

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

DIREITO ECONÔMICO E DA ENERGIA

EVERTON DAS NEVES GONÇALVES

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 econômico e da energia [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFMG/
FUMEC/Dom Helder Câmara;
coordenador: Everton Das Neves Gonçalves – Florianópolis: CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-104-3

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: DIREITO E POLÍTICA: da vulnerabilidade à sustentabilidade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Economia. 3. Energia.
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 ECONÔMICO E DA ENERGIA

Apresentação

Apresentação do GT: DIREITO ECONÔMICO E ENERGIA I (XXIV Congresso Nacional do CONPEDI Belo Horizonte, MG).

E, nas Minas Gerais, nos reencontramos; todos nós, do CONPEDI, do Direito, dos estudos acadêmicos, do Direito Econômico e, especialmente, nós, do Direito Econômico da Energia.

Entendemos que o XXIV Congresso Nacional do CONPEDI, em Belo Horizonte, Minas Gerais, foi evento memorável em que; se não bastasse a recepção calorosa do povo mineiro e a grandiosidade dos números que envolvem o CONPEDI (53 Grupos de Trabalho e 1.732 artigos aprovados para apresentação em três Instituições de reconhecido prestígio mineiro e nacional como a UFMG, a FUMEC e a Dom Helder Câmara) seria bastante e suficiente, para a sua pujança, verificar o alto nível em que se encontra o Direito Brasileiro destacando-se, na grande área do conhecimento voltada para as Ciências Sociais Aplicadas. Destarte, orgulhamos, como acadêmicos e, evidentemente, como professor que somos; verificar a construção, nestes últimos vinte e cinco anos, do conhecimento jurídico que, inevitavelmente, faz por, indelevelmente, influenciar as novas e vindouras gerações de juristas e operadores do Direito que haverão de contribuir para o desenvolvimento de nosso amado Brasil.

É incontestável que, nesse papel de construção do Direito Nacional, o CONPEDI oportunizou o tratamento sério e adequado para as questões da pós-graduação, bem como, o necessário espaço acadêmico para a divulgação de expressiva produção científica que vem, a cada ano, consolidando-se e, inclusive, internacionalizando-se. É dever, pois, creditar honra aos pioneiros do CONPEDI, lá no distante ano de 1989, como José Alfredo de Oliveira Baracho, Clóvis Veríssimo do Couto e Silva, Antonio Carlos Wolkmer e Horácio Wanderlei Rodrigues, dentre outros. Surgia, assim, em 17 de outubro de 1989, o CONPEDI, já com inspiração para a vanguarda como, aliás, não poderia deixar de ser, já que, naquele mesmo ano, em 09 de novembro de 1989, caía o Muro de Berlim.

Não é por outro motivo que nos orgulha participar, hoje, do CONPEDI, que não a satisfação de ver árvore tão frondosa lançando seus frutos. Nossa primeira participação pessoal no IV Encontro Preparatório do CONPEDI ocorreu em 03 e 04 de maio de 1995, ainda como aluno do, então Centro de Pós-Graduação em Direito (CPGD) da Universidade Federal de Santa

Catarina (UFSC) que, hoje, é o Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD) no qual somos Sub Coordenador.

Particularmente, ter coordenado, a exemplo de anos anteriores em que atuamos em Grupos de Trabalho (GT's) ligados ao Direito Econômico ou ao Direito e Economia; o GT de Direito Econômico e da Energia nos propiciou experiência inenarrável uma vez que pudemos; assim, rever amigos importantes na nossa história pessoal, respirar os ares de vanguarda da Academia Mineira de Direito Econômico, rever as salas de doutorado e o Salão, sempre, inspirado em Afonso Pena, para as defesas de teses da UFMG, onde fizemos os créditos doutorais, em 1997, e defendemos nossa primeira Tese Doutoral, em 2001. Registre-se nossa absoluta e profunda gratidão aos inesquecíveis Mestres Mineiros. Como não lembrar o pioneirismo do Prof. Washington Peluso Albino de Souza que tanto impulsionou o Direito Econômico no Brasil? E; ainda, como é possível esquecer as dadas aulas de Direito Econômico, ministradas pelos Professores do Doutorado, João Bosco Leopoldino da Fonseca e Isabel Vaz? Como deixar de referir ao Professor Osmar Brina e suas preleções no Direito Comercial e Empresarial; sem falar no grande filósofo Arthur Diniz (que afirmava: Everton. Não existe escassez, o que existe é egoísmo)? E, ainda, se tem de festejar, Roberto Luiz Silva e sua internacionalidade, o tributarista Sacha Calmon Navarro Coelho, e o grande constitucionalista José Alfredo de Oliveira Baracho, dentre outros! São tantos mestres que nos iluminaram com suas existências (...). Que plêiade de notáveis professores mineiros nos conduziram e, ainda hoje, nos conduzem na senda do Direito Econômico, mesmo pelos seus escritos ou pela ação de tantos ex-alunos, hoje, professores atuantes, como Giovani Clark, Amanda Flávio de Oliveira, Fabiano Teodoro Rezende Lara e Neide Teresinha Malard (os três últimos contemporâneos ao tempo do nosso doutoramento na pulsante BH).

Em que pese nosso testemunho pessoal e saudosista, honrou-nos, pois, o convite para a coordenação do GT Direito Econômico e da Energia que dirigimos no dia 13 de novembro de 2015; com o empenho de registrar os esforços acadêmicos daqueles que pugnam pela ação sustentável voltada ao desenvolvimento, segundo usos energéticos adequados e dirigidos ao atendimento das necessidades tão prementes da economia sem, contudo, descuidar da não menos ausente imposição da busca de soluções para o manutenção da saúde do Planeta Terra e da humanidade.

Entendeu-se, assim, que, a tomada de decisão jurídico-econômica, para além da solução de problemas energéticos atuais, deve levar em consideração o indelével reflexo econômico-socio-ambiental para as futuras gerações. A opção por uma fonte energética deve ser sopesada em meio a outras políticas públicas de forma a que, minimamente, sejam possíveis, da análise de custo e benefício, as mais amplas variáveis capazes de perpetuar, com

excelência, a vida na Terra. Destarte, tem-se consciência que opções energéticas feitas no passado, inevitavelmente, demonstram, hoje, custos ambientais e sócio-econômicos que diretamente refletem no bem estar das presentes e futuras gerações.

A importância dos temas abordados no GT Direito Econômico e da Energia pode ser verificada a partir da análise de casos emblemáticos quanto ao uso inadequado da água como a exploração do Rio Colorado nos Estados Unidos da América e do Mar Aral na Ásia Central. No primeiro caso, tem-se que noventa por cento das águas do Rio Colorado são retiradas de seu leito, para irrigação, nos Estados Unidos da América e os outros dez por cento são utilizadas em solo mexicano; de forma que o Rio não alcança mais o Oceano, mingando a cento e sessenta quilômetros do mar. No caso do Mar de Aral, o mau uso das águas para irrigação de algodão, levaram a uma excessiva salinização e desertificação da região.

Da mesma forma, a necessária importância deve ser dada aos usos alternativos de energia hidráulica, eólica e de biomassa; como de outras a serem disciplinadas pelo Direito. Todo Direito tem um custo; portanto, se tem de verificar os tradeoffs existentes entre as diversas políticas energéticas de forma a que se inclua, no cálculo econométrico, o maior número de variáveis possível para a tomada de decisão como, já, se defendeu através do Princípio da Eficiência Econômico-Social (PEES)

Ainda é de enfatizar que as crises energéticas porventura existentes, hoje, se dão em virtude da equivocada tomada de decisão no passado e que não podem perdurar no futuro. Evidente, pois, a importância dos estudos jurídicos para a adequada tomada de decisão jurídico-econômica no campo energético. Há, assim, verdadeiro campo para pesquisa seja pelo estudo do Direito Econômico ou seja pela Análise Econômica do Direito com vistas à consecução de adequadas soluções de política econômica, normativa e judicial, segundo promissor e eficiente uso da energia para o bem da população brasileira.

