

Gilberto Bercovici

**DESIGUALDADES REGIONAIS,
ESTADO E CONSTITUIÇÃO**

**Max
Limonad**
●

Capítulo 6

PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

6.1. A Necessidade do Planejamento para o Desenvolvimento

O planejamento é absolutamente necessário para a promoção do desenvolvimento. As atividades do Estado devem ser coordenadas para o desenvolvimento econômico e social e esta coordenação se dá por meio do planejamento, que não se limita a definir diretrizes e metas, mas determina, também, os meios para a realização destes objetivos⁵⁰³.

Esta necessidade do planejamento é ainda maior nos países subdesenvolvidos. O subdesenvolvimento exige uma política nacional de desenvolvimento, planejada e de longo prazo, abrangendo todos os setores da vida social⁵⁰⁴. No desenvolvimento brasileiro, o papel do planejamento foi fundamental. O Estado desenvolvimentista brasileiro se impôs como tarefa a coordenação, dinamização e reorientação das transformações econômicas e sociais⁵⁰⁵.

503. Angelos ANGELOPOULOS, *L'État et la Prosperité Sociale cit.*, pp. 37 e 168-170; Angelos ANGELOPOULOS, *Planisme et Progrès Social cit.*, pp. 46-47; Ignácio RANGEL, *Recursos Ociosos e Política Econômica cit.*, p. 10; Celso FURTADO, *Perspectivas da Economia Brasileira cit.*, pp. 60-66; Alberto VENÂNCIO Filho, *A Intervenção do Estado no Domínio Econômico cit.*, pp. 329-334; Betty Mindlin LAFER, "O Conceito de Planejamento" in Betty Mindlin LAFER (org.), *Planejamento no Brasil*, São Paulo, Perspectiva, 1970, p. 12; Eros Roberto GRAU, *Planejamento Econômico e Regra Jurídica cit.*, pp. 12-14; Ricardo BIELSCHOWSKY, *Pensamento Econômico Brasileiro cit.*, pp. 26-27 e Fábio Konder COMPARATO, "A Organização Constitucional da Função Planejadora" *cit.*, p. 82.

504. Angelos ANGELOPOULOS, *Planisme et Progrès Social cit.*, p. 190; Celso FURTADO, *Perspectivas da Economia Brasileira cit.*, pp. 20 e 42-43; Gunnar MYRDAL, *Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas cit.*, pp. 103-109; Celso FURTADO, *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico cit.*, pp. 284 e 300-301; Alberto VENÂNCIO Filho, *A Intervenção do Estado no Domínio Econômico cit.*, pp. 14-15; Washington Peluso Albino de SOUZA, "Direito Econômico do Planejamento" *cit.*, pp. 1-2; Fábio Konder COMPARATO, "Um Quadro Institucional para o Desenvolvimento Democrático" *cit.*, pp. 410-411 e Fábio Konder COMPARATO, "Planejar o Desenvolvimento: a Perspectiva Institucional" *cit.*, pp. 103-104.

505. Octavio IANNI, *Estado e Capitalismo cit.*, pp. 159-161.

O planejamento deve ser compreendido dentro do contexto de legitimação do Estado pela capacidade de realizar objetivos pré-determinados (como os fixados pelo artigo 3º da Constituição de 1988). O fundamento da idéia de planejamento é a perseguição de fins que alterem a situação econômica e social vivida naquele momento. É uma atuação do Estado voltada essencialmente para o futuro⁵⁰⁶.

O planejamento coordena, racionaliza e dá uma unidade de fins à atuação do Estado, diferenciando-se de uma intervenção conjuntural ou casuística⁵⁰⁷. O plano é a expressão da política geral do Estado. É mais do que um programa, é um ato de direção política, pois determina a vontade estatal por meio de um conjunto de medidas coordenadas, não podendo limitar-se à mera enumeração de reivindicações⁵⁰⁸.

E por ser expressão desta vontade estatal, o plano deve estar de acordo com a ideologia constitucional adotada. O planejamento está, assim, sempre comprometido axiologicamente, tanto pela ideologia constitucional

506. De acordo com Octavio Ianni: "*Planificar é sempre negar, ainda que fragmentariamente, a realidade presente*" in Octavio IANNI, *Estado e Capitalismo cit.*, p. 170. Vide também Karl MANNHEIM, *Liberdade, Poder e Planificação Democrática cit.*, pp. 49-50; Gunnar MYRDAL, *Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas cit.*, p. 111; Ignácio RANGEL, *Recursos Ociosos e Política Econômica cit.*, pp. 7-10 e 13; C. Herman PRITCHETT, *The Tennessee Valley Authority cit.*, pp. 27-28; Eros Roberto GRAU, *Planejamento Econômico e Regra Jurídica cit.*, pp. 62-65, 73-76 e 251; Luís S. Cabral de MONCADA, *A Problemática Jurídica do Planejamento Econômico*, Coimbra, Coimbra Ed., 1985, p. 8 e Manuel GARCÍA-PELAYO, *Las Transformaciones del Estado Contemporáneo cit.*, pp. 37-38. O planejamento deve se desdobrar, a curto prazo, em políticas públicas e programas de ação estatal, desdobramento este necessariamente integrado ao planejamento de longo prazo, o que ressalta seu caráter teleológico. Vide, neste sentido, Manuel GARCÍA-PELAYO, *Las Transformaciones del Estado Contemporáneo cit.*, pp. 55-57; Washington Peluso Albino de SOUZA, "Direito Econômico do Planejamento" *cit.*, pp. 62-65; Luís S. Cabral de MONCADA, *A Problemática Jurídica do Planejamento Econômico cit.*, p. 13; José Reinaldo de Lima LOPES, "Direito Subjetivo e Direitos Sociais: O Dilema do Judiciário no Estado Social de Direito" *cit.*, pp. 132-133 e Fábio Konder COMPARATO, "Ensaio sobre o Juízo de Constitucionalidade de Políticas Públicas" *cit.*, pp. 43-44. Para uma comparação entre plano e política pública, vide Maria Paula Dallari BUCCI, *Direito Administrativo e Políticas Públicas cit.*, pp. 250-253.

507. Luís S. Cabral de MONCADA, *A Problemática Jurídica do Planejamento Econômico cit.*, pp. 39 e 42; Fábio Konder COMPARATO, "Planejar o Desenvolvimento: a Perspectiva Institucional" *cit.*, pp. 102-103. Para Eros Grau, o planejamento não é uma modalidade de intervenção estatal, apenas qualifica a intervenção do Estado, ao torná-la mais racional. Cf. Eros Roberto GRAU, *A Ordem Econômica na Constituição de 1988 cit.*, pp. 136-137 e 159-160. Sobre a racionalidade como elemento essencial do planejamento, vide Paulo Henrique Rocha SCOTT, *Direito Constitucional Econômico: Estado e Normalização da Economia*, Porto Alegre, Sergio Antonio Fabris Editor, 2000, pp. 160-184.

508. Angelos ANGELOPOULOS, *Planisme et Progrès Social cit.*, pp. 101-102; Ignácio RANGEL, *Recursos Ociosos e Política Econômica cit.*, pp. 16-17; Washington Peluso Albino de SOUZA, "Direito Econômico do Planejamento" *cit.*, pp. 65-66; Luís S. Cabral de MONCADA, *A Problemática Jurídica do Planejamento Econômico cit.*, pp. 206-209 e Inaiá Maria Moreira de CARVALHO, *O Nordeste e o Regime Autoritário cit.*, p. 38.

como pela busca da transformação do *status quo* econômico e social. Quando os interesses dominantes estão ligados à manutenção deste *status quo*, o planejamento e o desenvolvimento são esvaziados. Desta forma, não existe planejamento “neutro”, pois se trata de uma escolha entre várias possibilidades, escolha guiada por valores políticos e ideológicos⁵⁰⁹, consagrados, no caso brasileiro, no texto constitucional.

O planejamento, embora tenha conteúdo técnico, é um processo político, especialmente nas sociedades onde se busca a transformação das estruturas econômicas e sociais. Por meio do planejamento, é possível demonstrar a conexão entre estrutura política e estrutura econômica, que são interligadas. O planejamento visa a transformação ou consolidação de determinada estrutura econômico-social, portanto, de determinada estrutura política. O processo de planejamento começa e termina no âmbito das relações políticas, ainda mais em um regime federativo, em que o planejamento pressupõe um processo de negociação e decisão políticas entre os vários membros da Federação e setores sociais⁵¹⁰.

Seguindo esta concepção política do planejamento, Celso Lafer pôde identificar três fases no processo de elaboração de um plano: a decisão de planejar (uma decisão política); a implementação do plano (também um fenômeno essencialmente político, relacionado à Administração Pública) e o plano em si (única fase que pode ser analisada sob enfoque técnico, com exame econômico do documento escrito)⁵¹¹. Portanto, o plano não configura

509. Octavio IANNI, *Estado e Capitalismo cit.*, p. 170. Eros Roberto GRAU, *Planejamento Econômico e Regra Jurídica cit.*, pp. 39-41; Washington Peluso Albino de SOUZA, “Direito Econômico do Planejamento” *cit.*, pp. 2-3 e 31-32; Luís S. Cabral de MONCADA, *A Problemática Jurídica do Planejamento Econômico cit.*, p. 46 e Fábio Konder COMPARATO, “Um Quadro Institucional para o Desenvolvimento Democrático” *cit.*, p. 420. Nas palavras de Eros Grau: “A afirmação da neutralidade do planejamento carrega um certo fascínio, visto que, atribuindo-se um caráter de forte cientificismo a ele, os seus autores aparecem perante a sociedade isentos de responsabilidade, com relação aos seus resultados: o planejamento é científico, é inevitável, é neutro; não existem culpados pelos seus resultados; é uma quase fatalidade” in Eros Roberto GRAU, *Planejamento Econômico e Regra Jurídica cit.*, p. 40, nota 49.

510. O autor que estudou de maneira mais aprofundada a ligação entre o planejamento e o processo político é Celso LAFER, com a tese *The Planning Process and the Political System in Brazil: A Study of Kubitschek's Target Plan – 1956-1961*, Ithaca, Cornell University, 1970. Vide também Frederick POLLOCK, “State Capitalism: Its Possibilities and Limitations” *cit.*, p. 204; Octavio IANNI, *Estado e Planejamento Econômico no Brasil cit.*, pp. 309-310; Washington Peluso Albino de SOUZA, “Direito Econômico do Planejamento” *cit.*, pp. 5-6; Fábio Konder COMPARATO, “Um Quadro Institucional para o Desenvolvimento Democrático” *cit.*, pp. 410-411 e 420 e Tânia Bacelar de ARAÚJO, “Planejamento Regional e Relações Intergovernamentais” *cit.*, pp. 485-486.

