

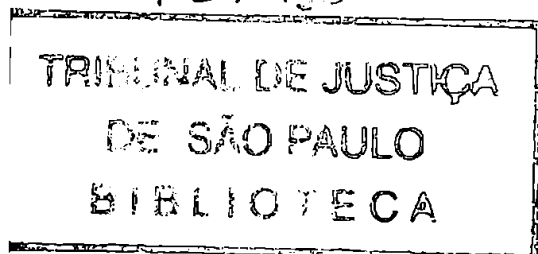
JOSÉ EDUARDO MARTINS CARDOZO
JOÃO EDUARDO LOPES QUEIROZ
MÁRCIA WALQUIRIA BATISTA DOS SANTOS
Coordenadores

DIREITO ADMINISTRATIVO ECONÔMICO

Alexandre Santos de Aragão
André Luiz Lopes dos Santos
André Ramos Tavares
Aurélio Pitanga Seixas Filho
Carlos Ayres Britto
Carlos José Teixeira de Toledo
Cassio Scarpinella Bueno
Celso Spitzcovsky
Dinorá Adelaide Musetti Grotti
Diogenes Gasparini
Eliezer Pereira Martins
Fernando Dias Menezes de Almeida
Fernando Fróes
Florian Peixoto de Azevedo Marques Neto
Gilberto Bercovici
Gilmar Ferreira Mendes
Gilson Caraçato
Gustavo Justino de Oliveira
Irene Patrícia Nohara
Jairo Saddi
João Eduardo Lopes Queiroz
José Eduardo Martins Cardozo

José Marcelo Martins Proença
Juarez Freitas
Lior Pinsky
Luís Justiniano de Arantes Fernandes
Marçal Justen Filho
Márcia Walquiria Batista dos Santos
Marcos Augusto Perez
Marcos Juruena Villela Souto
Maria Ednalva de Lima
Maria Garcia
Maria Sylvia Zanella Di Pietro
Marici Abreu Bonafé
Ricardo Castilho
Ricardo Chimenti
Ricardo Rivero Ortega
Robertônio Santos Pessoa
Romeu Felipe Bacellar Filho
Sergio Ferraz
Sônia Yuriko Kanashiro Tanaka
Toshio Mukai
Weida Zancaner

7 37 430



SÃO PAULO
EDITORA ATLAS S.A. – 2011

© 2011 by Editora Atlas S.A.

Capa: Leonardo Hermano
Composição: Lino-Jato Editoração Gráfica

LOCALIZAÇÃO
E 3
P 6
Nº 1
NR 37430



Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Direito administrativo econômico / José Eduardo Martins Cardozo, João Eduardo Lopes Queiroz, Márcia Walquiria Batista dos Santos (coordenadores) - São Paulo : Atlas, 2011.

Vários autores

Bibliografia.

ISBN 978-85-224-6471-5

CATALOGAÇÃO
T 37.430
35:33(51)1021
C263a
(2011)

1. Direito administrativo – Brasil 2. Direito econômico – Brasil I. Cardozo, José Eduardo Martins. II. Queiroz, João Eduardo Lopes. III. Santos, Márcia Walquiria Batista dos.

11-07311

CDU-34:33:35(81)

Índice para catálogo sistemático:

1. Brasil : Direito administrativo econômico 34:33:35(81)

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio. A violação dos direitos de autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

Depósito legal na Biblioteca Nacional conforme Decreto nº 1.825, de 20 de dezembro de 1907.

Impresso no Brasil/Printed in Brazil



Editora Atlas S.A.
Rua Conselheiro Nébias, 1384 (Campos Elísios)
01203-904 São Paulo (SP)
Tel.: (011) 3357-9144
www.EditoraAtlas.com.br

18

Planejamento

Floriano Peixoto de Azevedo Marques Neto
João Eduardo Lopes Queiroz

1. Noções introdutórias: 1.1 Economia e Direito – 1.2 Delineamento conceitual – 1.3 Contornos jurídicos do planejamento – 1.4 Planejamento e Federalismo – 1.5 Planejamento e princípio da democracia econômica social – 1.6 Fundamento constitucional do planejamento – 1.7 Planejamento, dirigismo econômico, mercado e racionalidade – 1.8 Planejamento, patrimonialismo e políticas públicas – 1.9 Planejamento, interesse público, desenvolvimento e Estado planificador – 1.10 Planejamento e conceitos jurídicos indeterminados. 2. Instrumentos do planejamento: 2.1 O plano como instrumento jurídico: 2.1.1 O plano geral de governo – 2.1.2 Os programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual – 2.1.3 O orçamento-programa anual – 2.1.4 Programação financeira de desembolso – 2.2 Natureza jurídica do planejamento – 2.3 Procedimento para se elaborar planos. 3. Princípios vetores do planejamento: 3.1 Princípio da racionalidade – 3.2 Princípio da universalidade – 3.3 Princípio da unidade – 3.4 Princípio da previsão – 3.5 Princípio da continuidade – 3.6 Princípio da inerência – 3.7 Princípio da eficiência – 3.8 Princípio da exequibilidade – 3.9 Princípio do desenvolvimento. 4. Classes de planos. 5. Elementos do planejamento: 5.1 Sujeito planificador – 5.2 Objetivos, metas, projeções, instrumentos e meios – 5.3 Alcance do planejamento. 6. Vinculação aos planos. 7. Coordenação e fiscalização dos planos. 8. Planejamento administrativo econômico: 8.1 Planejamento, gestão fiscal e política monetária – 8.2 Planejamento e urbanismo: 8.2.1 O urbanismo – 8.2.2 Principais aspectos do planejamento urbanístico: 8.2.2.1 O plano diretor – 8.2.2.2 Planificação urbanística – 8.3 Planejamento e participação: 8.3.1 Breves noções sobre a participação popular – 8.3.2 Planejamento participativo: 8.3.2.1 Efetivação do planejamento participativo por assessoria externa e audiências públicas: orçamento participativo: 8.3.2.1.1 Assessoria externa – 8.3.2.1.2 Audiências públicas – 8.3.2.1.3 Orçamento participativo. 9. À guisa das conclusões.

