

# A COMPLEXIDADE IDEOLÓGICA, JURÍDICA E POLÍTICA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E A NECESSIDADE DE COMPREENSÃO INTERDISCIPLINAR DO PROBLEMA

## THE IDEOLOGICAL, LEGAL AND POLITICAL COMPLEXITY OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT AND THE NEED OF INTERDISCIPLINARY UNDERSTANDING

André Folloni  
folloni.andre@pucpr.br

*Recebido em 31/10/2013  
Aprovado em 01/06/2014*

**SUMÁRIO:** 1. Introdução 2. Desenvolvimento e ideologia 2.1. Ideologia 2.2. O desenvolvimento como ideologia 3. Desenvolvimento e direito 3.1. A chegada do desenvolvimento sustentável ao constitucionalismo brasileiro 3.2. O desenvolvimento como tema jurídico constitucional: desenvolvimento sustentável 4. Desenvolvimento e política 4.1. O complexo direcionamento político da constituição 4.2. O espaço legítimo para a conformação política do desenvolvimento 5. Considerações finais. Referências

### **Resumo:**

O desenvolvimento sustentável é um tema complexo que não pode ser bem compreendido pelo isolamento disciplinar do conhecimento. Para os juristas, o desenvolvimento sustentável é um tema relevante, no mínimo, em seus aspectos ideológicos, jurídicos e políticos. No aspecto ideológico, o desenvolvimento é um discurso produzido pelos países centrais para caracterizar os países periféricos como

### **Abstract:**

Development is a complex issue that can not be well-understood by the disciplinary isolated knowledge. For law scientists, the development is an important issue, at least in its ideological, legal and political aspects. In the ideological aspect, development is a discourse produced by the central countries to characterize the peripheral countries as living in the past and dependent. On the legal aspect, the Constitution

atrasados e dependentes. No aspecto jurídico, a Constituição desenha um conceito complexo de desenvolvimento sustentável que envolve, necessariamente e em conjunto, os planos social, econômico, cultural e pessoal, abrangendo todas as dimensões fundamentais da vida humana digna necessária para a felicidade. No aspecto político, a Constituição deixa em aberto modelos possíveis e contraditórios de implementação do desenvolvimento sustentável, vedando a adoção de ideologias extremistas mas permitindo amplitude de opções na persecução do desenvolvimento enquanto ideal. Por isso, deixa opções abertas para o Poder Legislativo e Executivo, mas permite ao Poder Judiciário intervir em situações extremas.

#### **Palavras-Chave:**

Desenvolvimento sustentável. Constituição.  
Desenvolvimento socioeconômico.  
Sustentabilidade.

brings a complex concept that involves social, economic, cultural and personal development, comprehending all fundamental dimensions of human life with dignity and ready for happiness. In the political area, the Constitution leaves open the possibility of different and contradictory models to implement development, though prohibiting the adoption of extremist ideologies but allowing range of options in pursuing development as ideal. So Constitution lets various options for the Legislature and Executive, but allows the Judiciary to interfere in extreme situations.

#### **Keywords:**

Sustainable Development. Constitution. Socio-economic Development. Sustainability.

## **1. INTRODUÇÃO**

O texto presente procurará demonstrar que o desenvolvimento sustentável é um tema complexo – por isso mesmo, adota, como método, a interdisciplinaridade. Em sua complexidade, o desenvolvimento, para os juristas, é um tema que deve ser compreendido, no mínimo, em seus aspectos ideológicos, jurídicos e políticos. O texto procurará, em um primeiro momento, compreender as questões ideológicas que envolvem o problema do desenvolvimento. Essa compreensão será fundamental na interpretação do que vem a ser o desenvolvimento sustentável enquanto tema jurídico fundamental da Constituição brasileira. Por fim, a interpretação constitucional pretenderá expor qual é o legítimo espaço de deliberação política da tributação no Brasil e em que situações o discurso jurídico pode – e deve – interferir no debate político. Isso deverá permitir concluir até que ponto o debate sobre desenvolvimento sustentável interessa aos juristas *enquanto* juristas, ou seja, enquanto legitimador da possibilidade de intervenção do conhecimento jurídico especializado *enquanto tal*, com todo seu poder institucional, sobre o espaço democrático de deliberação popular.

## 2. DESENVOLVIMENTO E IDEOLOGIA

### 2.1. Ideologia

O desenvolvimento é um discurso ideológico. Ideologia, também ela, assim como desenvolvimento, é uma palavra fortemente vaga e ambígua, mas pode ser entendida no sentido de uma formulação mental e ideal que acaba por deixar velada a realidade sobre a qual aquela formulação se constrói. Ao fazê-lo, ao mesmo tempo que dificulta o acesso à realidade, apresenta-se como a verdadeira, lógica, correta, sensata e indiscutível explicação do real. A incompreensão do substrato real sobre o qual a ideia é produzida é o que permite, à ideia, apresentar-se como verdadeira ou válida (EAGLETON, 1997, p. 15-16; CHAUI, 2001, p. 8-9). Assim pode ser caracterizado o fenômeno ideológico.

Embora nem sempre admitido, é importante ter em mente que esse processo do ocultamento do real vale, inclusive, para as ideologias que pretendem acesso ao real para desintegrar outras ideologias. Em geral, as ideologias que se postam mais à esquerda enxergam o mundo pelas lentes da luta de classes e da exploração de uma classe pela outra, reduzindo toda a complexidade da realidade a esse dado e construindo, a partir daí, uma visão de mundo e um plano de ação. As ideologias que se localizam mais à direita veem na liberdade individual, na luta e na competição, valores positivos relacionado ao progresso e à melhora da condição humana no mundo, o que as leva a compreender o mundo a partir da noção de liberdade para competir e vencer pelo mérito, criando, dessa visão igualmente redutora, o seu próprio projeto (BOBBIO, 1995, p. 32 e seguintes). São explicações da realidade que, a pretexto de compreensão, superam a realidade com interpretações válidas em exclusividade, hipostasiando um aspecto da realidade normalmente verdadeiro – exploração ou competição – e, com essa hipertrofia, mantendo velada a complexidade do real, negligenciando aspectos que, se considerados, poderiam ser determinantes na alteração da compreensão. Com base nessa interpretação da realidade, propõem projetos e planos de ação. Assim, por um lado, é lícito dizer que muitas ideologias baseiam-se em algo de real: a exploração de um ser humano por outro é um dado da realidade; o anseio humano por liberdade e pelo desenvolvimento de suas potencialidades também. Por outro lado, é lícito dizer, também, que a hipervalorização desse dado leva a uma visão

de mundo redutora. Por um terceiro lado, é comum que essa redução da complexidade a um elemento tenha subjacente um projeto de poder e de atuação perante o mundo ou que o proponha expressamente. E, por outro lado ainda, não raro as ideologias envolvem alguma contradição performativa: a liberdade, nas ideologias liberais, só pode ser garantida para uns mediante a perda de liberdade do outro; a exploração de uns, nas ideologias contrárias, é eliminada pela inversão e a exploração de outros. Essa valorização de algo que, no entanto, perde-se, revela como, para sustentar o valor, o argumento é obrigado a negá-lo, o que implica uma raramente admitida contradição pragmática (APEL, 2000, p. 453; TURNER, 1983, p. 22-26).

Isso é assim, inclusive, porque, no fundo, toda compreensão da realidade é, de certa forma, uma formulação linguística que substitui a realidade por uma compreensão mantendo, com ela, uma relação difícil, mais ou menos distante. A compreensão racional humana baseia-se nos sentidos, que permitem um acesso apenas bastante limitado à realidade, e depende desse recurso limitado e frequentemente enganoso; e também baseia-se na formulação linguística do entendimento, de modo que a compreensão racional depende radicalmente de uma linguagem também limitada. Contudo, sob certo sentido, manter um posicionamento crítico diante das ideologias pode ser, ela própria, uma atitude ideológica, obtida a partir da explicação do mundo pelo ceticismo cognitivo absoluto, que oculta outras dimensões do real – a compreensibilidade, afinal, é um dado da convivência humana. Ou, talvez, obtida a partir da compreensão esquemática e estereotipada do conteúdo de certas ideologias. Vivemos, então, nessa permanentemente cambiante dialética entre compreensão limitada, visão esquemática e realidade complexa.

