

**XXIV CONGRESSO NACIONAL DO  
CONPEDI - UFMG/FUMEC/DOM  
HELDER CÂMARA**

**DIREITO PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO  
SUSTENTÁVEL**

**ELCIO NACUR REZENDE**

**JOSÉ FERNANDO VIDAL DE SOUZA**

**LUCAS DE SOUZA LEHFELD**

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria – Conpedi**

**Presidente** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR

**Vice-presidente Norte/Centro** - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP

**Secretário Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC

**Secretário Adjunto** - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

#### **Conselho Fiscal**

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG /PUC PR

Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches - UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS (suplente)

Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

**Representante Discente** - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

#### **Secretarias**

**Diretor de Informática** - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC

**Diretor de Relações com a Graduação** - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU

**Diretor de Relações Internacionais** - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC

**Diretora de Apoio Institucional** - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC

**Diretor de Educação Jurídica** - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM

**Diretoras de Eventos** - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA

**Diretor de Apoio Interinstitucional** - Prof. Dr. Vladimir Oliveira da Silveira – UNINOVE

---

D598

Direito, planejamento e desenvolvimento sustentável [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFMG/ FUMEC/Dom Helder Câmara;

coordenadores: Elcio Nacur Rezende, José Fernando Vidal De Souza, Lucas De Souza Lehfeld – Florianópolis: CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-097-8

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: DIREITO E POLÍTICA: da vulnerabilidade à sustentabilidade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Desenvolvimento Sustentável. I. Congresso Nacional do CONPEDI - UFMG/FUMEC/Dom Helder Câmara (25. : 2015 : Belo Horizonte, MG).

CDU: 34



# **XXIV CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI - UFMG/FUMEC /DOM HELDER CÂMARA**

## **DIREITO PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

---

### **Apresentação**

A presente obra decorre do diuturno trabalho realizado pelo Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI) que reúne os pesquisadores da área do Direito e organiza os maiores eventos acadêmicos ligados à Ciência Jurídica.

No XXIV Congresso do CONPEDI, realizado em novembro de 2015, e sediado por Instituições de Ensino em Belo Horizonte (Universidade Federal de Minas Gerais, Universidade FUMEC e Escola Superior Dom Helder Câmara), não foi diferente, pois o evento contou com a participação de mais de 2.000 professores e pós-graduandos em Direito que apresentaram artigos em 69 Grupos de Trabalho e pôsteres.

Coube aos professores signatários a Coordenação do Grupo de Trabalho intitulado "Direito, Planejamento e Desenvolvimento Sustentável I".

Com efeito, no dia 13 de novembro de 2015, os onze artigos selecionados, após avaliação feita por pares, pelo método double blind review, pelo qual cada artigo é avaliado por dois pareceristas especialistas na área com elevada titulação acadêmica, foram apresentados oralmente os trabalhos por seus autores e, como forma de dar publicidade ao conhecimento científico, compõem o presente livro.

A qualidade dos textos é indiscutível, fato que pode atestado pelo leitor e nessa linha passamos a apresentá-los.

O primeiro artigo intitulado "A (in)efetividade do Termo de Ajustamento de Conduta como instrumento extrajudicial de pacificação de conflitos ambientais no processo de despoluição da Baía de Guanabara", de autoria de Tatiana Fernandes Dias Da Silva, faz uma análise do Termo de Ajustamento de Conduta como instrumento extrajudicial de pacificação de conflitos ambientais, com ênfase naqueles firmados com o objetivo de auxiliar no processo de despoluição da Baía de Guanabara, localizada no Estado do Rio de Janeiro, com vistas aos Jogos Olímpicos de 2016.

O segundo, de autoria de Marcelo Dos Santos Garcia Santana e Eraldo Jose Brandão, intitulado "A inobservância dos princípios da ecoeficiência e da responsabilidade

compartilhada: estudo de caso do descarte dos extintores veiculares à luz da Política Nacional de Resíduos Sólidos", tem por objeto a análise da destinação do descarte dos extintores veiculares BC e ABC, conforme previsão da Resolução CONTRAN n. 157/2004, que parece violar os princípios mais elementares da Política Nacional de Resíduos Sólidos, pois contraria o que preceitua o Princípio da Responsabilidade Compartilhada pelo Ciclo de Vida dos Produtos, onde se prevê a necessidade de implementação de políticas destinadas à minimizar o volume dos resíduos sólidos e rejeitos gerados, e o Princípio da Ecoeficiência, que informa ser imprescindível a utilização de técnicas e métodos que não onerem a qualidade de vida e o meio ambiente e na redução do impacto ambiental causado pelo consumo.

Na sequência, o artigo, "A Reserva Indígena Raposa Serra do Sol: direito ao desenvolvimento sustentável dos indígenas versus direito de exploração da atividade econômica dos rizicultores", escrito por Elaine Freitas Fernandes Ferreira, demonstra que os povos indígenas sofrem com invasões a suas terras, intensificadas pela atividade econômica exploratória e pela omissão do Estado. Assim, embora com a demarcação reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal, a Reserva Indígena Raposa Serra do Sol sofreu com a maciça exploração da rizicultura, desrespeitando direitos constitucionais garantidos dessa comunidade.

De autoria de Antônio Carlos Efig e Francisca Edineusa Pamplona, o quarto trabalho - "A tutela legal do cidadão vulnerável e políticas públicas voltadas ao desenvolvimento sustentável"- aborda a proteção legal dos cidadãos consumidores vulneráveis e as relações jurídicas de consumo estabelecidas nas sociedades contemporâneas, bem como a implementação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento sustentável por meio da atuação dos agentes estatais e da sociedade civil organizada.

O quinto artigo "Aspectos jurídicos do pagamento por serviços ambientais no Brasil", apresentado por Mariana Gomes Welter e Patrícia Campolina Vilas Boas, analisa os conceitos disponíveis e os principais objetivos do instituto denominado Pagamento por Serviços Ambientais PSA ou Ecosistêmicos, partindo da análise das normas existentes, como o novo Código Florestal e do mapeamento dos principais projetos de lei apresentados na Câmara dos Deputados e no Senado, que versem sobre o tema e consequentemente fomentam na seara ambiental o princípio do protetor-recebedor.

Posteriormente, intitulado "Desenvolvimento, intervenção do Estado, normalização e fracasso", o estudo desenvolvido por Pedro Miron de Vasconcelos Dias Neto e Andre Studart Leitão aborda que a garantia do pleno exercício e do progressivo reforço do direito ao

desenvolvimento exige a intervenção do Estado como mediador e normalizador da atividade econômica e das relações jurídicas, em especial na seara ambiental.

Com o tema "Ecodesenvolvimento: uma abordagem sob o contributo de Ignacy Sachs", o sétimo artigo escrito por Daiana Felix de Oliveira e Luciana de Vasconcelos Gomes Monteiro traz interessante análise da temática a partir do livro autobiográfico de Sachs "A terceira Margem: em busca do ecodesenvolvimento". Ao dispor de sutis apontamentos sobre o ecodesenvolvimento, o artigo desperta para uma realidade que requer planejamento, bem como, responsabilidade para com o fator desenvolvimento (econômico, social, político, cultural), enquanto atributo essencial para a compreensão de um desenvolvimento sustentável.

