

**XXIV ENCONTRO NACIONAL DO  
CONPEDI - UFS**

**DIREITO ECONÔMICO E DESENVOLVIMENTO\***

**EVERTON DAS NEVES GONÇALVES**

**SAMANTHA RIBEIRO MEYER-PFLUG**

**SUSANA CAMARGO VIEIRA**

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 desenvolvimento [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFS;  
Coordenadores: Everton Das Neves Gonçalves, Samantha Ribeiro Meyer Pflug, Susana  
Camargo Vieira – Florianópolis: CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-041-1

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

Tema: DIREITO, CONSTITUIÇÃO E CIDADANIA: contribuições para os objetivos de desenvolvimento do Milênio.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Economia. 3. Desenvolvimento. I. Encontro Nacional do CONPEDI/UFS (24. : 2015 : Aracaju, SE).

CDU: 34



# XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - UFS

## DIREITO ECONÔMICO E DESENVOLVIMENTO\*

---

### **Apresentação**

Apresentação do GT: DIREITO ECONÔMICO E DESENVOLVIMENTO

Evento: XXIV Encontro Nacional do CONPEDI Aracajú, SE.

Honra-nos o convite para a coordenação do Grupo de Trabalho (GT) Direito Econômico e Desenvolvimento feito pela Direção do XXIV Encontro Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI) que, neste ano de 2015, completa seus vinte e cinco anos de existência. O evento transcorreu entre os dias 03 a 06 de junho próximo passado. Uma jornada e tanto de árduo e profícuo trabalho iluminando os caminhos da Pós-Graduação em Direito no Brasil. Destarte, cumpriu-nos a fácil e, da mesma forma, difícil tarefa de avaliação e seleção dos artigos submetidos ao GT Direito Econômico e Desenvolvimento. Fácil, porque foi, indubitavelmente, prazeroso ler o trabalho de gente apaixonada pelo nosso, sempre, indispensável Direito Econômico e, por óbvio, difícil, pelo fato de termos que selecionar, dentre os tantos trabalhos submetidos, excelentes trinta e dois artigos. Na tarde da bela Aracaju, em Sergipe, reunimo-nos, apresentamos textos e discutimos academicamente, defendemos teorias e apontamos necessidades de mudanças para a economia nacional indelevelmente dirigida pela Lei de Direito Econômico. Resta, cada vez mais, visível o interesse das Escolas de Direito e dos Programas de Pós-Graduação pelo estudo do Direito Econômico ombreado pela Análise Econômica do Direito apontando para as necessárias soluções de política econômica, normativa e judicial, segundo promissora e eficiente criação e aplicação do Direito Brasileiro.

Há dez anos, desde 2005, o CONPEDI vem trabalhando as áreas do Direito Econômico e da Análise Econômica do Direito em GT´s específicos, sempre, com a submissão de número expressivo de trabalhos acadêmicos. Assim, é notório o interesse dos pesquisadores, estruturando seus grupos de pesquisa, estudando os problemas sócio-econômicos e propondo soluções que extrapolam as discussões na Academia para encontrarem aplicabilidade no mundo real.

Como é de conhecimento geral, a economia brasileira atravessa momento difícil. Por isso mesmo sempre é bom lembrar que nosso mercado é bem público, constitucionalmente protegido. E não poderia haver melhor momento para que nossos estudiosos de Direito Econômico se dediquem a reflexões sobre o papel que esse mesmo Direito Econômico;

enquanto lei e práxis normativo-jurídica, deve e pode desempenhar na busca de um novo modelo de desenvolvimento, de caráter sustentável, que preserve conquistas arduamente alcançadas, mas leve em conta o contexto atual de crise ambiental e social.

Já se disse que nosso Direito e, em especial a Ordem Pública da Economia, veem flexibilizando as relações entre capital e trabalho, trazendo mudanças que precisam ser analisadas sob viés distinto daquele do tradicional direito individualista - que desconsidera a reciprocidade entre os agentes econômicos, sujeitos de direito que precisam de persuasão para tomada de decisão na direção de um ótimo que, se eficiente, não pode desconsiderar todos os valores (variáveis) que se apresentam para o cálculo econométrico-jurídico (quicá ao abrigo do Princípio da Eficiência Econômico-Social (PEES)).

Tanto esforço dispendido no estudo do Direito encontra guarida no CONPEDI evento que vem se agigantando a ponto de merecer, agora, reforma institucional. Registre-se, pois, nosso orgulho por ter ouvido pesquisadores de Direito Econômico que buscam tão desejável desenvolvimento. É com prazer que constatamos, neste XXIV CONPEDI, a evolução na qualidade dos artigos apresentados (o que se pode presumir se deva tanto a novos parâmetros estabelecidos pela Organização quanto à conscientização da importância da qualidade da pesquisa por parte de instituições de ensino e de seus docentes e discentes), bem como a continuidade e fortalecimento do fundamental diálogo acadêmico entre (tão) diferentes regiões do Brasil.

Como prova o número de artigos selecionados (depois de rigoroso e competitivo processo) para este GT, afirma-se, na Academia, o papel do Direito Econômico como indutor da única forma de desenvolvimento que se deveria buscar, se o objetivo final for chegar a desenvolvimento justo (tanto inter quanto intragerações), que atenda e preserve interesses de todos e assegure a sobrevivência da vida na Terra o Desenvolvimento Sustentável, fundado no tripé economia, meio ambiente e direitos humanos.

Buscamos aqui organizar os trabalhos de maneira a conduzir a reflexão d(o) (a) leitor (a) sobre o processo de reorganização social hoje vivido (com maior ou menor consciência) não só em escala nacional, mas também planetária. Qual o nosso papel, enquanto Acadêmicos, no desenho desse novo Contrato Social? Qual o papel de antigas (e novas) Instituições? E, mais especificamente, como o Direito pode ser usado para promover e induzir Desenvolvimento?

A ideia não é nova mas tem crucial importância. Em 2012 a LXXV Conferência da International Law Association, que desde a década de setenta vinha discutindo em seus Comitês Internacionais o papel do Direito Econômico na busca do desenvolvimento (no

contexto da decretação, pela Organização das Nações Unidas, das Décadas do Desenvolvimento que levaram à discussão da Nova Ordem Econômica Internacional-NOEI) um longo percurso que começou com a discussão sobre a existência (ou não) de um direito ao Desenvolvimento criou o Comitê Internacional que atualmente discute o papel do Direito Internacional na gestão sustentável dos recursos naturais para o desenvolvimento . Talvez o aspecto mais relevante, nessa discussão, seja o papel do Direito como indutor de comportamentos desejáveis, indo além da obviamente importante preocupação com punir os indesejáveis.

Um rápido olhar sobre o índice deste volume mostra a preocupação de nossos acadêmicos em não apenas analisar e diagnosticar problemas, mas em contribuir para esse processo novos desafios exigem novas soluções. Daí nosso orgulho e satisfação em ver o CONPEDI e mais especificamente, nosso GT - atingindo seu objetivo de tornar-se um canal de discussão, reflexão, e propositura de ideias e soluções, compartilhando-as com as forças jurídico-político-econômicas institucionalizadas em nosso País na busca de nosso tão falado e desejável Bem Comum.

Assim, escolhemos, dentre os trinta artigos apresentados no GT, três grupos de trabalhos que, harmonizados em Capítulos específicos, podem contribuir tanto com a Revista de Direito Econômico do Desenvolvimento quanto com o Livro de Direito Econômico do Desenvolvimento. Assim, distribuímos os artigos em três Capítulos: Direito Econômico e Intervenção Estatal; Direito Econômico e Desenvolvimento Sustentável; e, finalmente, Direito Econômico e o futuro?

Apresentemos, então, os trinta trabalhos submetidos ao crivo público da Academia no harmonioso espaço da Universidade Federal de Sergipe (Capital de povo tão alegre e atencioso para com todos nós).

Ao fazê-lo, desejamos a todos profícua leitura.

Aracajú, SE, 06 de junho de 2015.