Parece razoável supor, em síntese, que a existência de ideologias não pode ser erradicada: no atual estágio do desenvolvimento humano, são recursos inelimináveis da compreensibilidade e da tomada de posição ética e política. Se uma ideologia específica pode ser denunciada, decair ou até desaparecer, a existência das ideologias enquanto fenômeno parece algo profundamente conectado à condição e à experiência humanas, na história e contemporaneamente – um dado que deve ser compreendido e com o qual devemos aprender a conviver.

## 1.2. O desenvolvimento como ideologia

Uma possível explicação da realidade geopolítica é o recurso ao desenvolvimento. Toma-se um determinado modelo de organização social como desenvolvida e avaliam-se as demais de acordo com o grau de proximidade do modelo que apresentam. Assim, quanto mais próxima do modelo, mais desenvolvida será uma organização social; quanto mais distante, menos desenvolvida – ou, até, subdesenvolvida. A aparente aproximação, no tempo, entre uma organização social e o modelo eleito revelam um estágio de “em desenvolvimento”.

Sendo apenas uma explicação, é redutora e, não raro, repousa sobre bases arbitrárias – a eleição de um aspecto da realidade como o mais relevante, ou o único a ser considerado, poderá ter um caráter mais ou menos arbitrário. Assim, o que seria uma sociedade “desenvolvida”? Eis aí um juízo de valor. Pode ser considerada desenvolvida aquela sociedade na qual o meio ambiente é maximamente preservado; pode ser tida por desenvolvida aquela organização social na qual as pessoas têm ampla liberdade para dirigir suas vidas, o que pode ser incompatível com a preservação do meio ambiente. É possível entender por desenvolvida aquela comunidade em que o consumismo foi superado e o acúmulo fetichista de bens materiais desnecessários desapareceu; é possível, ao contrário, achar desenvolvida exatamente aquela sociedade na qual existe o máximo acúmulo de bens materiais; inclusive, nessa última vertente, condicionar ou não a qualificação como “desenvolvido” a que o máximo acúmulo esteja distribuído entre o maior número de pessoas. Cabe considerar desenvolvida a sociedade na qual as inovações tecnológicas se sucedem com cada vez mais velocidade, vendo a disseminação de *smartphones*, *tablets*, *notebooks* e afins como um sinal de desenvolvimento; mas também cabe considerar desenvolvida a sociedade que valoriza dimensões não computadorizadas da vida, como o amor ou a espiritualidade, e vê a disseminação de *gadgets* tecnológicos como algo a ser evitado. Como é possível perceber, o que será definido como “desenvolvido” não é algo totalmente isento de certa arbitrariedade.

A visão de desenvolvimento hegemônica no século XX tem sua origem, comumente, atribuída ao discurso de posse do presidente estadunidense Harry S. Truman na Casa Branca, em 20 de janeiro de 1949. Muitos concordam que ali teria nascido a divisão moderna do mundo entre os países desenvolvidos e os países não desenvolvidos (GÓMEZ,

2005, p. 54; SANTOS, 2011). O modelo de desenvolvimento eleito são os Estados Unidos da América e a Europa, que passam a ocupar a posição de centro do mundo, deixando para o restante do planeta a qualificação de periferia. A divisão do mundo entre norte e sul deixa de ser espacial para ser ideológica: o norte é o modelo de desenvolvimento, enquanto o sul é formado pelos países que devem buscar chegar a essa condição.

Essa concepção de desenvolvimento cria, também, uma compreensão temporal: os países desenvolvidos são aqueles que, do presente, olham confiantes e satisfeitos para o futuro; os países não desenvolvidos não chegaram ainda ao presente, vivendo no passado. Se o presente é a vida em computadores, automóveis computadorizados, escritórios e salas de aula multimídia, consultórios médicos computadorizados *etc.*, aquelas sociedades que vivem sem esses aparatos estão no passado, embora estejam no presente. O tempo assume, então, esse paradoxo: pessoas que vivem no mesmo tempo cronológico – por exemplo, início do século XXI – vivem em tempos ideologicamente distintos: alguns vivem no presente e estão prontos para o futuro; muitos estão no passado e precisam de muito esforço para chegar ao presente.

Esses, que vivem no passado, subdesenvolvidos ou “em desenvolvimento” – note-se, nas expressões, as referências temporais –, deveriam ser comandados e conduzidos por aqueles que já chegaram ao presente. Assim, Estados Unidos e Europa assumem a condição ideológica de líderes do mundo e cuja liderança deve ser seguida por todos aqueles que almejam o desenvolvimento – e todos almejam, pois o desenvolvimento torna-se uma ideologia hegemônica, um mito, uma crença, um artigo de fé incontestável (RIST, 2002, pp. 30-36). Até que ponto é possível ou desejável chegar a esse objetivo de desenvolvimento é um problema que deve permanecer em aberto para um pensamento verdadeiramente crítico.

As ideologias dominantes na segunda metade do século XX – capitalismo e comunismo – têm, em comum, os modelos de desenvolvimento tecnológico – vide a corrida espacial entre os Estados Unidos e a União Soviética. A multiplicidade de formas de vida comunitária e de desejos individuais é reduzida a uma homogeneidade enquanto objetivo e fim: tudo o que é diferente do modelo está atrasado, no passado, é não desenvolvido e precisa ser superado em direção ao alinhamento homogeneizador.

O que varia entre as ideologias do século XX é, fundamentalmente, o caminho para que esse objetivo seja atingido. Em termos esquemáticos, nas ideologias mais à direita, o caminho é a liberdade individual e a competição; nas ideologias mais à esquerda, a competição promove a liberdade do vencedor, condenando o perdedor ao *status* de vítima do sistema, que deve ser invertido ou neutralizado. Na sua busca obstinada pela igualdade de todos, ideologias esquerdistas, não raro, suprimem a liberdade individual – oferecendo, por exemplo, como escolha única, o produto do aparato estatal. Na sua busca obstinada pela liberdade, ideologias direitistas, não raro, inviabilizam a igualdade e assumem a desigualdade como uma necessidade – o melhor àquele de maior mérito. Essa defesa da liberdade, porém, comumente desemboca numa impossibilidade de liberdade – substitui a definição estatal do produto pela definição do mercado, que costuma polarizar a oferta entre dois ou poucos provedores, quando não em um só – Coca-Cola e Pepsi, Apple e Samsung, Tam e Gol, Google e Yahoo! *etc.* Para alguns, que verdadeira liberdade há em optar entre Nike e Adidas, ou entre Windows e MacOS, sem a escolha de não usar computador? Será esta uma liberdade genuína? Será que os valores econômicos são os únicos legitimados a determinar escolhas de vida para toda a população mundial? Por outro lado, para outros, é opção razoável suprimir a pouca liberdade oferecida pelo mercado pela nenhuma liberdade oferecida pelo controle estatal? Não seria melhor simplesmente regular o mercado para evitar que a concorrência seja suprimida? Mas será a concorrência um valor ou um desvalor? A comunhão e a cooperação não seriam valores superiores em relação à concorrência e à disputa? Serão elas, contudo, possíveis? Esse tipo de debate resiste à queda do Muro de Berlin e mostra-se persistente no início do século XXI, ainda um século de nítida polarização ideológica. O século XX insiste em não terminar (MORIN, 1986, *passim*).

Por outro lado, há quem sustente ser inviável aos países não desenvolvidos atingir os padrões de desenvolvimento do modelo imposto. Esse desenvolvimento foi obtido pelo colonialismo e pelo imperialismo. É possível chegar a ser centro sem ter uma periferia dominada, pela força das armas, do dinheiro ou das ideias e imagens, que forneça mão de obra e matéria prima? (QUIJANO, 2005, p. 45). Ora, se isso não for possível, a ideologia do desenvolvimento produz, reproduz e mantém a auto-percepção de inferioridade e de atraso de todo aquele que não se adequa ao modelo do desenvolvido. O sentimento de inferioridade é,

inclusive, potencializado pelo não reconhecimento de si pelo outro – o desenvolvido – como um igual em dignidade, o que causa um déficit fundamental na formação da subjetividade (HONNETH, 2003, p. 67). A face perversa da ideologia do desenvolvimento fica patente.

