

---

**DIREITO AO DESENVOLVIMENTO EM DISPUTA NA ERA  
NEOLIBERAL: CONTEÚDO, PROCESSUALIDADE E POLÍTICAS  
PÚBLICAS**

***RIGHT TO DEVELOPMENT IN DISPUTE IN THE NEOLIBERAL ERA:  
CONTENT, PROCEDURE AND PUBLIC POLICIES***

**SILVIO BELTRAMELLI NETO**

Professor Titular da Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC-Campinas), Centro de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas, Faculdade de Direito, vinculado ao Programa de Pós-Graduação *Strictu Senso* em Direito, integrante da linha de pesquisa “Cooperação Internacional e Direitos Humanos” e do Grupo de Pesquisa “Direito num Mundo Globalizado. Membro do Ministério Público do Trabalho.

**MÔNICA NOGUEIRA RODRIGUES**

Mestra pelo Programa de Pós-graduação em Direito da PUC-Campinas, na linha de pesquisa Cooperação Internacional e Direitos humanos, tendo desenvolvido pesquisa com Bolsa Capes (PROSUC II). Membro do grupo de pesquisa "Direito num mundo globalizado" (CNPq/PUC Campinas). Coordenadora do subgrupo ICSID/CPA do Núcleo de Estudos em Tribunais Internacionais da USP.

**BIANCA BRAGA MENACHO**

Graduanda da Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC-Campinas), Centro de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas, Faculdade de Direito, integrante do Grupo de Pesquisa “Direito num Mundo Globalizado” e bolsista de Iniciação Científica da Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado de São Paulo (Processo FAPESP n. 2018/14045-0).



---

## RESUMO

**Objetivo:** O objetivo é reconstruir historicamente o conteúdo do direito ao desenvolvimento e evidenciar sua relação com a efetivação dos direitos humanos sociais, com a subsequente abordagem da sua dimensão processual, concretamente vislumbrada por meio da implementação de políticas públicas que observem, concomitantemente, em sua formulação e execução, os aspectos materiais desenvolvimento humano e os preceitos jurídicos contidos nas normas internacionais consagradoras do direito ao desenvolvimento sustentável.

**Metodologia:** Utiliza-se a metodologia dedutiva de abordagem e histórico-bibliográfica de procedimento.

**Resultados:** A hipótese apresentada é no sentido de que a dimensão processual do direito ao desenvolvimento sustentável tem na adequação das políticas públicas objeto de disputa antineoliberal pela efetivação do desenvolvimento, passível de ser apropriado pela sociedade civil, no espaço nacional, e por Estados não econômica e geopoliticamente hegemônicos, no espaço internacional.

**Contribuição:** O presente estudo, animado por uma perspectiva performativa, busca contribuir com as reflexões sobre o direito ao desenvolvimento em contexto neoliberal, posto como direito ao desenvolvimento sustentável em sentido amplo — isto é, nos campos econômico, social, cultural e ambiental.

**Palavras-chave:** Direitos Humanos; Direito ao Desenvolvimento Sustentável; Dimensão Processual; Políticas Públicas; Desenvolvimento Humano

## ABSTRACT

**Objective:** The aim of the article is to make the historical reconstruction of the content of the right to development and how it relates to the enforcement of social human rights and its procedural dimension, concretely envisioned through the implementation of public policies that simultaneously observe, in its formulation and execution, the material aspects of human development, as well as the existing legal precepts contained in the international standards that enshrine the right to sustainable development.

**Methodology:** In the analysis, the deductive methodology of approach and the historical-bibliographical procedure were used.

**Results:** The hypothesis presented is that the procedural dimension of the right to sustainable development uses the adequacy of public policies to create an object of dispute against neoliberalism that is capable of development effectiveness, which can be appropriated by civil society (nationally), and by states that are not economically and geopolitically hegemonic (internationally).

**Contributions:** The present study, based on a performative perspective, seeks to contribute to the perspectives on the right to development in a neoliberal context,

---



---

*considered as the right to sustainable development in a broad sense - that is, in the economic, social, cultural and environmental fields.*

**Keywords:** *Human Rights; Right do Sustainable Development; Procedural Dimension; Public Policy; Human Development*

## 1 INTRODUÇÃO

A ideia de desenvolvimento, inicialmente concebida pela ciência econômica, no período do pós-guerras do século XX, experimentou profundas alterações conceituais, que a levaram da coincidência com o crescimento econômico à noção multifatorial de desenvolvimento sustentável, aferível a partir do paradigma mensurável do desenvolvimento humano.

O espaço internacional institucionalizado, em especial da Organização das Nações Unidas (ONU), protagonizou a edificação de um arcabouço normativo específico acerca do tema, que reconhece a existência de um direito ao desenvolvimento, o qual, a exemplo e por influência das discussões teóricas, foi pautado por transformações conceituais, encerrando desafios dogmáticos. Diante disso, o conteúdo do direito ao desenvolvimento encerra debates teóricos e sobretudo práticos (de consecução), de modo a atender a norma que o contempla.

O presente estudo, animado por uma perspectiva performativa, busca contribuir com as reflexões sobre o direito ao desenvolvimento em contexto neoliberal, posto como direito ao desenvolvimento sustentável em sentido amplo — isto é, nos campos econômico, social, cultural e ambiental. Para tanto, reconstruir-se-á o trajeto histórico evolutivo do conteúdo do direito em questão e da evidenciação de sua relação com a efetivação dos direitos humanos sociais, com subsequente abordagem da dimensão processual do desenvolvimento, concretamente vislumbrada por meio da implementação de políticas públicas que observem, concomitantemente, em sua formulação e execução, os aspectos materiais de desenvolvimento humano e os preceitos jurídicos contidos nas normas internacionais consagradoras do direito ao desenvolvimento sustentável. A hipótese apresentada é no sentido de que a dimensão



---

processual do direito ao desenvolvimento sustentável tem na adequação das políticas públicas objeto de disputa antineoliberal pela efetivação do desenvolvimento, passível de ser apropriado pela sociedade civil, no espaço nacional, e por Estados não econômica e geopoliticamente hegemônicos, no espaço internacional.

Na análise, empregou-se a metodologia dedutiva de abordagem e a histórico-bibliográfica de procedimento.

## 2 ESCORÇO HISTÓRICO-NORMATIVO DO CONTEÚDO DO DIREITO AO DESENVOLVIMENTO

A discussão sobre o desenvolvimento é impulsionada pelo seguimento do processo de descolonização do pós-Segunda Guerra, o que explica sua produção teórica inicial dedicada a caminhos para o progresso econômico e político das nações divididas, naquele tempo, em “desenvolvidas” (ou “Primeiro Mundo”) e “subdesenvolvidas” (ou “Terceiro Mundo”).

A primeira referência ao direito ao desenvolvimento, no âmbito internacional, ocorreu na Declaração da Filadélfia da Organização Internacional do Trabalho (OIT) de 1944, ocasião em que foi reconhecido que todos os seres humanos, independentemente de raça, credo ou gênero, têm o direito de buscar tanto o bem-estar material quanto a liberdade, dignidade, segurança econômica e oportunidades iguais. A questão também esteve presente, de modo ainda tímido, nos debates preparatórios da Declaração Universal de Direitos Humanos da ONU de 1948, mas a referência expressa a um direito ao desenvolvimento apareceu apenas na década de 1960, com a intensificação da descolonização, que fomentou os debates sobre o incremento da capacidade econômica das ex-colônias, no contexto do que se convencionou chamar “Nova Ordem Econômica Mundial” (MALHOTRA, 2005, p. 131).

Dentre as razões que ajudam a explicar o interesse da época no conceito de desenvolvimento, podem-se destacar: os desafios enfrentados pela Europa, que, com o apoio do Plano Marshall, visava retomar os caminhos de progresso e riqueza, ou

---



---

seja, de desenvolvimento econômico; as exigências da Guerra Fria, que levaram à consolidação de uma base de acumulação produtiva que sustentasse a ideologia de resultados pautados em progresso e inovação tecnológica; o novo paradigma econômico advindo da afirmação do keynesianismo e seu papel para realização do progresso e do bem-estar da sociedade; as afirmações em favor do progresso e da paz entre os povos traduzidas pela ONU através da “Década do Desenvolvimento” (MALHOTRA, 2005, p. 129; AMARO, 2003, p. 40-41).