Coordenadores do Grupo de Trabalho

Professora Doutora Samantha Meyer Pflug - Uninove

Professora Doutora Susana Camargo Vieira - UIT

Professor Doutor Everton das Neves Gonçalves UFSC

PARTE I: DIREITO ECONÔMICO E INTERVENÇÃO ESTATAL

AS CLÁUSULAS DE CONTEÚDO LOCAL E A LIVRE CONCORRÊNCIA: UMA ANÁLISE CRÍTICA COM ENFOQUE NA INDÚSTRIA DO PETRÓLEO E GÁS NATURAL BRASILEIRA

Matheus Simões Nunes

Yanko Marcius De Alencar Xavier

PLANO DE DESENVOLVIMENTO MINEIRO INTEGRADO: OPÇÃO PELO ESTADO REGULADOR OU PELO ESTADO GARANTIDOR?

Giovani Clark

Berenice Reis Lopes

A INTERVENÇÃO INDUTORA DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO: INCENTIVOS FISCAIS À MINERAÇÃO INDUSTRIAL NO PARÁ E A GARANTIA DE CONTRAPARTIDA À SOCIEDADE

Prudêncio Hilário Serra Neto

Suzy Elizabeth Cavalcante Koury

INFLUÊNCIA DAS NORMAS REGULATÓRIAS NA ESTRUTURAÇÃO JURÍDICA DE PROJETOS DE CONCESSÃO DE CRÉDITO PARA O SETOR DE BIOCOMBUSTÍVEIS

Alexandre Ferreira de Assumpção Alves

Carolina Schabbach Oliveira Ribeiro

O NOVO MODELO DE DISTRIBUIÇÃO E APLICAÇÃO DOS ROYALTIES DO PRÉ-SAL E SUA IMPORTÂNCIA PARA O DESENVOLVIMENTO NACIONAL

Francisco Carlos Duarte

Alcides Goelzer de Araújo Vargas e Pinto

RELAÇÕES ENTRE ECONOMIA E O DIREITO PÚBLICO PARA A COMPREENSÃO DO MARCO JURÍDICO DO PRÉ-SAL

Rafael Alem Mello Ferreira

REGULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO A PARTIR DOS ROYALTIES DO PETRÓLEO

Karlla Karolinne França Lima

Maria Clara Damião de Negreiros

ANÁLISE CRÍTICA DA CONTRARREFORMA DO MARCO REGULATÓRIO DO SETOR PETROLÍFERO

Daniele de Oliveira Nunes

A REGULAÇÃO ECONÔMICA NO BRASIL E SEUS IMPACTOS SOBRE O PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO NACIONAL

Gustavo Assed Ferreira

UMA PERSPECTIVA ESPACIAL DO DIREITO ECONÔMICO: REPASSE CRÍTICO DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (DECRETO N.º 6.047, DE 22 DE FEVEREIRO DE 2007)

Roberto Guilherme Leitão

EVOLUÇÃO COMPARATIVA DAS POLÍTICAS BRASILEIRAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL: UMA ANÁLISE SOB A PERSPECTIVA DE CONCEITOS MODERNOS DE DESENVOLVIMENTO

Felipe Felix e Silva

A GOVERNANÇA CORPORATIVA E O CORPORATE SOCIAL RESPONSIBILITY SOB O PRISMA DA LEI ANTICORRUPÇÃO BRASILEIRA

Carolina Araujo De Azevedo

José Eduardo Araujo de Azevedo Siqueira

A FUNÇÃO SOCIAL DA EMPRESA: UMA ANÁLISE CONTRIBUTIVA PARA O DESENVOLVIMENTO SOCIAL E ECONÔMICO SOB A PERSPECTIVA DO PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE

Léa Aragão Feitosa

Kely Cristina Saraiva Teles Magalhães

PARTE II. DIREITO ECONÔMICO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O EMPREENDEDORISMO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 COMO AXIOMA PARA O DESENVOLVIMENTO

Rafael Carmezim Nassif

Carlos Eduardo Pereira Dutra

A TUTELA JURÍDICA DA ÁGUA SUBTERRÂNEA NO ESTADO DO AMAZONAS

Bárbara Dias Cabral

Taynah Litaiff Ispere Abrahim Carpinteiro Péres

ECONOMIA SUSTENTÁVEL A PARTIR DA SOCIEDADE DE CONSUMO: DESAFIOS AO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO

Rodrigo dos Santos Azevedo

José Querino Tavares Neto

REGULAÇÃO DA ENERGIA ÉOLICA E DESENVOLVIMENTO HUMANO: EXPERIÊNCIAS NO SEMIÁRIDO POTIGUAR

José Albenes Bezerra Júnior

Raquel Araújo Lima

PLANEJAMENTO ENERGÉTICO: USO RACIONAL DAS ENERGIAS RENOVÁVEIS  
PARA GARANTIA DE UM DIREITO AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO NO  
BRASIL

Grazielly Dos Anjos Fontes

DA CRISE À SUSTENTABILIDADE ENERGÉTICA: OS DESAFIOS DO SETOR  
ELÉTRICO BRASILEIRO

Sérgio Alexandre De Moraes Braga Junior

Victor Hugo Gurgel Costa

A OMC E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NA RODADA DO MILÊNIO

Norma Sueli Padilha

Mariangela Mendes Lomba Pinho

PARTE III. DIRETO ECONOMICO E O FUTURO?

INVESTIMENTO PÚBLICO EM EDUCAÇÃO COMO REALIZAÇÃO DO  
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E HUMANO

Ely Jorge Trindade

Roberta Trindade Martins Lira

A CONCRETIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO HUMANO POR MEIO DA EFETIVA  
PARTICIPAÇÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Marcus Pinto Aguiar

Luiz Alberto Gomes Barbosa Neto

O DESENVOLVIMENTO DA ORDEM SOCIOECONÔMICA E A BUSCA PELA FELICIDADE

Guilherme Misugi

Natália Brasil Dib

DIREITO AO DESENVOLVIMENTO COMO CAMINHO AO ABANDONO DA PRECIFICAÇÃO DO HOMEM E A BUSCA PELA VALORAÇÃO DO SER: UM DESAFIO JURÍDICO NO SÉCULO XXI

Alana Ramos Araujo

José Flôr de Medeiros Júnior

DOS PRIMÓRDIOS DE ROCHDALE À CONSOLIDAÇÃO DO COOPERATIVISMO COMO FONTE DE DESENVOLVIMENTO

Paulo Ricardo Opuszka

Pedro Augusto Cruz Porto

CRESCIMENTO ECONÔMICO E DESENVOLVIMENTO HUMANO EM FORTALEZA: ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS IDEALIZADAS NOS PLANOS PLURIANUAIS 2010 - 2013 E 2014-2017

José Diego Martins de Oliveira e Silva

Julianne Mendonça Barreto

ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO, TRIBUTAÇÃO E JUSTIÇA SOCIAL

Fernanda Priscila Ferreira Dantas

Maria Dos Remédios Fontes Silva

A (IN) CAPACIDADE CONTRIBUTIVA DO SUPERENDIVIDADO

Jean Eduardo Aguiar Caristina

A QUEBRA DA ISONOMIA ENTRE OS CONSUMIDORES PELA EXIGÊNCIA DA PRÁTICA DE PREÇOS UNIFORMES NAS VENDAS REALIZADAS MEDIANTE PAGAMENTO VIA CARTÃO DE CRÉDITO

Fabício Orpheu Araújo

Marcelo Luiz Seixas Cabral

É POSSÍVEL A ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO DO CONSUMIDOR?