Além disso, há quem sustente ser indesejável atingir esse padrão de desenvolvimento baseado no consumo, no fetichismo, no materialismo, na exploração de recursos naturais e de seres humanos – transformados de pessoas em coisas, em “recursos humanos”, “capital humano”, “você s/a” *etc.* Seria um padrão insustentável e destinado à extinção prematura da espécie humana (FREITAS, 2011, p. 79). O que poderia levar, inclusive, à paradoxal determinação de não desenvolvimento aos não desenvolvidos, que se deveriam resignar a permanecer numa situação ideologicamente definida como um passado inferior, aprofundando o déficit de reconhecimento.

Sendo indesejável ou inviável, o desenvolvimento, na forma como imposto aos países periféricos, seria mais uma ideologia que implica contradição performativa: sustentar o dever de desenvolvimento segundo o modelo EUA-Europa para países que não têm colônias econômicas ou culturais, ou que ocupam a posição periférica de fornecedor de mão de obra e de matéria prima, implica, na implicitude, a negação desse dever. E, também nessa medida, traduz-se em um discurso que legitima a dominação econômica e cultural, ao elevar o modelo e diminuir aqueles que não o podem atingir.

É nesse pano de fundo que surge a Constituição de 1988, a primeira Constituição fortemente desenvolvimentista da história brasileira. E, aí, o desenvolvimento passa a ser um tema também jurídico, não exclusivamente ideológico.

### **3. DESENVOLVIMENTO E DIREITO**

#### **3.1. A chegada do desenvolvimento sustentável ao constitucionalismo brasileiro**

O desenvolvimento tornou-se um problema geopolítico apenas recentemente, em termos históricos, como visto. No âmbito jurídico, o tema também é recente. No Brasil, a preocupação constitucional com o desenvolvimento inaugura-se, de forma bastante incipiente, com o texto



de 1967 e cresce um pouco com a Emenda n. 1, de 1969. Mas é com a Constituição de 1988 que a preocupação jurídica com o desenvolvimento aprofunda-se intensamente.

O texto de 1967 é o primeiro na tradição constitucional brasileira a referir-se ao desenvolvimento, mas o faz de forma tímida e restrita. Tímida, porque feita em apenas três preceitos: estabelece o desenvolvimento econômico como fundamento da ordem econômica, e elege, como sua finalidade, a realização da justiça social (art. 157, V); reserva à União competência para estabelecer e executar planos regionais de desenvolvimento (art. 8.º, XIII); e qualifica as terras devolutas indispensáveis ao desenvolvimento econômico como bens da União (art. 4.º, I). E restritivamente porque, como se percebe, em dois desses três preceitos, qualifica o desenvolvimento como econômico e, no outro, refere-se a planos apenas regionais de desenvolvimento.

Uma teoria do desenvolvimento baseada na Carta de 1967 poderia, sem grande possibilidade de erro, restringir a noção ao desenvolvimento econômico. Foi apenas na década de 1990 que o Produto Interno Bruto foi abandonado como índice de mensuração do desenvolvimento pela Organização das Nações Unidas. Desenvolvimento, nesse período, era identificado com crescimento econômico.

Na Emenda n. 1/1969 há leve intensificação do tema. A União pode destinar a receita de certos impostos para o financiamento de programas de “desenvolvimento econômico” (art. 21, § 4.º). Outros pontos mencionam “desenvolvimento nacional” (art. 4.º, I; art. 8.º, V; art. 160, *caput*) e planos e programas regionais e nacionais de desenvolvimento (art. 8.º, XIV; art. 43, IV). A “ordem econômica” torna-se “ordem econômica e social”, mas o preceito que inaugura sua disciplina – o artigo 160, *caput* – evidencia a separação conceitual entre desenvolvimento econômico e justiça social: “A ordem econômica e social tem por fim realizar o desenvolvimento nacional e a justiça social...”. Estivesse a justiça social inserida no conceito de desenvolvimento, a adição seria desnecessária.

A Constituição de 1988 amplia e aprofunda, intensamente, o tratamento jurídico do desenvolvimento. Seu preâmbulo anuncia a instituição de um Estado Democrático destinado a assegurar, dentre outros, o “desenvolvimento” – sem qualquer qualificação, como “econômico”, que pudesse restringir o alcance do termo. O mesmo ocorre com o artigo 3.º, que inclui, dentre os quatro objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, “garantir o desenvolvimento nacional”.

Note-se a importância do desenvolvimento, em sentido amplo, na Constituição de 1988: o Estado Democrático é constituído para assegurá-lo; o desenvolvimento é um dos valores supremos da sociedade brasileira e um dos quatro objetivos fundamentais da República. Princípios fundamentais como a igualdade relacionam-se com concessões específicas a regiões menos desenvolvidas, em atenção à necessidade de “...promover o equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico entre as diferentes regiões do País” (CF, art. 151, I).

Não só a ampliação semântica e a relevância normativa, mas o tratamento detalhado do desenvolvimento fica patente ao longo da Constituição. O texto dedica-se a uma série de aspectos do desenvolvimento, tecendo uma rede complexa de elementos que – não exclusivamente, porém – conformam o desenvolvimento em sentido amplo. Nesse sentido, o desenvolvimento é um tema “complexo” (MORIN; LE MOIGNE, 2004, p. 25; SIQUEIRA, 2011, p. 27-66). Esses aspectos são qualificados em pontos específicos da Constituição, que detalham o desenvolvimento. A Constituição menciona, por exemplo, o “desenvolvimento econômico” (art. 239, § 1.º), referindo-se a um aspecto da totalidade complexa. Em outro ponto, parece restringir ainda mais a noção de desenvolvimento econômico, ao mencionar o “desenvolvimento do sistema produtivo” (art. 218, § 2.º), detalhando sua normatividade. Também alia o desenvolvimento econômico a outro aspecto, quando se refere, por exemplo, ao “desenvolvimento tecnológico e econômico” (art. 5.º, XXIX). Mas o desenvolvimento tecnológico é preocupação da Constituição, inclusive, sem relevo imediato para o desenvolvimento econômico, aliado ao desenvolvimento científico: o texto contém a expressão “desenvolvimento científico e tecnológico” (art. 200, V); depois, “desenvolvimento científico” (art. 218, *caput*), sem a preocupação imediata com a tecnologia junto ao conhecimento científico. Em outros pontos, o desenvolvimento econômico é aliado ao social: “desenvolvimento econômico e social” (art. 21, IX), “desenvolvimento social e econômico” (art. 180) e “desenvolvimento sócio-econômico” (art. 151, I). As preocupações humanitárias e culturais complexificam a noção quando o texto se refere a “desenvolvimento humano, social e econômico” (art. 216-A) e a “desenvolvimento cultural e sócio-econômico” (art. 219). E, em certos pontos, a questão econômica fica subjacente ou eclipsada por outros aspectos do desenvolvimento destacados em trechos específicos da Constituição: “desenvolvimento

da pessoa” (art. 205; art. 227, V); “desenvolvimento cultural” (art. 215, § 3.º); “desenvolvimento do ensino” (art. 34, VII, e; art. 35, III; 167, IV; 212, *caput*; 214, *caput*); “desenvolvimento urbano” (art. 21, XX e art. 182, *caput*). E, além de preocupações com o “desenvolvimento nacional” (art. 174, § 1.º) ou “desenvolvimento do País” (art. 192, *caput*), a Constituição também tem ponto em que se volta especificamente ao “desenvolvimento regional” (art. 163, VII).

Além disso, embora visto amplamente, o desenvolvimento não é livre de qualificações materiais. Ele deve ser buscado em “equilíbrio” com o “bem-estar em âmbito nacional” (art. 23, par. único); deve ser um “desenvolvimento equilibrado” (art. 192, *caput*); sua busca não pode contradizer o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, *caput*) – em redação, aliás, aproximada da noção de desenvolvimento sustentável do Relatório Brundtland, da ONU, de 1987, como se verá.

