

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

STEPHANIE UILLE GOMES

**O PLANEJAMENTO COMO INSTRUMENTO PARA REALIZAÇÃO DO
DESENVOLVIMENTO NACIONAL**

**CURITIBA
2011**

STEPHANIE UILLE GOMES

**O PLANEJAMENTO COMO INSTRUMENTO PARA REALIZAÇÃO DO
DESENVOLVIMENTO NACIONAL**

Monografia apresentada ao Núcleo de Monografias como requisito parcial à conclusão do Curso de Direito, do Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Angela Cassia Costaldello.

Co-orientador: Prof. Dr. Rodrigo Luís Kanayama.

**CURITIBA
2011**

TERMO DE APROVAÇÃO

STEPH ANIE UILLE GOMES

PLANEJAMENTO COMO INSTRUMENTO PARA REALIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL

Monografia de conclusão de curso aprovada como requisito parcial à obtenção do grau de bacharel no Curso de Direito, do Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

Orientadora:

Prof^a. Dr^a. Angela Cassia Costaldello

Prof. Rodrigo Luís Kanayama

Prof. Dr. Romeu Felipe Bacellar Filho

Prof. Thiago Lima Breus

Curitiba, 16 de novembro de 2011

“Um Estado que abre mão de planejar o futuro, desta forma, abre mão de sua própria estabilidade. Apenas com a reestruturação (para não dizer restauração) do Estado Brasileiro poderemos concretizar o tão desejado projeto nacional de desenvolvimento, cujos alicerces estão previstos na nossa Constituição de 1988 – passo decisivo em direção de nossa emancipação social”.

(Gilberto Bercovici)

RESUMO

O desenvolvimento, considerado não apenas sob o aspecto econômico, mas também e principalmente social, enquanto meio de garantir o exercício da potencialidade dos membros de uma sociedade, deve ser buscado pelo Estado, seu principal promotor. A elaboração de políticas públicas pelo ente estatal a fim de garantir o desenvolvimento ocorre, em geral, de maneira desordenada, imediatista e conjuntural. A política de desenvolvimento, no entanto, deve ser conduzida através de reformas estruturais, que apenas são passíveis de realização a partir da efetiva utilização do planejamento pela Administração Pública. Ainda que a história do Brasil tenha trazido relevantes experiências relativas ao emprego de técnicas de planejamento, a possibilidade de emprego desse instituto é muitas vezes ignorada, não obstante seja tratada pela Constituição Federal de 1988 como função do Estado, aqui entendida como poder-dever estatal. Esse planejamento, no entanto, incompatível com a planificação autoritária, tem como pressuposto a observância da forma federativa de Estado, a compatibilidade com regime mercadológico e, em especial, o caráter democrático que possibilita a participação de todos os afetados pelas metas e objetivos constantes em um plano. A relevância do estudo do caráter jurídico do plano consiste na reflexão acerca de sua vinculação, seu caráter determinante ou indicativo, sua necessária observância pelo poder público, bem como, reside na possibilidade de se utilizar o plano como parâmetro concreto para analisar, sob o aspecto da juridicidade, a validade e a eficiência do agir estatal. É nesse sentido que o presente trabalho pretende fazer uma análise da importância do planejamento como instrumento indispensável à concretização do desenvolvimento e dos entraves existentes à sua utilização.

Palavras-chave: planejamento; desenvolvimento; reformas estruturais; Constituição Federal.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO:	08
--------------------------	----

CAPÍTULO I – O PLANEJAMENTO COMO INSTRUMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO

1. PLANEJAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO	
1.1. O desenvolvimento enquanto objetivo do Estado Brasileiro	11
1.2. O Planejamento como um dos instrumentos para a realização do desenvolvimento nacional	15
1.3. A utilização do Planejamento por economias de mercado	16
1.4. Compatibilidade do Planejamento com um Regime Democrático	19
1.5. Compatibilidade do Planejamento com o Federalismo	24

CAPÍTULO II – ALGUNS ASPECTOS JURÍDICOS DO PLANEJAMENTO

2. CARÁTER JURÍDICO DO PLANEJAMENTO	
2.1. Algumas Concepções de Planejamento	30
2.2. Eficácia Jurídica do Planejamento	35
2.3. Posicionamentos referentes à vinculação dos Planos	37
2.4. O tratamento constitucional do Planejamento	41

CAPÍTULO III – APONTAMENTOS SOBRE A NECESSIDADE/IMPORTÂNCIA DA ADOÇÃO DO PLANEJAMENTO NO BRASIL

3. A REALIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ATRAVÉS DO PLANEJAMENTO	
3.1. Planejar o Desenvolvimento	50
3.2. A importância do Planejamento	52
3.3. Algumas experiências brasileiras de Planejamento	57
3.3.1. Plano de Metas	57
3.3.2. Plano Trienal	60
3.3.3. II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND)	61
3.4. Apontamentos sobre a não efetividade do Planejamento	63

CONCLUSÃO	69
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	71

O PLANEJAMENTO COMO UM INSTRUMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO NACIONAL

INTRODUÇÃO

A relevância do tema a ser abordado insere-se na realidade atual, marcada por profundas transformações. O papel do poder público, até então tido como promotor de direitos sociais, dado caracterizador do Estado de bem-estar social, é redefinido. A partir de meados da década de 80 confere-se espaço à adoção de um novo modelo, em que a atuação direta do Estado na ordem econômica é reduzida. As funções da Administração Pública, para os governos denominados conservadores ou neoliberais, passaram a ser apenas de gestão e regulação.

As teorias desenvolvimentistas formuladas no Brasil foram deixadas de lado em face da propagação das idéias neoliberais de globalização, culminando com a atribuição de um papel subsidiário ao Estado, que passou a atuar apenas indiretamente. A crise mundial ocorrida no ano de 2008 e todas as suas implicações evidenciam uma vez mais a insuficiência da auto regulamentação do mercado e a necessidade da retomada de debates em torno da temática do desenvolvimento¹.

As promessas do Estado Social, no entanto, não foram cumpridas no Brasil. Os significativos avanços verificados nos últimos anos, relativos à redução da pobreza e enfrentamento das desigualdades, são ainda insuficientes para caracterizar uma alteração substancial na situação econômica e social do país².

¹ O Neoliberalismo nasceu após o fim da Segunda Guerra Mundial, nos Estados Unidos e nos países europeus onde predominava a economia capitalista de mercado. O Neoliberalismo surgiu como um movimento de reação às medidas interventivas do Estado na economia e na sociedade e teve como gênese doutrinária a obra de Friedrich Hayek *O Caminho da Servidão*. No âmbito político o Neoliberalismo foi definido pelo Acordo de Bretton Woods, onde estiveram reunidos 44 países, inclusive a União Soviética, para definir uma nova ordem político-econômica global, livre das grandes interferências do Estado e que priorizasse acabar com a inflação, estabelecesse o predomínio do livre comércio. O Acordo de Bretton Woods resultou, no fim dos anos 90, no Consenso de Washington, onde estabeleceu-se medidas econômicas para todo o mundo como o fim da inflação, a privatização e a livre regulação do mercado por meio das corporações. Sobre o Neoliberalismo vide: LIMA, Abili Lázaro Castro de. *Globalização Econômica, Política e Direito: análises das mazelas causadas no plano político-jurídico*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2002. p. 156-176.

² Nesse sentido, destaca-se a seguinte colocação de Luiz Carlos Bresser Pereira: "Hoje não podemos mais pensar o Brasil como um país 'pobre'. O Brasil já é um país de renda média, que realizou sua revolução capitalista. É uma sociedade na qual a apropriação do excedente econômico não mais se realiza através do controle direto do Estado, mas através dos lucros realizados no mercado pelos

Tem-se assim, obstáculo à realização de valores e direitos elencados na Constituição Brasileira de 1988. Tal óbice, para Dallari Bucci, tem seu cerne em circunstâncias econômicas e na ausência de instrumentos políticos e jurídicos voltados à sua concretização. Verifica-se a ausência de mecanismos e formulações jurídicas que imponham ao Estado a efetivação das disposições constitucionais. A Administração Pública, tal como estruturada após a Emenda Constitucional de 1998, volta-se pois, a um modelo liberal de proteção individual em face do Estado e não à implementação de princípios e políticas consagrados na Constituição³.

A Carta Constitucional da 1988, para além de garantir direitos e valores reconhecidos pelo ordenamento jurídico, possui um caráter dirigente, ou seja, mostra-se como um programa de ação para a alteração da sociedade. Não por outra razão, elenca em seu artigo 3º o desenvolvimento como um dos objetivos da República Federativa do Brasil⁴.

A busca pelo desenvolvimento, entendido como processo contínuo e gradual, que não se confunde com a mera modernização, deve ser informada por uma reformulação do papel do Estado e da Administração Pública. Alterações efetivas na configuração da sociedade implicam reformas estruturais, que não são pensadas e implementadas em curtos períodos de tempo. O imediatismo que tem permeado o processo de elaboração de políticas públicas é incompatível com essa necessidade incontestada de profundas alterações.

O ressurgimento da temática do desenvolvimento traz como consequência o direcionamento do foco de preocupação para o planejamento como instrumento para sua persecução. A admissão do planejamento, qualificador da atuação/intervenção estatal, confere racionalidade, dinamicidade e permite o controle das medidas adotadas pela Administração.

É a partir da constatação da necessidade de retomada desse debate, em torno do desenvolvimento e, conseqüentemente, do planejamento, que o presente

empresários; é uma sociedade capitalista tecnoburocrática porque a classe profissional se tornou igualmente importante na partilha do excedente econômico sob a forma de ordenados elevados. Entretanto, não obstante o razoável grau de desenvolvimento econômico que já alcançou, o Brasil é ainda um país subdesenvolvido.” PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Desenvolvimento e Subdesenvolvimento no Brasil Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2010/10.25.Desenv-subdesenvolvimento_Schwarcs-Botelho.15.pdf>. Consulta realizada em 02 de novembro de 2011.

³ BUCCI, Maria Paula Dallari. Direito Administrativo e Políticas Públicas. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 2; 25-36.

trabalho busca delinear alguns aspectos alusivos a esse imprescindível instrumento de programação e gestão públicas, tais como: seus pressupostos, concepções e elementos jurídicos.

Para tanto, far-se-á a abordagem a partir dos elementos abaixo descritos.

No primeiro capítulo, serão apresentados os pressupostos do planejamento, características que o precedem e devem ser observados para sua formulação, tais como a compatibilidade de seu emprego em economias de mercado e a necessária consonância com os regimes federativo e democrático. A participação popular, por exemplo, é premissa que deve informar não apenas a concepção do planejamento, mas sua aplicação, avaliação e controle.

No segundo capítulo, serão abordados alguns aspectos atinentes ao regime jurídico conferido ao planejamento. Tratar-se-á de suas concepções, do tratamento que lhe é reservado pela Constituição Federal de 1988 e de questões e posições referentes a seu caráter jurídico e vinculante.

Por fim, no terceiro capítulo, retomando-se a idéia do nexo necessário entre desenvolvimento e planejamento, busca-se apontar fatores referentes à experiência brasileira de planejamento e entraves à sua adoção.

Dessa forma, objetiva o presente estudo analisar a importância da utilização do planejamento para a concepção de políticas públicas de longo prazo, que possibilitem alterações estruturais nos cenários sócio econômico e jurídico brasileiros, bem como, avaliar alguns aspectos das circunstâncias jurídicas em meio às quais pode o planejamento ser empregado para racionalização na implementação destas políticas.

Por todo o texto, busca-se vincular o desenvolvimento dos temas ao fio condutor que perpassa toda a pesquisa realizada: a necessidade de se (re)pensar o planejamento, atualmente, como uma das formas de se buscar o desenvolvimento nacional.

CAPÍTULO I – O PLANEJAMENTO COMO INSTRUMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO

1. PLANEJAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO

1.1. O desenvolvimento enquanto objetivo do Estado Brasileiro

Os valores e princípios positivados na Constituição Federal de 1988 constituem orientação para as conquistas que devem ser obtidas no âmbito político, social, econômico e jurídico. A mera inscrição de direitos e garantias no texto constitucional, no entanto, não lhes assegura efetividade. Cumpre ao operador do direito, sem olvidar do dever de interface com as demais áreas do conhecimento, pensar meios para efetivação desses preceitos.

Nesse compasso, o desenvolvimento nacional é concebido pela Constituição vigente como sendo um dos objetivos da República Federativa do Brasil, reflexo do caráter dirigente assumido pelo texto. A previsão constitucional do desenvolvimento como objetivo a ser alcançado pelo país implica observância obrigatória pelo poder público, que não pode se furtar de buscá-lo.

O fenômeno do desenvolvimento, conforme destaca Guilherme Amorim Campos da Silva, não constitui *a priori* um fenômeno jurídico. Trata-se, antes, de um fato social, resultado da construção da história moderna que, no Brasil, é permeada pelas relações de dominação, utilitarismo e desigualdade⁵.

As distorções econômicas acerca da distribuição de renda, a desigualdade social, a dependência externa e as discrepâncias regionais têm suas raízes em condições históricas, muito bem explicadas por Celso Furtado⁶, quanto ao aspecto produtivo-econômico, e por Sérgio Buarque de Holanda⁷, relativamente às características sócio-políticas⁸.

⁵ SILVA, Guilherme Amorim Campos da Silva. Direito ao Desenvolvimento. São Paulo: Editora Método, 2004. p. 86-87.

⁶ FURTADO, Celso. Formação Econômica do Brasil. 32ª Edição. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2003.

⁷ HOLANDA, Sérgio Buarque de. Raízes do Brasil. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1976.

⁸ Podem ser mencionados inúmeros outros autores que contribuíram sobremaneira para a descrição e interpretação de todo o histórico brasileiro determinante à sua configuração atual, como Caio Prado

A sociedade brasileira, desde sua origem, viu-se marcada pela presença da exploração do trabalho escravo, pela concentração de renda, pela dominação de classe, pela pobreza e exclusão social. Logo, qualquer idéia acerca do desenvolvimento a ser buscado perpassa noções não apenas econômicas, mas também e principalmente sociais.

Uma teoria do desenvolvimento não pode estar centrada tão somente na explicação de um processo de acumulação de capital mediante emprego de categorias abstratas com pretensões de universalidade. Explica Celso Furtado que o desenvolvimento está intimamente relacionado às formas de distribuição e utilização de renda, aos sistemas de organização da produção e a um processo histórico cujos elementos específicos devem ser identificados⁹.

A superação keynesiana da Teoria Econômica Clássica, que era pautada em modelos e sistemas estáticos a fim de justificar a ideologia do *laissez-faire*, trouxe importância às características históricas do processo econômico e ao elemento investimento. A preocupação de Furtado foi a de discutir as conseqüências da acumulação de capital ocasionada por esse investimento, o destino dessa acumulação, com a propositura de uma teoria do desenvolvimento de longo prazo¹⁰.

É a partir dessa constatação da imprescindibilidade de uma teoria de desenvolvimento¹¹ que Celso Furtado assevera que “como o desenvolvimento traduz a idéia de realização das potencialidades humanas¹², é natural que se empreste à

Jr., Maria da Conceição Tavares, Raymundo Faoro etc. Não ignorada sua indelével contribuição, deixa-se de analisa-la por uma questão metodológica.

⁹ FURTADO, Celso. Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico. 2ª Edição. São Paulo: Nova Cultural, 1986. p. 15-18.

¹⁰ Idem.

¹¹ Ressalta-se ainda uma concepção de desenvolvimento de Luiz Carlos Bresser-Pereira: “O desenvolvimento econômico é um processo histórico de crescimento da produtividade e dos padrões de vida da população causado pela sistemática utilização do excedente econômico na acumulação de capital e no progresso técnico.” PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Desenvolvimento e Subdesenvolvimento no Brasil. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2010/10.25.Desenv-subdesenvolvimento_Schwarcs-Botelho.15.pdf>. Consulta realizada em 02 de novembro de 2011.

¹² Pode-se mencionar ainda, ao tratar-se de desenvolvimento como realização das potencialidades humanas, o conceito de Amartya Sen, para quem a idéia central do desenvolvimento reside no aumento da liberdade substancial dos indivíduos. Para Sen aquilo que as pessoas conseguem efetiva e positivamente realizar é condicionado pelas oportunidades econômicas, liberdades políticas, poderes sociais etc A liberdade é não apenas uma proposição como o próprio fim do desenvolvimento. O conceito de desenvolvimento como liberdade de Sen é passível de críticas, uma vez que, ao colocar o ser humano no centro das preocupações econômicas, torna-se difícil sua implementação, ante o dilema do administrador público de optar, no caso concreto, entre várias prioridades e a escassez de recursos. Não obstante, a teoria de desenvolvimento por ele formulada permanece válida e é extremamente valiosa. Vide: SEN, Amartya Kumar. Desenvolvimento como Liberdade. Tradução: Laura Teixeira Motta; revisão técnica: Ricardo Doniselli Mendes. São Paulo:

idéia um sentido positivo. As sociedades são consideradas desenvolvidas à medida que nelas o homem logra satisfazer suas necessidades e renovar suas aspirações”¹³.

A idéia de subdesenvolvimento, por outro lado, para Furtado, não está associada a um contexto cronológico. Não se trata de etapa precedente do desenvolvimento, de uma fase necessária, mas sim de uma posição assumida por determinado país que implica sujeição a outros países, em condição de subordinação¹⁴. A busca pelo desenvolvimento é necessária para superação da situação de subdesenvolvimento (que não é etapa precedente do desenvolvimento, mesmo pela impossibilidade da concepção linear da história, dada a peculiaridade de cada Nação).

O desenvolvimento de que se trata não é algo estanque e sim um processo, dinâmico, contínuo e sempre inacabado. Ainda, não se confunde com a simples modernização ou com o mero progresso tecnológico. Estes podem ser pressupostos daquele, mas não implicam, por si só, desenvolvimento. A mera modernização, ou alteração do setor produtivo, mantém o subdesenvolvimento, agravando ou perpetuando a concentração de renda. Ao tratar-se de desenvolvimento, há que se cogitar, necessariamente, de uma alteração substancial na estrutura social do país¹⁵.

Impulsionado por essas idéias de desenvolvimento, em especial, sob influência das teorias desenvolvidas pela CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina) - tendo como expoentes Raúl Prebisch e Celso Furtado - o Brasil foi marcado por um forte e direto intervencionismo do poder público entre as décadas de 30 e 60. A busca pelo desenvolvimento, nesse período, deu-se, principalmente, através de políticas deliberadas de protecionismo e industrialização.

O economista argentino Bernardo Kliksberg assevera que, nos anos 60, o prognóstico internacional para a América Latina era de um contínuo desenvolvimento, embalado pela excepcional dotação de recursos naturais,

Companhia das Letras, 2000. Em relação à breve crítica sobre sua teoria, vide: BARRAL, Welber. Direito e Desenvolvimento: um Modelo de Análise. In: Direito e Desenvolvimento. Welber Barral (org.). São Paulo: Editora Singular, 2005.

¹³ FURTADO. Celso. Introdução ao Desenvolvimento: Enfoque Histórico Estrutural. 3ª Edição Revisada pelo Autor. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000. p. 7.

¹⁴ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Desenvolvimento e Subdesenvolvimento no Brasil. Disponível em: < http://www.bresserpereira.org.br/papers/2010/10.25.Desenv-subdesenvolvimento_Schwarcs-Botelho.15.pdf>. Consulta realizada em 02 de novembro de 2011.

¹⁵ BERCOVICI, Gilberto. Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Editora Malheiros, 2005. p. 52-55.

humanos, posicionamento geográfico favorável, dentre outras circunstâncias. Esse prognóstico, no entanto, não se realizou em absoluto. Dentre as causas para o insucesso dessas previsões, o autor menciona: a implementação de políticas públicas rigidamente ortodoxas e estreitamente economicistas, a desvalorização das políticas públicas – a propagação da idéia de que é possível prescindir do Estado, a falsa oposição entre Estado e sociedade civil e o peso da corrupção¹⁶.

O relativo abandono do discurso desenvolvimentista em meados da década de 80 e a atribuição de um papel subsidiário ao Estado podem também ser elencados como causas para a não efetivação desse prognóstico. Após esse período, o desenvolvimento deixou de integrar a pauta política nacional e cedeu lugar aos diversos planos e medidas que objetivavam estabilizar a economia, e tão somente isto¹⁷. A assunção de um papel meramente regulador pelo Estado obsta sua atuação efetiva como principal indutor do desenvolvimento.