511. Cf. Celso LAFER, *The Planning Process and the Political System in Brazil cit.*, pp. 1-3 e Celso LAFER, “O Planejamento no Brasil – Observações sobre o Plano de Metas (1956-1961)” in Betty Mindlin LAFER (org.), *Planejamento no Brasil cit.*, p. 30. Vide também Raúl PREBISCH, *Dinâmica do Desenvolvimento Latino-Americano cit.*, pp. 74-76.

mera peça técnica, mas é um documento comprometido com os objetivos políticos e ideológicos expressos, no nosso caso, na Constituição de 1988.

6.2. As Difíceis Relações entre Planejamento e Administração Pública: Tentativas de Planejamento Global no Brasil

O planejamento exige um Estado forte, capaz de direção e coordenação⁵¹². Para promover o desenvolvimento, devem ser reformuladas as funções do Estado, bem como deve ser reestruturado o seu instrumental, o que não significa procurar a equiparação imitativa com os países desenvolvidos. É uma tarefa extremamente complexa, mas absolutamente necessária⁵¹³.

As formas clássicas do direito administrativo, muitas vezes, são insuficientes para as necessidades prestacionistas do Estado Social⁵¹⁴. E a Administração Pública latino-americana está bem longe das exigências do desenvolvimento. Sua organização é tradicional, com modificações, geralmente, realizadas de maneira improvisada, mas sem uma transformação fundamental para que o Estado pudesse promover o desenvolvimento. Especificamente no caso brasileiro, a Administração Pública (e o direito administrativo) está voltada para o modelo liberal de proteção dos direitos individuais em face do Estado, não para a implementação dos princípios e políticas consagrados na Constituição⁵¹⁵. E este formato tradicional da Administração brasileira gerou um dos maiores obstáculos a uma estrutura administrativa voltada para o desenvolvimento, que é o mito da neutralidade da Administração Pública. Ou seja, a Administração é entendida como uma organização apolítica, simplesmente técnica. O Governo é político, não a Administração, gerando um excesso de formalismo sem sentido, em prejuízo da definição e execução do interesse público⁵¹⁶. A Administração Pública, para Maria Paula Dallari Bucci, deve ser reorganizada em torno da implementação de políticas públicas, vinculando a estrutura administrativa

512. Karl MANNHEIM, *Liberdade, Poder e Planificação Democrática cit.*, pp. 153-157. Sobre as funções clássicas de direção da produção, do consumo, do investimento e da produção em um sistema de planejamento global da economia, vide Frederick POLLOCK, "State Capitalism: Its Possibilities and Limitations" *cit.*, pp. 204-215.

513. Raúl PREBISCH, *Capitalismo Periférico cit.*, pp. 23-25, 299 e 311-313. Vide também Karl MANNHEIM, *Liberdade, Poder e Planificação Democrática cit.*, p. 149 e Manuel GARCÍA-PELAYO, *Las Transformaciones del Estado Contemporáneo cit.*, p. 37.

514. Konrad HESSE, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland cit.*, pp. 93-94.

515. Raúl PREBISCH, *Dinâmica do Desenvolvimento Latino-Americano cit.*, pp. 73-74 e Maria Paula Dallari BUCCI, *Direito Administrativo e Políticas Públicas cit.*, pp. 3-4 e 22.

516. Maria Paula Dallari BUCCI, *Direito Administrativo e Políticas Públicas cit.*, pp. 6, 103-106 e 269.

aos fins determinados constitucional e politicamente. Esta reestruturação da Administração Pública, apesar de ter seus aspectos gerenciais, não é um problema de gestão, mas uma questão eminentemente política⁵¹⁷.

No Brasil, sempre houve dificuldades para adequar a Administração Pública aos fins da política de desenvolvimento perseguidos pelo Estado. As tentativas de planificação global foram frustradas, sem qualquer continuidade ou institucionalização de estruturas burocráticas planejadoras adequadas: cada plano foi elaborado por um órgão diferente da Administração Pública. Além disto, nunca existiu qualquer coordenação entre os vários setores da Administração, cuja estrutura não foi adaptada para a implementação do planejamento. A única preocupação efetiva das nossas reformas administrativas deu-se com a vinculação entre plano e orçamento, que não solucionou o problema⁵¹⁸.

O Estado brasileiro não está, e nunca esteve, apesar das inúmeras tentativas, organizado para formular e executar uma política de desenvolvimento continuada. Surgem planos, mas não há planejamento. Um plano de desenvolvimento requer o planejamento da Administração Pública. O plano sem planejamento é uma formulação racional de idéias, mas sem nenhuma efetividade prática. Os órgãos responsáveis pela elaboração do plano precisam estar integrados com a máquina administrativa, para que a Administração Pública possa se adaptar e executar o planejamento. Contudo, a elaboração e execução de um plano de desenvolvimento não significa apenas superpor os órgãos planejadores à máquina administrativa do Estado. A estrutura e atuação da Administração Pública também precisam ser transformadas, consubstanciando uma tarefa política essencial para o desenvolvimento⁵¹⁹.

Segundo Nelson Mello e Souza, um dos problemas da compatibilização da Administração Pública com o planejamento seria a confusão feita entre plano e planejamento. O planejamento é o processo, e o plano é a concretização. A insistência na elaboração de planos que não são cumpridos deve-se à concepção de que o planejamento só se viabiliza com planos determinados, quantificados rigorosamente. Para Nelson Mello e Souza, o planejamento é o processo racional de formular decisões de política econômica e social, cuja exigência é a atuação estatal harmônica e integrada para alcançar fins explícitos, mas não quantificados. Seria o “planejamento sem

517. Maria Paula Dallari BUCCI, *Direito Administrativo e Políticas Públicas cit.*, pp. 6, 42-44, 236-239 e 242-245.

518. Nelson Mello e SOUZA, “O Planejamento Econômico no Brasil: Considerações Críticas” *cit.*, pp. 25-28 e 64-69.

519. Raúl PREBISCH, *Dinâmica do Desenvolvimento Latino-Americano cit.*, pp. 74-76 e Raúl PREBISCH, “El Sistema Económico y su Transformación” *cit.*, pp. 465 e 468-469. No mesmo sentido, Karl MANNHEIM, *Liberdade, Poder e Planificação Democrática cit.*, pp. 170-174.

plano”, que permitiria a instrumentalização coerente das políticas públicas pela máquina administrativa do Estado⁵²⁰.

No plano administrativo, a estrutura do Estado brasileiro não é nem um pouco unificada e coesa. As divisões internas da Administração Pública constituem um sério entrave ao sucesso de uma política de desenvolvimento. Cada órgão administrativo é representante de interesses políticos distintos, com forças relativas diferenciadas a cada momento. Deste modo, é patente, segundo Sônia Draibe, a incapacidade dos técnicos e burocratas estabelecerem a partir da Administração Pública a unidade das políticas econômicas e sociais do Estado. Esta unidade de direção é determinada pelas forças políticas que sustentam, em um equilíbrio instável, a Presidência da República. É a partir da Presidência que se supera, minimamente, a fragmentação interna da máquina administrativa, mobilizando-se, ao seu redor, setores técnicos e burocráticos capazes de dar um sentido à atuação estatal. No entanto, mesmo com uma Presidência forte, como a brasileira, a falta de um órgão planejador e coordenador com poderes efetivos faz com que se perpetuem os conflitos políticos no interior do Estado. E estes conflitos, embora nem sempre comprometam os objetivos das políticas nacionais, sempre conseguem comprometer o ritmo das políticas de desenvolvimento, impedindo uma ação coordenada por parte do Poder Público⁵²¹.

A situação do planejamento regional é ainda mais complicada, devido à escassa colaboração dos vários órgãos governamentais, justificada pelo receio de terem seus poderes reduzidos. Isto quando os órgãos de planejamento regional estão na mesma esfera dos órgãos governamentais com os quais estão em conflito, como no Brasil, onde todos estão na esfera federal. Há, ainda, o conflito entre órgãos governamentais nacionais (no nosso caso, federais) e regionais (estaduais ou municipais, no Brasil). É, assim, a atuação da máquina administrativa uma das principais condicionantes do sucesso ou fracasso do planejamento em todos os níveis⁵²².

As fracassadas tentativas de implementar o planejamento global da economia demonstram, com muita veemência, as difíceis relações entre planejamento e Administração Pública no Brasil. Os primeiros órgãos de planejamento foram implantados após a Revolução de 1930, sob a Presidência de Getúlio Vargas. Todavia, embora a ideologia industrialista fosse predominante nestes órgãos, não havia ainda um projeto de desenvolvimento definido e articulado. A necessidade do planejamento fez com que fosse

520. Nelson Mello e SOUZA, “O Planejamento Econômico no Brasil: Considerações Críticas” *cit.*, pp. 66-68. Vide também Eros Roberto GRAU, *A Ordem Econômica na Constituição de 1988 cit.*, pp. 342-344.

521. Sônia DRAIBE, *Rumos e Metamorfoses cit.*, pp. 50-55 e 233-234 e Maria Paula Dallari BUCCI, *Direito Administrativo e Políticas Públicas cit.*, pp. 258-259.

522. Sergio BOISIER, “Qué Hacer con la Planificación Regional antes de Medianoche?”, *Revista de la CEPAL* n. 7, Santiago, CEPAL, abril de 1979, pp. 154 e 163-165.

sempre aventada a hipótese de instituição de um órgão planejador central. Enquanto este não era implementado (e não o seria nem durante o Estado Novo), vários órgãos recém-criados elaboravam estudos e planos setoriais. Esta ausência de um órgão planejador e coordenador da Administração Pública e a continuidade dos múltiplos interesses e conflitos na estrutura estatal contribuíram para reforçar o poder da Presidência da República, mesmo no período democrático, pois era quem dava um mínimo de unidade à atuação do Estado⁵²³.

Destes órgãos, o Conselho Federal de Comércio Exterior (CFCE), criado pelo Decreto n. 24.429, de 20 de junho de 1934, é considerado, por Octavio Ianni, como o primeiro órgão brasileiro de planejamento governamental. No decorrer de sua existência, o CFCE ampliou suas atividades, que eram a coordenação de meios para aperfeiçoar e expandir o comércio exterior, elaborando diretrizes sobre os principais problemas da economia nacional, mas sua influência, devido às limitações estruturais de um órgão consultivo, restringiu-se à formulação de parte da política econômica. A partir da criação do CFCE, no entanto, o Estado, cada vez mais, assume o papel de condutor da política econômica brasileira⁵²⁴.