O desenvolvimento, então, é tema fundamental para a Constituição de 1998. Foi para assegurá-lo, dentre outros elementos, que se constituiu um Estado Democrático. A República tem quatro objetivos; um deles é garantir o desenvolvimento nacional. De que significado é lícito cogitar, porém, quando se examina todo esse tratamento extenso e variado, para o “desenvolvimento” no contexto jurídico brasileiro?

### **3.2. O desenvolvimento como tema jurídico constitucional: desenvolvimento sustentável**

Se é verdade que o jurista não deve ignorar todo o aspecto ideológico do discurso do desenvolvimento e as aporias que ele implica, também é verdade que é dever do jurista buscar compreender o desenvolvimento na forma como posto na Constituição. Tendo a Constituição brasileira toda a complexidade acima referida, no tratamento que dá ao desenvolvimento, essa tarefa torna-se ainda mais relevante.

Nos seus preceitos iniciais, a Constituição inclui o desenvolvimento entre os valores para cuja persecução o Estado é criado, e o relaciona entre os quatro objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (Preâmbulo e art. 3.º, II). Nesses preceitos, a Constituição não qualifica o desenvolvimento, deixando o termo em aberto e permitindo elucubrações bastante livres para sua interpretação.

No entanto, no decorrer do seu texto, a Constituição qualifica detalhadamente o desenvolvimento. É preciso tentar compreender todos esses preceitos em conjunto, mantendo presente o horizonte hermenêutico da realidade brasileira contemporânea e do contexto internacional, incluindo o espaço-tempo que está aí como medida necessária de interpretação.

Ainda, como pano de fundo necessário, é imprescindível a compreensão de que a Constituição brasileira de 1988, diferente de manifestações constitucionais anteriores, pretende a transformação da realidade social e impõe compromissos nesse sentido. A Constituição, claramente, contém avaliações da realidade socioeconômica e ambiental, juízos de valor. Esses são juízos, denotam avaliação negativa do que estava aí e, a partir dessa verificação avaliativa, constroem deveres de ação transformadora.

A Constituição, por exemplo, põe como objetivo da República “construir” uma sociedade livre, justa e solidária. Analiticamente, é possível apontar o que está subjacente a essa prescrição: (a) a sociedade brasileira não é livre, nem justa, nem solidária: um juízo de fato baseado em compreensões valorativas; (b) o fato de a sociedade brasileira não ser livre, justa e solidária, é negativo: um juízo de valor baseado naquela verificação fatural; (c) se é negativo, deve ser transformado, superado, invertido, partindo-se de uma sociedade não livre, não justa e não solidária, para o seu contrário: um juízo de dever-ser, que impõe prescrição, baseado nos juízos verificativo e avaliativo anteriores. O mesmo para a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução de desigualdades sociais e regionais: percebe-se a existência de pobreza e de marginalização (juízo descritivo), apresenta-se isso como negativo (juízo de avaliação) e impõe-se, como dever jurídico, sua transformação (juízo prescritivo), em tudo isso pressupostos valores que contribuem para determinar o que é pobreza, marginalização e desigualdade, para a avaliação negativa e para a avaliação utilidade, conveniência, oportunidade ou obrigatoriedade de constituir sua superação como dever jurídico – o que depende, em complexidade, e inclusive, também, de uma teoria da Constituição e da prescritividade de suas proposições. Isso também vale para a promoção do bem de todos, a superação dos preconceitos, a consagração do pluralismo, da harmonia social, da paz, a livre iniciativa, a valorização do trabalho, a dignidade e a felicidade da pessoa humana *etc.* Nossa Constituição é, claramente, um documento de avaliação de uma

realidade, da percepção de que essa realidade precisa ser transformada e da criação de compromissos e deveres jurídicos de atuação nesse sentido (SCHOUERI, 2005, p. 43). Desconsiderar essa realidade, em suas produções teóricas e práticas, pode implicar atuação dos juristas em desconformidade com a Constituição (FOLLONI, 2012, p. 25).

Dentre as realidades a serem transformadas está a riqueza. Numa primeira aproximação, é preciso compreender que o Brasil não é um país em que a riqueza seja gerada para todos ou distribuída para todos. Não era em 1988 e segue não sendo. A Constituição brasileira avalia essa realidade como negativa e impõe que (a) a pobreza e a marginalização sejam “erradicadas” e que (b) as desigualdades sejam “diminuídas” (art. 3.º, III). Nesse contexto, a Constituição prescreve o desenvolvimento econômico. É com fundamento no “desenvolvimento econômico” – além do interesse social e do desenvolvimento tecnológico – que a Constituição determina que “a lei assegurará aos autores de inventos industriais, privilégio temporário para sua utilização, bem como proteção às criações industriais, à propriedade das marcas, aos nomes de empresas e a outros signos distintivos...” e inclui essa determinação no catálogo de direitos e deveres individuais e coletivos (art. 5.º, XXIX – note-se que a propriedade industrial não é um valor em si mesma, mas é assegurada, segundo o mesmo dispositivo, “...tendo em vista o interesse social e o desenvolvimento tecnológico e econômico do País”). O outro preceito no qual a Constituição se refere a desenvolvimento apenas econômico é o artigo 239, § 1.º.

A Constituição, sem dúvida, preocupa-se com o desenvolvimento econômico, e esse conceito é geralmente ligado ao processo de enriquecimento de pessoas e de países, ao crescimento nas condições financeiras e materiais, ao aumento da riqueza material. Num conceito restrito, desenvolvimento econômico equipara-se a crescimento econômico, objeto de várias teorias estudadas pela Economia. Sendo um tema constitucional, é também afeto aos juristas, que precisam complexificar seu discurso diante da complexificação do seu objeto de estudo (FOLLONI, 2013, p. 412). O crescimento econômico é, tradicionalmente, medido pelo Produto Interno Bruto. Esse índice, em sua forma mais tradicional, revela a riqueza geral produzida em uma localidade num determinado período de tempo, mas não a distribuição dessa riqueza. Um aprimoramento está no PIB *per capita*; outro, no Coeficiente de Gini. Como a Constituição brasileira, ao mesmo tempo

em que impõe como objetivo o desenvolvimento econômico, também prescreve a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades, não basta o acúmulo individual de riqueza para alguns, mas sua distribuição. Produzir – ao menos enquanto não houver o suficiente – e distribuir riqueza é imposição constitucional e negligenciá-lo é descumprir a Constituição.

Mas a Constituição, em outros pontos, atrela o desenvolvimento econômico ao social. Por exemplo: a União tem competência para “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”, havendo competência reservada à lei complementar na matéria; o turismo é fator de desenvolvimento “social e econômico” (art. 21, IX; art. 43, § 2.º, II; art. 180). O plano não é só de desenvolvimento econômico ou só de desenvolvimento social, mas de desenvolvimento econômico e social; o turismo não é fator de um ou de outro desenvolvimento, mas de ambos. Um não pode se dar sem o outro. A Constituição ainda se refere ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (art. 239, § 1.º).

Essas formulações literais são ambíguas, porque podem sugerir que os planos promovam tanto o desenvolvimento econômico quanto o social, coisas distintas que devem andar juntas; mas também pode sugerir que não há desenvolvimento econômico separado do social e vice-versa, criando uma solidariedade entre ambos. Essa ambiguidade é dupla: é possível compreender que, embora não seja possível obter desenvolvimento econômico sem desenvolvimento social e vice-versa, de modo que há uma solidariedade entre eles no plano da realidade, são conceitualmente distintos; mas também é possível compreender que o desenvolvimento econômico implica conceitualmente o desenvolvimento social e vice-versa, de modo que o desenvolvimento econômico é social e o desenvolvimento social é econômico, não só na realidade, mas na ideia de desenvolvimento econômico e de desenvolvimento social. Nesse segundo sentido, só se menciona restritivamente “desenvolvimento econômico” ou “desenvolvimento social” por economia de expressão, estando implícito um aspecto na referência ao outro.