A crise ocorrida em 2008 e todas as suas decorrências trouxeram à tona a pertinência da rediscussão acerca da imprescindibilidade da implementação de uma política de desenvolvimento, da eleição de diretrizes e medidas que possam pautar toda a atuação do Estado.

O posicionamento pela (re)tomada desse papel pelo Estado não implica a desconsideração da posição atribuída aos particulares na promoção do desenvolvimento. Apenas busca-se ressaltar que compete ao Estado eleger metas, e, através de incentivos (positivos ou negativos), levar o particular a cooperar para sua persecução¹⁸.

¹⁶ KLIKSBURG, Bernardo. Mais ética, mais desenvolvimento. Brasília: UNESCO; SESI.DN, 2008. p. 277-284.

¹⁷ Neste sentido, colaciona-se um trecho de entrevista de Bresser Pereira publicada no Jornal Folha de São Paulo em 01.09.2006: “O Brasil está semi-estagnado desde 1980, surpreendentemente mesmo depois do alcance da estabilidade de preços e de a alta inflação inercial ter sido debelada. A meu ver, o problema do crescimento econômico saiu da agenda do País há muito tempo. Entre 1930 e 1980, o Brasil foi o País que mais cresceu no mundo em termos brutos - e, em termos per capita, só perdeu para o Japão. Havia enfim uma estratégia nacional de desenvolvimento, o velho nacional-desenvolvimentismo. Essa estratégia começou a fazer água porque, nos anos 70, era necessário abrir a economia e ter um modelo mais exportador. A partir de 1980 entramos em crise, houve o esgotamento do modelo, o aumento da dívida externa, etc. Estamos desde 1990 com política de juros altos e câmbio baixo, essa é a maravilha que temos. São 16 anos nesse modelo. Nesse ínterim conseguimos estabilizar os preços, não graças à ortodoxia convencional, mas a uma estratégia de neutralização da inércia que economistas brasileiros desenvolveram. Poderíamos ter elaborado uma estratégia nacional de desenvolvimento, mas não o fizemos.” Íntegra da reportagem disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/interviews/06.9.DebateAlias-OESP.pdf>> . Consulta realizada em 02 de novembro de 2011.

¹⁸ Nessa mesma linha o ensinamento de Egon Bockmann Moreira: “O Estado pode se tornar um (ainda mais) forte agente econômico institucionalizado, visando produzir determinados resultados em

Para superação da condição de país subdesenvolvido e, ainda, para cumprir o disposto no artigo 3º inciso II da Carta Constitucional de 1988, é necessário que o Brasil adote uma política deliberada de Desenvolvimento. Devem ser garantidos tanto o desenvolvimento econômico como o social, dada sua interdependência. A busca dessa política implica a utilização de um instrumento que propicie a aplicação racional e continuada dos recursos estatais no longo prazo: o planejamento.

Cumprido ressaltar que o desenvolvimento deve ser pensado em prol da sociedade nacional, que deixa de ser seu objeto, como ocorria nos regimes autoritários, e passa a ser sujeito ativo¹⁹ dessa transformação. Logo, toda e qualquer política de desenvolvimento, bem como o planejamento necessário à sua consecução, tem como pressuposto elementar a democracia e a ampla participação popular. O Estado, assim pensado, deixa de ser uma categoria residual e passa a atuar como sujeito ativo na promoção do desenvolvimento nacional.

1.2. Planejamento como um dos instrumentos para a realização do desenvolvimento nacional

O desenvolvimento, considerado não apenas em seu aspecto econômico mas também, e principalmente, social, é resultado da interação entre diversos fatores, dentre eles, o ideológico, o político, econômico e o social.

O desenvolvimento nacional, elencado na Constituição Federal de 1988 como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil²⁰, conforme exposto anteriormente, pode ser buscado através de diversos mecanismos, tendo o Estado como seu principal condutor e a sociedade como sujeito ativo desse processo.

longo prazo – os quais, a rigor, têm-se como de impossível consecução *sponte propria* pelo próprio mercado (seja devido a razões de ordem estrutural, seja devido às opções usualmente exercidas pelos agentes, seja pela combinação de ambas as hipóteses)”. MOREIRA, Egon Bockmann. Anotações sobre a História do Direito Econômico Brasileiro (Parte II: 1956-1964). In: Revista de Direito Público da Economia – RPDE. Ano 3, n. 11, julho/setembro 2005. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 131.

¹⁹ BERCOVICI, Gilberto. Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Editora Malheiros, 2005. p. 54.

²⁰ Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: (...) II - garantir o desenvolvimento nacional;

Partindo-se dessa concepção de papel do Estado, Gilberto Bercovici aponta ser responsabilidade da Administração Pública a formulação de políticas públicas, prestações positivas do Estado necessárias à efetivação de direitos, sendo o desenvolvimento a principal política pública, que deve organizar e conformar as demais.

Tomando como pressuposto esse dado contexto, o planejamento pode ser mencionado como uma das ferramentas para a realização do desenvolvimento. Trata-se de elemento coordenador, organizador, e que dá unidade à atuação do Estado. O exercício do planejamento faz com que as ações concretas sejam racionalizadas, evitando-se assim intervenções conjunturais e casuísticas e mesmo a admissão de medidas conflitantes entre si²¹.

Dessa forma, busca-se delinear no presente capítulo alguns pressupostos para o planejamento e o tratamento que lhe tem sido conferido no Brasil, através de uma abordagem histórica e dos aspectos jurídicos desse processo.

1.3. A utilização do Planejamento por economias de mercado

Conforme ensinamentos de Eros Roberto Grau, a idéia de plano foi primeiramente empregada pela ciência urbanística, utilizada como representação gráfica de uma realidade física. O planejamento econômico considerado como atividade finalística teria sido utilizado primeiramente na Rússia Soviética em 1921 com a criação do GOSPLAN, órgão responsável pela elaboração do planejamento nacional. Já nessa experiência, o planejamento era pensado como instrumento para coordenação do processo econômico²².

O jurista relaciona o início da utilização de técnicas de planejamento pelos países do Ocidente ao advento da crise econômica de 1930, quando a preeminência de uma atuação mais concreta do poder público fez-se evidente. O intervencionismo estatal, considerado como fruto do liberalismo, é então empregado com o propósito

²¹BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e Políticas Públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 143-145.

²² GRAU, Eros Roberto. Planejamento Econômico e Regra Jurídica. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1978. p. 9-11.

de corrigir as distorções geradas em economias baseadas no equilíbrio de mercado. Surgem nesse contexto: o Plano Tardieu, na França em 1928, o Plano Marquet, nos Estados Unidos em 1933, o Plano de Quatro anos, na Alemanha em 1936, dentre outros. Com o advento da Segunda Guerra Mundial, métodos de planejamento passaram a ser empregados por países do mundo capitalista, sendo entendidos como essenciais ao processo de desenvolvimento econômico, independentemente de qualquer ideologia ou pressuposto político²³.

O emprego de técnicas de planejamento em países ou economias de mercado pode parecer, em uma primeira análise, inviável ou incompatível. Eros Grau afirma inexistir, no entanto, qualquer incompatibilidade entre planejamento e capitalismo²⁴. Para que tal afirmação possa ser explicada, deve-se ressaltar primeiramente as diferenças existentes entre o planejamento praticado em modelos socialistas e modelos capitalistas.

A antropóloga e economista Betty Mindlin faz essa distinção entre o planejamento utilizado por economias socialistas e o empregado pelos sistemas capitalistas, com base em condições relevantes para a Ciência Econômica, como a alocação ótima de recursos e o sistema de preços.²⁵ Para a autora, os dois sistemas mencionados trazem a premissa de que seja possível haver um direcionamento do sistema econômico de acordo com os fins almejados por cada Estado de maneira racional.

O planejamento é não apenas possível, mas imprescindível em ambos os sistemas econômicos. Em qualquer dos modelos, deve haver uma forma de previsão da realidade, a partir de modelos teóricos elaborados, com vistas a sua alteração.

O planejamento é empregado, nos dois casos, para buscar-se equilíbrio. As economias capitalistas contam com um mercado competitivo através do qual procura-se, continuamente, a alocação ótima de recursos, a situação denominada Ótimo de Pareto. O Ótimo de Pareto é o ponto marginal em que nenhum indivíduo pode melhorar sua posição sem piorar a do outro. Nesse caso, sendo um indivíduo rico e

²³ GRAU, Eros Roberto. Planejamento Econômico e Regra Jurídica. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1978. p. 11-12.

²⁴ Conclui o autor Eros Roberto Grau, acerca da compatibilidade do planejamento com sistemas capitalistas: “poderemos finalmente concluir pela inexistência de incompatibilidade entre planejamento e capitalismo e, mais especificamente, que o planejamento econômico nele adotado é um modelo de ação racional voltado à otimização dos efeitos da política do intervencionismo”. Ibidem. p. 14.

²⁵ MINDLIN, Betty. O Conceito de Planejamento. In: MINDLIN, Betty. Planejamento no Brasil. Coleção Debates. 5ª Edição. São Paulo: Editora Perspectiva, 2003. p. 08-12.

outro pobre, não pode haver redistribuição mediante entrega de dinheiro do primeiro para o segundo, porquanto implicaria piora da situação deste. Essa noção, se isoladamente considerada, levaria à conclusão que eventual intervenção na economia seria nociva, rompendo a competição e a ordenação promovidas pelo *laissez-faire*²⁶.

Já em economias socialistas, explica a autora, tal equilíbrio, não poderia ser atingido pela concorrência, que inexistente. Dessa forma, a harmonia seria estipulada pelo Governo, através do planejamento. Uma Comissão Central desempenharia as funções consideradas de mercado de modo a equilibrar coeficientes como oferta e demanda²⁷.

A eficiência na alocação de recursos operada em sistemas capitalistas, no entanto, é apenas estática, e não dinâmica. Deixa-se de levar em conta a capacidade de crescimento do sistema no tempo, características como a elevação da expectativa de vida e a distribuição da renda. Nessa medida, o planejamento em economias capitalistas far-se-ia necessário não para compensar eventual substituição de preços, mas para corrigir as anomalias do mercado, aproximando a alocação de recursos de um modelo ótimo, dinâmico e eficientemente considerado, com vistas ao atingimento de objetivos determinados²⁸. Para a autora, ainda que se adote uma política liberal, que implique, por exemplo, a promoção de uma série de privatizações, tais ações podem e devem ser previamente planejadas.

Assim, não obstante o manejo de técnicas de planejamento seja diferente nestes dois sistemas, trata-se de instrumento extremamente necessário em ambos os modelos citados. Somente a partir da utilização do planejamento é possível o exercício de certo controle sobre o sistema econômico e sua orientação de acordo com os objetivos almejados, a partir da ação racional.

Ainda acerca da compatível utilização de técnicas de planejamento por economias consideradas de mercado, deve-se apontar para a alteração ocorrida na forma de atuação e intervenção do Estado.

Sob a égide do modelo liberal, adotado nas últimas décadas em sistemas capitalistas, ao Estado é reservado o papel de mero expectador das transformações econômicas e sociais. Ainda que não se possa pensar em uma total abstenção do

²⁶ MINDLIN, Betty. O Conceito de Planejamento. In: MINDLIN, Betty. Planejamento no Brasil. Coleção Debates. 5ª Edição. São Paulo: Editora Perspectiva, 2003.. p. 25-27.

²⁷ Ibidem. p. 22-25.

²⁸ Ibidem. p. 12-22.

poder público durante o liberalismo, verifica-se uma substancial alteração na forma de sua intervenção a partir da crise econômica mundial dos anos trinta. A inércia estatal dá lugar a uma atuação positiva da Administração Pública, que passa a exercer a função de promoção de direitos sociais.

Para Fábio Konder Comparato, a substituição do “government by law” pelo “government by policies” supõe o exercício de diversas tarefas, que o Estado liberal desconhecia²⁹. Dentre essas atribuições está a elaboração e execução de políticas públicas. Logo, ainda dentro de uma lógica de mercado, faz-se necessária a adoção de técnicas de planejamento, para se conferir racionalidade e coordenação à atuação do Estado.

1.4. Compatibilidade do Planejamento com um Regime Democrático

A atividade planejadora depende da criação; traz em si instrumentos que asseguram a liberdade para criação. A decisão de planejar é política na medida em que importa escolhas, definição de objetivos, alocação de valores e capital humano, intelectual e financeiro para materialização de metas selecionadas. Há uma definição de prioridades na alocação de recursos, que deve basear-se não apenas em esferas de influência (partidos, Estados etc), mas em escolhas racionais elaboradas a partir do diagnóstico de carências e através de procedimentos e instrumentos aceitos como razoáveis por um conjunto de técnicos, o que importa reorganização do sistema de poder dos partidos, grupos e líderes³⁰.

A ideia de planejamento ou de planificação em geral é compreendida como sendo vinculada aos mecanismos empregados em regimes socialistas, como apontado no tópico acima. A planificação é, portanto, em uma primeira análise, associada a regimes antidemocráticos e tida como contrária à liberdade.

O planejamento implica a seleção de objetivos e, segundo Luís S. Cabral de Moncada: *implica reduzir um extenso número de alternativas que se apresentam à*

²⁹ COMPARATO, Fábio Konder. Planejar o Desenvolvimento: a perspectiva institucional. In: O Desenvolvimento Ameaçado: Perspectivas e Soluções. Organização: Centro Brasileiro de Estudos e Formação para o Desenvolvimento. ODÁLIA, Nilo. São Paulo: Editora Universidade Estadual Paulista, 1989. p. 74.

³⁰ CARDOSO, Fernando Henrique. Aspectos Polêmicos do Planejamento. In: MINDLIN, Betty. Planejamento no Brasil. Coleção Debates. 5ª Edição. São Paulo: Editora Perspectiva, 2003. p. 170-171.

*acção a um determinado leque muito mais reduzido, compatível com os meios de que se dispõe. Trata-se sempre de uma operação de racionalização*³¹.

Para que se possa tratar desse exercício do planejamento pelo Estado tem-se como pressuposto o intervencionismo do poder público. Para Eros Grau, a intervenção do Estado se dá quando a atuação estatal é levada a efeito com uma conotação mais vigorosa em área que seria de titularidade dos agentes privados, do setor privado. Em suas palavras:

*Adotada a expressão intervencionismo para referir o fenômeno considerado, manifesto, segundo Chenot, pelo exercício, pela autoridade política, de ação sistemática sobre a economia e por uma estreita correlação entre os planos político e econômico – o que implica modificação na estrutura do capitalismo – poderemos esboçar uma classificação de suas formas*³².

O autor propõe então uma classificação para as modalidades de intervencionismo, quais sejam: (i) intervenção por absorção ou participação - quando o Estado assume total, em regime de monopólio, ou parcialmente unidades econômicas, e passa a deter o controle patrimonial de meios de produção e troca; (ii) intervenção por direção - na medida em que exerce pressão sobre a economia, estabelecendo normas e mecanismos de comportamento compulsório; e (iii) intervenção por indução - que se dá em situações em que o Estado manipula instrumentos de intervenção em consonância com as leis de mercado, sendo que nas duas últimas classificações, a intervenção se dá sobre e não diretamente no domínio econômico³³.

O planejamento, conforme a classificação explicada, não seria uma das formas de intervenção do Estado no domínio econômico, mas um adjetivo, uma qualificação para a intervenção exercida. Nessa medida, qualquer incompatibilidade que possa ser aventada em relação às liberdades individuais, diria respeito não ao processo de planejamento em si, que pode ser inerente a qualquer atuação do Estado, mas à intervenção do Estado em setores que seriam, originalmente, destinados ao âmbito de atuação dos particulares.

³¹ MONCADA, Luis S. Cabral de. A Problemática Jurídica do Planeamento Económico. Coimbra: Coimbra Editora Limitada, 1985. p. 10.

³² GRAU, Eros Roberto. Planejamento Econômico e Regra Jurídica. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1978. p. 23.

³³ Ibidem. p. 23-24. Ainda: GRAU, Eros. A Ordem Econômica na Constituição de 1988 (Interpretação e Crítica). São Paulo: Editora Malheiros, 2008.p. 146-149.

A não intervenção, no entanto, representa uma proteção conferida a um único tipo de liberdade: à liberdade individual celebrada e resguardada pelas Constituições liberais dos séculos XVIII e XIX. Nesse sentido, merece apontamento uma das principais obras do sociólogo húngaro Karl Manheim denominada *Liberdade, Poder e Planificação Democrática*³⁴. Para além do *laissez-faire*, caracterizado pela total arregimentação, e das experiências vivenciadas durante o fascismo e o comunismo, ele propõe o que chama de terceiro caminho, a planificação democrática³⁵.

Manheim aponta duas variantes que teriam surgido em resposta ao esgotamento e às crises resultantes, em parte, da falta de regulamentação de mercados: o planejamento totalitário, em suas duas vertentes, o comunismo e o fascismo; e o planejamento democrático, que deve ser criado gradualmente pelas políticas progressivas das democracias. Os regimes totalitários têm na planificação um processo inclusivo, abrangente, que tudo regula, através do exercício da ditadura. Tal forma de planejamento ocasiona a suspensão de direitos e garantias individuais, sob o pretexto de elevação das condições de vida da maioria. Ao se referir à planificação democrática, o sociólogo ensina:

*Nossa tarefa consiste em construir um sistema social mediante o planejamento, mas planejamento de tipo especial: tem que ser planejamento para a liberdade, sujeito ao controle democrático, planejamento, mas não planejamento restricionista que favoreça os monopólios de grupos, sejam de homens ou empresas ou se associações operárias, mas planejamento para a plenitude, isto é, pleno emprego e total exploração dos recursos; planejamento para a justiça social*³⁶.

Seguindo tal entendimento, o Manheim aponta para o desafio a que estão sujeitos os sistemas democráticos contemporâneos é o de encontrar novos métodos para a criação de uma vontade política unificada através de um acordo voluntário entre os grupos sociais antagônicos³⁷, para a elaboração de um planejamento.

³⁴ MANNHEIM, Karl. *Liberdade, Poder e Planificação Democrática*. São Paulo: Editora Mestre Jou, 1972.

³⁵ *Ibidem*. p. 17.

³⁶ *Ibidem*. p. 49.

³⁷ Não se quer com isso apontar que um acordo consensual deve desconsiderar as peculiaridades atinentes a cada grupo político que forma a sociedade. O consenso de que aqui se trata para a formulação do planejamento passa, necessariamente, por processos de deliberação, pela participação de todos os segmentos da população através do debate democrático. O consenso que se pretende, e conforme explicado por Manheim, deve ser criado conscientemente.

O planejamento, dessa maneira, não é incompatível com o regime democrático. Pode-se afirmar que fortalece a noção de liberdade, na medida em que, através da intervenção planejada, o Estado possibilita o melhor uso das liberdades individuais, confere condições para que os indivíduos possam, de fato, desenvolver suas potencialidades.

A noção de bem estar coletivo, atrelada à necessidade de promoção do desenvolvimento, traz à tona a indispensabilidade de medidas que impliquem reformas estruturais, redução de desigualdades sociais e econômicas e ampliação de acesso a serviços públicos de qualidade. Além disso, o acesso a tais direitos e a um planejamento transparente e compreensível, que indique as diretrizes a serem seguidas pelo Estado, permite maior controle e participação da população, o que qualifica e fortalece o debate democrático³⁸.

O planejamento, que adjetiva e confere um caráter coordenado e racional à intervenção do Estado, não é incompatível com o regime democrático, com a participação popular que deve precedê-lo e deve se fazer presente no controle de sua execução.

A liberdade preconizada pelos defensores da não intervenção do Estado é uma liberdade considerada por Manheim como unilateral. Trata-se de uma única forma de liberdade, que apenas confere condições à sua realização a um número restrito de indivíduos, a um único grupo ou classe: o que detém patrimônio e, por isso, condições materiais para realização de suas liberdades. Por isso é imprescindível que a intervenção que se pretende seja planejada e democrática, e não informada por um caráter tão somente técnico e elitista.