1 Noções introdutórias

1.1 Economia e Direito

Paul A. Samuelson define a Economia como o “estudo de como os homens e a sociedade decidem, com ou sem a utilização de dinheiro, empregar recursos produtivos escassos, que poderiam ter aplicações alternativas, para produzir diversas mercadorias ao longo do tempo e distribuí-las para consumo, agora e no futuro, entre diversas pessoas e grupos da sociedade”.¹ Tomando-se por base essa definição, pode-se conceber o Direito como um dos fatores condicionantes das diversas opções dos agentes econômicos, condicionando-as, limitando-as ou, até mesmo, estimulando-as. É pelo Direito que as decisões econômicas serão legitimadas.

Como bem ressalta Fábio Nusdeo: “Direito e Economia devem ser vistos, pois, não tanto como duas disciplinas apenas relacionadas, mas como um todo indiviso, uma espécie de verso e reverso da mesma moeda, sendo difícil dizer-se até que ponto o Direito determina a Economia, ou, pelo contrário, esta influi sobre aquele.”² Pode-se dizer que o Direito e a Economia são interdependentes na mesma intensidade.

Normas como o Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/1990), a Lei Antitruste e de Repressão ao Abuso de Poder Econômico (Lei 8.884/1994), a Lei de “Lavagem” de Dinheiro (Lei 9.613/1998) e outras leis que envolvem questões de fundo estritamente econômico, tais como a Lei de Licitações (Lei 8.666/1993) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000), são apenas alguns exemplos dessa interpretação do Direito e da Economia.

Ademais, em todos os centros de decisão de um país colaboram ativamente juristas e economistas, manejando os argumentos jurídicos e os econômicos no momento de se adotar políticas públicas.

O que se tem notado é que há, na verdade, um “preconceito recíproco” entre esses dois ramos do conhecimento.³ Apesar de situarem-se em campos opostos,⁴ a cooperação entre essas Ciências é indispensável.⁵

¹ Paul A. Samuelson, *Introdução à análise econômica I*, 7. ed., trad. de Luiz Carlos do Nascimento Silva, Rio de Janeiro, Agir, 1971, p. 15.

² Fábio Nusdeo ainda ressalta que “existe, isto sim, uma intrincada dinâmica de interação recíproca entre ambos, donde tornar-se indispensável para o jurista o conhecimento, pelo menos, de noções básicas de Economia e vice-versa para os economistas” (*Curso de economia: introdução ao direito econômico*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1997, p. 33).

³ Sobre a relação entre Direito e Economia, v., por todos, José Eduardo Faria, *Direito econômico*.

⁴ Pois o “Direito seria política, arte e técnica do comportamento social, e Economia seria análise econômica, verificação de constantes e tendências” (Luiz Fernando Coelho, *Considerações sobre economia e planejamento no direito administrativo*, in *Direito administrativo aplicado e comparado*, São Paulo, Resenha Universitária, 1977, p. 144).

⁵ Profissionais de Direito que não tiverem noções de Economia estarão fadados ao desaparecimento ou, no mínimo, ao insucesso profissional. Num momento onde surgem, cada vez mais, profundos debates sobre os problemas socioeconômicos dos países, o conhecimento básico de Economia torna-se indispensável. As reformas tributárias, previdenciárias, monetárias e regulatórias são demonstrações de que o processo está

Ricardo Rivero Ortega ressalta que “a perspectiva econômica, desde o ponto de vista da destinação eficiente dos recursos, pode enriquecer as decisões jurídicas, tanto de conteúdo regulatório como de aplicação das normas; por isso os juristas devem ter muito em conta a Economia”.⁶

O termo “planejamento” surge nesse quadro, decorrente dessa aliança entre Economia e Direito, como forte instrumento de reestruturação do Estado. Tanto economistas quanto juristas se apercebem de que ao planejamento deve ser dada essa abertura de atuação dessas duas Ciências, porque só assim ele realmente poderá se tornar um instrumento útil ao novo perfil de atuação estatal.⁷

1.2 Delineamento conceitual

Antes de propormos nosso conceito, é necessário identificar os problemas em torno das diferenças existentes entre os termos “planejamento”, “planificação” e “plano”.

Muito se tem usado o termo “planejamento” para se referir ora a plano, ora a planificação.