O tema do desenvolvimento ganha espaço e dimensão prática na ONU partir de 1965, quando da criação por deliberação da Assembleia Geral do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). A chamada Primeira Década das Nações Unidas para o Desenvolvimento, no período dos anos 1960, viu a cooperação internacional apostar na industrialização, sobretudo de países ditos subdesenvolvidos, como principal motor do desenvolvimento, o fazendo, contudo, sem qualquer preocupação ambiental. Naquele período e bem por isso, foram utilizados, sistematicamente, indicadores de crescimento econômico (PIB e renda *per capita*) como forma de aferir o nível de desenvolvimento dos países<sup>1</sup>, prática que se perpetuou pelas décadas seguintes. Nesse cenário, o direito ao desenvolvimento passou a ser compreendido a partir do paradigma da modernização industrial, com consequente reprodução de correlatos padrões normativos dos países desenvolvidos, tomados como receituário da evolução progressista.

A ideia de desenvolvimento exclusivamente sob a ótica do crescimento econômico recebeu severas críticas, desde o início. Ilustrativamente, cite-se Celso Furtado, que, já na década de 1950, quando integrou os quadros técnicos da recém-criada Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), ligada à ONU, denunciara o mito da ideia de desenvolvimento como um processo evolutivo e de fórmula unicamente economicista. Sustentava Furtado que os padrões de consumo das sociedades ocidentais jamais seriam universalmente reproduzidos, em razão da desigualdade dentro e entre nações, que é intrínseca ao capitalismo e favorece a

---

<sup>1</sup> Segundo Amaro (2003, p. 38), a concepção europeia de desenvolvimento tem como marco objetivo e material a Revolução Industrial, que coloca na industrialização o principal fator desenvolvimentista, e como marco subjetivista e valorativo o liberalismo burguês do século XVIII.



---

acumulação de bens apenas pelas elites econômicas dos países periféricos e pelos países centrais (economicamente hegemônicos). De modo vanguardista, o economista brasileiro, chamou a atenção para o risco da reprodução do padrão econômico dos países ricos para o meio ambiente, uma vez que os recursos não-renováveis e a poluição colocariam (como de fato colocaram) o sistema econômico mundial "necessariamente em colapso". Ademais, Furtado classificou de ingênua a crença na tecnologia como solução desse risco, haja vista ser, na realidade, parte do problema (FURTADO, 1972, p. 17-18).

No plano normativo e já contando com os resultados apurados com passagem do tempo, Trubek (2009, p. 65-67; 74-77) alerta que a naturalização do crescimento econômico como sinônimo de desenvolvimento não corresponde à realidade do dito Terceiro Mundo, de modo que tampouco o desenvolvimento pode ser pretendido pela imposição de normas jurídicas que, sob aquela perspectiva reducionista, dediquem-se à proteção da propriedade e do investimento.

A plena ascensão da Guerra Fria não impediu que tais críticas abrissem caminho para uma ideia regionalizada e multidimensional de desenvolvimento, a considerar valores culturais, sociais e psicológicos, juntamente com valores de bens materiais e imateriais peculiares da matriz cultural e histórica de cada região, ainda que o objetivo seja sempre o alcance de padrões de vida mais elevados acessíveis à população, com o propósito de ser ofertar às pessoas proveito para além dos bens e serviços resultantes do aumento da produtividade.

O avanço global da pobreza como resultado da desigualdade social crescente, mesmo em nações com elevados índices de PIB e renda *per capita*, deram razão à crítica furtadiana, estimulando a que a produção teórica e as discussões diplomáticas sobre o desenvolvimento reorientassem-se à revisão crítica e consequente transformação do escopo do desenvolvimento.

A compreensão do crescimento econômico como suficiente do desenvolvimento colocou à margem possíveis ações em prol de outras melhorias que resultariam em bem-estar, como saúde, habitação e educação, por exemplo, com amplos prejuízos para os países tidos como não desenvolvidos. Essa circunstância



---

ajuda a explicar o insucesso da Primeira Década das Nações Unidas para o Desenvolvimento, em 1960<sup>2</sup>.

De fato, o desenvolvimento como desenvolvimento social foi tratado pelas Nações Unidas desde a década de 1960, todavia, o espírito de época, atrelado ao economicismo, não permitiu que a ideia fosse levada adiante, em termos práticos e normativos, ainda que, a Proclamação de Teerã de 1968, aprovada na I Conferência Mundial de Direitos Humanos, tenha reconhecido a interrelação, sem hierarquia, entre direitos civis e direitos econômicos, sociais e culturais, inclusive para fins de desenvolvimento.

A Conferência de Estocolmo ou Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, de 1972, inaugurou a Segunda Década das Nações Unidas para o Desenvolvimento, já evidenciando preocupação ambiental e social mais sintonizada com as demandas dos países do chamado Terceiro Mundo. Entretanto, seu clamor não encontrou eco junto às nações desenvolvidas, que, àquela altura, passavam pela reestruturação produtiva capitalista que conduzia o combalido capitalismo fordista de acumulação em massa à sua versão toyotista de acumulação flexível, a qual, por sua vez, avançava em um contexto de globalização financeira e internacionalização da produção associada ao crescente ideário neoliberal que, anos após, encontraria aplicação política difundida, desde a experiências inglesa, alemã e estadunidense.

Uma década depois, a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986, adotada pela Resolução n.º 41/128 da Assembleia Geral das Nações Unidas, consagrou a pessoa humana como sujeito central do desenvolvimento, afirmando-o direito humano multidimensional, cujo conteúdo abarca os desenvolvimentos econômico, social e cultural, em contexto democrático. O documento ainda declara que o desenvolvimento é, concomitantemente, um direito humano em si e um

---

<sup>2</sup> O apoio ao desenvolvimento da produção de bens a construção de diversos aparelhos de prestação de serviços em setores como saúde, educação, seguridade social e a constituição de uma regulação pública do trabalho viabilizou a ampliação do consumo privado e público de bens e serviços para as sociedades industriais desenvolvidas, entretanto, os progressos serviram para marginalizar ainda mais uma grande parcela da população e aumentar as desigualdades entre os países tidos como “desenvolvidos” e os “subdesenvolvidos”, demonstrando a falha da estratégia de aplicação do conceito de desenvolvimento da ONU durante A Primeira Década das Nações Unidas Para o Desenvolvimento (AMARO, 2003, p.54).



---

instrumento para a fruição dos demais direitos humanos, oponível aos Estados, inclusive e principalmente no que diz respeito à promoção de políticas públicas nacionais e de cooperação interestatal.

Mas foi a Terceira Década das Nações Unidas para o Desenvolvimento que testemunhou o florescer da noção de desenvolvimento sustentável, a partir da repercussão do relatório *Our Common Future* (ou “Relatório Brundtland”), publicado em 1987, o qual atrelou o desenvolvimento sustentável à ideia de justiça social e de satisfação de necessidades atuais, sem prejuízo das gerações futuras. Assim, essa nova concepção de desenvolvimento abrange a solidariedade intergeracional, a integração da gestão de recursos naturais em ritmo sustentável de exploração dos recursos, sem deixar de enfatizar a dimensão cultural da natureza humana, deste modo, contemplando, ao fim e ao cabo, a faceta social do desenvolvimento.

Aprovada pela II Conferência de Direitos Humanos da ONU, a Declaração e Programa de Ação de Viena de 1993 reafirmou os ditames da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986, contudo, expande o conteúdo do direito ao desenvolvimento ao dizê-lo intergeracional e, assim, relacionando-o com as demandas ambiental e bioética.

A Conferência de Copenhague de 1995 ou “Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Social”, aproveitando o fim da Guerra Fria, foi o primeiro encontro internacional multilateral da história dedicado ao tema na perspectiva do bem-estar de todas e todos, tendo resultado na Declaração e Programa de Ação da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social. Tal Declaração avança na explicitação da amplitude de elementos do desenvolvimento social, associando-o à justiça social como condição da paz mundial e sendo mais enfático no que respeita à dimensão ambiental. Destacou-se a clara influência da ideia de desenvolvimento como processo conduzido pelos Estados e pela sociedade civil e orientado à ampliação das capacidades individuais. Ademais, a Declaração sobre Desenvolvimento Social de 1995 inova ao contemplar a noção de desenvolvimento sustentável como resultante da conjugação dos desenvolvimentos econômico e social e da proteção do meio ambiente, sem descuidar da eliminação das desigualdades de toda natureza, inclusive as não econômicas,



---

como é o caso das desigualdades culturais atinentes a gênero, raça, sexualidade e nacionalidade, entre outras.

No final do século XX, já sob a influência teórico-normativa do desenvolvimentismo socioambiental, as atividades do PNUD experimentaram contribuição direta de Amartya Sen, em especial pela difusão da noção de desenvolvimento humano e pela participação na criação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

O pensamento seniano é marcado pela crítica e busca de superação de premissas que protagonizam o pensamento econômico ortodoxo e que prevaleceram na primeira metade do século XX, notadamente no que se refere às ideias de *homo oeconomicus* (racionalidade e comportamento humanos pautados exclusivamente pelo autointeresse), de desenvolvimento como decorrência de crescimento econômico e de separação entre ética e economia.