A elaboração do planejamento deve contar com ampla participação de todos os segmentos sociais, bem como, não deve ser composta por conhecimentos restritos a uma única área de conhecimento. A capacitação técnica é extremamente necessária à sua confecção, mas as aspirações da sociedade é que devem estar

³⁸ Ainda sobre o conceito de liberdade, pode-se apontar para a perspectiva delineada por Amartya Sen. Menciona-se: “Cinco tipos distintos de liberdade vistos de uma perspectiva ‘instrumental’, são investigados particularmente nos estudos empíricos a seguir. São eles: (1) liberdades políticas, (2) facilidades econômicas, (3) oportunidades sociais, (4) garantias de transparência e (5) segurança protetora. Cada um desses tipos distintos de direitos e oportunidades ajuda a promover a capacidade geral de uma pessoa. Eles podem ainda atuar complementando-se mutuamente. As políticas públicas visando ao aumento das capacidades humanas e das liberdades substantivas em geral podem funcionar por meio da promoção dessas liberdades distintas mas inter-relacionadas”. SEN, Amartya Kumar. Desenvolvimento como Liberdade. Tradução: Laura Teixeira Motta; revisão técnica: Ricardo Doniselli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

consubstanciadas nas metas e objetivos traçados. Segundo Moncada, a técnica do planejamento é essencialmente sintética e nela fundem-se os conhecimentos de um conjunto extenso de ciências auxiliares e especializadas³⁹.

Fábio Konder Comparato aponta para a necessidade de um planejamento puramente técnico, o que pode, a priori, sugerir uma supressão da deliberação democrática na formulação das escolhas. Com efeito, o emprego de um discurso meramente tecnicista na formulação do planejamento pode conduzir à adoção de mecanismos antidemocráticos, com a supressão da participação política e democrática que deve informar a seleção dos objetivos e das ações a serem empreendidas pela Administração Pública⁴⁰.

O manejo dos conhecimentos técnicos faz-se necessário, no entanto, deve ser aliado ao debate político e à deliberação democrática, que deve estar inserida e permear toda a elaboração do planejamento. Segundo Fernando Henrique Cardoso, o planejamento no Brasil, em geral, não foi resultado de um gradual consenso democrático, mas sim do trabalho de técnicos, a partir de escolhas, eleição de objetivos também técnicos e políticos. O quadro geral, segundo o sociólogo, era de baixa informação política e de um consenso limitado quanto às soluções políticas e econômicas concretas.⁴¹ As experiências brasileiras de planejamento foram marcadas pela não comunicação entre as organizações do Estado e entre estas e a sociedade. As ilhas de racionalidade que representam os planos ficaram, por isso, contidas entre os interesses do clientelismo político e a inércia burocrática⁴².

Dessa forma, para além de se apontar para a compatibilidade do planejamento com o princípio democrático, é salutar enfatizar a necessidade de se pensar um processo de planificação que efetivamente atenda aos anseios de diferentes grupos sociais e permita ampla participação popular. Menciona-se, nesse sentido, uma vez mais, a lição de Luis S. Cabral de Moncada:

Não se pode ignorar o papel importantíssimo que tem a intervenção de grupos de interesse e partidos na tomada de decisões políticas mais importantes, quer a nível legislativo quer a nível administrativo. Esta intervenção vai modificar o próprio conteúdo das decisões em causa, pois

³⁹ MONCADA, Luis S. Cabral de. A Problemática Jurídica do Planeamento Económico. Coimbra: Coimbra Editora, Limitada, 1985. p. 10.

⁴⁰ COMPARATO, Fábio Konder. Planejar o Desenvolvimento: a perspectiva institucional. In: COMPARATO, Fábio Konder. Para Viver a Democracia. São Paulo: Editora Brasiliense, 1989.

⁴¹ CARDOSO, Fernando Henrique. Aspectos Polêmicos do Planejamento. In: MINDLIN, Betty. Planejamento no Brasil. Coleção Debates. 5ª Edição. São Paulo: Editora Perspectiva, 2003. p. 172.

⁴² Ibidem. p. 178.

*que este passa a ser o resultado do compromisso possível entre os interesses organizados em presença em vez de o produto de uma tomada de posição racionalizada de uma maioria representativa homogênea, até porque o acesso desses interesses organizados ao poder se faz amiúde através de vias estranhas a representação parlamentar*⁴³.

O planejamento não tem como escopo explicitar determinadas metas ou objetivos, retirando-os, por conseguinte, da luta política e do debate democrático. A participação deve informar a elaboração dos planos e deve ser contínua, fazendo-se presente para que as diretrizes eleitas sejam efetivamente cumpridas e possibilitem a materialização de direitos sociais positivados⁴⁴.

1.5. Compatibilidade do Planejamento com o Federalismo

Além de se mencionar a compatibilidade do planejamento com o regime democrático, cabe destacar, ainda que brevemente, a consonância que devem guardar os planos com o Federalismo também trazido na Carta Constitucional de 1988 como cláusula pétrea em seu artigo 60 §4º, I⁴⁵.

As principais experiências de planejamento em âmbito nacional levadas a efeito no Brasil, cujo tratamento mais detalhado será feito oportunamente⁴⁶, são: o plano de Metas, o Plano Trienal e o II Planos Nacionais de Desenvolvimento. São, primordialmente, planos elaborados e executados pelo Poder Executivo Federal. Assim como tratado em relação ao Regime Democrático, em uma primeira análise, a concepção de planos de abrangência nacional elaborados pelo governo central pode ser interpretada como contrária à conformação de Estado Federal, com a autonomia de que devem gozar os entes federados: União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

⁴³ MONCADA, Luis S. Cabral de. Direito Econômico, 2 ed. Coimbra: Coimbra Ed., 1988. P.44.

⁴⁴ Nesse mesmo sentido pode-se mencionar o seguinte trecho da obra de Eros Grau: “De toda sorte, é certo que, implicando o processo de planejamento a tomada de decisões políticas, deve ser objeto de controles democráticos e a participação mais ativa da comunidade na sua elaboração – via Poder Legislativo – e execução não pode ser negada como objetivo a ser perseguido. Cumpre aqui observar, todavia, que as reformas a empreender a fim de que tal objetivo possa ser alcançado respeitam mais diretamente as estruturas do sistema democrático do que a um dos seus instrumentos, o planejamento.” GRAU, Eros Roberto. Planejamento Econômico e Regra Jurídica. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1978. p. 46-47.

⁴⁵ “§4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I – A forma federativa de Estado.”

⁴⁶ Discorrer-se-á de forma mais enfática a tais experiências no capítulo III.

A independência brasileira em 1822, diferentemente da norte-americana, ocorreu sob a égide da forma de governo monárquica e sob a forma de estado unitário, diferentemente do ocorrido em 1787 com a independência norte-americana. O federalismo brasileiro, instituído apenas em 15 de novembro de 1889 com a proclamação da República, é resultado da fragmentação de um poder anteriormente unitário, concentrado, tratando-se, portanto, de um federalismo centrífugo. O federalismo norte-americano, por outro lado, denominado centrípeto, é resultado da união de diversas províncias outrora independentes, com a manutenção de uma forte autonomia.

O caráter centrífugo do federalismo brasileiro fez-se marcante pela característica de sobreposição do poder central à autonomia que deve informar a conformação dos entes federados⁴⁷. A Constituição de 1934, segundo Gilberto Bercovici, teria fixado pela primeira vez na trajetória constitucional brasileira a repartição de competências, enfatizando o aspecto da solidariedade entre a União e os entes federados. Tal autonomia cooperativa, no entanto, é enfraquecida durante o Estado Novo Vargas⁴⁸.

Com o advento da Carta Constitucional de 1946 o federalismo passa a assumir uma conformação mais próxima da adotada atualmente. O texto constitucional passa a trazer a previsão do federalismo cooperativo. Dessa forma, os entes federados devem atuar de forma conjunta, coordenada, na promoção do interesse público e objetivos nacionais, sem, com isso, abrirem mão de sua autonomia.

É também sob a égide da Constituição de 1946 que a questão regional ganha maior ênfase. Passa-se a buscar uma correção entre as discrepâncias existentes entre as várias regiões do país. Na busca pelo equilíbrio regional é criada, por exemplo, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, com o intuito de integrar a área por ela abrangida ao sistema nacional e torná-la mais dinâmica e ativa dentro do cenário nacional⁴⁹. Tais iniciativas com vistas à superação das desigualdades são minadas após a superveniência do Golpe Militar de 1964, que acarreta nova centralização das decisões, restritas ao âmbito nacional.

⁴⁷ Deve-se ressaltar, no entanto, a peculiaridade atinente à repartição de competências ao longo da República até 1930. O repasse de recursos aos Estados dava-se não por um critério isonômico, mas por meio das práticas de clientelismo e coronelismo perpetradas durante o período.

⁴⁸ BERCOVICI, Gilberto. Dilemas do Estado Federal Brasileiro. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 40.

⁴⁹ Idem.

Um cenário favorável à consolidação do federalismo cooperativo apenas foi estabelecido de forma efetiva com o advento da Constituição de 1988. Tem-se, a partir de então, a aquisição pelos Municípios do *status* de entes federados, e que os Estados membros devem atuar de modo cooperativo, mantendo sua autonomia, para a busca do desenvolvimento. Não se quer dizer com isso que o que se busca é a mera descentralização, sendo fundamental a cooperação dos entes federados, de modo a possibilitar a busca da superação de desigualdades regionais⁵⁰.

O planejamento pensado em âmbito nacional, como nos exemplos citados acima (Plano de Metas, Trienal e PNDs), pode levar à idéia de supressão da autonomia dos entes federados e de ofensa ao modelo federativo. Ocorre que o planejamento pensado nacionalmente deve ser realizado com base em planejamentos municipais, estaduais e regionais. Tais planos, realizados a partir de realidades locais, devem ser compatibilizados e consubstanciados no planejamento da União.

Dessa forma, o planejamento nacional não apenas é compatível com o regime federativo como deve ser utilizado para proporcionar a redução das desigualdades regionais, deve ser pensado de modo a direcionar recursos, planos e programas respeitando as peculiaridades de cada região. A elaboração de um plano nacional tem como objetivo conformar os demais planos, conferindo unicidade ao direcionamento adotado, sem com isso desrespeitar as nuances e peculiaridades de cada região.

Passados vinte e três anos desde a promulgação da Constituição, o país não logrou traçar um planejamento que tenha, de fato, harmonizado interesses locais e possibilitado a redução das desigualdades regionais. Os recursos federais que são destinados a cada região ou estado são fruto de políticas setoriais, que não se intercomunicam, ou ainda, de circunstanciais emendas parlamentares que decorrem, muitas vezes, da troca de favores políticos e não da constatação de uma necessidade local.

Ao tratar da questão do planejamento regional, João Eduardo Lopes Queiroz e Floriano de Azevedo Marques Neto ressaltam que a Carta Constitucional de 1988

⁵⁰ Explica Bercovici que a palavra descentralização é frequentemente empregada em sua acepção anglo-saxônica, como repartição e redirecionamento a agentes locais, de modo a perpetrar uma visão fundamentalmente neoliberal, que leva, inevitavelmente, às desigualdades regionais. *Ibidem*. p. 65.

atribui à União, em seu artigo 43⁵¹, competência para a criação de regiões com o intuito de facilitar o planejamento visando o desenvolvimento e a redução de desigualdades.

A formação de regiões é importante para que problemas estruturais de tais aglomerações possam ser identificados e enfrentados de forma conjunta. Não se pretende, com isso, reduzir a autonomia de entes Municipais. Segundo Lopes Queiroz e Marques Neto, o federalismo previsto na Constituição de 1988 tem como objetivo a facilitação na elaboração dos planos.

Cumprido ressaltar, nesse sentido, que os Municípios, contando com instrumentos que lhes são conferidos pela Constituição Federal, podem ser os entes dotados de maior capacidade para captação e identificação de demandas latentes mais imediatas, o que lhes atribui a possibilidade de determinar quais as prioridades locais e estabelecer a forma como devem ser alocados os recursos.

A questão do planejamento no âmbito municipal tem em seu cerne o Plano Diretor, instrumento preconizado pela Constituição Federal de 1988 que confere, junto a outros institutos jurídicos, materialização e eficácia à função planejadora. O ente municipal deve possuir instrumentos de planejamento de modo a adequar sua estrutura à melhora das condições de vida de sua população.

O plano diretor é descrito por José Afonso da Silva como instrumento básico da política urbana do Município que visa à ordenação do desenvolvimento das funções sociais da cidade e à garantia do bem estar dos habitantes⁵². Com efeito, o plano diretor é uma ferramenta de extrema importância ao desenvolvimento urbano, não apenas por tratar-se de instrumento que não se limita à mera previsão de despesas, como os planos orçamentários consubstanciados no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual, trazendo a previsão de diretrizes e objetivos, como por seu período de duração, superior aos mecanismos orçamentários supre mencionados.

Segundo José Afonso da Silva, os planos urbanísticos podem ser pensados não apenas no âmbito municipal, mas também em âmbito federal e estadual. Para o autor, os planos federais poderiam ser divididos em nacionais, macrorregionais e setoriais. Em relação à administração estadual, poder-se-ia cogitar de planos gerais

51 "Art. 43. Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais."

52 SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 2ª Ed. 1995. Malheiros. p. 87.

e planos setoriais. E, por fim, em relação ao Município, seria possível tratar de planos microrregionais, gerais, parciais e especiais. O plano diretor situa-se entre os planos gerais de âmbito municipal⁵³.

Não obstante se possa cogitar da elaboração de planos diretores em esfera federal, estadual ou regional, como exposto pelo jurista, na prática, tais instrumentos são elaborados apenas pelos Municípios. A utilização desse instrumento apenas pelos entes federados municipais deve-se, principalmente, ao caráter de obrigatoriedade conferido pelo Estatuto da Cidade⁵⁴ em relação aos Municípios com mais de 20.000 (vinte mil) habitantes (artigo 41, I do Estatuto da Cidade⁵⁵).

Dessa forma, o plano diretor elaborado pelos Municípios apresenta-se como um dos principais instrumentos de planejamento estabelecidos pela Constituição Federal de 1988. Seu caráter ímpar é evidenciado, em especial, pela possibilidade de trazer em si as diretrizes para implementação de políticas de médio e longo prazo, o que não se vislumbra nas esferas federal e estadual, ao menos não de forma efetiva.

O Estatuto da Cidade, Lei 10.257 de julho de 2001, traz as diretrizes gerais da política urbana. Em seu capítulo III, estão contidas as diretrizes atinentes ao plano diretor⁵⁶. O plano diretor é instrumento aprovado por lei e, assim sendo, terá vigência até que seja revogado por outra lei. Dessa forma, não obstante deva ser revisto a cada dez anos (art. 40, §3^o⁵⁷), pode vir a ter superior prazo de vigência, ou seja,

⁵³ SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 2ª Ed. 1995. Malheiros. p. 85-95.

⁵⁴ O Estatuto da Cidade traz em seu bojo a enunciação do escopo da política urbana, qual seja, ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, através de diretrizes gerais. Sobre o Estatuto da Cidade traz Ângela Cássia Costaldello: "O 'Estatuto da Cidade' enfatiza a garantia do direito à propriedade urbana (terra e moradia), ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, à participação na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; à cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social; ao planejamento do desenvolvimento das cidades, (...)" COSTALDELLO, Angela Cassia. *A Propriedade Privada, o Urbanismo e as Parcerias Público-Privadas: Transformações e Perspectivas*. In: *Cenários do Direito Administrativo: estudos em homenagem ao Professor Romeu Felipe Bacellar Filho*. Edgar Guimarães (Coord.). Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 108.

⁵⁵ "Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades: I - com mais de vinte mil habitantes;"

⁵⁶ "Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§1o O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas."

⁵⁷ "§ 3o A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos."

possui abrangência esta superior à do plano orçamentário plurianual. Trata-se, portanto, de um dos principais instrumentos aptos a pautar políticas de longo prazo.

Tem-se, dessa forma, que o Município possui importantes instrumentos de planejamento que podem conduzir, efetivamente, a reformas estruturais relevantes se empregados de forma adequada. A falta de preparo e de vontade política dos administradores públicos, no entanto, representam óbices à efetividade de tais instrumentos. O planejamento municipal, a necessidade de se (re)pensar o direito urbanístico, deve ter em conta o caráter ímpar do Plano Diretor, que, possuindo um período de abrangência superior ao dos períodos eleitoral e orçamentário, perfaz importante instrumento de planejamento da Administração Pública, e não apenas do respectivo governo.

Não obstante o tratamento específico conferido ao Município e seus instrumentos peculiares de planejamento, as diretrizes municipais devem ser elaboradas tomando-se em consideração o aspecto regional. A partir da identificação de demandas regionais é que se pode buscar, conjuntamente com outros Municípios e Estados, soluções efetivas para o desenvolvimento conjunto.

CAPÍTULO II – ALGUNS ASPECTOS JURÍDICOS DO PLANEJAMENTO

2. CARÁTER JURÍDICO DO PLANEJAMENTO

2.1. Algumas Concepções de Planejamento

Os autores João Eduardo Lopes Queiroz e Floriano de Azevedo Marques Neto compreendem o Direito como uma das condicionantes das diversas opções dos agentes econômicos, seja através de limitações ou estímulos. Entendem ser proveniente do Direito também a legitimação para a tomada de decisões econômicas. É a partir dessa necessária relação ou comunicação existente entre o direito e a economia que o planejamento deve ser pensado. Apenas através de uma análise levada a efeito a partir dessas duas ciências o planejamento pode se tornar um instrumento útil e efetivo a pautar a atuação estatal⁵⁸.

O planejamento, segundo tais autores, mostra-se contrário a uma antiga ordem jurídica formal, abstrata e estática. A função atribuída tradicionalmente ao direito era a de regulamentar, ordenar e apreender situações presentes, e não buscar tutelar fatos futuros. Tem-se, portanto, que o exercício do planejamento é uma atividade voltada para o futuro, que busca, através de uma detalhada análise do presente, determinar uma atuação posterior. O planejamento, segundo Eros Grau, possui como característica ser prospectivo. Trata-se de categoria dotada de aspecto dinâmico que tende a ser contínuo, sempre inacabado, e voltado ao futuro⁵⁹.

A noção de planejamento está relacionada a uma perspectiva futura, ao direcionamento de ações com vistas à obtenção de determinado objetivo. Grau define planejamento, ainda que se atenha ao aspecto econômico, da seguinte forma:

⁵⁸ QUEIROZ, João Eduardo Lopes e NETO, Floriano de Azevedo Marques. Planejamento. In: CARDOZO, José Eduardo Martins; QUEIROZ, João Eduardo Lopes Neto e SANTOS, Márcia Walquíria Batista dos (organizadores). Curso de Direito Administrativo Econômico. São Paulo: Editora Malheiros, 2006.p. 41-42.

⁵⁹ GRAU, Eros Roberto. Planejamento Econômico e Regra Jurídica. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1978. p. 64-66.

*Conceituo planejamento econômico, assim, como a forma de ação estatal, caracterizada pela previsão de comportamentos econômicos e sociais futuros, pela formulação explícita de objetivos e pela definição de meios de ação coordenadamente dispostos, mediante a qual se procura ordenar, sob o ângulo macroeconômico, o processo econômico, para melhor funcionamento da ordem social, em condições de mercado*⁶⁰.

O autor evidencia em sua conceituação a característica finalista do planejamento. A orientação para determinada finalidade, entretanto, está vinculada a uma dada realidade social, que deve ser tida como base para elaboração do planejamento. É essa vinculação que confere à atividade planejadora um caráter dinâmico. Trata-se, como explica o jurista, de previsões de desenvolvimentos futuros que devem pautar as tomadas de decisão. O planejamento constitui, portanto, um processo para alteração da realidade social.

Betty Mindlin utiliza a concepção de planejamento como sendo um modelo teórico para a ação⁶¹. Para a autora, planejar é organizar o sistema econômico de forma racional, segundo hipóteses formuladas a partir de uma dada realidade. Somente através do planejamento é possível controlar o sistema econômico e orientá-lo de acordo com os objetivos almejados, a partir da ação racional. Para tanto, deve-se prever a realidade, a partir de modelos teóricos, e alterá-la⁶².

O planejamento também é explicado dessa forma por José Afonso da Silva que o concebe como processo técnico instrumentado para transformação da realidade existente a partir de objetivos previamente estabelecidos⁶³. O Estado, através do planejamento, interfere diretamente nas esferas econômicas e sociais e passa a coordenar as ações individuais para assegurar um bem estar coletivo⁶⁴.

Busca-se através da atuação planejada conferir racionalidade à atuação do Estado. Referem-se Floriano de Azevedo Marques Neto e João Eduardo Lopes Queiroz à importância da função planejadora, nos seguintes termos:

A ausência de planejamento, a negligência operacional, a inabilitação técnica, geram desperdícios de recursos. Propiciam a necessidade de custos superiores àqueles que seriam necessários para a realização de

⁶⁰ GRAU, Eros Roberto. Planejamento Econômico e Regra Jurídica. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1978. p. 65.