Luiz Fernando Coelho alerta que “é preciso não confundir o planejamento com o plano; aquele é a própria Administração comunal engajada na orientação da economia; este, a expressão comunicativa dessa orientação, o esquema que descreve os processos produtivos a serem empreendidos”.⁸

Outros, como Sérgio de Andréa Ferreira, propugnam que “planejamento é o processo, planificação é o resultado e o plano o documento que o formaliza”.⁹

André Ramos Tavares¹⁰ explica as demais distinções que são feitas. Segundo ele, parte da doutrina estabelece uma distinção entre “*planejamento* e *planificação*, reservando este último termo para os casos de planejamentos compulsórios, impositivos”. Nessa linha, Tavares explica que a planificação seria aquela ocorrida na extinta União das Repúblicas Socialistas Soviéticas.¹¹

apenas iniciando. Nos países europeus e na América do Norte essa preocupação já tem sido solucionada com a capacitação dos juristas em matérias econômicas. No Brasil só agora voltaram-se as atenções para esse problema. Sobre essa interpretação, Vital Moreira e Maria Manuel Leitão Marques.

⁶ Rivero Ortega ainda ressalta que, “assim como os profissionais de Direito devem estudar Economia, por sua importância para entender o comportamento dos operadores e a forma de distribuição de recursos, os economistas também devem estudar Direito, por suas repercussões sobre o sistema econômico” (*Introducción al derecho administrativo económico*, 2. ed., Salamanca, Ratio Legis, 2001, p. 20-21).

⁷ Miguel Reale advertia para o fato de que “a formação do jurista deve ser objeto de imediata revisão, a fim de que as faculdades de Direito preparem também especialistas destinados à função planificadora” (Direito e planificação, RDP 24/95, São Paulo, Revista dos Tribunais).

⁸ Luiz Fernando Coelho, Considerações sobre economia e planejamento no direito administrativo, cit., in *Direito administrativo aplicado e comparado*, p. 149-150.

⁹ Sérgio de Andréa Ferreira, Eficácia jurídica dos planos de desenvolvimento econômico, RDA 140/16.

¹⁰ André Ramos Tavares, *Direito constitucional económico*, São Paulo, Método, 2003, p. 307-308.

¹¹ Tavares cita, ainda, alguns entendimentos jurídicos dados ao planejamento e à planificação: “para Miguel Reale a planificação ‘é, de certa forma, o correlato ou o complemento da intervenção sistemática do Estado nos domínios económicos e culturais, em geral’. José Afonso da Silva, criticando a possibilidade de distinção, que

Hely Lopes Meirelles define o planejamento num sentido amplo, onde engloba plano e planificação. Segundo ele, o planejamento é “o estudo e estabelecimento das diretrizes e metas que deverão orientar a ação governamental, através de um *plano geral de governo, de programas globais, setoriais e regionais de duração plurianual, do orçamento-programa anual e da programação financeira de desembolso*, que são seus instrumentos básicos”.¹²

Esse também é o pensamento de Henrique de Carvalho Simas, que definia planejamento de âmbito nacional como “o princípio pelo qual são estudadas, pesquisadas, preparadas e elaboradas, com os elementos colhidos na observação e análise dos diversos problemas em diversas áreas de atuação, as diretrizes administrativas do Governo Federal”.¹³

Washington Peluso Albino de Souza explica o significado de *planejamento* sob três prismas: o da Ciência Econômica, o da Administração e o jurídico. No primeiro ele se apresenta como a técnica de elaborar planos. No segundo ele seria a prática do uso dos planos. E no enfoque jurídico ele se apresenta como a regulamentação legal dos planos.¹⁴

A doutrina alienígena geralmente utiliza *plano, planejamento e planificação* indistintamente. Os portugueses Luis S. Cabral de Moncada¹⁵ e Simões Patrício¹⁶ não diferenciam o termo “plano” de “planejamento”. Os espanhóis Gaspar Ariño Ortiz e Alfredo Gallego Anabitarte,^{17, 18} Manzanedo, Hernando e Gómez-Reino,¹⁹ Ramón Martín Mateo

considera sibilina, utiliza as expressões como sinônimas. Já Eros Roberto Grau fala em planejamento indicativo e em planejamento compulsório. Mas, como bem leciona Oscar Dias Corrêa: ‘O planejamento é indicativo, e, em geral, fica à ação privada larga margem de atuação. Já na planificação – e a Língua Portuguesa permite a diferenciação nítida dos dois processos – há um plano geral, integral, total, que o Estado traça e impõe a toda a coletividade, compulsoriamente’” (André Ramos Tavares, *Direito constitucional econômico*, cit., p. 307-308).

¹² Hely Lopes Meirelles, *Direito administrativo brasileiro*, 31. ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2005, p. 736.

¹³ Henrique de Carvalho Simas, *Manual elementar de direito administrativo*, Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1974, p. 108.

¹⁴ Washington Peluso Albino de Souza, *Direito econômico*, São Paulo, Saraiva, 1980, p. 449.

¹⁵ Ao definir *plano econômico*, Luis S. Cabral de Moncada entende que este “pode ser definido como o ato jurídico que define e hierarquiza objetivos de política econômica a prosseguir em certo prazo e estabelece as medidas adequadas à sua execução” (*Direito econômico*, 2. ed., Coimbra, Coimbra Editora, 1988, p. 402).

