de atender às necessidades básicas do trabalhador e de sua família, com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, como preceitua o Artigo 7º, inciso IV, da CF/88.

E mais, e um pouco além, é preciso se pensar em um ambiente institucional apto em que as empresas (principais empregadoras) possam e queiram fazer do salário mínimo um ganho que permita que a determinação constitucional se cumpra.

Em termos de papel da lei, de nada adianta prescrições alheias à realidade. A palavra, por si só, seja ela expressa da forma como for (lei, regulamento, artigo), não conseguirá transformar a realidade quotidiana. São necessárias ações, recursos, esforços conjuntos para que se alcancem os objetivos de um Estado brasileiro melhor, e todo este agir conformado precisará enfrentar as instituições sociais, não escritas, porém arraigadas nas mais diversas culturas.

Como se não bastasse a efetividade duvidosa do direito, ainda se convive com a temeridade da edição de “lei que não pega”, gerando perplexidades em relação: *i)* ao que é o direito; *ii)* para que serve o direito; e *iii)* qual o seu papel na realização de profundas reformas institucionais com fins de aprimoramento das relações sociais e econômicas.

É nesse quadro que se posta toda e qualquer reflexão sobre a reforma institucional e a eficácia das propostas reformistas pautadas nas reformas institucionais formais – vale dizer, comandadas pela edição normativa definidoras de políticas públicas (ou, querendo, políticas).

Evidentemente, o presente capítulo não busca, nem conseguiria, trazer respostas acabadas para estes questionamentos, mas objetiva analisar algumas peculiaridades da realidade brasileira e como (se) Estado e direito poderiam contribuir para melhorá-la.

4 INSTITUIÇÕES, *RULE OF LAW* E MODELO PRÉ-FABRICADO

Douglas North define o termo instituições como as restrições humanamente concebidas que estruturam a interação humana. O referido economista explica que o conjunto das instituições define a estrutura de incentivos das sociedades, constituindo-se, portanto, nas regras do jogo, nos mecanismos que moldam e filtram o comportamento das pessoas (North, 1994, p. 360).

Conforme mencionado, a *rule of law* visa consagrar um determinado arranjo institucional, ou seja, um certo modelo de organização e estruturação das instituições que considera correto.

Esse modelo almeja contribuir para que sejam formadas as melhores condições possíveis para o bom desenvolvimento das relações privadas, já que é por meio destas que o Estado pode se desenvolver econômica e socialmente, na visão do referido paradigma.

Mais que isso, acredita-se que com regras do jogo adequadas, que promovam a segurança jurídica, estimulem os negócios privados e mitiguem as intervenções estatais é possível, por si só, o desenvolvimento econômico e social dos países (Schapiro, 2010, p. 221).

Em apertada síntese, a *rule of law* reconhece a necessidade de regras do jogo claras e estáveis, capazes de proporcionar um bom ambiente para as atividades econômicas desempenhadas por particulares, vislumbrando ser esta a única forma de alavancar social e economicamente os países.

Para a *rule of law*, deve-se evitar a intervenção estatal, já que os particulares, por terem a necessidade de maximizar sua satisfação, fazem uso racional e eficiente dos recursos, em comparação ao Estado.

A *rule of law*, destarte, pauta-se na máxima de que o particular busca sempre a melhor alternativa entre as opções que se apresentam (Steiner, 2006, p. 33). Isto é, os agentes ponderam os custos e benefícios das alternativas disponíveis e optam pela que lhes oferecerá maior bem-estar (Gico Júnior, 2011, p. 22), sempre guiado por uma ótica racional coerente (Nicolai, 1973, p. 185).

Para a *rule of law*, as instituições devem, necessariamente, consagrar elementos que estimulem e garantam a prática da atividade econômica privada, grande sustentáculo do desenvolvimento. Estes elementos seriam, por exemplo: *i*) autonomia individual, para que os negócios privados pudessem ser realizados sem interferências externas; *ii*) respeito à propriedade, para que os bens sejam protegidos e, ao mesmo tempo, acumuláveis e intercambiáveis; e *iii*) existência de um sistema de governo capaz de assegurar a estabilidade das instituições.

Kevin Davis e Michael Trebilcock explicam que, para a *rule of law*,

as prioridades essenciais devem estar ligadas a direitos de propriedade bem definidos e alienáveis; um sistema formal de direito contratual que torne mais fácil a contratação impessoal; um regime de direito empresarial que simplifique a função do investimento de capital por meio da facilitação da incorporação e responsabilidade limitada de pequenas e médias empresas não administradas por donos ou por acionistas minoritários em firmas com acionistas majoritários (Davis e Trebilcock, 2009, p. 224).

Nesse contexto, observa-se que o modelo da *rule of law* reconhece no direito um elemento garantidor da atividade econômica exercida por particulares, voltado essencialmente para a proteção de um ambiente seguro para os negócios firmados por agentes econômicos não públicos.

O direito, portanto, é visto como um instrumento de garantia às condições ideais necessárias para os negócios privados que acarretarão o desenvolvimento social e econômico do país.

O Estado, por sua vez, é um ente importante para a estabilidade da própria sociedade, contribuindo para a ordem pública, notadamente para que as instituições sejam mantidas híginas nos momentos de crise. Frise-se que para a *rule of law* o papel estatal é secundário no que tange ao exercício da atividade econômica propriamente dita, já que se pressupõe que os particulares tenham maior eficiência na alocação de recursos.

Passa-se a tecer breves comentários acerca de pontos positivos e negativos do referido paradigma, no que tange aos dois pressupostos anteriormente citados.

Em primeiro lugar, é, de fato, indiscutível a importância de se ter um ambiente de confiança no meio econômico privado, em que os ganhos sejam realmente obtidos em caso de sucesso ou efetivamente perdidos em eventuais fracassos.

Isso é decorrente da própria constatação de que as relações empresariais somente podem se desenvolver satisfatoriamente em um ambiente que privilegie a segurança e a previsibilidade jurídicas (Forgioni, 2009, p. 75).

A título exemplificativo, um empresário, que tem inato em sua atividade o elemento risco, há de ter ao menos a segurança de que o contrato por ele firmado será efetivamente cumprido. Se haverá ou não um resultado econômico favorável, dependerá de uma série de fatores, mas deve-se ter a certeza de que as regras do jogo não serão alteradas durante o trâmite deste. Esta percepção é uma condição para o investimento e, sem este, não há possibilidade de se chegar ao desenvolvimento.

Em segundo lugar, também parece ser indiscutível que o Estado demonstrou não ter capacidade de resolver todos os problemas da sociedade civil. Longe disto, já que há evidente escassez de recursos para suprir todas as necessidades da população, isto para se restringir exclusivamente ao âmbito econômico. Como exemplo pode-se citar a questão do fornecimento de medicamentos pela rede pública de saúde que assola a realidade brasileira e demonstra o eterno embate entre recursos e necessidades.

Assim, como decorrência lógica há a passagem de certas responsabilidades para a iniciativa privada. Contudo, aponta-se desde já que a medida desta transferência deve ser analisada com bastante cautela, já que público e privado, em que pese apresentarem pontos de confluência, não se confundem.

Portanto, em relação aos dois pressupostos da *rule of law* econômica, de fato estes inspiram reformas institucionais para que o ambiente das negociações privadas se aproxime das condições de segurança, estabilidade e ética que minimize os custos com o monitoramento dos contratos, execução forçada do pactuado, busca de soluções perante o Poder Judiciário ou outras formas corretoras, possibilitando o desenvolvimento social e econômico dos Estados Nacionais. A dificuldade maior reside em como operar este avanço institucional.

A partir da já relatada experiência do Banco Mundial, acredita-se que um pacote único de soluções institucionais formais – derivadas da experimentação de um determinado país desenvolvido, com conformações institucionais próprias – comprovou-se incapaz de gerar os mesmos efeitos produzidos no país paradigma. Efeitos necessários para o desenvolvimento dos mais diversos países, mormente pela complexidade de

se alterar de maneira substancial as instituições formais e informais locais, inclusive a conformação do Estado e do direito em cada país, tendo de confrontar-se e, eventualmente, alterar a tradição, os costumes e as expectativas de cada povo.

Com efeito, o caráter universalista das soluções da *rule of law* fez com que o Banco Mundial buscasse fazer prevalecer o referido paradigma em países tão diversos como distantes. Ocorre que importar um arranjo institucional pronto ou buscar implantá-lo em diferentes países, com diferentes culturas, traz consigo alguns importantes entraves que precisam ser analisados. Para isso, invocam-se observações feitas por Amartya Sen e Douglas North, que, abordaram, respectivamente, a noção de posicionalidade e o caminho da dependência (*path dependence*).

Sen (2011) desenvolveu a ideia de que a posição do observador é a base inicial para qualquer estudo que se pretenda realizar, já que, conforme o contexto no qual se insere o observador, este terá por construída uma determinada compreensão a respeito de cada assunto.

Nas palavras de Sen (2011, p.188), “[o] que podemos ver não é independente de onde estamos em relação ao que estamos tentando ver. E isso, por sua vez, pode influenciar nossas crenças, compreensão e decisões”.

Ao sustentar a implantação de um determinado arranjo institucional formal para Estados que possuem componentes históricos e culturais completamente diferenciados, a *rule of law* ignora a posição do observador. Ao assim operar, deixa de contemplar a realidade de forma satisfatória, visto que as peculiaridades de cada Estado, além de contribuírem na construção do ambiente institucional, também influenciam na compreensão de cada pessoa sobre estas.

No que tange à função do direito, por exemplo, não se pode fazer prevalecer um comando normativo sem que se considere o ambiente no qual será aplicado. Isto porque o conjunto de instituições formais (como constituição, leis, decretos) e informais (fatos sociais, normas de comportamento não escritas) já existentes em uma determinada sociedade afetam diretamente a aplicabilidade ou inaplicabilidade, adequação ou inadequação, prevalência ou não prevalência de um novo arranjo institucional que se queira implementar por meio de comandos normativos, com o propósito de agir sobre a realidade fática.

Conforme citado anteriormente, não basta um conjunto de palavras para alterar a realidade. Na realidade brasileira, por mais nobres que sejam os objetivos, se se mudarem apenas as palavras da lei, sem um processo conformador mais amplo, tende-se a fomentar ainda mais a existência de leis ineficazes em desprestígio à reforma institucional pretendida.

North (1994, p. 360), por sua vez, desenvolveu a noção de caminho da dependência (*path dependence*), que, basicamente, é refletido na máxima de que a cultura – conjunto de conhecimentos adquirido pelos indivíduos ao longo do tempo – é quem fornece a chave para o desenvolvimento de uma sociedade.

Implantar um determinado arranjo institucional que possa ter produzido resultados eficientes em termos econômicos e sociais em alguns países não assegurará a produção dos mesmos resultados em outros Estados. Ora, as peculiaridades existentes em cada sociedade podem provocar reações distintas no que tange ao comportamento humano em face de instituições importadas. As instituições, sozinhas, não conseguem alterar a realidade, pois, se de um lado o conceito de instituição está ligado a regras do jogo – o que poderia transmitir uma ideia transposicional –, de outro lado, relaciona-se com algo que não pode ser alterado com simples mudanças terminológicas, pois são frutos da história, da cultura, dos valores partilhados em cada Estado.

Na realidade brasileira, marcada por grandes desigualdades sociais e um desenvolvimento ainda lento, prescindir da intervenção estatal na economia, por meio de reformas institucionais radicais, seria temerário. O observador de fora do país pode até pensar (com certa dose de razão) que o desenvolvimento alcançado somente não é maior em razão das políticas internas não fornecerem condições suficientes, por meio de um arranjo institucional adequado, para o desenvolvimento das atividades econômicas.

É inegável, ainda, a necessidade de investimentos em infraestrutura, bem como a urgência em se descomplicar as legislações trabalhista e tributária. É defensável a necessidade de flexibilização das normas tributárias. Entretanto, alterar instituições por meio da incorporação de novas, em especial de regimes jurídicos oriundos de diferentes tradições, dificilmente resolverá, por si só, a situação brasileira.

5 EM BUSCA DO MODELO BRASILEIRO

Para além do debate sobre a aptidão e a capacidade do direito, como agente de imposição de reformas institucionais, promover o desenvolvimento econômico e social de um país – em que pese a existência dos otimistas e de seus opositores, os pessimistas, quanto à possibilidade do agende público identificar o que realmente precisa ser modificado, os limites de sua percepção quanto aos efeitos potenciais e reais que irão derivar da reforma pretendida, o impacto das instituições informais sobre as normas que se quer implementar –, esta seção abordará duas questões ligadas ao exercício da atividade empresarial: o papel do BNDES para o arranjo econômico brasileiro e a necessidade de reforma institucional formal com relação às sociedades de economia mista no Brasil.

5.1 O caso do BNDES

No campo da atividade financeira, existe uma vertente específica de análise, derivada da *rule of law*, denominada de *law and finance*, que se volta sobre a eficiência do mercado financeiro a partir de considerações sobre o ambiente institucional.

Schapiro (2010, p. 12 e 13) relata que importantes pesquisas foram realizadas na área, as quais constataram que os países oriundos do sistema da *common law* apresentam estruturas mais sólidas de proteção dos investidores, assim como mercados de ações mais pulverizados e, portanto, menos concentrados. Estas pesquisas apontam ainda que nos países de menor grau em termos de *rule of law*, quais sejam, aqueles em que os direitos de propriedade são menos assegurados, observa-se a existência de um maior número de bancos públicos. Os estudos indicam, como causa desta difusão, o fato de tais países não terem conseguido estabelecer um ambiente institucional suficientemente seguro para que os agentes privados invistam de forma suficiente para que se possa dispensar a ação de bancos públicos (Schapiro, 2010, p. 14).

No Brasil, nos anos 1990 e início dos anos 2000, houve a imposição de reformas institucionais formais no campo financeiro, entre outras, orientadas para a desestatização de grande parte dos bancos estatais. Não só no campo financeiro, como também nas outras atividades econômicas desenvolvidas por empresas estatais, difundiu-se o conceito de ineficiência da condução estatal, associada à percepção das limitações de orçamento público voltado ao investimento no exercício direto da atividade econômica.

É sabido que as reformas institucionais realizadas nesse campo acompanharam uma tendência mundial de afastamento da parte do Estado do exercício direto da atividade econômica passível de ser realizada pelo agente privado em um sistema concorrencial.