⁶¹ MINDLIN, Betty. O Conceito de Planejamento. In: MINDLIN, Betty. Planejamento no Brasil. Coleção Debates. 5ª Edição. São Paulo: Editora Perspectiva, 2003. p. 7.

⁶² Ibidem. p. 26.

⁶³ SILVA, José Afonso da. Direito Urbanístico Brasileiro. 2ª Ed. 1995. Malheiros.p. 77.

⁶⁴ QUEIROZ, João Eduardo Lopes e NETO, Floriano de Azevedo Marques. Planejamento. In: CARDOZO, José Eduardo Martins; QUEIROZ, João Eduardo Lopes Neto e SANTOS, Márcia Walquíria Batista dos (organizadores). Curso de Direito Administrativo Econômico. São Paulo: Editora Malheiros, 2006.p.47.

*uma atividade ou serviço. Implicam retardamento ou morosidade de execução, impedindo que novas atividades sejam realizadas e novas necessidades públicas sejam atendidas.*⁶⁵

Há que se fazer ainda a necessária distinção entre *planejamento* e *plano*. Enquanto o primeiro resulta da coordenação, direcionamento e racionalização da atuação do Estado para persecução de determinados fins, o *plano* representa, materialmente, a política geral do Estado, conforme colocado por Gilberto Bercovici⁶⁶. O *plano* é o meio pelo que se expressa uma dada orientação, o esquema que deve descrever processos que serão empreendidos. Deve o *plano* trazer também em seu bojo os meios pelos quais se buscará atingir os fins nele descritos.

João Eduardo Lopes Queiroz e Floriano de Azevedo Marques Neto também fazem alusão a tal distinção, tratando dos conceitos de planificação, planejamento e plano. Planificação seria o processo através do qual são definidos pressupostos do planejamento. Este, por sua vez, corresponderia a todo o arcabouço axiológico, conceitual e teórico destinado à fixação de metas, seleção de objetivos e previsão de meios para efetivação. Já o plano é definido como instrumento jurídico-normativo que formaliza o planejamento, com vistas à sua execução⁶⁷.

Com relação ao *plano*, Washington Peluso Albino de Souza afirma ser este uma peça técnica, decorrente da ação de planejar, quando adotada a orientação político-econômica de intervenção através do *planejamento*. Para ele o *plano*, assim entendido, está situado em estágio anterior a qualquer apreciação de ordem política. Trata-se, portanto, de mera expressão técnica, em que são indicados elementos definidores da situação econômica e as medidas que podem ser adotadas de modo a atingir determinados objetivos elencados como convenientes por seus elaboradores.

A partir da confecção dessa peça técnica é que se pode dar início a seu tratamento jurídico, com base no que o autor chama de *regime jurídico do*

⁶⁵ QUEIROZ, João Eduardo Lopes e NETO, Floriano de Azevedo Marques. Planejamento. In: CARDOZO, José Eduardo Martins; QUEIROZ, João Eduardo Lopes Neto e SANTOS, Márcia Walquíria Batista dos (organizadores). Curso de Direito Administrativo Econômico. São Paulo: Editora Malheiros, 2006.p. 65.

⁶⁶ BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e Políticas Públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado.

⁶⁷ QUEIROZ, João Eduardo Lopes e NETO, Floriano de Azevedo Marques. Planejamento. In: CARDOZO, José Eduardo Martins; QUEIROZ, João Eduardo Lopes Neto e SANTOS, Márcia Walquíria Batista dos (organizadores). Curso de Direito Administrativo Econômico. São Paulo: Editora Malheiros, 2006.p. 46.

planejamento. A peça técnica deverá ser transformada em lei para que assuma a legitimidade exigida pelo ordenamento jurídico. Trata-se da *lei do Plano*, que, para Souza, deve ser objeto de estudo do Direito Econômico, competindo a este atentar então para sua execução, seus ajustamentos, sua revisão, instrumentos que lhe confirmam maior flexibilidade, etc⁶⁸.

Ainda sobre a terminologia técnica do plano, o autor destaca que 'Plano' corresponderia ao documento final, amplo, composto por 'Projetos' que constituem desdobramentos detalhados do primeiro, alusivos aos 'objetivos' contidos no Plano. 'Programas' para Albino de Souza são instrumentos de âmbito limitado, que podem figurar ou não na estrutura do plano e que, assim como aquele, possuem objetivos determinados. Tanto o 'Plano' como o 'Programa' desdobram-se em 'metas', ou seja: *em partes ligadas a um sentido seqüencial e que, uma vez completadas, garantirão o cumprimento dos 'Objetivos'*⁶⁹.

O jurista português Luis S. Cabral de Moncada trata ainda da noção de planejamento em sentido amplo e em sentido estrito. O primeiro sentido implica um processo de ajustamento de conduta de diversos atores das atividades econômicas, com vistas à persecução de determinados objetivos comuns, sob a perspectiva de seus próprios interesses. Trata-se, nesse caso, de um fenômeno de planificação histórico, de racionalização das decisões econômicas. Já o sentido estrito de planificação, sobre o que discorre em sua dissertação *A problemática Jurídica do Planeamento Económico*⁷⁰, refere-se a um sistema de opções e prioridades que são estabelecidos por uma autoridade pública para a concretização de determinados objetivos econômicos e sociais. Trata-se, nesse caso, de uma forma privilegiada do intervencionismo estatal⁷¹.

Ainda ao tratar da planificação, o jurista português a diferencia da programação. A planificação seria um procedimento emanado de um órgão central, de uma autoridade una, ordenando os sistemas microeconômicos a partir de uma perspectiva macroeconômica. Já a programação caracteriza-se pelo estímulo e coordenação, em uma esfera macroeconômica, de ambientes microeconômicos, de desenvolvimento privado. A programação leva em consideração que as grandezas

⁶⁸ SOUZA, Washington Peluso Albino de. Primeiras Linhas de Direito Econômico. 5ª Edição. São Paulo: LTr, 2003. p. 370-371.

⁶⁹ Ibidem. p. 372.

⁷⁰ MONCADA, Luis S. Cabral de. A Problemática Jurídica do Planeamento Económico. Coimbra: Coimbra Editora, Limitada, 1985.

⁷¹ Ibidem. p. 7-9.

econômicas nacionais com que opera são determinadas no âmbito de cada empresa, partindo-se do particular para o geral⁷².

O planejamento, no entanto, como se pretende demonstrar no curso do presente trabalho, deve ser informado pelas características atribuídas por Moncada tanto à planificação como à programação. A formulação dos planos deve ser realizada pela Administração Pública, com vistas à promoção do desenvolvimento e tendo em conta a persecução do interesse público. Isso, contudo, deve ser feito a partir da compatibilização dos planos regionais, estaduais, municipais e setoriais e com a participação dos particulares. As concepções de todos esses planos devem informar-se e determinar-se recíproca e continuamente. Apenas dessa forma pode-se proceder à superação das desigualdades sociais e regionais.

Por fim, cumpre mencionar brevemente alguns posicionamentos quanto ao enquadramento do planejamento dentre os ramos do direito⁷³. João Eduardo Lopes Queiroz e Floriano de Azevedo Marques Neto entendem que o planejamento está relacionado tanto ao direito administrativo quanto ao direito econômico, podendo, por isso, ser alocado dentro do ramo do direito administrativo econômico⁷⁴. Geraldo Vidigal aponta que o direito do planejamento está situado entre o direito constitucional e o direito administrativo. Trata-se, para ele, de ramificação do direito que tende à autonomia, podendo ser enquadrada, no entanto, dentro do direito administrativo econômico⁷⁵.

Já Washington Albino Peluso de Souza, ao discorrer sobre o Planejamento em sua obra *Primeiras Linhas de Direito Econômico*, insere a temática na classificação geral de intervenção, classificando-o como instituto do Direito Econômico, o que reclama necessária interface com os Direitos Administrativo e Constitucional⁷⁶.

⁷² MONCADA, Luis S. Cabral de. *A Problemática Jurídica do Planeamento Económico*. Coimbra: Coimbra Editora, Limitada, 1985. p. 19-21.

⁷³ Ressalte-se, nesse sentido, que tal pretensa divisão do é meramente didática, vez que, não se pode compreender o ordenamento jurídico como um sistema fragmentado.

⁷⁴ QUEIROZ, João Eduardo Lopes e NETO, Floriano de Azevedo Marques. Planejamento. In: CARDOZO, José Eduardo Martins; QUEIROZ, João Eduardo Lopes Neto e SANTOS, Márcia Walquíria Batista dos (organizadores). *Curso de Direito Administrativo Econômico*. São Paulo: Editora Malheiros, 2006. p. 48-49.

⁷⁵ VIDIGAL, Geraldo de Camargo. *Teoria Geral do Direito Econômico*. São Paulo: Editora RT, 1977. p. 211-212.

⁷⁶ SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. 5ª Edição. São Paulo: LTr, 2003. p. 372 e 375.

Deve-se ter em conta que o planejamento é um processo, um instrumento à disposição dos administradores que possui uma conformação técnica multidisciplinar. Não se pretende afirmar, portanto, que pode ser limitado ou contido tão somente em sua faceta jurídica.

A relevância do estudo do planejamento enquanto instituto jurídico reside no fato de que este pode/deve vir a ser empregado adequadamente como instrumento para a promoção de reformas estruturais. A retomada da discussão acerca da temática do planejamento por alguns autores e, no caso do presente estudo, por autores do universo jurídico, objetiva ressaltar a importância de tal instituto e fornecer algum embasamento teórico para amparar sua ampla utilização.

2.2. Eficácia Jurídica do Planejamento

Há divergência doutrinária no que tange à caracterização do Plano, resultado do planejamento, como um instrumento jurídico ou meramente político. Conforme expõe Eros Roberto Grau, parte da doutrina refuta seu caráter normativo, entendendo o plano como mero ato técnico, gerador, portanto, tão somente de obrigações morais. Verifica-se, no entanto, posicionamento diverso, que atribui ao Plano força jurídica e mesmo status de fonte do direito econômico⁷⁷.

André de Laubadère e Pierre de Delvolvé entendem ser necessário o reconhecimento de caráter jurídico aos planos (os autores referem-se em sua obra aos planos franceses, por eles descritos como meramente indicativos). Do contrário, os Planos restariam destituídos de qualquer utilidade. Afirmando o caráter de juridicidade conferido aos planos, os autores entendem não ser possível enquadrá-los conforme a classificação de atos jurídicos tradicional. Até eventual classificação posterior, os planos devem ser considerados atos jurídicos *sui generis* e sua natureza deve ser definida pelos efeitos que possam produzir. Os autores apontam ser o planejamento dever do Estado, ainda que ausente a previsão de sanção para o descumprimento das normas contidas no plano. Por fim, entendem que o Plano

⁷⁷ GRAU, Eros Roberto. Planejamento Econômico e Regra Jurídica. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1978. p. 80-81.

poderia cumprir papel de referência para o controle jurisdicional das decisões administrativas em matéria econômica⁷⁸.

Georges Burdeau, por outro lado, entende que a aprovação de um plano traz implícita a idéia de um dado valor imperativo, que na verdade inexistente. Sua aprovação pelo Parlamento traria uma falsa idéia de obrigatoriedade. O plano, para o autor, consiste em um mito, produzido pela sociedade e por ela defendido para obtenção de um consenso favorável. Não há, no entanto, qualquer caráter jurídico para além da significação mítica criada⁷⁹.

Discorrendo sobre os posicionamentos acima mencionados e tratando ainda do entendimento de autores como Anabitarte, Jacquot, Farjat etc, Eros Grau conclui ser o plano regra jurídica, valendo-se das características assinaladas por Miguel Reale. Não há descaracterização do plano enquanto norma jurídica pela possibilidade de o Poder Executivo adaptar as diretrizes e prioridades do plano a circunstâncias supervenientes. Uma vez adaptadas as prioridades e ajustados os limites do economicamente possível, não haverá outra alternativa a ser seguida pelo Poder Executivo⁸⁰.

Ricardo Antônio Lucas Camargo, ressaltando a importância e o caráter jurídico do plano, explica que este passa a ter importância e ser objeto de estudo do jurista no momento em que passa a integrar o universo jurídico, o que se dá através da concepção de ato apto a produzir efeitos sobre relações jurídicas. Antes disso, segundo o autor, o valor de um Plano seria quase o mesmo de um parecer elaborado por um *expert*. Ao adentrar o mundo jurídico, o Plano passa a traduzir a pretensão estatal no que tange à realidade econômica⁸¹.

No já mencionado estudo de Albino de Souza, ao plano, instrumento técnico do planejamento, é conferida eficácia e legitimidade jurídicas na medida em que este é consubstanciado na “lei do plano”. A partir daí é que decorrem seus efeitos no âmbito jurídico⁸².

⁷⁸ LAUBADÉRE, André de. DELVOLVÉ, Pierre de. *Droit Public Économique*. Paris: Dalloz, 1983, 4ª Edição. p. 443-449.

⁷⁹ BURDEAU, Georges. *Traité de Science Politique*, Tome VIII, 1974. Apud LEOPOLDINO DA FONSECA, João Bosco. *Direito Econômico*. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

⁸⁰ GRAU, Eros Roberto. *Planejamento Econômico e Regra Jurídica*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1978. p. 246-249.

⁸¹ CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. *Direito Econômico: Aplicação e Eficácia*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2001. p. 256-257.

⁸² SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. 5ª Edição. São Paulo: LTr, 2003. p. 370-371.

Sendo o plano instrumento que implica a externalização de diretrizes a serem seguidas pela Administração Pública, evidenciando os rumos do Estado, mister a atribuição de efeitos jurídicos para que este venha a ser empregado como parâmetro para controle dos atos do Poder Público, como tratar-se-á no terceiro capítulo.

2.3. Posicionamentos referentes à vinculação dos Planos

Como decorrência da concepção de planejamento e de sua relevância jurídica, deve-se mencionar algumas divergências doutrinárias atinentes ao caráter vinculante conferido ao plano. O caráter prospectivo do planejamento importa atribuição de normatividade às diretrizes nele contidas.

Decorre da discussão acerca da eficácia jurídica do plano a que concerne a sua vinculação. O planejamento, conforme previsão expressa do texto constitucional, é vinculante para o setor público e meramente indicativo para o setor privado⁸³. A partir da análise de tal dispositivo e da concepção de plano enquanto instrumento jurídico, alguns autores discorrem sobre o aspecto da vinculação do planejamento.

A elaboração do planejamento pelo Estado teria como finalidade pautar a atuação do poder público e também orientar as condutas a serem adotadas pelos particulares. Cria-se, a partir da utilização de planos, ambiente informado por maior certeza econômica e confiabilidade quanto às medidas que serão adotadas pelo Setor Público. É possível também, a partir da elaboração de planejamento estatal, que os administrados privados pautem sua atuação, determinem suas ações futuras e estabeleçam seus planejamentos com base no que foi estipulado pela Administração Pública. Dessa forma, passa-se a ter conhecimento dos investimentos que serão realizados pelo Estado, das atividades que devem ser objeto de fomento, das condições para obtenção de crédito bem como da expectativa de crescimento de determinados segmentos.

⁸³ “Art. 174. 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.”

Ao Estado é atribuída a obrigação de planejar as ações que devem levar ao bem estar social. A iniciativa privada, no entanto, não é obrigada a aderir a esse planejamento. Para Marcos Juruena Villela Souto, ao particular não pode ser imposta uma linha de atividades. A adesão à planificação deve ocorrer através do convencimento, do incentivo, definido por Tercio Sampaio Ferraz Júnior⁸⁴ como “sanção positiva” da norma⁸⁵.

Ricardo Antônio Lucas Camargo ressalta a importância do plano sob o prisma da liberdade de iniciativa enquanto direito individual, uma vez que fornece ao agente econômico privado referencial para a formulação de sua própria política econômica, para garantir maior certeza quanto aos rumos a serem adotados pelo poder público na condução de questões econômicas⁸⁶.

Atuando de forma planejada, a Administração Pública estabelece as diretrizes de sua atuação e permite que entes privados, baseados nessa declaração de objetivos, integrem a persecução a um projeto de desenvolvimento. Essa maior previsibilidade desconectada de qualquer determinação para o Setor Privado decorre do caráter meramente indicativo assumido pelo planejamento em relação a este segmento.

Sendo os atores privados essenciais para a elaboração e persecução dos objetivos dispostos em um plano, ou ainda, para a busca do desenvolvimento nos termos estipulados pela Administração Pública, faculta-se ao particular a adesão. Enunciadas as diretrizes a serem seguidas pelo poder público, este pode buscar orientar a atuação do particular para uma finalidade convergente através de incentivos, que podem ser positivos ou negativos, mas não pode fazê-lo de maneira coercitiva.

Questão outra é saber em que medida o planejamento elaborado pelo Estado vincula a Administração Pública. Se por um lado sustenta-se que uma forte vinculação da Administração obrigaria o Estado a realizar prestações positivas, efetivar direitos e implicaria maior certeza quanto aos cenários a serem criados, por outro, entende-se que tal vinculação não seria condizente com as peculiaridades e alterações circunstanciais características do ambiente econômico. A vinculação

⁸⁴ Prefácio à tradução portuguesa da obra: BOBBIO, Norberto. Teoria do Ordenamento Jurídico. Brasília: Editora UNB, 1989.

⁸⁵ SOUTO, Marcos Juruena Villela. Aspectos Jurídicos do planejamento Econômico. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1997. p. 35/36.

⁸⁶ CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. Direito Econômico: Aplicação e Eficácia. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2001. p. 261-263.

excessiva levaria, portanto, a um “engessamento” da Administração Pública, que estaria submetida a planos não atualizados e não condizentes com a realidade econômica. As posições doutrinárias relativas à gradação da vinculação estabelecida pelos planos não é unânime.

Eros Roberto Grau entende que a vinculação imposta ao setor público se dá apenas em âmbito interno. Ou seja, há vinculação da Administração em relação ao plano, mas tal vínculo é estabelecido apenas a partir de mecanismos de controle interno da administração. Essa vinculação não gera efeitos externos. Não seria possível, por exemplo, facultar ao particular exigir que a Administração Pública cumpra o que está estabelecido em um plano.

Além disso, o autor enfatiza o caráter flexível que deve informar o plano, vez que, é impossível a definição precisa de um conjunto altamente complexo de decisões. É com base nessa flexibilidade que se encontra o caminho não para a garantia de que os objetivos previamente estipulados serão cumpridos, mas para que estes venham a ser defendidos⁸⁷.

Em artigo intitulado *A Ineficiência do Orçamento Público Impositivo* o autor Rodrigo Luís Kanayama trata não propriamente da vinculação do planejamento, mas da vinculação da administração relativamente a orçamento. O autor entende que não há propriamente vinculação no que tange à produção de efeitos externos. O administrador não pode ser obrigado a cumprir tudo o que está estipulado ou disposto no orçamento. Ocorre que, se optar por fazer, por promover ação lá prevista, deve atuar em conformidade com o que foi estipulado⁸⁸. Essa seria a limitação do âmbito da discricionariedade do administrador público. Defende o autor que a adoção de um caráter impositivo ao orçamento não assegura a eficiência na alocação de recursos nem uma maior efetividade de direitos.

André Ramos Tavares, por sua vez, explica que o planejamento vincula o Estado e seus órgãos. Através da elaboração do planejamento Estatal, os particulares tomariam conhecimento dos rumos conferidos às atividades nacionais e regionais, tais como, alocação de recursos, incentivos e prioridades. Dessa forma, os particulares podem empregar o plano como sendo uma declaração oficial e certa sobre os rumos a serem adotados na política econômica do Estado, ao menos no

⁸⁷ GRAU, Eros Roberto. Planejamento Econômico e Regra Jurídica. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1978. p. 78-79.

⁸⁸ KANAYAMA, Rodrigo Luís. A Ineficiência do Orçamento Público Impositivo. In: Revista de Direito Público da Economia – RPDE. Ano 7, n. 28, outubro/dezembro 2009. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

que depende da atuação estatal. Caso o Estado se desvie dessa direção anteriormente traçada e, se desta nova postura surgirem prejuízos aos particulares, entende o autor ser possível a responsabilização do ente estatal pelos danos produzidos⁸⁹. Dessa forma, Tavares defende a possibilidade de indenização do particular caso seja prejudicado pelo não cumprimento do plano efetuado pelo Estado.