Sabemos que não é tarefa fácil coadunar objetivos ambientais com metas energéticas e que, invariavelmente, na falta de inovação e criatividade, incorre-se em custos e externalidades nefastos para a humanidade segundo tomada de decisão ineficiente do ponto de vista econômico-social (PEES); porem; resta ao operador do Direito sopesar, na faina jurídico-normativa os valores sócio-econômicos que, para além da satisfação das necessidades energéticas, ofereça condições de perenidade existencial com qualidade de vida. É o que se intenta defender nos treze trabalhos apresentados e organizados em três blocos, a saber: energia e sustentabilidade; Ordem Constitucional Econômica e sustentabilidade energética e Políticas Públicas Econômicas.

Destacamos, pois, os treze trabalhos submetidos e apresentados aos pares na Academia Mineira, para discussão junto ao respeitável público leitor que haverá; espera-se, de encontrar, nestes textos, opções reais e adequadas para o entendimento da realidade econômico-jurídico-energética brasileira.

Desejamos, destarte, para todos, adequada inspiração para a multiplicação dos dizeres que se apresentam em vista de instigar verdadeira mudança de comportamento e de ação para a sustentabilidade, para o desenvolvimento e para a perpetuação da qualidade de vida com a necessária excelência quanto aos recursos energéticos dadiosamente disponibilizados pela mãe natureza.

Assim sendo, no campo da ENERGIA E SUSTENTABILIDADE, Maraluce Maria Custodio e Carolina Carneiro Lima apresentaram um (1) BREVE ESTUDO SOBRE ENERGIA EÓLICA COMO ENERGIA RENOVÁVEL: HISTÓRIA, SUSTENTABILIDADE E IMPACTOS; Sérgio Alexandre De Moraes Braga Junior e Victor Hugo Gurgel Costa perceberam (2) CONFLUÊNCIAS E COLISÕES ENTRE ECONOMIA, MEIO AMBIENTE E ENERGIA PARA A PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO NA PERSPECTIVA ENERGÉTICA: A CONTRIBUIÇÃO DAS FONTES EÓLICA E BIOMASSA; Wilson Antonio Steinmetz e Renan Zenato Tronco pugnaram pela (3) DIVERSIFICAÇÃO DA MATRIZ ENERGÉTICA E CONVERGÊNCIA ENTRE PRINCÍPIOS DA ATIVIDADE ECONÔMICA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: O CASO DA USINA SOLAR DO MUNICÍPIO DE JUAZEIRO; Grace Ladeira Garbaccio e Eduardo Coral Viegas trabalharam sobre a (4) PRODUÇÃO DE ENERGIA BRASILEIRA: CRITICIDADE JURÍDICA E SISTEMATIZAÇÃO DAS USINAS HIDRELÉTRICAS, bem como; Cristina Paiva Serafim Gadelha Campos e José Rodolpho Régis Queiroz defenderam a necessidade de (5) RENOVAÇÃO DA POLÍTICA ENERGÉTICA BRASILEIRA, ENQUANTO INSTRUMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO, ATRAVÉS DA MAIOR EXPLORAÇÃO DE ENERGIA EÓLICA.

Quanto à ORDEM CONSTITUCIONAL ECONÔMICA E A SUSTENTABILIDADE ENERGÉTICA; Laura Taddei Alves Pereira Pinto Berquó tratou do (6) PRINCÍPIO DA BUSCA DO PLENO EMPREGO À LUZ DA ORDEM ECONÔMICA DE 1988: A VALORIZAÇÃO DOS FATORES MÃO-DE-OBRA E EMPRESARIEDADE; Diogo Guagliardo Neves e Lidia Cunha Schramm de Souza apresentaram seu entendimento sobre (7) CONSTITUIÇÃO, DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E PERIFERIA: O CASO DO MARANHÃO e; Leonardo Alves Correa chamou a atenção para o (8)

DESENVOLVIMENTO, MODERNIDADE E DIREITO ECONÔMICO: NOTAS SOBRE A TENSÃO CONSTITUTIVA ENTRE OS PARADIGMAS EURO-MODERNISTA E O MODERNISMO-COLONIZADOR;

Referentemente às POLÍTICAS PÚBLICAS ECONÔMICAS; Carla Cristina Alves Torquato e Erivaldo Cavalcanti e Silva Filho detectaram a (9) ESPOLIAÇÃO URBANA: A DISTRIBUIÇÃO DISCRIMINATÓRIA DA ÁGUA NA CIDADE DE MANAUS; Monike Valent Silva Borges e Bruna Pereira Rosa defenderam a necessidade de (10) GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS NO BRASIL; Juliane Holder da Câmara Silva Feijó analisou a (11) A CONSTITUCIONALIDADE DA MINERAÇÃO EM TERRAS INDÍGENAS; Sirlei de Sá Moura e Giovani Clark trataram da (12) POLÍTICA ECONÔMICA E ANÁLISE DO DISCURSO: UMA REFLEXÃO SOBRE OS PLANOS PLURIANUAIS DOS PRESIDENTES FERNANDO HENRIQUE CARDOSO E LUIS INÁCIO LULA DA SILVA e; finalmente, Alex Assis de Mendonça e Emerson Affonso da Costa Moura encerraram as apresentações com o tratamento da (13) POLÍTICA PÚBLICA DE FOMENTO, DESONERAÇÃO TRIBUTÁRIA E CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA INCIDENTE SOBRE A FOLHA DE PAGAMENTO.

Espera-se, assim, ter-se contribuído para o repensar do uso das riquezas naturais em meio à premente necessidade de geração de energia a ser implementada segundo normas de Direito Econômico que, longe de implementar a destruição, devem estimular o bem estar social.

Belo Horizonte, MG, 13 de novembro de 2015.

Professor Doutor Everton das Neves Gonçalves UFSC

Coordenador do Grupo de Trabalho Direito Econômico e da Energia

POLÍTICA ECONÔMICA E ANÁLISE DO DISCURSO: UMA REFLEXÃO SOBRE OS PLANOS PLURIANUAIS DOS PRESIDENTES FERNANDO HENRIQUE CARDOSO E LUIS INÁCIO LULA DA SILVA.

ECONOMIC POLICY AND ANALYSIS OF SPEECH: A REFLECTION ON THE MULTIANNUAL PLANS OF GOVERNMENTS FERNANDO HENRIQUE CARDOSO AND LULA

**Giovani Clark
Sírlei de Sá Moura**

Resumo

O trabalho tem como objetivo a análise do discurso utilizado nos planos plurianuais dos presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, para uma averiguação das políticas públicas implementadas em ambos os governos. Para tanto, necessário se faz o estudo do instituto do planejamento, entendido como instrumento de intervenção indireta do Estado no domínio econômico, cuja importância se destaca por determinar as ações estatais (políticas públicas), mas também por influenciar a iniciativa privada, especialmente no fomento do processo produtivo. Serão analisados, especificamente, duas leis dos planos plurianuais dos citados presidentes, quanto ao tema de infraestrutura e, logicamente, se aquelas guardam algum tipo de similitude em suas buscas pelo desenvolvimento nacional. A pesquisa é eminentemente documental, apoiada na legislação e na doutrina, sobretudo nos ensinamentos do jurista mineiro Washington Peluso Albino de Souza, bem como do linguístico Mikhail Bakhtin.