¹⁶ Segundo J. Simões Patrício, “plano (ou planejamento), numa acepção genérica, é o conjunto de disposições estabelecidas para execução dum certo objetivo. Envolve, pois, a ideia de uma *organização* da atividade humana, caracterizada por existir um *fim* determinado e meios fixados para o mesmo fim” (*Curso de direito econômico*, 2. ed., Lisboa, AAFDL, 1981, p. 725).

¹⁷ Estes autores sustentam que “plano é um ‘programa de ações e medidas direcionadas ao futuro, que, antecipando-se a trocas e variações, pretende alcançar da forma mais rápida, eficaz e racional alguns determinados fins’” (Gaspar Ariño Ortiz e Alfredo Gallego Anabitarte, in *Planificación – I* (obra coordenada por Joseph H. Kaiser), Madri, Instituto de Estudios Administrativos, 1974, p. XXVII).

¹⁸ Gaspar Ariño Ortiz, em outra obra, explica que, através da planificação, “o Estado pretende conformar e racionalizar de modo conjunto e sistemático tanto a ação do Estado como da iniciativa privada com a finalidade de atender em cada setor às necessidades previsíveis a prazo médio. O plano é um instrumento sistemático de conformação social que integra de algum modo as modalidades anteriores (modalidades de ação administrativa)” (*Principios de derecho público económico*, 2. ed., Granada, Editorial Comares, 2001, p. 254-255).

¹⁹ Estes autores explicam que “a planificação supõe a sistematização e ordenação da ação pública na economia”. E que “a planificação, como todas as instituições, tanto político-econômicas como administrativas, pressupõe uma ideologia” (J. A. Manzanedo, J. Hernando e E. Gómez-Reino, *Curso de derecho administrativo económico*, Madri, Instituto de Estudios de Administración Local, 1970, p. 52 e 57).

e Francisco Sosa Wagner²⁰ e Martín Bassols Coma²¹ também não estabelecem diferenças entre *planejamento*, *planificação* e *plano*. A Constituição espanhola tampouco diferencia os termos.²²

Estabelecendo diferenças entre “planificação” e “plano” está Ernst Forsthoff,²³ que diferencia “plano” de “planejamento”. Na mesma linha de Forsthoff, entendemos haver diferença entre *plano* e *planificação*, e aqui acrescentamos também o *planejamento*, com um significado diverso do desses dois institutos.

Fixando nosso conceito em relação a esses termos, temos que: a *planificação* seria o processo pelo qual são definidos os pressupostos do planejamento; o *planejamento* é todo o arcabouço axiológico, conceitual e teórico voltado para a seleção de objetivos, fixação de metas e previsão e disposição de meios para efetivá-las. Já o instrumento jurídico-normativo que formaliza o planejamento, para que esse possa ser executado, é o *plano*.

1.3 Contornos jurídicos do planejamento

O planejamento surge como uma quebra de paradigmas com a imposição do bem-estar social como objetivo do Estado.²⁴

²⁰ Esses autores, ao conceituarem o *plano*, relatavam que, através da “assimilação dos métodos socialistas ou simplesmente intervencionistas ‘utilizados para racionalizar o disperso cúmulo de atividades econômicas realizadas pelo Estado e os sujeitos privados’. [...] a generalização do sistema planificatório só se tem produzido, como é óbvio, no contexto da economia socialista onde o plano contém o quadro reitor de obrigada observância da vida econômica, havendo-se contraído seu manejo no seio da maior parte das economias capitalistas mais maduras a uma utilização essencialmente setorial ou regional, para implantar ordem e racionalidade em ramos concretos da atividade econômica ou em determinados âmbitos territoriais, se bem deve-se ressaltar as exceções de França e Espanha, que contam com uma relativamente ampla tradição de utilização de um sistema planificatório que objetiva fixar pautas de conduta e diretrizes com caracteres totalizadores para o sistema econômico em seu conjunto” (Ramón Martín Mateo e Francisco Sosa Wagner, *Derecho administrativo económico*, 2. ed., Madri, Editora Pirâmide, 1977, p. 49).

²¹ Para este autor, “a planificação econômica é uma técnica de atuação e de intervenção que vem precedida e remete a uma série de condicionamentos ideológicos e econômicos que a convertem *a priori* em uma categoria de difícil definição e tipificação na linguagem jurídica e, em especial, no marco do direito constitucional” (Martín Bassols Coma, *Constitución y sistema económico*, 2. ed., Madri, Tecnos, 1988, p. 217).

²² “Art. 131. 1. O Estado, mediante lei, poderá planificar a atividade econômica geral para atender às necessidades coletivas, equilibrar e harmonizar o desenvolvimento regional e setorial, e estimular o crescimento da renda e da riqueza e sua mais justa distribuição.”

²³ “A planificação não se adapta a esta lógica. O plano não é uma norma que fixa pressupostos de fato abstratos e como tal ‘tenha validade’, sem que sua lógica específica resulte mais bem da circunstância de estar exclusivamente dirigido à execução. Por outra parte, o plano tampouco pode ser compreendido desde a perspectiva da intervenção. É certo que existem planos que intervêm na propriedade, como no caso de um plano de Urbanismo que limita ou suprime uma possibilidade de construir existente, o que faz necessária uma indenização. Porém, todavia nem sequer o plano de Urbanismo pode ser compreendido em sua natureza específica, desde a perspectiva da intervenção, que por demais está considerada na lei como algo excepcional” (Ernst Forsthoff, in *Planificación – I* (obra coordenada por Joseph H. Kaiser), cit., p. 85).