Outros pontos da Constituição, porém, eliminam essa ambiguidade. Há preceitos que fundem econômico e social em um conceito único: “desenvolvimento sócio-econômico” (art. 151, I; art. 219). Há outro que se refere a “desenvolvimento cultural e sócio-econômico” (art. 219). Em

termos de interpretação constitucional, porém, a distinção não parece relevante. Se a Constituição prescreve a busca pelo desenvolvimento social e econômico, ou pelo desenvolvimento sócio e econômico, em ambos os casos a prescrição deve atingir ambos os aspectos da realidade: o social e o econômico. Estejam eles dissociáveis na realidade ou no plano conceitual, pouco importa para fins de compreensão da prescrição constitucional: o desenvolvimento a ser buscado é econômico e é social.

Isso vale, inclusive, para aqueles dois preceitos constitucionais que mencionam o desenvolvimento econômico sem mencionar o social. Como a Constituição deve ser interpretada em conjunto, de forma sistemática, a compreensão de um dispositivo não deve ser feita de modo a anular outro – um aspecto daquilo que a doutrina denomina “unidade da Constituição” (CANOTILHO, 1991, p. 162; BARROSO, 1999, p. 182). Se é verdade, por exemplo, que, ao mencionar a propriedade industrial, a Constituição refere-se apenas a desenvolvimento econômico, e mesmo se for possível sustentar uma separação conceitual ou fática entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento social, também é verdade que a proteção à propriedade industrial não pode anular o desenvolvimento social, pois isso implicaria desrespeito a outros mandamentos constitucionais e uma atuação, no conjunto, inconstitucional.

Mas, se se sabe o que é desenvolvimento econômico – geração e distribuição de riqueza –, o que se há de compreender por “desenvolvimento social”? A expressão “social” não é estranha à Constituição – pelo contrário. Uma primeira aproximação registra a relevância constitucional dos “direitos sociais”. No Preâmbulo, a Constituição declara a instituição de um Estado Democrático destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais. O Capítulo II do Título II da Constituição trata dos “direitos sociais”: o artigo 6.º enumera-os – “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados” – e os demais artigos desse capítulo detalham os direitos do trabalho. Atentar contra os direitos sociais é crime de responsabilidade do Presidente da República (art. 85, III).

Além dos direitos sociais, a Constituição utiliza o termo em outros pontos. O trabalho tem “valor social” (art. 1.º, IV) e a propriedade deve atender sua “função social” (art. 5.º, XXIII; art. 170, III; art. 182, § 2.º; art. 184, *caput*; art. 185, par. único; art. 186;). A “função social” da empresa



pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica será estabelecida por lei (art. 173, § 1.º), e o pleno desenvolvimento da “função social” das cidades é objetivo da política de desenvolvimento urbano (art. 182, *caput*). Devem ser reduzidas as “desigualdades sociais” (art. 3.º, III; art. 170, VII). O “interesse social” fundamenta a propriedade industrial (art. 5.º, XXIX), a desapropriação (art. 5.º, XXIV; art. 184, *caput* e § 2.º) e a restrição à publicidade dos atos processuais (art. 5.º, LX), e a defesa dos “interesses sociais”, além do patrimônio público e social, é função do Ministério Público (art. 127, *caput*; art. 129, III). Uma das penas aplicáveis é a “prestação social” alternativa (art. 5.º, XLVI, *d*). O poder público deve combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a “integração social” dos setores desfavorecidos (art. 23, X), além da “integração social” dos portadores de deficiência (art. 24, XIV). A publicidade dos órgãos públicos deve promover “orientação social” (art. 37, § 1.º). O estado de defesa existe para preservar ou restabelecer a “paz social” (art. 136, *caput*). Infrações contra a “ordem social” são apuradas pela Polícia Federal (art. 144, § 1.º, I). Os ditames da “justiça social” orientam a ordem econômica (art. 170, *caput*). A União pode instituir “contribuições sociais” como instrumento de sua atuação na área (art. 149, *caput*).

Esse breve exame permite concluir que a expressão “social”, na Constituição, tem dois significados que se relacionam intimamente. Um primeiro, bastante amplo, como algo relativo à sociedade, contraposto, conceitualmente, a algo individualista. Outro, mais específico, relativo aos direitos sociais do artigo 6.º. O significado mais amplo conecta-se a expressões como “valor social do trabalho”, que é o valor que algo tem para a sociedade, para além do valor que possa ter para o indivíduo. Da mesma forma, a função social da propriedade é a função que ela exerce na sociedade em que se integra, para além da função que possa exercer perante o proprietário individual. O interesse social é o interesse da sociedade como um todo, para além do interesse de um indivíduo. E assim por diante. Embora a ele subjazam questões filosóficas e ideológicas, o significado aproxima-se do uso comum da expressão. Já a expressão “direitos sociais” tem um significado propriamente jurídico bastante definido, e diz respeito aos direitos fundamentais que, historicamente, foram conquistados em seguida à conquista dos direitos individuais – chamados, também, direitos fundamentais de segunda geração ou de segunda dimensão. A relação entre eles, porém,



é íntima: direitos sociais são conquistas recentes, que apenas encontram seu significado próprio no século XX, e que decorrem da compreensão de que a constitucionalização de direitos de igualdade e de liberdade não eram suficientes para proporcionar boa vida para todos: os direitos sociais surgem como forma de promover a justiça social (LAFER, 1991, pp. 126-127).

Esse relacionamento entre conceitos diferentes, mas interligados em circuito recursivo, fica bem claro no Título VIII da Constituição, que trata da “ordem social”. Seu artigo inaugural, o 193, reza: “A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais”. O trabalho é direito social – art. 6.º e seguintes, e a justiça social é a justiça para toda a sociedade. A seguridade social deve atender direitos sociais relativos à saúde, previdência e assistência social (art. 194 e seguintes). O Capítulo III desse Título VIII trata da educação, da cultura e do esporte – apenas o primeiro formalmente definido como direito social no artigo 6.º, os outros temas relevantes do ponto de vista metaindividual – o mesmo pode ser dito a respeito da ciência e da tecnologia, da comunicação social, do meio ambiente e das pessoas, com proteção especial para índios, crianças, adolescentes, jovens, idosos e para as famílias. A separação conceitual clarifica-se quando se percebe que as contribuições sociais devem instrumentalizar a atuação da União na área social – que, se entendida em sentido amplo, e desde que toda atuação da União reflète-se na sociedade, perde em especificidade e esvazia-se. Pois todo tributo, em certa medida, instrumentaliza atuações que dizem respeito a toda a sociedade, mas nem toda atuação é ligada direta e especificamente aos direitos sociais. Separados conceitualmente, os dois significados de “social”, no plano da realidade fática, relacionam-se tão intimamente que se chegam a fundir.

Assim, ao mencionar “desenvolvimento social”, a Constituição, simultaneamente, determina o desenvolvimento de toda a sociedade – e não apenas de indivíduos – e a universalização dos direitos sociais – a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, e a assistência aos desamparados. E isso sem prejuízo do desenvolvimento econômico – ao contrário, ambos em intensa harmonia no texto constitucional.

O desenvolvimento que a Constituição busca, então, não é apenas um crescimento econômico, no plano da riqueza, mas uma elevação

no padrão de vida de toda a sociedade, não só padrão financeiro ou econômico. Por isso, o desenvolvimento é das pessoas e da sociedade que as formam e que elas formam, ao lado das questões restritivamente econômicas.

A Constituição claramente não admite apenas a lógica econômico-financeira. Em um país pobre, tanto econômica quanto culturalmente, não é de se estranhar nem há surpresa se a lógica econômica recomendar que a renda obtida seja aplicada na sobrevivência básica – alimentação, saúde, moradia, educação, transporte, trabalho, vestuário e, se sobrar, poupança para situações imprevistas ou aposentadoria. E, na escolha por onde aplicar recursos financeiros escassos, outros aspectos que elevam a qualidade da vida humana sejam negligenciados – a cultura, por exemplo. Essa seria a lógica econômica: diante de renda limitada, a opção por alimentar-se, vestir-se e morar suplanta o cinema, o teatro, a música, o museu. A Constituição não se satisfaz com essa lógica e impõe o esforço de toda a sociedade em políticas públicas de cultura permanentes, com o objetivo de promover o desenvolvimento humano, social e econômico. Desenvolvimento também humano (art. 216-A) e cultural (art. 215, § 3.º; art. 219). O esforço de toda a sociedade deve produzir pessoas educadas – pois a educação, na dicção constitucional, visa ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (art. 205); e pessoas ainda em desenvolvimento merecem respeito a essa sua condição peculiar (art. 227, V).