Em que pese o volume de bancos privatizados e a transposição de modelos institucionais compatíveis com as orientações de âmbito internacional, quanto à estabilização dos mercados para atração de instituições financeiras aptas a dar conta do volume de investimento necessário no Brasil, Schapiro traz importantes dados sobre a atuação do BNDES junto ao setor produtivo nacional. Destaca, por exemplo, o fato de que o volume de capital injetado pelo BNDES na economia brasileira anualmente supera o volume de capital apurado por meio da emissão de ações de debêntures (Schapiro, 2010, p. 16).

Schapiro (2010, p. 16) considera que a presença do Estado como agente financeiro permanece na experiência brasileira em razão das falhas no mercado de capitais, no de crédito, nas carências na captação de recursos e na alocação de empreendimentos aptos a produzir externalidades positivas em termos de desenvolvimento.

No Brasil, os bancos privados normalmente se envolvem em operações de curto prazo, permanecendo a carência por investimentos mais longos e compatibilizados com a necessidade das empresas instaladas no país.

Portanto, a presença do BNDES no financiamento da atividade produtiva representa um elemento no arranjo institucional brasileiro que contraria a experiência de outras economias que se consolidaram exclusivamente pelo aporte de recursos pela via dos bancos privados, desde a década de 1990.

Vale dizer, por mais que a orientação do Banco Mundial esteja voltada à prevalência das relações e dos agentes privados na economia, que foram as peculiaridades brasileiras que não permitiram a implementação do mencionado arranjo, seja por força da tradição de manutenção do Estado em atividades financeiras, seja pelos defeitos do ambiente institucional brasileiro, pouco atrativo ao investimento privado de longo prazo, imprescindível para a prática empresarial.

Portanto, os modelos de reformas institucionais nem sempre operam de forma equivalente, quando implementados em diferentes arranjos sociais: diferem em graus de aceitação e de eficácia, fruto das diferenças no ambiente institucional, especialmente ao se considerar o peso de algumas instituições informais que podem comprometer a implementação de determinadas reformas institucionais.

É essa dificuldade na criação e observação de modelos de desenvolvimento que, para alguns, compromete a crença no poder das reformas institucionais para se chegar ao desenvolvimento dos países.

De toda forma, ainda que reformas institucionais formais não sejam a garantia do almejado desenvolvimento, a ausência da força do Estado e do direito para a criação ou o aperfeiçoamento dos arranjos sociais não é garantia de resultados superiores aos obtidos pela sua intermediação.

Após essas considerações sobre a permanência do Estado brasileiro no setor financeiro, como exemplo de prevalência de características locais, a próxima subseção abordará a temática das sociedades estatais que atuam no mercado e a necessidade de implementação de uma reforma institucional formal, a fim de se aperfeiçoar o investimento público em atividades econômicas concorrenciais.

5.2 O marco regulatório para as empresas estatais que atuam no mercado

Como mencionado neste capítulo, reformas institucionais não produzem necessariamente como resultado o desenvolvimento de um país, mas podem ser úteis, acredita-se, às estratégias de aperfeiçoamento econômico e social.

O papel das sociedades estatais na atuação empresarial voltada à oferta de bens e serviços para o mercado é frequentemente questionado pela doutrina, pelos

tribunais e pela consciência social. A colisão entre a oferta pública e a privada de bens e serviços – sejam eles de essência pública ou não – acentuou-se a partir dos anos 1990, em razão da retirada gradativa do agente público da esfera econômica e da restrição às situações de monopólio, como o tradicional regime de exploração de petróleo, que cedeu aos atrativos do mercado e da potencialidade de otimização da produção e oferta.

Atualmente, a economia mundial se ressentiu do excesso de liberdade característico de determinados arranjos institucionais, causa de um abalo financeiro que iniciou na América do Norte, mas que já produziu e produz seus efeitos em relação à maior parte das economias desenvolvidas e em desenvolvimento.

Como expresso neste capítulo, o Estado e o mercado vivem uma aproximação que não poderia ser cogitada pelo liberalismo, e, até mesmo nas mais sólidas sociedades não intervencionistas cogita-se da compra de ações e oferta de subsídios diretamente relacionados à atividade financeira e empresarial.

As sociedades estatais, criadas como tal, ou nascidas da assunção de posições acionárias pelo Estado, oferecem sua estrutura empresarial – de direito privado – a serviço de um interesse coletivo valorado como relevante ou essencial à busca do bem-estar social.

Mas, diferentemente de outros momentos históricos, a oferta pública, por meio da estrutura societária privada, se processará, no mais das vezes, em regime concorrencial, o que apenas reforça a necessidade de estabelecimento de diretrizes gerais para as sociedades estatais, prerrogativa autorizada pela Constituição brasileira.

Uma lei geral para as sociedades estatais que atuam no mercado deve ocupar-se, no mínimo, dos temas indicados nos incisos do § 1º do Artigo 173 da CF/88, o que implica dizer que deve versar sobre a função das estatais, sua forma de controle, sua administração – representativa dos diversos interesses que se relacionam à empresa – seus contratos, balanços e metas, diretamente dependentes do relevante interesse coletivo ou motivo de segurança nacional, indissociáveis do empreendimento estatal na economia.

Acredita-se que para as sociedades estatais adquirirem patamares desejados de eficiência, será necessário que sejam oferecidas alternativas aos procedimentos de contratação pública, a fim de oferecer às empresas privadas condições de competitividade com as públicas.

Para subsidiar a iniciativa de reforma institucional formal, a fim de adaptar o sistema normativo brasileiro a uma economia competitiva, e que ainda necessita da atuação estatal – o que pode se processar inclusive via conjugação de recursos públicos e privados –, é apresentada (anexo A) uma minuta de lei complementar como uma forma de subsídio aos poderes constituídos, com a finalidade de sugar

alguns temas de disciplina que poderiam contribuir para uma reforma institucional para o Brasil do século XXI, mediante a regulamentação do reconhecimento constitucional quanto à necessidade de estabelecimento de um estatuto geral e próprio para as empresas estatais.

6 CONCLUSÃO

Nem toda reforma institucional formal produz desenvolvimento. A própria descrença na relação entre direito e desenvolvimento exsurge da impossibilidade – até o presente – de estabelecimento, por meio da lei, de modelos de arranjos institucionais que possam ser utilizados nos países em desenvolvimento com garantia de obtenção dos resultados esperados.

Vale dizer, as instituições informais estabelecidas em um determinado país podem agir de forma a retirar ou retardar os resultados que deveriam decorrer do modelo implementado.

Porém, como dito neste texto, se a reforma institucional implementada por meio do direito por si só não é garantia de desenvolvimento, nenhum modelo econômico ou social pode se consolidar sem a existência de um ambiente normativo satisfatório.

Os adeptos da *rule of law* elegem as relações negociais e os agentes privados como os promotores do desenvolvimento, para os quais a definição do direito de propriedade – e da força vinculativa dos contratos – é indispensável para o desenvolvimento da economia e da sociedade. Permanece para o direito uma função específica (de garantidor do ambiente negocial) e para o Estado um papel secundário.

Já a experiência das sociais democracias europeias atribui ao Estado e ao direito o protagonismo político e diretivo que se considerava necessário para o aprimoramento do estado de bem-estar social.

Nem o modelo da *rule of law* é eficiente em todos os países, nem as sociais democracias conseguiram prosseguir em suas políticas socializantes de forma sustentável.

No Brasil, em que pese à influência de políticas internacionais calcadas no *rule of law* e nas reformas institucionais formais padronizadas, características institucionais particulares – e muitas de natureza informal – continuam a alçar a atuação estatal financeira e empresarial a uma condição de essencialidade.

No caso da atividade financeira, o papel até hoje desempenhado pelo BNDES é exemplo de que o Brasil não se adaptou aos movimentos reformistas institucionais que apregoavam o afastamento do Estado do exercício desta atividade.

No que se refere às empresas estatais que atuam no mercado, acredita-se que uma reforma institucional formal, por meio da regulamentação de sua atividade – prerrogativa admitida constitucionalmente –, é indispensável para que este modelo empresarial possa se tornar mais eficiente e competitivo.

Essa é a pequena contribuição que se prestou às reflexões sobre as reformas institucionais e o desenvolvimento brasileiro no século XXI.

REFERÊNCIAS

DAVIS, K.; TREBILCOCK, M. A relação entre direito e desenvolvimento. **Revista direito GV**, São Paulo, p. 217-268, jan.-jun. 2009.

FORGIONI, P. A. **Teoria geral dos contratos empresariais**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009, p. 75.

GICO JÚNIOR, I. T. Introdução à análise econômica do direito. *In*: RIBEIRO, M. C. P.; KLEIN, V. (Coord.). **O que é análise econômica do direito: uma introdução**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011, p. 22-26.

NICOLAÏ, A. **Comportamento econômico e estruturas sociais**. Tradução de Oracy Nogueira. São Paulo: Editora da USP, 1973.

NORTH, D. C. Economic Performance Through Time. **The American economic review**, p. 359-368, 1994.

SCHAPIRO, M. Repensando a relação entre estado, direito e desenvolvimento: os limites do paradigma *Rule of Law* e a relevância das alternativas institucionais. **Revista direito GV**, São Paulo, p. 213-252, jan.-jun. 2010.

SEN, A. **A ideia de justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

STEINER, P. **A sociologia econômica**. Tradução de Maria Helena C. V. Trylinski. São Paulo: Atlas, 2006.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

RIBEIRO, M. C. P.; KLEIN, V. (Coord.). **O que é análise econômica do direito: uma introdução**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011.

ANEXO A

ESTATUTO JURÍDICO DA EMPRESA PÚBLICA QUE ATUA NO MERCADO (MINUTA DE LEI COMPLEMENTAR)¹

Dispõe sobre o estatuto jurídico de que trata o Artigo 173, § 1º da Constituição Federal e estabelece normas especiais de contratação e formatação administrativa para as empresas estatais federais, estaduais e municipais que atuam de forma concorrencial.

Disposições preliminares

Artigo 1º: Esta lei disciplina o estatuto jurídico das empresas estatais e estabelece normas simplificadas de licitação a serem observadas pelas empresas estatais que explorem, em regime concorrencial, atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços.

Artigo 2º: As disposições desta lei se estendem às empresas estatais prestadoras de serviço público em regime concorrencial.

Artigo 3º: As sociedades estatais podem ser criadas nas hipóteses autorizadas pela lei.

§ 1º As pessoas jurídicas de direito público instituidoras de sociedades de economia mista ficam autorizadas a adquirir ações, assim como incorporar bônus e ações distribuídos pela sociedade.

§ 2º Os dividendos partilhados entre os acionistas que couberem à pessoa jurídica de direito público são contabilizados como receita pública.

§ 3º A presente disciplina aplica-se igualmente às sociedades subsidiárias das sociedades estatais que atendam às condições do Artigo 1º.

Artigo 4º: O objeto das sociedades estatais admite a inclusão de mais de uma atividade econômica, desde que de caráter complementar.

Função social

Artigo 5º: No cumprimento dos objetivos que lhe foram cometidos pela lei que determinou a sua criação, as empresas estatais devem atuar de forma econômica, financeira, social e ambientalmente eficiente.

§ 1º São metas que devem ser perseguidas pelas empresas estatais:

I – valorização de seus empregados, mediante o desenvolvimento de programas voltados à saúde, lazer, cultura, integração familiar e qualificação técnico-profissional;

1. A proposta original do estatuto jurídico da empresa pública que atua no mercado fez parte de um trabalho apresentado para o Prêmio DEST de monografias sobre estatais, de autoria de Marcia Carla Pereira Ribeiro e Rosângela do Socorro Alves. O prêmio é idealizado pelo Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais do Ministério do Planejamento (DEST/MPO). Disponível em: <<http://goo.gl/legHj>>.

II – tratamento equânime a todos os seus fornecedores, clientes e demais colaboradores;

III – cumprimento das normas de concorrência e lealdade nas relações com empresas concorrentes;

IV – adoção de políticas que visem ao efetivo controle do impacto da atividade econômica no meio ambiente;

V – participação em projetos voltados aos interesses da comunidade nos setores de saúde, cultura, educação e assistência social.

§ 2º As empresas estatais deverão elaborar planos de atividade visando à consecução das metas referidas no parágrafo anterior, incluindo as despesas correspondentes em seu orçamento anual.

Composição do capital social

Artigo 6º: As sociedades de economia mista disciplinadas por esta lei sujeitam-se às normas aplicáveis às sociedades anônimas, salvo disposições específicas estabelecidas nesta e em outras leis aplicáveis.

§ 1º As pessoas jurídicas de direito público interno, separada ou associativamente, deterão de modo permanente mais da metade do capital social votante da sociedade, assim como dos votos na sua administração.

§ 2º Mediante elaboração de acordo próprio, pessoas jurídicas de direito público internacionais poderão participar do capital social de sociedades de economia mista, observados os objetos descritos no Artigo 1º, limitando-se a sua participação à proporção que lhe assegure no máximo a metade das ações com direito a voto e dos cargos de administração assegurados à pessoa jurídica de direito público interno nacional.

Artigo 7º: A participação de acionistas privados não pode ser inferior a 15% do capital social votante da sociedade de economia mista.

Aportes financeiros da pessoa jurídica de direito público

Artigo 8º: O controlador da sociedade de economia mista, na condição de acionista, pode participar de aumentos de capital social ou aportar recursos, observadas as condições estabelecidas neste artigo.

§ 1º Os aportes de recursos a título de conta corrente do acionista dependem da existência de um prévio acordo entre o controlador e a sociedade de economia mista que estabeleça, sob pena de nulidade:

I – A natureza, o objeto e a duração do aporte;

II – O montante, as condições de reembolso, eventualmente de remuneração ou de transformação do aporte em aumento do capital social;

III – A duração máxima de dois anos para o término da operação, podendo ser renovada uma vez por igual período, ao final do qual o valor será reembolsado ou transformado em aumento de capital;

IV – É vedado novo aporte enquanto não liquidado o aporte anterior e fica vedada a realização de aporte com finalidade de liquidação de aporte anterior realizado;

V – A transformação do aporte em capital social tem por limite a participação mínima estabelecida no Artigo 7º;

VI – Nenhum aporte pode ser realizado pelo controlador se, em razão de perdas constatadas nos documentos contábeis, o capital próprio da sociedade de economia mista tenha se tornado inferior à metade do capital social;

VII – O acordo mencionado no § 1º deve ser arquivado na sede da empresa acompanhado de um relatório do conselho de administração que exponha a situação econômica da empresa e a destinação que será dada ao aporte, devendo justificar, no mínimo, o montante do aporte, sua duração e condições de reembolso, remuneração e condições de conversibilidade em capital social, se for o caso;

VIII – Decreto do chefe do Poder Executivo a que pertence o controlador fixará previamente à operação as condições de remuneração, se for o caso.