Palavras-chave: Planejamento, Planos plurianuais, Análise do discurso, Neoliberalismo de regulação, Infraestrutura

Abstract/Resumen/Résumé

The work aims to discourse analysis used in multi-annual plans of presidents Fernando Henrique Cardoso and Luiz Inacio Lula da Silva, for an investigation of public policies implemented in both governments. Therefore, they have to study the planning of the institute, understood as indirect intervention instrument of the state in the economic domain, the importance of which stands out for determining state shares (public policy), but also by influencing the private sector, especially in encouraging the production process. Will be analyzed specifically two laws of multiannual plans of the above presidents, on the subject of infrastructure and, of course, if those guarding some kind of similarity in their quest for national development. The research is eminently documentary, based on legislation and doctrine, especially in the teachings of the mining jurist Washington Peluso Albino de Souza, as well as the language Mikhail Bakhtin.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Planning, Multiannual plans, Discourse analysis, Neoliberalism regulation, Infrastructure

1 INTRODUÇÃO

Para que se entenda a importância dos Planos Plurianuais e a linguagem a ser interpretada, deve-se analisar o instituto do planejamento na Constituição de 1988, levando em consideração os comandos previstos no título da Ordem Econômica e Financeira (núcleo central da nossa constituição econômica), bem como a integração entre as leis de diretrizes orçamentárias e as leis orçamentárias anuais com as leis do Planos Plurianuais

As leis dos planos anuais tomadas como referência para a pesquisa são as promulgadas no governo dos presidentes Fernando Henrique Cardoso (segundo mandato) e Luiz Inácio Lula da Silva (primeiro mandato), Leis nos. 9.989/2000 e 10.933/2004, respectivamente. Essencialmente, enfocaremos o tema infraestrutura, pedra de toque para os desejos futuros de desenvolvimento, contudo, sempre confundido com crescimento modernizante nas referidas leis.

A análise do discurso da linguagem dos planos plurianuais dos presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, a partir das políticas econômicas públicas projetada nos ditos documentos legais, servirá para reconhecer ou não a continuidade das políticas neoliberais reguladoras, e se valerá ainda dos ensinamentos de Mikhail Bakhtin (Volochínov). Ademais, a pesquisa é eminentemente documental, apoiada na legislação e na doutrina, sobretudo nos ensinamentos do jurista mineiro Washington Peluso Albino de Souza, introdutor do Direito Econômico no Brasil.

2 O INSTITUTO DO PLANEJAMENTO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

O planejamento no Direito Econômico é instituto que define as políticas sociais e econômicas de determinado Estado. Assim, ele se torna imprescindível para efetivar os inúmeros ditames constitucionais: de pluralismo socioeconômico (preâmbulo da Constituição de 1988), desenvolvimento nacional (art. 3, II da CR), soberania econômica (art. 170, II da CR), fim das desigualdades regionais e sociais (art. 170, VIII da CR), dentre outros.

Segundo Souza (2005) o planejamento já foi rechaçado por ser interpretado como um instrumento autoritário e centralizador, típico de uma economia sem agentes privados produtivos e, portanto, avesso ao sistema capitalista. Todavia, após à grande recessão de 1929

e, principalmente, após a segunda guerra mundial, a partir da intensificação da intervenção do Estado na economia (RANGEL; GAMENDIA, 2012 e CLARK; SOUZA, 2008), o instituto do planejamento passou a ser aperfeiçoado nas economias de mercado, via o neoliberalismo de regulamentação (CLARK, 2008).

Na medida em que o Neoliberalismo passou a aceitar a “intervenção do Estado no domínio econômico”, desenvolvendo-se as suas técnicas, o Planejamento se foi impondo como a mais completa de todas elas. Por seu turno, a sua aplicação pode encontrar, desde o início bases científicas razoáveis na área do poder econômico público, porque a própria “concentração” da empresa, em termos de poder econômico privado, já o havia aperfeiçoado suficientemente, aplicando-o na sua política econômica. (SOUZA, 2005, p. 371)

O planejamento não é uma política de intervenção estatal, na visão de Eros Grau, *apenas qualifica a intervenção do Estado sobre e no domínio econômico, na medida em que esta, quando conseqüente ao prévio exercício dele, resulta mais racional* (GRAU, 2014, p. 146). Já para o introdutor do Direito Econômico no Brasil, mestre Washington Peluso Albino de Souza, o planejamento é técnica racional de intervenção indireta do Estado no domínio econômico e social (SOUZA, 2005).

Infere-se do nosso constitucionalismo que a Ordem Econômica e Social, foi sistematizada a partir da Constituição de 1934, ou seja, a consagração expressa da Constituição Econômica, através de títulos ou capítulos, prevista também em todas as demais constituições (SOUZA, 2002), incluindo a de 1988 (Ordem Econômica e Financeira). Invariavelmente, nelas encontramos comandos constitucionais pertinentes ao planejamento.

A Constituição econômica, nada mais é *do que a presença de temas econômicos, quer esparsos em artigos isolados por todo o texto das Constituições, quer localizados em um de seus “títulos” ou “capítulos”* (SOUZA, 2005, p. 209).

Conforme apurado por Veloso (2011) o instituto do planejamento foi citado na Constituição brasileira atual em 99 (noventa e nove) oportunidades, nas suas mais variadas acepções. Constatamos dessa forma, que o planejamento, não é tema aleatoriamente utilizado no texto constitucional, mas sua existência implica uma verdadeira obrigação a ser seguida pelos gestores na Administração Pública em todos os seus âmbitos (União, Estados e Municípios), a fim de materializarmos os comandos constitucionais em face de nossa realidade plural, complexa e injusta.

O plano, enquanto fruto do planejamento, se torna então, uma peça de racionalização do Estado quando intervém no contexto socioeconômico, ditando regras e fins pelas quais os legisladores e os administradores públicos devem seguir. Após ser aprovado nos poderes legislativos viram leis do Plano. E, em que pese, alguns entenderem que quando a intenção política vira plano, ele não passa de norma programática, digo, não obrigatória, não se pode olvidar do fato que o Estado pode ser responsabilizado pelas políticas públicas adotadas (CLARK; CARVALHO; SOUZA, 2014). Ademais, quando os planos viram legislação, exemplificando, Lei do Plano Plurianual, possuem efeito vinculante aos poderes públicos (CLARK; COSTA, 2012).

Traçado o planejamento e suas nuances, bem como a sua importância na racionalização de intervenção do Estado no domínio econômico, deve-se verificar como ele se apresenta no ordenamento constitucional brasileiro.

Conforme já dito, o planejamento é previsto na Constituição de 1988, em várias oportunidades, dentre elas: a competência privativa da União para elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenamento territorial e desenvolvimento econômico e social (artigo 21, IX); a ordenação do uso e ocupação do solo urbano, via planejamento municipal (artigo 30, VIII); proibição de delegação de competência dos planos plurianuais (artigo 68, § 1º, III); obrigação do Executivo de apresentar os projetos de leis dos planos plurianuais (artigo 165); o plano sendo indicativo para o setor privado e determinante para o setor público (artigo 174).

Especificamente, em face do objeto do trabalho, versaremos sobre o instituto do planejamento existente no texto constitucional e previsto em diversos comandos via, o ‘plano plurianual’, expressados nos artigos 48, II¹ (competência para dispor sobre os planos plurianuais) e 165, I e § 1º, §7º e § 9º² (determinação de objetivos e metas dos planos

¹ Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre: (...)

II – plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado; (...)

² Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I – o plano plurianual;

(...)

§ 1º 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.

plurianuais); e 166³ (compatibilidade entre os planos plurianuais e as leis de diretrizes orçamentárias e leis orçamentárias).

Através da leitura dos dispositivos de nossa Lei Maior de 1988 percebe-se que a confecção do plano plurianual não é uma liberalidade dos administradores públicos, mas uma imposição constitucional, determinando inclusive a participação necessária do legislativo na sua aprovação, já que lhe é permitido realizar alterações. Por sinal, ele não se confunde com os planos de desenvolvimento econômico e social, previstos nos arts. 21, X; 174, caput e seu parágrafo primeiro da Constituição, sendo este último mais abrangente e de longo prazo, apesar de termos poucos exemplos, dentre eles: o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (Lei Estadual de Minas Gerais n. 20.008 de 04 de janeiro de 2011, fixada para o período de 2011 a 2030).

Tendo em vista que o plano Plurianual é fruto de imposição de uma Constituição democrática, a discussão de programas, projetos e metas deve levar em consideração a vontade dos diversos segmentos sociais antagônicos, como se faz, por vezes, nos conselhos da administração pública.

Ademais, o planejamento (enquanto lei) é uma forma de intervenção indireta do Estado no domínio econômico, sendo ele parâmetro legal para a economia, deve (nos limites de suas competências constitucionais e da legislação infraconstitucional) limitar, induzir, controlar e participar do processo produtivo em nome da justiça social e do pluralismo econômico (CLARK; CORRÊA; NASCIMENTO, 2013).

Todavia, apesar dos esforços do Estado e da sociedade, o planejamento ainda não é integrado na prática em diversos setores estatais, corroborando para o desperdício de meios e

(...)

§ 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

(...)

§ 9º Cabe a lei complementar:

I – dispor sobre o exercício financeiro, a vigência os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual; (...)

³ Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às leis orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regime comum.

(...)

verbas públicas, bem como para a não observação dos resultados esperados das políticas públicas implantadas.

3 O PLANO PLURIANUAL COMO INSTRUMENTO DO PLANEJAMENTO

Considerando que o planejamento é a racionalização da política socioeconômica, ambiental e tecnológica que o Estado deve implementar diante dos recursos a ele disponíveis, o plano é a concretização do ato de planejar (SOUZA, 2005).

Os planos são ‘peças técnicas’ em que o Estado traça os meios e fins que se quer alcançar na consecução de suas políticas públicas. Assim, o plano enquanto lei deve concretizar de forma racional, contínua e duradora os objetivos e fins constitucionais. O plano plurianual é previsto no texto constitucional (artigo 165, I, § 1º), e tem por escopo estabelecer metas e objetivos para um período de tempo.

A Lei do Plano Plurianual é uma norma programática, que deverá somar esforços dos setores públicos e privados no intuito de executá-la e ainda sinalizar com vantagens e estímulos, posteriormente incrementados, para que o setor privado, cidadãos e organizações não governamentais façam a opção por aderir ao plano (CLARK, 2001, p. 192)

Desta feita, o plano plurianual não só serve para traçar diretrizes, mas também para que a sociedade saiba as ações e objetivos estatais na materialização da Constituição, durante um determinado lapso de tempo. É utilizado, também, como suporte norteador para que a iniciativa privada possa identificar, de antemão, onde e em que áreas pode também investir ou não (indução ou inibição), considerando-se que o Estado é o principal incentivador e participante do processo produtivo, inclusive no sistema capitalista, via empréstimos públicos, pagamentos de servidores e aposentados, compras públicas, etc.

A elaboração da Lei do Plano Plurianual ocorre no primeiro mandato do governo com ações planejadas e com duração de 04 (quatro) anos, sendo composto por projetos, programas, ações e metas a serem implementadas em conformidade com a leis de diretrizes orçamentárias e as leis orçamentárias anuais, devendo ser apresentado em até 04 (quatro) meses antes do fim do exercício financeiro, artigo 35, § 2º, I da CR⁴.

⁴ Art. 35. (...)

§ 2º Até a entrada em vigor da Lei Complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:

O limite temporal de duração das leis dos planos plurianuais corresponde a 04 (quatro) anos, sendo que seu alcance tem início no ano seguinte daquele que está começando o mandato e término no primeiro ano do próximo mandato. Dessa forma, tenta-se evitar possíveis prejuízos à própria sociedade e descontinuidade das políticas públicas. A título de ilustração, o plano plurianual do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso foi iniciado no ano de 2000 com duração até 2003 (primeiro ano do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva), a despeito do mandato ter sido inaugurado em 1999 e terminado em 2002. Ademais, o plano, enquanto lei, fixa as políticas públicas do Estado, conforme ditames e objetivos constitucionais, centradas na vontade dos segmentos sociais e não de partidos políticos, momentaneamente, na gestão do aparelho estatal.

Assim sendo, em uma breve análise das leis dos planos plurianuais, apreendemos que são considerados pela doutrina como planos globais e de curto prazo (SOUZA, 2005), porque determinam a atuação do Estado em várias áreas socioeconômicas (CLARK, 2001), objetivando materializar os desígnios constitucionais de pluralismo e liquidação das injustiças distributivas e sociais.

4 OS PLANO PLURIANUAL NOS GOVERNOS DOS PRESIDENTES FERNANDO HENRIQUE CARDOSO E LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Tendo em vista a determinação constitucional, os governos dos presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva implementaram seus planos plurianuais. Assim, o capítulo analisará as Leis 9.989/2000 e 10.933/2004.

A lei 9.989/2000, foi promulgada no segundo mandato do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, ou seja, o processo de privatização na nação já havia sido implementado e o 'Plano Real' consolidado, trazendo uma estabilidade relativa à moeda devido à política econômica fixado no período. Tempos de neoliberalismo regulador implantados no Brasil, conforme diretrizes estabelecidas pelo Consenso de Washington.

I – o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;

Nos fins do século XX e no início do século XXI, as políticas neoliberais de regulamentação passaram a restringir a expansão e a mobilidade do capital. O novo ambiente mundial de fim da guerra fria, queda do socialismo real e de alta evolução tecnológica resultam em pressões por outras políticas econômicas ao gosto dos donos do capital. Os Estados nacionais passam a executar o neoliberalismo de regulação transferindo serviços e atividades à iniciativa privada (via privatização e desestatização) agora, atraentes ao capital, em face da “redução” dos ganhos com a indústria bélica da guerra fria e dos avanços científicos. A tecnologia tornou lucrativo setores que anteriormente tinham baixa lucratividade, ou não tinham, e estavam nas mãos do Estado.

A partir da regulação, usada como único remédio salvador do mundo e protegida de grandes contestações pela mídia dos “donos do poder” (FAORO, 2000), o Estado passou a adotar uma nova técnica de ação na vida econômica, ou seja, o neoliberalismo de regulação. O poder estatal continuou a intervir indiretamente no domínio econômico, através das normas legais (leis, decretos, portaria), e intermediária, via agências de regulação. Diferentemente das empresas estatais, as agências não produzem bens nem prestam serviços à população, mas somente fiscaliza e regula o mercado ditando “comandos técnicos” de expansão, qualidade, indicadores de reajuste de preços, etc.

Todavia, é prudente frisar, que a técnica intervencionista de regulação permite a existência de algumas empresas estatais, em menor número, atuando no âmbito do mercado. Contudo, sem desempenhar o papel anterior e possuindo uma reduzida capacidade de ingerência na vida econômica (CLARK, 2008, p. 106).