A partir de inédita abordagem, Orides Mezzaroba e José Fernando Vidal De Souza propõem, em seu artigo "O saber ambiental x positivismo jurídico: desafios e perspectivas para a construção de novos paradigmas", examinar o papel do positivismo jurídico na realidade brasileira e o seu confronto com as questões ambientais. Por primeiro, vê-se que o direito positivo atende plenamente aos anseios epistemológicos da ciência moderna à medida que ordena a dicotomia Estado/sociedade civil, mediante a prática econômica capitalista globalizada. De outro lado, no entanto, a complexidade ambiental faz surgir as dicotomias e exige uma resposta que não se satisfaz com as explicações do positivismo jurídico, pois o seu objeto é conglobante e identifica o ser no mundo e não o toma como a ideia de uno, individual ou absoluto.

O nono trabalho que a presente obra foi desenvolvido por Luiz Otávio da Silva e Valmir César Pozzetti, sob o título "O uso dos tributos para a proteção do meio ambiente", os referidos autores propõe uma análise da política tributária como instrumento estatal de controle das atividades econômicas, especialmente àquelas que acabam agredindo o meio ambiente. Assim, dentre os mecanismos que o Estado possui para controlar a economia, destaca-se a imposição tributária que, através do instituto da extrafiscalidade dirige comportamentos e estimula ações; as quais podem ser direcionadas pró meio ambiente e, através destas, manter-se o desenvolvimento econômico, diminuindo os seus impactos negativos sobre os recursos ambientais.

O décimo artigo traz tema atual e preocupante, em especial pela catástrofe ambiental ocorrida na cidade de Mariana, Minas Gerais, com o rompimento de barragem de contenção de rejeitos resultantes da atividade mineradora. Intitulado "Os contrastes da mineração e a busca do desenvolvimento sustentável a partir da implementação de medidas mitigadoras e de práticas voluntárias", o estudo realizado por Romeu Faria Thomé da Silva e Vinicius Diniz e Almeida Ramos tem por objetivo apontar os contrastes da mineração, atividade que, se por

um lado propicia inúmeros benefícios econômicos e sociais ao País, também acarreta impactos negativos ao meio ambiente e às comunidades direta ou indiretamente afetadas. Avalia-se, em especial, o licenciamento ambiental como instrumento hábil a minimizar os efeitos indesejados da exploração mineral, com destaque para as medidas mitigadoras e compensatórias impostas aos empreendimentos que buscam a regularização socioambiental.

O livro se encerra com o artigo "Reflexos da sustentabilidade e da solidariedade ambiental: desenvolvimento e soberania estatal em jogo", de autoria Artur Amaral Gomes, que a partir de sua análise, identifica a crise ecológica como problemática que assola todo o planeta, razão pela qual evidencia a existência de uma espécie de solidariedade que não pode ser afastada, a solidariedade ambiental. Como consequência desta, é evidente que o passo inicial para o lançamento de quaisquer diretrizes ambientais é o estabelecimento de uma cooperação internacional entre Estados.

Como se observa, o presente livro propõe uma grande reflexão sobre a relação entre atividade econômica, meio ambiente e o papel do Direito.

De fato, o desenvolvimento sustentável somente será possível a partir de um planejamento juspolítico que atenda, de um lado, as demandas socioeconômicas e, de outro, na mesma importância, a preservação e recuperação de bens ambientais imprescindíveis para a manutenção de ecossistemas fundamentais para a vida humana, da fauna e flora.

Desejamos, pois, boa leitura a todos!

Prof. Dr. Elcio Nacur Rezende

Prof. Dr. José Fernando Vidal De Souza

Prof. Dr. Lucas De Souza Lehfeld

## **DESENVOLVIMENTO, INTERVENÇÃO DO ESTADO, NORMALIZAÇÃO E FRACASSO.**

### **DEVELOPMENT, STATE INTERVENTION , STANDARDS AND FAILURE.**

**Pedro Miron de Vasconcelos Dias Neto  
Andre Studart Leitao**

#### **Resumo**

O desenvolvimento é o novo nome da paz. Mas como realizar o desenvolvimento? A história da humanidade demonstrou que a total liberdade de mercado, levada a efeito pela completa abstenção do Estado sobre as relações econômicas e a distribuição de bens (mão invisível), somente seria adequada se todos os homens fossem dotados de igual capacidade. Portanto, a garantia do pleno exercício e do progressivo reforço do direito ao desenvolvimento, exige a intervenção do Estado como mediador e normalizador da atividade econômica e das relações jurídicas. Esse processo de interferência inicia-se com a elaboração de um planejamento fidedigno ao programa socioeconômico previsto na Constituição Federal. A realização concreta das opções políticas, por seu turno, pressupõe a criação de organismos de regulação e execução suficientemente dotados de potência para vindicarem o fiel cumprimento dos atos normativos. Enfim, a realização ótima do planejamento depende de mecanismos de controle, instrumentais de vigilância e de reparo com o propósito de adequar o conteúdo das políticas públicas eleitas ao programa insculpido na Constituição. Entretanto, mesmo com uma detalhada costura constitucional, o Brasil está fracassando. O programa constitucional vem sendo ignorado pelos governos e suas trágicas administrações. O país não evolui, não cresce. As instituições democráticas, conquanto dotadas de poder normativo, apresentam-se impotentes, vulneráveis e alimentam o incômodo pacto de mediocridade que comanda a desordem brasileira. Mesmo rico, o Brasil é um país pobre. Mesmo gigante, o Brasil é um país nanico.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento, Normalização, Planejamento, Orçamento, Controle

#### **Abstract/Resumen/Résumé**

Development is the new name for peace. But how to develop? Human history has shown that the total free market, carried out by the complete abstention of the state of economic relations and the distribution of goods (Invisible Hand), would only be appropriate if all men were endowed with equal ability. Thus ensuring full exercise and progressive enhancement of the right to development requires state intervention as a mediator and normalizing the economic activity and legal relationships. This process of interference begins with the development of a reliable planning for socio-economic program provided for in the Federal Constitution. The practical implementation of policy options, in turn, presupposes the creation of regulatory and enforcement agencies sufficiently endowed with power to vindicate the faithful

compliance of normative acts. Finally, the great achievement of the planning depends on control mechanisms, instrumental monitoring and repair in order to adapt the content of public policies elected to insculpido program in the Constitution. However, with a comprehensive constitutional sewing, Brazil is failing. The constitutional program has been ignored by governments and their tragic administrations. The country does not evolve, not grow. Democratic institutions, while endowed with normative power, present themselves powerless, vulnerable and feed the hassle pact of mediocrity who heads the Brazilian disorder. Even rich, Brazil is a poor country. Even giant, Brazil is a runt country.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Development, Standardization, Planning, Budgeting, Control



## INTRODUÇÃO

A história da humanidade demonstrou que a total liberdade de mercado, levada a efeito pela completa abstenção do Estado sobre as relações econômicas e a distribuição de bens (mão invisível), somente seria adequada se todos os homens fossem dotados de igual capacidade. A isonomia formal e abstrata da corrente liberal, na verdade, encobria uma brutal realidade de desigualdades traduzida em liberdade de opressão aos mais fracos.