§ 2º A pessoa jurídica de direito público poderá aportar recursos à sociedade, a título de adiantamento, destinados exclusivamente a programas de interesse geral, cuja contabilidade deverá ser destacada da geral e cujos relatórios de andamento e finalização, inclusive especificando a destinação final dos recursos, devem ser anexados aos balanços gerais.

§ 3º Se o interesse geral exigir da autoridade pública a tomada de decisões que repercutam na autonomia econômica da empresa, deve a pessoa jurídica de direito público responsável promover a competente indenização da empresa, a fim de restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro do empreendimento, cuja contabilização deverá seguir a disciplina expressa na parte final do § 2º.

Administração e controle

Artigo 9º: As contas anuais, deliberações do conselho de administração e das assembleias gerais são comunicadas, acompanhadas de anexos, no prazo de quinze dias a partir de sua adoção, ao secretário ou ministro do órgão a que está vinculada a sociedade.

§ 1º Se o representante da pessoa jurídica de direito público considerar que uma deliberação gera ônus excessivos para o controlador, ou amplia de forma demasiada o risco em relação a garantias ofertadas pelo controlador em operações de empréstimo que beneficiam a sociedade, encaminhará a documentação para análise do Tribunal de Contas que terá o prazo de quinze dias para manifestação, comunicando-a à autoridade e à companhia.

§ 2º Recebida a manifestação do Tribunal de Contas, cabe aos administradores da estatal confirmar a operação ou revogá-la, fundamentando a decisão por escrito e dada ciência às autoridades.

Artigo 10: A diretoria da sociedade de economia mista é integrada por 4 (quatro) diretores, acionistas ou não, para um mandato de até 3 (três) anos, eleitos pelo conselho de administração:

- a) 1 (um) diretor indicado pelo chefe do Poder Executivo da pessoa jurídica de direito público controladora da empresa;
- b) 1 (um) diretor indicado pelos acionistas minoritários;
- c) 2 (dois) diretores escolhidos entre profissionais especializados indicados pelo presidente do conselho de administração em lista quintupla.

Artigo 11: O conselho de administração das sociedades de economia mista é constituído por no mínimo 6 (seis) integrantes e seus suplentes, acionistas ou não, nomeados para mandatos de 3 (três) anos, permitida a recondução:

- a) 1 (um) representante do chefe do Poder Executivo a que pertence o controlador;
- b) 1 (um) representante da secretaria de estado ou ministério do planejamento ou da economia, ou equivalente;
- c) 1 (um) representante da secretaria de estado ou ministério a que se vincula a empresa;
- d) 2 (dois) representantes dos acionistas privados, eleitos em assembleia específica;
- e) 1 (um) representante dos trabalhadores, eleito em assembleia específica.

§ 1º Na hipótese da sociedade de economia mista operar no mercado de valores mobiliários, o conselho será integrado por mais 2 (dois) conselheiros independentes, com igual mandato, e que serão escolhidos em assembleia geral, a partir de uma lista de pelo menos 5 (cinco) profissionais de mercado, especializados, apresentada na assembleia de eleição pelo presidente do conselho de administração.

§ 2º Os representantes do controlador são demissíveis *ad nutum*, os representantes das minorias serão substituídos ainda na duração do mandato, quando da modificação significativa das posições acionárias minoritárias, desde que requerida a substituição por minoritários que representem ao menos 5% (quinze por cento) do capital social da empresa.

§ 3º O representante dos empregados será substituído se encerrado o vínculo empregatício antes do término do prazo do mandato.

§ 4º Qualquer dos conselheiros deverá ser substituído, mediante o procedimento adequado, quando agir em contrariedade aos deveres impostos pela legislação societária aplicável.

§ 5º Os conselheiros independentes somente serão destituídos durante seus mandatos nas hipóteses legais.

Artigo 12: O conselho fiscal nas sociedades de economia mista é composto por três integrantes, eleitos em assembleia geral, escolhidos entre profissionais de mercado, especializados, atendendo-se às normas estabelecidas na lei societária.

Artigo 13: Toda participação de sociedade de economia mista no capital de outra sociedade será antecedida da elaboração de um acordo que garanta ao menos uma cadeira no conselho de administração da empresa de indicação da pessoa jurídica de direito público.

Artigo 14: A responsabilidade civil que resulta do exercício de mandato dos representantes do Poder Executivo incumbe à pessoa jurídica de direito público responsável pela indicação, ressalvado o direito de regresso desta em relação ao administrador e à autoridade pública diretamente responsável pela indicação.

Regime das obrigações

Artigo 15: As empresas estatais sujeitas a esta lei submetem-se à disciplina das empresas privadas no que se refere aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários.

§ 1º Com relação à licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, atendidos os princípios da administração pública, fica autorizado o chefe do Poder Executivo da pessoa jurídica a que pertence o controlador editar norma específica que disciplinará a forma de contratação de obras e serviços relacionados à atividade empresarial desenvolvida pela empresa;

§ 2º Além das hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação nominadas na lei própria, também são consideradas como hipóteses de inexigibilidade:

- a) as contratações de serviços ou aquisição de bens, em situações atípicas de mercado em que, comprovadamente, a realização do procedimento licitatório não seja hábil a atender ao princípio da economicidade;

b) as formações de parcerias, consórcios, gerenciamento conjunto de empreendimentos, e outras formas associativas de natureza contratual, objetivando o desempenho das atividades compreendidas no objeto da sociedade de economia mista;

c) as contratações para comercialização de produtos decorrentes da exploração da atividade empresarial;

d) as contratações que, em razão do mercado, devam se processar de forma iminente, por motivo de alteração de programação, desde que comprovadamente não haja tempo hábil para a realização do procedimento licitatório, justificados o preço da contratação e as razões técnicas da alteração de programação;

e) aquisição de bens e equipamentos destinados à pesquisa e desenvolvimento tecnológico aplicáveis às atividades da empresa.

Artigo 16: Ficam autorizadas as sociedades de economia mista a participarem de acordo de acionistas elaborado com base na legislação societária aplicável, desde que mantidos os níveis de controle que assegurem à pessoa jurídica de direito público orientar a companhia para o cumprimento do relevante interesse coletivo ou motivo de segurança nacional que justificou a sua criação.

§ 1º O acordo de acionistas pode:

I – versar sobre a designação dos integrantes de cargos de gestão na sociedade de economia mista, conselheiros, diretores, gerentes e as atribuições de suas funções;

II – estabelecer matérias pontuais, relacionadas ao objeto da empresa, para as quais incidirá o poder de veto dos acionistas minoritários;

III – estabelecer matérias relacionadas ao interesse geral que motivou a criação e a manutenção da sociedade estatal para as quais prevalecerá o poder de voto do acionista controlador ou conselheiro.

Artigo 17: O poder público no exercício de seu poder soberano pode a qualquer tempo, com fundamento no interesse público, interferir, modificar ou extinguir obrigações, garantindo-se à sociedade de economia mista o devido ressarcimento.

§ 1º Na hipótese de cessação prematura de contrato firmado entre a sociedade de economia mista e o poder público, havendo possibilidade de continuação da empresa para o exercício de outras atividades previstas na lei autorizadora, ou por alteração desta, os valores obtidos na indenização serão contabilizados em apartado, como determinado nesta lei, e utilizados na aquisição de bens ou realização de pesquisas voltadas à atividade remanescente.

§ 2º Na hipótese de transferência compulsória de uso de bens relacionados à concessão e de titularidade da sociedade de economia mista, com o propósito de melhoria na oferta de bens ou produtos, caberá ao poder público indenizar a empresa pela cessão dos equipamentos e bens, cujo valor será contabilizado em apartado e utilizado na manutenção dos bens e equipamentos da empresa ou em atividades de pesquisa voltadas ao objeto empresarial.

Mediação e arbitragem

Artigo 18: Os estatutos das sociedades de economia, contratos e acordos poderão fixar a possibilidade de submissão de suas controvérsias ao procedimento de mediação e/ou arbitragem, estabelecendo de maneira minuciosa as condições para instalação, processamento e conclusão dos procedimentos extrajudiciais de solução de conflitos que digam respeito exclusivamente às questões empresariais decorrentes do exercício da atividade empresarial.

Regime de recuperação e de liquidação da sociedade de economia mista

Artigo 19: No caso da sociedade de economia mista se deparar com desequilíbrio econômico e financeiro grave e durável decorrente de aspectos de mercado, a pessoa jurídica de direito público pode acordar subvenções excepcionais para a implementação de medidas de recuperação, mediante elaboração de acordo escrito que fixe a natureza, o montante e a duração das subvenções.

§ 1º O plano de subvenção previsto no *caput*, proposto pelo Poder Executivo e aprovado pelo Poder Legislativo se fará acompanhar de:

I – relatório especial apresentado pela empresa sobre sua atividade, situação econômico-financeira atual e o programa de recuperação;

II – relatório do administrador especialmente nomeado pelo controlador para acompanhamento do procedimento de recuperação que ateste, sob pena de responsabilização pessoal, o conjunto das informações sobre a situação financeira da empresa e os dados previsíveis com relação ao resultado das subvenções;

III – parecer do Conselho Fiscal sobre a proposta e os resultados pretendidos.

§ 2º O Poder Legislativo será informado ao menos anualmente sobre o andamento do programa de reabilitação da empresa estatal.

§ 3º Os valores prestados a título de subvenção serão contabilizados em separado, na forma estabelecida nesta lei.

Artigo 20: Além da possibilidade de estabelecimento de subvenções especiais, aplicar-se-á às sociedades estatais sujeitas a esta lei a disciplina prevista para instituições financeiras, no que se refere ao regime de intervenção e liquidação extrajudiciais, realizando-se as necessárias adaptações, dentre outras:

§ 1º O interventor ou o liquidante será nomeado pelo chefe do Poder Executivo a que pertence a pessoa jurídica de direito público controladora da empresa.

§ 2º Na hipótese de decretação de falência da sociedade, serão aplicáveis as normas específicas do regime falimentar, inclusive no que se refere aos impedimentos de ordem empresarial e a disciplina penal lá estabelecidos.

Cessação de concessão de serviço público

Artigo 21: Na hipótese de liquidação extrajudicial ou decretação de falência das empresas estatais concessões e delegações em vigência são automaticamente resiliadas com retorno à pessoa jurídica de direito público, seu controlador, dos bens cedidos relacionados ao contrato.

§ 1º Os contratos de concessão firmados pela sociedade de economia mista conterão cláusula, sob pena de nulidade, prevendo as condições de indenização a ser realizada pelo controlador relacionada à parcela não amortizada dos bens adquiridos ou realizados pela sociedade e afetados ao patrimônio da operação ou do serviço, sobre os quais exercerão o direito de retomada.

§ 2º O montante da indenização é vertido à sociedade, realizadas as deduções das participações financeiras do controlador em relação à parcela não utilizada e dos pagamentos correspondentes à execução de garantia acordada para o financiamento da operação.

Contabilidade privada e pública

Artigo 22: A sociedade de economia mista que atue no mercado e que de alguma forma se beneficie de uma prerrogativa inerente à condição jurídica de seu controlador, como subvenções, reversão de valores ou indenizações por ato administrativo que interfira diretamente no exercício de sua atividade, apresentará ao menos anualmente e em caráter obrigatório:

- a) balanço elaborado na forma determinada pela lei societária e que não incluirá as referidas subvenções, reversões, indenizações ou equivalentes, mencionadas no *caput*;
- b) balanço especial que indicará as movimentações excluídas do balanço ordinário;
- c) balanço consolidado que apresentará o resultado final do período de forma ponderada, incluindo a aferição de resultados relacionados ao interesse geral que motivou a criação da sociedade de economia mista, satisfeito ou parcialmente satisfeito em razão da atividade empresarial, com a identificação das ações empreendidas para o cumprimento das metas referidas nos incisos I, IV e V do § 1º do Artigo 3º, bem como com a discriminação do volume de recursos financeiros a esse fim destinados.

Parágrafo único. Para fins de apuração de resultado e implementação de política de participação nos lucros dos empregados, acionistas e gestores, será considerado o balanço indicado na alínea a.

Disposições finais

Artigo 23: Esta lei aplica-se, no que couber, às empresas públicas que explorem, em regime concorrencial, atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, inclusive serviços públicos.

Artigo 24: Ficam revogadas as disposições em sentido contrário às normas contidas nesta lei.

Artigo 25: Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

CONTRA A DEPARTAMENTALIZAÇÃO DO SABER JURÍDICO: A CONTRIBUIÇÃO DOS ESTUDOS DE CASO PARA O CAMPO DIREITO E DESENVOLVIMENTO*

Maíra Rocha Machado

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo pretende correr todos os riscos de submeter ao debate público uma pesquisa em andamento.¹ A possibilidade de integrar a coletânea de trabalhos sobre *Direito e desenvolvimento no século XXI*, organizada pelo Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI) e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), dirimiu as últimas dúvidas: não poderia haver melhor contexto para discutir os desafios, as dificuldades e os erros que integram esta, como qualquer outra, pesquisa. Este texto, portanto, não discute dados, resultados ou conclusões; seu objetivo é apresentar a estratégia metodológica elaborada para compreender o fenômeno da *multiplicidade de procedimentos sobre um mesmo fato*, mais conhecido no campo jurídico como *princípio da independência entre as esferas do direito*. Neste ponto reside a principal ambição deste texto: participar do movimento de renovação da produção de pesquisa empírica em direito no Brasil com a bandeira do protagonismo das questões metodológicas.²

* Este texto não poderia ter sido escrito sem a interlocução de muitas pessoas. Em primeiro lugar, aos alunos do curso Pesquisa em Direito do Programa de Mestrado em Direito e Desenvolvimento da DIREITO GV que tive o enorme prazer de ministrar nos últimos anos. Aos meus colegas Alexandre Cunha, Alvaro Pires, Bernardo Medeiros, Bruno Salama, Diogo Coutinho, Ligia Pinto, José Roberto Xavier, José Rodrigo Rodríguez, Luciana Cunha, Mariana Pargendler, Marta Machado, Mario Schapiro, Michelle Sanchez Badin e Paulo Eduardo da Silva pelas enriquecedoras discussões sobre os desafios da pesquisa em direito. Aos participantes dos Encontros de Pesquisa Empírica em Direito (EPEDs) e dos *workshops* regionais realizados no decorrer de 2012. E, muito especialmente, aos pesquisadores do Núcleo de Estudos sobre o Crime e a Pena da DIREITO GV, laboratório dessas reflexões e de várias outras. Um agradecimento muito especial à pesquisadora Luisa Ferreira, pelos comentários ao presente texto e pela contribuição inestimável à condução dos três estudos de caso discutidos aqui. Enfim, à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), pela concessão da bolsa de pesquisa no exterior (BPE) para uma temporada na Universidade de Nova York em maio/junho de 2012 que me permitiu avançar no desenvolvimento do projeto de pesquisa sobre o qual versa este texto: O sistema de justiça criminal brasileiro no *macroscópio*: a atuação das esferas penal, civil e administrativa sobre os mesmos fatos.