O Consenso de Washington, surgiu no fim da década de 80 do século passado, em que *el Instituto Internacional de Economía llevó a cabo una conferencia bajo el título “Latin American Adjustment: How Much Has Happened?”* (RANGEL; GARMENDIA, 2012, p.43), realizada na cidade de mesmo nome, estabelecendo a liberdade dos agentes privados lucrativos da economia e a redução drástica da intervenção estatal direta, seja nos serviços públicos, seja nas atividades econômicas estratégicas.

[...] é um modelo de estrutura estatal criada em substituição ao Estado Regulamentador, a fim de fortalecer e expandir o setor privado oligopolizado, em detrimento do Estado e dos direitos sociais, alargando as atividades do setor privado (assumindo os serviços públicos), aumentando os seus lucros (dilação da pobreza) e aplicando recursos públicos (redução de tributos) em prol dos donos do dinheiro (AVELÃS NUNES, 2012).

Não se pode esquecer que as referidas políticas econômicas, ainda hoje implementadas, tiveram início no governo do Presidente Fernando Collor de Melo (1990 - 1992), mas com o governo Fernando Henrique Cardoso se tornaram uma objeção e deveria ser alcançado a qualquer custo, inclusive o social.

A lei 9.989/2000 deixa claro que tem como objetivo primeiro a consolidação da estabilidade econômica, lembramos que antes do ‘Plano Real’ a nação enfrentou índices de inflação altíssimos retirando o poder de compra do indivíduo e a capacidade produtiva das

empresas, sobretudo pequenas e médias. Diante desse quadro, percebe-se a justificativa pela elaboração do plano plurianual referido.

E, assim ele se fundamenta

A economia brasileira se defronta com um novo padrão de desenvolvimento, baseado no aumento de competitividade sistêmica da economia e das empresas através da modernização de seu parque produtivo, e na integração mais equilibrada com o mercado externo, mediante a ampliação das exportações e dos investimentos produtivos. Para criar condições macroeconômicas necessárias, é preciso consolidar o processo de estabilização econômica. O saneamento patrimonial e financeiro do setor público é fundamental para a consolidação deste processo e persistirá até a plena recuperação da sua capacidade de investimento nas áreas consideradas prioritárias. (ANEXO I da lei 9.989/2000)

Nesse sentido, a citada lei do plano plurianual demonstra qual seria a prioridade a ser alcançada pelo Estado na consolidação da política econômica. Para tanto, informa claramente que o Estado deve ser ‘saneado’ a fim de recuperar o seu poder de investir.

E ele segue discriminando outros objetivos, quais sejam, a criação de empregos, combate à pobreza e à desigualdade social, consolidação da democracia e dos direitos humanos, entre outros tantos.

Mais a frente, sobre a política econômica a ser utilizada na geração de mais empregos, a lei do plano plurianual (lei n. 9.989/2000) diz que aprofundará o processo de privatização na nação, incentivará o setor privado no processo produtivo, mas regulará e fiscalizará os agentes econômicos.

A adoção de um novo modelo de desenvolvimento para o País, em bases sustentáveis, requer uma revisão do papel do Estado. Este deve fortalecer-se como indutor do crescimento regulador de atividades, sobretudo, as transferências ao setor privado. Neste modelo, a atuação em parceria com a iniciativa privada e outros setores da sociedade amplia as oportunidades de investimento e de emprego para o País.

(...)

São essenciais, nessa nova etapa, as ações de regulação e fiscalização da participação privada, de modo a garantir o atendimento das demandas do consumidor e assegurar as condições de competitividade do setor produtivo. O Governo buscará:

- Simplificar o sistema tributário e desonerar a produção, o investimento e a exportação.
- Criar condições para que o sistema de crédito se oriente para operações de longo prazo com vistas a reestruturação produtiva, crescimento das exportações e do investimento.
- Reforçar a regulação e fiscalização da atuação privada e dar continuidade ao programa de privatização. (ANEXO I da lei 9.989/2000)

Confirma-se, dessa forma, o esforço do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso em implementar as políticas econômicas neoliberais reguladoras determinadas pelo Consenso de Washington, e sempre cobradas pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional.

Por outro lado, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva tem em seu plano plurianual (Lei n. 10.922/2004), como justificativa para as metas e objetivos, suas promessas de campanha eleitoral de diminuição das desigualdades sociais.

Para isso impõe alguns objetivos, indicando a importância do planejamento para o ‘desenvolvimento’ da nação, e, quais seriam os entraves: pobreza extrema; baixa criação de emprego; barreiras para que os ganhos de produtividade, não se transformassem em renda aos trabalhadores e às suas famílias; infraestrutura precária; degradação ambiental, entre outros.

Assim, a diz lei

[...] 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. (Lei 10.933/2004)

E, completa

Para implantar esse projeto de desenvolvimento é preciso que o Estado tenha um papel decisivo, como condutor do desenvolvimento social e regional e como indutor do crescimento econômico. (...) Dadas as características atuais do Estado, da sociedade e do sistema produtivo brasileiros, a atividade de planejamento deve ser compreendida como coordenação e articulação dos interesses públicos e privados no sentido de minorar a pobreza da população, minimizar as desigualdades sociais e regionais, redistribuir renda, reduzir o desemprego, superar a escassez de financiamento, reduzir incertezas e elevar o investimento público e privado.

(...)

Um regime macroeconômico estável baseia-se em três fundamentos: a) contas externas sólidas, ou seja, um saldo em conta corrente que não imponha restrições excessivas à política monetária nem torne o País vulnerável a mudanças nos fluxos de capitais internacionais; b) consistência fiscal caracterizada por uma trajetória sustentável para a dívida pública; e c) inflação baixa e estável. (Lei 10.933/2004)

Logo, percebe-se que, em que pese ter uma preocupação social mais sólida, a lei do plano plurianual (Lei n.10.933/2002) para o período também não se esquece de que é necessário ter equilíbrio fiscal para que possa ser implementado. Aliás, um dos desígnios fundantes do neoliberalismo de regulação.

Depreende-se do plano uma vontade de sair da dependência das exportações e ao mesmo tempo se diz que quer incentivá-las. Mas sempre deixa claro que o crescimento depende de investimentos em infraestrutura, com o fortalecimento da ideia de Estado indutor, planejador, regulador e fiscalizador.

E, ainda, quando o plano versa sobre a produção nacional, deixa claro a intenção de fomentar a produtividade como a política econômica destinada a exportações e voltada a preservação das posições já adquiridas nos mercados, mas sempre dando ênfase à infraestrutura para implementação do objetivo. Assim, se encontra no texto:

Os programas e ações do PPA buscarão potencializar tais tendências, elevar a produtividade, aperfeiçoar as vantagens comparativas existentes e impulsionar os segmentos produtivos com capacidade de afirmação competitiva internacional. São necessários o fortalecimento de setores estratégicos, a preservação de posições de mercado conquistadas e a criação de novas oportunidades, por meio da capacitação de grandes, médias e pequenas empresas, nacionais e estrangeiras, e de arranjos produtivos locais.

Busca-se a expansão das exportações tanto quanto a produção competitiva com importações. Ambas terão como suporte programas de investimento em capacidade produtiva, inovação, infra-estrutura de serviços à produção, bem como projetos de financiamento e promoção de exportações. (Lei 10.933/2004)

E assim, fazemos uma síntese apertada dos ditos planos, em seus pontos necessários para o presente trabalho, levando em consideração o crescimento econômico com geração de empregos, ajuste fiscal e melhoria da infraestrutura (mais detalhada posteriormente).