Talvez o mais poderoso destes primeiros órgãos de planejamento tenha sido a Coordenação da Mobilização Econômica, criada pelo Decreto-Lei n. 4.750, de 28 de setembro de 1942, com a entrada do Brasil na Segunda Guerra Mundial. Seu papel era coordenar os mais variados assuntos (econômicos, financeiros e tecnológicos), mobilizando todos os recursos nacionais (inclusive o trabalho humano) para o esforço da economia de guerra. Apesar do término da guerra, a Coordenação só foi extinta com o Decreto-Lei n. 8.400, de 19 de dezembro de 1945, após a deposição de Vargas pelas Forças Armadas⁵²⁵.

O Governo Dutra extinguiu ou esvaziou, praticamente, todos os órgãos de controle, orientação e planejamento criados por Getúlio Vargas. Embora não tivesse havido uma mudança no padrão intervencionista de atuação do Estado, que foi, no entanto, bem diminuída, neutralizou-se ou extinguiu-se todos os órgãos que, potencialmente, poderiam cumprir funções de planejamento e coordenação⁵²⁶. Por exemplo, a instituição do Conselho

523. Sônia DRAIBE, *Rumos e Metamorfoses cit.*, pp. 90-92, 103-119 e 129-137 e Ricardo BIELSCHOWSKY, *Pensamento Econômico Brasileiro cit.*, pp. 253-259. Sobre a importância do papel dos atores concretos ou mediadores na elaboração e implementação de políticas públicas, vide Pierre MULLER, *Les Politiques Publiques cit.*, pp. 50-67.

524. Octavio IANNI, *Estado e Planejamento Econômico no Brasil cit.*, pp. 36-40 e Sônia DRAIBE, *Rumos e Metamorfoses cit.*, pp. 91, 108-109 e 142-143.

525. Octavio IANNI, *Estado e Planejamento Econômico no Brasil cit.*, pp. 59-62; Sônia DRAIBE, *Rumos e Metamorfoses cit.*, pp. 110-113 e Adriano Nervo CODATO, *Sistema Estatal e Política Econômica no Brasil pós-64 cit.*, pp. 26-28.

526. Cf. Sônia DRAIBE, *Rumos e Metamorfoses cit.*, pp. 138-146.

Nacional de Economia, prevista no artigo 205 da Constituição de 1946⁵²⁷, só foi regulamentada em 1949, mediante a Lei n. 970, de 16 de dezembro de 1949. Lei que também extinguiu, em seu artigo 13, o CFCE. O Conselho, que já era um órgão coordenador sem funções definidas – não podia formular planos, coordenar a política econômica ou controlar a execução do planejamento e das políticas públicas –, foi, propositadamente, esvaziado, graças ao desinteresse do Governo Dutra por um órgão que deveria realizar estudos e traçar diretrizes para a política econômica⁵²⁸.

Apesar da aversão inicial do Governo Dutra ao planejamento, o Poder Executivo patrocinou uma tentativa de coordenar os gastos públicos, por meio do Plano SALTE (Saúde, Alimentação, Transportes e Energia), instituído pela Lei n. 1.102, de 18 de maio de 1950. Na realidade, o “plano” não foi o resultado de um diagnóstico objetivo da realidade econômica nacional, não passando de uma soma das sugestões dos Ministérios, unificadas, administrativa e contabilmente, pelo DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público). Restringia-se ao remanejamento de verbas orçamentárias e de parte dos gastos públicos, sem imprimir qualquer direcionamento à política econômica. De acordo com Sônia Draibe, apesar da criação de um administrador-geral da execução do plano, não era este dotado de poderes de controle efetivos, que eram exercidos por órgãos dos vários ministérios envolvidos. Sem um órgão de controle que garantisse sua execução, os programas do plano estavam sob o controle dos ministérios. O Plano SALTE foi completamente abandonado em 1952, com nenhum objetivo cumprido⁵²⁹.

Com a volta de Getúlio Vargas à Presidência, ganham, novamente, força as concepções de que o desenvolvimento deveria ser promovido e planejado pelo Estado. Formalmente, não havia um plano de desenvolvimento, com metas e objetivos fixados em um documento oficial. Mas, segundo Sônia Draibe, o Governo atuou seguindo um determinado diagnóstico da economia e sociedade brasileiras, propondo e implementando políti-

527. Artigo 205 da Constituição de 1946: “É instituído o Conselho Nacional de Economia, cuja organização será regulada em lei. § 1º - Os seus membros serão nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, dentre cidadãos de notória competência em assuntos econômicos. § 2º - Incumbe ao Conselho estudar a vida econômica do país e sugerir ao poder competente as medidas que considerar necessárias”.

528. Octavio IANNI, *Estado e Planejamento Econômico no Brasil cit.*, pp. 93-94; Sônia DRAIBE, *Rumos e Metamorfoses cit.*, pp. 144, 229-230 e 306-321 e Ricardo BIELSCHOWSKY, *Pensamento Econômico Brasileiro cit.*, pp. 286-287 e 299-301.

529. Nelson Mello e SOUZA. “O Planejamento Econômico no Brasil: Considerações Críticas” *cit.*, pp. 33-37; Sônia DRAIBE, *Rumos e Metamorfoses cit.*, pp. 146-158; Celso LAFER, *The Planning Process and the Political System in Brazil cit.*, pp. 50-51; Octavio IANNI, *Estado e Planejamento Econômico no Brasil cit.*, pp. 101-104 e Lourdes SOLA, *Idéias Econômicas, Decisões Políticas cit.*, pp. 86-87.

cas constitutivas de um todo orgânico, que esta autora denomina “Plano Geral de Desenvolvimento Econômico e Social”⁵³⁰.

Durante o Segundo Governo Vargas, foi proposta a criação de um órgão de planejamento, o Conselho de Planejamento e Coordenação, ligado diretamente à Presidência da República. No entanto, as fortes resistências políticas impediram que fosse efetivado. O que se conseguiu foi a instituição de alguns órgãos de atuação de âmbito nacional, com o objetivo de implementar políticas para determinados setores, como a Comissão Nacional de Política Agrária, a Comissão de Desenvolvimento Industrial, etc⁵³¹.

Apesar do fracasso em instituir um órgão de planejamento, as concepções de que o desenvolvimento deveria ser planejado e promovido pelo Estado vão ser dotadas de embasamento técnico e científico pelas conclusões, semelhantes em muitos aspectos, mas com discordâncias essenciais, especialmente, no tocante à abrangência do planejamento, de dois grupos de estudos reunidos aproximadamente na mesma época: a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e o Grupo Misto BNDE-CEPAL.

A Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, sob a influência das concepções de Albert Hirschman, defendia a idéia do planejamento setorial ou seccional. A Comissão propunha a transformação dos pontos de estrangulamento em pontos de crescimento, mediante investimentos que irradiassem a expansão econômica para o resto do sistema. Desta maneira, o Estado deveria estabelecer prioridades e concentrar as inversões em programas concretos e detalhados, o que seria mais útil do que o planejamento global da economia⁵³², defendido pela CEPAL. Já o Grupo Misto BNDE-CEPAL, comandado por Celso Furtado, preparou um diagnóstico global da economia brasileira, com propostas para um programa de desenvolvimento, que serviu de base para parte do Plano de Metas. No entanto, a grande inovação proposta por este grupo, a idéia do planejamento global da economia, não foi implementada⁵³³.

530. Cf. Sônia DRAIBE, *Rumos e Metamorfoses cit.*, pp. 182-199.

531. Sônia DRAIBE, *Rumos e Metamorfoses cit.*, pp. 215-229.

532. Nelson Mello e SOUZA, “O Planejamento Econômico no Brasil: Considerações Críticas” *cit.*, pp. 45-46; Ricardo BIELSCHOWSKY, *Pensamento Econômico Brasileiro cit.*, pp. 152-153 e 385-386 e Lourdes SOLA, *Idéias Econômicas, Decisões Políticas cit.*, pp. 101-111. Vide também Albert O. HIRSCHMAN, *La Estrategia del Desarrollo Económico cit.*, pp. 17-19, 57 e 203-204. Parte das propostas nos setores de energia e transportes da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos foram incorporadas ao Programa de Reparcelamento Econômico, criado pelo artigo 3º da Lei n. 1.474, de 26 de novembro de 1951. Vide Sônia DRAIBE, *Rumos e Metamorfoses cit.*, pp. 195-197.

533. Ignácio RANGEL, *Recursos Ociosos e Política Econômica cit.*, pp. 33-35; Octavio IANNI, *Estado e Capitalismo cit.*, pp. 14-15; Nelson Mello e SOUZA, “O Planejamento Econômico no Brasil: Considerações Críticas” *cit.*, p. 46; Ricardo BIELSCHOWSKY, *Pensamento Econômico Brasileiro cit.*, pp. 152-153 e 387-389 e Francisco de OLIVEIRA, “Viagem ao Olho do Furacão: Celso Furtado e o Desafio do Pensamento Autoritário Brasileiro” *cit.*, p. 4.

Neste período foram criados inúmeros órgãos governamentais que seriam aproveitados pelo Governo Kubitschek e teriam crucial importância para o desenvolvimento nacional, como o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE), instituído pela Lei n. 1.628, de 20 de junho de 1952. No entanto, a crise política que levaria ao suicídio do Presidente Getúlio Vargas não permitiu a efetivação completa de nenhum plano de desenvolvimento.

O Plano de Metas foi a primeira experiência efetiva de planejamento no Brasil. Embora não tenha sido propriamente um plano global, deu sentido de unidade a todos os projetos e programas setoriais nele previstos. Os pontos de partida para a sua elaboração foram os trabalhos da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e do Grupo Misto BNDE-CEPAL. Os órgãos responsáveis pela formulação e execução do Plano de Metas foram superpostos ao sistema administrativo tradicional, o que evitou inúmeros desgastes políticos, mas contribuiu para a fragmentação da elaboração e implementação de políticas públicas. Apesar das falhas, devemos levar em conta a profundidade de seu impacto e seu valor ideológico, ao associar, exitosamente, planejamento a desenvolvimento⁵³⁴.