²⁴ Luiz Fernando Coelho já fazia previsões em torno do planejamento no final da década de 70 do século XX. Tendo ele sustentado, naquela oportunidade: “A esta nova dimensão do ordenamento jurídico que se projeta para o futuro, a Ciência do Direito contemporânea denomina ‘planejamento’, termo emprestado à Economia, talvez por não se haver ainda criado um neologismo adequado. Ordem jurídica e planejamento são, portanto, categorias da juridicidade, e se opõem na medida em que uma é estática e ‘retrospectiva’, e o outro dinâmico e ‘prospectivo’” (Luiz Fernando Coelho, *Considerações sobre economia e planejamento no direito administrativo*, cit., in *Direito administrativo aplicado e comparado*, p. 144).

A antiga concepção de ordem jurídica formal, abstrata e estática não se coaduna com o planejamento, pois este tem por fim eleger objetivos que otimizem a ação estatal. O planejamento insere-se na perspectiva ativa de um Estado que pretende interferir na esfera econômica e social, coordenando as ações individuais com vistas ao bem-estar coletivo.

Ressalta Luiz Fernando Coelho que “à teoria jurídica do planejamento cabe justamente a tarefa de equacionar os problemas dimanados dessa tensão, enfatizando o aspecto dinâmico e evolutivo do Direito, sem prejudicar os valores que uma ordem jurídica estável deva preservar”.²⁵

Nessa mesma linha de pensamento, Miguel Reale manifestou seu entendimento sobre essa quebra de paradigmas da ordem jurídica, ressaltando que, no seu entender, há “dois problemas prévios a serem considerados de maneira complementar, a saber: a) Em que medida a planificação determina alterações de fundo na ordem jurídica, no que se refere, por exemplo, à estrutura de suas normas e à forma de compreendê-las e executá-las? b) Que papel deve representar o Direito como fator constitutivo da política de planejamento?”²⁶

Analisando o planejamento pelo ângulo da Ciência do Direito, temos, de um lado, o fato de que a atividade planejadora assume contornos jurídicos tendentes a dimensionar o planejamento; e, de outro, o fato de que a planificação apresenta-se como um complemento da intervenção do Estado na economia.

Se para a Economia *planejamento* é “a subordinação dos fatores econômicos a um plano preestabelecido pelo Poder Público”,²⁷ para o Direito *planejamento* é a “própria institucionalização das transformações sociais, principalmente econômicas”;²⁸ é a normatização para sua efetivação.

Portanto, o planejamento, em seu aspecto jurídico, é *institucional*, na medida em que o Estado se organiza para a obtenção de objetivos econômicos; e *normativo*, na medida em que há a inserção sistemática de regras jurídicas para implementar o plano estabelecido.

Dessa forma, como Ciência do Direito, o planejamento apresenta-se como a constante busca de eficiência na Administração Pública.

Geraldo de Camargo Vidigal alertava para o fato de que “entre o direito constitucional e o direito administrativo brota o direito do planejamento”, entendendo este autor que essa nova ramificação do direito público tende a uma autonomia; entretanto, não encontrou problemas em enquadrá-lo dentro do direito administrativo econômico. Segundo Vidigal, “referências a um direito econômico e imprecisas análises do direito econômico têm confundido, em escritos dos Mestres, os territórios do Direito do Planejamento – ciência do direito público que tende à autonomia – do capítulo do direito administrativo, que é o direito administrativo econômico”.²⁹

²⁵ Luiz Fernando Coelho, Considerações sobre economia e planejamento no direito administrativo, cit., in *Direito administrativo aplicado e comparado*, p. 149.

²⁶ Miguel Reale, Direito e planificação, cit., RDP 24/95.

²⁷ Luiz Souza Gomes, *Dicionário econômico e financeiro*, 7. ed., Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1962, p. 178.

²⁸ Luiz Fernando Coelho, Considerações sobre economia e planejamento no direito administrativo, cit., in *Direito administrativo aplicado e comparado*, p. 150.

²⁹ Geraldo de Camargo Vidigal, *Teoria geral do direito econômico*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1977, p. 211-212.

nais e setoriais de desenvolvimento – o que justifica a criação de “Regiões para efeitos administrativos”.³⁶

A Constituição vigente atribuiu ainda a competência para criar as Regiões Metropolitanas³⁷ aos Estados, retirando-a das mãos da União. Agora, mediante lei complementar, os Estados poderão criar tanto Regiões Metropolitanas quanto as chamadas Aglomerações Urbanas e as Microrregiões, para que, assim, possam elaborar um melhor planejamento por Regiões.³⁸ Ressalta-se que as Regiões Metropolitanas criadas sob a égide da Constituição anterior continuam a existir,³⁹ a não ser que os Estados-membros, manejando as competências que a Constituição lhes atribuiu, resolvam extingui-las ou alterá-las.⁴⁰

³⁶ Nesse sentido, Luiz Fernando Coelho conclui que “o direito brasileiro do planejamento implica nova forma de Federalismo, baseado em Regiões, não mais em Estados autônomos” (Considerações sobre economia e planejamento no direito administrativo, cit., in *Direito administrativo aplicado e comparado*, p. 165).