1. A formulação é de Bourdieu (1989, p. 18): "Uma exposição sobre uma pesquisa é, com efeito, o contrário de um *show*, de uma exibição na qual se procura ser visto e mostrar o que se vale. É um discurso em que a gente se expõe, no qual se correm riscos".

2. Este movimento pode ser sentido em diversas regiões do país e, nos últimos anos, tem contado, inclusive, com encontros nacionais organizados pela Rede de Estudos Empíricos em Direito (REED). Ver: <http://reedpesquisa.org>.

Como será discutido em detalhes no decorrer deste texto, este fenômeno coloca em questão a funcionalidade e a qualidade das respostas do sistema de justiça brasileiro quando dois, três, às vezes, quatro diferentes procedimentos de responsabilização sobre o mesmo fato são iniciados por diferentes atores do sistema de justiça. Ao lado desta questão de desenho institucional, o fenômeno da multiplicidade de procedimentos sobre um mesmo fato favorece a reflexão sobre o modo como se produz conhecimento no campo jurídico. Como este texto irá argumentar, a rígida fragmentação da produção de conhecimento em “áreas jurídicas” impede o desenvolvimento de pesquisas voltadas a compreender de que modo os procedimentos de responsabilização alocados em diferentes esferas do direito articulam-se, sobrepõem-se e se complementam.

Esses dois eixos encontram terreno muito fértil no campo de direito e desenvolvimento. Não que a perspectiva do *desenho institucional* na pesquisa em direito ou a *renovação da produção do conhecimento jurídico* não encontrassem ambiente promissor na interface do direito com as políticas públicas, nos estudos de sociologia jurídica, entre outros.³ O interesse deste capítulo, contudo, está limitado à reflexão que vem sendo produzida no Brasil sobre o campo de direito e desenvolvimento e que pode ser percebida como um convite à renovação das estratégias metodológicas (seção 2) e das formas de recortar e definir os objetos de pesquisa (seção 5). Para que esta discussão não se desenvolva no vazio, este capítulo, na seção 2, irá descrever a problemática que a pesquisa busca enfrentar, bem como apresentar, na seção 4, a estratégia metodológica desenhada para dar conta dos objetivos da pesquisa. Como se verá, a pesquisa narrada aqui optou pela realização de um *estudo de caso múltiplo*, versando sobre a atuação do sistema de justiça brasileiro em episódios relacionados a: *i*) desvio de dinheiro público – caso Tribunal Regional do Trabalho de São Paulo (TRT-SP); *ii*) práticas anticoncorrenciais – caso dos cegonheiros; e *iii*) violência policial em instituição prisional – caso Carandiru. A escolha dos casos beneficiou-se de projetos de pesquisa conduzidos no âmbito do Núcleo de Estudos sobre o Crime e a Pena da Escola de Direito de São Paulo, a DIREITO GV.

2 DIREITO E DESENVOLVIMENTO: UMA QUESTÃO DE MÉTODO

Este capítulo parte do diagnóstico de Schapiro e Trubek (2012, p. 53 e seguintes), segundo o qual o campo de direito e desenvolvimento inicia uma nova fase. De acordo com estes autores, o momento atual caracteriza-se pela articulação de duas ideias: o caráter local ou singular das estratégias de desenvolvimento e a inadequação

3. É claro que esse tipo de abordagem tem estado presente na produção jurídica brasileira desde muito antes do (re)lançamento da ideia de “direito e desenvolvimento”. Tem sido, aliás, a marca de um grande número de pesquisas que se inscrevem no campo da sociologia jurídica e de outras áreas do conhecimento interessadas na compreensão de fenômenos jurídicos. Veja-se, por exemplo, a coletânea organizada por Emerson Fabiani (2011) em homenagem a José Eduardo Faria e, na interface do direito com as políticas públicas, o trabalho de Coutinho (2011).

(por princípio) dos “modelos e parâmetros universais” (Schapiro e Trubek, 2012, p. 53). Neste contexto, os *formuladores de políticas públicas e acadêmicos* lançam-se à construção de agendas singulares, contextualizadas localmente, mas, ao mesmo tempo, ressentem-se da ausência de “guias e parâmetros de ação” (Schapiro e Trubek, 2012, p. 53). Para os propósitos deste texto, esta tensão não será percebida como impasse, mas sim como expressão do desafio que se coloca a todos aqueles engajados no campo de direito e desenvolvimento, sejam pesquisadores ou formuladores de políticas públicas.

As sinergias entre esses atores podem ser identificadas em vários níveis e o intercâmbio ou trabalho conjunto é, enfim, cada vez mais prestigiado. Mas mesmo compartilhando modelos de desenvolvimento e coincidindo sobre os problemas que importam, pesquisadores e formuladores de políticas públicas desempenham papéis sociais diferentes e, conseqüentemente, os critérios e as expectativas sobre a condução de suas atividades precisam ser diferenciados também. A análise de Schapiro e Trubek (2012) dirige-se claramente a ambos, mas parece concentrar-se nas tarefas exercidas por aqueles aos quais cabe definir as agendas e estratégias, bem como conceber, propor e implementar reformas políticas e institucionais. Este capítulo, ao contrário, focaliza a atividade do pesquisador que, dentro ou fora das instituições de ensino, lança-se à produção de conhecimento sobre fenômenos jurídicos. É desta perspectiva, portanto, que este texto busca aproveitar a reflexão sobre a renovação do campo jurídico e, muito particularmente, do campo de direito e desenvolvimento.

Ao caracterizar o momento atual como superação das reformas *one size fits all* que dominaram o campo de direito e desenvolvimento por algum tempo, o diagnóstico de Schapiro e Trubek coloca no centro do debate *uma questão de método*. Qualquer que seja o objetivo – definir *novas agendas, formular estratégias promissoras de desenvolvimento* ou produzir conhecimento –, o diagnóstico destes autores convida a refletir sobre *o modo* como os acadêmicos, mas também os formuladores de políticas públicas, desempenham suas tarefas cotidianas.

Por *modo de fazer* ou *método*, este texto refere-se a algo mais amplo que as ferramentas utilizadas para coletar e tratar as informações que permitem observar “o singular” ou o fenômeno jurídico concreto. De acordo com a perspectiva adotada neste estudo, os tipos de dados e as técnicas de coleta pouco contribuem sobre *como* uma determinada pesquisa será desenvolvida. O número relativamente controlável destes dois componentes cede lugar a uma infinita variedade de desenhos de pesquisa – ou *métodos de trabalho*, como expõem Quivy e Campenhoudt (1992). Além dos dados e das técnicas, há um conjunto de saberes que precisa ser mobilizado para elaborar e elucidar uma determinada pergunta. O *método de trabalho* refere-se então ao resultado de uma articulação particular entre a problemática de pesquisa, a *teoria* e a *empíria* e, neste sentido, “exige ser reinventado a cada trabalho” (Quivy

e Campenhoudt 1992, p. 13). Como no diagnóstico de Schapiro e Trubek (2012, p. 27), esta forma de conceber a atividade de pesquisa recusa os “modelos analíticos e normativos rígidos” e as “lentes prontas e acabadas”.

A abertura do campo de direito e desenvolvimento “para o experimentalismo” (Schapiro e Trubek 2012, p. 28) impõe tarefas de renovação de várias ordens e alcança a organização interna das instituições de ensino e das agências de fomento, a estruturação das carreiras docentes, o perfil do mercado editorial, os critérios de aferição de qualidade da produção acadêmica, entre vários outros.

No intuito de contribuir com a reflexão sobre os rumos – e o sentido – dessas transformações, este capítulo expõe um *experimento metodológico* elaborado com o objetivo de tematizar um dos grandes obstáculos à renovação do campo jurídico: a departamentalização do conhecimento.

3 PROBLEMÁTICA DA PESQUISA: A DEPARTAMENTALIZAÇÃO DO SABER JURÍDICO

Um jurista brasileiro não se surpreende com a possibilidade de um mesmo episódio gerar procedimentos e sanções nas esferas penal, civil e administrativa. Não são poucas as leis que, ao regulamentarem a responsabilização em uma delas, indicam explicitamente ser ela *independente* da responsabilização pelas demais áreas do direito. Ao observar a jurisprudência brasileira, é possível encontrar uma série de situações nas quais as decisões tomadas por autoridades competentes em uma das esferas são ignoradas por outras, ainda que se trate do mesmo comportamento e dos mesmos atores. Para facilitar a exposição, estes dois componentes – comportamento e ator(es) – serão denominados *situação factual* ou simplesmente *fato*. Como se verá no decorrer deste texto, a multiplicidade e a simultaneidade da atuação estatal sobre os mesmos fatos podem compor os mais diversos arranjos, dependendo do setor de regulação – ou tipo de situação problemática – observado.

Há outras situações em que a cumulação de procedimentos e sanções sobre o mesmo fato sequer é debatida no decorrer do processo judicial – o que mostra o quão naturalizada se apresenta a ideia de *independência entre as esferas*. Muitas vezes, os atores do sistema de justiça, ao terem notícia da existência de outro procedimento em curso tratando dos mesmos fatos, ou fatos conexos, solicitam a *juntada da íntegra* – o que, invariavelmente, contribui para a formação de autos com dezenas de volumes e milhares de páginas que podem vir a comprometer seriamente a qualidade do processo decisório. Em outras palavras, procedimentos sobre os mesmos fatos podem vir a ser *integrados fisicamente* – caso seja do interesse de ao menos uma das partes levar esta documentação ao processo, é claro –, mas, via de regra, permanecem cindidos do ponto de vista da produção de provas, da formação do juízo de imputação e das sanções aplicadas.

Colocada a questão nesses termos, é possível dizer, ainda provisoriamente, que a ideia de *independência das esferas* no direito brasileiro não diz respeito apenas à vedação de ingerências recíprocas no processo decisório. Muito além disso, é possível perceber que, em diferentes situações, a ideia de independência é concebida como *indiferença*. Esta *independência como indiferença* tem favorecido certo isolamento ou formas muito pontuais de interação entre processos decisórios e autoridades igualmente competentes para oferecer respostas jurídicas a um mesmo caso concreto – embora estejam alocadas, de acordo com a lei, em diferentes áreas do direito. Esta forma de manifestar a independência entre as esferas parece ser tanto uma decorrência quanto um modo de fortalecer a *departamentalização do saber jurídico*.

Essa expressão busca sintetizar a problemática central da pesquisa sobre a qual versa este texto. É possível identificar ao menos três diferentes dimensões desta problemática. Primeiramente, a departamentalização do saber jurídico pode ser compreendida como resultado de um processo histórico de diferenciação entre as áreas do direito. Como mostra Pires (1998), a formação do direito penal moderno, a partir do fim do século XVIII, é fortemente marcada pela negação das sanções e dos institutos do direito civil.⁴ A compilação das normas que regulam a atividade estatal que conduziu à formação do direito administrativo também foi marcada por um esforço de diferenciação em relação ao direito civil.⁵ As implicações destes processos para o movimento de codificação e organização do sistema de justiça podem ser sentidas até os dias atuais. Uma elaboração mais sofisticada deste percurso escapa aos objetivos deste trabalho, mas o que importa reter neste momento é que a diferenciação entre estas três áreas do direito coloca os pesquisadores diante de um problema importante que diz respeito à relação entre as áreas do direito. No pano de fundo deste problema relacional é possível visualizar um *problema identitário*. Ao fixar-se alguns componentes – como tipos de sanção, provas admissíveis, nível de garantias ao réu, entre outros – às áreas do direito (e não aos problemas regulados) se favorece a formação de *retratos identitários* que podem funcionar – ou não – como obstáculos à transformação das estruturas internas de cada uma das áreas.⁶ Neste registro, é possível dizer que o problema não está no *retrato identitário* em si, mas no conteúdo a ele atribuído. Em outras palavras, o problema não está na diferenciação que se desenvolve entre as áreas do direito, mas na cristalização de determinados conteúdos como únicos possíveis, bem como em uma atitude de *indiferença*. Esta atitude de indiferença em relação às demais áreas faz com que

4. Ver também Puschel e Machado (2008), Rebut (2008) e Garcin (2004). Uma síntese do argumento de Pires no que concerne à diferenciação entre as esferas penal e civil na obra de Cesare Beccaria pode ser encontrada em Machado (2008).

5. Um breve percurso pela literatura que narra a formação “da dicotomia direito administrativo/direito civil” é apresentado em Cassesse (2004, p. 17). Para a diferenciação, mais recente, entre as esferas administrativa e penal, sobretudo no âmbito da qualidade das sanções, ver Rosenfeld e Veil (2008) e, no Brasil, Mello (2007) e Silveira (2008), entre vários outros.

6. A expressão “retrato identitário” e o modo de observar este problema são de Pires (2004).

muito raramente apareçam nos debates jurídicos e políticos questões relacionadas às fronteiras, aos canais de comunicação e aos filtros que podem ser estabelecidos entre as áreas. Uma ilustração para concluir este ponto: em face da possibilidade de a reparação do dano ser percebida como uma forma de sanção pela prática de um crime, o argumento da *civilização do direito penal* – e, logo, da perda de identidade deste último – impede que o debate se encaminhe para a identificação do modelo de regulação mais adequado para lidar com um determinado conjunto de problemas.⁷

A departamentalização do saber jurídico pode ser observada também como *problema organizacional* que diz respeito à dinâmica interna das faculdades de direito – e, por que não, das seções judiciárias, defensorias, promotorias e escritórios de advocacia. A necessidade de romper com as “rígidas divisões formais do trabalho jurídico” foi diagnosticada faz tempo pela sociologia jurídica brasileira. De acordo com Faria (1988, p. 8), esta divisão estava “feudalizando o conhecimento do direito em rígidos campos de especialização e transformando civilistas, comercialistas, tributaristas, penalistas, administrativistas, e outros, em verdadeiros donatários de capitâneas hereditárias nas escolas de direito”. Neste contexto, a departamentalização aparece vinculada à renovação do papel do jurista e à pauta de reformas do ensino jurídico. Mais uma vez, o problema não está na especialização dos saberes, mas na atitude de indiferença, em um certo bloqueio à possibilidade de aprender com o que está do outro lado da fronteira.