Ricardo Antônio Lucas Camargo trata também da possibilidade de responsabilização do Estado, não pelo descumprimento do disposto em um Plano, mas pela não elaboração de Planejamento. Nesse caso, caso haja omissão na formulação do Plano, sustenta o autor que pode incorrer o administrador em crime de responsabilidade⁹⁰. Trata-se da responsabilização do agente público não pelo descumprimento do contido no plano, mas por sua não elaboração.

Ressalta ainda que a omissão na elaboração do plano dificulta, ou mesmo inviabiliza, o exercício de diversos direitos individuais e coletivos e torna também mais difícil o controle de probidade com as verbas públicas e a seriedade da atuação estatal no domínio econômico. Por tais razões entende viável a denúncia, a ser formulada por qualquer brasileiro, à Câmara dos Deputados⁹¹.

Discorrendo ainda acerca do caráter vinculante do planejamento, Camargo entende que a Lei do Plano, nos termos do artigo 174 da Constituição Federal, condiciona a validade dos atos jurídicos veiculadores de política econômica. Dessa forma, uma vez editada a lei do plano, atos normativos que dela exorbitem devem ser suspensos e tidos como nulos.

Ainda nesse sentido, o jurista ressalta que a análise e o controle dos impactos das políticas definidas no Plano é muito mais complexa que um mero exame de legalidade procedimental ou de realização de despesa. O que deve ser analisado é se os resultados obtidos com a implementação de determinada política são condizentes com as diretrizes contidas no Plano, bem como, se através dos meios adotados seria possível alcançar aos objetivos propostos pelo planejador⁹².

⁸⁹ TAVARES, André Ramos. Direito Constitucional Econômico. São Paulo: Editora Método, 2003. p. 310-311.

⁹⁰ CAMARGO, Ricardo Antonio Lucas. Hipóteses de Crime de Responsabilidade Relacionados com o Exercício da Função Planejadora. Disponível em: <http://fbde.org.br/artigos/ricardo_hipoteses%20de%20crimes%20de%20responsabilidade%20relacionados%20com%20a%20funcao%20planejadora.htm>. Consultado em 15 de maio de 2011.

⁹¹ CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. Direito Econômico: Aplicação e Eficácia. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2001. p. 261-263.

⁹² Ibidem. p. 261-262.

Conclui-se em relação à exposição do autor, portanto, que este confere ao planejamento, ou ainda, ao Plano aprovado por lei, caráter vinculante para o Setor Público, de modo a conformar, obrigatoriamente todas as demais políticas. Não há mera possibilidade de controle interno; essa necessária conformação, para ele, torna-se exigível externamente, podendo ser questionada a validade de determinado ato em face do Plano.

Ao se pensar, sob outra perspectiva, em formas de vinculação dos planos, pode-se cogitar de maior concretude da vinculação dos planos, aqui entendidos em sentido amplo, na medida em que são 'repassados', reproduzidos, nas leis orçamentárias.

São três os mecanismos básicos que tratam das finanças públicas: o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual⁹³. Os instrumentos em questão estabelecem, em linhas gerais, despesas de capitais a serem realizadas pela Administração Pública. Na medida em que as diretrizes dos planos de desenvolvimento são reproduzidas nas leis orçamentárias, possibilita-se o controle de sua execução também através dos mecanismos definidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (ainda que o planejamento orçamentário em si não enseje obrigatoriedade de despesa, como exposto acima)⁹⁴.

A inserção das diretrizes do plano nas leis orçamentárias implica sua materialização. A vinculação entre o plano e o orçamento é que permite que se confira concretude aos objetivos estabelecidos pelo Estado.

2.4. O tratamento constitucional do Planejamento

⁹³ Lei Complementar nº 101 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

⁹⁴ Sobre a relação traçada entre orçamento e um projeto nacional de desenvolvimento, pode ser mencionada a crítica realizada por Gilberto Bercovici e Luís Fernando Massonetto em artigo intitulado: A Constituição Dirigente Invertida: Blindagem da Constituição Financeira e a Agonia da Constituição Econômica. In: Boletim de Ciências Econômicas 2006. Coimbra, 2006. Os autores apontam para a impossibilidade de realização dos preceitos estabelecidos na Constituição Econômica em face do rigor das normas trazidas pela Constituição Financeira, ou, especificamente, pelo regramento estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Explicam os autores que a promoção de políticas de desenvolvimento, que implicam, muitas vezes, em necessário déficit público, não é possível em razão do rigor estabelecido pela legislação supramencionada.

As Constituições concebidas após o advento da Primeira Guerra Mundial, consideradas parte do chamado “constitucionalismo social”, passam a apresentar a preocupação de trazer em seu bojo a previsão de direitos sociais, também chamados de direitos de prestação, vinculados ao princípio da igualdade material, ao lado dos direitos individuais⁹⁵.

A Constituição Mexicana de 1917 e a Constituição Alemã de 1919, Constituição de Weimar, podem ser apontadas como os principais e primeiros textos em que se verifica a inclusão dos chamados direitos sociais. A Carta Mexicana teria sido a primeira a estabelecer a desmercantilização do trabalho e a abolição do caráter absoluto da propriedade privada, submetendo-se seu uso ao bem público. Quanto ao texto constitucional alemão, teria, segundo Fábio Konder Comparato, conferido estrutura mais elaborada ao Estado da democracia social, cujos principais contornos haviam sido definidos pela Constituição Mexicana. São definidos direitos sociais que devem ser objeto de uma atividade prestativa o Estado, tais como direito à educação, à saúde, ao trabalho, à previdência social e outros, através da implementação de políticas públicas. Em ambas as Constituições, verifica-se a preocupação de elevação de certos direitos tidos como fundamentais no âmbito da Constituição⁹⁶.

O jurista explica que a existência de Constituições Econômicas não é uma peculiaridade do século XX. A presença da Constituição Econômica pode ser verificada mesmo nas Constituições liberais dos séculos XVIII e XIX. Existem, no entanto, diferenças entre as Constituições Econômicas liberais e as que surgem a partir do “Constitucionalismo Social”. Como diferença formal, pode-se apontar que no século XX tem-se uma estruturação sistemática de regras da Constituição Econômica em um capítulo próprio. Quanto à diferença essencial, tem-se que as Constituições Liberais Econômicas buscavam apenas sancionar o existente, garantir a manutenção dos fundamentos do sistema econômico liberal, assegurando direitos de liberdade e de propriedade. Já as Constituições formuladas no século XX passam a trazer “tarefas políticas”, com vistas ao atendimento de objetivos determinados. O que se busca não é a preservação da estrutura sócio-econômica vigente, mas sua

⁹⁵ BERCOVICI, Gilberto. Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Editora Malheiros, 2005. p. 13.

⁹⁶ COMPARATO, Fábio Konder. A afirmação histórica dos direitos humanos. 4ª edição revisada e atualizada. São Paulo: Editora Saraiva, 2005. p. 174-178, 188-192.

alteração⁹⁷. A ordem econômica contida nestas Constituições, segundo Bercovici, é “programática”, “dirigente”.

Quanto à experiência brasileira de Constituição Econômica, Bercovici afirma ser possível considerar a Constituição Brasileira de 1934 como a primeira “Constituição Econômica” do Brasil. O diploma constitucional de 1934 trouxe a inclusão de capítulo alusivo à Ordem Econômica e Social, apresentou a preocupação de fomento à economia popular e de proteção da concorrência entre as empresas e procurou reestruturar o federalismo brasileiro, sob denominação de cooperativo. A partir de então, todas as Constituições teriam inserido em seus textos capítulos destinados à regulação da Ordem Econômica e Social⁹⁸.

A Constituição de 1937 determinou a intervenção Estatal na economia para cuidar dos interesses da nação. Ainda, estabeleceu a criação do Conselho da Economia Nacional, ao que incumbia a regulamentação e organização da economia nacional e análise de condições de trabalho e da produção nacional e procurou também fomentar a economia popular, equiparando crimes contra a economia popular a crimes contra o Estado.

Com o advento da Constituição de 1946 verifica-se a consolidação da estrutura cooperativa do federalismo brasileiro. Isso é verificado na grande ênfase atribuída pelo texto constitucional à necessidade de redução de desequilíbrios regionais. Segundo Bercovici, é sob a vigência desta Constituição que se passa a conferir importância à “Questão Regional” no debate político nacional, ressaltando-se a atuação estatal e o planejamento como elementos necessários ao desenvolvimento, a partir das definições criadas pela CEPAL (*Comisión Económica para América Latina*). A Constituição de 1946 fundamentada na justiça social, prevê a intervenção estatal na economia como forma de correção de desequilíbrios de mercado e como alternativa vislumbrada para setores que não são objeto de interesse da iniciativa privada⁹⁹.

Quanto às Constituições de 1967 e 1969 (esta na verdade sendo intitulada Emenda Constitucional n. 1), estas previam, segundo Bercovici, o desenvolvimento como fim da ordem econômica constitucional. Não obstante, a preocupação por trás de tal previsão seria a de aprimorar condições de funcionamento e expansão das

⁹⁷ BERCOVICI, Gilberto. Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Editora Malheiros, 2005.p. 32-33.

⁹⁸ Ibidem. p.17.

⁹⁹ Ibidem. p. 25.

empresas privadas nacionais e internacionais. A repressão ao abuso de poder econômico passa a ter natureza de princípio da Ordem Econômica.

A Constituição de 1988 possui também um capítulo destinado à Ordem Econômica, correspondente aos artigos 170 a 192, além de outras disposições dispersas no texto constitucional. Bercovici afirma haver inserida na Carta Constitucional de 88 uma Constituição Econômica, voltada à transformação das estruturas sociais¹⁰⁰.

O jurista entende que o texto da carta Constitucional de 1988 traz em seu bojo a base para um projeto nacional de desenvolvimento, possibilitando a reestruturação do Estado Brasileiro e a efetivação das transformações sociais necessárias para a superação do subdesenvolvimento. A Constituição, no entanto, deve ser aplicada de forma una em vários campos específicos. A unidade que informa todo o texto constitucional não pode ser desconsiderada¹⁰¹.

A Constituição Econômica, nesse sentido, é parte integrante da Constituição Total e, segundo Washigton Peluso Albino de Souza, caracteriza-se pela presença do econômico no texto constitucional, fazendo parte da ideologia constitucional. É a partir dessa presença que, para Bercovici, deve ser elaborada a política econômica do Estado.

A Constituição Brasileira de 1988, seguindo o sentido característico das Constituições do século XX, traz além da garantia do existente, um programa para o futuro, traça linhas de atuação para a política sem, contudo, substituí-la.

O tratamento conferido ao planejamento pelo texto Constitucional de 1988 é conforme Eros Grau, paupérrimo¹⁰². Não obstante não haja tratamento exaustivo referente ao tema pelo constituinte, podem ser mencionados alguns dos artigos em que há referência à atividade planejadora do Estado.

Em relação à competência, o artigo 21, IX¹⁰³ determina ser atribuição da União a execução e elaboração de planos de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

¹⁰⁰ BERCOVICI, Gilberto. Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Editora Malheiros, 2005. p. 29-30.

¹⁰¹ Ibidem. p. 9-13.

¹⁰² GRAU, Eros Roberto. A Ordem Econômica na Constituição de 1988 (Interpretação e Crítica). São Paulo: Editora Malheiros, 2008.

¹⁰³ "Art. 21. Compete à União: (...)IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social".

Quantos aos estados federados, o artigo 25, § 3º¹⁰⁴ dispõe que estes poderão, através de lei complementar, instituir Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões a fim de que sejam integradas a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. Assim como permitido aos estados membros, é possibilitado à União, no artigo 43¹⁰⁵, a criação de Regiões com vistas à elaboração de planejamento, para efeitos administrativos.

Ao tratar do processo de planejamento em âmbito municipal, nos artigos 29, XII¹⁰⁶ e 30, VIII¹⁰⁷, o constituinte traz a competência para promoção do ordenamento territorial através de planejamento e controle de uso, parcelamento e ocupação do solo urbano, bem como, traz inserida a questão da necessária participação popular através da cooperação de associações representativas.

O artigo 48, IV¹⁰⁸ do texto Constitucional estabelece ser atribuição do Congresso dispor sobre matérias de competência da União, dentre elas os planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento. O artigo 58, § 2º, por sua vez, ao tratar das comissões permanentes e temporárias, prevê sua competência para apreciar tais planos e sobre eles emitir parecer. Tais disposições são importantes na medida em que conferem ao Poder Legislativo, democraticamente eleito, a legitimidade para dispor sobre projetos de âmbito nacional ou regional de desenvolvimento. Isso será melhor evidenciado ao longo do próximo capítulo, em que se buscará fazer alguns apontamentos sobre tal

¹⁰⁴ “Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. (...)§ 3º - Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”.

¹⁰⁵ “Art. 43. Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais”.

¹⁰⁶ “Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: (...)XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal”.

¹⁰⁷ “Art. 30. Compete aos Municípios: (...) promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”.

¹⁰⁸ “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: (...)IV - planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento”

circunstância, a partir de crítica realizada por Fábio Konder Comparato, proponente de um planejamento essencialmente técnico¹⁰⁹.

O artigo 159, I, “c”¹¹⁰, estabelece que a União deve repassar recursos para aplicação em programas de financiamento do Setor Produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento. Também por este dispositivo, ressalta-se a importância conferida à questão regional e a necessidade de superação das desigualdades.

Por fim, o artigo 174 e seu § 1º¹¹¹ estabelecem ser o Estado o agente normativo e regulador da atividade econômica, devendo exercer, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este último determinante para o setor público e indicativo do setor privado.

Renata Porto Adri em sua obra *O Planejamento da Atividade Econômica como Dever do Estado* propõe uma releitura interpretativa do artigo 174 da Constituição Federal para erigir o planejamento como mola propulsora do conteúdo material nele contido, nos seguintes termos:

*O Estado deve planejar suas ações objetivando o desenvolvimento nacional equilibrado e compatibilizando-o com os planos nacionais, regionais e setoriais que estabelecerão, por lei, suas diretrizes e bases, bem como intervirá na ordem econômica exercendo suas funções regulatória e fiscalizatória, por meio da expedição de normas e concessão de incentivos. A ação planejadora do Estado pressupõe a participação indicativa e integradora do setor privado*¹¹².

O § 1º deste mesmo artigo, dispõe que as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional serão estabelecidas por lei, que deve incorporar e

¹⁰⁹ COMPARATO, Fábio Konder. Planejar o Desenvolvimento: a perspectiva institucional. In: COMPARATO, Fábio Konder. Para Viver a Democracia. São Paulo: Editora Brasiliense, 1989.

¹¹⁰ “Art. 159. A União entregará: I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados quarenta e oito por cento na seguinte forma: (...) c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer”.

¹¹¹ “Art. 174. 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. § 1º - A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento”.

¹¹² ADRI, Renata Porto. *O Planejamento da Atividade Econômica como Dever Fundamental do Estado*. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 169.

compatibilizar os planos de desenvolvimento. A legislação referida neste dispositivo não foi, até o presente momento, editada.

Acerca de legislação sobre o assunto, pode-se mencionar aparato legislativo que versava sobre Planos Nacionais e Desenvolvimento e instituía, portanto, uma espécie de *Regime Jurídico do Planejamento*. Trata-se do ato complementar nº 43 de 1969 (com as modificações introduzidas pelo ato complementar 76 de 1969 e Decreto Lei 71.353 de novembro de 1972)¹¹³.

¹¹³ “Ato Complementar nº 43, de 29 de Janeiro de 1969. Ementa: Fixa normas para elaboração de planos nacionais de desenvolvimento e vincula sua execução ao Orçamento Plurianual de Investimentos” Art. 1º O Poder Executivo elaborará Planos Nacionais de Desenvolvimento, de duração quadrienal, que serão submetidos à deliberação do Congresso Nacional até 15 de setembro do primeiro ano de mandato do Presidente da República.

§ 1º Os Planos Nacionais serão apresentados sob a forma de diretrizes gerais de desenvolvimento definindo objetivos e políticas globais, setoriais e regionais.

§ 2º Com a mesma duração e concepção, e obedecendo às diretrizes estabelecidas no Plano Nacional, o Poder Executivo poderá elaborar, para aprovação pelo Congresso Nacional, planos regionais específicos para áreas de menor desenvolvimento, notadamente o Nordeste e a Amazônia.

Art. 2º O Congresso Nacional apreciará cada Plano Nacional de Desenvolvimento no prazo de 90 (noventa) dias, podendo aprová-lo integralmente ou formular as ressalvas ou restrições que julgar cabíveis, mantida necessariamente a coerência global do plano e sua viabilidade em face dos recursos disponíveis.

§ 1º No caso de aprovação com ressalvas ou restrições, o Executivo deverá proceder, no prazo de 60 (sessenta) dias, a reformulação das partes ressalvadas e republicar o Plano com os textos reformulados, que terão vigência imediata.

§ 2º O Congresso Nacional aprovará ou rejeitará, dentro de 60 (sessenta) dias, as partes reformuladas, não podendo emendá-las; se, nesse prazo, não houver deliberação, os textos serão tidos como aprovados.

§ 3º Esgotado, sem deliberação, o prazo de 90 (noventa) dias, estabelecido no "caput" deste artigo, o Plano considerar-se-á aprovado.

Art. 3º Após o primeiro ano de vigência, poderá o Poder Executivo propor ao Congresso Nacional a revisão do Plano Nacional de Desenvolvimento.

Art. 4º Não serão objeto de tramitação, devendo ser arquivadas por ato do Presidente do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados, quaisquer proposições que impliquem em alterar o Plano Nacional aprovado pelo Congresso Nacional, a não ser as de iniciativa do Poder Executivo, na forma estabelecida no artigo 3º.

Art. 5º Respeitadas as diretrizes e objetivos do Plano Nacional de Desenvolvimento, o Orçamento Plurianual de Investimentos, que abrangerá período de três anos, considerará exclusivamente as despesas de capital.

§ 1º O Orçamento Plurianual de Investimentos racionará as despesas de capital e indicará os recursos (orçamentários e extra-orçamentários) anualmente destinados à sua execução, inclusive os financiamentos contratados ou previstos, de origem interna ou externa.

§ 2º O Orçamento Plurianual de Investimentos compreenderá as despesas de capital de todos os Podêres, Órgãos e Fundos, tanto da administração direta quanto da indireta, excluídas apenas as entidades que não recebam subvenções ou transferências à conta do orçamento.

§ 3º A inclusão, no Orçamento Plurianual de Investimentos, das despesas de capital de entidades da Administração Indireta, será feita sob a forma de dotações globais.

Art. 6º Através de proposição devidamente justificada, o Poder Executivo poderá, a qualquer tempo, propor ao Congresso Nacional a revisão do Orçamento Plurianual de Investimentos, assim como o acréscimo de exercícios para substituir os já vencidos.

Art. 7º Aplicam-se ao Orçamento Plurianual de Investimentos o artigo 67 da Constituição e seus parágrafos.

Art. 8º O Congresso Nacional apreciará os Orçamentos Plurianuais de Investimentos no prazo de 120 (cento e vinte) dias.

O Ato em questão fixava normas para elaboração de planos nacionais de desenvolvimento vinculando sua execução ao Orçamento Plurianual de Investimentos. A formulação do Plano era atribuída ao Poder Executivo, sem a previsão da interação entre os entes federados. Ao Congresso Nacional ou Poder Legislativo, era reservado um papel meramente passivo. O poder de emenda era restrito e as proposições deveriam ser encaminhadas pelo Poder Executivo. Da mesma forma, não havia qualquer previsão de possibilidade de discussão e participação popular.

Com o advento da Emenda nº 11 de 13 de outubro de 1978, à Constituição de 1969, foram revogados todos os atos institucionais e complementares, dentre eles, o ato complementar nº 13. Gilberto Bercovici afirma que com tal revogação não mais se pode tratar da existência de um regime jurídico do planejamento, uma vez que o artigo 174 § 1º da Constituição Federal não foi regulamentação, no entender do autor, por falta de vontade política¹¹⁴.