Enfim, o desenvolvimento, na Constituição de 1988, está ligado ao crescimento econômico, e negar essa ligação só é possível se se negligenciar a própria Constituição. Mas o desenvolvimento não se reduz a isso. É muito mais amplo e atinge todas as dimensões fundamentais do desenvolvimento humano em todas as suas potencialidades. Inclusive como forma de não inviabilizar esse desenvolvimento, o meio-ambiente ecologicamente equilibrado deve ser preservado para as presentes e futuras gerações, e é elevado – em redação não de todo feliz – a direito de todos enquanto essencial à sadia qualidade de vida (art. 225). Nesse sentido, aliás, é que se costuma dizer, acertadamente, que os direitos socioambientais são transversais, atravessando toda a Constituição para influir em todos os campos específicos de regulação jurídica – inclusive o desenvolvimento (SOUZA FILHO, 2011, p. 14).

O desenvolvimento constitucional liga-se, em uma bela formulação sintética, com o bem estar. O Preâmbulo declara a instituição de um

Estado Democrático destinado a assegurar o desenvolvimento e o bem estar. O desenvolvimento deve estar em equilíbrio com o bem estar em âmbito nacional (art. 23, par. único). A política de desenvolvimento urbano deve garantir o bem estar dos habitantes das cidades (art. 182, *caput*), e a função social da propriedade rural é atendida quando se favorece o bem estar dos proprietários e dos trabalhadores (art. 186, IV). A ordem social objetiva o bem estar (art. 193), e o mercado interno deve ser incentivado de modo a viabilizar o bem estar da população (art. 219). Famílias, sociedade e Estado devem amparar pessoas idosas defendendo seu bem estar (art. 230, *caput*). As terras necessárias ao bem estar dos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes (art. 231, especialmente *caput* e §§ 1.º e 2.º).

Assim, à guisa de conclusão, algumas definições podem ser trazidas a respeito do tratamento constitucional do desenvolvimento: (a) deve ser um desenvolvimento econômico, no sentido de produção e distribuição de riquezas, ao menos enquanto isso for necessário; (b) deve ser um desenvolvimento social, no sentido de desenvolvimento da sociedade como um todo e não apenas dos indivíduos, e no sentido de proporcionar a satisfação dos direitos sociais; (c) deve ser um desenvolvimento que contribua para o bem estar de todos e permanecer, com esse bem-estar, em equilíbrio; (d) deve contribuir para permitir, a todas as pessoas, o desenvolvimento integral de suas potencialidades humanas e culturais; (e) deve ser obtido sem que isso prejudique o equilíbrio ecológico do meio ambiente e a vida sadia das presentes e futuras gerações.

Se é assim, o desenvolvimento, na Constituição, íntegra, no mínimo, as noções de sustentabilidade e de liberdade, nas definições que esses termos costumam apresentar quando atrelados ao desenvolvimento.

Sustentabilidade, na conhecida formulação do Relatório Brundtland, elaborado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas em 1987, que definiu desenvolvimento sustentável como “o desenvolvimento que satisfaz as necessidades presentes sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades”. No mínimo porque o desenvolvimento, na Constituição, não se relaciona apenas a “necessidades”, se vista essa expressão em termos restritos.

Liberdade, na conhecida formulação teórica do economista indiano AMARTYA SEN. Para o autor, “o desenvolvimento consiste

na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente”. Tanto mais será desenvolvido um povo ou uma nação, ou todo o planeta, quanto mais os seres humanos gozarem de liberdade para agir no mundo, diante de sua circunstância. Um povo privado de liberdades é um povo não desenvolvido. Por isso, o autor pode continuar: “A eliminação de privações de liberdades substanciais... é constitutiva do desenvolvimento”. Não só constitutiva: o desenvolvimento é a eliminação de privações de liberdade. O aumento da liberdade é tanto a finalidade do desenvolvimento, seu objetivo, quanto o seu meio, no sentido que pessoas livres são meio necessário para o desenvolvimento: “A expansão da liberdade é vista... como o principal fim e o principal meio do desenvolvimento”. E isso até o ponto conceitual em que “O êxito de uma sociedade deve ser avaliado... primordialmente segundo as liberdades substantivas que os membros dessa sociedade desfrutam” (SEN, 2000, pp. 10-32). Mas como se diagnostica um país no qual as liberdades são insuficientes e, por isso, não é desenvolvido? Para o autor, existem “liberdades instrumentais”, que podem atuar em conjunto, completando-se mutuamente, contribuindo com o aumento da liberdade humana em geral, tendo papéis fundamentais, portanto, na promoção de liberdades globais. O economista enumera cinco liberdades instrumentais: liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora (2000, p. 25). A origem periférica da reflexão pode ser destacada: entre as “liberdades políticas” estão a liberdade de expressão e eleições livres – algo apenas recentemente conquistado, por exemplo, na América do Sul, sob o ponto de vista formal, e ainda a conquistar-se sob o ponto de vista material. O mesmo para as “oportunidades sociais”, exemplificadas com serviços de educação e saúde, garantidos formalmente na Constituição de 1988 mas materialmente ausentes para muitos cidadãos brasileiros. As “facilidades econômicas” envolvem oportunidades de participação no comércio e na produção, também formalmente garantidas pelo texto, que protege a livre iniciativa e veda a dominação dos mercados, mas de difícil concretização. Temas que, possivelmente, são conquistas formais e materiais em alguns países, demandam muito trabalho e empenho de sociedades e governos em muitos outros. Sem mencionar a fome e a miséria, referidas pelo autor como limitadoras – evidentes – das liberdades mais fundamentais de desenvolvimento da pessoa (2000, p. 25-26; 29-30). Várias dessas “liberdades instrumentais” a que se refere a

linguagem econômica são definidas, pelo discurso jurídico, como direitos, inclusive fundamentais, de primeira e segunda geração.

O conceito de desenvolvimento de SEN, muito mais amplo que o de crescimento econômico, certamente integra a concepção de desenvolvimento que a interpretação do texto constitucional permite construir. De sua parceria com outro economista do terceiro mundo, o paquistanês MAHBUB UL HAQ, surgiu o consagrado Índice de Desenvolvimento Humano – IDH. Embora deficiente como qualquer avaliação quantitativa da realidade, sucedeu o PIB enquanto indicador de desenvolvimento adotado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. O IDH mede três áreas consideradas fundamentais para o desenvolvimento de qualquer país: renda e riqueza, educação e escolaridade e saúde e expectativa de vida. Há poucos anos, foi aperfeiçoado pelo indicativo de desigualdade, produzindo o *Inequality-adjusted Human Development Index* – IHDI – em português, IDH Ajustado à Desigualdade, ou IDHAD. O desenvolvimento, portanto, deve englobar a dimensão humana em amplitude, integrando o aspecto econômico, mas transcendendo-o. É uma espécie de direito/dever de todos os brasileiros: os brasileiros, inclusive o Estado, têm direito ao desenvolvimento e o dever de contribuir para sua busca, em todos os campos de suas atividades, públicas e privadas.

Em síntese: o desenvolvimento prescrito na Constituição de 1988 é o que gera riqueza e oportunidades de desenvolvimento pessoal e social para todos e cada um dos brasileiros. É uma bela formulação que serve como objetivo, como norte, como uma espécie de “causa final” na etiologia metafísica aristotélica: uma força – inclusive jurídica – de atração, a mover os esforços dos brasileiros e dos que aqui residem, em conexão com o mundo em que se inserem.

#### **4. DESENVOLVIMENTO E POLÍTICA**

##### **4.1. O complexo direcionamento político da Constituição**

Se é verdade que a Constituição brasileira determina a busca pelo desenvolvimento sustentável, entendido de forma complexa, também é verdade que é bastante ambígua e aberta ao sugerir os meios pelos quais esse desenvolvimento deve ser atingido.

A Constituição é ambígua – sem que essa qualificação signifique, necessariamente, uma avaliação negativa, pelo contrário – porque permite que a concretização dos direitos nela previstos seja realizada mediante a aplicação de visões políticas de mundo diversas. Isso, inclusive, para o direito/dever de desenvolvimento. A Constituição sugere, simultaneamente, projetos políticos capitalistas e socialistas (BLANCHET, 2004, p. 198).