Em algumas situações, as dimensões identitárias e organizacionais se confundem. Isto ocorre, por exemplo, quando a naturalização do modo de dividir institutos jurídicos em *áreas* torna-se o único e principal critério para a estruturação da grade de disciplinas.⁸ Nestas situações perde-se a oportunidade de refletir pedagogicamente sobre o modo como a combinação ou a separação de determinados conteúdos pode impactar positiva ou negativamente a relação ensino-aprendizagem em uma determinada proposta curricular.⁹

Mas é a terceira dimensão desta problemática que mais diretamente interessa a este estudo. Trata-se da departamentalização do saber jurídico como *problema epistemológico*, isto é, como problema que diz respeito à forma como é observado o direito e produzido o conhecimento sobre ele. Nesta dimensão, a departamentalização do saber jurídico favorece a formação de *lentes* (penais, civis, administrativas etc.) que condicionam e orientam fortemente o olhar. A imagem contribui para a compreensão dos dois aspectos do problema epistemológico que este texto irá

7. O mesmo pode-se dizer do argumento da “administrativização do direito penal” que esta autora teve a oportunidade de discutir em outra ocasião (Machado 2009).

8. O mesmo pode-se dizer do argumento da “administrativização do direito penal” que esta autora teve a oportunidade de discutir em outra ocasião (Machado 2009).

9. É possível, por exemplo, argumentar pela articulação, em um mesmo curso, de conteúdos jurídicos em relação aos quais não se questiona a existência de diferenças disciplinares. Para uma reflexão sobre os benefícios pedagógicos e epistemológicos de ensinar direito penal e direito processual penal conjuntamente – sem com isso indicar que não existam diferenças de vários tipos entre esses dois conjuntos concebidos como disciplinas distintas, ver Machado e Machado (2009).

ênfatisar. Ambos estão relacionados com a rigidez e a fixação da posição do observador que a departamentalização estimula. Primeiramente, *a lente filtra o que se observa*, o que em si não constitui um problema, pois não há observação que não seja fruto de um filtro ou de uma seleção. Como forma física do retrato identitário mencionado anteriormente, a lente faz realçar alguns e desaparecer outros elementos do campo de visão. O segundo aspecto diz respeito à imobilidade da lente para promover aproximações e distanciamentos (*zoom-in* e *zoom-out*) do observador em relação ao que está sendo observado. Ao voltar-se a atenção para as lentes, passa-se a *observar a maneira de observar* e, com isto, amplia-se a consciência sobre as lentes e sobre a possibilidade de tirá-las ou modificá-las. A alta mobilidade da posição do observador constitui uma habilidade fundamental ao desenho e à condução de pesquisas sobre fenômenos jurídicos, especialmente aquelas que buscam articular marcos normativos e desenhos institucionais, como ocorre com o projeto de pesquisa relatado neste texto, *o sistema de justiça brasileiro no macroscópio*.

Com a inspiradora imagem do macroscópio, Rosnay busca caracterizar uma forma de pesquisa voltada a “organizar o conhecimento de maneira diferente”. Esta abordagem, em vez de focalizar elementos, “se interessa pela interação entre eles”. Privilegia “os efeitos” e não a natureza das interações, e reconhece a primazia da “percepção global” em detrimento da “precisão dos detalhes”. Enfim, de acordo com a formulação de Rosnay, o macroscópio – e o tipo de abordagem que esta ferramenta favorece – traz ao pesquisador possibilidade de “compreender melhor a complexidade e melhor agir sobre ela”. Deste modo, diferencia-se do telescópio e do microscópio que “são ferramentas que permitem dissecar a complexidade a fim de reduzi-la a elementos simples” (Rosnay 1999, p. 493-494).¹⁰ Fica clara, então, a forte complementaridade entre as ferramentas. O macroscópio não surge para ocupar o lugar do microscópio e do telescópio, mas sim para colocar no campo de visão o que os dois últimos estão estruturalmente impossibilitados de mostrar.

4 ESTRATÉGIA METODOLÓGICA: O ESTUDO DE CASO

A estratégia metodológica escolhida para enfrentar a problemática de pesquisa aqui exposta foi o estudo de caso. A principal razão desta escolha foi a dificuldade de se obter material empírico por intermédio de outras técnicas de coleta e tratamento de dados.¹¹ Diferentemente da sistematização jurisprudencial, que necessariamente reproduz a divisão por áreas, um estudo de caso que tem por objeto *a atuação do*

10. Neste trecho do texto, o autor busca distinguir a “abordagem analítica” da “abordagem sistêmica”, associando a primeira às ferramentas tradicionais do telescópio e microscópio, e à segunda, ao macroscópio. Sem trair o argumento do autor, utilizam-se aqui livremente os componentes da distinção sem reproduzir a terminologia que pareceu inadequada para os propósitos deste texto.

11. Outras pesquisas realizadas pelo Núcleo de Estudos sobre o Crime e a Pena buscaram tematizar a questão da “independência entre as esferas do direito” no âmbito dos crimes tributários (Machado *et al.*, 2009) e financeiros (Machado; Machado; Gimenez 2008). No entanto, definidas as decisões dos tribunais como material empírico e privilegiada a coleta de um grande número de decisões para tratamento quantitativo, foram obtidos resultados interessantes sobre como atuavam os tribunais em relação àqueles crimes, mas pouquíssimas informações sobre o papel desempenhado pelas instâncias administrativas.

sistema de justiça exige que se coloque em primeiro plano o emaranhado de procedimentos e decisões das mais diferentes autoridades judiciais e administrativas. Consequentemente, para observar a atuação do sistema de justiça sobre um caso concreto não se pode manter as lentes fixas de cada uma das áreas do direito; ao contrário, o nível de compreensão do caso está diretamente relacionado à capacidade de ter em conta as especificidades de cada uma das áreas do direito. Ao mesmo tempo, com os mecanismos de aproximação e distanciamento se consegue observar as formas de interação, as sobreposições e as lacunas que se formam entre as áreas do direito em relação ao caso para, em seguida, focalizar elementos específicos deste quadro e retomar a posição anterior com os novos dados da especificidade das áreas, e assim sucessivamente.

Entre as várias definições de estudo de caso disponíveis na literatura, a pesquisa exposta aqui se baseou na proposta de Yin (2001, p. 32), que o define como uma forma de investigação de um “fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real”, especialmente útil quando “os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente delimitados”. Pois bem, o fenômeno de interesse da pesquisa é a multiplicidade de investigações, procedimentos e sanções que podem decorrer, simultaneamente ou não, de um mesmo fato. O contexto em que opera o fenômeno de interesse é delimitado pelo objeto da pesquisa, isto é, a atuação do sistema de justiça. Dessa forma, é possível colocar em segundo plano outros componentes do contexto – como o papel desempenhado pelas pessoas físicas que, no interior das instituições, engajam-se de modo mais ou menos intenso em determinados casos; pela mídia que participa da seleção dos fatos que receberão grande visibilidade; pelas disputas políticas nos processos eleitorais; entre vários outros.

Para coletar e sistematizar informações sobre o *fenômeno de interesse* é possível selecionar um único ou vários casos. Esta decisão irá depender do tipo de resultado que se busca alcançar com a pesquisa e, obviamente, do tempo e dos recursos disponíveis. A pesquisa narrada neste texto, por exemplo, teve início com um único estudo de caso e, no decorrer de seu desenvolvimento, surgiram novas questões que impuseram a realização de novos estudos de caso. Esta demanda por novos casos está diretamente ligada à ampliação do alcance da generalização (analítica) dos resultados, que este texto abordará mais adiante (seção 4.2).

Mas ainda assim, a multiplicidade de procedimentos (fenômeno de interesse) e a atuação do sistema de justiça (contexto) aparecem tão fortemente imbrincados que se torna difícil distingui-los com nitidez, especialmente na fase de preparação do projeto ou planejamento do estudo de caso. Já na fase final de coleta de dados e redação dos primeiros esboços, a distinção entre o(s) caso(s) e o contexto é fundamental para auxiliar na decisão sobre o grau de profundidade e a sofisticação dos diferentes componentes da pesquisa. Se uma determinada questão foi alocada no contexto do caso e não no caso propriamente dito, a expectativa é de uma

narrativa mais genérica ou panorâmica em que se pode utilizar, inclusive, dados não coletados diretamente pelo pesquisador. Mas se a questão integra o que foi delimitado como “o caso”, espera-se um bom grau de detalhamento ao menos das unidades de análise principais. A próxima subseção buscará explicitar estes conceitos a partir da pesquisa narrada neste texto.

4.1 Estudo de caso múltiplo

A pesquisa Sistema de Justiça no Macroscópio foi construída a partir de três estudos de caso, realizados por equipes diferentes ligadas a projetos e fontes distintos de financiamento. Ainda assim, os três casos foram construídos de acordo com os mesmos critérios, de modo a permitir que compusessem, juntos, um estudo de caso múltiplo. No âmbito desta pesquisa, *o caso* é definido pelo evento – ou sucessão de eventos – que gerou a movimentação do sistema de justiça.¹² Delimitado o acontecimento, esta pesquisa buscou identificar *todos os procedimentos*, independentemente da instituição ou da área do direito em que estão alocados. O objetivo deste tipo de recorte é romper com a departamentalização do saber jurídico e favorecer a visualização das atividades que os mais diferentes atores desempenham em relação a um mesmo caso concreto.

O primeiro caso debruçou-se sobre os procedimentos gerados a partir do processo licitatório ocorrido em 1992 para a construção da nova sede do TRT de São Paulo (caso TRT-SP).¹³ A pesquisa identificou uma comissão parlamentar de inquérito (CPI), duas ações civis públicas, dois processos criminais, inspeções e auditorias do Tribunal de Contas da União (TCU), processo disciplinar no Senado Federal, além de procedimentos voltados à recuperação de ativos nos Estados Unidos e na Suíça.

O segundo caso diz respeito a atuação de entidades representativas de transportadores de veículos zero km (cegonheiros) no Rio Grande do Sul no fim da década de 1990 (caso dos cegonheiros).¹⁴ Em relação a este fato, foi possível identificar uma ação civil pública, vários processos criminais em diferentes jurisdições, além do processo no âmbito do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC).

12. A literatura estrangeira sobre estudo de caso é imensa. Privilegiaremos os trabalhos de Yin (2001), Naumes e Naumes (2006) e, especificamente no campo da pesquisa em direito, Webley (2010).

13. Estudo de caso desenvolvido entre 2010 e 2012 com financiamento do International Development Research Centre no âmbito de um projeto de pesquisa sobre “*anti-corruption law in Latin America*” coordenado pela autora deste texto e pelos professores Kevin Davis (New York University) e Guillermo Jorge (Universidad San Andres). A íntegra do caso encontra-se disponível em Machado (2012).

14. Estudo de caso desenvolvido em 2011 com financiamento do Projeto Pensando o Direito (SAL-MJ) no âmbito de um projeto de pesquisa sobre a eficácia do enfrentamento ao cartel coordenado pelos professores Davi Tangerino (Universidade Estadual do Rio de Janeiro – UERJ) e Pedro Abramovay (Fundação Getulio Vargas – FGV Direito Rio). A íntegra do caso encontra-se disponível em Tangerino e Abramovay (2013).

O terceiro caso, enfim, aborda o *massacre do Carandiru*, ocorrido em 1992 em São Paulo (caso Carandiru). Tal como o caso TRT-SP, este evento gerou dezenas de procedimentos: CPI, processos criminais, ações de indenização dos familiares, procedimentos disciplinares em face da atuação dos policiais, além de denúncia perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) da Organização dos Estados Americanos (OEA).¹⁵

No âmbito dos projetos de pesquisa de origem, cada um desses casos foi projetado como estudo de caso único e selecionado em função de diferentes critérios. Deste modo, tanto o caso TRT-SP quanto o caso Carandiru comportavam um “interesse social” (Pires, 2008, p. 183), isto é, estes casos valem a pena ser documentados pelo alcance e repercussão dos fatos não somente no âmbito do sistema de justiça mas na sociedade como um todo. O caso cegonheiros, diferentemente, foi selecionado em virtude de seu caráter “decisivo” (Yin 2001, p. 62), para testar a preponderância da esfera penal sobre as áreas do direito. Ao contrário do que parecia ser o funcionamento normal do sistema de justiça brasileiro, no caso cegonheiros, os acusados foram condenados na esfera criminal e, meses depois, as pessoas jurídicas foram absolvidas pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), pelos mesmos fatos. Aqui, a desconsideração da imputação de responsabilidade na esfera penal por uma decisão emanada de autoridade administrativa traz elementos inéditos à discussão sobre o princípio da independência das esferas.

Tomados individualmente, portanto, cada um dos casos tem seu próprio contexto e inúmeras particularidades que decorrem, justamente, do arranjo de instituições e atores sociais mobilizados para gerir a situação problema. Ao mesmo tempo, os três casos coincidem em fornecer material empírico riquíssimo para a reflexão sobre o fenômeno da multiplicidade de procedimentos sobre os mesmos fatos. Tomá-los em conjunto permite minimizar o potencial explicativo do setor de regulação. Em outras palavras, uma determinada forma de interação entre a ação civil pública e a ação penal pública, se identificada em mais de um caso, não pode ser atribuída ao modo como o sistema de justiça brasileiro estrutura o enfrentamento da corrupção. Passa a ser um indicativo de um padrão mais geral de interação entre estes dois mecanismos de responsabilização. Tampouco indica, obviamente, que em todo tipo de caso um padrão semelhante poderá ser observado. Tomá-los em conjunto exige também um novo recorte nos aspectos de cada um dos casos que interessarão para a análise. Este novo recorte busca reter o que é comum ou comparável nos três casos e colocar em segundo plano todos os demais componentes que integram o caso quando tomado individualmente. Yin (2001, p. 44-45) denomina “unidade de análise” estes elementos internos ao caso que importam especialmente ao tipo de pergunta que se busca responder por intermédio do estudo de caso.