A inadequação da máquina administrativa tornou-se patente com o Plano de Metas. A Administração Pública brasileira, composta por uma estrutura ultrapassada, com superposição de competências e definição de políticas conflitantes, havia chegado ao seu limite. A criação do Conselho do Desenvolvimento e da chamada “Administração Paralela” para a implementação do Plano de Metas demonstra a desconexão existente entre a estrutura da Administração Pública brasileira e o planejamento. Segundo Carlos Lessa, durante o Governo Juscelino Kubitschek, foi utilizado o velho aparato estatal, com ajustes pragmáticos parciais, sem nenhuma redefinição global da estrutura do Estado⁵³⁵:

534. Carlos LESSA, *Quinze Anos de Política Econômica cit.*, p. 27; Celso LAFER, *The Planning Process and the Political System in Brazil cit.*, pp. 48-50 e 68-69; Celso LAFER, “O Planejamento no Brasil – Observações sobre o Plano de Metas (1956-1961)” *cit.*, p. 30; Ignácio RANGEL, *Recursos Ociosos e Política Econômica cit.*, pp. 13, 15, 18-19 e 34-35; Octavio IANNI, *Estado e Capitalismo cit.*, pp. 26-28; Nelson Mello e SOUZA, “O Planejamento Econômico no Brasil: Considerações Críticas” *cit.*, pp. 44-53; Octavio IANNI, *Estado e Planejamento Econômico no Brasil cit.*, pp. 151-159; Sônia DRAIBE, *Rumos e Metamorfoses cit.*, pp. 240-244; Lourdes SOLA, *Idéias Econômicas, Decisões Políticas cit.*, pp. 164-169 e Anita KON, “A Experiência Brasileira de Planejamento Público Federal” *cit.*, pp. 15-18. Em sentido contrário, de não considerar o Plano de Metas como um verdadeiro plano, vide Eros Roberto GRAU, *Planejamento Econômico e Regra Jurídica cit.*, pp. 138-139. Sobre a implementação e os resultados do Plano de Metas, vide Carlos LESSA, *Quinze Anos de Política Econômica cit.*, pp. 34-55; Celso LAFER, *The Planning Process and the Political System in Brazil cit.*, pp. 160-210 e Celso LAFER, “O Planejamento no Brasil – Observações sobre o Plano de Metas (1956-1961)” *cit.*, pp. 42-48.

535. Cf. Carlos LESSA, *Quinze Anos de Política Econômica cit.*, pp. 99-117 e 140-142. No mesmo sentido, vide Nelson Mello e SOUZA, “O Planejamento Econômico no Brasil: Con-

“As desconexões presentes no quadro instrumental, assinaladas em seção anterior, acentuadas pelo pragmatismo do Plano de Metas, tendiam naturalmente a se tornar cada vez mais visíveis, na medida em que se superava a margem jurídica herdada dos decênios anteriores. Forjou-se, do ponto de vista sociológico, uma nova estrutura institucional, com a presença do Estado ‘desenvolvimentista’, sem as correspondentes mudanças no plano jurídico. Viu-se que este Estado se montou na prática, quase que à margem dos textos legais”⁵³⁶.

Ainda de acordo com Carlos Lessa, o Plano de Metas foi implementado por meio de uma combinação de fundos financeiros com empresas e autarquias governamentais, combinação esta que só obteve êxito porque uma instituição, o BNDE, assumiu o papel de coordenação dos programas governamentais. O BNDE caracterizou-se pela vinculação de recursos públicos específicos, sob a forma de empréstimos, destinados para investimentos nos setores estratégicos da economia nacional. Além disto, compatibilizou e aprimorou as decisões e a execução dos vários programas setoriais do Plano de Metas. Administrativamente, o BNDE foi sobreposto à estrutura administrativa existente, para contornar vetos e barganhas políticas com o Congresso⁵³⁷.

A preocupação com o planejamento fez o Governo Juscelino Kubitschek criar, logo no seu início, o Conselho do Desenvolvimento, pelo Decreto n. 38.744, de 1º de fevereiro de 1956. O Conselho tinha a função de elaborar, executar, coordenar e acompanhar a implementação do Plano de Metas, abrangendo a utilização de praticamente todos os instrumentos de política econômica. Seu propósito era constituir-se no formulador e coordenador da política econômica nacional, especialmente no tocante ao planejamento. No entanto, o Conselho do Desenvolvimento nunca conseguiu cumprir este objetivo, embora tenha obtido enorme sucesso na elaboração de programas setoriais específicos e no acompanhamento da execução do Plano de Metas⁵³⁸.

Com o sucesso econômico da implementação do Plano de Metas, a preocupação em dotar o país de instrumentos de planejamento global foi

siderações Críticas” *cit.*, pp. 44 e 48-49 e Sônia DRAIBE, *Rumos e Metamorfoses cit.*, pp. 84-85, 213-215 e 244-248.

536. Carlos LESSA, *Quinze Anos de Política Econômica cit.*, p. 140.

537. Carlos LESSA, *Quinze Anos de Política Econômica cit.*, pp. 104-105 e 111; Alberto VENÂNCIO Filho, *A Intervenção do Estado no Domínio Econômico cit.*, pp. 327-329; Nelson Mello e SOUZA, “O Planejamento Econômico no Brasil: Considerações Críticas” *cit.*, pp. 37-38 e 46 e Lourdes SOLA, *Idéias Econômicas, Decisões Políticas cit.*, pp. 115-119.

538. Carlos LESSA, *Quinze Anos de Política Econômica cit.*, pp. 165-166, nota 54; Nelson Mello e SOUZA, “O Planejamento Econômico no Brasil: Considerações Críticas” *cit.*, pp. 48-49; Celso LAFER, *The Planning Process and the Political System in Brazil cit.*, pp. 70 e 113 e Adriano Nervo CODATO, *Sistema Estatal e Política Econômica no Brasil pós-64 cit.*, pp. 30-31.

constante. Apesar disto, entre 1961 e 1964, as várias tentativas de criação de organismos de cúpula do planejamento falharam, com a superposição e esvaziamento de órgãos. No Governo Jânio Quadros, tentou-se copiar a fórmula do Conselho do Desenvolvimento, instituindo, pelo Decreto n. 51.152, de 5 de agosto de 1961, um órgão denominado Comissão Nacional de Planejamento, cujo objetivo seria elaborar o Primeiro Plano Quinquenal de Desenvolvimento Econômico e Social. A Comissão nunca saiu do papel: o próprio Presidente renunciaria vinte dias depois de ter criado o órgão.

O cargo de Ministro do Planejamento, cujo primeiro titular foi Celso Furtado, foi criado “extraordinariamente” pela Lei Delegada n. 1, de 25 de setembro de 1962. A função do Ministro Extraordinário do Planejamento era elaborar o Plano Trienal. O Plano Trienal pode ser considerado como o primeiro instrumento de orientação da política econômica global até então formulado, com sua proposta de reformas econômicas e de reformas de base. Segundo Octavio Ianni, o Plano Trienal poderia ser um instrumento eficaz na constituição de um “*capitalismo nacional*”⁵³⁹. Apesar das possibilidades de mudança que trazia, nunca foi aplicado.

Uma nova tentativa de criação de um órgão de planejamento global seria feita em abril de 1963, com um projeto de decreto prevendo um sistema integrado de planejamento, chefiado pelo Ministério do Planejamento. Este projeto foi alterado e tornou-se o Decreto n. 52.256, de 11 de julho de 1963, que criou a Coordenação do Planejamento Nacional. Porém, já não era mais previsto o Ministério do Planejamento, sendo integrada pelos Chefes dos Gabinetes Civil e Militar e pelo Coordenador Geral de Assistência Técnica. Ao invés de extinguir os conselhos anteriormente existentes, como o Conselho do Desenvolvimento e a Comissão Nacional de Planejamento, o decreto simplesmente subordinou-os ao novo órgão, que também nunca foi concretizado⁵⁴⁰. Todos estes conselhos, pretensamente aptos a coordenar o planejamento global da economia, foram extintos apenas com o Decreto n. 53.914, de 11 de maio de 1964, já sob o regime militar.

539. Ainda nas palavras de Ianni: “*Ele é a síntese mais completa de todas as ambições da política econômica do Estado no Brasil*” in Octavio IANNI, *Estado e Capitalismo cit.*, p. 20. Ainda sobre o Plano Trienal vide Carlos LESSA, *Quinze Anos de Política Econômica cit.*, pp. 130-135; Octavio IANNI, *Estado e Capitalismo cit.*, pp. 20-22; Nelson Mello e SOUZA, “O Planejamento Econômico no Brasil: Considerações Críticas” *cit.*, pp. 55-59; Octavio IANNI, *Estado e Planejamento Econômico no Brasil cit.*, pp. 209-220 e Lourdes SOLA, *Idéias Econômicas, Decisões Políticas cit.*, pp. 258-282 e 349-399 (capítulo 7: “O Plano Trienal e a Crise da Democracia Populista”, em nossa opinião, a mais completa análise política da gênese e fracasso do Plano Trienal).

540. Octavio IANNI, *Estado e Capitalismo cit.*, pp. 168-169; Nelson Mello e SOUZA, “O Planejamento Econômico no Brasil: Considerações Críticas” *cit.*, pp. 53-55 e 58-59 e Adriano Nervo CODATO, *Sistema Estatal e Política Econômica no Brasil pós-64 cit.*, pp. 31-32.

A ditadura militar promoveu forte centralização do planejamento na esfera federal. Já nas Cartas de 1967 e 1969, previa-se a decretação de intervenção federal nos Estados que descumprissem os planos nacionais de desenvolvimento⁵⁴¹. Todavia, a concentração das decisões e recursos na esfera federal consolidou-se com a criação do Sistema Nacional de Planejamento, pelo Ato Complementar n. 43, de 29 de janeiro de 1969, com as modificações introduzidas pelo Ato Complementar n. 76, de 21 de outubro de 1969, e pelo Decreto n. 71.353, de 9 de novembro de 1972.

O regime jurídico do planejamento, instituído pelo Ato Complementar n. 43, concebia o plano como o programa de um determinado governo, tanto que a duração do Plano Nacional de Desenvolvimento era igual à do mandato do Presidente da República (artigo 1º do Ato Complementar n. 43, com redação modificada pelo Ato Complementar n. 76). O objetivo central era assegurar o crescimento econômico acelerado. A partir deste objetivo, as desigualdades regionais passaram a ser encaradas não mais tendo em vista sua diminuição, mas a partir de sua potencial contribuição para o crescimento econômico nacional. Os planos nacionais de desenvolvimento eram totalmente impostos pelo Governo Central, desprezando-se, completamente, a participação e colaboração dos entes federados. Por sua vez, o Congresso Nacional tinha um papel passivo, pois não podia votar propostas de planos que não fossem enviadas pelo Poder Executivo, além de ter seu poder de emenda restringido: o Congresso tinha competência apenas para formular ressalvas ao plano, que poderiam ser acatadas ou não pelo Executivo, conforme o artigo 2º do Ato Complementar n. 43, sob a alegação de que poderia comprometer o conjunto do plano. Como última restrição, passados noventa dias do envio do plano ao Congresso, o plano poderia ser aprovado por decurso de prazo⁵⁴². Seguindo estes procedimentos, os militares elaboraram dois Planos Nacionais de Desenvolvimento: o I PND, aprovado pela Lei n. 5.727, de 04 de novembro de 1971, para o período de 1972 a 1974, e o II PND, aprovado pela Lei n. 6.151, de 4 de dezembro de 1974, para o período de 1975 a 1979.