Orlando Celso Da Silva Neto

## **PLANO DE DESENVOLVIMENTO MINEIRO INTEGRADO: OPÇÃO PELO ESTADO REGULADOR OU PELO ESTADO GARANTIDOR?**

### **INTEGRATED MINING DEVELOPMENT PLAN: OPTION BY THE REGULATORY STATE OR THE STATE GUARANTEE?**

**Berenice Reis Lopes  
Giovani Clark**

#### **Resumo**

O presente trabalho analisa o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), Lei Estadual n. 20.008 de 04/01/2011, fixado para o período de 2011 a 2030, partindo do conteúdo normativo de seu texto, mais precisamente das políticas públicas planejadas, sobretudo a socioeconômica, a fim de identificar o modelo de Estado projetado. Assim sendo, a pesquisa discute, através de uma pesquisa eminentemente documental, e dentro dos contornos teóricos dos juristas: Antonio José Avelãs Nunes (lusitano) e do Washington Peluso Albino de Souza (brasileiro), se o PMDI adota o Estado Regulador ou o Estado Garantidor, quando destaca as Parcerias Público-Privadas - PPPs na execução das políticas socioeconômicas, e conseqüentemente para a concretude da Constituição brasileira de 1988. Nas considerações finais, concluímos que Minas Gerais, via a referida lei planejadora, optou pela Estado Regulador, apesar de utilizar as PPPs enquanto um dos instrumentos executores das políticas públicas.

**Palavras-chave:** Parceria público privada, Estado regulador, Estado garantidor, Políticas públicas, Políticas socioeconômicas

#### **Abstract/Resumen/Résumé**

This paper analyzes the Integrated Mining Development Plan (PMDI) State Law 20.008 of 04/01/2011, fixed for the period from 2011 to 2030, starting of the normative content of your text, more precisely of public policies planned, especially the socioeconomic, to identify the state model. Therefore the research discusses, through an eminently documentary research, and whitin the theoretical contours of lawyers: Antonio José Avelãs Nunes (lusitanian) and Washington Peluso Albino de Souza (brasilian), if the PMDI adopts the State Regulator or the Guarantor State when highlights the PPP in the implementation of socioeconomic policies, and consequently for the concreteness of the Constitution Brazilian 1988. In the final considerations, we conclude that Minas Gerais state, through the said planner law, opted for the Regulatory State, despite using partnerships public and private as one of the performers instruments of public policy.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Public private partnership, Regulatory state, Guarantor state, Public policy, Socioeconomics policies

## **1 INTRODUÇÃO**

O trabalho objetiva analisar o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), Lei Estadual n. 20.008 de 04/01/2012, adotado para o período de 2011 a 2030, especialmente via política socioeconômica geral, para se estabelecer a concepção de Estado adotada.

Como se está a tratar de Plano, necessário apresentar breves contornos teóricos/jurídicos do Planejamento em face do Direito Econômico, o seu tratamento no Texto Constitucional de 1988, e a partir daí apresentar uma breve caracterização das concepções de Estado Regulador e do Estado Garantidor. Utilizamos os ensinamentos doutrinários, prioritariamente, dos juristas: Antonio José Avelãs Nunes (lusitano) e do Washington Peluso Albino de Souza (brasileiro).

Nesta esteira, partir-se-á para a análise do referido PMDI verificando a sua política socioeconômica geral e o discurso normativo em prol do instituto das Parcerias-Público-Privadas (PPP), enquanto instrumento jurídico executor.

E então, revelar-se-á através do conteúdo jurídico normativo do PMDI qual concepção de Estado se está a adotar, se Estado Regulador ou Estado Garantidor na implementação da Constituição brasileira de 1988.

## **2 O PLANEJAMENTO EM FACE DO DIREITO ECONÔMICO.**

O planejamento é um instrumento essencial na vida pós-moderna, seja para as pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, nacionais ou internacionais, através dele realizamos sonhos; produzimos bens e serviços essenciais a sociedade; efetivamos concretude dos textos legais; revisamos erros; racionalizamos tempo, recursos e meios. Ensina o Prof. Washington Peluso Albino de Souza:

Planejamento, que em certos idiomas se denomina apenas “Planificação”, constitui o “ato de planejar”, e prende-se essencialmente à ideia de racionalizar o emprego de meios disponíveis para deles retirar os efeitos mais favoráveis. O plano, por sua vez, é o documento, a peça “técnica” decorrente da “ação de planejar”, da “planificação”, quando se adota a orientação político-econômica de “intervenção” pelo

“Planejamento” (SOUZA, 2005, p. 372).

Quanto a sua importância no contexto jurídico e para a concretude presente e futura dos comandos constitucionais, destacamos ainda o entendimento de Eros Roberto Grau:

é forma de ação racional caracterizada pela previsão de comportamentos econômicos e sociais futuros, pela formulação explícita de objetivos e pela definição de meios da ação coordenadamente dispostos. Assim, a atuação estatal sob a égide de uma Constituição dirigente, há de, por força ser empreendida prospectivamente. (GRAU, 2001, p. 357).

A importância do planejamento para os Poderes Públicos assume caráter normativo, eis que, segundo dispõe o art. 174 da CR<sup>1</sup>, ele é determinante para o setor Público e apenas indicativo para o privado. Ademais, outros comandos constitucionais impõe a centralidade do planejamento (de forma democrática e participativa), impondo o plano diretor às cidades com mais de 20 mil habitantes (art. 182, parágrafo 1º da CR), o plano de política agrícola (art. 187, caput da CR), o plano nacional da educação (art. 214 da CR), dentre outros, que devem desaguar suas metas e objetivos na Lei do Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei de Orçamento (art. 165 da CR), normas jurídicas vitais na concretude dos demais planos e das políticas socioeconômicas públicas, em face da capacidade das ditas leis viabilizarem recursos e ações realizadoras. (BRASIL, 1988)

Nesta esteira, se deve reconhecer o Planejamento como estratégia de Estado a ser observada, a fim de otimizar e tornar clara a administração dos recursos públicos concretizando assim as metas governamentais, e teoricamente a Constituição brasileira. É o que se infere, por exemplo, o inciso III, parágrafo 2, do artigo 2º. da Lei 4.320/64<sup>2</sup>, que destaca a importância da Lei do Orçamento anual como peça jurídica planejadora das ações e objetivos estatais.

---

<sup>1</sup> Art. 174º. 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. (grifo nosso)

<sup>2</sup> Art. 2º. A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.

(...)

Parágrafo 2º. Acompanharão a Lei do Orçamento:

I - quadros demonstrativos da receita e planos de aplicação dos fundos especiais;

II- quadros demonstrativos da despesa, na forma dos Anexos n os. 6 e 9;

III- quadros demonstrativos do programa anual de trabalho do Governo, em termos de realização de obras e de prestação de serviço. (grifo nosso)

Já a Lei Complementar 101/2000<sup>3</sup> vem dispor sobre a responsabilidade na gestão fiscal (sempre polêmica), assumindo o planejamento posição de fundamental importância para o alcance de tal fim. Em síntese, o planejamento é essencial para o bem estar social e para os fins do Estado. Ele é ainda uma forma de intervenção estatal indireta no domínio econômico.

A intervenção estatal indireta configura o Estado como agente planejador, normativo e regulador da vida econômica, ao qual também acrescenta o papel fiscalizador. Nela, o Estado (União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios), através de seus Poderes-Legislativo e Executivo, elabora e aplica normas proibitivas, imperativas, programáticas e premiais (CLARK, 2001.p 147).

Por outro lado, apesar da legislação planejadora objetivar a felicidade humana e concretude do Texto Constitucional brasileiro de 1988, o Estado pode ser responsabilizado pelas políticas socioeconômicas planejadas, independentemente de dolo ou culpa (SOUZA, 2005; CLARK; CARVALHO; SOUZA, 2014), já que é instrumento normativo (lei, decreto) devendo ser executado e cobrado pelos cidadãos, sob pena das consequências legais e de ser tornar inócua a sua existência, ou ainda, de ser ato estatal realizador dos desejos do capital .

### **3 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O ESTADO REGULADOR E O ESTADO GARANTIDOR.**

Tomando-se como marco histórico as ideias liberais de Locke, Rousseau e Hobbes, filósofos de destaque na Teoria do Contrato Social, o Estado emerge com a função de garantir aos seus cidadãos direitos que lhe são inatos: vida, liberdade e propriedade, segundo aqueles. Diferentemente da visão marxista de surgimento do Estado, ou seja, o ente estatal nasce para evitar a luta estérea entre as classes sociais antagônica (proprietários versus não proprietários dos bens de produção).