5 A ANÁLISE DO DISCURSO NOS PLANOS: a infraestrutura

O Direito Econômico parte do estudo do tratamento jurídico dos fatos econômicos (políticas econômicas), logo, a interpretação que se dá a eles se faz através de uma análise do discurso sustentado por cada ato praticado por aquele que detém o poder nas tomadas de decisões.

Nesta seara, os planos plurianuais (leis) acima apontados têm a sua ideologia, e na visão de Bakhtin (2009) basta a existência dos signos para caracterizá-la, fazendo eles parte da realidade, seja natural ou social.

Desta feita os signos não saem da fala do interlocutor sem um significado, eles se transmitem como um fio condutor das relações intersociais. A palavra (escrita também) tem uma dimensão ideológica que não é observada comumente no cotidiano.

Bakhtin (2009) afirma que a palavra é transmitida e repassada sem essa percepção, contudo, quando ela é posta para fora, vem carregada com uma série de significações desenvolvidas ao longo da existência social.

As palavras são tecidas a partir de uma multidão de fios ideológicos e servem de trama a todas as relações sociais em todos os domínios. É, portanto claro que a palavra será sempre o indicador mais sensível de todas as transformações sociais, mesmo daquelas que apenas despontam, que ainda não tomaram forma, que ainda não abriram caminho para sistemas ideológicos estruturados e bem-formados. (BAKHTIN, 2009, p. 42)

E o discurso não difere dessa lógica, defende Bakhtin que *é impossível compreender qualquer forma de discurso citado sem levá-las em conta* (BAKHTIN, 2009, p. 154), e aqui o autor quer dizer que se deve observar a intenção do emitente da palavra, o que efetivamente quis repassar e o que ele espera do entendimento de seu interlocutor.

O exame de todas essas tendências da apresentação ativa do discurso citado deve levar em conta todas as particularidades dos fenômenos linguísticos em estudo. O fim que o contexto narrativo procura alcançar é particularmente importante. A esse respeito, o discurso literário transmite com muito mais sutileza que os outros todas as transformações na inteorientação sócio verbal. O discurso retórico, diferentemente do discurso literário, pela própria natureza da sua orientação, não é tão livre na sua maneira de tratar as palavras de outrem. Ele tem, de forma inerente, um sentimento agudo dos direitos de propriedade da palavra e uma preocupação exagerada com autenticidade. A linguagem judicial intrinsecamente assume uma discrepância nítida entre o subjetivismo verbal das partes num processo e a objetividade do julgamento. A retórica política é análoga. É importante determinar o peso específico dos discursos retórico, judicial ou político na consciência linguística de um dado grupo social numa determinada época. (BAKHTIN, 2009, p. 159)

Dessa forma, a análise do discurso traz uma oportunidade de compreender o que foi efetivamente apresentado pelos dois planos, já que ambos foram confeccionados em momentos distintos da economia nacional e mundial, apesar de utilizar o mesmo instrumento na expressão da linguagem, digo, a lei do Plano Plurianual.

Constata-se que o plano referente à Lei 9.989/2000 (do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso), adota um Estado Regulador em seu discurso escrito, deixando claro que a parceria com o setor privado é o caminho a ser seguido na busca da ‘eficiência

estatal', bem como da redução de sua presença no domínio econômico e social, sendo um dos objetivos centrais.

Mesmo quando versa das questões sociais, sendo reconhecida no dito plano como um dos problemas graves da nação, verifica-se que a intervenção do Estado deve ser modificada, ou melhor dizendo, ser eficiente, via regulação, deixando ao setor privado as incumbências dos poderes públicos de atuação direta no campo econômico e nos serviços públicos, devendo o Estado prioritariamente regular e fiscalizar.

E, do mesmo modo se verifica na Lei 10.933/2004. Apesar do discurso social agudo e carregado, ele não foge da lógica neoliberal reguladora do governo anterior. E aqui, encontramos pontos de extrema similitude com aquele (Lei 9.989/2000).

Mais uma vez, se dá extrema importância à eficiência estatal, como se os valores de eficiência pudessem ser aplicados no setor público da mesma forma que se aplica ao setor privado, ou seja, enquanto na iniciativa privada busca-se a eficiência pautada na diminuição dos custos e aumento dos lucros; a eficiência estatal, com base no texto constitucional, deve ser buscada para alcançar a justiça social, tal como preconizado no fundamento da ordem econômica descrita no caput do artigo 170 da Constituição de 1988; bem como objetivo da República brasileira (construir uma sociedade livre, justa e solidária - Art. 3º, I da CR).

Em diversos momentos dos 02 (dois) planos (Leis), os discursos inferidos não são diferentes, basta consultar suas redações. Identifica-se o discurso neoliberal regulador ditado pelo Consenso de Washington, seja na Lei n. 9.989/2000 do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, seja na Lei 10.933/2003 do governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Para efeito de comprovação das afirmações acima, ambas as leis analisadas entendem com um dos principais gargalos para o crescimento econômico modernizante (BERCOVICI, 2005), usado indevidamente como sinônimo de desenvolvimento, é a precariedade de infraestrutura. E ambos trazem soluções idênticas ao problema.

O primeiro Plano, do Presidente Fernando Henrique Cardoso, deixa claro que a parceria com a iniciativa privada é o caminho a ser seguido.

O esforço de investimento para o desenvolvimento regional não é mais uma tarefa exclusiva do Governo Federal. Repousa sobre um arranjo de parcerias público-privadas com a participação de todas as esferas de governo. A realização destes investimentos irradia externalidades favoráveis à atração de empreendimentos produtivos. (ANEXO I da Lei 9.989/2000)

Já no segundo Plano, do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a questão é colocada de forma mais sutil, contudo, com uma leitura mais atenta se observa que a iniciativa privada será chamada para participar na melhoria da infraestrutura.

DIRETRIZES

1. Aperfeiçoamento e consolidação dos marcos regulatórios dos setores de infraestrutura;
(...)
12. Fortalecimento dos papéis do Estado como planejador, definidor, regulador e fiscalizador nos setores de infraestrutura. (ANEXO I da Lei 10.933/2004)

Tais diretrizes foram projetadas pelo governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, nos anexos da Lei n. 10.933/2004, quando versou sobre o grau de investimento para as parcerias público-privadas, exemplificando, o programa 0224, que trata da exploração da infraestrutura de transporte rodoviário e ferroviário cujo objetivo é o de *melhorar as condições de tráfego das rodovias e ferrovias federais mediante sua concessão à iniciativa privada ou pela transferência de sua administração aos Estados* (Anexo II da Lei 10.933/2004).

O mesmo é constatado quando se trata da disponibilização dos agentes financeiros estatais para que atuem conjuntamente com o sistema financeiro privado, o fomento da infraestrutura é um dos destaques:

O Brasil dispõe de plenas condições para dar viabilidade financeira aos projetos de investimento do PPA. Conta com importantes fundos de pensão, inclinados ao emprego criterioso de recursos em bons projetos de longo prazo. E conta com um grupo de experientes agências especializadas em fomento (BNDES, Banco do Nordeste, Basa, Finep), e com grandes bancos estatais (Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal), com ampla inserção em todos os segmentos do sistema financeiro nacional. Sem prejuízo de suas funções tradicionais, esses bancos devem assumir de forma integral suas funções como agências de desenvolvimento econômico. O conjunto do sistema financeiro público deve agir de forma coordenada, e de forma harmoniosa com o sistema financeiro privado, buscando disponibilizar recursos às atividades estratégicas ao desenvolvimento, em particular às atividades de investimento em bens e serviços de exportação e competidores com importações, em infra-estrutura produtiva e no financiamento da casa própria. (ANEXO I da Lei 10.933/2004)

Do mesmo modo, quando a Lei acima trata da política fiscal, o plano informa que o Estado deve manter a inflação baixa e estável, incorporando uma política de inserção social, através do consumo, bem como uma consistência fiscal, a fim de garantir o pagamento da dívida pública. Isso é visto no programa 0773, que trata da Gestão da Política de Administração Financeira e Contábil da União priorizando a economia de verbas estatais (dinheiro) para pagamento de dívida pública, em detrimento, logicamente, de investimentos em infraestrutura.