Nesse sentido, a completa liberdade de mercado no contexto constitucional contemporâneo significaria uma contraposição lógica a um dos objetivos da República Federativa do Brasil: garantir o desenvolvimento nacional. Evidentemente, o texto constitucional não quis se limitar ao aspecto econômico, afinal o desenvolvimento dissociado de justiça social nada mais é senão uma simples noção quantitativa, a exemplo da elevação do Produto Interno Bruto. O desenvolvimento, qualificado por textos internacionais como um direito de titularidade da pessoa humana, é integral, abrangendo, não apenas a evolução de números econômicos, mas também de aspectos sociais, políticos e culturais. Impõe-se, portanto, a intervenção de um mediador da atividade econômica, função essa exercida pelo Estado e definida como um poder-dever pela Declaração ao Direito ao Desenvolvimento.

Mas que providências o Estado deve tomar para garantir o pleno exercício e o progressivo reforço do direito ao desenvolvimento? Medidas efetivas reclamam inicialmente a elaboração de um planejamento fidedigno ao programa socioeconômico previsto na Constituição Federal. A realização concreta das opções políticas, por seu turno, pressupõe a criação de organismos de regulação e execução suficientemente dotados de potência para vindicarem o fiel cumprimento dos atos normativos. Enfim, a realização ótima do planejamento depende de mecanismos de controle, instrumentais de vigilância e de reparo com o propósito de adequar o conteúdo das políticas públicas eleitas ao programa insculpido na Constituição.

Portanto, o cronograma lógico da interferência estatal inicia-se com a elaboração do programa político do candidato a governante (posteriormente eleito) eleito e encerra-se com dinâmicas autofágicas de controle do Estado pelo próprio Estado, que visam, em última instância finalística, à preservação da força normativa da Constituição.

O escopo principal deste artigo é analisar as movimentações estatais que concretizam o abstrato programa constitucional de desenvolvimento.

## 1. NORMALIZANDO

A participação do Estado no desenvolvimento revela a preocupação de elevar o padrão de vida da população, imperativo que é de sua própria finalidade de assegurar a todos os que vivem em seu território uma vida humana digna. A Constituição Federal de 1988, reconhecendo as deficiências próprias dos textos constitucionais pretéritos, incorporou uma sistemática própria, destinada à obrigatoriedade de planejamento e execução de políticas públicas, sobretudo daquelas voltadas à realização dos objetivos fundamentais da República.

Políticas públicas são diretrizes, princípios, intenções coletivas conscientes que direcionam a atividade do Estado, objetivando o interesse público. Enquanto programa de ação, toda e qualquer política pública implica um conjunto ordenado de meios ou instrumentos (pessoais, institucionais e financeiros) destinados à consecução de determinada meta. Uma política pública pode decorrer da edição de leis, decretos regulamentares, portarias de execução ou mesmo de atos ou contratos administrativos. O que dá sentido a esse complexo de normas é a finalidade, que tanto pode ser eleita pelos Poderes Públicos como imposta pela Constituição da República e pelas leis.

No direito pátrio, a Constituição Federal de 1988 estabelece como propósito da ação governamental o desenvolvimento do Estado economicamente subdesenvolvido e define, em seu art. 6º, o programa nacional de desenvolvimento, com a previsão de diversos direitos sociais de segunda dimensão, incorporados tardiamente no Brasil por reverberação histórica do modelo do *Welfare State*.

Conforme disposto no art. 174 da Constituição Federal, como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. Trata-se de um dispositivo proporcionador de modos de realização da política econômica a ser aplicada pelo Estado como agente externo às relações econômicas desenvolvidas nos mais distintos espaços de ação<sup>1</sup>. A previsão da cláusula indicativa de regulamentação (“na forma da lei”) significa que a interferência estatal sobre o domínio econômico ocorre segundo determinados parâmetros legais que estabelecem autorizações, limites e formas. A referência constitucional à lei não significa necessariamente tratar-se de lei em sentido estrito, até porque o princípio da legalidade possui caráter ambivalente<sup>2</sup>. Nada obsta que a atuação estatal opere através de decretos ou portarias. O que se exige é observância de um modelo normativo previsto na Constituição.

Na condição de agente normativo da atividade econômica, o Estado dispõe de competência para emitir atos normativos (legais e infralegais), desde que em relação de conformidade com a Constituição Federal.

O Estado também é agente regulador. Do ponto de vista semântico, “regular” significa “regulamentar” e “regrar”. Porém, esse viés de compreensão semântica implicaria desnecessária sobreposição de conteúdo. O papel regulador não se materializa através da construção de comandos, mas pela ação positiva de adequar as atividades econômicas à moldura normativa previamente estabelecida. São, por exemplo, órgãos estatais de regulação o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) e as agências reguladoras.

Destarte, posicionando-se cronologicamente os papéis de “agente normativo” e “agente regulador”, pode-se dizer que a os atos de regulação sucedem os de normatização. Primeiro, o Estado emite comandos (normatiza); em seguida, com base nestas ordenações, regula a atividade econômica.

Paulo Henrique da Rocha Scott, atento ao enquadramento teleológico das ações estatais, agrega os dois papéis estatais (normativo e regulador), criando a ideia do agente normalizador da economia. Nessa expressão, estariam contemplados, individualmente, não só os propósitos originais dos papéis normativo e regulador, como também o de atribuir a determinadas manifestações econômicas, aos seus conjuntos, a condição de normalidade, com base nos critérios fixados expressamente pela própria Constituição nos seus arts. 1º, 3º, 170 e 193 que relacionam fundamentos, princípios e objetivos<sup>3</sup>.

A normalização ótima da atividade econômica pressupõe o exercício de três funções: fiscalização, incentivo e planejamento. Trata-se de uma explicitação cautelosa das formas como os papéis de normatizar e regular são exercidos. Quando o constituinte conferiu ao Estado a qualidade de agente normativo, dotou-o, logicamente, do poder necessário para intervir na sociedade por meio de normas. Como então planejar, se não através da edição de atos normativos? Como veicular incentivos senão através de normas? Ora, o incentivo é um meio de que se serve o planejamento para atingir suas metas. Vale dizer, considera-se incentivo a alternativa eleita pelos governantes, durante o processo de planejamento, para o alcance do propósito constitucional.

Destarte, se o incentivo decorre do planejamento, este também só pode ser transmitido por normas. Enquanto meio de realização do papel estatal normativo, o incentivo decorre da autorização de normas oficialmente postas. A normatividade, de um lado, é condição pressuposta para o incentivo e, do outro, a intenção política de incentivar serve de conteúdo para a realização da norma<sup>4</sup>.

Quanto à função de fiscalização, aplica-se o mesmo raciocínio, só que agora em face do papel de regulador. Se o constituinte dotou o Estado de poder regulador, logicamente, atribuiu-lhe a função de fiscalizar, até mesmo porque a fiscalização é da essência da regulação.

Enfim, o planejamento decorre do poder normativo do Estado de intervir na sociedade. Detenhamo-nos mais detalhadamente sobre o assunto. Para Sergio de Andréa Ferreira, o planejamento é um processo, a aplicação de um sistema racional de escolha entre um conjunto de alternativas reais de investimentos e de outras possibilidades para o desenvolvimento baseado na consideração dos custos e benefícios sociais. O plano, por sua vez, representa o documento que retrata o planejamento estratégico do governo e contém seus objetivos gerais, identificando as fontes e os recursos e definindo as políticas públicas. Assim, o planejamento é o processo, a planificação é o resultado, e o plano, o documento que os formaliza<sup>5</sup>.