Aquele período foi marcado pelas ideias dos “libertários” pregando a liberdade econômica e tendo como princípio norteador a máxima *Laissez-faire, laissez-passer, le monde va de lui-même* (deixa fazer, deixe passar, o mundo vai por si só) que correu o mundo e se

---

<sup>3</sup> Art. 1o. (...)

Parágrafo 1o. A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (grifo nosso)

fortificou como lema de que a oferta cria a demanda. E ainda: o mercado é autorregulável e “não necessita da intervenção” do Estado, isto é, de uma mínima intervenção estatal. E invariavelmente não era tão mínima assim (HUBERMAN, 1986).

Concebeu-se, portanto, a ideia de uma autorregulação da vida econômica, que poderia ser alcançada pelo mercado.

No século XIX, então, o Estado é visto como ente que deveria interferir reduzidamente na vida privada, pois prevalecia a ideia de liberdade negativa, isto é, "limitadíssima" ação estatal no intuito de equilibrar as relações privadas, tendo os proprietários o direito de bem utilizar seus bens (produção e consumo) da forma como quiserem, sem restrições estatais ou dos não proprietários.

Geralmente a interferência estatal era vista como ofensa ou violação à liberdade individual e também à propriedade privada, direitos estes considerados indissociáveis, exceto quando fosse para incentivar os negócios privados contra a concorrência externa ou protegê-los das greves dos trabalhadores.

Vigorava então a exaltação dos ditos direitos enquanto direito natural resultante do sacrifício individual. Isso com o apoio ainda dos teóricos clássicos da economia, mais precisamente nos ensinamentos de Adam Smith e Malthus. E para eles: o preço justo estipulado no mercado era aquele que compensaria os custos da produção consubstanciados na terra, mão de obra e capital.

Assim, a partir das premissas Lockeanas e com base na teoria econômica do sacrifício, os direitos de propriedade eram definidos como: “aquilo que a pessoa produziu pelo seu próprio trabalho torna-se, por virtude ou seu sacrifício, propriamente seu.” (FRIED, 1998, p. 74, tradução nossa)<sup>4</sup>

A partir da crise de 1929, ocorrida nos Estados Unidos, o mundo se deparou com a necessidade de intervenção aguda estatal de forma direta e indireta no domínio econômico (SOUZA, 2005), ganhando força as ideias do economista John Maynard Keynes sobre a

---

<sup>4</sup> that which a person had produced by her own labor became, by virtue of her sacrifice, her own.

necessidade do Estado agir continuamente na vida econômica, a fim de debelar as crises cíclicas do capitalismo e salvá-lo do socialismo real. Tempos do Estado Econômico ou do Estado Social, com o neoliberalismo de regulamentação (SOUZA, 2005).

No Neoliberalismo de regulamentação, o processo produtivo capitalista e os detentores do poder econômico privado, em plena guerra fria, utilizavam-se principalmente do Estado-empresário – empresas públicas e sociedades de economia mista -, digo intervenção direta, para agir no domínio econômico e social, assim, como da intervenção indireta (normas jurídicas), a fim de amainar as crises cíclicas, refrear as reivindicações dos trabalhadores e espantar o socialismo real (CLARK, 2012, p. 149).

Naquele período, as ideias de liberdade negativa e direitos inatos de propriedade privada, preconizadas pela Escola liberal, hibernaram para ressurgirem com mais vigor após a Guerra Fria, ou seja, até então o planeta estava dividido em dois blocos nos quais foram estabelecidos os modos de produção capitalista de um lado, e o socialista real de outro. As disputas entre capital e trabalho, ou melhor, entre mais lucros (concentração de renda) versus mais salários (dignidade humana), bem com o receio da ampliação do socialismo real, não deixavam espaços para os liberais. Décadas do Estado como empresário e normatizador do processo produtivo.

Posteriormente, no fim do século XX e início do XXI, com a evolução tecnológica, a concentração dos capitais e a derrocada do socialismo real, o modo produção capitalista foi radicalizado e difundido pelos Estados, com exceção de alguns poucos pelo mundo, reavivando os ideais liberais do século XIX, onde novamente o mercado seria o centro do universo humano, cabendo os poderes públicos somente a regulação da vida econômica.

E a partir das décadas de 70 e 80 do século passado, retoma-se, especialmente na Escola de Chicago, com destaque para os pensamentos de Milton Friedman, a velha ideia de submissão estatal ao mercado, de mínima intervenção do Estado na economia e de autorregulação, a ascensão do neoliberalismo regulador marcado pelas privatizações em massa pelo mundo (SOUZA, 2005; CLARK; CORRÊIA; NASCIMENTO, 2013).

Assim, nas palavras de Nunes, sob a inspiração do neoliberalismo regulador,

uma onda privatizadora varreu a Europa e o mundo, desencadeada, fundamentalmente, por razões ideológicas. Privatizou-se tudo, entregando ao grande capital a produção e a distribuição de bens e serviços essenciais à vida das pessoas

(incluindo a água). Sempre em obediência ao dogma de que o mercado tudo resolve da melhor maneira, porque ele é o *único critério de racionalidade*, cujas soluções são infalíveis, indiscutíveis, para além do justo e do injusto. (NUNES, 2011, p. 410)

Neste contexto identifica-se o Estado Regulador, sobre o qual serão tecidas as respectivas considerações.

### 3.1 Estado Regulador

O Estado Regulador 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 (dilatação da pobreza) e aplicando recursos públicos (redução de tributos) em prol dos donos do dinheiro (NUNES, 2012).

O Estado Regulador é uma tentativa de retono a passado perdido de Estado mínimo, em tempos pós-modernos, no contexto de uma sociedade complexa e de agentes econômicos gigantes, mundiais e oligopolizados (NUNES, 2012). Privatizar as atividades antes realizadas poder público é ordem imperial. O mercado é o paraíso da felicidade.

Os Estados nacionais passam a executar o neoliberalismo de regulação transferindo serviços e atividades econômicas estatais 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. [...] O poder estatal continuou a intervir indiretamente no domínio econômico, através de normas legais (leis, decretos, portarias); assim, como de forma intermediária, via agência de regulação. Todavia, diferentemente das empresas estatais, as agências não produzem bens ou insumos nem prestam serviços à população, mas somente fiscalizam e regulam o mercado ditando “comandos técnicos” de expansão, qualidade, índices de reajuste de preços/tarifas, etc (CLARK, 2008, p. 70).

Assim, nascem as entidades estatais que o auxiliaram na intervenção indireta no domínio econômico (via normas Jurídicas), as chamadas agências reguladoras, cuja nomenclatura deriva das *agency* norte-americanas.

Nos EUA a primeira concepção das agências remonta ao século XIX com a criação da Granger Law em 1870. Consistia numa série de leis que regulavam os serviços afetados ao interesse público e com finalidade pública. Diversos Estados americanos estabeleceram regulação por leis diretas ou através de delegações na forma das ICCs – Interstate Commerce

Commission em 1887. Tinha como função estabelecer taxa de preços razoáveis para os serviços de ferrovia e elevadores de grãos nos Estados Unidos, a princípio, sendo que mais tarde foram alcançados os serviços de gás, eletricidade e água. (FRIED, 1998)

Foram as ICCs a implantação embrionária da atual modelo de agências reguladoras e consequentemente do Estado Regulador, possuindo uma visão mais utilitarista da intervenção do Estado na vida econômica, haja vista a "corrente progressista" vigente no século XIX nos Estados Unidos da América, segundo a qual defendia-se a regulação da atividade econômica, especialmente para proteção dos serviços públicos ou afetados pelo interesse público.