³⁷ Eros Roberto Grau conceitua *Região Metropolitana* como “o conjunto territorial intensamente urbanizado com marcante densidade demográfica, que constitui um polo de atividade econômica, apresentando uma estrutura própria definida por funções privadas e fluxos peculiares, formando, em razão disso, uma mesma comunidade sócio-econômica em que as necessidades específicas somente podem ser, de modo satisfatório, atendidas através de funções governamentais coordenada e planejadamente exercitadas” (*Regiões metropolitanas: regime jurídico*, São Paulo, José Bushatsky Editor, 1974, p. 25-26).

³⁸ “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.”

³⁹ A Lei Complementar 14/1973 institui algumas Regiões Metropolitanas:

“Art. 1º Ficam estabelecidas, na forma do art. 164 da Constituição, as Regiões Metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.

§ 1º A Região Metropolitana de São Paulo constitui-se dos Municípios de: São Paulo, Arujá, Barueri, Biritiba-Mirim, Caieiras, Cajamar, Carapicuíba, Cotia, Diadema, Embu, Embu-Guaçu, Ferraz de Vasconcelos, Francisco Morato, Franco da Rocha, Guararema, Guarulhos, Itapeverica da Serra, Itapevi, Itaquaquecetuba, Jandira, Jquitiba, Mairiporã, Mauá, Moji das Cruzes, Osasco, Pirapora do Bom Jesus, Poá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Salesópolis, Santa Isabel, Santana de Parnaíba, Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Suzano e Taboão da Serra.

§ 2º A Região Metropolitana de Belo Horizonte constitui-se dos Municípios de: Belo Horizonte, Betim, Caeté, Contagem, Ibituripe, Lagoa Santa, Nova Lima, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Sabará, Santa Luzia e Vespasiano.

§ 3º A Região Metropolitana de Porto Alegre constitui-se dos Municípios de: Porto Alegre, Alvorada, Cachoeirinha, Campo Bom, Canoas, Estância Velha, Esteio, Gravataí, Guaíba, Novo Hamburgo, São Leopoldo, Sapiranga, Sapucaia do Sul e Viamão.

§ 4º A Região Metropolitana de Recife constitui-se dos Municípios de: Recife, Cabo, Igarassu, Itamaracá, Jaboatão, Moreno, Olinda, Paulista e São Lourenço da Mata.

§ 5º A Região Metropolitana de Salvador constitui-se dos Municípios de: Salvador, Camaçari, Candeias, Itaparica, Lauro de Freitas, São Francisco do Conde, Simões Filho e Vera Cruz.

§ 6º A Região Metropolitana de Curitiba constitui-se dos Municípios de: Curitiba, Almirante Tamandaré, Araucária, Bocaiúva do Sul, Campo Largo, Colombo, Contenda, Piraquara, São José dos Pinhais, Rio Branco do Sul, Campina Grande do Sul, Quatro Barras, Mandirituba e Balsa Nova.

§ 7º A Região Metropolitana de Belém constitui-se dos Municípios de: Belém e Ananindeua.

§ 8º A Região Metropolitana de Fortaleza constitui-se dos Municípios de: Fortaleza, Caucaia, Maranguape, Pacatuba e Aquiraz.”

⁴⁰ Nesse sentido: “*Ementa*: Constitucional – Administrativo – Instituição de Regiões Metropolitanas – Transferência da competência da União para os Estados – Lei Complementar n. 14/1973.

A importância da formação das Regiões Metropolitanas para a planificação está no fato de que o planejamento regional em face dessas áreas torna-se indispensável. Os problemas estruturais dessas aglomerações devem ser identificados de maneira global, para que possa ser feito um planejamento adequado, sem comprometer a autonomia dos Municípios. O planejamento em Regiões Metropolitanas deve sempre levar em conta a totalidade dos Municípios nelas compreendidos, sob pena de se abdicar do caráter racionalizante do planejamento.⁴¹

O Federalismo constituído pela Constituição Federal de 1988 teve por objetivo facilitar a elaboração de planos. A Lei de Responsabilidade Fiscal tende a tornar viáveis esses objetivos, pois, aumentando o controle fiscal aos governadores e prefeitos, ela está, mediata e gradativamente, obrigando-os a governar com os recursos disponíveis. A educação e a saúde continuarão a receber os repasses, entretanto voltados diretamente para esses setores – o que objetiva impedir que os governantes utilizem dos recursos, destinados a esses serviços públicos sociais, para aplicação em outros setores.

O grande problema dessa nova disciplina fiscal está no fato de que há três tipos de Estados-membros no Brasil: os que podem desenvolver-se com sua própria arrecadação; aqueles que não podem se sustentar exclusivamente com sua própria arrecadação; e os que, se dependessem de sua própria arrecadação, sequer sobreviveriam. Não se atentou para o fato de que alguns Territórios Federais, antes sustentados pela União, com sua transformação em Estados (art. 14 do ADCT), continuariam a depender dos trespases federais para sobreviver. Dessa forma, isso acaba por prejudicar o planejamento nacional, que, ao destinar verbas aos Estados, deverá proporcionalmente dotar muito mais a estes Estados. A uniformidade e a igualdade do planejamento restaram, dessa forma, prejudicadas.