Se o planejamento é um processo, como é possível que ele decorra do poder normativo do Estado? O planejamento envolve uma complexa elaboração. Segundo Marcos Juruena Villela Souto, o processo inicia-se com a análise global e interligada da situação existente e dos recursos disponíveis. A segunda etapa envolve o estudo das prioridades, através da hierarquização de problemas e demandas, definindo-se os objetivos a serem alcançados. Em seguida, procede-se ao levantamento das alternativas existentes para o alcance de cada objetivo e de seus respectivos custos. Finalmente, levando em consideração os custos e o interesse social, elegem-se as soluções<sup>6</sup>.

Do ponto de vista pragmático, o planejamento reflete, em muitos aspectos, as ideologias dos governantes, encerrando as prioridades por eles traçadas dentro, é claro, do programa constitucional, previsto no art. 6º da Constituição da República.

Fábio Konder Comparato defende a assunção das responsabilidades pelo planejamento por órgão autônomo ou órgãos distintos, mas interdependentes, observados os requisitos de competência técnica e representatividade democráticas<sup>7</sup>. Com a devida vênia, a criação de órgão autônomo substituiria a principal função do governante, que é planejar. O Brasil é um Estado Democrático de Direito, em que o povo delega o Poder aos representantes eleitos, com a esperança de que eles estabeleçam prioridades e elejam soluções às demandas sociais, políticas e econômicas da sociedade. Dessa maneira, transferir a responsabilidade de planejar a um órgão autônomo representaria o esvaziamento da função precípua dos governantes.

Todavia, não se pode dizer que o planejamento depende exclusivamente das prioridades traçadas pelo governante. Isso reduziria o planejamento a um projeto discricionário do governante (o que, inclusive, poderia conduzir ao arbítrio estatal). Na verdade, o planejamento tem uma incidência normativa vinculada e uma incidência normativa discricionária. A primeira

ocorre quando o próprio sistema jurídico prevê, de uma só vez, um fim a ser colimado e os seus respectivos instrumentais, sem nenhuma margem de discricionariedade para o governante. Passemos a um exemplo. Um dos objetivos da seguridade social é a universalidade da cobertura e do atendimento (art. 194, parágrafo único, I, da CF/88). Para alcançá-lo, a Constituição assenhoreou o sistema de seguridade social com três ferramentas institucionais, a previdência, a saúde e a assistência social. Dentre os instrumentais da assistência social destinados à universalização da proteção, cita-se a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meio de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família (art. 203, V, da CF/88, regulamentado pela Lei nº 8.742/93). Nesse caso, considerando que um planejamento adequado pressupõe a observância da legislação pertinente, não pode o Presidente da República editar um decreto extinguindo o benefício de prestação continuada e realocando seus recursos para outro fim.

De outro lado, a incidência normativa discricionária do planejamento garante liberdade de decisão para o governante. Prioridades não só podem como precisam ser estabelecidas. Contudo, o grau de discricionariedade é limitado de acordo com as normas programáticas, as quais, apesar de não vincularem positivamente o Estado, vinculam-no negativamente, no sentido de que nenhuma medida estatal pode contrariar os preceitos programáticos. Consequentemente, a atuação do governante apenas será válida se estiver em conformidade com as normas programáticas.

Exatamente por isso, não pode haver a total ruptura entre as políticas públicas desenvolvidas por governos diversos, até porque o modelo programático, que é vinculante, está previsto no art. 6º da Carta da República. Logo, independentemente da ideologia partidária do governante, a linha geral de planejamento já tem uma orientação constitucional pautada pela moral e eficiência. Querelas políticas não podem interferir no destino da sociedade.

A função do governante (planejador) é definir prioridades (estratégia de governo). Por essa razão, parece lógico que os planos e os programas bem-sucedidos, implementados pela gestão pretérita, devem não apenas ser mantidos pelo sucessor, mas também aperfeiçoados, assim como os planos malogrados, substituídos. A exigência de continuidade programática fica ainda mais evidente no Brasil, porquanto a eficácia temporal dos Planos Plurianuais abrangem um ano do período de mandato do sucessor.

Dessa maneira, o processo de planejamento inicia-se com a elaboração de documento que contém a orientação estratégica do Governo. Esse documento não possui força normativa. Serve apenas para orientar o Governo durante a elaboração de seu plano plurianual. A propósito,

vejamos trecho do “Plano Brasil de Todos”, documento emitido em maio de 2003, após o início do governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva:

Este documento sintetiza a orientação estratégica de Governo para os programas do Plano Plurianual 2004-2007, que, nos próximos meses, estará sendo detalhado e orçado para envio ao Congresso Nacional em fins de agosto. A orientação baseia-se fundamentalmente no Programa de Governo apresentado na campanha e pelo qual Lula foi eleito presidente em 2002. Ela estabelece o horizonte para o qual vão se dirigir tanto os orçamentos anuais quando o próprio Plano Plurianual. Ela rege a definição dos programas prioritários na área social, dos programas de investimento em infraestrutura e em setores geradores das divisas necessárias à sustentação do crescimento com estabilidade macroeconômica e de todos os demais programas e ações do governo.

A normatividade somente se agrega ao planejamento após a instituição legal do plano plurianual. De acordo com o parágrafo 1º do art. 165 da Constituição Federal, a lei do que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. A partir desse momento, elencam-se normativamente as prioridades para o quadriênio. A título de ilustração, mencionemos os principais objetivos (megaobjetivos) constantes do plano plurianual 2004-2007, elaborado durante o governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva: 1º) inclusão social e redução das desigualdades sociais; 2º) crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades sociais; e, 3º) promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia.

Não obstante represente o núcleo normativo do planejamento estatal, o plano plurianual não o exaure normativamente. Enquanto processo, o planejamento é uma realidade dinâmica que se protraí no tempo e conduz à elaboração de outros atos normativos, legais ou de menor envergadura hierárquica. A atividade planejadora não pode concretizar-se toda numa lei, porquanto as suas características próprias, assim como os procedimentos usuais nos legislativos, impossibilitam a regulação de desdobramentos fáticos específicos. À lei caberá a fixação do rumo a ser impresso no planejamento. É esta a tarefa que cabe aos parlamentos na elaboração do plano<sup>8</sup>. Note-se, porém, que o processo de planejamento não se instrumentaliza apenas através da elaboração de planos. Sem dúvida, eles caracterizam manifestações normativas do planejamento, só que o planejamento se expressa de outras formas.

Não se planeja isoladamente a economia, sendo indispensável um estudo das consequências sociais decorrentes de quaisquer medidas de caráter econômico. Não seria desarrazoado dizer que inexistem medidas puramente econômicas. A própria Constituição

Federal disciplina limites à atividade econômica. Quando o Poder Público aprova uma lei sobre o meio ambiente, estabelecendo limites à atividade econômica, está conferindo normatividade ao planejamento do desenvolvimento equilibrado.

Planejamento não é lei. Na verdade, a lei é apenas um dos possíveis instrumentos jurídicos que explicitam e veiculam normativamente os objetivos do planejamento, os quais, repita-se, devem estar em plena congruência com os fins previstos na Constituição da República. Mas toda e qualquer espécie normativa seria manifestação do planejamento? Evidentemente que não. As primeiras a serem incluídas como manifestações normativas do planejamento são as normas-objetivo: o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei do orçamento anual.