Ressalte-se que, por outro lado, a prática da regulação estatal na atividade econômica, nos EUA, não implicou necessariamente inexistência completa de intervenção pública no processo produtivo, aliás, pelo contrário, conforme Vasconcelos

O capitalismo liberal ou Estado liberal foi fundado a partir do próprio Estado. Pegando a ordem temporal que estabelece os EUA como maior sistema econômico do planeta percebemos que eles obtém independência em 1776. Em 1792 há uma conjugação no âmbito do governo onde um personagem de significância Alexander Hamilton (1º. Secretário do Tesouro norte americano) vai fundar 13 bancos de desenvolvimento estatal. [...] Se deu então a construção do processo econômico nos EUA por uma ação altamente intervencionista. Modelo estatizado de bancos de desenvolvimento que fomentaram a formação de novas empresas no século XVIII. Naquela configuração da estrutura dos EUA houve forte presença do Estado que se deu exatamente no âmbito da proteção à indústria nascente. Impedindo que produtos gerados pela Inglaterra, França, chegassem aos EUA via importação. Queriam estimular o desenvolvimento de empresas para produzir o que importavam, o que equivale a substituição de importações iniciada no século XVIII. Isto requereu protecionismo e ainda subsídios à economia privada a todos aqueles que possuíam ou não capital, inclusive para construírem ferrovias dentro de um espaço nacional imenso. Os EUA então saem na frente pela coordenação estatal. (informação verbal)<sup>5</sup>

No século XX, " resurgi" a concepção de Estado Regulador na Europa, EUA, America Latina e Central. A defesa da concorrência é entregue a agências (ou autoridades), bem como a regulação setorial dos vários segmentos do mercado é confiada aquelas.

É uma “nova forma” de concepção do Estado, dito gerencial, onde ele reduz-se a intervenção direta (SOUZA, 2005) para deixar ao setor privado os serviços públicos e voltados ao bem-estar social, ou ainda, as áreas fundamentais ao exercício da soberania

---

<sup>5</sup> Palestra proferida por Flavius Lanna Vasconcelos na PUC MINAS para o curso de mestrado em Direito Público, Belo Horizonte, 24 jul. 2014.

econômica; e por outro lado, o Estado passa a agir (prioritariamente) no cenário econômico por intermédio das agências reguladoras, normatizadora e fiscalizadoras da atuação dos particulares na prestação de serviços ou atividades antes prestados pelos poderes públicos. Ademais, o Estado também continua atuar via normas legais disciplinadoras do processo produtivo (incentivos fiscais, moeda, crédito)

Caracteriza-se, então, o Estado Regulador pela ocorrência em massa de privatizações, e paralelamente a criação de agências reguladoras, viabilizadora da suposta eficiência e neutralidade pública. Prega-se o rebaixamento da política em prol do tecnicismo das agências. Ao Estado intervenções somente são possibilitadas em ocasiões (NUNES, 2011) de defesa de consumidores, proteção do meio ambiente e garantia da concorrência.

Assim, a construção das agências reguladora, sustenta-se na ideologia neoliberal reguladora de ineficiência do Estado, todavia, tais agências concretizam uma solução pertinente do dogma liberal da *separação entre o Estado e a economia*: o Estado deve manter-se afastado da economia, deve intervir minimamente nela, deve estar separado dela, porque a economia é a esfera privativa dos privados e o Estado é uma pura instância política (NUNES, 2011). Dogma impraticável na realidade socioeconômica atual e passada como demonstram os fatos históricos (HUBERMAN, 1986; CLARK, 2001; SOUZA, 2005).

Estabelecidas as características e premissas marcantes do Estado Regulador, passe-se agora à análise o Estado Garantidor.

### 3.2 Estado Garantidor

Se no Estado Regulador existe um “afastamento” dos poderes públicos da vida econômica, utilizando-se das agências, prioritariamente, produtoras de normas de qualidade, reajustes de preços/tarifas, expansão, etc. Já no Estado Garantidor, destaca-se as parcerias públicas e privadas, como executoras das políticas sociais e econômicas, e marcos jurídicos abertos as demandas dos parceiros privados. Ensina o jurista português Avelãs Nunes:

[...] este conceito surgiu no seio da social-democracia europeia, nomeadamente por obra da corrente apostada na renovação do pensamento social-democrata que ficou conhecida por terceira via, da qual são figuras de proa, no plano teórico, Anthony Giddens (*The Third Way. The Renewal of Social Democracy*, 1998) e, no campo da acção política, Tony Blair.

Em termos gerais, o *estado garantidor* é definido, por uma lado, como “um Estado ‘desconstrutor’ de serviços encarregados de prestações essenciais do cidadão”, e, de outro lado, como “um Estado ‘fiador’ e ‘controlador’ de prestações dos serviços de interesse geral por parte de entidades privadas.” (NUNES, 2011, p. 443)

Tal concepção de Estado é proposta a partir de ideais fundamentalistas liberais, mais radicais do que as praticadas no Estado Regulador, em face de decadência da regulação, motivada pela crise econômica de 2007-2008, no cenário mundial, que acabou por propiciar o debate sobre: a ineficiência das agências reguladoras, a sua captura pela capital e de sua falta de capacidade para limitar o setor privado.

Assim, a ideia é fazer nascer uma “nova” política pública em que se ultrapasse as constantes falhas e os altos custos da regulação da atividade econômica (incluindo os serviços públicos) via agências, construindo um Estado que financie o setor privado, eliminando assim os seus riscos, sobretudo quando estiverem na execução dos serviços públicos.

Nunes acrescenta ainda:

Os defensores do estado incentivador-orientador-garantidor reconhecem, candidamente, que “a necessidade de garantir a saúde econômica das empresas que operam nos sectores dos serviços públicos essenciais é fundamental para garantir os resultados pretendidos e, sobretudo, para garantir a prestação de um serviço essencial.” Mas entendem que a solução está na “adoção preferencial de instrumentos de contratualização e de negociação” e na “autorregulação privada”. Ao estado bastará propiciar as condições para a “otimização do mercado” adoptando comandos específicos de *corporate governance e responsabilidade social no direito das sociedades*” (NUNES, 2011, p. 451).

Tal modelo de Estado visa “garantir” que os serviços públicos sejam prestados pela iniciativa privada e não pelo próprio Estado, pois numa concepção aparentemente lógica, se o Estado fomenta a economia e a saúde das empresas, certamente elas ao se debruçarem na prestação de serviços públicos e demais atividades econômicas estatais, certamente o farão com efetividade, qualidade e segurança, eis que estarão saudáveis financeiramente e aptas a prestarem o serviço.

Assim, a iniciativa privada deve atuar e prestar os serviços públicos, ou afetados pelo interesse público, ou ainda ligados a soberania nacional, e o Estado somente atuará excepcionalmente (quando muito) com suporte no princípio da subsidiariedade.

Na melhor das hipóteses, admite-se que o estado intervenha *supletivamente*, como

*estado subsidiário*: por exemplo, só deve criar escolas públicas onde não houver escolas privadas e onde não se conseguir estimular a *sociedade civil* a criá-las. Ao *estado subsidiário* caberia apenas *complementar a iniciativa privada*, estimular e apoiar a sociedade civil e os “corpos sociais intermédios” nela existentes. Este *estado social subsidiário* perfila-se, afinal, como o estado social impedido de o ser, por simples dedução dos axiomas ideológicos do neoliberalismo (NUNES, 2011, p. 457).

Na execução da política social e econômica geral, o neoliberalismo agora radicalizará na gestão pública via Parcerias Público-Privadas (PPPs), “ampliando” as privatizações realizadas pelo Estado Regulado, apresentando-se assim aquelas como instrumento mais viável para a consecução dos fins do Estado e a concretude dos textos constitucionais. Mesmo discurso usado no final do século passado para criar e ampliar as agências reguladoras.

Em contraponto ao Estado Regulador verifica-se no Estado Garantidor uma escolha por mais desregulação e mais privatizações, “afastando-se” o Estado cada vez mais da vida econômica, intervindo apenas para fomentá-la e garantir os negócios da iniciativa privado. As constituições também devem ser modificadas ou interpretadas (castrando via hermenêutica os comandos dos textos) para atender ao modelo de Estado imposto. Tudo bem próximo dos anarcocapitalistas (MIGUEL, 2006), defensores do fim do Estado e da regência das relações econômicas e pessoais pelo mercado oligopolizado e por agências privadas.