[...] para a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da União, mediante administração da execução financeira dos orçamentos fiscal e da seguridade social, do endividamento público nacional e da recuperação dos haveres financeiros e mobiliários da União geridos pelo Tesouro, de modo a propiciar a obtenção do superávit primário estabelecido no Anexo das Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias, com o objetivo de proporcionar o alcance de uma relação dívida pública/PIB que garanta a solvência do setor público (ANEXO II da lei 10.933/2004)

O cunho neoliberal regulador nos discursos das 02 (duas) leis dos Planos Plurianuais estudados se difere na forma escrita, tendo em vista que há uma prioridade em ambos na manutenção do Estado como ente regulador e ou incentivador da iniciativa privada, reduzindo aquele a uma missão fiscalizadora dos serviços públicos privatizados e indutor da economia (redução de tributos, créditos públicos, compras estatais), cabendo ao setor privado, sobretudo lucrativo, o protagonismo do processo produtivo. Apesar das diferenças teóricas e práticas nas políticas neoliberais reguladoras dos ditos governos, o mesmo paradigma foi seguido para o setor de infraestrutura, conforme verifica-se nas 02 (duas) leis dos planos plurianuais pesquisadas. Ademais, não se cogitou em reversão das privatizações, mas sim na sua manutenção e dilatação, disserto com novos marcos jurídicos, via concessão, permissão e contratos de parcerias pública e privada, assim como na permanência das agências de regulação.

6 A POLÍTICA ECONÔMICA ADOTADA NOS DOIS PLANOS PLURIANUAIS

As políticas econômicas adotadas pelos 02 (dois) planos plurianuais analisados são típicas de um Estado neoliberal regulador, apesar dos mesmos apresentarem peculiaridades próprias e diferenças em suas ações, principalmente no campo social e assistencial, via programas aos indivíduos que estão na linha da pobreza ou abaixo dela, bem como no campo econômico com crédito estudantil, habitacional e ao pequeno agricultor rural, isso no tocante a Lei do Plano Plurianual do presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Em nome de uma suposta eficiência privada, o Estado passa a diminuir sua atuação direta para ser somente um agente regulador e indutor. Existe uma prioridade para as privatizações; tudo, bem ao gosto dos capitais neocolonialistas em tempos pós-modernos na América Latina.

Desse ponto de vista, o dilema latino-americano não nasce da incongruência entre o sistema compartilhado de valores ideias e a *praxis* social (como foi descrito, com referência aos Estados Unidos, por Myrdal e Hollingshead). Ele provém da mais profunda necessidade histórica e social de autonomia e equidade. Isso significa que as alternativas políticas efetivas deixam uma margem estreita para as opções coletivas. (...) Sob as condições econômicas, socioculturais e políticas dos países latino-americanos essa alternativa implica a implantação e aperfeiçoamento de um novo tipo de capitalismo de Estado, capaz de ajustar a velocidade e a intensidade do desenvolvimento econômico e da mudança sociocultural aos requisitos da “revolução dentro da ordem social”. (FERNANDES, 1975, p. 31)

Assim, o Estado não só mantém as privatizações de suas empresas (telefonia, energia, água e esgoto), como também projeta novas transferências aos particulares dos seus serviços públicos e atividade econômicas estratégicas, seja por meio de concessões e permissões, seja através de parcerias público-privadas. Incluindo o outros setores da infraestrutura (estradas, portos, aeroportos), essenciais à economia, já que possibilita o exercício da soberania econômica do Estado na medida que influenciam decisivamente na cadeia produtiva interna e viabiliza a dignidade humana.

O texto constitucional de 1988 não rechaça outros modos de produção, apesar de admitir o capitalista (CLARK; CORRÊA; NASCIMENTO, 2013), sendo inclusive ele prevalente. Aliás, a nossa Constituição Econômica e outros comandos da Lei Maior não despede o Estado de suas missões constitucionais, direta e indiretamente, de intervenção no domínio socioeconômico, a fim de modificar nossa conservadora, injusta e autoritária realidade nacional.

Ademais, no dia a dia da nação, o Estado o tempo todo é chamado a atuar na vida econômica e social, por intermédio da política monetária e de crédito, na proteção da indústria nacional contra os produtos importados, na indução do mercado interno, via empréstimos dos bancos estatais e compras públicas, bem como na melhoria dos serviços essenciais de água, educação e saúde, etc. Assim sendo, não podem os ditos planos plurianuais desconstitucionalizar as funções estatais reduzindo o seu papel realizador através da decapitação dos seus instrumentos de atuação, entre eles, a infraestrutura.

Depreende-se dos textos das leis dos planos plurianuais que, em que pese exista ênfase em um discurso social, diga-se de passagem, em ambos a questão da desigualdade social é tratada, na verdade o que se constata é a manutenção de políticas econômicas reguladoras priorizando o mercado.

Todavia, alertamos, que o neoliberalismo possui várias facetas constituídas através dos tempo, devido às disputas entre capital e trabalho, estudadas por inúmeros doutrinadores do Direito Econômico como: SOUZA (2005), CLARK (2008), AVELÃS NUNES (2011), CORRÊA (2011), CAMARGO (2014), dentre outros, assim sendo, o neoliberalismo regulador tem ações e efeitos diferenciados, mas os dois planos pesquisados possuem em comum a priorização do capital nas atividades produtivas e redução do Estado empresário.

O neoliberalismo regulador projetado pelo plano plurianual do presidente Fernando Henrique Cardoso possui uma interseção dependente com o capital financeiro internacional, reduzida preocupação com os produtores nacionais e com os programas sociais, contudo sempre focado nas necessidades das grandes empresas (exportadoras ou não) e no fiel pagamento da dívida pública, sendo assim a infraestrutura deveria ser melhorada/ampliada pelas mãos do setor privado.

Já o neoliberalismo regulador fixado na lei do plano plurianual do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, é chamada de neodesenvolvimentista (BOITO JR; BERRINGER, 2013), apesar de preservar a crença do mercado e o papel regulador e fiscalizador do Estado, perseguindo sempre a estabilidade inflacionária e o pagamento da dívida pública, como anteriormente, inseriu-se em suas políticas públicas programas socioeconômicos fomentadores da economia interna e de setores sociais excluídos. Esse novo desenvolvimentismo (BRESSER-PEREIRA, 2013), bem diferente daquele de meados do século passado, todavia, não mexe nas estruturas erguidas pelo neoliberalismo regulador, pelo contrário, o perpetua.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir das diretrizes estabelecidas no Consenso de Washington, em que pesem permitirem uma diferenciada intervenção do Estado na economia (reguladora), fixa bem claro

quais os sacrifícios deveriam ser realizados para uma boa política econômica pró mercado. E o Brasil não segue um caminho diferente das demais nações Latinas Americanas.