Para Eros Roberto Grau, o direito operacionaliza-se com a implementação de políticas públicas referidas a fins múltiplos e específicos. A definição finalística das políticas públicas é anunciada em textos normativos que consubstanciam normas-objetivo e que, mercê disso, determinam os mecanismos de interpretação do direito e reduzem a amplitude da moldura do texto e dos fatos. Nela não cabem soluções inadequadas. A contemplação, no sistema jurídico, de normas-objetivo, importa a introdução, na sua positividade, de fins aos quais o sistema está voltado<sup>9</sup>.

Além das normas-objetivo, as normas de direito também são consideradas expressões normativas do planejamento, ao decretarem regras de ação, disciplinando a coexistência social. Podem ser divididas em: a) normas de intervenção ativa; e, b) normas de limitação.

As normas de intervenção ativa decorrem da atuação direta do Estado junto à sociedade, sendo classificadas, de acordo com a abrangência, em normas de aplicação geral e normas de aplicação reservada (ou direcionada).

Somente se pode falar em normas de aplicação geral quando não for possível a fixação de restrições geográficas injustificáveis pelo poder político competente (art. 19, III, da CF/88). Vejamos o seguinte exemplo: a União, que dispõe de competência para legislar sobre seguridade social, ao criar um novo benefício previdenciário, não poderá estabelecer qualquer restrição espacial (geográfica). Ou seja, a União não poderá restringir a concessão do novo benefício aos residentes em São Paulo, pois todos os residentes no território nacional devem figurar como potenciais beneficiários da prestação. Assim, temos que: a) a União edita normas de aplicação em todo o território nacional; b) o Estado e o Distrito Federal editam normas de aplicação em seu território; c) Município edita normas de aplicação em seu território.

As normas de aplicação reservada ou direcionada, ao contrário, pressupõem uma dissociação entre a competência normativa do ente e a abrangência territorial do ato normativo.

Ocorre, por exemplo, quando a União (em tese, com um poder normativo de âmbito nacional) institui um programa de desenvolvimento específico para determinada região.

As normas de aplicação geral destinam-se a toda a população abrangida pelo ente político competente para a edição do ato normativo. Destarte, prestigiam a busca pelo desenvolvimento numa perspectiva de distribuição e com o ideal de igualação social. A perspectiva é distributiva porque a atuação do poder público abrange todo o espaço vinculado ao ente. O propósito igualador objetiva reduzir as desigualdades sociais (art. 3º, II, da CF/88) e se estende a toda a sociedade. Vale dizer: todos os residentes no território nacional, em tese, figuram como receptores de uma norma editada pela União, assim como todos os residentes em São Paulo figuram como receptores de uma norma editada pelo Estado-membro respectivo.

O mesmo não acontece com as normas de aplicação reservada ou direcionada, que visam ao desenvolvimento numa perspectiva de concentração e de igualação regional. Fala-se em concentração porque o alcance espacial da norma é uma região específica. Seria, v.g., um programa de desenvolvimento voltado exclusivamente para a região nordeste.

Sem embargo, nem toda intervenção estatal em busca do desenvolvimento decorre de uma atuação ativa. Com frequência, são produzidas leis que não têm o propósito de intervir positivamente na sociedade, mas apenas negativamente, prevendo limites aos governados. É o que acontece com as normas que dispõem sobre a promoção da sustentabilidade ambiental, tema que, aliás, figura como uma das diretrizes do Plano Plurianual 2012-2015 (Lei 12.593/12).

Também é importante classificar a atuação normativa do Estado segundo o critério temporal. As normas de aplicação geral são duradouras, quando baseadas em textos legais consagrados (normas que preveem os benefícios previdenciários) ou transitórias, quando veiculam medidas pontuais ou com vigência predeterminada (instituição de um plano nacional de combate à fome durante o mandato de um governante). Por outro lado, as normas de aplicação reservada são prioritariamente transitórias, a exemplo da instituição de um programa regional de estímulo à indústria na região nordeste. Apenas excepcionalmente são duradouras (instituição da Zona Franca de Manaus).

As normas duradouras podem apresentar duas finalidades diferentes: a) a sustentação social, garantindo a manutenção ou subsistência do receptor da norma durante o período de contingência. O auxílio-doença possibilita a manutenção do segurado durante o período de incapacidade; b) a correção de um desnível social, corrigindo as falhas estruturais da sociedade. Cita-se como exemplo o sistema de inclusão previdenciária, instituído para facilitar o acesso do trabalhador à previdência. Já as normas transitórias, em razão do caráter excepcional, são



eminentemente corretivas, a exemplo da instituição de um programa de incentivo à indústria na região nordeste.

Portanto, as normas-objetivo (plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei do orçamento anual) e as normas de direito (norma de conduta) são expressões normativas do planejamento na busca por um desenvolvimento equilibrado.

## 2. PLANEJANDO

O orçamento é a principal manifestação normativa do planejamento, por traçar suas principais metas e objetivos. O planejamento é um processo, do qual o orçamento é a parte principal, disciplinando normativamente as metas e diretrizes que devem nortear o desenvolvimento das políticas públicas. Além do mais, o planejamento, enquanto processo, é dinâmico, diferentemente do orçamento, que é estático.

A evolução conceitual de orçamento levou ao natural abandono do sentido de orçamento-gasto e conquistou a acepção complexa de orçamento-programa. Assim, o orçamento não sucede cronologicamente o planejamento, pois isso significaria reduzi-lo a um mero documento contábil de previsão de arrecadação e despesa. Diante de tal viés, o orçamento possui uma função política de planejamento com objetivos e metas.

Marcos Juruena Villela Souto defende a necessidade de um contínuo monitoramento de execução após concluído o planejamento, haja vista a necessidade de adaptações decorrentes das frequentes variações de conjuntura econômica e política (flexibilidade do planejamento<sup>10</sup>). Deve-se ir além. O monitoramento de execução não pode ficar condicionado ao encerramento do processo, devendo, isto sim, acompanhar a implementação efetiva do cronograma mediante rígido controle de prazos e contas através dos órgãos constitucionais de fiscalização.

O art. 174 da Constituição dispõe que *a lei* estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento. Quando o constituinte utilizou o vocábulo “lei” não quis se referir a uma lei determinada, mas a todas aquelas que veiculam diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado (normas-objetivo): o plano plurianual, as leis de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual.

Outra questão importante insere-se no contexto do art. 174 da Constituição Federal. É que o *caput* desse artigo diz que o Estado, como agente normativo e regulador da atividade econômica, exercerá, na forma da lei, a função de planejamento. Por sua vez, o parágrafo 1º do mesmo preceito fala em planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado. Teria então o

planejamento previsto no parágrafo primeiro o mesmo significado, a mesma extensão, daquele contido no caput do artigo 174 da CF?