No sistema jurídico-constitucional brasileiro, a promulgação de uma Constituição não acarreta, *ipso facto*, a ineficácia da legislação preexistente, derrogando só aquela que, com ela, se mostre incompatível.

O conferimento, pela atual Carta da República, aos Estados da competência para instituir as Regiões Metropolitanas (art. 25, § 3º) não afasta, só por si, a vigência da Lei Complementar n. 14/1973. As Regiões Metropolitanas criadas sob o império da legislação anterior continuam a existir, salvante a hipótese de os Estados, por via de lei complementar, formalmente elaborada, resolverem extingui-las ou alterar-lhes a constituição (princípio da continuidade da ordem jurídica precedente, no que atende à nova ordem constitucional).

É princípio do Direito pátrio de que a lei somente será revogada por outra subsequente. Enquanto não editada a lei complementar estadual disciplinando a criação, organização e funcionamento das Regiões Metropolitanas, continua a vigorar a Lei Complementar n. 14/1973, que regula a matéria.

Recurso ordinário improvido. Decisão indiscrepante" (STJ, 1ª T., OMS 314/MG, rel. Min. Demócrito Reinaldo, j. 21-9-1994, DJU-1 17-10-1994, p. 27859).

⁴¹ Eros Grau ressalta a importância do planejamento metropolitano: "O planejamento a nível regional metropolitano é, assim, indispensável e condicionante, pode-se afirmar, da formulação da política de ação estatal a nível nacional. A finalidade primordial daquele, pois, deverá ser a de articular a ação pública da União, dos Estados e dos Municípios, de modo planejado, no sentido de maximizarem-se os benefícios de tais ações no âmbito regional, de sorte que dois objetivos econômicos básicos sejam aproximados: o pleno emprego da população no espaço regional e o crescimento da produtividade. [...] as funções sociais e econômicas da Metrópole induzem determinadas necessidades, qualificadas como metropolitanas, cujo atendimento apenas pode ser empreendido através de funções governamentais metropolitanas; como tais entendem-se aquelas que exigem ação unificada e planejada, que ultrapasse os limites institucionais das várias unidades administrativas com ação na Região Metropolitana; em face da realidade brasileira, poderemos afirmar, serão elas aquelas que se apresentam como inerentes ao interesse comum metropolitano, não estando condicionadas, pois, tão somente pelos interesses locais de cada um dos Municípios integrantes da sua área" (*Regiões metropolitanas: regime jurídico*, cit., p. 36-37).

Nesse sentido, Fábio Konder Comparato⁴² analisou a organização constitucional do planejamento e questionou a manutenção dessas unidades federativas, já que elas não atendem com recursos próprios às suas despesas correntes. Advertiu, ainda, que o desenvolvimento nacional estará prejudicado por esse “esquema político inepto e inconsequente”, entendendo pela necessidade de se refazer nossa organização federal. Apontou o autor a solução: “O novo Federalismo, no entanto, não prescinde da criação de Regiões como sujeitos políticos autônomos, dotados de competência própria de planejamento e realização de políticas públicas. O que implica, claramente, a reorganização do atual modelo financeiro federal. Os Estados e Municípios deveriam prover às suas despesas correntes unicamente com recursos próprios. As transferências de recursos financeiros federais deveriam ser feitas, unicamente, para Regiões e consórcios de Municípios, com a finalidade exclusiva de investimento em infraestrutura ou programas educacionais, no quadro de planos regionais ou locais de desenvolvimento”.⁴³

1.5 Planejamento e princípio da democracia econômica social

É inquestionável que o Brasil seja um Estado Democrático de Direito, até pelo seu exposto acolhimento constitucional no art. 1º do estatuto constitucional, que entendeu por bem se fundamentar nos princípios da soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana e nos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa.

Pregando a Constituição esses vetores, emerge o que a doutrina tem convencionado chamar de *princípio da democracia econômica e social*.

A Constituição, ao se referir à livre iniciativa, ao trabalho em seu prisma social, à cidadania e à dignidade humana, está reflexamente preocupando-se com fatores ligados diretamente ao princípio da democracia econômica e social.⁴⁴

Na acepção ampla deste princípio, o planejamento aparece como uma de suas partes, sendo que só há de se falar na existência de um Estado Democrático Econômico e Social se o Estado exercer um papel fortemente planejador.

José Joaquim Gomes Canotilho afirma que o princípio da democracia econômica e social “impõe tarefas ao Estado e justifica que elas sejam tarefas de conformação, trans-

⁴² Fábio Konder Comparato, A organização constitucional da função planejadora, in Ricardo Antônio Lucas Camargo (Org.), *Desenvolvimento econômico e intervenção do Estado na ordem constitucional*, Porto Alegre, Sergio Antonio Fabris Editor, 1995, p. 84.

⁴³ Idem, p. 85.