Ainda que possam ser tecidas inúmeras críticas ao regime estabelecido pelo ato complementar nº 43, havia alguma previsão de mecanismos para elaboração de planos de desenvolvimento. Hoje a formulação do planejamento não possui parâmetros concretos para elaboração. As diretrizes gerais para a concepção de um plano estão elencadas na Lei de Responsabilidade Fiscal, nos diplomas relativos ao planejamento urbano, como o Estatuto da Cidade, e no Decreto Lei 200 de 1967 que trazia o planejamento como princípio fundamental das atividades da Administração Federal em seu artigo 6º¹¹⁵. Ocorre que o tratamento por eles conferido diz respeito,

Parágrafo único. Esgotado, sem deliberação, o prazo previsto neste artigo, a matéria será considerada aprovada.

Art. 9º Os Estados, os Municípios e o Distrito Federal adaptarão seus orçamentos, no que for aplicável, ao disposto nos artigos 5º e 7º.

Art. 10. O primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento será encaminhado ao Congresso Nacional até o dia 15 de setembro de 1971.

Art. 11. O presente Ato Complementar entrará em vigor na data de sua publicação, revogada a Lei Complementar nº 3 e demais disposições em contrário.” Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/atocom/1960-1969/atocomplementar-43-29-janeiro-1969-364783-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Consulta realizada em 27 de julho de 2011.

¹¹⁴ BERCOVICI, Gilberto. Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Editora Malheiros, 2005. p. 76-77.

¹¹⁵ Sobre a importância ímpar da Reforma Administrativa consubstanciada no Decreto Lei nº 200 de 1967 aponta-se a obra de Hélio Beltrão, então Ministro do Planejamento e integrante da Comissão instituída pelo Presidente Castello Branco, com o fito de possibilitar uma melhor compreensão da natureza e dos objetivos da Reforma. BELTRÃO, Hélio. Reforma Administrativa. Brasil: Departamento de Imprensa Nacional, 1968. Não obstante tenham sido revogadas as disposições atinentes a licitação e servidores públicos, os princípios norteadores dessa norma e suas disposições referentes ao planejamento são de grande valia ao estudo do presente tema.

em sua maior parte, tão somente ao planejamento orçamentário e a planos circunscritos ao âmbito municipal. A legislação indicada no texto constitucional e não concretizada, trata de um planejamento para o desenvolvimento e não do planejamento orçamentário.

Deve-se ressaltar que uma eventual concepção desse regramento, com o estabelecimento de um regime para o planejamento, e mesmo a efetiva aplicação do planejamento, não representam garantias de materialização de direitos. Tal situação apenas criaria critérios de transparência e diretrizes para a promoção de reformas estruturais. Uma vez mais, aponta-se para a necessidade de se conferir um caráter político, de luta pela efetividade das disposições contidas no plano (e na Constituição Federal) e que deve permear todo o processo de planificação, não ocorrendo apenas após a elaboração do plano, mas durante seu próprio processo de formulação, pleiteando-se a inclusão de pautas na agenda política, a partir de amplo debate e participação popular.

CAPÍTULO III- APONTAMENTOS SOBRE A NECESSIDADE/IMPORTÂNCIA DA ADOÇÃO DO PLANEJAMENTO NO BRASIL

3. A REALIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ATRAVÉS DO PLANEJAMENTO

3.1. Planejar o Desenvolvimento

A substituição do chamado Estado liberal pelo modelo social ocorrida no pós guerra foi marcada pelo incremento do intervencionismo enquanto meio de se corrigirem distorções econômicas e sociais. Esse novo papel atribuído ao ente Estatal, que passa a ser o principal responsável pela efetivação de direitos sociais pressupõe a reformulação dos institutos inerentes à Administração Pública. Acerca da forma de atuação estatal ocorrida, primordialmente, na década de 1930, destaca Otavio Ianni:

É obvio que o Estado era levado a atuar sempre que surgiam as crises econômicas, financeiras e trabalhistas. À medida que se expandiam o setor terciário e urbano e a industrialização incipiente, aumentava a classe média, o proletariado e a burguesia industrial. Em conseqüência, surgiam novos interesses econômicos, sociais e políticos. Conforme se intensificava a divisão social do trabalho e diversificava-se a sociedade urbana, o Estado era levado a defrontar-se com problemas e dilemas novos e, muitas vezes, mais complexos¹¹⁶.

Essa configuração do Estado, chamada de bem estar social, sofre nova alteração na década de 80 e cede espaço a um novo modelo, em que a atuação do Estado na ordem econômica é reduzida, possibilitando a propagação dos ideais vinculados ao neoliberalismo e à globalização. As funções da Administração Pública, para os governos denominados conservadores ou neoliberais, passam a ser apenas de gestão e regulação, ou seja, a intervenção do Estado na ordem econômica passa a ser indireta e subsidiária. Trata-se de uma atuação que não chega a configurar a

¹¹⁶ IANNI, Octavio. Estado e Planejamento Econômico no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1971. p. 47.

mera ordenação do *laissez-faire*, mas que também não traz as mesmas garantias de um Estado essencialmente promocional¹¹⁷.

Essa remodelação do agir estatal, reforçada pelo discurso da necessidade de eficiência, representa obstáculo à realização de valores e direitos elencados na Constituição Brasileira de 1988. Tal óbice, para Maria de Paula Dallari Bucci, tem seu cerne em aspectos econômicos (escassez de recursos) e na insuficiência da definição de instrumentos políticos e jurídicos voltados à concretização de tais valores¹¹⁸.

Verifica-se a ausência de mecanismos e formulações jurídicas que imponham ao Estado a efetivação das disposições constitucionais. A Administração Pública e seus instrumentos tradicionais, formulados sob a égide de um modelo de Estado liberal, são voltados a uma lógica de proteção do indivíduo frente ao Estado e não à implementação de princípios e políticas consagrados no texto constitucional.

Nesse sentido, Dallari Bucci propõe em sua obra *Direito Administrativo e Políticas Públicas* uma reformulação e rearticulação do direito administrativo¹¹⁹, tendo em seu cerne a idéia de coordenação e execução de políticas públicas¹²⁰. A partir dessa perspectiva, de uma Administração Pública voltada à realização dos direitos e garantias não efetivados durante o Estado de Bem-Estar e da necessidade de se conferir efetividade e eficiência¹²¹ à ação estatal, é que merece destaque a aplicação do planejamento¹²².

¹¹⁷ BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 2.

¹¹⁸ *Ibidem*. p. 25-36.

¹¹⁹ *Ibidem*. p. 40.

¹²⁰ Não se pretende, por uma questão metodológica, discorrer de forma mais profunda sobre políticas públicas. Acerca da temática das políticas públicas como instrumento de ação do Estado, vide: BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002. Vide também: BREUS, Thiago Lima. *Políticas Públicas no Estado Constitucional: Problemática da Concretização dos Direitos Fundamentais pela Administração Pública Brasileira Contemporânea*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

¹²¹ “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...) (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)”

¹²² Quando à constatação da necessidade de adoção do planejamento ante a quantidade e complexidade de tarefas assumidas pelo Estado, menciona-se novamente Octavio Ianni: “Em face dessa problemática, isto é, das perspectivas e dilemas criados com a Segunda Guerra Mundial e a mobilização econômica no Brasil, Robert Simonsen considerou que o setor privado não estava preparado para fazer face às novas exigências de capital, tecnologia e know-how, capacidade de organização, liderança, etc. Por isso, as novas expectativas de desenvolvimento econômico e, em especial, industrial, exigiam a formulação e utilização de novos instrumentos de ação, incluindo-se o planejamento e o pensamento técnico-científico”. IANNI, Octavio. *Estado e Planejamento Econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1971. p. 55.

As políticas públicas, enquanto instrumentos que tornam possível a busca pelo desenvolvimento nacional, devem ser harmonizadas, idealizadas e executadas de forma racional, de modo a evitar o desperdício de recursos públicos. Gilberto Bercovici também entende ser preciso uma rearticulação do direito público, não apenas em torno da noção de política pública, mas a partir de uma renovada Teoria do Estado, totalizante, que abarque as relações entre política, democracia, soberania, Constituição e Estado. Traz ele:

Para o estudo do desenvolvimento, com todas as suas possibilidades emancipatórias, não faz sentido a fragmentação da atual análise de políticas públicas. O desenvolvimento impõe a necessidade de se pensar um planejamento abrangente. Analisar o desenvolvimento por meio das políticas públicas só faz sentido se considerarmos o desenvolvimento nacional a principal política pública, conformando e harmonizando as demais¹²³.

Assim, a promoção do desenvolvimento através também da implementação de políticas públicas deve ser planejada. O prévio diagnóstico conjuntural e a determinação de diretrizes para a promoção de reformas estruturais tem como escopo a racionalização da atuação do setor público. Além da possibilidade emancipatória, o planejamento pode ser apontado como instrumento de referência, como parâmetro objetivo para a verificação do agir estatal.

3.2. A importância do Planejamento

Resta evidente, ante o exposto, a necessidade de se conferir racionalidade à atuação do Estado. A prévia eleição de objetivos e prioridades é fator indispensável para que se possa verificar o efetivo cumprimento dos fins estipulados e mesmo para conferir à população instrumento de controle de condutas dos administradores e dos gastos realizados.

A inserção do desenvolvimento nacional no texto constitucional, enquanto objetivo a ser buscado pelo Estado Brasileiro exige a prévia formulação e aplicação

¹²³ BERCOVICI, Gilberto. Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Editora Malheiros, 2005.p. 63.

de técnicas de planejamento. A atuação planejada permite, assim, a racionalização do agir estatal.

As políticas públicas que tomarão parte na agenda política do país devem constar, sinteticamente, em um mesmo plano, de modo a se possibilitar uma visão conjunta, racional e eficaz das medidas a serem adotadas para sua persecução. A otimização na aplicação de recursos públicos apenas torna-se possível a partir desse panorama prévio. Do contrário, as verbas serão empregadas em políticas circunstanciais, que podem não guardar coerência e complementaridade entre si.

Em relação à importância do planejamento, Gaspar Ariño Ortiz discorre em sua obra “Princípios de Derecho Público Económico” sobre a necessidade de alterações no modo de planificação adotada pelos Estados. O autor espanhol associa o planejamento adotado pela França e outros países europeus na década de 1940 à admiração pela planificação soviética. Nesse sentido, os planos quinquenais europeus deveriam promover o crescimento econômico planejado, a ordenação do espaço e o progresso social. A Espanha teria empreendido planos, no mesmo período, com o intuito de promover o desenvolvimento.

O teórico espanhol destaca, no entanto, que a idéia de plano como conformador de decisões econômicas mostra-se em crise nos anos 70 por diversas razões, dentre elas: a impossibilidade de se fazer previsões exatas e de se tomar decisões eficientes; o fato de os planos necessitarem de uma gama muito extensa de informações e dados para sua formulação, o que impossibilita que sejam manejados de forma eficiente; o fim da fé no Estado como sendo um ser neutro e “puro” que encarna o bem comum¹²⁴.

Nessa mesma linha, traz o autor:

*De esta forma se reconoce que el Estado sabe desarrollar las funciones relacionadas con La soberanía (seguridad, justicia...), pero no es eficiente en la toma de decisiones empresariales (no sabe producir, ni dirigir la economía). (...) Hoy se considera al Estado como un mal necesario que se ha convertido en un aparato de dominación más que en un aparato de servicio.*¹²⁵

Na Espanha, a crise dos planos econômicos gerais, globais, levou à formulação de planos reduzidos a setores concretos, como necessários orientadores

¹²⁴ ORTIZ, Gaspar Ariño. *Principios de Derecho Público Económico: Modelo de Estado, Gestión Pública, Regulación Económica*. Granada: Comares Editorial, 2001. p. 328-332.

¹²⁵ *Ibidem*. p. 332.

para tomada de decisões empresariais. A nova planificação defendida pelo jurista é no sentido de se evitar uma excessiva intervenção estatal. Minimizando o âmbito de atuação do Estado, o planejamento deveria valer-se de instrumentos que sejam compatíveis com a iniciativa privada, respeitando a liberdade das empresas. Aponta ainda para a necessidade de uma orientação informativo-estratégica a investidores, mediante quadro nacional de tendências de oferta e demanda, em setores que exigem maturação de investimentos a longo prazo, bem como, quando for necessária a utilização de recursos escassos¹²⁶.

A leitura realizada pelo autor sobre tal tratamento conferido ao planejamento pela Espanha, e que passou a ser adotada no Brasil, como pode-se verificar pelo abandono de estratégias globais de desenvolvimento, é válida para aquele contexto. A tese que trata na necessidade de redução do papel do Estado, tendo em relevo os avanços obtidos pela atuação forte do Estado durante o período de bem-estar, passando-se agora a um Estado regulador, não pode ser adotada para o modelo Brasileiro.

O cenário brasileiro é bastante diverso do espanhol e da maioria dos países europeus. O planejamento foi aqui discutido e empregado após a década de trinta, em uma conjuntura que tornava presente a necessidade de mais acentuado intervencionismo. As promessas do Estado Social, no entanto, não foram cumpridas. Não se pode aduzir, portanto, que foram concedidas condições mínimas à ampla maioria da população e que agora o Estado poderia não mais atuar de forma tão incisiva.

Sendo o Brasil um país marcado por profundas desigualdades, econômicas, sociais e de oportunidade é salutar que a atuação governamental seja pautada por períodos longos de tempo e voltada às necessárias alterações estruturais no cenário nacional, com vistas à promoção do desenvolvimento. As reformas estruturais necessárias apenas podem ser concretizadas no longo prazo.

A utilização tão somente do planejamento orçamentário, que se reduz a meras previsões de gastos, faz com que os objetivos e as medidas a serem empregadas sejam formuladas para um período máximo de quatro anos. Além disso, não são elencadas diretrizes, objetivos, mas tão somente discriminadas as possíveis despesas.

¹²⁶ ORTIZ, Gaspar Ariño. Principios de Derecho Público Económico: Modelo de Estado, Gestión Pública, Regulación Económica. Granada: Comares Editorial, 2001. p. 332-334.

Dessa forma, os investimentos realizados são dotados de um caráter imediatista, por meio de políticas que podem apresentar resultados em um curto período de tempo. Essa alocação de recursos com fins meramente eleitoreiros é incompatível com a demanda latente por reformas de base no sistema educacional, de saúde, saneamento, previdência, de política industrial etc¹²⁷.

Além dos fatores já apontados, que por si só justificam a utilização do planejamento, podem ser indicados outros aspectos que enfatizam seu caráter essencial.

A formulação de um plano estabelece parâmetros concretos para que possa ser aferida a eficiência da Administração Pública no cumprimento das metas lá discriminadas. Dessa maneira, a existência de um plano constitui também referência para que possa ser exercido controle sobre a atuação do administrador público.

Adotando os ensinamentos de Bergeron, Odete Medauar aponta que os elementos que compõe o controle sobre e da Administração Pública são: i) um termo concreto sobre o qual incidirá o controle; ii) um padrão que servirá de ponto de comparação para controlar; iii) a aproximação dos dois primeiros termos, que seria o ato de controle em si; e iv) o fim do controle, que para a autora seria sempre o interesse público¹²⁸. O plano consistiria, se empregada essa classificação, no segundo elemento, qual seja, o padrão que serve de parâmetro para se aferir a validade dos atos praticados pela Administração Pública.

Como já apontado no capítulo anterior, o descumprimento de um plano não gera ao particular, em princípio, direito de indenização¹²⁹, vez que se trata de

¹²⁷Notícia referente ao Mapa de Pobreza e Desigualdade 2003 no Brasil lançado pelo IBGE aponta que, à época, 32,6% dos Municípios Brasileiros tinham mais da metade de sua população em situação de pobreza, conforme consulta ao endereço eletrônico: < http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1293&id_pagina=1 >. Consulta realizada em 26 de outubro de 2011. Ainda, sobre estudo mais detalhado acerca da percepção da desigualdade no Brasil, menciona-se: *Imagens da Desigualdade/Organizadora Celi Scalon* – Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ/UCAM, 2004

¹²⁸ BERGERON. *Fonctionnement de l'État*, Paris, 2 ed., 1965. *Apud* MEDAUAR, Odete. *Controle da Administração Pública*. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1993. P. 20/21.

¹²⁹ O que se pretende explicar é que o descumprimento motivado de um determinado aspecto contido no plano pela Administração Pública, em razão de circunstâncias supervenientes, não gera ao particular um direito subjetivo de indenização. Não se pode olvidar, no entanto, da atribuição de responsabilidade extracontratual à Administração no caso de uma atuação danosa ao particular. Conforme ensinamentos de Romeu Felipe Bacellar Filho “configura-se sobremodo antijurídico o fato comportamento da Administração Pública que, ao exercer atividades no interesse da coletividade, onere desigualmente algum cidadão, não providenciando, com maior brevidade, o ressarcimento ao lesado. Tal atuação afronta a própria ordem jurídica, a qual assenta-se na máxima de que o Poder Público somente pode agir *secundum legem* e, salvo melhor juízo, não existe lei que determine a omissão do Estado em tais casos”. BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Direito Administrativo e o Novo Código Civil*. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 198.

instrumento que vincula a administração apenas internamente, conforme ensinamentos de Eros Grau¹³⁰. Não obstante esse instrumento não crie direitos subjetivos, pode-se cogitar do controle dos atos da administração em face do plano, uma vez que lhe é conferida eficácia jurídica.

A atuação da Administração Pública deve ser sempre balizada pelo princípio da juridicidade, tal como preconizado por Carmem Lúcia Antunes Rocha. O princípio da juridicidade, transcendendo a mera observância da legalidade estrita, traduz a necessidade da interpretação do direito como um todo, em sua dinâmica. Com o advento do Estado Democrático de Direito, a legalidade é somada à legitimidade, o que implica a necessidade de observância não apenas do aspecto formal de concepção dos atos, mas da competência para sua elaboração, do princípio democrático¹³¹. Todo e qualquer ato administrativo deve guardar conformidade com o ordenamento jurídico como um todo.

Nesse sentido é que, não obstante os planos não sejam instrumentos rígidos e de difícil alteração, por sua própria característica de adaptação às diversas conjunturas fáticas, devem ser observados e servem como elemento que informa a validade dos atos (e políticas) praticados pelo administrador. Para verificação concreta de tal efetividade, é necessário que o orçamento esteja em consonância com o preconizado no plano.

Renata Porto Adri assevera que, em havendo orçamento público, objetivos e finalidades a serem alcançadas estipuladas em um plano, cumpre aos cidadãos, aos órgãos e entidades fiscalizadoras, bem como, ao judiciário quando provocado, acompanhar, exigir, fiscalizar, e controlar a utilização dos recursos públicos a partir dos planos, projetos e programas que venham a ser instituídos por lei¹³².

O Plano torna-se importante, por conseguinte, para que sejam fixados parâmetros objetivos e concretos orientadores da atuação estatal. Aliado à publicidade e à transparência, trata-se de fator determinante para o controle da atividade pública, para verificação de sua validade em vista da juridicidade.

Além disso, a persecução de um projeto nacional de desenvolvimento, para superação desigualdades regionais, sociais e para a promoção de reformas

¹³⁰ GRAU, Eros. Planejamento Econômico e Regra Jurídica...

¹³¹ ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. Princípios Constitucionais da Administração Pública. Belo Horizonte, Del Rey: 1994. p. 82-104.

¹³² ADRI, Renata Porto. O Planejamento da Atividade Econômica como Dever Fundamental do Estado. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 142.

estruturais envolve uma cultura do planejamento. Os planos como instrumentos de gestão pública foram empregados por Governos Brasileiros em momentos em que se verificou ser preciso uma intervenção mais acentuada do Estado no domínio econômico, tendo sido empregada com menor ênfase após a década de 1990.

Dessa forma, tratar-se-á brevemente acerca das principais experiências brasileiras de planejamento, pontuando sua importância para o período histórico correlato. Tal análise faz-se necessária por ser determinante à reflexão sobre a necessidade de adoção do planejamento e sobre o tipo de planejamento a ser adotado: um planejamento para o desenvolvimento.

3.3. Algumas experiências brasileiras de Planejamento

Três foram os grandes momentos que marcaram a experiência brasileira de planejamento antes da Constituição Federal de 1988¹³³; tais momentos são representados, principalmente, pelo Plano de Metas, pelo Plano Trienal e pelo II Plano Nacional de Desenvolvimento¹³⁴.

3.3.1. O Plano de Metas

O Plano de Metas corresponde ao período abrangido entre 1956-1961. Plataforma de governo do Presidente da República Juscelino Kubitschek, o plano foi elaborado a partir de dois grupos de estudos existentes quase à mesma época: a

¹³³ BERCOVICI, Gilberto. Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Editora Malheiros, 2005. p. 71.