Na década de 1980, Sen oferece uma proposta de condição de existência do ser humano que possa ser entrevista como o propósito último do desenvolvimento, para tanto, formulando sua teoria própria das capacidades (*capability approach*), a partir da retomada de inspiração aristotélica da associação entre ética e economia. A teoria das capacidades de Sen preceitua que o desenvolvimento de um indivíduo é resultado direto da conjugação de suas capacidades, entendida capacidade (*capability*) como “a liberdade substantiva de realizar combinações alternativas de funcionamentos (ou, menos formalmente, a liberdade para ter estilos de vida diversos)”. Nesta linha, os “funcionamentos” representam as diversas coisas que uma pessoa pode desejar fazer ou ser. O conjunto de capacidades pode ser delimitado pelo leque mais restrito ou mais amplo de oportunidades de aquisição de distintos funcionamentos, ou seja, de bens e caminhos que, por livre decisão da própria pessoa (“agência”), representem meios para seu bem-estar, segundo suas preferências pessoais (SEN, 1999, p. 18-19 e 56-60; 2010, p. 105).

Segundo Sen, mais renda não determina mais capacidades, mas sim o exato contrário, sendo certo que há capacidades básicas cuja privação é sinônimo de pobreza (SEN, 2010, p. 120-149). Em suma, a promoção do desenvolvimento humano implica a perseguição da ampliação das capacidades (liberdades) individuais de todas

---



---

e todos, a demandar, como constaram Brígida e Bentes (2018, p. 118), políticas públicas que ataquem a negação de direitos humanos subjacente à privação de liberdades, em sentido seniano (Cosac e Pereira, 2008, p. 309-310). É que decorre da proposta de Sen a ampliação do conceito de pobreza, para que passe a ser compreendida como “privação de capacidades básicas” ou de liberdades, não se restringindo, pois, ao baixo nível de renda. Para Sen, “a relação instrumental entre baixa renda e baixa capacidade é variável entre comunidades e até mesmo entre famílias e indivíduos (o impacto da renda sobre as capacidades é contingente e condicional)” (SEN, 2010, p. 120-121)<sup>3</sup>.

Sob este enfoque, a promoção do desenvolvimento humano, em poucas palavras, exige ações orientadas à expansão das capacidades a serem exercidas livremente para além da busca da renda, mirando também a longevidade (com saúde e alimentação) e a educação (com qualificação profissional), à alimentação, com eliminação de situações de discriminação e em ambiente politicamente democrático.

É importante compreender que esta posição não é individualista, como o próprio Amartya Sen tem, repetidamente, argumentado em resposta às críticas recebidas à teoria das capacidades. Ao contrário, o parâmetro do desenvolvimento humano parte de situação individual ideal ótima para demandar por políticas públicas que a promovam com concretude e em sentido coletivo e democrático, tal como estatuído pelo conjunto normativo internacional respeitante ao desenvolvimento sustentável, embora seguindo as possibilidades conferidas pela realidade socioeconômica de determinado país ou região.

---

<sup>3</sup> O pensamento seniano identifica liberdades substantivas e liberdades instrumentais. As liberdades substanciais são aquelas “que temos razão para valorizar”, portanto, estão relacionadas aos interesses livremente eleitos pelo indivíduo. Cada capacidade à feição seniana (*capability*) é uma liberdade substantiva e as liberdades substantivas incluem “capacidades elementares”, v.g de evitar privações como a fome e a morte prematura, bem como de saber ler, fazer cálculos aritméticos, ter participação política e fruir da liberdade de expressão. Já as liberdades instrumentais favorecem a aquisição e expansão das capacidades e das liberdades substanciais, tendo a “contribuir para a capacidade geral de a pessoa viver mais livremente, mas também têm o efeito de complementar umas às outras”. Em “Desenvolvimento como Liberdade”, são examinadas 5 liberdades instrumentais: liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantia de transparência e segurança protetora (SEN, 2010, p. 29, 55, 58, 120-121).



---

O caráter social das propostas de Sen sobre o desenvolvimento como expansão das liberdades manifesta-se, no campo empírico, exatamente por sua contribuição à construção e aperfeiçoamento do IDH, cuja divulgação pelo PNUD ocorre, desde 1990, de maneira periódica, dentro dos Relatórios de Desenvolvimento Humano (RDHs) globais temáticos, resulta de colaboração direta de Sen (BELTRAMELLI NETO; MELO, 2020).

O advento do IDH e de sua veiculação pelos RDHs representa a manifestação prática do pensamento seniano, naquilo em que preceitua a formulação da intervenção estatal pela via das políticas públicas deve ser exercitada a partir de uma base informacional adequada, tarefa não cumprida a contento pelas apurações matemáticas e formais típicas dos desenvolvimentistas ortodoxos do século XX. Nas palavras do próprio Sen, o IDH conjuga uma lista mínima de capacidades, reunidas com o único objetivo de oferecer a possibilidade de se apurar, coletivamente, a situação da qualidade básica de vida, com apoio em estatísticas alternativas ao uso exclusivo do PIB e à *renda per capita* (SEN, 2005, p. 159).

Atualmente, o IDH é composto, em sua forma básica, pela associação dos seguintes indicadores: expectativa de vida ao nascimento, expectativa de anos de escolarização, média efetiva de anos de escolarização e PIB *per capita*, denotando alusão a algumas das liberdades substantivas mais examinadas por Sen em seus estudos teóricos e ilustrações empíricas.

O IDH afirmou-se, ao longo do tempo, como fonte informativa de políticas públicas globais, nacionais e locais, haja vista ser instrumento de medida do desenvolvimento humano que admite cálculo em escalas local, regional, nacional, continental e mundial. Consequentemente, se o desenvolvimento humano deve ser o fim último do desenvolvimento social, o IDH contribui para a mensuração dos resultados das providências orientadas a uma concepção de desenvolvimento que zela pela centralidade do bem-estar do ser humano em seu escopo.

No contexto do PNUD, um órgão essencialmente praticante da cooperação internacional indutora da promoção de políticas públicas em âmbitos nacionais, a adoção da concepção do desenvolvimento humano, associado à aferição pelo IDH, denota o definitivo abandono da ideia meramente economicista de desenvolvimento,

---



---

resultante de um processo de transformação que perpassa pelas noções de desenvolvimento social e, depois, de desenvolvimento sustentável, transformação tal que se expressou, vivamente, no campo normativo do direito internacional (SACHS, 1998, p. 157).

É dentro desse panorama teórico e normativo contemporâneo que a ONU chamou seus Estados Membros a estabelecerem, de modo consensual, metas de desenvolvimento a serem alcançadas por meio de políticas públicas nacionais orientadas à promoção da ampliação das capacidades humanas. Entraram em cena os Objetivos do Milênio (ODM) para o período 2000-2015, sucedidos pelos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) ou Agenda 2030 para o período 2015-2030. Pela via dos ODM, estabeleceram-se, com base em indicadores principalmente sociais, metas específicas a serem perseguidas e alcançadas pelos Estados, em especial mediante políticas públicas<sup>4</sup>. Em 2014, ante a iminência do término do prazo fixado para o atingimento da maioria das metas estabelecidas para cada ODM, a Assembleia Geral da ONU aprovou 169 (cento e sessenta e nove) novas metas, associadas a dezessete “Objetivos do Desenvolvimento Sustentável”, que compõem a “Agenda 2030”, lançada em setembro de 2015, durante a Cúpula de Desenvolvimento Sustentável<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Eis os Oito ODM: erradicação da extrema pobreza e a fome; atingimento do ensino básico universal; igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; redução da mortalidade infantil; melhora da saúde materna; combate ao HIV/AIDS, à malária e outras doenças; garantia da sustentabilidade ambiental; fomento uma aliança mundial para o desenvolvimento.

<sup>5</sup> Eis os Dezessete ODS: acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares; acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável; assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades; assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos; alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas; assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos; assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos; promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos; construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação; reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles; tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis; assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis; tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos; conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável; proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade; promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir



---

Pode-se dizer que com a adoção dos ODS e a veiculação dos rankings globais, regionais, nacionais e locais do IDH, o PNUD permite que o desenvolvimento humano — conceitualmente bem definido e pragmaticamente mensurável — consolide-se como paradigma de análise sobre a efetividade de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento sustentável (em sentido amplo). Em assim sendo, evidencia-se, com nunca, a dimensão processual do direito ao desenvolvimento e seu sentido prático.