O Estado Garantidor pode ser interpretado como um resgate mais fundamentalista das ideias liberais preconizadas pelas Escolas: Fisiocrata e liberal, enfatizadas na ideia de liberdade negativa e direitos de propriedade privada, em sobreposição ao interesse público, assumindo a roupagem de Estado que garante os pagamentos financeiros e faz “Standards” normativos deixando o setor privado como ator reinante da vida econômica, incumbindo a ele a missão de suprir a sociedade de bens e serviços.

#### **4 O PLANO MINEIRO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO - PMDI**

Conforme a diretriz constitucional o planejamento é determinante para o setor público e apenas indicativo para o setor privado (art. 174, *caput* da CR). É neste contexto que se insere o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), sendo ele na verdade uma “peça técnica” na qual estão inseridas as políticas públicas, inclusive as socioeconômicas, para o Estado de Minas Gerais de forma planejada.

A Lei n. 20.008/2011, em estudo, tem como marco temporal os anos de 2011 a 2030, sendo, portanto, a última e atual versão do planejamento mineiro, iniciado em 2003, que teve como missão enfrentar os problemas sociais e econômicos de Minas Gerais. Foi rotulado como “**Choque de gestão**” e, posteriormente, como “**Estado para Resultados**” em 2007. O primeiro teve como meta equilibrar as contas públicas e o segundo visou consolidar os resultados alcançados com o primeiro.

A missão do PMDI é “Tornar o Estado de Minas o melhor Estado para se viver” e propõe a estrutura de um Estado aberto e em rede atuando em conjunto com a sociedade com vistas a regular a organização social e as atividades econômicas. Pauta como objetivo a governança para a cidadania, dando ênfase a participação popular na gestão e nas decisões públicas.

A dita lei planejadora, de longo prazo, primeiramente identifica a situação atual de Minas, depois diagnostica desafios e problemas a serem enfrentados, e por fim lança objetivos para serem alcançados.

Inicialmente apresenta os avanços que considera atingidos em Minas Gerais nos setores: de trabalho, econômico (ênfase a exportações no Estado), educação e saúde, redução da violência e da pobreza.

Segundo o plano,

os indicadores de melhora na qualidade de vida e crescimento econômico demonstrou resultado alinhado com a melhora da gestão pública, o que equivale dizer que o Estado exerce papel definidor e importantíssimo para promoção do desenvolvimento. (MINAS GERAIS, 2014, p. 15).

O PMDI faz um diagnóstico do Estado e o segmenta em forma de cenários para aplicação e execução de estratégias. Desde 2003, o ambiente mineiro foi caracterizado como “conservador, ineficiente e excludente” com destaque para o cenário IV intitulado – Decadência e Empobrecimento, segundo o qual assim estabelece:

as adversidades trazidas por um contexto externo amplamente desfavorável a Minas Gerais são potencializadas pela ineficácia e ineficiência da gestão pública estadual, culminando em um quadro de decadência e empobrecimento, marcado pelo baixo crescimento econômico, elevadas desigualdades sociais e regionais e meio ambiente em processo de degradação (MINAS GERAIS, 2014, p. 17, grifo nosso)

Depreende-se do plano mineiro uma preocupação com o "desenvolvimento" a longo prazo, haja vista que foi pautado para até 2030, e nesta esteira, identifica setores ou campos de atuação específicos que informam condicionantes (entraves) a serem superados. Um deles é o campo denominado Estado e Sociedade, e a proposta da Lei n. 20.008/2011 é assim definida:

A proposta de uma nova agenda para as políticas públicas surge a partir da transição de um Estado provedor para um Estado regulador. Noções de eficiência e eficácia são incorporadas às políticas, numa preocupação com a qualidade do gasto público, ao mesmo tempo em que emergem parcerias com setor privado e com o terceiro setor. (MINAS GERAIS, 2014, p. 23, grifo nosso)

Assim, espera-se superar o desafio de se “compatibilizar ajustes fiscais com a demanda crescente de gastos públicos (MINAS GERAIS, 2014,p .23).”

Assim apresentamos, um breve panorama sobre as concepções adotadas no PMDI, cabendo agora investigar sobre a política socioeconômica estatal planejada.

## **5 A POLÍTICA SOCIOECONÔMICA DISPOSTA NO PLANO MINEIRO DE DESENVOLVIMENTO MINEIRO INTEGRADO**

Diante de tantos e diferente fatores tratados pelo PMDI, preferiu-se adotar a investigação sobre a política socioeconômica voltada para a prestação de alguns serviços públicos e da infraestrutura que, como pode se depreender, constituem grandes entraves para o crescimento do Estado. Infelizmente, o ato legislativo confunde e não difere crescimento (modernizante) e desenvolvimento, como ensina a doutrina de Direito Econômico (CLARK, 2001; SOUZA, 2005; BERCOVICI, 2005; CORRÊA, 2011; CAMARGO, 2014)

Segundo a Lei planejadora, o investimento, que inclui a modernização e ampliação da infraestrutura e dos serviços públicos, é “pressuposto para aumentar a competitividade da economia mineira, bem como para ampliar sua capacidade de atrair investimentos (MINAS GERAIS, 2014, p. 38).”

No tocante à infraestrutura, a estratégia de ação é:

[...]dar um salto em investimentos públicos e privados para expansão, modernização e diversificação da infraestrutura econômica e social, além de um substancial aumento de sua capacidade de implantação de projetos. Reduzir os tempos e custos

de deslocamentos de bens, pessoas e cargas com segurança é um imperativo para o desenvolvimento (MINAS GERAIS, 2014, p. 39).

E em relação aos serviços públicos, dispõe que “[...]é imprescindível ampliar a efetividade das políticas públicas e a capacidade de inovação e integração do governo para gerar mais e melhores resultados para a sociedade (MINAS GERAIS, 2014, p. 39).”

Neste sentido, destaca-se no plano uma acentuada preocupação com a segurança pública no contexto econômico (reflexos) e logicamente com os serviços estatais de segurança, dispondo: “Não há, entretanto, possibilidades de construção de um futuro com um ambiente de negócios atrativo, tampouco de atingir padrões aceitáveis de saúde e educação, se não existir um ambiente público seguro para os cidadãos e para as empresas (MINAS GERAIS, 2014, p. 40).”

A educação é identificada como indispensável para o crescimento do Estado e é reconhecido que o desemprego se deve à deficiência de escolarização dos mineiros. A estratégia esculpida no PMDI é de equacionar a educação infantil propondo como solução a “parceria com as redes municipais e o setor privado (MINAS GERAIS, 2014, p. 46)”.

No campo econômico, busca-se o desenvolvimento sustentável via investimentos em educação e incentivos ao empreendedorismo, uma vez que há destaque na estratégia de simplificação e agilidade no processo de abertura de empresas.

Neste sentido, destaca como objetivos estratégicos:

Alcançar maior crescimento econômico, do trabalho e da renda; Aumentar a competitividade da economia, a qualidade e o valor agregado dos produtos mineiros; Incrementar a promoção, a atração e a retenção de investimentos; Implementar e integrar a gestão, aprimorar a conservação, a preservação, a defesa e a melhoria da qualidade ambiental; Conferir dinamismo e competitividade aos negócios nas diferentes regiões do Estado; Diversificar a base econômica e promover a sinergia entre os setores produtivos; Ampliar a inserção de Minas Gerais na economia nacional e global. (MINAS GERAIS, 2014, p. 71)

Para o alcançar o projetado na rede de infraestrutura, tem-se como meta: “Transferir à iniciativa privada a gestão de equipamentos de infraestrutura econômica e social, que demonstrem viabilidade econômica e sejam de interesse público (MINAS GERAIS, 2014, p. 95).”