Para Eros Roberto Grau, existe diferença entre o planejamento da atividade econômica, previsto no caput do art. 174, e o planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, disposto no parágrafo primeiro do mesmo artigo<sup>11</sup>. Em sentido convergente, Paulo Henrique da Rocha Scott sustenta que a primeira modalidade está voltada à programação das atividades econômicas praticadas por um ou mais setores da economia, visando à realização de alguns como o crescimento da produção, o aumento da competitividade do produto nacional e o aperfeiçoamento da tecnologia de fabricação. Assim, para eles, o planejamento da atividade econômica, esteja ou não comprometido com a alteração das estruturas econômicas sobre as quais incide, está claramente mais voltado à melhoria das relações entre os agentes econômicos e, conseqüentemente, à melhora do seu desempenho. A segunda modalidade, a do planejamento do desenvolvimento equilibrado, leva em consideração não apenas os propósitos de melhora e crescimento do ambiente econômico, mas também os de transformação e progresso social, elevação dos níveis educacionais, culturais e tecnológicos, solução dos problemas relacionados à saúde da nação brasileira e conquista do bem-estar igualitário de toda a população. Não se restringe, portanto, ao campo estritamente econômico, sua missão é um tanto maior, já que se volta à melhoria das condições sociais que repercutirão sobre todos os indivíduos participantes da sociedade, sem exclusão de classes e grupos – daí a ideia de desenvolvimento equilibrado que deverá garantir a própria unidade nacional<sup>12</sup>.

*Concessa venia*, não há como dissociar, nem mesmo em tese, economia e desenvolvimento nacional. É fato que o planejamento do desenvolvimento nacional corresponde ao todo, e que o planejamento econômico é apenas uma de suas facetas. Entretanto, o Estado não planeja isoladamente a economia, abstraindo-se das questões sociais. Quando examina e estuda medidas econômicas, necessariamente, prognostica suas conseqüências sociais. A ordem econômica encontra-se vinculada a princípios de índole social, a exemplo da redução das desigualdades regionais e sociais e da busca do pleno emprego.

Destarte, não há como se admitir que o planejamento seja exclusivamente econômico. Se o planejamento é função do Estado, e ele deve observar os princípios sociais da Constituição, só pode existir um único planejamento: aquele que visa ao desenvolvimento nacional equilibrado (desenvolvimento multidimensional).

De acordo com o § 1º do art. 174 da Carta Magna, o desenvolvimento nacional equilibrado incorpora e compatibiliza os planos nacionais e regionais de desenvolvimento. A

atuação estatal tanto pode apresentar amplitude nacional (normas de aplicação geral) quanto regional (normas de aplicação reservada ou direcionada).

Primeiramente, é importante lembrar que os planos ou programas nacionais ou regionais, a exemplo do que acontece com as normas-objetivo, também são manifestações normativas do planejamento e visam ao desenvolvimento nacional equilibrado. A diferença fundamental é que, enquanto as normas-objetivo encerram o núcleo normativo do planejamento, fixando diretrizes e metas, os planos e programas nacionais, regionais ou setoriais encontram-se nas extremidades do processo de planejamento, servindo de instrumentais corretivos de situações específicas. Isso significa que as normas que instituem os planos e programas importam na intervenção ativa do Estado na sociedade.

Entretanto, qual seria a dignidade normativa destes planos e programas? O art. 21, IX, da Constituição Federal atribui à União competência para elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social. Porém, tal dispositivo não especifica o enquadramento normativo dos planos e programas. A tipologia normativa somente é definida graças ao inciso IV do art. 48 da Constituição, segundo o qual cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento. José Afonso da Silva sustenta que o art. 48 indica as matérias sobre as quais o Congresso Nacional desenvolve sua competência normativa, mediante a produção de leis ordinárias ou complementares<sup>13</sup>. Ora, considerando a sistemática própria do texto constitucional de expressamente prever as situações que dependem de regulação complementar, conclui-se que os planos e programas são normatizados através de leis ordinárias.

Quanto aos planos regionais, o art. 43 da CF/88 possibilita que a União articule ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, em busca do desenvolvimento e da redução das desigualdades sociais. Embora transpareça uma faculdade de atuação, o comando revela um poder-dever. Nesse contexto, plausível é a cita de Carlos Maximiliano:

“Generaliza-se a aceção peremptória, na esfera do Direito Público: onde a linguagem da Constituição outorga poder, este é compreendido como dever; não se interpreta a lei suprema como descendo a fixar preceitos não necessários, regular matérias não essenciais, formular normas que se observariam à vontade. Presumem-se imperativas, ou peremptórias, as suas disposições; e só em casos de evidência plena, quando do sentido lógico, da exegese ampla não resulte dúvida sobre serem permissivas ou diretórias, será lícito entendê-las neste caráter.”<sup>14</sup>

Por outro lado, a realização do preceito normativo em questão (art. 43, CF/88) depende de atuação legislativa, considerando a impossibilidade de interferência no exercício de competência política, sendo certo que inexistem mecanismos jurídicos capazes de impor à União a articulação de ações regionais.

O parágrafo 1º da Constituição exige a edição de lei complementar para dispor sobre as condições para integração de regiões em desenvolvimento e a composição dos organismos regionais que executarão, na forma da lei, os planos regionais, integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social, aprovados juntamente com estes. Nesse sentido, citam-se como exemplos de políticas públicas de desenvolvimento regional as previstas nas seguintes leis complementares:

Lei complementar 94, de 19.2.1998: Autoriza o Poder Executivo a criar a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – RIDE e instituir o Programa Especial de Desenvolvimento do Entorno do Distrito Federal, e dá outras providências.

Lei complementar 112, de 19.9.2001: Autoriza o Poder Executivo a criar a Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina e instituir o Programa Especial de Desenvolvimento da Grande Teresina e dá outras providências.

Lei complementar 113, de 19.9.2001: Autoriza o Poder Executivo a criar a Região Administrativa Integrada de Desenvolvimento do Pólo de Petrolina/PE e Juazeiro/BA e instituir o Programa Especial de Desenvolvimento do Pólo de Petrolina/PE e Juazeiro/BA.

Viu-se que os planos ou programas são veiculados através de lei ordinária. Mas qual seria a consequência do conflito entre o plano plurianual e lei instituidora de um programa nacional? Para Norberto Bobbio, existem três critérios para solução de antinomias: o hierárquico, o cronológico e o da especialidade<sup>15</sup>. O critério hierárquico não soluciona o problema, pois tanto o plano plurianual, quanto o programa nacional são instituídos por lei de igual envergadura (lei ordinária). De outro lado, o critério cronológico e o da especialidade apontam para a prevalência da lei instituidora do programa em detrimento do plano plurianual. Contudo, admitir a prevalência da lei instituidora do programa seria um contrassenso, pois implicaria o esvaziamento completo do núcleo normativo do planejamento. Exatamente por isso, o constituinte expressamente consignou no parágrafo 4º do art. 165 que os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados **em consonância** com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional. Através desse dispositivo, o constituinte criou uma norma de hierarquização específica, que não leva em consideração a envergadura do ato normativo, mas o conteúdo da regulação. Destarte, sempre

que houver divergência entre a lei do programa e a lei do plano plurianual, esta deverá prevalecer sobre aquela, que será tida por inválida na parte divergente.

Além disso, o art. 165, § 1º da Constituição Federal prescreve que a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, **de forma regionalizada**, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. A propósito, a título de ilustração, figurava como um dos objetivos do plano plurianual 2004-2007 a redução das desigualdades regionais e intrarregionais com integração das múltiplas escalas espaciais (nacional, macrorregional, sub-regional e local), valorizando as diversidades culturais e fomentando a participação da sociedade no desenvolvimento local. Impõe-se, por consectário, a coerência entre estes programas regionais e a lei instituidora do núcleo normativo do planejamento estatal (lei do plano plurianual), sob pena de aqueles incorrerem em invalidade material.