### 3 A DIMENSÃO PROCESSUAL DO DIREITO HUMANO AO DESENVOLVIMENTO

O direito ao desenvolvimento enquanto um processo não é simplesmente um direito guarda-chuva ou a soma de outros direitos, mas um processo que amplia as capacidades ou a liberdade dos indivíduos para aumentar seu bem-estar e realizar seus valores, devendo ser efetivado de forma interdependente entre o que ocorre hoje com o que ocorrerá amanhã, ou seja, deve ser contínuo.

Sengupta (2002, p. 868), fundado no pensamento seniano, ressalta que o direito ao processo de desenvolvimento não é sinônimo de direito ao desenvolvimento, embora ambos sejam direitos humanos. Para exemplificar, discorre sobre a possibilidade de promoção em separado de vários direitos, como o direito à educação ou à moradia, com respeito à transparência e responsabilidade, de forma participativa e não discriminatória, com equidade e justiça. Mas o direito ao processo de desenvolvimento pode não ser realizado se as interrelações entre os direitos não forem levadas em conta. Um programa de políticas pode considerar diferentes direitos e elaborar um processo que facilite a sua realização, diferenciando o processo dos resultados.

Enquanto a maior parte dos direitos, principalmente os sociais, não podem ser plenamente efetivados de forma imediata, o processo deve ser de pronto

---

instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis; fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável.

---



---

implementado, auxiliando na promoção dos demais direitos. Em suma, para Sengupta (2002, p. 868), o direito a um processo de desenvolvimento pode ser descrito como um vetor de todos os direitos e liberdades, impulsionando-os para efetivação. E, assim, cada elemento do vetor seria um direito humano e o próprio vetor seria um direito humano. Esses elementos devem ser considerados de maneira interdependente, pois são interdependentes. São interdependentes no sentido de que a promoção do direito à saúde, por exemplo, depende da realização dos direitos à alimentação, à moradia, à liberdade, tanto no presente, como no futuro.

Aliás, documentos da ONU reconhecem a interdependências dos direitos humanos, inclusive entre os direitos civis e políticos e os econômicos, sociais e culturais, a exemplo do artigo 5.º da Declaração e Programa de Ação de Viena sobre Direitos Humanos de 1993. A realização desses direitos, por sua vez, depende, por certo, do crescimento do PIB, mas o contrário também procede. Nesta linha, prevê a Declaração de 1986, em seu art. 6º, §3, ao tratar das obrigações dos Estados, que “devem tomar providências para eliminar os obstáculos ao desenvolvimento resultantes da falha na observância dos direitos civis e políticos, assim como dos direitos econômicos, sociais e culturais”.

Segundo Marks (2005, p. 15), a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento impõe aos Estados a obrigação de formular políticas nacionais de desenvolvimento que respeitem a participação ativa, livre e substancial dos indivíduos, tendo por objetivo a contínua melhoria do bem-estar de toda a população. Nesse sentido, as políticas de desenvolvimento existentes também precisam ser revistas para atender a esses padrões.

De acordo com Sengupta (2002, p.871-872), os *standards* básicos dos direitos humanos no processo de desenvolvimento são o respeito aos princípios da equidade, não-discriminação, participação, *accountability* (prestação de contas) e transparência, todavia, o autor admite, pragmaticamente, a provável impossibilidade um programa de desenvolvimento que atinja a implementação plena de todos esses direitos, sendo certo que prioridades deverão ser eleitas, até mesmo com sacrifício a alguns daqueles



---

*standards* em prol de outros, definição essa que há de se justificar pelas vicissitudes da realidade a ser alcançada pelo plano desenvolvimentista<sup>6</sup>.

Tal relativização não se coaduna, *prima facie*, com a ótica da abordagem vetorial, por isso que se propõe a adoção de medida suplementar orientada à neutralização dos efeitos deletérios do programa pela via de compensações dirigidas aos prejudicados. Sustenta-se que os benefícios gerais do projeto seriam tão altos, que possibilitariam essa compensação, a ser decidida em foro com a participação dos próprios afetados. Eis um ponto crítico da teoria de Sengupta que comporta reflexão crítica (não neste espaço), à luz da inviolabilidade dos direitos humanos em questão ou, mais importante, acerca dos critérios justificadores das prevalências admitidas e de seus efeitos de potencial negação de determinados direitos em nome de outros.

De todo modo, o processo de desenvolvimento reclama um programa de políticas executadas ao longo do tempo, mantendo consistência e perenidade, ao mesmo tempo em que tem por finalidade viabilizar a fruição de outros direitos. Essa característica leva Sengupta a denominar o processo de desenvolvimento um "metadireito" (*metaright*) para os direitos humanos, o qual, a despeito da inexistência de uma previsão normativa positivada a seu respeito, é inferido do conjunto dos direitos declarados combinado com a obrigação dos Estados em promover e respeitar os direitos humanos em toda e qualquer ação (SENGUPTA, 2002, p. 875). Para além dos tratados internacionais ratificados, no Brasil, tal inferência tem lugar a partir do conjunto de objetivos estabelecidos no artigo 3.º da Constituição Federal e do rol de direitos civis de liberdade combinados com o de direitos sociais enunciados nos artigos 5.º a 11º da mesma Carta.

---

<sup>6</sup> "O programa ótimo, que é o programa que produz o valor máximo dos indicadores de cada um desses direitos, quando todos eles são considerados em conjunto, será um elemento constituinte do processo de desenvolvimento reivindicado sob o direito ao desenvolvimento. Um programa implementado durante um período é definido como um conjunto de políticas que é sequencialmente consistente com a realização faseada dos resultados. [...] Mas qualquer programa ótimo deve levar em conta as restrições impostas pelo processo de crescimento econômico. [...] O crescimento econômico com justiça e equidade, ou um processo de crescimento que é mantido respeitando os padrões universais dos direitos humanos, pode de fato ser considerado como um direito humano. [...] A restrição de recursos (quando recursos se referem a produto, tecnologia e instituições) pode não ser totalmente vinculante se a implementação de qualquer direito humano for considerada isoladamente. Mas pode ser bastante severo para qualquer programa que tente implementar todos os direitos (SENGUPTA, 2002, p. 871).



---

### 3. PROMOÇÃO DE DIREITOS HUMANOS SOCIAIS NA ERA NEOLIBERAL: DISPOSIÇÕES NORMATIVAS DISPUTÁVEIS

A conexão entre afirmação histórica dos direitos humanos e as políticas públicas ajuda a explicar o fato de o estudo sistematizado dessas últimas haver ganhado a academia, de modo mais substancial, justamente com o advento Estado de Bem-Estar Social (BUCCI, 2008; GONÇALVES, 2006), produto da politização da desigualdade e da necessidade de o Estado mediar o conflito capital *versus* trabalho (SANTOS, 2002, p.137). A capacidade de voto, a atuação sindical e o surgimento de novos partidos operários foram fatores fundamentais para a assunção pelo Estado da função de mediador da tensão social inerente ao capitalismo, o fazendo nos planos normativo e de implementação de políticas, notadamente à feição keynesiana.

Todavia, superando o paradigma do *Welfare State* e contra esse, o advento do Estado Neoliberal debilitou a capacidade de mediação dos interesses conflitantes, bem como de proteção social, alterando-se o foco de atuação. Nesse novo cenário, o Estado deixa de ser “produtor-realizador”, para ser “indutor-provedor” das políticas públicas (GONÇALVES, 2006, p. 90).

A respeito, é de extrema importância perceber que o Estado Neoliberal não é uma reedição do Estado Liberal, de impulso amplamente limitador das ações estatais. Diferentemente disso, como esclarecem Dardot & Laval (2016), o neoliberalismo, para muito além de um modelo político-econômico, transborda para uma racionalidade que, no plano da subjetividade, faz prosperar um nível até então desconhecido de individualismo e admissão da responsabilidade pessoal por sucessos e fracassos da vida; e, no plano público, converte o Estado em agente ativo de uma governamentalidade (em sentido foucaultiano) orientada, em suas ações e decisões, à manutenção e expansão da livre concorrência entre pessoas e à prática dos cânones da eficiência econômica, à feição economicista dos primórdios da noção de desenvolvimento. Um reino das individualidades entregues à racionalidade concorrencial privada patrocinada pelo Estado: nada menos conforme com a proposta de desenvolvimento sustentável e por conseguinte, menos indutor do desenvolvimento humano. Em outras palavras: o modelo neoliberal de sociedade

---



---

desconfia e abomina ações de Estado que promovam direitos humanos em sentido coletivo e democrático.