A Lei planejadora mineira em questão estabelece ainda como forma de ação e execução das políticas públicas fixar forte relação com o setor privado, vejamos:

Há avanços também no redesenho do espaço público, com o estabelecimento de parcerias entre os diferentes níveis de governo, a iniciativa privada e a sociedade civil, como as experiências das agências de desenvolvimento, os consórcios, as parcerias público-privadas e a própria legislação das Organizações Sociais (OS) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). (MINAS GERAIS, 2014, p. 98, grifo nosso)

Segundo o PMDI, tal estratégia visa o atingimento de uma gestão pública em redes “Integrado, Eficiente e Eficaz (MINAS GERAIS, 2014, p.100)” e para ser alcançada haverá necessidade de “Fomentar a contratação de organizações públicas não estatais e concessões para a iniciativa privada quando demonstrado o potencial de ganhos em eficiência, qualidade e atendimento dos serviços prestados” (MINAS GERAIS, 2014, p. 101, grifo nosso).

## **6 AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS**

A partir das concepções de Estado Regulador e Estado Garantidor, já estudada anteriormente, identificamos, no segundo, a ampliação das privatizações, também realizadas no Estado Regulador, porém utiliza-se a radicalização do método de contratualização, mais especificamente, das Parcerias Público- Privadas, e a desconstrução/mimetização das agências reguladoras (NUNES, 2011) .

Aliás, o Plano de Desenvolvimento Integrado (PMDI) dispõe tal forma de contratualização em suas estratégias de ação, como já mostramos, fazendo assim necessário uma abordagem sucinta sobre o instituto da PPP.

A doutrina, a tempos, versa sobre o dito instrumento de ação estatal, e mesmo antes da edição da Lei n. 11.079/2004, instituidora das PPPs no Brasil, existia estudos jurídicos e utilização das mesmas.

fala-se em parceria entre poder público e iniciativa privada pra designar fórmulas antigas, como a concessão e a permissão de serviços públicos.[...] Ora são institutos velhos que renascem com nova força e com novo impulso, como a concessão de serviço público; ora são institutos velhos que aparecem com nova roupagem. [...] O que muda é principalmente a ideologia, é a forma de conceber o Estado e a Administração Pública. Não se quer mais o Estado prestador de serviços públicos; quer-se o Estado que estimula, que ajuda, que subsidia a iniciativa privada. [...] As ideias de parceria e colaboração dominam todos os setores com reflexos inevitáveis

a todos os âmbitos do Direito (ARAGÃO, 2005, p. 05).

A Lei n. 11.079/2004 prevê que a parceria público-privada é um contrato administrativo de concessão, podendo possuir duas modalidades básicas: a) patrocinada ou b) administrativa. Na primeira, a remuneração do parceiro privado será determinada pela tarifa paga pelos usuários do serviço e, adicionalmente uma contraprestação pecuniária do parceiro público; já na segunda modalidade, se estabelece um contrato de prestação de serviços remunerado sendo usuária direta ou indireta a própria Administração Pública. Assim, tem-se como gênero a parceria público-privada (concessão) segundo a qual são espécies: a concessão patrocinada e a concessão administrativa.

Diante, de tais considerações não restam dúvidas que no instituto da parceria público-privada vigora a cooperação entre o setor público e o setor privado, na medida em que o Estado, na adoção de políticas públicas, notadamente, na prestação de serviços públicos, ou afetados por tal interesse, confere à iniciativa privada a execução de tais serviços.

## **7 PLANO MINEIRO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO - PMDI: OPÇÃO PELO ESTADO REGULADOR OU PELO ESTADO GARANTIDOR?**

A partir da análise realizada no PMDI, e uma vez estabelecidas as premissas básicas dos modelos de Estado Regulador e Estado Garantidor, buscaremos enquadrar o referido plano, digo, a Lei mineira n. 20.008/2011, em um deles.

Verifica-se que a peça legal parte da suposta concepção ideológica de ineficiência de gestão estatal (mineira) e, por isto a necessidade de se realizar uma “transição de um Estado provedor para um Estado regulador (MINAS GERAIS, 2014, p. 23).” Ou seja, o Estado Empresário do neoliberalismo regulamentador deve ser substituído pelo Estado Regulador do neoliberalismo regulador (SOUZA, 2005).

Não é preciso muito esforço para se concluir, a princípio, analisando sistematicamente a dita Lei em estudo, a opção expressa do PMDI pelo Estado regulador, apoiando-se em mecanismos típicos como intervenção estatal indireta (normas de indução), privatizações de serviços públicos e atividades econômicas estatais, criação de agências (ex: Agência Reguladora dos Serviços Água e Esgotamento Sanitário o do Estado de Minas

Gerias- ARSAE - Lei n. 18.309 de 09/08/2009), bem como a execução de PPPs (presídios e estradas). Tudo sobre o midiático dogma de ineficiência estatal e de sua suposta incapacidade de promover o crescimento social e econômico.

Por outro lado, é bom resaltar, que o próprio PMDI, contraditoriamente, a premissa de incompetência estatal relata vários e marcantes traços da eficiência estatal, sobressaindo o seguinte:

A UFMG é referência nacional na obtenção de patentes, sendo a única universidade brasileira a entrar no ranking internacional da Organização Mundial de Propriedade Intelectual (OMPI, 2009) de instituições com o maior número de patentes depositadas. (MINAS GERAIS, 2014, p. 75)

Em 2010, o PSF tinha uma cobertura de 70,1% da população mineira. Em termos de população SUS dependente, pode-se afirmar que houve a universalização do acesso à atenção primária, uma vez que os demais 29% da população mineira possuía um plano de saúde privado. (MINAS GERAIS, 2014, p.54)

Em termos de infraestrutura social, vale mencionar as extensas redes de educação, saúde e defesa existentes no estado. Dos 18.177 estabelecimentos escolares do estado (ensinos de educação infantil, fundamental, médio, de jovens e adultos e especial), 54,3% são municipais, 24,5% privados; 20,9% estaduais e 0,2% privados. Na área da saúde, o estado conta com 672 hospitais, sendo 594 gerais e 78 especializados; 1.186 postos de saúde e 4.108 centros de saúde/unidades básicas, além de 101 prontos socorros gerais. Com relação à segurança pública, atualmente existem 112 presídios e penitenciárias no estado (52 criadas e 60 assumidas). A grande extensão territorial de minas exige que essas redes tenham grande capilaridade e conectividade. (MINAS GERAIS, 2014, p. 93)

A propósito, ressalte-se que muitos dos dados estatísticos utilizados para subsidiar a elaboração do PMDI foram obtidos por instituições públicas, sobretudo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), desmascarando a falsa crença o da extrema ineficiência da Administração Pública.

Partindo então da opção expressa no PMDI pelo Estado Regulador, imperioso analisar a política socioeconômica geral adotada, já que em sua leitura não há destaque para o termo privatizações; e no tocante às agências reguladoras, não se verificou menção a elas a título de otimização de suas atividades, há apenas uma pequena menção a **agências de desenvolvimento** (MINAS GERAIS, 2014, p. 98), citadas como um dos instrumentos diversos (incluindo as PPPs) na atualização da gestão estatal. Inicialmente, as PPPs não são um instrumento predominante na execução da política pública mineira como deve ser no Estado Garantidor.

O que percebemos na análise realizada do PMDI é que há uma proposta de

"mutação" na gestão estatal, enfatizando o estabelecimento de parcerias diversas (abrangendo as PPPs), incluindo a sociedade, comitês de representações, organizações não governamentais e o setor privado lucrativo. Tal enfoque fica nitidamente demonstrado no capítulo 4 do PMDI intitulado "Rede de Governo, Integrado, Eficiente e Eficaz", que fixa as condições de se alcançar tal objetivo:

Esta Rede reflete a preocupação central do Governo de Minas: a gestão eficiente e eficaz como condição essencial à aplicação das políticas em todas as demais redes. Para uma boa gestão pública, o servidor público é reconhecido como ator central, elo entre o poder público e o cidadão, responsável por ouvir e atender às necessidades da sociedade. Esta rede pressupõe a inovação nas políticas e a profissionalização da gestão pública, bem como o desenvolvimento de instrumentos cada vez mais abrangentes de participação da sociedade civil, empresas, organizações não governamentais e dos poderes políticos locais nas ações do Estado. (MINAS GERAIS, 2014, p. 97, grifo nosso).