Projetos políticos de inclinações capitalistas encontrariam amparo em diversos dispositivos da Constituição brasileira. Os discursos capitalistas, de um modo geral, baseiam-se na liberdade e na propriedade privada. Ambos são consagrados na Constituição como direitos fundamentais e cláusulas pétreas (art. 5.º, *caput* e art. 60, § 4.º, IV). A “livre iniciativa” é fundamento da República Federativa do Brasil (art. 1.º, IV) e de sua ordem econômica (art. 170, *caput*) e a construção de uma “sociedade livre” é seu objetivo (art. 3.º, I). A competição, outro fundamento de discursos capitalistas contemporâneos, é princípio da ordem econômica, sob a denominação “livre concorrência” (art. 170, IV). O livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, é assegurado (art. 170, par. único). O Estado, em muitos discursos capitalistas, deve reduzir-se a legislador e árbitro; não deve explorar a atividade econômica diretamente, deixando-a para o mercado (FRIEDMAN, 1984, *passim*). Na Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado é, em regra, proibida (art. 173, *caput*), mas ele permanece como agente normativo e regulador da atividade econômica (art. 174, *caput*). A tributação é extensa e detalhadamente regrada na Constituição, que tem uma seção especialmente dedicada às limitações do poder de tributar (arts. 150-152) – limitações essas que, como demonstra a doutrina, não se encerram nesses preceitos, mas se estendem por toda a extensão do texto constitucional (ÁVILA, 2012, p. 27). Como se nota, o interesse de fundamentar, na Constituição, projetos políticos de inspiração capitalista, não terá dificuldades em encontrar preceitos que permitam essa empreitada.

Ao mesmo tempo, projetos políticos de inclinações socialistas encontrariam amparo, igualmente, em muitos dispositivos da Constituição. Há numerosos preceitos constitucionais que se alinham, de um modo geral, a vários discursos de esquerda. Nesse sentido, observe-se normas como a que eleva o “valor social do trabalho” a fundamento da República Federativa do Brasil (art. 1.º, IV); a que proclama a instituição

do Estado Democrático destinado a assegurar a igualdade (Preâmbulo); a que determina, como objetivo da República, a construção de uma sociedade solidária e a redução das desigualdades (art. 3.º, I e III); as que elevam a igualdade, ao lado da propriedade e da liberdade, como direito fundamental e cláusula pétrea (art. 5.º, *caput* e I e art. 60, § 4.º, IV); as que determinam que a propriedade privada e as empresas com participação estatal cumpram sua função social (art. 5.º, XXIII; art. 170, III; art. 173, § 1.º, I; art. 182, § 2.º; art. 184, *caput*; art. 185, par. único; art. 186, *caput*); as que garantem direitos sociais e direitos dos trabalhadores (arts. 6.º a 11); as que determinam a organização dos entes estatais para a prestação de serviços públicos, inclusive de forma direta (art. 21; art. 23; art. 30, V; art. 35, III; art. 145, II; art. 167, IV; art. 175; art. 198; art. 206, III; art. 208 *etc.*), além de outras (BONAVIDES, 1997, p. 523; SARLET, 2011, p. 47; referindo a função social como um conceito próprio do regime capitalista, conferir BERCOVICI, 2005, p. 147). Como se percebe, também o interesse de fundamentar projetos políticos de inspiração socialista terá facilidade na busca de preceitos constitucionais que o amparem.

Se a vedação ao Estado para exercer atividades econômicas diretas desagradava muitas posições esquerdistas, as intensas possibilidades de tributação trazidas pela Constituição – inclusive com preceitos que abrem as possibilidades de tributação até a quase falta de limites (art. 149, *caput*; art. 154, I) – desagradava várias posições políticas direitistas. Então, ao passo em que permite fundamentação a posições políticas tanto de esquerda quanto de direita, a Constituição, em certos pontos, desagradava a ambas.

Também a tarefa de sustentar que a Constituição sugere um caminho que harmonize essas visões políticas não é dificultada pelo texto. Ao contrário, o texto parece sugerir-lo. Afinal, a Constituição, no mesmo preceito, inclui liberdade e igualdade como valores supremos (Preâmbulo), põe como fundamentos da República Federativa do Brasil os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (art. 1.º, IV), eleva liberdade, igualdade, propriedade, todas em conjunto, a direitos fundamentais e cláusulas pétreas (art. 5.º, *caput* e art. 60, § 4.º, IV). Num preceito, garante o direito de propriedade privada (art. 5.º, XXII; art. 170, II); logo no seguinte, prescreve que a propriedade atenderá sua função social (art. 5.º, XXIII; art. 170, III). A atividade econômica lucrativa, em regra, é vedada ao Estado. A forma própria de acumulação de recursos financeiros estatais não é o exercício direto de atividade econômica, mas



a obtenção de receitas derivadas das atividades econômicas privadas, por via da tributação (art. 173; arts. 145 e seguintes).

A Constituição constitui, como objetivo da República brasileira, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3.º, I) – em preceito cuja redação, aponta MARCO AURÉLIO GRECO, é especialmente feliz, pois insere a justiça como um meio-termo entre a liberdade e a solidariedade. Termos que, em certa interpretação, soam antagônicos, são harmonizados na ideia de justiça: como condição para ser justa, a sociedade brasileira deve ser tanto livre quanto solidária (2009, p. 174; 2011, p. 154).

Assim, a Constituição permite leituras mais à direita e mais à esquerda do pensamento político. Nesse sentido, tem sua ambiguidade.

Além de ambígua, a Constituição também é aberta, no sentido de que não fecha as possibilidades teóricas de alcance do desenvolvimento a uma única visão. Ao contrário, a Constituição deixa em aberto a escolha de projetos e de condutas destinados à busca do desenvolvimento humano, cultural, econômico e socioambiental.

Para ficar em alguns poucos exemplos, veja-se que a Constituição reconhece a relevância de atividades como os serviços de telecomunicações, os serviços de radiodifusão sonora, os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, os serviços de transporte ferroviário, aquaviário, rodoviário e aéreo, além da infraestrutura aeroportuária e de portos marítimos, fluviais e lacustres, e os serviços locais de gás canalizado e os serviços de interesse municipal, como o transporte coletivo (art. 21, XI e XII; art. 25, § 2.º; art. 30, V; art. 49, XII). Todas essas atividades, de relevância acentuada por sua referência constitucional expressa, têm estreita e inegável relação com o desenvolvimento, visto em sentido amplo.

Essas atividades, no entanto, devem ser exercidas diretamente pelo Estado, eliminando, por lei, a possibilidade de participação privada, o que se alinharia a visões de mundo mais à esquerda; ou devem ser prestados por empresas privadas que concorram entre si pela oportunidade de lucrar com sua prestação, o que seria mais compatível com projetos políticos mais à direita? A Constituição não define uma resposta para essa pergunta. Nos preceitos referidos, deixa ambas as possibilidades em aberto, ao prescrever que esses serviços podem ser prestados diretamente pelo poder público ou pela iniciativa privada, mediante autorização, permissão ou concessão do poder público. E, mais amplamente, o artigo



175 prescreve incumbir, ao Poder Público, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Pode-se concluir que a Constituição não prescreve nem um Estado mínimo nem um Estado máximo. Qualquer visão extremada, nesse campo, não encontra amparo na Constituição. Mas, no amplíssimo espectro que vai de um extremo a outro, a Constituição abre possibilidades de atuação segundo visões de mundo e de Estado bastante diversas. Sabiamente, a Constituição abre as possibilidades do debate político.

#### **4.2. O espaço legítimo para a conformação política do desenvolvimento**

Embora defina o desenvolvimento como “valor supremo” e algo para cujo assegurar o Estado Democrático é constituído (Preâmbulo) e caracterize a garantia do desenvolvimento como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil; e embora, se bem interpretada, forneça um conceito seguramente bem definido de desenvolvimento; a Constituição não impõe um único caminho que oriente a busca do desenvolvimento em sua implementação pela política estatal.