15. Estudo de caso iniciado em 2012 e ainda em curso. Uma versão parcial do caso, abordando somente os processos criminais encontra-se disponível em Ferreira; Machado; Machado (2012).

Para uma pesquisa voltada a compreender a multiplicidade de procedimentos sobre os mesmos fatos, as unidades de análise são justamente os fluxos processuais identificados nos estudos de caso individuais. Tratando-se de um estudo de caso múltiplo, nem todos os procedimentos identificados nos três casos foram retidos. Para os fins do projeto Sistema de Justiça no Macroscópio foram selecionados os processos criminais dos três casos; as ações civis públicas dos casos TRT-SP e cegonheiros e as ações de indenização no caso Carandiru; bem como os procedimentos administrativos junto ao TCU (caso TRT-SP), ao Cade (cegonheiros) e à Corregedoria da Polícia Militar do Estado de São Paulo (caso Carandiru). Estas constituem as unidades de análise do estudo de caso múltiplo narrado neste texto.¹⁶ Como indica Yin (2001, p. 44), cada unidade de análise “exige um projeto de pesquisa e uma coleta de dados sutilmente diferente”. No âmbito deste projeto, estas diferenças não são nada sutis. Como indicam a íntegra dos estudos de casos individuais, alguns procedimentos estão integralmente disponíveis na internet, outros estão sob sigilo nas varas de origem e precisaram ser acessados por intermédio dos documentos anexados aos recursos aos tribunais superiores. Há ainda os procedimentos que precisaram ser objeto de petição com base na Lei de Acesso à Informação (Lei nº12.527/2011).

É possível, e necessário, explicitar com ainda mais precisão as unidades de análise selecionadas. Em relação a cada uma delas se poderia observar diferentes fatores, como o tempo dispendido no decorrer de todo fluxo processual e em suas principais etapas; o número de recursos e questionamentos para os tribunais superiores; o número de atores do sistema de justiça que oficiaram em um mesmo procedimento, entre outros. No entanto, em face dos objetivos deste projeto, somente três aspectos foram selecionados: *i*) o *gatilho*, isto é, o fato que movimentou o primeiro ator do sistema de justiça e o modo como os demais foram sucessiva ou simultaneamente provocados a atuar também; *ii*) o empréstimo ou a repetição de provas produzidas nos diferentes procedimentos; e *iii*) as consequências jurídicas impostas por diferentes procedimentos para as mesmas pessoas físicas e/ou jurídicas em razão dos mesmos fatos. Os dois primeiros aspectos não dispõem de previsão legal específica e os estudos de caso não revelam qualquer padrão em relação a eles. O terceiro aspecto, diferentemente, permite organizar as unidades de análise em função das características dos procedimentos e dos resultados que, por lei, podem vir a alcançar em caso de imputação de responsabilidade.

16. Vários procedimentos foram, portanto, descartados. Estes procedimentos seguem integrando os estudos de caso tomados individualmente, mas, para esta pesquisa em particular, não constituem unidades de análise. Vale a pena notar que o material empírico produzido pelos estudos de caso poderia servir de suporte para várias outras pesquisas, sobre o papel das Comissões Parlamentares de Inquérito, o sistema de indenização civil, o papel dos organismos internacionais em processos de responsabilização, entre outros. E as perguntas formuladas em cada um deles imporia a seleção de outras unidades de análise.

QUADRO 1
Unidades de análise por caso

	Caso TRT-SP	Caso cegonheiros	Caso Carandiru
Esfera penal	Ação penal pública Penas de prisão, restritivas de direitos e/ou multa e reparação do dano		
Esfera civil	Ação civil pública – penas restritivas de direito e multa e reparação do dano		Ação civil de indenização
Esfera administrativa	Processo administrativo – TCU: penas restritivas de direito e/ou multa e reparação do dano. Cade: penas restritivas de direito, multa, publicação de sentença		Processo administrativo perante a CPM – sanções disciplinares

Elaboração da autora.

Essa organização preliminar do campo empírico favoreceu a identificação de quatro formas principais de interação entre as esferas jurídica que interessam à pesquisa, como será detalhado a seguir (seção 4.2). Antes de avançar em relação a cada uma delas, vale notar que a configuração, ainda provisória, do quadro 1 revela de modo contundente os limites da discussão em abstrato sobre a interação entre as esferas jurídicas. As três unidades de análise relacionadas à esfera penal dizem respeito a um mesmo tipo de ação com consequências jurídicas também semelhantes. As semelhanças no tocante ao fluxo processual diminuem substancialmente em face dos diferentes ambiente processuais (esfera federal, esfera estadual, vara comum e vara do júri) pelos quais percorrem as ações. Na esfera civil, é possível identificar justamente o contrário. Em ambientes processuais semelhantes (vara cível na esfera federal e estadual) percorrem dois tipos bastante distintos de ações que, consequentemente, definem formas de interação com a esfera penal também diferentes. Na esfera administrativa, por fim, há variação quanto ao ambiente processual e quanto ao tipo de ação – ou características do fluxo processual –, ainda que seja possível identificar traços semelhantes entre a atuação do Cade e do TCU, especialmente em contraste com a Corregedoria.

Mas, enfim, definidos os casos e selecionadas as unidades de análise, o que será possível aprender com esta pesquisa?

4.2 Os resultados esperados: generalizações analíticas

Por mais contraintuitivo que possa parecer, um dos componentes-chave do planejamento de uma pesquisa está em antecipar os resultados que se pensa obter por intermédio da estratégia metodológica e das fontes selecionadas. As expectativas sobre o tipo de resposta – e não a resposta em si, pois esta depende da condução e conclusão da pesquisa – tendem a influenciar fortemente as decisões tomadas no decorrer da elaboração do projeto. Não por outra razão, os estudos exploratórios são fundamentais para pesquisas que envolvam coletas de dados e formas de tratamento dispendiosas em termos de tempo e recursos: faz toda a diferença saber se será mesmo possível, ainda que de modo preliminar, alcançar os resultados previstos.

Quando a pesquisa envolve a estratégia de estudo de caso, é comum a busca por dois tipos de resultados. O primeiro diz respeito ao caso em si, a conhecê-lo em profundidade, a organizar um conjunto muito amplo de informações que estavam dispersas ou inacessíveis e a torná-lo público. Mas para além deste tipo de ganho dos estudos de caso – que justificaria o caso TRT-SP e o Carandiru, mas talvez não o cegonheiros –, há também o interesse para adiante do caso, isto é, o interesse pelo que é possível aprender a partir dele.

No âmbito desse segundo tipo de resultado – em que o caso em si é um instrumento, ou mais precisamente, uma estratégia para a construção de um campo empírico determinado – é possível identificar outra bifurcação. A partir da reflexão sobre amostragem e formas de generalização na pesquisa qualitativa, é possível dizer que os resultados *para além* do(s) caso(s) em si mesmo(s) podem referir-se a outros conjuntos de casos (diferentes dos estudados) ou a teorias e ideias. A formulação de Pires (2008b, p. 166-170) mostra claramente que para se aprender sobre um conjunto maior de casos a partir do estudo em profundidade de alguns poucos é necessário ter enorme controle sobre a forma de seleção dos casos a serem estudados. É o que ocorre em uma *estrutura convencional* de pesquisa em que, diante da impossibilidade de estudar todos os casos que interessam ao pesquisador (população), este decide extrair “uma amostra bem definida” (Pires, 2008b, p. 158).¹⁷ Neste caso é possível falar em dois “patamares empíricos sucessivos bem precisos”, nos quais passa-se de uma amostra operacional (nível empírico 1) para uma população (nível empírico 2). É comum que as pesquisas científicas tenham também um “segundo momento de generalização” (Pires, 2008b, p. 159), isto é, um terceiro patamar, no qual são formuladas proposições de ordem teórica.¹⁸

A pesquisa narrada aqui, no entanto, não foi desenhada de acordo com esta estrutura convencional. Não há dois níveis empíricos; apenas um. A forma de seleção dos casos estudados não foi definida de modo a permitir generalizações empíricas. O caso TRT-SP não foi extraído de uma população de casos de corrupção e, conseqüentemente, o estudo do caso TRT-SP não é revelador do que ocorre nos demais casos de corrupção julgados no país. É possível que outros casos de corrupção sejam objeto, simultaneamente, da atuação do TCU, da persecução penal e de ações civis públicas, mas não necessariamente. Que todos estes procedimentos terminem em condenação então, ainda mais improvável.

17. Sobre a noção geral e os dezoito tipos de amostras que se podem produzir nas pesquisas quantitativas e qualitativas, ver Pires (2008a, p. 158 e ss).

18. Em uma pesquisa sobre as decisões dos tribunais superiores em casos de crimes financeiros, ao invés de estudar a totalidade das decisões proferidas, as pesquisadoras definiram uma população (acórdãos julgados entre 1986 e 2006 nos quais constavam uma das palavras-chave utilizadas como parâmetro de busca) e a partir dela se extraiu uma amostra aleatória, permitindo que um número muito inferior de acórdãos fossem estudados. Sobre a produção da amostra nesta pesquisa, ver Machado, Machado e Gimenez (2008). Em virtude da generalização empírica propiciada por esta estrutura convencional de pesquisa, os resultados analíticos-teóricos sobre a atuação dos tribunais consideravam toda a população. Os resultados teóricos obtidos estavam, portanto, empiricamente fundamentados – na população e não na amostra. Sobre as formulações teóricas, ver Machado, Machado e Ferreira (2012).

O que interessa para esta pesquisa, desenhada em “estrutura aberta” (Pires, 2008b, p. 171), é ultrapassar os limites do *corpus* empírico formado pelo estudo de caso múltiplo e avançar em “esclarecimentos teóricos, empiricamente fundamentados” (Pires 2008b, p. 173) sobre as formas de interação entre as esferas civil, penal e administrativa no sistema de justiça brasileiro. A possibilidade de contribuição no campo analítico-teórico não guarda qualquer relação com o número ou o caráter representativo de cada um dos casos. Ao contrário, é por intermédio da singularidade do arranjo de instituições, das idas e vindas do fluxo processual, dos desfechos (ou da ausência deles) que esta pesquisa busca refletir sobre o modo como se articulam, complementam, sobrepõem-se os procedimentos de responsabilização sobre os mesmos fatos.

As ideias sobre as possibilidades de interação entre as esferas alimentam o quadro teórico com o qual esta pesquisa empírica busca dialogar. É neste patamar que o estudo de caso múltiplo pretende oferecer contribuições. Como se vê no quadro 1, há várias formas de interação possíveis entre as esferas. Mas esta pesquisa selecionou somente quatro delas, definindo a esfera penal como ponto comum a interagir com: *i*) ação civil pública; *ii*) responsabilidade civil; *iii*) processos administrativos decorrentes de monitoramento da atividade econômica; e *iv*) processos administrativos decorrentes de tribunais ético-disciplinares.

A primeira diz respeito à interação entre a esfera penal e a esfera civil – mais especificamente as ações civis públicas. Componente importante das transformações do processo civil brasileiro iniciadas na década de 1980 (Salles 2003), a Lei da Ação Civil Pública legitimou o *parquet* e algumas associações da sociedade civil para instaurar inquéritos e ações civis voltados à tutela de certos direitos difusos e coletivos. Em vários destes setores, como no caso de desvio de dinheiro público e das práticas anticoncorrenciais, que interessam diretamente na pesquisa aqui descrita, há normas prevendo a competência da esfera criminal para a investigação e a persecução dos mesmos comportamentos. Ao mesmo tempo, a pesquisa exploratória realizada até o momento não encontrou reflexão doutrinária sobre a dupla atuação do Ministério Público (MP) e do Judiciário sobre os mesmos fatos.

Ainda que coincidentes as esferas, a segunda interface – entre a esfera penal e a responsabilidade civil – não guarda qualquer relação com a primeira. A partir do movimento de diferenciação funcional que redundou na formação do direito penal moderno, cristalizou-se um certo modo de descrever as duas esferas opondo-as ou, ao menos, distinguindo-as com base em vários fatores, entre os quais a resposta dada ao problema, a finalidade atribuída a uma determinada esfera, o tipo de interesse protegido e, enfim, os pressupostos da responsabilização (Puschel e Machado 2008, p. 19 e seguintes). Em função disto, no âmbito da legislação, várias normas de articulação e conexão foram editadas para regulamentar quando e como as vítimas de um crime podem obter a reparação do dano ou indenização,

o *status* ou valor das decisões proferidas na esfera penal em ações civis e, enfim, as raras situações nas quais poderia haver suspensão da tramitação penal para aguardar uma decisão do juízo cível.

Uma primeira modalidade de interação entre as esferas penal e administrativa refere-se à atuação de órgãos de fiscalização e persecução de violações à regulação econômica, financeira e ambiental. Tem-se em mente aqui a atuação da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), do Cade, do Banco Central, da Receita Federal (e respectivos órgãos estaduais), mas também dos tribunais de contas. A peculiaridade desta forma de interação reside no fato de que, via de regra, a esfera administrativa é a primeira a intervir sobre o fato e, em certo ponto da tramitação interna do caso concreto, realiza-se ou não a comunicação à esfera penal. Em outras palavras, é possível especular sobre a existência de um desenho recorrente de fluxo de casos que coloca a esfera administrativa como um dos filtros, ou uma das etapas, do processo de transformação de um fato qualquer em um crime passível de punição.

Ainda no feixe de interações entre a esfera penal e administrativa, é possível pensar também nos tribunais disciplinares que atuam nas associações profissionais, nos órgãos públicos e privados. Neste âmbito não parece haver qualquer desenho recorrente, como visto anteriormente. Ao contrário, a identificação, investigação ou persecução do comportamento apto a gerar, no limite, a perda do cargo, da condição de membro ou do vínculo empregatício, pode anteceder ou não a atuação da esfera penal, a depender das circunstâncias do caso concreto.