Em 1974, a formulação de toda a política econômica (inclusive o planejamento nacional e regional) foi atribuída ao Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE), criado pela Lei n. 6.036, de 1º de maio de 1974, e ligado diretamente ao Presidente da República. O objetivo principal da instituição do CDE foi a centralização na tomada de decisões econômicas e do

541. Vide especialmente Enrique Ricardo LEWANDOWSKI, *Pressupostos Materiais e Formais da Intervenção Federal no Brasil cit.*, pp. 79-81.

542. Sobre o regime do planejamento na ditadura militar, vide Eros Roberto GRAU, *Planejamento Econômico e Regra Jurídica cit.*, pp. 144-149; Washington Peluso Albino de SOUZA, "Direito Econômico do Planejamento" *cit.*, pp. 55-60 e 77-81; Otamar de CARVALHO, *Desenvolvimento Regional cit.*, pp. 145-147; Fábio Konder COMPARATO, "Um Quadro Institucional para o Desenvolvimento Democrático" *cit.*, pp. 415-417 e Inaiá Maria Moreira de CARVALHO, *O Nordeste e o Regime Autoritário cit.*, pp. 137-140.

planejamento das políticas governamentais. Apesar das mudanças, o planejamento regional continuou marginalizado⁵⁴³. A centralização da política econômica e do planejamento no CDE durou até o final da década de 1970, quando as crises econômica e política minaram o poder dos militares.

O regime jurídico do planejamento está revogado desde 1º de janeiro de 1979, de acordo com a Emenda n. 11, de 13 de outubro de 1978, à Carta de 1969, que revogou os atos institucionais e complementares, dentre os quais o Ato Complementar n. 43⁵⁴⁴. A partir da década de 1980, o planejamento foi totalmente abandonado pelo Estado. A atuação estatal caracteriza-se, desde então, como desprovida de uma diretriz global para o desenvolvimento nacional. A política econômica limitou-se à gestão de curtíssimo prazo dos vários “planos” de estabilização econômica. Deste modo, o Poder Público foi incapaz de implementar políticas públicas coerentes, com superposição e implementação apenas parcial de diversos planos ao mesmo tempo⁵⁴⁵.

A Constituição de 1988 determina a obrigação da função de planejamento para o Estado em seu artigo 174, *caput*: “*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*”. O Estado brasileiro, portanto, não pode se limitar a fiscalizar e incentivar os agentes econômicos privados. Deve também planejar⁵⁴⁶. O modelo de planejamento previsto na Constituição de 1988 visa a instituição de um sistema de planejamento com grande participação do Poder Legislativo e vinculação do plano ao orçamento e aos fins enunciados no texto constitucional. No texto constitucional, estão estipuladas as bases para um planejamento democrático, com aumento

543. Vide especialmente Adriano Nervo CODATO, *Sistema Estatal e Política Econômica no Brasil pós-64 cit.*, pp. 32-33, 42-43, 89-102, 123-127, 135-143, 220-224 e 227-228. Vide também Otamar de CARVALHO, *Desenvolvimento Regional cit.*, pp. 152-155.

544. Cf. Washington Peluso Albino de SOUZA, *Primeiras Linhas de Direito Econômico cit.*, p. 311. Com a revogação do Ato Complementar n. 43, não havia fundamento legal para a aprovação do III PND, no início do Governo do General Figueiredo. O Congresso Nacional tentou suprir a lacuna de legislação aprovando o III PND por meio da Resolução do Congresso Nacional n. 1, de 5 de dezembro de 1979. Agradecemos ao Professor Eros Roberto Grau pelas informações prestadas sobre este episódio.

545. Wilson CANO, *Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil cit.*, pp. 330 e 349; Rui de Britto Álvares AFFONSO, “A Ruptura do Padrão de Financiamento do Setor Público e a Crise do Planejamento no Brasil nos Anos 80”, *Planejamento e Políticas Públicas* n. 4, Brasília, IPEA, dezembro de 1990, pp. 37-40, 49-53 e 60; Leonardo GUIMARÃES Neto, “A Experiência Brasileira de Planejamento Regional da Perspectiva do Nordeste” *cit.*, pp. 168-169 e Leonardo GUIMARÃES Neto, “Desigualdades e Políticas Regionais no Brasil: Caminhos e Descaminhos” *cit.*, pp. 67-74. Sobre os conflitos entre esforços conjunturais de estabilização monetária e tentativas de planejamento gerados na transição para a democracia, vide especialmente José Eduardo FARIA, *Direito e Economia na Democratização Brasileira cit.*, pp. 18-22.

546. Eros Roberto GRAU, *A Ordem Econômica na Constituição de 1988 cit.*, pp. 303-306.

da transparência e controle sobre o gasto público, ao exigir coerência entre o gasto anual do governo e o planejamento de médio e longo prazos. A grande dificuldade situa-se na falta de vontade política para implementar novamente o planejamento estatal⁵⁴⁷.

Tornou-se patente a falta de vontade política em planejar no caso da determinação constitucional de estabelecimento de uma legislação sistemática do planejamento, conforme o artigo 174, § 1º⁵⁴⁸, que, até hoje, não foi elaborada. Ou seja, desde 1979, com a revogação dos atos institucionais e complementares, o Brasil não possui nenhuma lei que regule o planejamento nacional. A única exceção (que confirma a regra) foi a Lei n. 7.486, de 6 de junho de 1986, que aprovou as diretrizes do Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República, para o período de 1986 e 1989. Na realidade, tratavam-se apenas de diretrizes e intenções, aliás nunca concretizadas, não um plano propriamente dito.

Esta falta de legislação e de vontade política gerou uma distorção interessante do sistema de planejamento previsto pela Constituição de 1988. Como veremos adiante, os dispositivos constitucionais que vincularam o planejamento ao orçamento, com o objetivo claro de aumentar a transparência e controle dos gastos públicos acabaram favorecendo a redução e limitação do planejamento ao orçamento.

6.3. Planejamento e Orçamento

A atividade do planejamento está prevista na Constituição (artigo 174) como submetida ao princípio da legalidade. É a condição do plano enquanto lei, debatida e aprovada pelos representantes do povo, que dá o caráter democrático ao planejamento⁵⁴⁹. Além disto, os governantes devem atuar obedecendo à hierarquia de prioridades e recursos fixada no

547. Cf. Geraldo BIASOTO Junior, *A Questão Fiscal no Contexto da Crise do Pacto Desenvolvimentista*, mimeo, Campinas, Tese de Doutorado (Instituto de Economia da UNICAMP), junho de 1995, pp. 172-173. Vide também Rui de Britto Álvares AFFONSO, "A Ruptura do Padrão de Financiamento do Setor Público e a Crise do Planejamento no Brasil nos Anos 80" *cit.*, pp. 62 e 64 e Josaphat MARINHO, "Planejamento como Controle do Poder", *RD* n. 95, São Paulo, RT, julho/setembro de 1990, pp. 26-27. Sobre a falta de vontade política em efetivar o planejamento, vide Betty Mindlin LAFER, "O Conceito de Planejamento" *cit.*, p. 27. Para considerações gerais sobre o planejamento na Constituição de 1988, vide José Afonso da SILVA, *Curso de Direito Constitucional Positivo cit.*, pp. 782-785.

548. Washington Peluso Albino de SOUZA, *Primeiras Linhas de Direito Econômico cit.*, p. 314 e Tânia Bacelar de ARAÚJO, "Planejamento Regional e Relações Intergovernamentais" *cit.*, p. 487.

549. Washington Peluso Albino de SOUZA, "Direito Econômico do Planejamento" *cit.*, p. 2; José Afonso da SILVA, *Orçamento-Programa no Brasil*, São Paulo, RT, 1973, p. 71; Eros Roberto GRAU, *Planejamento Econômico e Regra Jurídica cit.*, pp. 76-78 e Luís S. Cabral de MONCADA, *A Problemática Jurídica do Planejamento Econômico cit.*, p. 45.

plano, que, obviamente, pode ser adaptado às novas circunstâncias, servindo, assim, como orientação e coordenação efetiva da política governamental, evitando o desvio de poder e o privilégio de interesses particulares na Administração. Deste modo, o planejamento é uma possibilidade de controlar a atuação do Estado, pois deve definir a direção e o ritmo que esta irá tomar⁵⁵⁰.

A grande questão é a da vinculação do Poder Público ao planejamento por ele realizado. A doutrina consagrou a idéia de que o planejamento é impositivo para o Poder Público e indicativo para o setor privado⁵⁵¹, princípio hoje positivado no *caput* do artigo 174 da Constituição de 1988. Em relação ao setor público, o principal modo de controle da atividade planejadora é a vinculação do plano ao orçamento, que é, segundo Eros Grau, um dado positivo do sistema brasileiro de planejamento⁵⁵². A realização do plano depende de sua previsão orçamentária, ainda que parcial. A implementação dos planos dá-se por meio da realização dos investimentos públicos que devem estar explicitados nos orçamentos, executando de modo imediato ou a curto prazo os objetivos de médio e longo prazos contidos nos planos. O orçamento, mediante a concepção do orçamento-programa, tornou-se um instrumento fundamental do processo de planejamento, subordinando e funcionalizando o processo orçamentário em relação ao plano⁵⁵³.

550. Cf. Sônia DRAIBE, *Rumos e Metamorfoses cit.*, pp. 371-372 e Josaphat MARINHO, "Planejamento como Controle do Poder" *cit.*, pp. 24-25. Sobre o papel do planejamento como ponto de referência para a coletividade nacional, vide Eros Roberto GRAU, *Planejamento Econômico e Regra Jurídica cit.*, p. 46.

551. Eros Roberto GRAU, *Planejamento Econômico e Regra Jurídica cit.*, pp. 23-24 e 29-31. O planejamento é indicativo para o setor privado, mas não a atividade normativa e reguladora do Estado, previstas no mesmo artigo 174, *caput* da Constituição. Aliás, não haveria nenhum cabimento na emanção de normas por parte do Estado que também não se aplicassem aos agentes privados. Neste sentido, vide Fábio Konder COMPARATO, "Regime Constitucional do Controle de Preços no Mercado", *RDP* n. 97, São Paulo, RT, janeiro/março de 1991, p. 20 e Paulo Henrique Rocha SCOTT, *Direito Constitucional Econômico cit.*, pp. 150-151.