Ao não impor um caminho único, a Constituição abre um espaço legítimo para a deliberação política e a disputa de ideias a respeito da melhor forma de buscar o desenvolvimento. O desenvolvimento é denunciado, por muitas visões socialistas, como inviável nos modelos capitalistas, inclusive os que pressupõem regulação; e igualmente é denunciado, por muitas visões liberais e neoliberais, como inviável nos modelos socialistas. Os discursos que atacam a visão de mundo adversária, não raro, advogam a capacidade da própria visão de mundo de promover amplo desenvolvimento humano, cultural, econômico e socioambiental (sobre a inviabilidade do capitalismo, cf. MARX, 1983, *passim*; 1984, *passim*; sobre a inviabilidade da planificação econômica socialista, cf. HAYEK, 2010, *passim*).

Como a Constituição não fecha o debate, acolhendo como constitucionais visões de mundo diferentes e até antagônicas, o campo de deliberação política fica, nesse sentido, aberto, e não pode ser restringido pelo discurso constitucionalista.

É claro que opções políticas clara e inequivocamente inviabilizadoras do desenvolvimento, ou que o dificultem seriamente, são opções não admitidas pela Constituição e, nesse sentido, interditas ao debate político. Como as definir, porém? Havendo dúvida, não parece razoável impedir o debate político e a implementação de políticas públicas organizadas. É possível, porém, deixar de haver dúvida? Em que medida?

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de todo o exposto, chega-se às seguintes conclusões.

Em primeiro lugar, o desenvolvimento sustentável é uma noção que admite compreensão em várias dimensões e, dentre elas, a ideológica, a jurídica e a política. Essas dimensões não são excludentes. Não é porque o desenvolvimento é uma ideologia que sua caracterização como tema jurídico constitucional se esvazia; não é porque o desenvolvimento tem uma caracterização jurídica constitucional que o liga à sustentabilidade que o debate político a seu respeito fica interdito. Há, paradoxalmente, interdependência, recursividade e autonomia entre essas dimensões: o desenvolvimento sustentável é discurso para filósofos, juristas e políticos – além de economistas, sociólogos, cientistas políticos, e dos cidadãos em geral – que deve permanecer em diálogo sem se anularem uns aos outros.

Sob o ponto de vista jurídico, o desenvolvimento sustentável é um tema de estatura constitucional. Sua compreensão pelo jurista é fundamental tanto por razões teóricas quanto práticas. No campo teórico, a má compreensão do desenvolvimento sustentável é a má compreensão do direito e do constitucionalismo contemporâneos brasileiros. No campo prático, a deficiente compreensão do desenvolvimento sustentável impede que o controle de constitucionalidade da atuação dos poderes constituídos avance para além do que já se aprendeu a fazer. Em termos de controle de validade da produção dos poderes constituídos, a compreensão do desenvolvimento sustentável é fundamental e é um caminho ainda por ser trilhado pela doutrina.

Em terceiro lugar, sendo o desenvolvimento sustentável um tema complexo, avaliar até que ponto programas estatais de desenvolvimento realmente perseguem o fim que eventualmente declaram perseguir

é tarefa tão relevante quanto difícil. É relevante porque é um valor supremo, um objetivo e uma razão de ser do Estado brasileiro. É difícil porque é um tema multidimensional. É um tema tanto econômico quanto social, tanto ideológico quanto político, que só pode ser compreendido a partir do diálogo interdisciplinar entre a produção teórica de vários campos do conhecimento. Ao contrário da redução de complexidades, tradicionalmente exposta como o fundamento necessário do conhecimento científico, a epistemologia contemporânea caminha para o enfrentamento de temas complexos, como o desenvolvimento sustentável. É um desafio que se impõe à intelectualidade contemporânea, e o aceite desse desafio será fundamental para a evolução da produção científica.

## REFERÊNCIAS

- APEL, Karl-Otto. **Transformação da filosofia**. v. 2: o *a priori* da comunidade de comunicação. Tradução de Paulo Astor Soethe. São Paulo: Loyola, 2000.
- ÁVILA, Humberto. **Sistema constitucional tributário**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora**. São Paulo: Saraiva, 1999.
- BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005.
- BLANCHET, Luiz Alberto. O capitalismo e o socialismo na Constituição. **Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**. Curitiba, n. 5, 2004.
- BOBBIO, Norberto. **Direita e esquerda: razões e significados de uma distinção política**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Unesp, 1995.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional**. 5. ed. Coimbra: Almedina, 1991.

- CHAUÍ, Marilena. **O que é ideologia**. São Paulo: Brasiliense, 2001.
- EAGLETON, Terry. **Ideologia**: uma introdução. Tradução de Luís Carlos Borges Silvana Vieira. São Paulo: Unesp: Boitempo, 1997.
- FOLLONI, André. **Ciência do direito tributário no Brasil**: crítica e perspectivas a partir de José Souto Maior Borges. São Paulo: Saraiva, 2013.
- \_\_\_\_\_. Direitos fundamentais, dignidade e sustentabilidade no constitucionalismo contemporâneo: e o Direito Tributário com isso? *In*: ÁVILA, Humberto (Org.). **Fundamentos do direito tributário**. Madri: Marcial Pons, 2012.
- FREITAS, Juez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. Belo Horizonte: Fórum, 2011.
- FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade**. Tradução de Luciana Carli. São Paulo: Abril Cultural, 1984.
- GÓMEZ, Jorge Montenegro. O “desenvolvimento” como mecanismo de controle social: desdobramentos escalares. **Revista Pegada Eletrônica**, São Paulo, v. 6, n. 1, 2005.
- GRECO, Marco Aurélio. Do poder à função tributária. *In*: FERRAZ, Roberto. **Princípios e limites da tributação**. v. 2. São Paulo: QuartierLatin, 2009.
- \_\_\_\_\_. **Planejamento tributário**. 3. ed. São Paulo: Dialética, 2011.
- HAYEK, Friedrich. **O caminho da servidão**. Tradução de Anna Maria Capovilla *et al.* 6. ed. São Paulo: Ludwig von Mises Brasil, 2010.
- HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento**: a gramática moral dos conflitos sociais. Trad. Luiz Repa. São Paulo: Ed. 34, 2003.
- LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos**. São Paulo: Companhia das Letras, 1991.
- MARX, Karl. **Contribuições à crítica da economia política**. Tradução de Maria Helena Barreiro Alves. 2. ed. São Paulo: Martin Fontes, 1983.
- \_\_\_\_\_. **O Capital**. Tradução de Reginaldo Sant’Anna. 9. ed. São Paulo: DIFEL, 1984, 2v.
- MORIN, Edgar. **Para sair do século XX**: as grandes questões do nosso tempo. Tradução de Vera de Azambuja Harvey. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

- MORIN, Edgar; LE MOIGNE, Jean-Louis. **A inteligência da complexidade**. 3. ed. São Paulo: Peirópolis, 2004.
- QUIJANO, Anibal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. *In*: LANDER, Edgardo (org.). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais: perspectivas latino-americanas**. Tradução de Júlio César Casarin Barroso Silva. Buenos Aires: CLACSO, 2005.
- RIST, Gilbert. **El desarrollo: historia de una creencia occidental**. Madrid: Los Libros de la Catarata, 2002.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. **Desenvolvimento ou autodeterminação?** Disponível em <http://www.youtube.com/watch?v=5bWzG-c8bNQ>.
- SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.
- SCHOUERI, Luís Eduardo. **Normas tributárias indutoras e desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.
- SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SIQUEIRA, Carlos Henrique Romão de; CARDOSO JR., José Celso. Complexidade e multi-inter-transdisciplinaridade do desenvolvimento. *In*: CARDOSO JR., José Celso (Org.). **Para a reconstrução do desenvolvimento no Brasil: eixos estratégicos e diretrizes de política**. São Paulo: Hucitec, 2011
- SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **A liberdade e outros direitos: ensaios socioambientais**. Curitiba: IBAP; Letra da Lei, 2011.
- TURNER, Denys. **Marxism and Christianity**. Oxford: Blackwell, 1983.

André Folloni é Professor Adjunto do Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná e Doutor em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná  
<http://lattes.cnpq.br/7669240054308783>  
folloni.andre@pucpr.br