O *caput* do art. 174 da Constituição Federal assegura ao planejamento caráter ambivalente por considerá-lo, ao mesmo tempo, determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

De acordo com Marcus Juruena Villela Souto, o caráter indicativo do planejamento para o setor privado justifica-se porque o planejamento, enquanto atividade estatal, precisa observar os princípios previstos na Constituição, dentre os quais a propriedade privada, a livre iniciativa e a livre concorrência. Assim, conquanto o Estado seja obrigado a planejar as ações necessárias ao bem-estar social, a iniciativa privada não está compelida a aderir ao planejamento de escopo meramente indicativo.

Muito se questiona sobre a juridicidade do planejamento diante de seu caráter meramente indicativo para o setor privado. Ora, o planejamento é processo. Por essa razão, o que se questiona não é propriamente a juridicidade do planejamento em si, mas tão-somente a de uma de suas manifestações normativas: os planos e programas. Com efeito, ressaltamos que as normas de direito, assim como as normas-objetivo, são manifestações normativas do planejamento. Dentre elas, encontram-se aquelas que intervêm ativamente na sociedade (normas de intervenção ativa, tais como as instituidoras de planos e programas) e as que, apesar de não intervirem ativamente na sociedade, fixam limites à atuação dos particulares (normas de limitação).

Por consectário, o termo “indicativo” refere-se exclusivamente às normas instituidoras de planos e programa. As normas de limitação possuem caráter determinante e compulsório, mesmo para o setor privado. É o caso das normas de proteção ambiental e de segurança pública, que trazem limitações e são de aplicação obrigatória para os particulares.

Entretanto, mesmo em se tratando da norma instituidora de plano ou programa, que são indicativas para o setor privado, não há porque questionar a sua juridicidade. Primeiro porque o art. 174 da Constituição dispõe que o planejamento (planos e programas) é, a um só tempo, determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. Portanto, ainda que não ocorra a adesão de nenhum agente econômico do setor privado, o planejamento sempre será imperativo para a Administração Pública, fato que já lhe assegura suficiente juridicidade.

Dessa feita, quando a Constituição assevera que o planejamento é indicativo para o setor privado, apenas pretende facultar a adesão dos agentes econômicos privados aos propósitos do plano/programa. Nesse sentido, o ator econômico do setor privado somente adere ao plano/programa se for de sua conveniência.

Lúcia Valle Figueiredo sugere duas modalidades de planejamento econômico: 1º) plano indicativo, em que o Estado apenas aponta uma direção a ser seguida pelos agentes econômicos, sem nenhuma pretensão de conquistar um compromisso ou engajamento (convencimento); 2º) plano incitativo, no qual o governo não apenas indica uma direção a ser seguida, como também oferece atrativos para que efetivamente haja a participação da iniciativa privada (incentivo)<sup>16</sup>. Pois bem, se o particular aderir à proposta inserta no programa estatal, surge uma relação jurídica entre ele e o Estado, gerando, por via consequencial, direitos e deveres recíprocos. O particular, assim como o Estado, passa então a ostentar a condição de titular de direitos (vantagens do plano) e de deveres (obrigações contraprestacionais previstas no plano), o que implica reconhecer a possibilidade de posterior responsabilização pela inobservância de compromissos.

### **3. REGULANDO E CONTROLANDO**

O planejamento é uma das funções do poder normativo do Estado na atividade econômica. Sem embargo, o exercício dessa função seria completamente inócuo se não houvesse meios de garantir a efetivação da moldura abstrata. Constatase, pois, a imprescindibilidade de inter-relação entre o poder normativo e o poder regulador, em que este funciona como mecanismo de eficácia concreta daquele. A fiscalização surge para auxiliar a eficácia da manifestação normativa do planejamento.

Além do mais, durante a execução das políticas públicas de desenvolvimento multidimensional, o Poder Público precisa observar com rigor as disposições constitucionais, sob pena de veiculação dos instrumentos de controle da constitucionalidade.

A Constituição Federal figura como o documento de referência do ordenamento jurídico. Isso não significa apenas que todas as normas dela tiram o fundamento jurídico de validade, mas também que todas as normas precisam subjugar-se ao seu conteúdo.

Dessa maneira, toda e qualquer intervenção estatal na sociedade, ativa ou negativa, precisa obedecer ao disposto na Carta da República. Caso contrário, a estabilidade da ordem jurídica é comprometida, abrindo-se as portas para o arbítrio estatal. Por essa razão, é indispensável a previsão de mecanismos de controle, judiciais ou não, abstratos ou concretos.

Pela sistemática abstrata de controle, o Supremo Tribunal Federal decide se há ou não a compatibilidade material, formal e circunstancial da norma em face da Constituição. A análise judicial dá-se em tese, ou seja, dissociada de qualquer pretensão concreta. Pelo modelo brasileiro, consideram-se, por exemplo, instrumentos abstratos de controle a ação direta de inconstitucionalidade e a ação de descumprimento de preceito fundamental.

Os instrumentos judiciais concretos, por sua vez, referem-se às garantias, postas à disposição dos cidadãos para a tutela dos direitos constitucionais. Trata-se, portanto, de ferramentas utilizadas pelos indivíduos e pela sociedade na proteção de direitos conspurcados. Como exemplos desses instrumentais, temos o *habeas data*, o direito de petição, o mandado de segurança, a ação popular, o mandado de injunção e a ação civil pública.

Além dos instrumentos judiciais, existem mecanismos de controle não exercidos pelo Poder Judiciário. São os instrumentos extrajudiciais. O primeiro deles dá-se através do controle político de constitucionalidade, exercido pelos Poderes Legislativo e Executivo.

O Poder Legislativo controla a constitucionalidade das normas, preventivamente, através de suas Comissões de Constituição e Justiça e, repressivamente, através da rejeição de medidas provisórias inconstitucionais (art. 62 da CF/88) ou da sustação dos atos normativos do Poder Executivo que exorbitarem de seu poder regulamentar (art. 49, V, CF/88). Outro importante mecanismo de controle são as Comissões Parlamentares de Inquérito (art. 58, § 3º, CF/88), que funcionam junto ao Poder Legislativo e investigam membros de todos os Poderes, por atos ofensivos à Constituição da República, malversação de dinheiro público, execução de políticas públicas etc. Além do mais, o Tribunal de Contas, na condição de órgão auxiliar do Poder Legislativo, realiza julgamentos políticos com repercussões jurídicas, sem falar dos julgamentos envolvendo acertos e desacertos de políticas eleitas e executadas.

O Poder Executivo, por sua vez, exercita o controle de constitucionalidade, através do veto jurídico. Consoante disposto no art. 66, § 1º, se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total

ou parcialmente, no prazo de quinze dias, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto.

Também existem os Conselhos de Políticas Públicas, organismos públicos destinados ao assessoramento de alto nível e de orientação e até deliberação em determinado campo de atuação governamental. Como exemplos, citam-se o Conselho Nacional dos Direitos da Criança (CONANDA), do Meio Ambiente (CONAMA) e dos direitos da Pessoa Humana (CODEPE).

As Entidades do Terceiro Setor, ao seu modo, também exercem importante função de controle, fiscalizando e denunciando a execução precária de políticas públicas.