552. Eros Roberto GRAU, *Planejamento Econômico e Regra Jurídica cit.*, pp. 189 e 252. Sobre a necessidade de vinculação entre planejamento e orçamento, vide Angelos ANGELOPOULOS, *L'État et la Prospérité Sociale cit.*, pp. 178-184 e Angelos ANGELOPOULOS, *Planisme et Progrès Social cit.*, pp. 119-120 e 355-356. Há, ainda, o entendimento de que o planejamento vincula o Poder Público apenas internamente à Administração. Ou seja, os cidadãos não poderiam, por meio judicial, exigir do Estado o cumprimento de determinação de plano não concretizada. Vide especialmente Eros Roberto GRAU, *Planejamento Econômico e Regra Jurídica cit.*, pp. 78, 188-189, 195-196, 225-227, 238-241 e 246 e Luís S. Cabral de MONCADA, *A Problemática Jurídica do Planejamento Econômico cit.*, pp. 216-217.

553. José Afonso da SILVA, *Orçamento-Programa no Brasil cit.*, pp. 20-24, 38-39, 41-44, 72, 74-75, 86, 89 e 377; Eros Roberto GRAU, *Planejamento Econômico e Regra Jurídica cit.*, pp. 149-153 e Luís S. Cabral de MONCADA, *A Problemática Jurídica do Planejamento Econômico cit.*, pp. 101-107. O Plano de Ação Estratégica do Governo de São Paulo deve ser destacado por ter dado solução pioneira à vinculação do planejamento com o orçamento. A Lei Estadual n. 5.444, de 17 de novembro de 1959 estabeleceu um orçamento plurianual de

A preocupação do constituinte de 1987-1988 foi a de modernizar os instrumentos orçamentários, buscando a integração entre planejamento e orçamento a médio e longo prazos⁵⁵⁴. Para tanto, a Constituição de 1988 prevê três leis orçamentárias, o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, que devem estar integradas entre si e compatibilizadas com o planejamento global (de acordo com o artigo 165, § 4º)⁵⁵⁵. Ainda de acordo com a Constituição, o orçamento também tem função na redução dos desequilíbrios regionais, conforme o artigo 165, §§ 1º e 7º, que prevêem a distribuição regionalizada dos recursos alocados nos orçamentos anuais e no Plano Plurianual de Investimentos, medida não concretizada ainda⁵⁵⁶.

O plano plurianual, introduzido pelos artigos 165, I e 165, § 1º da Constituição de 1988, tem por fundamento o encadeamento entre as ações anuais de governo (previstas no orçamento anual) com um horizonte de tempo maior (necessário para um planejamento efetivo). O problema do plano plurianual é a sua viabilidade, tendo em vista a inexistência de preocupação com o planejamento por parte dos governos pós-1988. Além disto, as suas relações com os outros planos previstos na Constituição não estão claras, apesar do artigo 165, § 4º determinar a sua compatibilização com os demais planos nacionais, regionais e setoriais do texto constitucional. No entanto, segundo Geraldo Biasoto Jr, a maior dificuldade na concretização dos planos plurianuais está no caráter autorizativo, e não vinculativo, das suas dotações, o que contraria o papel do plano plurianual junto ao setor privado: o de estabelecer tendências e programas de investimentos públicos de mais longo prazo⁵⁵⁷.

A tendência recente em relação à vinculação do planejamento ao orçamento é a redução do plano ao orçamento. Os instrumentos de controle orçamentário do planejamento previstos na Constituição favoreceram a

investimentos por quatro anos (1959, 1960, 1961 e 1962), definindo também a sua vinculação com os orçamentos estaduais anuais de 1960, 1961 e 1962. De acordo com Eros Grau, o plano paulista esboçou uma linha de vinculação entre plano, orçamento plurianual de investimentos e orçamento anual que só seria consolidada em nível federal com o Ato Complementar n. 43, de 1969. Cf. Eros Roberto GRAU, *Planejamento Econômico e Regra Jurídica cit.*, pp. 141-144. Vide também Washington Peluso de SOUZA, "O Planejamento Regional no Federalismo Brasileiro" *cit.*, pp. 187-188 e José Afonso da SILVA, *Orçamento-Programa no Brasil cit.*, pp. 30-33.

554. Cf. Geraldo BIASOTO Junior, *A Questão Fiscal no Contexto da Crise do Pacto Desenvolvimentista cit.*, pp. 161-162 e 172-173.

555. Ricardo Lobo TORRES, *O Orçamento na Constituição*, Rio de Janeiro, Renovar, 1995, pp. 51-52.

556. José Afonso da SILVA, *Curso de Direito Constitucional Positivo cit.*, pp. 709-710; Wilson CANO, *Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil cit.*, p. 306 e Ricardo Lobo TORRES, *O Orçamento na Constituição cit.*, pp. 175-176.

557. Geraldo BIASOTO Junior, *A Questão Fiscal no Contexto da Crise do Pacto Desenvolvimentista cit.*, pp. 162-164. Vide também Ricardo Lobo TORRES, *O Orçamento na Constituição cit.*, pp. 53-55.

limitação do planejamento ao orçamento por meio dos planos plurianuais, cujo exemplo notório é o “Plano Brasil em Ação”, do Governo Fernando Henrique Cardoso.

Este “plano” se assemelha, estruturalmente, às primeiras experiências de planificação dos gastos estatais no Brasil, desenvolvidas pelo DASP, durante o Estado Novo: o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional (1939) e o Plano de Obras e Equipamentos (1943). Na concepção destes planos, “o orçamento era o plano traduzido em dinheiro”. Ambos foram limitados à proposta orçamentária, sem garantir, efetivamente, os recursos para sua execução e sem fixar objetivos para a atuação do Estado. O plano foi reduzido a disciplinar as inversões públicas, estabelecendo as dotações a serem distribuídas pelos vários ministérios⁵⁵⁸. O mesmo princípio foi seguido pelo Plano SALTE, no Governo Dutra e hoje é retomado pelo “Brasil em Ação”.

O planejamento não pode ser reduzido ao orçamento. E por um motivo muito simples: porque perde sua principal característica, a de fixar diretrizes para a atuação do Estado. Diretrizes estas que servem também de orientação para os investimentos do setor privado. O plano plurianual é uma simples previsão de gastos, que pode ocorrer ou não, sem qualquer órgão de controle da sua execução e garantia nenhuma de efetividade. A redução do plano ao orçamento é apenas uma forma de coordenar mais racionalmente os gastos públicos, não um verdadeiro planejamento, voltado ao desenvolvimento, ou seja, à transformação das estruturas sócio-econômicas.

Esta limitação da atividade planejadora exclusivamente às dotações orçamentárias é agravada pelas restrições impostas, recentemente, à atuação do Estado em todos os níveis pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000). Independentemente do mérito de buscar o controle dos gastos públicos, impedindo o seu desperdício, esta lei, visivelmente, impõe uma política de equilíbrio orçamentário a todos os entes da Federação. A única política pública possível passa a ser a de controle da gestão fiscal, conforme podemos depreender do artigo 1º, § 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal:

“§ 1º - A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária,

558. Nelson Mello e SOUZA, “O Planejamento Econômico no Brasil: Considerações Críticas” *cit.*, pp. 30-32 e Sônia DRAIBE, *Rumos e Metamorfoses cit.*, pp. 104-108. Sobre as atribuições de elaboração do orçamento conferidas ao DASP e os conflitos com o Ministério da Fazenda sob o regime da Constituição de 1946, vide Sônia DRAIBE, *idem*, pp. 297-306.

operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar”.

A Constituição não contempla o princípio do equilíbrio orçamentário. E não o contempla para não inviabilizar a promoção do desenvolvimento, objetivo da República fixado no seu artigo 3º, II. A implementação de políticas públicas exige, às vezes, a contenção de despesas, outras vezes, gera déficits orçamentários. Não se pode restringir a atuação do Estado exclusivamente para a obtenção de um orçamento equilibrado, nos moldes liberais⁵⁵⁹, inclusive em detrimento de investimentos na área social, que é o que faz a Lei de Responsabilidade Fiscal. Curiosamente, uma lei proposta e elaborada pelo mesmo Governo que tanto criticou a Constituição de 1988 por “engessar” a atuação do Estado, principal responsável pela crise de “ingovernabilidade”⁵⁶⁰.

Um controle muito mais efetivo dos gastos públicos seria o da implantação de um planejamento participativo, atendendo às crescentes exigências de participação popular no planejamento em seus vários níveis⁵⁶¹. Esta questão não é objeto deste estudo, mas pode ser um ponto de partida, ao lado da cooperação federal e da compatibilização dos planejamentos nacional e regional, para a instauração de um planejamento efetivamente democrático como meio de coordenar a atuação do Estado brasileiro no rumo do desenvolvimento.

6.4. Planejamento, Planejamento Regional e Federalismo Cooperativo: A Coordenação e Compatibilização do Desenvolvimento Nacional

Em termos econômicos, a principal questão que aflige o federalismo é a de como compatibilizar a autonomia regional com a necessidade, cada vez mais imperiosa, de se planejar e promover o desenvolvimento econômico do todo nacional. Muitos ainda consideram que o planejamento e a intervenção do Estado para promover o desenvolvimento fortalecem a União em detrimento dos Estados. Como os Governos Estaduais, em sua grande maioria, não dispõem de grandes recursos, a diminuição das desigualdades regionais favoreceria a União a intervir mais nos assuntos dos Estados.

559. José Afonso da SILVA, *Curso de Direito Constitucional Positivo cit.*, pp. 714-715.

560. Sobre a Constituição de 1988 como uma das principais responsáveis pela “ingovernabilidade” brasileira, vide Manoel Gonçalves FERREIRA Filho, *Constituição e Governabilidade cit.*, pp. 5, 21-23 e 142.

561. Raúl PREBISCH, *Capitalismo Periférico cit.*, p. 48; Tânia Bacelar de ARAÚJO, “Planejamento Regional e Relações Intergovernamentais” *cit.*, pp. 488-491 e Leonardo GUIMARÃES Neto, “O Planejamento Regional no Nordeste: Notas para uma Avaliação” *cit.*, pp. 262-264.

Entretanto, com o federalismo cooperativo, esse tipo de receio não mais se justifica⁵⁶². Atualmente, o que se propõe é a conciliação entre a necessidade de centralização das decisões no nível de racionalização dos empreendimentos – afinal, todas as principais armas de política econômica e social se encontram nas mãos da União – com a descentralização das decisões políticas no tocante aos problemas regionais, sempre levando-se em conta que a autonomia regional ou local não tem sentido senão em relação ao todo, ao conjunto federal⁵⁶³. A cooperação é uma espécie de planejamento, ao elaborar critérios conjuntos e uniformes de atuação da União e entes federados sem violar a repartição de competências. É um planejamento coordenado, com a anuência de todas os titulares de funções estatais, em contraposição a um planejamento imposto de cima para baixo⁵⁶⁴.