Nesta esteira, verifica-se que há forte enfoque nas parcerias (variadas) a serem estabelecidas junto ao setor privado, destacamos:

Noções de eficiência e eficácia são incorporadas às políticas, numa preocupação com a qualidade do gasto público, ao mesmo tempo em que emergem parcerias com setor privado e com o terceiro setor (MINAS GERAIS, 2014, p. 23).

A eficácia do Estado será ainda maior com a mobilização da criatividade e da capacidade empreendedora da sociedade, do setor privado e da classe política (MINAS GERAIS, 2014, p. 39).

A oferta de educação infantil, por sua vez, ainda precisa ser equacionada em parceria com as redes municipais e o setor privado (MINAS GERAIS, 2014, p. 46).

Implantar pólos de turismo em unidades de conservação ambiental, sob a modalidade de parcerias com o setor privado (MINAS GERAIS, 2014, p. 85).

Estabelecer parcerias com o Governo Federal, estados, municípios e setor privado para ampliar investimentos em infraestrutura (MINAS GERAIS, 2014, p. 93).

No PMDI, portanto, fica clara a preocupação com uma gestão compartilhada depositando em grande parte a consecução dos fins públicos às parcerias com a iniciativa privada, sendo constatada uma preferência pela utilização dos instrumentos de concessão e PPPs (MINAS GERAIS, 2014).

Podemos extrair da presente Lei do PMDI que a gestão estatal (inclusive da política socioeconômica) entabulada, aproxima-se do Estado Garantidor, eis que há uma preferência na execução dos serviços públicos pelo setor privado. Contudo não elege as PPPs como executores prioritários e robustos das políticas públicas. O próprio texto legal do plano faz

menção expressa pela opção de se firmar como um Estado Regulador.

Ademais, no Estado Garantidor existem severas críticas ao comportamento das agências reguladoras, devendo as mesmas serem extintas e minimizadas, em face de seu alto custo e ineficiência administrativa, para dar lugar às PPPs como marcos jurídicos combatíveis àquelas, cabendo ainda aos poderes públicos ampliar as privatizações e garantir a saúde financeira dos seus parceiros privados.

## **8 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O planejamento é instrumento de elaboração obrigatória pelos governos e também de demasiada importância, haja vista que, uma vez concretizado em plano, oferece condições de análises profundas e próximas à realidade fática dos problemas e resultados a serem alcançados pelos gestores públicos. Sua importância assume status ainda maior quando serve de instrumento de transparência das políticas públicas adotadas e, concomitantemente, mecanismos para controle popular das ações estatais, eis que um plano elaborado deve ser executado. Ademais, a legislação planejadora é norma jurídica vinculante e deve dar concretude aos comandos constitucionais.

No tocante às premissas atinentes às molduras de Estado Regulador e Estado Garantidor, ficou claro que em ambas as formulações, o papel do Estado é visto em segundo plano, num contexto restrito, "retrocedendo", enquanto cresce o papel da iniciativa privada numa relação inversamente proporcional. Eis que quanto mais o Estado se "minimiza" na seara econômica, em seu lugar assume a iniciativa privada oligopolizada. Porém, no Estado Garantidor verifica-se um radical esvaziamento dos poderes públicos. Ele somente garante financeiramente os serviços públicos e atividades econômicas estatais prestadas pela iniciativa privada.

Após a análise do PMDI e de suas políticas públicas conclui-se que apesar de seu texto optar pelo modelo de Estado Regulador, verificou a adoção de ações estratégicas próximas a um verdadeiro Estado Garantidor, estabelecendo-se a parceria público-privada como um dos meios viabilizadores do modelo regulador.

Aliás, tudo bem coerente em face da mutações do neoliberalismo dos séculos XX e

XXI, onde ora implanta o Estado empresário do neoliberalismo de regulamentação; depois vem as agências do Estado Regulador, em um segundo estágio do neoliberalismo; e recentemente as PPPs do Estado Garantidor, do neoliberalismo da troika europeia. Isso objetivando ampliar o raio de ação e o poderio do setor privado, conforme as possibilidades das lutas capital versus trabalho, nos planos nacionais e internacionais, e paulatinamente, desconstruindo o Estado Regulador e erguendo o Estado Garantidor.

Assim sendo, o uso da PPPs na execução da política socioeconômica do primeiro modelo de Estado, inicia-se de forma setorial até ganhar amplitude, com mais e mais privatizações e PPPs, e aí sim o modelo Garantidor se implantaria. E depois, talvez, dar-se-ia o passo seguinte, de acordo com os anarcocapitalistas, propondo o fim do Estado e a completa autorregulação da vida e negócios privados. Isso se as forças sociais contrárias deixarem.

## REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Alexandre Santos de. As parcerias público-privadas - PPPs no direito brasileiro. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico – REDAE** – n. 02 – maio/jun./jul. de 2005. Salvador – Bahia – Brasil.

AVELÃS NUNES, Antônio José. A crise atual do capitalismo: capital financeiro, neoliberalismo, globalização. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, 2012.

AVELÃS NUNES, Antônio José. As duas últimas máscaras do estado capitalista. **Revista Pensar**. v. 16. p. 409-476, jul./dez. 2011. Fortaleza.

BATISTA JR. Paulo Nogueira. **A economia como ela é...** 3. ed.. São Paulo: Boitempo Editorial, 2005.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005.

BERCOVICI, Gilberto. **Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais**. Quartier Latin: São Paulo, 2011.

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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Acesso em: 24 mar. 2015.

BRASIL. Lei 11.079 de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 dez. 2004. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm)>. Acesso em 12 jun. 2014.

BRASIL. Lei 4.320/64 de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro

para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 mar. 1964. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm)> Acesso em 24 mar. 2015.

BRASIL. Lei Complementar 101/2000 de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 05 de maio 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em 24 mar. 2015.

CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. **Curso Elementar de Direito Econômico**. Porte Alegre: Núria Fabris Editora, 2014.

CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. **Custos dos direitos e reforma do estado**. Porte Alegre: Sérgio Antônio Fabris. Editor, 2008.

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. **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. **O município em face do direito econômico**. Belo Horizonte. Editora Del Rey, 2001.

CLARK, Giovani. O pioneirismo da faculdade de direito da UFMG: a introdução do direito econômico no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**. Série “Estudos sociais e políticos” Edição comemorativa dos 120 anos da Faculdade de Direito da UFMG (1892-2012) n o. 40. p. 143 -155. 2012.

CLARK, Giovani. Política econômica e estado. In: SOUZA, Washington Peluso Albino de. CLARK, Giovani. **Questões polêmicas de direito econômico**. São Paulo: LTr, 2008.

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

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas**. 5 ed. São Paulo. Editora Atlas. 2006.

FRIED, Barbara H. **The progressive assault on laissez faire – Robert Hale and the first law and economics movement**. Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts. London. England.1998.

FURTADO, Celso. **O capitalismo global**. 5 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na constituição de 1988**. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na constituição de 1988**. 6 ed. revista e atualizada. São Paulo. Editora Malheiros. 2001.

HUBERMAN, Leo. **História da riqueza do homem**. Tradução de Waltensir Dutra. 21 ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1986.

MIGUEL, Luis Felipe. Utopia do Pós-socialismo: esboços e projetos de reorganização radical da sociedade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 61, junho 2006, p. 91-114.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **Plano de Desenvolvimento Mineiro Integrado 2011-2030**: gestão para a cidadania. Belo Horizonte, 2014. Disponível em: <[http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/acompanhe/planejamento\\_orcamento\\_publico/pmdi/docs/2011-2030/pmdi\\_2011\\_2030.pdf](http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/acompanhe/planejamento_orcamento_publico/pmdi/docs/2011-2030/pmdi_2011_2030.pdf)>. Acesso em: 12 ago. 2014.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Lei 18.309/2009 de 03 de agosto de 2009. Estabelece normas relativas aos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, cria a agência reguladora de serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário do estado de minas gerais - ARSAE-MG e dá outras providências. **Diário do Executivo**, Minas Gerais, 04 ago. 2009. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?ano=2009&num=18309&tipo=LEI>>. Acesso em 24 mar. 2015.

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.

VASCONSELOS. Flavius Lanna. **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.