Não obstante, é certo que a História não é linear, tampouco os modelos políticos e sociais são eternos. A crise sanitária e econômica advinda da pandemia de COVID-19, que assola o mundo no ano de 2020, desvelou por completo e agudizou as contradições e perversidades do modelo neoliberal associado a um capitalismo globalmente financeirizado e a uma tendência ético-política conservadora, desde que lançou ainda mais luzes à condição precária de miseráveis, trabalhadores informais (muitos considerados essenciais e, assim, expostos ao vírus), negros, mulheres (incluindo mães solo), jovens desempregados, idosos e migrantes.

Neste cenário pandêmico, movimentos como “Black Lives Matter”, greves de entregadores por aplicativos, mobilizações em favor da democracia (Belarus, Chile, EUA, Líbano e Brasil), vistos em algumas partes do mundo, com mais ou menos resiliência, também colocam a ideologia neoliberal sob forte crítica e pressão, diante da intensificação do movimento de precarização das condições de vida de excluídos e marginalizados econômica e culturalmente, ao que se somam alguns acenos institucionais (ainda tímidos, é bem verdade) em direção a alternativas ao neoliberalismo, como é o caso da recente recomendação do Fundo Monetário Internacional no sentido do forte incremento da intervenção estatal na economia pós-Covid (GASPAR et. al., 2020).

Muitas dessas reivindicações são expressas na forma de pleitos por melhores condições de vida, o que se converte, no plano retórico e instrumental-institucional, em luta por políticas públicas que implementem direitos sociais orientados ao desenvolvimento humano, portanto, lutas por ações públicas de desenvolvimento sustentável. Como sustenta Marks (2005, p. 15), “a política nacional de desenvolvimento e os programas das agências de desenvolvimento devem se tornar instrumentos da sociedade civil, em vez de perpetuar abordagens tecnocráticas”. Nessa perspectiva, desvela-se, pois, o caráter performativo da dimensão processual do desenvolvimento, para cuja instrumentalização institucional, sempre em contexto de disputa, concorrem normas de direitos humanos que, à luz da racionalidade neoliberal, afiguram-se contra hegemônicas, mas que, uma vez vigentes, podem



---

propiciar embates sociais, políticos e jurisdicionais, inclusive com ímpeto de resistência aos avanços neoliberais destrutivos e desregulamentadores, em matéria de direitos sociais.

É o caso da Declaração e o Programa de Ação de Viena de 1993, que já ressaltava a necessidade de implementação de políticas de desenvolvimento eficazes nacionalmente, além de um ambiente econômico internacional favorável para a efetivação do direito ao desenvolvimento<sup>7</sup>.

Já em 1986, reuniu-se, em Masstricht (Holanda), um grupo de experts em direito internacional convocado pela Comissão Internacional de Juristas, pela Escola de Direito da Universidade de Limburgo, pelo Instituto Urban Morgan para Direitos Humanos e pela Universidade de Cincinnati (Estados Unidos da América), com o objetivo de determinar a natureza e o alcance das obrigações assumidas pelos Estados Partes do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC). Os participantes vieram de 29 (vinte e nove) países, bem como do ECOSOC e do Centro de Direitos da ONU, da OIT, da UNESCO e da OMS, entre outras organizações. Como resultado, os “Princípios de Limburgo” foram enunciados em documento que conta com algumas observações gerais e apontamentos de diversos princípios interpretativos das disposições do PIDESC, todos no sentido de conferir-lhes aplicabilidade, a partir do reconhecimento de que a progressividade da observância dos direitos econômicos, sociais e culturais não elide, mas, ao contrário, impõe o dever estatal de adoção de eficazes providências, imediatas ou ao longo do tempo (com evolução real), em evidente consagração de um direito a um processo efetivo de promoção, que não descarta das implicações orçamentárias, mas exige sua gestão eficaz (CARVALHO, 2018, p. 71)<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> O item 69 da Declaração de Viena de 1993 recomendou a criação, no âmbito das Nações Unidas, um programa para ajudar os Estados na construção e no reforço das estruturas nacionais adequadas, que resultem no impacto direto da observância dos direitos humanos e na manutenção do Estado de Direito. Já o item 98 do mesmo documento dispôs sobre a importância dos mecanismos de avaliação do progresso dos direitos econômicos, sociais e culturais.

<sup>8</sup> Algumas disposições dos Princípios de Limburgo deixam assente que o caráter de direito a um processo de promoção de direitos econômicos, sociais e culturais, a saber: “8. Aunque la plena efectividad de los derechos reconocidos en el Pacto se logra progresivamente, la aplicación de algunos de estos derechos puede hacerse justiciable de inmediato mientras otros derechos pueden hacerse justiciables con el paso del tiempo. (...) 16. Todos los Estados Partes tienen la obligación de comenzar



---

Considerando que políticas públicas pretendem dar concretude a direitos humanos sobretudo sociais, por óbvio, tais políticas devem ser formuladas e implementadas a partir da consideração das normas de direitos humanos. De acordo com o PNUD, uma abordagem baseada em direitos reúne normas, padrões internacionais previstos nos tratados internacionais, bem como os princípios da igualdade, empoderamento, participação e responsabilidade nos processos de desenvolvimento internos, bem como nas políticas locais (MARKS 2005, p. 06). Nesse sentido, uma abordagem baseada em direitos para o desenvolvimento sustentável deve incluir vinculação expressa dos direitos, *accountability* (prestação de contas), empoderamento, participação, não discriminação e atenção aos grupos vulneráveis.

Sob tal prisma internacionalmente acatado, discutir políticas públicas sob a abordagem dos direitos humanos passa pela ampla participação igualitária dos sujeitos nos processos de elaboração e acompanhamento daquelas políticas, o que reclama e encampa, portanto, o direito à igualdade e seu correlato direito à não discriminação, quanto ao asseguramento da participação em si (ODORISSI; LEAL, 2014, p. 20), bem como o direito à autodeterminação, no que pertine ao conteúdo das manifestações nos espaços deliberativos<sup>9</sup>.

A participação igualitária de que se fala guarda estreita relação com o direito ao desenvolvimento sustentável e o direito de não ser pobre, na medida em que a pobreza resulta na privação de diversos outros direitos, o que limita a capacidade de

---

de inmediato a adoptar medidas que persigan la plena realización de los derechos reconocidos en el Pacto. 17. Los Estados Partes utilizarán todos los medios apropiados a nivel nacional, incluyendo medidas legislativas, administrativas, judiciales, económicas, sociales y educacionales, coherentes con la naturaleza de los derechos, con el fin de cumplir sus obligaciones bajo el Pacto. (...) 21. La obligación de 'lograr progresivamente...la plena efectividad de los derechos' requiere que los Estados Partes actúen con toda la rapidez posible para lograr la efectividad de los derechos. Bajo ninguna circunstancia esto será interpretado de manera que implique que los Estados tienen el derecho de aplazar indefinidamente esfuerzos destinados a asegurar la plena efectividad. Al contrario, todos los Estados Partes tienen la obligación de comenzar inmediatamente a adoptar medidas dirigidas a cumplir sus obligaciones bajo el Pacto. (...) 23. La obligación del logro progresivo existe independientemente de cualquier aumento de recursos; requiere de una utilización eficaz de los recursos de que se disponga. (...) 25. Los Estados Partes tienen la obligación, independientemente de su nivel de desarrollo económico, de garantizar el respeto de los derechos de subsistencia mínima de todas las personas" (INSTITUTO DE DERECHOS HUMANOS, s.d.).

<sup>9</sup> Para igualdade e autodeterminação enquanto componentes da dignidade humana constitucionalmente protegida, no Brasil, e, por conseguinte, fundamento dos direitos fundamentais, confira-se SARMENTO, 2020, p. 92-94.



---

autodeterminação do sujeito (VÁZQUES; DOMITILLE, 2011, p. 42). A autodeterminação está relacionada com elementos econômicos, culturais, sociais e políticos, ao considerar o aumento das capacidades como liberdade do indivíduo. Nessa perspectiva, para além das restrições econômicas, há que se considerar as limitações culturais, sociais e políticas em termos de desenvolvimento, conforme adverte, de há tempos, Nancy Fraser, ao tratar, no campo do pensamento filosófico sobre a justiça, das medidas afirmativas e transformativas aplicáveis às lutas por redistribuição (econômica) e reconhecimento (cultural)<sup>10</sup>.

Outro ponto fundamental da abordagem de direitos humanos, conforme Vázquez e Domitille (2011, p. 43), é o respeito aos padrões internacionais. No âmbito do direito internacional dos direitos humanos, foram impostas obrigações cruciais ao Estado: obrigação de respeito, ou seja, de não violação dos direitos humanos por ação ou omissão; obrigação de proteção, isto é, ao Estado incumbe evitar que haja violação de direitos dentro do seu território e jurisdição; obrigação de prevenção e reparação de direitos violados; e obrigação de cumprimento ou de adoção de medidas de efetivação dos compromissos internacionais em matéria de direitos humanos.