Os Estados, no entanto, só promovem políticas regionais quando são obrigados pela intensidade das desigualdades⁵⁶⁵. No caso brasileiro, a Questão Regional surge definitivamente na consciência nacional no final da década de 1950. Desde então, esta questão não foi tratada de maneira insatisfatória por falta de planos. Estes proliferaram em todos os governos e regimes políticos a partir da década de 1950. A criação dos vários organis-

562. Fábio Konder COMPARATO, “Planejar o Desenvolvimento: a Perspectiva Institucional” *cit.*, p. 120 e Gilberto BERCOVICI, “Constituição e Superação das Desigualdades Regionais” *cit.*, pp. 81-82. Sobre as relações entre federalismo e planejamento, vide Washington Peluso Albino de SOUZA, “O Planejamento Regional no Federalismo Brasileiro” *cit.*, pp. 194-196 e Eros Roberto GRAU, *Planejamento Econômico e Regra Jurídica cit.*, pp. 48-61. Vide também José Alfredo de Oliveira BARACHO, *Teoria Geral do Federalismo cit.*, pp. 235-247.

563. Vide também Washington Peluso Albino de SOUZA, “O Federalismo sob o Prisma Econômico” *cit.*, pp. 170-171 e Fábio Konder COMPARATO, “Planejar o Desenvolvimento: a Perspectiva Institucional” *cit.*, pp. 120-121 e 123.

564. No federalismo cooperativo alemão, por exemplo, a União possui apenas competências genéricas em relação ao planejamento e política regionais, devendo compatibilizar os objetivos federais com os dos Estados. O planejamento regional deve harmonizar também planos setoriais específicos (transportes, agricultura, etc) e fundamentar o planejamento urbano. A União não executa, isoladamente, o planejamento regional e as políticas regionais, mas há cooperação, com participação ativa dos Estados e Municípios, o que é extremamente relevante para o êxito e eficácia das políticas regionais. De acordo com o artigo 91, ‘a’ da Lei Fundamental alemã, as políticas regionais são “tarefas conjuntas”. Cf. Manfred HOLTHUS, “A Política Regional da Alemanha no Processo de Unificação Econômica: Um Exemplo para a Política Regional em Países em Desenvolvimento?” in *A Política Regional na Era da Globalização cit.*, pp. 23-26 e 32-37. Vide também Enoch Alberti ROVIRA, *Federalismo y Cooperacion en la Republica Federal Alemana cit.*, p. 376; Ana Maria BRASILEIRO, “O Federalismo Cooperativo” *cit.*, pp. 114-117; José Afonso da SILVA, “Federalismo e Autonomias no Estado Brasileiro (Federalismo Nominal e Federalismo de Regiões)”, in I Simposium Internacional de Derecho Constitucional Autonómico, Valencia, 1985, pp. 57-58 e Klaus Friedrich ARNDT; Wolfgang HEYDER & Gebhard ZILLER, “Interdependência Política no Federalismo Cooperativo” *cit.*, pp. 113-115.

565. Cf. Manfred HOLTHUS, “A Política Regional da Alemanha no Processo de Unificação Econômica: Um Exemplo para a Política Regional em Países em Desenvolvimento?” *cit.*, pp. 34-35.

mos de desenvolvimento regional tinha por objetivo, entre outros, a dinamização das forças produtivas regionais e sua incorporação ao sistema econômico nacional. O planejamento regional é, ao menos em tese, um importante instrumento do modelo federal adotado no Brasil, com sua proposta de racionalização da atuação federal para o equilíbrio entre as regiões⁵⁶⁶.

No Brasil, o planejamento regional acabou caracterizando-se, como vimos no capítulo 3, pela falta de coordenação nacional e de compatibilização de políticas. Desta falta de coordenação nacional, passou-se para a centralização excessiva na esfera federal. Tradicionalmente, o planejamento regional é visto como sendo apenas de natureza complementar e compensatória⁵⁶⁷. O assistencialismo ainda persiste, bem como a preponderância de políticas setoriais que desconsideram as diferenças regionais.

Desta maneira, as políticas regionais, concentradas na órbita federal, sempre foram secundárias no desenvolvimento brasileiro, especialmente a partir da ditadura militar. As conseqüências foram a multiplicação de projetos regionais e a pulverização dos recursos, limitando-se estes projetos, muitas vezes, à perpetuação de incentivos fiscais e financiamento público para projetos que não se concretizam e à política predatória de atração de indústrias para as regiões menos desenvolvidas, também conhecida como

566. Raul Machado HORTA, *A Autonomia do Estado-Membro no Direito Constitucional Brasileiro cit.*, pp. 217-220, 226 e 295-299; Carlos LESSA, *Quinze Anos de Política Econômica cit.*, pp. 86-89; Octavio IANNI, *Estado e Capitalismo cit.*, pp. 55-57 e 69-70; Alberto VENÂNCIO Filho, *A Intervenção do Estado no Domínio Econômico cit.*, pp. 305-306; Washington Peluso Albino de SOUZA, "O Planejamento Regional no Federalismo Brasileiro" *cit.*, pp. 97-99, 110-111, 125-126, 164 e 174; Ana Maria BRASILEIRO, "O Federalismo Cooperativo" *cit.*, pp. 99-102; Wilson CANO, *Raízes da Concentração Industrial em São Paulo cit.*, p. 11; Eros Roberto GRAU, *Planejamento Econômico e Regra Jurídica cit.*, pp. 134-136; Paulo BONAVIDES, "O Planejamento e os Organismos Regionais como Preparação a um Federalismo das Regiões" *cit.*, pp. 367-369; Wilson CANO, *Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil cit.*, pp. 17-23, 39 e 283; Wilson CANO, "Perspectivas para a Questão Regional no Brasil" *cit.*, p. 312; Tânia Bacelar de ARAÚJO, "Planejamento Regional e Relações Intergovernamentais" *cit.*, pp. 474-475 e Celso FURTADO, "Nova Concepção do Federalismo" *cit.*, p. 49.

567. De acordo com Washington Peluso Albino de Souza, o planejamento regional no Brasil sempre foi confundido com programas de emergência ou de salvação pública diante de calamidades, exclusivo das chamadas "regiões-problema", ignorando-se as demais. Cf. Washington Peluso Albino de SOUZA, "O Planejamento Regional no Federalismo Brasileiro" *cit.*, pp. 121-122, 138-139, 162-164 e 199. Vide também Paulo BONAVIDES, "O Planejamento e os Organismos Regionais como Preparação a um Federalismo das Regiões" *cit.*, pp. 373 e 384; Paulo BONAVIDES, "O Federalismo e a Necessidade de uma Revisão da Forma de Estado" in *A Constituição Aberta cit.*, pp. 396-397; Paulo BONAVIDES, "A Autonomia das Regiões no Estado Unitário e no Estado Federal" in *A Constituição Aberta cit.*, p. 441; Paulo BONAVIDES, "A Regionalização Política e Constitucional do Brasil" in *A Constituição Aberta cit.*, pp. 469-471; Octavio IANNI, *Estado e Planejamento Econômico no Brasil cit.*, pp. 160-161; Rômulo ALMEIDA, "O Nordeste e a Nova República" in *Nordeste: Desenvolvimento Social e Industrialização cit.*, pp. 15-16 e Wilson CANO, "Perspectivas para a Questão Regional no Brasil" *cit.*, p. 313.

guerra fiscal⁵⁶⁸. Além disto, a política de desenvolvimento regional implementada a partir de 1964 acabou sendo, na prática, exclusivamente econômica, sem impactos sociais no sentido de melhoria das condições de vida da população. Isto sem falar na manutenção da velha estrutura fundiária, que nunca foi alterada⁵⁶⁹.

Em relação ao planejamento regional, Cabral de Moncada destaca três tendências principais: a descentralização (atribuição da elaboração do planejamento regional a entes com competência própria e exclusiva), a desconcentração (criação de órgãos centrais de planejamento regional) e a participação (os organismos regionais colaboram com o governo central na elaboração e execução dos planos regionais)⁵⁷⁰. No Brasil, utilizando-nos desta classificação, só ocorreu a desconcentração, por meio das várias autarquias de desenvolvimento regional, vinculadas à União.

A Constituição de 1988 tentou recuperar o planejamento regional, mas não teve êxito, graças à falta de regulamentação e à crise econômica⁵⁷¹. Nos últimos anos, os órgãos federais de desenvolvimento regional e as políticas regionais de desenvolvimento foram praticamente esquecidos. Além disto, as autarquias de desenvolvimento regional foram sendo extintas: a SUDECO e a SUDESUL pela Lei n. 8.029, de 12 de abril de 1990, e a SUDAM e a SUDENE, pela Medida Provisória n. 2.145, de 2 de maio de 2001, alterada, substituída, dividida e reeditada na Medida Provisória n. 2.157-5, de 24 de agosto de 2001, que extingue a SUDAM, e na Medida Provisória n. 2.156-5, de 24 de agosto de 2001, que extingue a SUDENE. A mudança no padrão do desenvolvimento desejado pelas políticas públicas

568. Tânia Bacelar de ARAÚJO, "Planejamento Regional e Relações Intergovernamentais" *cit.*, pp. 474-479 e 483; Leonardo GUIMARÃES Neto, "Desigualdades Regionais e Federalismo" *cit.*, pp. 46-47; Leonardo GUIMARÃES Neto, "A Experiência Brasileira de Planejamento Regional da Perspectiva do Nordeste" *cit.*, p. 164; Paulo BONAVIDES, "A Regionalização Política e Constitucional do Brasil" *cit.*, pp. 445-446 e Wilson CANO, *Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil* *cit.*, pp. 39-42.

569. Sobre o caráter excludente e anti-social das políticas de desenvolvimento levadas a cabo pela ditadura militar, vide especialmente Celso FURTADO, *O Brasil Pós-"Milagre"* *cit.*, pp. 42 e 58-59. Vide também Rômulo ALMEIDA, "Ação do Estado e Desafios da Problemática da Seca no Nordeste" *cit.*, pp. 259-261; Tânia Bacelar de ARAÚJO, "Planejamento Regional e Relações Intergovernamentais" *cit.*, p. 475 e Leonardo GUIMARÃES Neto, "O Planejamento Regional no Nordeste: Notas para uma Avaliação" *cit.*, pp. 252-259.