¹³⁴ Não se pretende, com o presente trabalho, esgotar todas as experiências brasileiras de planejamento ou mesmo todo o trajeto histórico do tratamento conferido a esta temática. Buscou-se tratar tão somente das experiências de maior porte e com maior impacto sobre o cenário nacional. Pode-se mencionar ainda, enquanto experiências brasileiras de planejamento, não menos importantes, mas que se deixa de analisar por uma questão metodológica: O Plano Salte, o Plano de Ação Econômica do Governo, o Plano Estratégico de Desenvolvimento, etc. Sobre estas outras experiências, vide: MINDLIN, Betty. Planejamento no Brasil. Coleção Debates. 5ª Edição. São Paulo: Editora Perspectiva, 2003. Vide também: REGO, José Marcio. MARQUES, Rosa Maria (Organizadores). Economia Brasileira. 3ª Edição. São Paulo, Saraiva, 2006.

Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, influenciado pelas concepções de Albert Hirschman, e o Grupo Misto BNDE-CEPAL¹³⁵.

Propunha-se a transformação dos pontos identificados como de estrangulamento da economia, ou seja, pontos em que se verificava a existência de demanda insatisfeita¹³⁶, em pontos de crescimento, de modo a propagar a expansão econômica obtida por todo o sistema econômico e a atrair capital e tecnologia de empresários internacionais.¹³⁷ Sobre o pensamento que orientou a formulação do plano durante o governo Kubitschek, aponta Miriam Limoeiro Cardoso:

Todo este pensamento está fundamentado na primazia da iniciativa privada. Mas ela não pode arcar com o ônus das fases iniciais daquela aceleração. Cumpre ao Estado suplementá-la. Além disso, a poupança nacional, privada e pública, não é suficiente para atingir o montante de investimentos requeridos para o ritmo de aceleração desejada. Cabe ao país conseguir o apoio estrangeiro ou internacional para suplementá-la¹³⁸.

Utilizou-se para tanto a concepção de planejamento setorial, em detrimento do planejamento global da economia, defendido à época pela CEPAL¹³⁹. Os setores abrangidos pelo Plano de Metas, segundo Celso Lafer, foram: energia, transportes, alimentação, indústrias de base e educação¹⁴⁰.

A fim de assegurar a coerência e centralização no processo de controle de desenvolvimento do plano de metas foi criado, através do Decreto nº 38.774 de 1956, um Conselho de Desenvolvimento, regulamentado pelo Decreto nº 38.906 também de 1956. O Conselho destinava-se ao estudo de medidas de coordenação

¹³⁵ Como explicação sintética sobre a CEPAL, pode-se mencionar: “Órgão regional da Organização das Nações Unidas (ONU), criado em 1948 com o objetivo de estudar e propor políticas de desenvolvimento aos países latino-americanos. Está sediada em Santiago do Chile e, desde a sua fundação, tem sido um dos principais centros de reflexão sobre a economia da região. Seu grande impulsionador foi o argentino Raul Prebisch, que, juntamente com Celso Furtado, Aníbal Pinto, Aldo Ferrer, Maria da Conceição Tavares, Osvaldo Sunkel e outros, produziu obras que marcaram profundamente o pensamento crítico sobre a industrialização na América Latina.” REGO, José Marcio. MARQUES, Rosa Maria (Organizadores). Economia Brasileira. 3ª Edição. São Paulo, Saraiva, 2006.

¹³⁶ LAFER, Celso. O Planejamento no Brasil – Observações sobre o Plano de Metas (1956-1961). In: MINDLIN, Betty. Planejamento no Brasil. Coleção Debates. 5ª Edição. São Paulo: Editora Perspectiva, 2003.p. 35.

¹³⁷ IANNI, Octavio. Estado e Planejamento Econômico no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1971. p. 153.

¹³⁸ CARDOSO, Miriam Limoeiro. Ideologia do Desenvolvimento. Brasil: JK-JQ. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978. p. 223.

¹³⁹ BERCOVICI, Gilberto. Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Editora Malheiros, 2005. p. 71.

¹⁴⁰ LAFER, Celso. O Planejamento no Brasil – Observações sobre o Plano de Metas (1956-1961). In: MINDLIN, Betty. Planejamento no Brasil. Coleção Debates. São Paulo: Editora Perspectiva, 2003, 5ª Edição – 2ª Reimpressão. p. 35.

da política econômica com vistas a conferir eficiência às atividades governamentais, bem como, a controlar as medidas implementadas¹⁴¹.

Para explicar algumas questões atinentes ao Plano de Metas, Celso Lafer utiliza sua distinção entre os três momentos ou três fases existentes na elaboração do planejamento: a decisão de planejar, o plano em si e a implementação do plano. Com relação ao Plano de Metas, a decisão de planejar resultou, segundo o autor, da percepção da dinâmica do sistema político ou, ainda, da ampliação da participação popular. Com isto, passa-se a exigir dos governantes o cumprimento das propostas eleitorais¹⁴².

Gilberto Bercovici e Celso Lafer apontam alguns fatores que concorreram para a diluição do impacto do Plano. Dentre eles, Bercovici menciona a inadequação da máquina administrativa e a desconexão existente entre a Administração Pública Brasileira e o planejamento¹⁴³. Por sua vez, Lafer indica como fator de ordem política a persistência da política da clientela (apenas cerca de 10% a 17% do quadro do funcionalismo público representava o número de concursados)¹⁴⁴.

A elevação substancial dos índices de inflação, a política de estagnação salarial e a continuidade da relação de dependência do Brasil em relação a outros países são aspectos negativos atribuídos ao plano por Octavio Ianni. Os produtos constantes na pauta de importação nacional passaram de manufaturados a máquinas e equipamentos para a expansão da economia nacional. Não obstante, não se pode deixar de considerar ter havido diversificação e consolidação, de maneira integrada, do setor industrial do país¹⁴⁵.

Mesmo não tendo sido um plano de abrangência global, o Plano de Metas teria representado um caso bem sucedido na formulação e implementação de planejamento, constituindo a primeira experiência efetiva dessa atividade no Brasil.

¹⁴¹ LEOPOLDINO DA FONSECA, João Bosco. Direito Econômico. Rio de Janeiro: Forense, 1999. p. 292.

¹⁴² LAFER, Celso. O Planejamento no Brasil – Observações sobre o Plano de Metas (1956-1961). In: MINDLIN, Betty. Planejamento no Brasil. Coleção Debates. 5ª Edição. São Paulo: Editora Perspectiva, 2003. p. 30-34.

¹⁴³ BERCOVICI, Gilberto. Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Editora Malheiros, 2005. p. 72-73.

¹⁴⁴ LAFER, Celso. O Planejamento no Brasil – Observações sobre o Plano de Metas (1956-1961). In: MINDLIN, Betty. Planejamento no Brasil. Coleção Debates. São Paulo: Editora Perspectiva, 2003, 5ª Edição – 2ª Reimpressão. p. 38-39.

¹⁴⁵ IANNI, Octavio. Estado e Planejamento Econômico no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1971. p. 159-172.

Destaca-se ainda como contribuição do Plano em questão a associação realizada entre planejamento e desenvolvimento¹⁴⁶.

3.3.2. O Plano Trienal

O Plano Trienal, que abrange o período compreendido aproximadamente entre 1962 e 1965, é considerado o primeiro instrumento de orientação de política econômica global¹⁴⁷. Elaborado por uma equipe liderada por Celso Furtado, o Plano trouxe à tona a preocupação com a questão social e orientou a política econômica do governo Goulart. O Plano Trienal não se resumiu a diagnósticos dos problemas nacionais, dos pontos de estrangulamento economia brasileira. Ele abordava, além de objetivos e meios, o próprio processo decisório relativo à política econômica governamental¹⁴⁸.

O plano procurou interpretar as aspirações econômicas e sociais da população brasileira, consubstanciando-as em diretrizes, apontou as barreiras existentes ao desenvolvimento e indicou como poderiam ser superadas.¹⁴⁹ Além disso, trouxe à tona debates atinentes às questões agrária, bancária, fiscal, urbana, de ensino universitário, de capital estrangeiro etc¹⁵⁰. O plano objetivava, desse modo, a transformação da economia colonial em economia nacional, servindo como “aglutinador político” para mobilização de setores estratégicos.

São apontados por Octavio Ianni, sinteticamente, como principais objetivos do plano: a) manutenção de elevada taxa de crescimento do Produto; b) redução progressiva da inflação; c) redução do custo social do desenvolvimento com melhor redistribuição de seus frutos; e d) redução de desigualdades regionais¹⁵¹.

¹⁴⁶ BERCOVICI, Gilberto. Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Editora Malheiros, 2005. p. 71-73; e LAFER, Celso. O Planejamento no Brasil – Observações sobre o Plano de Metas (1956-1961). In: MINDLIN, Betty. Planejamento no Brasil. Coleção Debates. 5ª Edição. São Paulo: Editora Perspectiva, 2003. p. 49-50.

¹⁴⁷ BERCOVICI, Gilberto. Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Editora Malheiros, 2005. p. 71-73

¹⁴⁸ IANNI, Octavio. Estado e Planejamento Econômico no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1971. p. 216.

¹⁴⁹ MACEDO, Roberto B.M. O Plano Trienal de Desenvolvimento econômico e Social. In: MINDLIN, Betty. Planejamento no Brasil. Coleção Debates. São Paulo: Editora Perspectiva, 2003, 5ª Edição – 2ª Reimpressão. p. 52-53.

¹⁵⁰ IANNI, Octavio. Estado e Planejamento Econômico no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1971. p. 211.

¹⁵¹ Ibidem. p. 206-207.

O cenário em que o plano foi desenvolvido, no entanto, era de instabilidade econômica e elevada inflação. As resistências sofridas por parte do Governo teriam auxiliado à redução de sua eficácia enquanto instrumento global de planejamento¹⁵². A necessária luta contra a inflação exigia o sacrifício do populismo, principal suporte do governo à época. Além disso, o Poder Legislativo encontrava-se vinculado aos interesses de uma sociedade agrária, pautada em um modelo econômico agrário exportador, ao passo que o Executivo estava comprometido com uma sociedade industrial e financeira¹⁵³.

3.3.3. II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND)

O Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento, vigente entre os exercícios de 1972 a 1974 (Lei nº 5-727 de 1971), trazia um elenco de realizações que permitiriam ao Brasil manter-se entre os dez países de maior estatura global de Produto Interno Bruto (PIB), passando da nona à oitava posição¹⁵⁴.

O Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento - II PND, aprovado pela Lei nº 6.151 de 1974 para o período de 1975 a 1979, foi um programa de investimentos estatais, destinado à transformação da estrutura produtiva brasileira e à superação do subdesenvolvimento. As questões sociais decorrentes das alterações econômicas, no entanto, foram deixadas de lado¹⁵⁵.

O plano buscou a consolidação de um modelo econômico-social pautado em uma economia moderna de mercado. Buscava-se o equilíbrio entre capital nacional e estrangeiro e o estímulo à fusão de empresas nacionais para que estas adquirissem escala econômica competitiva¹⁵⁶.

¹⁵² BERCOVICI, Gilberto. Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Editora Malheiros, 2005. p. 74.

¹⁵³ IANNI, Octavio. Estado e Planejamento Econômico no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1971. p. 211-215.

¹⁵³ Ibidem. p. 214.

¹⁵⁴ GRAU, Eros Roberto. Planejamento Econômico e Regra Jurídica. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1978. p. 159/160.

¹⁵⁵ BERCOVICI, Gilberto. Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Editora Malheiros, 2005. p. 74-75.

¹⁵⁶ LEOPOLDINO DA FONSECA, João Bosco. Direito Econômico. Rio de Janeiro: Forense, 1999. p. 307-308.

Para tanto, partindo-se de uma síntese de conquistas econômicas e sociais, foram estabelecidas tarefas, objetivos econômicos, com o fito de promover o desenvolvimento, inserindo o Brasil, e ajustando-o, ao cenário internacional¹⁵⁷.

Após o período de execução dos planos formulados e implementados pelos governos ditatoriais, pode ser mencionado o Primeiro Plano de Desenvolvimento da Nova República. Esse plano, no entanto, rompe com a idéia de planejamento preconizada até então e aponta para a retirada do Estado como principal ente promotor de desenvolvimento:

O I PND da Nova República difere dos planos anteriores também na concepção de desenvolvimento. Este governo parte da tese de que cabe ao Setor privado o papel de destaque na retomada do crescimento. O Estado retorna, portanto, às suas funções tradicionais, que são a prestação de serviços públicos essenciais e as atividades produtivas estratégicas

¹⁵⁷ O II PND trazia expressamente: “O Brasil se empenhará, até o fim da década, em manter o impulso que a Revolução vem procurando gerar, para cobrir a área de fronteira entre o subdesenvolvimento e desenvolvimento. Essa etapa será, necessariamente, marcada pela influência de fatores relacionados com a situação internacional, principalmente quanto à crise de energia. (...) Como indicadores de perspectivas, caso se possa dispor de um mínimo de normalidade na situação internacional, seria possível salientar: - A renda “per capita” nacional, em 1979, terá ultrapassado a barreira dos mil dólares. (...) – Em 1977, estará o Brasil ultrapassando a barreira dos US\$ 100 bilhões em seu PIB. (...) – A criação de oportunidade de emprego, no quinquênio, com perspectivas de expansão a taxas superiores a 3,5% ao ano, ultrapassará em 1.700.000 a 1.800.000 a oferta de mão de obra disponível no mercado de trabalho. (...) – A população economicamente ativa, em 1980, já estará beirando os 40.000.000 de pessoas, representando a parcela maior da população a responder pelo esforço de desenvolvimento. (...) – O nível do comércio exterior brasileiro, no final do II PND, estará acima dos US\$ 40.000.000. Ou seja, cerca de 15 vezes o que era na altura de 1963. A efetivação de tais resultados estará ligada à realização de tarefas árduas, que cumpre ter em mente. Tais tarefas têm o sentido de conquistas econômicas e sociais de envergadura, a seguir sumariamente caracterizadas:

I – O Brasil deverá ajustar a sua estrutura econômica à situação de escassez de petróleo, e ao novo estágio de sua evolução industrial. (...)

II – Espera-se consolidar, até o fim da década, uma sociedade industrial moderna e um modelo de economia competitiva. (...)

III – A Política de Energia, num País que importa mais de dois terços do petróleo consumido (respondendo este por 48% da energia utilizada) passa a ser sua peça decisiva da estratégica nacional. (...)

IV – A Política Científica e Tecnológica, com a execução do II e do III Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, e do primeiro Plano Nacional de Pós Graduação, contará com recursos de aproximadamente Cr\$ 22 bilhões (...).

V – Na área de Integração Nacional, será realizado Programa que contará com recursos no montante de Cr\$ 165 bilhões.

VI – A ocupação produtiva da Amazônia e do Centro-oeste receberá impulso com o Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (POLOAMAZONIA), o Complexo Minerometalúrgico da Amazônia oriental e o Programa de Desenvolvimento de Recursos Florestais, além da execução de Programas especiais, como o de desenvolvimento do Pantanal. (...)

VII – A estratégia de desenvolvimento social, servida por um Orçamento Social da ordem de Cr\$ 160 bilhões, no quinquênio, será desdobrada nos seguintes principais campos de atuação: (...).

VIII – Na Integração com a Economia Mundial, ganha mais importância a conquista de mercados externos, principalmente para manufaturados e produtos primários não tradicionais (agrícolas e minerais).”II Plano Nacional de Desenvolvimento - Lei nº 6.151, de 04-12-1974 (DOU, Supl. de 7 e ret em 31-12-1974). São Paulo: Sugestões Livrarias S/A, 1975.

*para o desenvolvimento nacional de longo prazo complementares à iniciativa privada*¹⁵⁸.

A partir de então, seguiu-se a edição de planos com o intuito de estabilizar a economia e reduzir os elevados índices de inflação que assolaram o país durante as décadas de 1980 e 1990. Esses planos, no entanto, não são assim classificados, conforme a aceção defendida do presente trabalho. Constituem, tão somente, medidas circunstanciais estabilizadoras, e não projeções de longo prazo com efetivo intuito de alterar, estruturalmente, o cenário nacional e promover o desenvolvimento.

3.4. Apontamentos sobre a não efetividade do Planejamento

Como já enfatizado, de maneira geral, a temática do planejamento foi perceptivelmente deixada de lado ao longo das últimas duas décadas. Durante os estudos realizados para o presente trabalho, pode-se constatar que não são muitos os autores que tratam e problematizam, atualmente, esse instituto e os entraves à sua adoção.

Buscar-se-á demonstrar nesse ponto, em caráter conclusivo, alguns aspectos que são apontados como entraves à utilização e à efetivação do planejamento no Brasil, enquanto instrumento necessário à realização do desenvolvimento nacional. O planejamento, entendido como técnica de administração e gestão públicas, foi empregado em algumas experiências pontuais na trajetória brasileira, não sendo sua utilização uma constante na realidade nacional.

Betty Mindlin aponta como principal deficiência dos planos a impossibilidade de inclusão de certos fatores tais como: a coesão política em torno desse plano, consenso sobre objetivos entre os membros da coletividade, a eficácia do sistema, a vontade de implementação etc. Essas circunstâncias, no entanto, não devem implicar a desistência da função de planejar.¹⁵⁹

¹⁵⁸ Cf. publicação em Suplemento Especial ao de nº 185 de DOU, Seção I, edição de 26.09.1986. Apud LEOPOLDINO DA FONSECA, João Bosco. Direito Econômico. Rio de Janeiro: Forense, 1999. p. 310.

¹⁵⁹ MINDLIN, Betty. O Conceito de Planejamento. In: MINDLIN, Betty. Planejamento no Brasil. Coleção Debates. 5ª Edição. São Paulo: Editora Perspectiva, 2003. p. 27.

A promoção do desenvolvimento, a assunção pelo Estado da posição de indutor desse processo, pressupõe a conscientização da necessidade de superação do subdesenvolvimento.

O planejamento, na estrutura atual de divisão de poderes estabelecida pela Constituição, é atribuído ao Poder Executivo. A formulação e implementação de políticas públicas ocorre, em geral de forma desordenada e casuística, despreocupada com os efeitos e implicações no longo prazo. A elaboração de políticas e a ação pautada em interesses eleitoreiros não permitem que sejam levadas a efeito alterações estruturais nos cenários nacional e regional.

Assim, Gilberto Bercovici também ressalta que uma das grandes dificuldades no que tange à implementação do planejamento tem origem na ausência de vontade política para tanto.¹⁶⁰ Há deficiência na primeira fase destacada por Celso Lafer como componente do processo de planejamento: a decisão de planejar, que é eminentemente política. Essa ausência de vontade torna-se evidente pelo desinteresse na regulamentação do planejamento, na ausência de uma legislação sistemática sobre essa atividade, conforme previsão do artigo 174, § 1º do texto constitucional. O dispositivo em questão, como já ressaltado, determina o estabelecimento, por lei, das diretrizes e bases para o planejamento do desenvolvimento.

Bercovici menciona ainda três outros aspectos que entende representarem obstáculos ao planejamento: a estrutura administrativa atual, que sob uma pretensa neutralidade mostra-se insuficiente na persecução de seu papel de implementação de políticas públicas, a redução do planejamento ao orçamento, o que faz com que o planejamento perca sua principal característica, a de fixar diretrizes gerais para a atuação do Estado e a reforma administrativa neoliberal, que impede a adoção de uma política deliberada de desenvolvimento nacional¹⁶¹.

A Administração Pública tal como concebida está centrada em um modelo liberal, de proteção de direitos e liberdades individuais em face do Estado. A organização tradicional da estrutura administrativa não é unificada ou coesa e não está voltada à realização de princípios e políticas estabelecidos no texto constitucional, restando inoperante sob essa pretensa neutralidade.

¹⁶⁰ BERCOVICI, Gilberto. Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Editora Malheiros, 2005. p. 76-77.

¹⁶¹ Ibidem. p. 77-85.

A fragmentação do aparato estatal, que apenas é amenizado pela atribuição de força e importância à Presidência da República, soma-se à ausência de um órgão planejador e coordenador que possua poderes efetivos, o que justifica, para Bercovici, a perpetuação de conflitos políticos no interior do Estado¹⁶².

Para Fábio Konder Comparato, não apenas a estrutura da Administração Pública é ineficiente para promoção de desenvolvimento e elaboração de planejamento, mas toda a conformação do poder público, com a consagrada divisão tripartida de Poderes da forma como elencada na Constituição Federal.