Observou-se no trabalho que os Planos Plurianuais de governos, os quais dizem ter uma ideologia diferente, quais sejam, conservadora liberal e ‘progressista’, na verdade prezam, através dos seus discursos, pela continuidade da manutenção da política neoliberal reguladora (sobretudo na infraestrutura), já que ambos planos plurianuais têm como prioridade o ‘afastamento’ da intervenção direta do Estado no domínio socioeconômico, inclusive dos serviços essenciais, em nome da eficiência e do crescimento modernizante, seguindo logicamente a cartilha do capital internacional e de seu neocolonialismo. Contudo, como alertamos, logo no final do último tópico, existem diferenças teóricas e práticas existentes, fora do alcance do objeto do trabalho, entre o neoliberalismo regulador dependente da lei do plano plurianual do presidente Fernando Henrique Cardoso e o neoliberalismo regulador neodesenvolvimentista da lei do plano plurianual do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Neste diapasão, podemos concluir que o interlocutor do discurso sabe utilizar os signos de forma que aquele que o receberá já tenha pré-definida a sua resposta ou a sua interpretação daquele texto. Todavia, ainda precisamos pesquisar as leis dos planos, (ainda mais) para detectar sua linguagem e na sua aplicação se diferenciam, bem como se estão materializando o nosso texto constitucional

Ademais, a partir da análise das 02 (duas) leis dos planos plurianuais, pode-se depreender qual é a verdadeira política econômica adotada por ambos os governos, e a forma de interpretação para um mesmo diagnóstico (infraestrutura da nação).

Constatou-se também como essa política é contrária ao texto constitucional, pois que além de reduzir drasticamente as funções do Estado também não permite que os diversos segmentos sociais antagônicos, interlocutores necessários ao discurso, participem efetivamente da construção e fiscalização dos planos.

REFERÊNCIAS

AVELÃS NUNES, Antônio José. **A Crise Atual do Capitalismo: Capital Financeiro, Neoliberalismo, Globalização**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

AVELÃS NUNES, Antônio José **As Duas Últimas Máscaras do Estado Capitalista**. **Revista Pensar**. Fortaleza, v. 16. p. 409-476, jul/dez.2011.

BAKHTIN. (Volochínov) Mikhail. **Marxismo e Filosofia da Linguagem**. 13 ed. São Paulo: Hucitec. 2009.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**. São Paulo: Malheiros, 2005.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 05 de agosto de 2015.

BRASIL. Lei n. 10.933, de 11 de agosto de 2004. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004/2007. E anexos. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 de agosto. 2004. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.933.htm>. Acesso em 05 de agosto de 2015.

BRASIL. Lei n. 9.989, de 21 de julho de 2000. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2000/2003. E anexos. **Diário Oficial da União, Brasília**, 24 julho. 2000. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9989.htm>. Acesso em 05 de agosto de 2015.

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. **A Crise na América Latina: Consenso de Washington ou Crise Fiscal?** Pesquisa e Planejamento Econômico. Volume 21. Número 1. Abril 1991. Acessado em 30 de julho de 2015. <
<http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/viewFile/883/820>>

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. **Empresários, o Governo do PT e o Desenvolvimentismo**. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v. 21, n. 47, p. 21-29, set. 2013.

BOITO JR, Armando. BERRINGER, Tatiana. **Classes Sociais, Neodesenvolvimentismo e Política Externa nos Governos Lula e Dilma**. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v. 21, n. 47, p. 31-38, set. 2013.

CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. **Curso Elementar de Direito Econômico**. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2014.

CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. **Custos dos Direitos e Reforma do Estado**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2008.

CARGNIN, Antônio Paulo. **A dimensão territorial do planejamento governamental: políticas de desenvolvimento regional no Estado do Rio Grande do Sul**. Revista Inclusão Social, Vol. 6, No 1 (2012). Acessada em 05 de agosto de 2015 <
<http://revista.ibict.br/inclusao/index.php/inclusao/article/viewFile/257/214>>

CLARK, Giovani. CARVALHO, Antônio Roberto Winter. SOUSA, Simone Letícia Severo e. A Responsabilidade Civil do Estado por Intervenção no Domínio Econômico. *In*: FARIA, Edimur Ferreira de. SOUSA, Simone Letícia Severo e. (org.). **Responsabilidade Civil do Estado: no Ordenamento Jurídico e na Jurisprudência Atuais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2014, p. 181-204.

CLARK, Giovani. CORRÊA, Leonardo Alves. NASCIMENTO, Samuel Pontes do. **Ideologia Constitucional e Pluralismo Produtivo**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, v. Especial, p. 265-300, 2013.

CLARK, Giovani. COSTA, Gustavo Vidigal. **Desplanejamento Estatal: o exemplo da Copa do Mundo de 2014 no Brasil**. "In: XXI Encontro Nacional do CONPEDI". 2012. Universidade Federal de Uberlândia - UFU. Anais do XXI Encontro Nacional do CONPEDI. – Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012, p. 3785 – 3808.

CLARK, Giovani. *Política Econômica e Estado*. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, Belo Horizonte, n 53, p. 103- 177, jul/dez 2008.

CLARK, Giovani. **O Município em Face do Direito Econômico**. Belo Horizonte. Editora Del Rey, 2001.

CORRÊA, Leonardo Alves. **Direito econômico e desenvolvimento: uma interpretação a partir da Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Publit, 2011.

FERNANDES. Florestan. **Capitalismo Dependente e Classes Sociais na América Latina**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores. 1975.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

HARVEY. David. **O Enigma do Capital e as Crises do Capitalismo**. São Paulo: Boitempo. 2011.

MARTÍNEZ RANGEL, Rubí; SOTO REYES GARMENDIA, Ernesto. **El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina**. Política y Cultura, núm. 37, 2012, pp. 35-64 Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco Distrito Federal, México. [Date of reference: 30 / julio / 2015] acessado in: < <http://www.redalyc.org/articulo.oa> >ISSN 0188-7742

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Lei 20.008 de 04 de janeiro de 2012. Atualiza o plano mineiro de desenvolvimento integrado - PMDI - e dá outras providências. **Diário do Executivo**, Minas Gerais, 05 jan. 2012. Disponível em: < <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=Lei&num=20008&comp=&ano=2012> > Acesso em 24 mar.2015.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. CLARK, Giovani (Coord.). **Direito Econômico e a Ação Estatal na Pós-Modernidade**. São Paulo: LTr, 2011.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. CLARK, Giovani. **Questões polêmicas de direito**

econômico. São Paulo: Ltr, 2008.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Primeiras linhas de direito econômico.** 6 ed. São Paulo. Editora LTr. 2005.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Teoria da Constituição Econômica.** Belo Horizonte: Del Rey. 2002.

VASCONCELOS. Flavius Marcus Lana.de **A Nova Configuração do Estado Capitalista.** Palestra ministrada no curso de mestrado em Direito Público, promovido pela PUC Minas, realizado em 24 de julho de 2014, em Belo Horizonte.

VELOSO. Juliano Ribeiro Santos. **Uma Proposta de Harmonização dos Conflitos entre os Poderes por Meio da Compreensão do Instituto Jurídico do Planejamento, do Ativismo Judicial do Ato e Processo Administrativo.** Diálogos para o Desenvolvimento: Gestão Pública e Desenvolvimento: Desafios e Perspectivas - volume 6 José Celso Cardoso Jr. e Roberto Rocha C. Pires (Organizadores) / Brasília, 2011. Acessado 05 de agosto de 2015 < http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_dialogosdesenvol06.pdf >