570. Cf. Luís S. Cabral de MONCADA, *A Problemática Jurídica do Planejamento Econômico* *cit.*, pp. 87-90.

571. Houve, na época da redemocratização, a mobilização do "Movimento Muda Nordeste", no sentido de restaurar o planejamento regional com a participação de amplos setores da sociedade. No entanto, este movimento limitou-se a definir uma nova proposta de desenvolvimento em um documento intitulado "I Plano de Desenvolvimento Regional", sem pensar na sua implementação, que não ocorreu. Cf. Leonardo GUIMARÃES Neto, "O Planejamento Regional no Nordeste: Notas para uma Avaliação" *cit.*, pp. 239-240.

federais recentes não deixa lugar para a atuação do Estado nas regiões menos desenvolvidas⁵⁷².

Há, no federalismo brasileiro, a possibilidade de cooperação no planejamento regional, de acordo com o artigo 174, § 1º da Constituição de 1988⁵⁷³. No entanto, é difícil uma efetiva colaboração federativa na elaboração e compatibilização dos planos nacionais e regionais de desenvolvimento (compatibilização esta que é fundamental) quando os órgãos responsáveis pelo planejamento regional no país são todos parte da Administração Indireta federal, sejam as atuais “agências” de desenvolvimento regional, criadas no lugar da SUDAM e da SUDENE, seja a improvável hipótese de concretização da Região prevista no artigo 43 da Constituição, conforme veremos adiante.

A SUDENE e a SUDAM eram dotadas de competência para elaborar os planos regionais de desenvolvimento de suas áreas de atuação, de acordo com os artigos 14, ‘a’ e 13, ‘b’ da Lei n. 3.692/1959 (SUDENE) e 10, ‘a’ da Lei n. 5.173/1966 (SUDAM). No caso da SUDENE, o Plano Diretor era proposto pela Secretaria Executiva e discutido no Conselho Deliberativo, para então ser encaminhado ao Presidente da República, que o enviava ao Congresso Nacional para ser aprovado por lei (artigo 8º da Lei n. 3.692/1959). Já o Plano de Valorização Econômica da Amazônia era elaborado pela SUDAM e aprovado por decreto presidencial (artigo 5º da Lei n. 5.173/1966). Ambas foram privadas da competência de elaboração dos planos regionais de desenvolvimento a partir da instituição do Sistema Nacional de Planejamento do Ato Complementar n. 43, de 1969.

Com a extinção da SUDAM e da SUDENE, o artigo 15, I das Medidas Provisórias n. 2.156-5 e 2.157-5 determina que a elaboração dos Planos de Desenvolvimento da Amazônia e do Nordeste é de competência da Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA) e da Agência de Desenvolvimento do Nordeste (ADENE), devendo ser submetidos à aprovação

572. Wilson CANO, “Perspectivas para a Questão Regional no Brasil” *cit.*, p. 313; Sergio C. BUARQUE; Antero Duarte LOPES & Teresa Catino ROSA, “Integração Fragmentada e Crescimento da Fronteira Norte” *cit.*, pp. 113-116; Tânia Bacelar de ARAÚJO, “Planejamento Regional e Relações Intergovernamentais” *cit.*, pp. 477-478; Wilson CANO, *Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil* *cit.*, pp. 306-309, 330 e 350-352; Leonardo GUIMARÃES Neto, “Desigualdades e Políticas Regionais no Brasil: Caminhos e Descaminhos” *cit.*, pp. 67-69; Anita KON, “A Experiência Brasileira de Planejamento Público Federal” *cit.*, pp. 36-37; Leonardo GUIMARÃES Neto, “O Planejamento Regional no Nordeste: Notas para uma Avaliação” *cit.*, pp. 238-241 e Tânia Bacelar de ARAÚJO, “O Setor Público e o Nordeste” *cit.*, pp. 163-164.

573. Enquanto não for elaborada a lei exigida pelo artigo 174, § 1º da Constituição, será precipitado adotarmos a posição de Fábio Comparato, que entende a compatibilização prevista no referido artigo como mera “incorporação” dos planos regionais ao plano nacional. Cf. Fábio Konder COMPARATO, “A Organização Constitucional da Função Planejadora” *cit.*, pp. 85-86. Sobre a compatibilização dos planejamentos regional e nacional, vide também José Afonso da SILVA, *Curso de Direito Constitucional Positivo* *cit.*, p. 785.

pelos Conselhos Deliberativos para o Desenvolvimento da Amazônia e para o Desenvolvimento do Nordeste (artigo 9º, I das Medidas Provisórias).

Os planos de desenvolvimento regional da Amazônia e do Nordeste, de acordo com o artigo 1º das Medidas Provisórias n. 2.156-5 e 2.157-5, serão plurianuais e obedecerão às diretrizes gerais da política de desenvolvimento regional. A concepção de plano plurianual, como analisamos anteriormente, tem maiores dificuldades de concretização, graças ao caráter autorizativo (e não vinculativo) das suas dotações. A definição dos Planos de Desenvolvimento da Amazônia e do Nordeste como plurianuais reforça a tendência existente no Brasil de limitação do planejamento ao orçamento. Estes Planos de Desenvolvimento Regional estão limitados à proposta orçamentária, sem garantir, efetivamente, os recursos para sua execução e sem fixar objetivos para a atuação do Estado. Um plano plurianual, como vimos, é uma simples previsão de gastos, que pode ocorrer ou não, sem qualquer órgão de controle da sua execução e garantia nenhuma de efetividade.

No entanto, de acordo com a Constituição, a competência para legislar sobre os planos regionais de desenvolvimento é do Poder Legislativo da União, o Congresso Nacional (artigo 48, IV da Constituição). Este dispositivo constitucional é uma evolução democrática ao impedir, expressamente, que planos sejam aprovados por simples decreto do Executivo, como era comum sob o regime militar. As Medidas Provisórias n. 2.156-5 e 2.157-5 não se referem à necessidade de aprovação do Plano de Desenvolvimento da Amazônia e do Plano de Desenvolvimento do Nordeste pelo Congresso Nacional: basta a aprovação dos respectivos Conselhos Deliberativos (artigo 9º, I das Medidas Provisórias). Podemos perceber, portanto, a inconstitucionalidade destas determinações. Os planos de desenvolvimento regional podem ser discutidos e acatados pelos Conselhos Deliberativos. Porém, para serem válidos, precisam ser deliberados e aprovados por lei do Congresso Nacional, segundo o artigo 48, IV da Constituição da República. Sem a aprovação por lei, os planos de desenvolvimento regional não têm como subsistir no nosso ordenamento jurídico. Portanto, a questão que ainda se coloca é a da utilidade das “agências” de desenvolvimento regional na elaboração do planejamento regional.

O planejamento regional faz parte do planejamento nacional, por isso é necessária a coordenação e compatibilização dos planos nacional e regionais de desenvolvimento. A problemática regional deve estar refletida em todas as políticas nacionais, mas a integração do planejamento regional no nacional deve se dar por participação, não por dependência ou incorporação. A interação entre as autoridades políticas nacionais e regionais é essencial para a concretização do plano. Os problemas de desenvolvimento regio-

nal são, ao mesmo tempo, problemas nacionais, que devem ser resolvidos, conjuntamente, por todas as esferas de poder envolvidas⁵⁷⁴.

Os problemas do planejamento do desenvolvimento regional no Brasil nos levam à necessidade de reexaminar a questão das desigualdades regionais sob outros termos. De nada adiantam as políticas agressivas de obtenção de mais recursos ou indústrias para as áreas menos desenvolvidas (levadas a cabo recentemente por vários Estados por meio da guerra fiscal), sem que haja uma política de desenvolvimento e reorientação do gasto público em todos os níveis, voltada para a melhoria das condições de vida da população. O planejamento regional precisa ser retomado sem o caráter acessório e setorial que o condenou. Para tanto, várias políticas públicas nacionais devem ser regionalizadas, adequando melhor os investimentos públicos e fazendo com que o planejamento regional adquira um papel essencial no planejamento nacional⁵⁷⁵.

A União tem como papel fundamental a coordenação e articulação de todas as esferas governamentais na elaboração e execução do planejamento nacional. A existência de um planejamento nacional não é incompatível, pelo contrário, com o federalismo cooperativo. A negociação política entre a União e demais entes federados é a base do planejamento⁵⁷⁶, cuja natureza, conforme favorece a própria Constituição, deve ser descentralizada e participativa, visando o objetivo comum do desenvolvimento equilibrado.

A maneira com que deve ser encarada a Questão Regional é política, não meramente técnica⁵⁷⁷. As constantemente propaladas reforma fiscal e reforma tributária não discutem o problema fundamental: o modelo de

574. Otamar de CARVALHO, *Desenvolvimento Regional cit.*, pp. 28-29; Sergio BOISIER, "Qué Hacer con la Planificación Regional antes de Medianoche?" *cit.*, pp. 145-146; Rômulo ALMEIDA, "O Nordeste e a Nova República" *cit.*, pp. 11 e 17-18 e Rômulo ALMEIDA, "Comentário sobre Diferentes Visões do Nordeste" *cit.*, pp. 178-179.

575. Tânia Bacelar de ARAÚJO, "Planejamento Regional e Relações Intergovernamentais" *cit.*, pp. 479-480, 482 e 487-488; Washington Peluso Albino de SOUZA, "O Planejamento Regional no Federalismo Brasileiro" *cit.*, pp. 162-164 e 199; Paulo BONAVIDES, "A Regionalização Política e Constitucional do Brasil" *cit.*, pp. 469-471; Wilson CANO, *Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil cit.*, pp. 41-42, 300-301 e 309-310 e Leonardo GUIMARÃES Neto, "A Experiência Brasileira de Planejamento Regional da Perspectiva do Nordeste" *cit.*, p. 175.

576. Sobre a concepção do planejamento regional como um processo de negociação, visando um desenvolvimento mais equilibrado, vide Sergio BOISIER, "Qué Hacer con la Planificación Regional antes de Medianoche?" *cit.*, pp. 154-168.

577. Devemos sempre, segundo Enoch Rovira, evitar a concepção tecnocrática, que encara o problema das desigualdades apenas como mera questão de organização (no caso brasileiro, de mera organização fiscal), ignorando todo o sentido histórico e de integração que devem possuir as políticas públicas que tentam superar as desigualdades econômicas e sociais no federalismo cooperativo. Cf. Enoch Alberti ROVIRA, *Federalismo y Cooperacion en la Republica Federal Alemana cit.*, pp. 383-384.

desenvolvimento desejado⁵⁷⁸. Uma abordagem política para a problemática das desigualdades regionais passa, ao nosso ver, pela elaboração de novos fundamentos para a política nacional de desenvolvimento regional e pelo debate sobre a natureza e os papéis institucionais que devem ter as regiões no Estado federal brasileiro.

578. Tânia Bacelar de ARAÚJO, “Planejamento Regional e Relações Intergovernamentais” *cit.*, pp. 480, 482 e 487-491.