Em exposição feita no Simpósio de inauguração do Centro de Estudos e Formação para o Desenvolvimento Brasileiro – CEBRAEF em outubro de 1988, o jurista problematiza a contradição essencial mantida com a promulgação da carta constitucional de 1988: o fortalecimento da idéia de tripartição de poderes, que funciona como barreira à atuação do Estado, que se pretende o principal responsável pela efetivação de direitos. Segundo o autor, essa repartição leva à estagnação, à inércia da atuação estatal, que necessitaria de um órgão desvinculado e específico para a formulação do planejamento.

Comparato entende que a estrutura de poderes consagrada no constitucionalismo clássico, o mecanismo de separação dos Poderes, foi concebido de modo a obstar a atuação e não impulsionar a atividade estatal. Os Poderes estariam encadeados de tal forma, e de modo a exercer um controle recíproco, que se tem como resultado a parálise do aparelho estatal.

A solução encontrada para tal estagnação, a atribuição da condução do avanço e empreendimento, foi dada ao Poder Executivo. O movimento do Estado passa a ser impulsionado pelo Governo, o que, para ele, é incompatível com a necessária formulação de políticas de longo prazo e com a não submissão da atuação do Estado a práticas eleitoreiras e circunstanciais.

Dessa forma, Comparato propõe a assunção de uma nova função pelo Estado, a função de planejamento, de programação. Ainda, ressalta que os encarregados da elaboração do planejamento devem deter, além de competência técnica, independência em relação ao Poder Executivo, para que possam formular meios e objetivos de alterações estruturais sem pressões políticas que levem à

¹⁶² BERCOVICI, Gilberto. Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Editora Malheiros, 2005. p. 77-78.

submissão ao caráter circunstancial, de curto prazo¹⁶³. Esse planejamento preconizado pelo autor deve ser estruturado no longo prazo e possibilitar a superação da condição de subdesenvolvimento.

Não obstante possa-se utilizar a crítica formulada pelo autor para (re)pensar a validade da aplicação do planejamento, insta salientar que o posicionamento de Comparato em defesa de uma planificação eminentemente técnica não pode desvirtuar o caráter democrático que deve informar todo o processo de formulação dos planos. Nesse sentido, ao debater a exposição de Comparato, Geraldo Ataliba manifesta-se no sentido de que esse processo planejador, necessário à indução do desenvolvimento é, em sua opinião, atribuído ao Congresso Nacional, não havendo necessidade de se pensar em um novo Poder Planejador desvinculado da representação popular. Ataliba destaca ainda que tanto leis e atos de governo estaduais e municipais como os emanados pelo próprio Congresso podem ser sujeitos a controle de compatibilização com o plano a ser realizado pelo judiciário¹⁶⁴.

Dessa forma, seja em razão da estruturação dos poderes, da Administração Pública, da ausência de regulamentação que estabeleça um regime jurídico do planejamento, ou mesmo pela não adoção, ao longo dos anos, de uma cultura do planejamento no Brasil, esse instrumento de gestão e dever do Estado é muito pouco utilizado, o que dificulta sobremaneira a busca pelo desenvolvimento nacional equilibrado, a promoção de medidas efetivas e eficientes.

Pode-se mencionar, nesse sentido, o projeto: “Brasil 2022: Trabalhos Preparatórios”¹⁶⁵. Trata-se de publicação da Secretaria de Assuntos Estratégicos, órgão da Presidência da República responsável pela formulação de políticas públicas de longo prazo voltadas ao desenvolvimento nacional, que traz de forma sintética, metas a serem atingidas pelo país no ano de comemoração do bicentenário da independência¹⁶⁶.

¹⁶³ COMPARATO, Fábio Konder. Planejar o Desenvolvimento: a perspectiva institucional. In: O Desenvolvimento Ameaçado: Perspectivas e Soluções. Organização: Centro Brasileiro de Estudos e Formação para o Desenvolvimento. ODÁLIA, Nilo. São Paulo: Editora Universidade Estadual Paulista, 1989. p. 77-81.

¹⁶⁴ COMPARATO, Fábio Konder. Planejar o Desenvolvimento: a perspectiva institucional. In: O Desenvolvimento Ameaçado: Perspectivas e Soluções. Organização: Centro Brasileiro de Estudos e Formação para o Desenvolvimento. ODÁLIA, Nilo. São Paulo: Editora Universidade Estadual Paulista, 1989. Debatedor: Garealdo Ataliba. Fls. 90-92.

¹⁶⁵ Projeto disponível no endereço eletrônico: <http://www.sae.gov.br/site/wp-content/uploads/Brasil_2022_volume2.pdf>. Consulta em 25 de outubro de 2011.

¹⁶⁶ Informações da Secretaria de Assuntos Estratégicos podem ser obtidas em seu endereço eletrônico: <<http://www.sae.gov.br/site/?p=4632>> consulta em 25 de outubro de 2011.

As metas em questão são divididas por temáticas, vinculadas a um determinado Ministério. Quanto às metas estabelecidas para o planejamento, pode-se destacar: a) a construção uma nova arquitetura institucional do gasto público, consentânea com as necessidades do País; b) modernização do funcionamento da Administração Pública brasileira; c) desenvolver capacidades estratégicas de utilizar o poder de compra do Estado; d) aperfeiçoamento do arranjo federativo brasileiro no que diz respeito à implementação de políticas públicas; e e) aperfeiçoamento da legislação de modo a garantir uma gestão dos recursos humanos federais mais eficaz e eficiente.

As metas em questão não dizem respeito à formulação de estratégias desenvolvimentistas de planejamento, de concepção de técnicas e instrumentos aptos a permitir um planejamento de longo prazo, à exceção da constatação da necessidade de aperfeiçoamento do arranjo federativo. Tem-se elencados tão somente objetivos genéricos quanto à implementação e limitados quanto à abrangência.

À guisa de conclusão, em seminário promovido pela Federação da Indústria do Estado do Paraná (agosto de 2011) sobre o tema da desindustrialização no Brasil¹⁶⁷, o economista polonês Ignacy Sachs, ressaltando o aspecto positivo da crise de 2008, que permite um *mudar para onde queremos ir*, asseverou:

Quais os instrumentos com os quais nós podemos atuar em uma economia mista, público-privada? Para mim o principal é o planejamento. Temos que reaprender a planejar. Reaprender a planejar analisando criticamente as experiências do passado. E damo-nos conta do fato que o planejamento em escala nacional começou numa época em que a ferramenta principal do planejador era o ábaco.(...) Planejar na era do computador e na era do ábaco não é a mesma coisa. Mas eu não creio que o problema seja esse. O problema essencial é distinguir um planejamento autoritário, onde as funções eram dadas de antemão e o papel do planejador era justificar ex post aquilo que se queria ouvir dele e instituir um planejamento democrático, baseado no diálogo quadripartite entre o Estado, os empresários, os trabalhadores e aquele quarto parceiro que é uma novidade dos últimos trinta ou quarenta anos: a sociedade civil organizada.

A ausência de conscientização e de perspectivas quanto à realidade do planejamento no Brasil é que torna necessária a retomada desse debate e a preocupação com aspectos atinentes a essa temática. Ante a essa constatação, do planejamento enquanto instrumento necessário, embora não único, para busca do

¹⁶⁷ Notícia do Seminário em <<http://www.fiepr.org.br/nossosistema/News12480content147373.shtml>> consulta em 25 de outubro de 2011.

desenvolvimento equilibrado, da superação das desigualdades regionais e de construção de um projeto de país, que passa pela reformulação de uma série de institutos e por mudanças sociais, é que busca o presente trabalho apontar para a importância da discussão do papel ativo que deve ser atribuído ao Estado como principal responsável pela persecução desse desenvolvimento.

CONCLUSÃO

O planejamento é pensado no presente trabalho como um instrumento hábil a possibilitar a busca pelo desenvolvimento nacional, objetivo da República Federativa do Brasil por disposição expressa do texto Constitucional.

Para tanto, deve guardar consonância: com as peculiaridades de uma economia de mercado, sendo meramente indicativo ao setor privado e voltado à persecução de objetivos de desenvolvimento previamente estabelecidos pelo Estado, com o regime federativo, o que implica a necessária observância de planos municipais, estaduais e regionais, que devem ser compatibilizados entre si e voltados à erradicação da desigualdade regional e deve observar o princípio democrático. A sociedade nacional não é objeto do desenvolvimento, mas sujeito ativo na busca por sua implementação. Logo, um planejamento apenas será legítimo para tal finalidade se possibilitada a oitiva (constante) de todas as pessoas afetadas pelas metas nele traçadas. Faz-se imprescindível a observância da necessária participação popular.

Além disso, a elaboração de um plano importa a juridicização das diretrizes fixadas pelo poder público, porquanto constitui instrumento dotado de caráter e eficácia jurídicos. Não obstante não se possa cogitar da vinculação do planejamento em medida tão extrema que o descumprimento das metas estabelecidas pela Administração atribua ao particular direito de indenização, trata-se de poder-dever do Estado e seu descumprimento deve ser devidamente motivado. Tais inferências, ressalta-se, são em grande parte fruto de construção doutrinária, uma vez que o tratamento conferido pela Constituição ao planejamento é, nos dizeres de Eros Grau, paupérrimo.

A importância do planejamento, para além de possibilitar a racionalização das políticas a serem implementadas pelo ente público e a promoção de reformas estruturais de longo prazo voltadas ao desenvolvimento, está no fato de que o plano pode ser empregado enquanto parâmetro para controle dos atos da administração se considerado com conceito mais amplo que a mera legalidade, se observada a juridicidade.

As reformas políticas e a influência neoliberal sofrida pelo Brasil na década de 1980 retiraram o desenvolvimento e, conseqüentemente, o planejamento, do centro das preocupações políticas nacionais. Esse constitui, possivelmente, o maior

entreve à adoção desse instituto com a frequência e intensidade necessários. Vale dizer, as reformas neoliberais implementadas à época levaram à desestatização de diversas empresas, ao desmonte da administração pública e a atribuição de um papel meramente regulador, subsidiário e inerte ao Poder Público. Esse cenário impossibilitou qualquer discussão ou ação tendo em vista o desenvolvimento do Estado.

A atuação planejada do Estado entre os anos 30 e 60 cedeu lugar ao uso de medidas casuísticas, ortodoxas e circunstanciais. O longo prazo deixou de ser considerado enquanto fator relevante para a formulação de políticas públicas. Em seu lugar, foram criados diversos planos com o intuito único de estabilizar a economia brasileira, mas sem nenhum caráter prospectivo ou social.

Mesmo hoje, com os diversos avanços verificados nos últimos anos, não se vislumbra uma clara e deliberada política de desenvolvimento no Brasil. Nesse sentido, entende-se que a módica contribuição deste trabalho consiste simplesmente na chamada de atenção para a importância desse debate, em torno do desenvolvimento planejado, que restou, por algum tempo, esquecido.

Se é possível (re)pensar estratégias para o desenvolvimento nacional, essa reflexão perpassa, necessariamente, o planejamento, a busca por uma análise minuciosa e interdisciplinar de todo esse processo, o aprendizado com os erros e acertos do passado e a consciência da imprescindibilidade dessa temática.

REFERÊNCIAS

ADRI, Renata Porto. O Planejamento da Atividade Econômica como Dever Fundamental do Estado. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Direito Administrativo. 4ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2008.

_____. Direito Administrativo e o Novo Código Civil. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

BARRAL, Welber. Direito e Desenvolvimento: um Modelo de Análise. In: Direito e Desenvolvimento. Welber Barral (org.). São Paulo: Editora Singular, 2005.

BELTRÃO, Hélio. Reforma Administrativa. Brasil: Departamento de Imprensa Nacional, 1968.

BERCOVICI, Gilberto. Comentários à Constituição Econômica de 1988. Paulo Bonavides, Jorge Miranda, Walber de Moura Agra (coordenadores científicos). Francisco Bilac Pinto Filho, Otávio Luiz Rodrigues Júnior (coordenadores editoriais). Rio de Janeiro: Forense, 2009.

_____. Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Editora Malheiros, 2005.

_____. Planejamento e Políticas Públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas Públicas: Reflexões sobre o Conceito Jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

_____. Dilemas do Estado Federal Brasileiro. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. A Constituição Dirigente Invertida: Blindagem da Constituição Financeira e a Agonia da Constituição Econômica. In: Boletim de Ciências Econômicas 2006. Coimbra, 2006.

BOBBIO, Norberto. Teoria do Ordenamento Jurídico. Brasília: Editora UNB, 1989.

BREUS, Thiago Lima. Políticas Públicas no Estado Constitucional: Problemática da Concretização dos Direitos Fundamentais pela Administração Pública Brasileira Contemporânea. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Direito Administrativo e Políticas Públicas. São Paulo: Saraiva, 2002.

_____. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. Direito Econômico: Aplicação e Eficácia. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2001.

_____. Hipóteses de Crime de Responsabilidade Relacionados com o Exercício da Função Planejadora. Disponível em: <http://fbde.org.br/artigos/ricardo_hipotese%20de%20crimes%20de%20responsabilidade%20relacionados%20com%20a%20funcao%20planejadora.htm>. Acesso em 15 de maio de 2011.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 2ª Edição. Coimbra: Livraria Almedina, 1998.

CARDOSO, Fernando Henrique. Aspectos Polêmicos do Planejamento. In: MINDLIN, Betty. Planejamento no Brasil. Coleção Debates. 5ª Edição. São Paulo: Editora Perspectiva, 2003.

CARDOSO, Miriam Limoeiro. Ideologia do Desenvolvimento. Brasil: JK-JQ. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

COMPARATO, Fábio Konder. A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos. 4ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2005.

_____. Planejar o Desenvolvimento: a perspectiva institucional. In: COMPARATO, Fábio Konder. Para Viver a Democracia. São Paulo: Editora Brasiliense, 1989.

_____. Planejar o Desenvolvimento: a perspectiva institucional. In: O Desenvolvimento Ameaçado: Perspectivas e Soluções. Organização: Centro Brasileiro de Estudos e Formação para o Desenvolvimento. São Paulo: Editora Universidade Estadual Paulista, 1989.

FURTADO, Celso. Formação Econômica do Brasil. 32ª Edição. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2003.

_____. Introdução ao Desenvolvimento: Enfoque Histórico Estrutural. 3ª Edição Revisada pelo Autor. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

_____. Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico. 2ª Edição. São Paulo: Nova Cultural, 1986.

GRAU, Eros Roberto. A Ordem Econômica na Constituição de 1988 (Interpretação e Crítica). São Paulo: Editora Malheiros, 2008.

_____. Planejamento Econômico e Regra Jurídica. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1978.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. Raízes do Brasil. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1976.

IANNI, Octavio. A Era do Globalismo. 9ª Edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

_____. Estado e Planejamento Econômico no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1971.

KANAYAMA, Rodrigo Luís. Os Efeitos da Despesa Pública na Economia: uma Visão com Fundamento no Direito Financeiro Contemporâneo. In: Revista de Direito

Público da Economia – RPDE. Ano 6, n. 24, outubro/dezembro 2008. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

_____. A Ineficiência do Orçamento Público Impositivo. In: Revista de Direito Público da Economia – RPDE. Ano 7, n. 28, outubro/dezembro 2009. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

KLIKSBERG, Bernardo. Mais ética, mais desenvolvimento. Brasília: UNESCO; SESI.DN, 2008.

LAFER, Celso. O Planejamento no Brasil – Observações sobre o Plano de Metas (1956-1961). In: MINDLIN, Betty. Planejamento no Brasil. Coleção Debates. 5ª Edição. São Paulo: Editora Perspectiva, 2003.

LAUBADÉRE, André de. DELVOLVÉ, Pierre de. Droit Public Économique. Paris: Dalloz, 1983, 4ª Edição.

LEOPOLDINO DA FONSECA, João Bosco. Direito Econômico. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

LESSA, Carlos. A estratégia do Desenvolvimento: Sonho e Fracasso. Brasília: FUNCEP, 1988.

LIMA, Abili Lázaro Castro de. Globalização Econômica, Política e Direito: análises das mazelas causadas no plano político-jurídico. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2002.

MANNHEIM, Karl. Liberdade, Poder e Planificação Democrática. São Paulo: Editora Mestre Jou, 1972.

MEDAUAR, Odete. Controle da Administração Pública. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1993.

MINDLIN, Betty. O Conceito de Planejamento. In: MINDLIN, Betty. Planejamento no Brasil. Coleção Debates. São Paulo: Editora Perspectiva, 2003, 5ª Edição – 2ª Reimpressão.

MONCADA, Luis S. Cabral de. A Problemática Jurídica do Planeamento Económico. Coimbra: Coimbra Editora, Limitada, 1985.

_____. Direito Económico, 2 ed. Coimbra: Coimbra Ed., 1988.

MOREIRA, Egon Bockmann. Desenvolvimento Económico, Políticas Públicas e Pessoas Privadas: Passado, Presente e Futuro de uma Perene Transformação. In: NUNES, José António Avelãs. COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda. O Direito e o Futuro O Futuro do Direito. Coimbra: Almedina, 2008.

_____. Anotações sobre a História do Direito Económico Brasileiro (Parte I: 1930-1956). In: Revista de Direito Público da Economia – RPDE. Ano 2, n. 6, abril/junho 2004. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

_____. Anotações sobre a História do Direito Económico Brasileiro (Parte II: 1956-1964). In: Revista de Direito Público da Economia – RPDE. Ano 3, n. 11, julho/setembro 2005. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de Oliveira. Direito ao Desenvolvimento na Constituição Brasileira de 1988. In: Revista de Direito Público da Economia – RPDE. Ano 1, n. 1, janeiro/março 2003. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

ORTIZ, Gaspar Ariño. Principios de Derecho Público Económico: Modelo de Estado, Gestión Pública, Regulación Económica. Granada: Comares Editorial, 2001.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Desenvolvimento e Subdesenvolvimento no Brasil. Disponível em: < http://www.bresserpereira.org.br/papers/2010/10.25.Desenv-subdesenvolvimento_Schwarcs-Botelho.15.pdf>. Consulta realizada em 02 de novembro de 2011.

QUEIROZ, João Eduardo Lopes; NETO, Floriano de Azevedo Marques. Planejamento. In: CARDOZO, José Eduardo Martins; QUEIROZ, João Eduardo Lopes Neto; SANTOS, Márcia Walquíria Batista dos (organizadores). Curso de Direito Administrativo Econômico. São Paulo: Editora Malheiros, 2006.

REGO, José Marcio. MARQUES, Rosa Maria (Organizadores). Economia Brasileira. 3ª Edição. São Paulo, Saraiva, 2006.

ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. Princípios Constitucionais da Administração Pública. Belo Horizonte, Del Rey:1994.

SACHS, Ignacy. Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável. Organização: Paula Yone Stroh. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SEN, Amartya Kumar. Desenvolvimento como Liberdade. Tradução: Laura Teixeira Motta; revisão técnica: Ricardo Doniselli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Guilherme Amorim Campos da Silva. Direito ao Desenvolvimento. São Paulo: Editora Método, 2004.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros: 2003.

_____. Direito Urbanístico Brasileiro. 2ª Ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. Primeiras Linhas de Direito Econômico. 5ª Edição. São Paulo: LTr, 2003.

_____. Teoria da Constituição Econômica. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. Aspectos Jurídicos do planejamento Econômico. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1997.

TAVARES, André Ramos. Curso de Direito Constitucional. 8ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2010.

_____. Direito Constitucional Econômico. São Paulo: Editora Método, 2003.

TYLER, Norman. WARD, Robert M. Planning and Community Development: A Guide For The 21st Century. Nova Iorque: W.W. Norton & Company, 2011.

VIDIGAL, Geraldo de Camargo. Teoria Geral do Direito Econômico. São Paulo: Editora RT, 1977.

II Plano Nacional de Desenvolvimento - Lei nº 6.151, de 04-12-1974 (DOU, Supl. de 7 e ret em 31-12-1974). São Paulo: Sugestões Livrarias S/A, 1975.

Consultas Eletrônicas

<<http://www.sae.gov.br/site>>

< http://www.gordillo.com/tomos_pdf/1/capitulo8.pdf>

< <http://www.senado.gov.br/>>

< <http://www.fiepr.org.br/nossosistema/News12480content147373.shtml>>

<<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/atocom/1960-1969/atocomplementar-43-29-janeiro-1969-364783-publicacaooriginal-1-pe.html>>

<<http://www.bresserpereira.org.br>>