Os autores ainda indicam outros elementos essenciais para que aquelas obrigações sejam adimplidas, como a atuação em conformidade com o que tenha sido preceituado por organizações internacionais ou agências especializadas sobre cada direito humano, em razão da legitimidade das decisões adotadas em fóruns interestatais e, em alguns casos, multilaterais, bem como da especialidade quanto aos temas e direitos correlatos. Nesse sentido, devem ser seguidas as orientações da OIT sobre a proteção social do trabalhador e da OMS, no que diz respeito ao tema que lhe

---

<sup>10</sup> “O remédio para a injustiça econômica é alguma espécie de reestruturação político-econômica. Pode envolver redistribuição de renda, reorganização da divisão do trabalho, controles democráticos do investimento ou a transformação de outras estruturas econômicas básicas. Embora esses vários remédios difiram significativamente entre si, doravante vou me referir a todo esse grupo pelo termo genérico ‘redistribuição’. O remédio para a injustiça cultural, em contraste, é alguma espécie de mudança cultural ou simbólica. Pode envolver a revalorização das identidades desrespeitadas e dos produtos culturais dos grupos difamados. Pode envolver, também, o reconhecimento e a valorização positiva da diversidade cultural. Mais radicalmente ainda, pode envolver uma transformação abrangente dos padrões sociais de representação, interpretação e comunicação, de modo a transformar o sentido do eu de todas as pessoas. Embora esses remédios difiram significativamente entre si, doravante vou me referir a todo esse grupo pelo termo genérico ‘reconhecimento’. (FRASER, 2006, p. 232).



---

diz respeito, por exemplo. Em consonância com os *standards* normativos internacionais, os Estados ainda devem prover: “disponibilidade”, denotada por mecanismos necessários para a efetivação dos direitos humanos; “acessibilidade”, havida pela garantia de amplo acesso físico e econômico aos direitos humanos previstos; “qualidade” da disponibilidade e acessibilidade oferecidas, de forma a que sejam suficientes para efetivar o direito humano de modo satisfatório; “adaptabilidade”, que garante que as diferentes culturas sejam levadas em consideração; “aceitabilidade”, isto é, aceitação e participação dos destinatários; e, por fim, “aplicação”, agrega efetivação à proibição de retrocesso na utilização máxima dos recursos disponíveis para cada direito (VÁZQUEZ; DOMITILLE, 2011, p. 43).

Sengupta (2002, p. 883-884) reconhece a imperiosidade do respeito e promoção dos direitos humanos para implementação de qualquer programa para o desenvolvimento, o que conduz à observância de seis aspectos operacionais: (i) deve ser um plano geral, em que alguns ou a maioria dos direitos sejam realizados, sem que outros sejam violados, com um crescimento econômico sustentável, com a maior provisão de recursos para sua efetivação e a melhor estrutura para sua realização; (ii) os projetos devem ser concebidos considerando o tempo e a consistência intersectorial, pois a realização dos direitos não deve ser efetivada isoladamente; (iii) a implementação do plano geral deve se dar de acordo com os padrões de direitos humanos, ou seja, com transparência, responsabilidade, de forma não discriminatória, participativa, com equidade e justiça; (iv) os planos devem ser pensados com os cidadãos participando das tomadas de decisões e compartilhando os benefícios; (v) a interdependência dos elementos do direito ao desenvolvimento é determinada pelas instituições econômicas, políticas, sociais e jurídicas e pelas regras de sua operação, exigindo, na maioria das vezes, uma alteração estrutural das instituições nacionais e até internacionais; (vi) de acordo com a Declaração de 1986, devem estar implicados na implementação do plano geral os Estados, a comunidade internacional e os demais membros da sociedade nacional e internacional.

A adstrição de políticas públicas desenvolvimentistas aos direitos humanos evidencia a dualidade do direito ao desenvolvimento enquanto direito ao desenvolvimento humano (à ampliação de capacidades) e direito ao processo

---



---

orientado à fruição coletiva igualitária dessa ampliação. Naturalmente, essa complexidade traz desafios e deve ser considerada na tecnologia envolvida na elaboração e na implementação das políticas públicas de direitos humanos sociais.

## 5 DO DIREITO AO PROCESSO À EFETIVAÇÃO EM DISPUTA: NOTAS SOBRE A TECNOLOGIA DA POLÍTICA PÚBLICA E SEU CONTROLE JUDICIAL

Já alertara Bucci (2008, p. 24) que os direitos sociais e as políticas públicas destinadas à sua implementação são, comumente, tratados como sinônimos, embora não o sejam. É importante diferenciar os direitos das políticas públicas adotadas para sua efetivação. Cuida-se de objetivos distintos, conquanto não raro interligados. É certo que o direito pode conformar uma ou mais políticas públicas, assim como também pode vir a ser conformado por essas. Equivocado, contudo, é reduzir um ao outro. A esse respeito, cumpre ressaltar, ainda com Bucci (2008, p. 25-26), que política pública não é um conceito jurídico, mas a estruturação da atuação do Estado é muitas vezes impulsionada pela obrigação jurídica de promover a experimentação real de um ou mais direitos. Afinal, todos os direitos — mas alguns, em especial, por sua natureza — têm efeitos dependentes de processos e instituições, contextualizados jurídica e politicamente. Consequentemente, o modo como a processualidade do direito ao desenvolvimento virá a externalizar-se será resultado incontornável de uma dinâmica pautada pela interação, historicamente localizada, de dois elementos: o jurídico e o político (BUCCI, 2005, p. 37).

O direito ocupa-se mais diretamente das políticas públicas, na busca por efetivação do legalmente prescrito (BUCCI, 2006, p. 03), o que é especialmente vivo em se tratando de direitos sociais<sup>11</sup>, resultantes da marcha histórica de ampliação de

---

<sup>11</sup> “O paradigma dos direitos sociais, que reclamam prestações positivas do Estado, corresponde, em termos da ordem jurídica, ao paradigma do Estado intervencionista, de modo que o modelo teórico que se propõe para os direitos sociais é o mesmo que se aplica às formas de intervenção do Estado na economia. Assim, não há um modelo jurídico de políticas sociais distinto do modelo de políticas públicas econômicas. A alteração na ordem jurídica que demanda essa nova conceituação provém da mesma fonte histórica, que é a formação do Estado intervencionista” (BUCCI, 2006, p.05).



---

direitos orientados à cidadania. Essa distinção se faz importante, pois o processo do desenvolvimento incide no processo das políticas públicas e não diretamente no seu conteúdo, embora este deva ser um direito humano.

Aith (2006, p.232) sintetiza política pública como “a atividade estatal de elaboração, planejamento, execução e financiamento de ações voltadas à consolidação do Estado Democrático de Direito e à promoção e proteção dos direitos humanos”<sup>12</sup>. Todavia, inexistente um conceito amplamente aceito, o que se pode explicar por sua natureza interdisciplinar (BUCCI, 2008, p.03), bem como pelo seu envolvimento com os debates sobre a pertinência social e política do Estado-Providência e de sua sucumbência ao neoliberalismo.

Quanto à pragmática sobre forma e conteúdo de uma política pública, houve alteração de percepção ao longo do tempo. A compreensão de que as políticas públicas acontecem em ciclo (*policy cycle*) não é nova, conquanto tenha passado por atualizações. A visão clássica preceituava duas etapas para o *policy cycle*, quais sejam, formulação (baseada em diagnóstico prévio e definição de metas, recursos e prazos) e implementação (com aferição de eficiência) e a crítica contemporânea a essa visão residiu na não evidenciação da natureza processual das políticas públicas (SILVA; MELO, 2000, p. 4) e de todos os elementos variáveis que atuam nesse processo<sup>13</sup>. Todavia, os diversos problemas sobretudo de efetividade das políticas públicas atribuídos à compreensão equivocada e simplista do seu ciclo, conduziram a propostas hodiernas que reduzem o caráter determinista de uma política pública e

---

<sup>12</sup> Segundo Bucci (2006, p. 39), “Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados — processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial — visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados”.

<sup>13</sup> Sobre as razões para a superação da visão tradicional do ciclo das políticas públicas, Silva e Melo (2000, p. 7) esclarecem: “(...) estudos de situações concretas revelam um padrão muito distinto, onde prevalece a troca, a negociação e barganha, o dissenso e a contradição quanto aos objetivos. Ao invés de controle, autoridade e legitimidade verifica-se ambigüidade de objetivos, problemas de coordenação intergovernamental, recursos limitados e informação escassa. A implementação pode ser melhor representada como um jogo entre implementadores onde papéis são negociados, os graus de adesão ao programa variam, e os recursos entre atores são objeto de barganha”.