As ideias recorrentes no campo jurídico sobre essas formas de interação entre as esferas jurídicas – mais ou menos desenvolvidas conforme o caso – tendem a se referir aos dois primeiros tópicos de interesse desta pesquisa: o gatilho e o empréstimo de provas. Muito raramente discute-se a cumulação de duas ou três decisões de imputação de responsabilidade com as respectivas consequências jurídicas. Justamente com vistas a colher elementos para a reflexão sobre este terceiro aspecto, é possível realizar outra leitura do quadro 1. Focadas as colunas e, portanto, as consequências jurídicas que as três esferas podem oferecer aos casos concretos analisados, é possível observar que a reparação do dano ao erário no caso TRT-SP poderia ser imposta pelas três instâncias – o que de fato ocorreu nas sentenças condenatórias proferidas.¹⁹ O mesmo pode ser observado em relação à pena de multa. Os acusados pela prática de cartel no caso cegonheiros, ao contrário, foram condenados a penas de prisão – dois dos réus – e restritiva de direitos – um dos réus – em primeira instância, as respectivas pessoas jurídicas foram absolvidas pelo Cade e, até a conclusão do caso, as pessoas físicas e jurídicas aguardavam a sentença da ação civil pública.

19. Até janeiro de 2013, apenas a decisão do TCU havia transitado em julgado. Tanto a ação civil pública quanto os processos criminais aguardam julgamento de recursos.

Ao mesmo tempo, foi justamente nos autos da ação civil pública que, por intermédio do deferimento da liminar de antecipação de tutela, obteve-se a cessação das práticas anticoncorrenciais. Foi também a ação civil pública que colheu as principais provas e que provocou a atuação das demais esferas.²⁰ No caso Carandiru, passados 20 anos, os réus ainda não foram levados a júri e os processos disciplinares poderão ser acessados pela equipe de pesquisadores graças ao deferimento, pelo corregedor do estado, da petição baseada na Lei de Acesso à Informação. A Corregedoria da Polícia Militar havia negado o pedido. Sabe-se, contudo, que vários dos réus permanecem na corporação e subiram de patente no decorrer destes anos, o que elimina qualquer hipótese de haverem recebido sanções disciplinares de demissão ou expulsão. As ações civis de indenização, por fim, foram iniciadas em face do Estado e não dos réus individualmente considerados. Cerca de um terço dos familiares dos 111 mortos no massacre ganharam a ação e tiveram seus precatórios liberados.²¹

Para que a pesquisa narrada aqui possa contribuir para a (re)formulação teórica das formas de interação entre as esferas mantendo, ao máximo possível, a riqueza do material empírico, é necessário ter grande controle sobre a descrição desse material. Para isto servem os *modelos descritivos*. Ao fornecerem certo tipo de padronização para a infinita variedade que caracteriza o *corpus* empírico da pesquisa, os modelos descritivos ajudam a fazer a mediação entre os estudos de caso e o patamar mais abstrato das ideias sobre as formas de interação entre as esferas. No contexto desta pesquisa, a narrativa dos casos funciona quase como matéria bruta a partir da qual se buscará descrever os arranjos normativos e institucionais que explicitem as interações entre as diferentes áreas do direito. É o que este texto passa a apresentar a seguir, ressaltando, em especial, a aderência deste tipo de abordagem à agenda de pesquisa em direito e desenvolvimento.

5 DIREITO E DESENVOLVIMENTO: UMA QUESTÃO DE OBJETO

Como indicado anteriormente, o objeto desta pesquisa é *descrever* as implicações da atuação das esferas penal, civil e administrativa sobre os mesmos fatos a partir de um estudo de caso múltiplo, na forma apresentada nas seções precedentes. Contudo, os três casos não se desenvolveram “no vazio”, mas em contextos normativos e institucionais muito específicos. Por esta razão, uma vez concluídos os estudos de caso, a pesquisa dirige-se à construção de um novo patamar que focaliza justamente *os arranjos normativos* – que oferecem as condições de possibilidade do percurso de um caso concreto pelo sistema de justiça – e *os fluxos processuais* – que permitem visualizar os circuitos que se formam entre os procedimentos civis, penais e administrativos sobre os mesmos fatos. Juntos, arranjos normativos e fluxos processuais, dariam os contornos

20. Ver a íntegra do estudo de caso em Tangerino e Abramovay (2013).

21. Para mais detalhes, ver Ferreira, Machado e Machado (2012).

do desenho institucional (ou arranjo institucional) que emerge da regulação de uma determinada situação-problema.²²

É nesse ponto que esta pesquisa busca contribuir “à discussão acadêmica sobre direito e desenvolvimento feita a partir do Brasil”.²³ A contribuição proposta, contudo, não tem a pretensão de oferecer as metas e o conteúdo para o “aperfeiçoamento das instituições jurídicas brasileiras”, ainda que este possa vir a ser um dos usos possíveis dos resultados desta pesquisa. Como explicitado na seção 2 deste capítulo, a aposta aqui é na qualidade da produção do saber jurídico. E, exatamente por isto, a pesquisa está muito confortável na posição de “instrumento descritivo da realidade posta”. Como a seção dedicada à problemática da pesquisa pretendeu demonstrar, os fenômenos jurídicos podem ser descritos de várias formas e a modificação radical das lentes comumente utilizadas permite a observação de aspectos que, até então, estavam pouco visíveis. Em outras palavras, para um campo de pesquisa em vigoroso processo de (trans)formação, é indispensável não perder de vista que os objetivos de “aperfeiçoamento das instituições jurídicas”, a “demanda por justiça” e até mesmo o fortalecimento da democracia – com os quais todos compactuam, por sinal – dependem de descrições muito consistentes dos fenômenos jurídicos aos quais se dirigem. Mais uma vez as descrições não são neutras, nem únicas. Mas derivam diretamente do marco conceitual utilizado para realizá-las. Trata-se, enfim, de mais um desafio que se coloca aos pesquisadores do campo jurídico em geral, e de direito e desenvolvimento, em particular.

É com este desafio em mente que as próximas subseções buscam explicitar, muito brevemente, os pressupostos teóricos que dão suporte ao modo de descrever normas e fluxos processuais que está sendo testado por esta pesquisa.

5.1 Arranjos normativos

Para o estudo das estruturas normativas que se formam para regular os três estudos de caso, esta pesquisa parte da distinção de Hart (1961) entre dois níveis de normas, complementando-a com as formulações de Alvaro Pires sobre a estrutura normativa do direito criminal.²⁴

Desse modo, no primeiro nível estão as normas que podem ser observadas como independentes de outras ou como *inteligíveis por elas mesmas* sem referências a outras normas (Hart 1961, p. 105). Este primeiro nível corresponde às *normas de comportamento* que podem ser, do ponto de vista linguístico, formuladas de várias maneiras. As normas do segundo nível, ao contrário, dizem respeito às normas que são *relativas a outras normas* ou que são *estritamente dependentes* de outras normas para serem compreendidas (Hart 1961, p. 105).

22. Há ainda enorme insegurança em relação a esta terminologia. Trata-se, portanto, de formulação muito provisória com grandes chances de se modificar até a conclusão da pesquisa.

23. Esta formulação, bem como as demais citadas neste parágrafo, foram extraídas da “Apresentação” de Jose Rodrigo Rodríguez à coletânea *Fragmentos para um dicionário crítico de direito e desenvolvimento* (São Paulo: Saraiva, 2011a).

24. Uma apresentação mais detalhada sobre a distinção pode ser encontrada em Machado, *et al.* (2009).

Como ressalta Hart, as normas do primeiro nível “dizem respeito às *ações* que os indivíduos devem ou não devem fazer” (grifo nosso). Por sua vez, as normas do segundo nível referem-se sempre “às próprias regras primárias [normas do primeiro nível]” (Hart 1961, p. 119 e 1986, p. 104). E, por esta razão, são designadas por Hart como “normas parasitárias” em relação às normas situadas no primeiro nível. Em suma, as normas do segundo nível “dizem *quem, quando e como* fazer quando as normas do primeiro nível não são respeitadas” (Garcia 2002, p. 19). As normas de segundo nível coincidem, portanto, com as normas de sanção, as normas de processo e vários outros tipos de normas que regulam a atuação do sistema de justiça.

De acordo com essa estrutura, entre as normas de segundo nível encontram-se, além das normas de sanção e de processo: as *normas gerais de inclusão/exclusão no programa (penal)*, que estabelecem as condições gerais para que um determinado conflito possa ser assumido pelo direito criminal (imputabilidade, territorialidade, entre várias outras); as *normas de exclusão/inclusão social*, que estabelecem efeitos da intervenção penal que extrapolam a própria sanção e invadem outras esferas sociais do indivíduo (restrição do direito de voto, limitação do exercício de determinadas atividades profissionais etc.); e, ainda, as *normas de definição ou interpretação*, que se limitam a aportar esclarecimentos às demais normas. No segundo nível encontram-se também, fortemente vinculadas às *normas de processo*, as *normas de conexão e articulação* entre dois ou mais procedimentos legais.

No âmbito desta pesquisa, dois pontos específicos serão objeto de atenção. Em primeiro lugar, interessa à pesquisa identificar e compreender o funcionamento desta última categoria de normas de segundo nível, as *normas de conexão e articulação* entre os procedimentos. A partir de pesquisas anteriores, é possível afirmar que aqui podem ser encontradas tanto normas específicas de um determinado setor quanto normas mais gerais. Entre estas, esta pesquisa focaliza o conteúdo das normas que estabelecem: *i) o ne bis in idem*, isto é, a proibição de dupla punição; e *ii) a independência entre as esferas*. No tocante ao primeiro conjunto de normas, é possível dizer, ainda provisoriamente, que foram introduzidas na Constituição Federal por intermédio de dois tratados internacionais de direitos humanos incorporados ao direito brasileiro no início dos anos 1990.²⁵ Tendo em vista que o conteúdo das normas previstas nestes tratados pouco esclarece sobre seu alcance e aplicabilidade, será necessário coletar, junto à jurisprudência, elementos que permitam descrever o funcionamento do instituto *ne bis in idem* no direito brasileiro. O segundo conjunto de normas, relativos à *independência das esferas* tende a aparecer em leis

25. Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (ONU 1966, art. 14.7): “ninguém poderá ser processado ou punido por um delito pelo qual já foi absolvido ou condenado por sentença passada em julgado ...”. E Convenção Americana de Direitos Humanos (OEA 1969, art. 8.4): “o acusado absolvido por sentença transitada em julgado não poderá ser submetido a novo processo pelos *mesmos fatos*”. Para o desenvolvimento dos aspectos teóricos ligados a essas normas, o ponto de partida aqui são as reflexões de Delmas Marty (1986, p. 319 e ss.), Rebut (2008, p. 49 e ss) e Rosenfeld Veil (2008, p. 61). No direito administrativo brasileiro, o tema é tratado também em Mello (2007, p. 213 e ss).

específicas que regulam determinado setor.²⁶ Para desvendar o funcionamento destes dois conjuntos de normas de articulação e conexão, a pesquisa partirá do acervo documental que integra os estudos de caso.

Em segundo lugar, será utilizada a distinção de base entre primeiro (normas de comportamento) e segundo nível (normas de processo e normas de sanção) para estudar as estruturas normativas dos três estudos de caso. Na esfera administrativa, tem-se em mente o denominado *direito administrativo sancionador* que, tanto na regulação econômica quanto nos setores ético-disciplinares, apresenta normas de primeiro e de segundo nível. Isto também se pode dizer da legislação que regula a improbidade administrativa e estabelece a ação civil pública e a seção judiciária cível, respectivamente, como rito e ambiente para persecução de certos casos de corrupção.²⁷ O objetivo será, portanto, desenhar um quadro comparativo entre as estruturas normativas – especificamente normas de comportamento, processo e sanção – que regulam os três tipos de situação-problema selecionados para esta pesquisa – desvio de dinheiro público, práticas anticoncorrenciais e violência policial. A partir deste quadro, buscar-se-á observar variações na forma de descrição dos comportamentos e na qualidade e quantidade das sanções previstas. Atentar-se-á também aos principais aspectos das garantias jurídicas previstas aos investigados/processados, bem como ao alcance das regras que disciplinam a produção de provas.

5.2 Fluxos processuais e arranjos institucionais

Ao observar o circuito de procedimentos e, conseqüentemente, o arranjo de instituições que se formam a partir de um caso específico, esta pesquisa coloca em primeiro plano os ritos e os ambientes jurídicos pelos quais percorrem os fatos para que sejam, eventualmente, objeto de um juízo de imputação e de sanção. Neste ponto é interessante notar que todos os procedimentos discutidos nesta pesquisa podem ser descritos como processos de imputação de responsabilidade por fatos passados em relação aos quais se associa, frequentemente, mas não necessariamente, uma consequência jurídica ou sanção.²⁸

O relato desses percursos – integrados às estruturas normativas elaboradas na seção 5.1 – fornece os elementos que faltavam à reflexão sobre o funcionamento do sistema de justiça brasileiro: a atuação concreta das instituições. O objetivo não é compreender as instituições em si mesmas – o que vêm sendo objeto de

26. O exemplo paradigmático é fornecido pela lei de improbidade administrativa (art. 12): “Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato”.

27. Ainda na esfera civil, sabe-se das dificuldades que a responsabilidade civil pode colocar à utilização do quadro descritivo proposto aqui. Ajustá-lo ou reformulá-lo em função disso também integra os objetivos deste projeto. Partir-se-á aqui, para tanto, do conjunto de pesquisas coordenadas por Puschel (2011) sobre responsabilidade civil em geral e a atuação do sistema de justiça brasileiro em casos de dano moral.

28. Sobre a noção de imputação utilizada aqui, ver Gunther (2009, p. 7 e ss).

várias pesquisas, especialmente no âmbito das ciências sociais –, mas sim observar de que modo elas interagem, sobrepõem-se, rivalizam ou cooperam em relação a um mesmo caso concreto. Neste ponto, esta pesquisa diferencia os circuitos que se formam espontaneamente, em virtude da configuração específica de um caso concreto, daqueles que são estimulados pelo legislador, isto é, que contam com “normas de articulação ou conexão” previstas em lei.

Trata-se, portanto, de um modo particular de refletir sobre *o desenho das instituições* do sistema de justiça. Pelas próprias características desta pesquisa, a reflexão sobre o desenho das instituições realiza-se a partir da dinâmica muito concreta dos arranjos normativos e das interações entre as áreas propiciadas pelos estudos de caso. Ademais, por intermédio da compreensão do funcionamento das normas de articulação e conexão (*bis in idem e independência das esferas*), esta pesquisa buscará alimentar, de outro modo, o debate sobre as limitações de recursos humanos e materiais do sistema de justiça para dar respostas aos problemas sociais, bem como sobre a qualidade e a consistência destas respostas.