#### **4. FRACASSANDO**

Na Constituição Federal de 1988, existe um ambicioso programa socioeconômico de realização do desenvolvimento multidimensional que conta com a participação permanente do Estado em seus diferentes níveis federativos. O Estado planeja, fiscaliza, e até mesmo controla seus próprios atos. Naturalmente, a sobrecarga de tarefas, de propósito supostamente realizador, levou à hipertrofia do modelo democrático de gestão pública atual.

Parece não haver dúvida de que o Estado Brasileiro se encontra suficientemente preparado sob os pontos de vista normativo e orçamentário. Com efeito, de um lado, o programa constitucional adequa-se à tendência universal de posicionar o homem como sujeito central do desenvolvimento. De outro, a elevadíssima carga tributária aliada a privilégios fazendários normativos e às riquezas naturais do país, pelo menos em tese, garantem ao Estado confortável situação financeira para implementar políticas públicas de realização do desenvolvimento.

Porém, mesmo com uma ordem constitucional estável, mesmo com gigantescos índices de arrecadação, em pleno século XXI, o Brasil possui a oitava maior população de adultos analfabetos. São cerca de 14 milhões de pessoas<sup>17</sup>. Em contraposição, ironicamente, a educação foi indicada pelos últimos três Planos Plurianuais como um dos principais objetivos a serem alcançados pelo Estado Brasileiro. Afinal, onde estão os erros do Estado?

Infelizmente, o detalhamento constitucional do papel estatal insiste em ser ignorado pelos governantes. Planeja-se, normatiza-se, mas o direito simplesmente não se realiza. Os mecanismos de controle são ineficientes. Omissos ou condescendentes, ignoram o compromisso firmado à luz da vontade da Constituição e contribuem sobremaneira para o enfraquecimento da ordem constitucional. Interesses escusos individuais sobressaem-se em detrimento do interesse geral da nação. Outra mão invisível vem ganhando espaço no cenário brasileiro: a da corrupção, prática responsável pela inestimável sangria do dinheiro público.



## 5. CONCLUINDO

O desenvolvimento é o novo nome da paz. Trata-se de assertiva que se extrai da Encíclica *Populorum Progressio*, de 26 de maio de 1967, documento que incorporou definitivamente a temática do desenvolvimento na reflexão social da Igreja.

A questão em torno do desenvolvimento efetivo não tem fronteira. Tanto no cenário local como no internacional, a ideia de humanização ainda precisa evoluir. Não se deixar interpelar e não agir diante da pessoa vilipendiada pela miséria é desumanizar-se. O bem de todos (bem comum) leva ao bem individual, e não o contrário.

A comunhão de esforços é fundamental para a realização do desenvolvimento multidimensional. Limitar-se ao crescimento da minoria e ignorar a situação de completa miséria de boa parte da população agiganta o fosso que separa ricos e pobres, sendo certo que o desconforto decorrente de uma estrutura social injusta e irregular é apenas o primeiro passo para romper o delicado e sempre instável equilíbrio da paz. Como pontifica a Carta de São Tiago: é daqui que “vêm as guerras e os conflitos (...) Das paixões que lutam nos vossos membros. Cobiçais e não conseguis possuir...” (Tg 4, 1-2). Onde há injustiça, não há paz.

Conquanto a participação da sociedade seja indispensável, a responsabilidade primordial pela criação de condições favoráveis à realização do direito ao desenvolvimento incumbe aos Estados. Nesse sentido, é necessária a elaboração de bem estruturado planejamento com a criação de condições favoráveis (sociais, culturais, econômicas e tecnológicas) ao desenvolvimento equilibrado. Não bastam medidas paliativas de caráter reparador, sendo igualmente fundamentais a veiculação de ações preventivas.

O processo de planejamento inicia-se com o plano de governo dos candidatos a governantes e encerra-se através de medidas autofágicas de controle. O constituinte foi cauteloso. Optou por uma dinâmica linear construída por sequência lógica. As opções políticas abstratas (normas eleitas) realizam-se através de instrumentais de execução (políticas públicas), que são fiscalizados pelo Estado, o qual, por sua vez, é controlado pelo próprio Estado. Tudo isso com o propósito de garantir o desenvolvimento nacional.

Contudo, mesmo com uma detalhada costura constitucional, o Brasil está fracassando. O programa socioeconômico vem sendo ignorado pelos governos e suas trágicas administrações. O país não evolui, não cresce. As instituições democráticas, conquanto dotadas de poder normativo, apresentam-se impotentes, vulneráveis e alimentam o incômodo pacto de mediocridade que comanda a desordem brasileira. Mesmo rico, o Brasil é um país pobre. Mesmo gigante, o Brasil é um país nanico.

---

<sup>1</sup> ROCHA SCOTT, Paulo Henrique. *Direito constitucional econômico: Estado e normalização da economia*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2000, p. 106.

<sup>2</sup> Para a Administração, é indispensável que determinadas matérias sejam reguladas através de atos infralegais (v.g. portaria), como forma garantir a uniformização de procedimentos e da interpretação. Entretanto, por óbvio, isso não significa que o particular precisa conformar-se com a interpretação do poder público. Portanto, se entender que a interpretação da Administração ofende o princípio da legalidade estrita, pode pedir o amparo do Poder Judiciário.

<sup>3</sup> ROCHA SCOTT, Paulo Henrique. *Direito constitucional econômico: Estado e normalização da economia*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2000, p. 119.

<sup>4</sup> ROCHA SCOTT, Paulo Henrique. *Direito constitucional econômico: Estado e normalização da economia*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2000, p. 128.

<sup>5</sup> Citado in SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Aspectos jurídicos do planejamento econômico*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2000, p. 25

<sup>6</sup> SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Aspectos jurídicos do planejamento econômico*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2000, p. 48-49.

<sup>7</sup> COMPARATO, Fábio Konder. A organização constitucional da função planejadora. In: LUCAS CAMARGO, Ricardo Antônio (org.) et al. *Desenvolvimento econômico e intervenção do Estado na ordem constitucional: estudos jurídicos em homenagem ao professor Washington Peluso Albino de Souza*. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1995.

<sup>8</sup> SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Aspectos jurídicos do planejamento econômico*. – Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2000, p. 48.

<sup>9</sup> GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 167.

<sup>10</sup> SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Aspectos jurídicos do planejamento econômico*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2000, p. 51-52.

<sup>11</sup> GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica da Constituição de 1988: interpretação e crítica*. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 303-305.

<sup>12</sup> ROCHA SCOTT, Paulo Henrique. *Direito constitucional econômico: Estado e normalização da economia*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2000, p. 141-142.

<sup>13</sup> SILVA, Jose Afonso da. *Comentário contextual à constituição*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 396.

<sup>14</sup> MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 222.

<sup>15</sup> BOBBIO, Norberto. *Teoria do ordenamento jurídico; [tradução Maria Celeste C. J. Santos]*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999, p. 92.

<sup>16</sup> FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Planejamento, direito tributário e segurança jurídica. *Revista Trimestral de Direito Público*. São Paulo: Malheiros, n. 12, 1995, p. 12-13.

<sup>17</sup> Segundo levantamento divulgado pela Unesco. Disponível em: [http://publishing.unesco.org/details.aspx?=&Code\\_Livre=5018&change=E](http://publishing.unesco.org/details.aspx?=&Code_Livre=5018&change=E). Acesso em 15/08/2015.