---

revelam todas as nuances (inclusive advindas do “jogo político”) que podem influenciar o caminho desde a formulação à implementação e seu monitoramento.

Na essência, a crítica à visão clássica do *policy cycle* pugna pelo entendimento de sua não linearidade e que formulação e implementação são etapas que admitem a possibilidade de desvinculação, já que a etapa de consecução exige uma série de novas decisões por instâncias outras para além das formuladoras. Nesta linha, a etapa de implementação cria novas políticas e é preciso admitir que “as decisões na maioria das políticas setoriais constituem apenas inovações em relação a políticas existentes ou manutenção de políticas existentes realizando-se ajustes incrementais de metas, recursos e prazos de execução” (SILVA; MELO, 2000, p. 9). Ademais, afigura-se crucial compreender que “a implementação e avaliação de políticas devem ser entendidas como testes de modelos causais sujeitos à corroboração ou ao abandono”, abrindo-se caminho para avaliação como etapa nodal de correção de rotas orientada à maximização de resultados, em um processo de *policy learning* (SILVA; MELO, 2000, p. 9).

Nessa visão contemporânea das políticas públicas, o processo é um dos três elementos que a compreendem, além do programa e da ação-coordenação. Assim, primeiramente estabelece-se o programa, que abrange o conteúdo e seus delineamentos gerais para compreensão dos resultados esperados. Em seguida, a ação-coordenação é a própria implementação, o que envolve diversos agentes estatais e até mesmo outros Poderes. O elemento processual, por sua vez, destaca a conexão entre atos, normas e construção da política para atingir o fim pretendido, bem como a avaliação dos resultados para novas reformulações (BUCCI, 2006, p. 40).

Por outro lado, em se tratando do controle judicial de políticas públicas, a tecnologia mais atual do *policy cycle* mostra que a acuidade na construção e nas ações para implementação de uma política pública são fundamentais para o controle jurídico<sup>14</sup>, que — a despeito de toda a discussão político-jurídica atinente ao tema e

---

<sup>14</sup> O direito de ação para a discussão de uma decisão governamental sobre políticas públicas é assegurado, ao menos formalmente, pela cláusula ou princípio da Inafastabilidade de Jurisdição, estatuída no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal, que diz que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.



---

que não é objeto desta análise — deveria ter lugar apenas em situações de omissão, desvio e definição de responsabilidade por ato ilícito. Alinhada a essa visão restritiva e cautelosa do controle judicial de políticas públicas, Bucci (2015, p.05) propõe critérios para uma avaliação adequada e não abusiva de políticas públicas, mais especificamente elencados como elementos de averiguação abrigados no que chama “Quadro de Referência”, que conforma três dimensões: organizacional, institucional e finalística. A primeira dimensão compreende os elementos da política e como eles se relacionam, a segunda abrange os atores responsáveis pela efetivação do programa e suas incumbências e a terceira dimensão corresponde ao êxito político e social pretendido.

O Quadro de Referência de Bucci (2015, p.5-9) é composto por doze elementos: nome oficial do programa de ação, gestão governamental, base normativa, desenho jurídico-institucional, agentes governamentais, agentes não governamentais, mecanismos jurídicos de articulação, dimensão econômico-financeira, escala e público-alvo, estratégia de implementação, funcionamento efetivo do programa e aspectos críticos do desenho jurídico-institucional<sup>15</sup>.

A análise jurídica, deste modo, não deve se resumir ao exame do plano, mas, para além desse, há que ampliar-se a todos os elementos da política pública, incluindo seus elementos políticos e jurídicos e, pensa-se, o nível de respeito à participação efetiva da sociedade civil.

Aplicando a proposta de Sengupta a políticas públicas de efetivação de direitos sociais de forma articulada e planejada, dentro de uma perspectiva

---

<sup>15</sup> O nome oficial corresponde à marca política do programa de ação, tornando-o identificável; a gestão governamental diz respeito ao cenário político-partidário e sua influência na formação e implementação da política pública; base normativa compreende o conjunto de normas de instituição e funcionamento, principalmente sobre o núcleo do programa; o desenho jurídico-institucional é o exame dos papéis institucionais dos atores envolvidos e sua previsão, além dos mecanismos de articulação das ações previstas; Os agentes governamentais e não governamentais são analisados por suas competências, atribuições e responsabilidade desde a fonte normativa; Os mecanismos jurídicos de articulação correspondem às ações de todos os agentes – governamentais ou não – entre si; a escala é o alcance do público-alvo; a dimensão econômico-financeira corresponde aos recursos e alocação orçamentária; a estratégia de implementação são os movimentos esperados e publicados a partir de fontes oficiais, abrangendo reações de antagonistas do programa; o funcionamento efetivo compreende-se pela construção de uma visão transparente e abrangente, amparado em dados e análises internas e externas sobre os fins esperados; e, os aspectos críticos devem ser considerados de forma destacada da análise panorâmica.



---

processual-desenvolvimentista, toda *policy cycle* com tal desiderato deverá, inequivocamente, observar princípios de equidade, não-discriminação, participação, *accountability* (prestação de contas) e transparência, sob pena de atrair, com toda legitimidade e respaldo jurídico, o controle judicial. Destaque-se relevância desses princípios para uma abordagem performativa do desenvolvimento sustentável, em sua dimensão processual, pois a garantia da participação igualitária na formulação da política pública e a possibilidade de adequado acompanhamento de sua execução, dependente da *accountability* e da transparência, consubstanciam ferramentas de potencialização de reivindicações esclarecidas e fundamentadas da sociedade civil, em especial pelos social e culturalmente vulneráveis, quando devidamente mobilizados.

A dimensão participativa nas definições e implementações das políticas públicas, como proposta e como prática, tem se expandido, mundialmente, muito por obra das organizações internacionais multilateral. A propósito, Rodrigues (2006, p. 202) destrincha a evolução da atuação das organizações internacionais multilaterais (ou “organizações intergovernamentais”) junto às políticas públicas nacionais, o fazendo por meio da cooperação internacional, à luz da cooperação técnica oferecida pela OIT, empreendida com vistas à formulação dos planos nacionais de promoção do Trabalho Decente (BELTRAMELLI NETO; VOLTANI, 2019; BELTRAMELLI NETO; BONAMIM, 2020), e das ações mais recentes do PNUD, orientadas pelo incentivo da democratização dos processos de forja das políticas públicas nacionais, sobretudo pela integração da sociedade civil organizada.

Ademais, na medida em que a *accountability* e a transparência demandam seja dada publicidade e sejam justificadas as escolhas e suas razões, inclusive sob o ponto de vista orçamentário e fiscal (outro mote polêmico), oportunizam-se questionamentos e controle pela sociedade civil, em primeiro plano, e pelo Poder Judiciário, no limite. Enaltece-se, enfim, a participação — democrática, acrescenta-se — como elemento da formulação e implementação de políticas públicas que viabiliza a *accountability* e contribui para um mais amplo escrutínio, capaz de evitar equívocos e desvios



---

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A insuficiência da busca pelo desenvolvimento exclusivamente a partir do crescimento econômico, após críticas acadêmicas concretamente corroboradas, restou reconhecida em declarações internacionais de direitos humanos, orientada por uma premissa ético-filosófica de promoção da ampliação coletiva e democrática das capacidades humanas, entendidas no sentido de liberdade e oportunidade de realização de escolhas efetivas pelo ser humano, atinentes a todas as dimensões de sua existência, segundo suas preferências e valores.

A trajetória teórica e normativa do direito ao desenvolvimento conduz a uma noção hodierna absolutamente abrangente, portanto consentânea com a complexidade dos problemas de distribuição, reconhecimento e ambientais que assolam a humanidade, de modo implicado e em escala global. Dentro do léxico internacional vigente, a expressão desenvolvimento sustentável congrega aspectos econômicos, sociais, culturais e ambientais.

Se o conceito de desenvolvimento apresentou nuances e aperfeiçoamentos, ao longo do tempo, por certo o conteúdo de um direito correlato sofreria, igual e conseqüentemente, nuances e desafios de delimitação, por sua vez complicadores de sua efetivação. Atualmente, todavia, a os *standards* teóricos e normativos vigentes permitem o estabelecimento de um direito ao desenvolvimento conformado por uma dupla dimensão, material e processual.