Enfim, espera-se que essa descrição dos arranjos normativos e institucionais forneça elementos novos para a reflexão sobre os quatro tipos de interação aqui esboçados. Se este objetivo for alcançado, esta pesquisa permitirá repensar a divisão de tarefas entre o Judiciário e a administração, o papel outorgado ao Ministério Público, bem como as cisões internas à organização judiciária. E, também, permitirá refletir sobre as alternativas à concepção clássica de separação de poderes que, ao cristalizar certas relações e posições de poder (Rodriguez, 2010, p. 160), tem servido de obstáculo à reflexão sobre os desafios contemporâneos da regulação estatal. Especificamente no âmbito da produção de conhecimento, que interessa mais diretamente a esta pesquisa, este obstáculo é reforçado pela departamentalização do saber jurídico que impõe, como visto, outras amarras ao estudo do direito.

A abertura propiciada por um campo que se forma pela articulação entre o direito e o desenvolvimento convida os pesquisadores a “raciocinar a partir das instituições jurídicas e por meio delas, em função dos objetivos de desenvolvimento traçados pela sociedade” (Rodriguez 2011b, p. 143). Mas qual seria o melhor arranjo institucional e normativo para satisfazer os anseios sociais de redução da corrupção, das práticas anticoncorrenciais e da violência policial? Para contribuir à construção de respostas a este tipo de questão – tão cara ao campo direito e desenvolvimento –, a estratégia de estudo de caso parece ser bastante promissora, ao favorecer uma reflexão enraizada nas dinâmicas concretas das instituições jurídicas e desestabilizar as ideias e teorias indiferentes ao que se passa no departamento ao lado.

REFERÊNCIAS

- BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. 1989. 6. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.
- CASSESE, S. As transformações do direito administrativo do século XIX ao século XXI. **Interesse público**, p. 13-23, 2004.
- COUTINHO, D. O direito nas políticas públicas. *In*: MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. (Eds.). **Política pública como campo disciplinar**. São Paulo: Editora da UNESP. No Prelo.
- DELMAS-MARTY, M. **Le flou du droit**. Paris: Presses Universitaires de France, 1986.
- FABIANI, E. (Org.). **Impasses e aporias do direito contemporâneo**: estudos em homenagem a José Eduardo Faria. São Paulo: Saraiva, 2011.
- FARIA, José Eduardo (Org.). **A crise do direito em uma sociedade em mudança**. Brasília, UnB, 1988.
- FERREIRA, L.; MACHADO, M.; MACHADO, M. Massacre do Carandiru: vinte anos sem responsabilização. **Revista novos estudos Cebrap**, n. 94, p. 5-29, 2012.
- GARCIA, M. **Le Code à la carte**. Étude des demandes de modification des règles de procédure du Code Criminel canadien, entre 1892 et 1927. 2002. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Criminologia, Universidade de Ottawa, 2002.
- GARCIN, C. Faute civile et faute pénale: unité ou dualité? *In*: DUCOULOUX-FAVARD, C. (Org.). **La criminalité d'argent: quelle répression?** Paris: Éditions Montchrestien, 2004, p. 15-23.
- GUNTHER, K. Responsabilização na sociedade civil. *In*: PUSCHEL, F. P.; MACHADO, M. R. A. (Orgs.). **Teoria da responsabilidade no Estado democrático de direito**. São Paulo: Saraiva, 2009.
- HART, H. L. A. **The concept of law**. Oxford: Oxford University Press, 1961.
- _____. **O conceito de direito**. 1961. Tradução de A. Ribeiro Mendes. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1986.
- MACHADO, M. R. Beccaria e a racionalidade penal moderna na história dos saberes sobre o crime e a pena de Alvaro Pires. *In*: GARCIA, B. **Instituições de direito penal**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 109-125.
- _____. Administrativização do direito penal revisitada: o exemplo dos crimes financeiros no Brasil. **Revista ultima ratio**, Rio de Janeiro, v. 3, p. 89-100, 2009.
- _____. Sistema de justiça e corrupção no Brasil: um estudo do caso TRT. **Revista jurídica da Presidência**, v. 14, n. 103, 2012.

MACHADO, M.; MACHADO, M. Do fato ao crime e do crime à pena: o estudo conjunto de direito penal e processo penal. *In*: GHIRARDI, J. G.; VANZELLA, R. (Orgs.). **Ensino jurídico participativo**: construção de programas e experiências didáticas. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 3-26.

MACHADO, M.; MACHADO, M.; FERREIRA, C. Da proteção ao poupador à proteção do sistema financeiro: notas sobre os 30 anos de criminalidade financeira no Brasil. *In*: LIMA, M. L. P. L. (Coord). **Direito e economia**: 30 anos de Brasil. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 154-187.

MACHADO, M. MACHADO, M.; GIMENES, M. C. **A aplicação da lei 7492/86 pelos tribunais regionais federais e pelo Superior Tribunal de Justiça**. São Paulo: Direito GV, 2008. (Working Paper, n. 18). Disponível em: <www.direitogv.com.br/AppData/Publication/WP18%202.pdf>.

MACHADO, M. *et al.* **A complexidade do problema e a simplicidade da solução**: a questão das penas mínimas. Brasília, 2009a. v. 17. (Série Pensando o Direito).

_____. **Política fiscal e política criminal**: o direito penal nas estratégias arrecadatórias do Estado. Relatório de Pesquisa. 2009b. Disponível em: <<http://www.direitogv.com.br/AppData/Publication/Working%20paper%2039.pdf>>.

_____. **Atividade legislativa e obstáculos à inovação em matéria penal no Brasil**. Brasília, 2010. v. 32. (Série Pensando o Direito).

MELLO, R. **Princípios consitucionais de direito administrativo sancionador**. São Paulo: Malheiros, 2007.

NAUMES, W.; NAUMES, M. **The art and craft of case writing**. London: Sharpe, 2006.

PIRES, A. **La formation de la rationalité pénale moderne au XVIII siècle**. Histoire des savoirs sur le crime et la peine. perspectives criminologiques, Ottawa: Les Presses de L'Université d'Ottawa, 1998. p. 01-220. v. 2.

_____. La línea Maginot en el derecho penal: la protección contra el crimen versus la protección contra el príncipe. **Revista brasileira de ciências criminais**, v. 12, n. 46, p. 11-45, 2004.

_____. Sobre algumas questões epistemológicas de uma metodologia geral para as ciências sociais. *In*: PIRES, A. *et al.* (Org.). **A pesquisa qualitativa**: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Vozes, 2008a. p. 43-94.

_____. Amostragem e pesquisa qualitativa: ensaio teórico e metodológico. *In*: PIRES, A. *et al.* (Org.). **A pesquisa qualitativa**: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Vozes, 2008b. p. 154-214.

PUSCHEL, F. (Coord.). **A quantificação do dano moral no Brasil**: Justiça, segurança e eficiência. Brasília, 2011. v. 20. (Série Pensando o Direito).

PUSCHEL, F.; MACHADO, M. R. A. Questões atuais acerca da relação entre as responsabilidades penal e civil. *In*: Machado, M.R (Org.). **Instituições de direito penal de Basileu Garcia**, 7ª ed. revista e atualizada, 2008, p. 18-38.

QUIVY, R.; CAMPENHOUDT, L. V. **Manual de investigação em ciências sociais**. Tradução de João Marques. Lisboa: Gradivas, 1992.

REBUT, D. Justice penale et justice civile. Evolution, instrumentalisation, effets pervers. **Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques**, n. 128, p. 49-61, 2008.

RODRIGUEZ, J. R. (Org.). **O novo direito e desenvolvimento**: presente, passado e futuro. São Paulo: Saraiva, 2009.

RODRIGUEZ, J. R. A persistência do formalismo: uma crítica para além da separação de poderes. *In*: RODRIGUEZ, J. R; COSTA, C. E.; BARBOSA, S. (Orgs.) *et al.* (Org.). **Nas fronteiras do formalismo**. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 157-192.

_____. **Fragmentos para um dicionário crítico de direito e desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2011a.

_____. Dogmática jurídica e desenvolvimento. *In*: RODRIGUEZ, J. R. (Org.). **Fragmentos para um dicionário crítico de direito e desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2011b. p. 126-148.

RODRIGUEZ, J. R.; COSTA, C. E.; BARBOSA, S. (Orgs.). **Nas fronteiras do formalismo**. São Paulo: Saraiva, 2010.

ROSENFELD, E.; VEIL, J. Sanctions administratives, sanctions pénales. **Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques**, n. 128, p. 61-75, 2008.

ROSNAY, J. Conceitos e operadores transversais. *In*: MORIN, E. (Org.). **A religião dos saberes**. 6. ed. O desafio do século XXI. Tradução de Flavia Nascimento. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999. p. 493-500.

SCHAPIRO, M.; TRUBEK, D. Redescobrimo o direito e desenvolvimento: experimentalismo, pragmatismo e diálogo horizontal. *In*: _____. **Direito e desenvolvimento**: um diálogo entre os BRICs. São Paulo: Saraiva, 2012.

SALLES, C. A. (Org.). **Processo civil de interesse público**: o processo como instrumento de defesa social. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2003.

SILVEIRA, R. M. J. Das atuais relações entre o direito penal e o direito administrativo. *In*: GARCIA, B. **Instituições de direito penal**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 51-65.

TANGERINO, D. P. C.; ABRAMOVAY, P. V. **Crime de Cartel e a reparação de danos no judiciário brasileiro**. Brasília: 2013. (Projeto Pensando o Direito).

WEBLEY, L. Qualitative approaches to empirical legal research. *In*: CANE, P.; KRITZER, H. M. (Eds.). **The Oxford Handbook to empirical legal research**. Oxford, 2010.

YIN, R. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2001.

NOTAS BIOGRÁFICAS

Beatriz Souza Costa

Mestre e doutora em direito constitucional pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professora do Mestrado em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável da Escola Superior Dom Helder Câmara.

Elcio Nacur Rezende

Mestre e doutor em direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Coordenador e professor do curso de Mestrado em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável da Escola Superior Dom Helder Câmara.

Giovani Ribeiro Rodrigues Alves

Advogado. Professor de direito comercial e direito constitucional. Mestrando em direito das relações sociais pela Universidade Federal do Paraná (UFPR).

Jean Carlos Dias

Doutor em direitos fundamentais e mestre em instituições jurídico-políticas pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Pós-graduado em direito civil e processo civil pela Universidade Estácio de Sá (Unesa), no Rio de Janeiro. Professor (graduação e pós-graduação) do Centro Universitário do Pará (Cesupa), em que também coordena o Programa de Pós-Graduação em Direito (lato e stricto sensu).

José Heder Benatti

Advogado. Doutor em ciência e desenvolvimento socioambiental do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, da Universidade Federal do Pará (NAEA/UFPA). Professor de direito da UFPA. Pesquisador do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Diretor adjunto do Instituto de Ciências Jurídicas da UFPA.

Luciana Gross Cunha

Professora da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV), em que coordena o Programa de Mestrado Acadêmico em Direito e Desenvolvimento.

Luly Rodrigues da Cunha Fischer

Advogada. Doutora em direito pela Universidade Federal do Pará (UFPA), em regime de cotutela com a Universidade Paris 13 (França). Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Professora de direito ambiental, agrário e urbanístico de instituições de ensino superior particulares em Belém, Pará.

Máira Rocha Machado

Professora em tempo integral e dedicação exclusiva da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (DIREITO GV). Possui graduação em direito pela Universidade de São Paulo (1997), doutorado em filosofia e teoria geral do direito pela Universidade de São Paulo (2003) e pós-doutorado pela Cátedra Canadense de Pesquisa em Tradições Jurídicas e Racionalidade Penal da Universidade de Ottawa (2009-2010). Foi pesquisadora visitante na Universidade de Barcelona (2000-2003) e na Universidade de Nova Iorque – NYU (2012). Desde de 2004 é pesquisadora do Núcleo de Estudos sobre o Crime e a Pena da DIREITO GV.

Marcia Carla Pereira Ribeiro

Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR). Tem pós-doutorado pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV-SP), em 2006, e pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, em 2012. Pesquisadora convidada na Université de Montréal, Canadá, em 2007. Advogada e procuradora do estado do Paraná.

Maria Luiza Alencar Mayer Feitosa

Professora associada III, do quadro permanente do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba (PPGCJ/UFPB). Doutora em ciências jurídico-econômicas pela Universidade de Coimbra. Pós-doutora em direito, Estado e sociedade pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Diretora do Centro de Ciências Jurídicas da UFPB. Bolsista de produtividade em pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Natalia Langenegger

Aluna do Programa de Mestrado Acadêmico, da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini

Doutora em direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Professora e pesquisadora do Centro de Pesquisa em Direito e do Mestrado em Direito da Universidade Nove de Julho (Uninove). Professora colaboradora do Mestrado em Direito do Centro Universitário Eurípides de Marília (Univem).

Vladmir Oliveira da Silveira

Doutor em direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Professor e diretor do Centro de Pesquisa em Direito e coordenador do Mestrado em Direito da Universidade Nove de Julho (Uninove). Professor da PUC-SP. Presidente do Conselho Nacional de Pesquisa em Direito (CONPEDI).

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Everson da Silva Moura

Reginaldo da Silva Domingos

Revisão

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Laeticia Jensen Eble

Leonardo Moreira de Souza

Marcelo Araujo de Sales Aguiar

Marco Aurélio Dias Pires

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Luana Signorelli Faria da Costa (estagiária)

Tauãnara Monteiro Ribeiro da Silva (estagiária)

Editoração

Aline Rodrigues Lima

Bernar José Vieira

Daniella Silva Nogueira

Danilo Leite de Macedo Tavares

Diego André Souza Santos

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Cristiano Ferreira de Araújo (estagiário)

Capa

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Livraria

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 3315 5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 11/13,2 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em offset 90g/m²
Cartão supremo 250g/m² (capa)
Brasília-DF

Missão do Ipea

Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

- Beatriz Souza Costa
- Elcio Nacur Rezende
- Giovani Ribeiro Rodrigues Alves
- Jean Carlos Dias
- José Heder Benatti
- Luciana Gross Cunha
- Luly Rodrigues da Cunha Fischer
- Maíra Rocha Machado
- Marcia Carla Pereira Ribeiro
- Maria Luiza Alencar Mayer Feitosa
- Natalia Langenegger
- Samyra Haydêe Dal Farra Napolini
- Vladmir Oliveira da Silveira