A dimensão material do direito ao desenvolvimento pugna pela promoção, em escala coletiva e sob um imperativo democrático (inclusivo), do desenvolvimento humano, orientado à ampliação das capacidades (liberdades) individuais. O sujeito do direito ao desenvolvimento é credor do Estado e da comunidade de condições materiais, culturais e ambientais que lhe expandam as possibilidades de livre escolhas para sua vida, algo viável apenas pela via de um processo permanente e imediato de implementação dessas condições, dirigido aos privados ou limitados em suas capacidades exatamente por fatores materiais, culturais e/ou ambientais.

Daí que a implementação do direito ao desenvolvimento em sua dimensão material, sob o ponto de vista do Estado devedor, reclama providências de

---



---

implementação, também coletiva e democrática, de uma gama de direitos humanos sociais — a exemplo de saúde, educação, moradia, trabalho e alimentação —, tarefa cuja consecução, por certo, requer eleição de prioridades, consideração de recursos orçamentários, definição clara de objetivos, metas, agentes executores e meios de aferição, os quais, a despeito de comportarem modulação, estão adstritos à construção e justificação conforme razões públicas compatíveis com o respeito, proteção e promoção dos direitos humanos e do desenvolvimento humano. Emerge, então, a dimensão processual do direito ao desenvolvimento sustentável, que se concretiza por meio de políticas públicas, para cuja formulação e execução deve ser assegurada a participação democrática da sociedade civil e possibilita seu controle pela população, por meio de prestação transparente de contas.

Por serem, em regra, os direitos humanos sociais efetivados por meio de políticas públicas, e não o contrário, é que se acredita que a dimensão processual deste direito é apta a suscitar a mobilização da sociedade civil, bem como disputas legislativas e, em última instância e com limites, jurisdicionais reivindicativas de providências atinentes ao direito ao desenvolvimento sustentável em todos os espaços públicos e privados.

Aos olhos dos céticos, essa proposta do desenvolvimento sustentável afigura-se completamente inexecutável e, de fato, o desafio se agiganta, a ponto de quase corroborar tal tese, se pensado a partir da disseminação, há décadas, do ideário neoliberal ultraindividualista nos campos político, econômico e subjetivo, em essência contrastante com o caráter solidarista do desenvolvimento sustentável.

Todavia, as normas e diretrizes decorrentes do direito ao desenvolvimento, associadas à construção teórica que lhes subjaz, permanecem sendo preceituadas por organizações internacionais como ONU (PNUD) e OIT, com o que convertem-se em instrumentos de disputa, que podem e devem ser apropriados pela sociedade civil, em face de seus representantes, instituições estatais e corporações, bem como por países vitimados por disparidades econômicas e geopolíticas públicas e privadas, em escala internacional. Tal disputa experimenta concretude e, portanto, maiores chances de avanço em prol do desenvolvimento sustentável, exatamente no *front* do controle civil da formulação e execução das políticas públicas.

---



---

## REFERÊNCIAS

AITH, Fernando. Políticas públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. In: **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

AMARO, R. R. Desenvolvimento: - Um conceito ultrapassado ou em renovação? Da teoria à prática e da prática à teoria. **Cadernos de Estudos Africanos**, 2003, p. 35-70.

BELTRAMELLI NETO, Silvio Beltramelli; VOLTANI, Julia de Carvalho. Investigação histórica do conteúdo da concepção de Trabalho Decente no âmbito da OIT e uma análise de sua justiciabilidade. **Revista de Direito Internacional**, v. 16, n. 1, p. 165–185, 20 jun. 2019.

BELTRAMELLI NETO, Silvio; BONAMIM, Isadora Rezende. Estudo crítico da construção e do conteúdo das agendas brasileiras para o Trabalho Decente. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, v. 36, n. 2, p. 173–207, dez. 2020.

BELTRAMELLI NETO, Silvio; MELO, Maria Gabriela V. H. Trabalho Decente e a cooperação internacional para o Desenvolvimento Humano: análise a partir dos Relatórios de Desenvolvimento Humano globais. **Revista Jurídica - Unicuritiba**, v. 1, n. 58, p. 270–304, 7 abr. 2020.

BENTES, Natalia Mascarenhas Simões; SANTA BRÍGIDA, Yasmim Salgado. Vinculação dos direitos econômicos, sociais e culturais: uma discussão do desenvolvimento humano com base no conceito de Amartya Sen sobre o mínimo existencial. **Revista de Direito Internacional**, v. 15, n. 3, p. 99-120, 2018.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Buscando um conceito de políticas públicas para a concretização dos direitos humanos. In: BUCCI, Maria Paula Dallari; SAULE JUNIOR, Nelson; ARZABE, Patrícia Helena Massa; *et al* (Orgs.). **Direitos humanos e políticas públicas**. São Paulo: Polis, 2001, p. 5–15.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In BUCCI, Maria Paula Dallari (org.) **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 1-49.

BUCCI, Maria Paula. Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas. In FORTINI, Cristiana; DIAS, Maria Tereza Fonseca; ESTEVES, Júlio César dos Santos (org.). **Políticas públicas: possibilidades e limites**. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 225–260.

CARVALHO, Osvaldo Ferreira de. Os direitos sociais como categoria constitucional. **Revista Direito Público**, v. 14, n. 81, p. 55–83, 2018.

---



---

COSAC, Claudia Maria Daher; PEREIRA, Jucimeire Ligia. **O Desenvolvimento na perspectiva do século XXI**. Revista Serviço Social & Realidade. v.17, 1, 2008. Disponível em: <<https://ojs.franca.unesp.br/index.php/SSR/article/view/14/79>>. Acesso em 20 fev. 2019.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. trad. Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2016.

FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça numa era “pós-socialista”. trad. Júlia Assis Simões. **Cadernos de Campo**, v. 15, n. 14–15, p. 231–239, 2006.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. Editora Paz e Terra S.A, 1975.

GASPAR, Vitor; MAURO; Paolo; PATTILLO, Catherine; ESPINOZA, Raphael. **Public Investment for the Recovery**. IMFBlog, New York, 2020. Disponível em: <https://content.govdelivery.com/accounts/USIMF/bulletins/2a4353e>. Acesso em: 29 out. 2020.

INSTITUTO DE DERECHOS HUMANOS. **Los Principios de Limburg sobre la Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**. Buenos Aires, s.d. Disponível em: <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/los-principios-de-limburg-sobre-la-aplicacion-del-pacto-internacional-de-derechos-economicos-sociales-y-culturales-2.pdf>. Acesso em: 27 out. 2020.

MARKS, Stephen P. The Human Rights Framework for Development: Seven Approaches. In: SENGUPTA, Arjun; NEGI, Archana; BASU, Moushumi (Orgs.). **Reflections on the Right to Development**. New Delhi, India: SAGE Publications India Pvt Ltd, 2005, p. 23–60.

ODORISSI, Luiza Ferreira; LEAL, Mônia Clarissa Hennig. A República de Weimar como Paradigma do Estado Moderno: o Controle Jurisdicional de Políticas Públicas como Meio de Efetivação dos Direitos Sociais. **Revista Direito Público**, v. 11, n. 60, p. 09–24, 2014.

RODRIGUES, G. M. A. A Organização das Nações Unidas e as políticas públicas nacionais. In: BUCCI, M. P. D. (Ed.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 193–216.

SACHS, Ignacy. **O desenvolvimento enquanto apropriação dos direitos humanos**. Estudos Avançados, v. 12, n. 33, p. 149–156, 1998.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência**. 2. ed. Porto: Edições Afrontamento, 2002.

---



---

SARMENTO, Daniel. **Dignidade da pessoa humana**: conteúdo, trajetórias e metodologia. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SEN, Amartya. Human Rights and Capabilities. **Journal of Human Development**, v. 6, n. 2, p. 151–166, 2005, p. 159.

SEN, Amartya. **Sobre ética e economia**. trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SENGUPTA, Arjun. On the Theory and Practice of the Right to Development. **Human Rights Quarterly**, vol. 24, n. 4, 2002, p.837-889. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/20069637>. Acesso em: 20 mar. 2019.

SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. de. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características de determinantes da avaliação de programas e projetos. **Cadernos de Pesquisa NEPP**, v. 48, p. 3–13, 2000.

TRUBEK, David. Para uma teoria social do direito: um ensaio sobre o estudo do direito e desenvolvimento. Trad. Pedro Maia Soares. In RODRIGUEZ, José Rodrigo (org.). **O Novo Direito e Desenvolvimento**: presente, passado e futuro. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 51-122.

VÁZQUEZ, Daniel; DELAPLACE, Domitille. **Políticas Públicas na perspectiva de direitos humanos**: um campo em construção. SUR Revista Internacional de Direitos Humanos, v.8, n. 14, jun.2011. Disponível em: <https://sur.conectas.org/wp-content/uploads/2017/11/sur14-port-daniel-vazquez-e-domitille-delaplace.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2019.