⁴⁴ Nesse sentido, o Prof. Eduardo Kroeff Machado Carrion explica que: “Ao Estado Liberal anterior correspondiam princípios econômicos como o da liberdade da indústria e do comércio e o da igualdade de tratamento em matéria econômica, impedindo assim medidas discriminatórias ou seletivas por parte da Administração com relação à atividade da iniciativa privada. Com a mudança da natureza do Estado, novos princípios econômicos surgem, refletidos em expressões como ‘planejamento econômico’, ‘estatizações’, ‘democracia econômica e social’, em complemento à democracia política, etc. Novos princípios econômicos, estes, que, sobretudo após a II Guerra Mundial, encontraram acolhida cada vez maior nas Constituições, recebendo então estatuto e garantia constitucionais. Estes novos princípios econômicos apresentam inspiração distinta daqueles clássicos. Ao invés de significar uma limitação à ação do Estado, implicam uma maior intervenção do Estado” (*Reforma constitucional e direito adquiridos e outros estudos*, Porto Alegre, Síntese, 2000, p. 44).

formação e modernização das estruturas econômicas e sociais, de forma a promover a igualdade real entre os portugueses. [...]. O princípio da democracia econômica e social aponta para a proibição de retrocesso social. [...]. A 'proibição de retrocesso social' nada pode fazer contra as recessões e crises econômicas, mas o princípio em análise limita a reversibilidade dos direitos adquiridos (exemplo: segurança social, subsídio de desemprego, prestações de saúde), em clara violação do princípio da proteção da confiança e da segurança dos cidadãos no âmbito econômico, social e cultural, e do núcleo essencial de existência mínima inerente ao respeito pela dignidade da pessoa humana".⁴⁵

Explica Canotilho que é o princípio da democracia econômica e social que oferece a base para as intervenções do Estado no domínio econômico, cultural e social, pois ele funciona como uma "imposição constitucional conducente à adoção de medidas existenciais para os indivíduos e grupos que, em virtude de condicionalismos particulares ou de condições sociais, encontram dificuldades no desenvolvimento da personalidade em termos econômicos, sociais e culturais (exemplo: rendimento mínimo garantido, subsídio de desemprego). A atividade social do Estado é, assim, atividade necessariamente pública e objetivamente pública. [...]. Essas intervenções não se limitam a uma função de direção ou de coordenação de uma economia de mercado. São instrumentos de transformações e modernização das estruturas econômicas e sociais. Mas a problemática é já a questão de saber se a Constituição impõe um *productive State* – que se tem mostrado ineficiente e burocratizado – ou se a democratização econômica, social e cultural pode ser conseguida por instrumentos distributivos e redistributivos mais flexíveis e dinâmicos".⁴⁶ Esse dilema coloca-se central no moderno debate sobre as formas de intervenção estatal no domínio econômico.

Portanto, as profundas mudanças que devem promover os Estados, principalmente em sociedades, devem orientar-se não apenas para o desenvolvimento econômico, mas também para a ruptura com o legado patrimonialista de séculos. Para isso, são necessárias políticas sustentadas na organização e persecução de fins sociais, pois, como enfatiza novamente Canotilho, "a Administração Pública é uma Administração socialmente vinculada à estruturação de serviços fornecedores de prestações sociais (ensino, saúde, segurança social). [...]. A transmutação de formas de organização públicas em esquemas organizatórios privados (exemplo: telecomunicações, energia, crédito) pressupõe a continuação do princípio da universalidade de acesso das pessoas aos bens indispensáveis a um mínimo de existência".⁴⁷

A aplicação desse princípio em seu sentido amplo e sua cogência ligam-se diretamente a um Estado planejado. O combate ao retrocesso social e econômico é um dos principais objetivos do planejamento. A planificação deve procurar analisar todos os quadros socioeconômicos existentes em um determinado local, para que, com base nos problemas identificados, possa ser feito um planejamento apto a enfrentar os problemas identificados, e que chegue a um resultado satisfatório.

⁴⁵ José Joaquim Gomes Canotilho, *Direito constitucional e teoria da Constituição*, 2. ed., Coimbra, Livraria Almedina, 1998, p. 320.

⁴⁶ Idem, *ibidem*.

⁴⁷ Idem, p. 325.

1.6 Fundamento constitucional do planejamento

Ao fazer uma análise do tratamento constitucional dado ao *planejamento* pela Constituição Brasileira, podemos indicar vários artigos onde a Constituição a ele faz referência, os quais constituem fundamentos do planejamento no sistema constitucional.

1. O art. 21, IX, estabelece a competência da União para elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.
2. O art. 25, § 3º, dispõe que os Estados Federados 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.
3. O art. 29, XII, obriga que, ao se elaborar o planejamento municipal, se dê espaço às associações representativas, como forma de participação popular, neste processo de planificação.
4. O art. 30, VIII, estabelece a competência dos Municípios para promover o adequado ordenamento territorial mediante seu planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.
5. O art. 43 prevê a possibilidade de que, para efeitos administrativos, a União crie Regiões para fins de planejamento.
6. O art. 48 estabelece como uma das atribuições do Congresso Nacional dispor sobre as matérias de competência da União, e entre elas arrola, em seu inciso II, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual e, em seu inciso IV, os planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento.
7. O art. 49, IX, fixa como competência exclusiva do Congresso Nacional julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos seus planos de governo.
8. O art. 58, ao dispor que o Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, prevê em seu § 2º a competência dessas comissões para apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer.
9. O art. 68, § 1º, prevê a impossibilidade de se delegar matérias reservadas às leis complementares, bem como a elaboração de legislação que trate dos planos plurianuais, das diretrizes orçamentárias e dos orçamentos.
10. O art. 74 impõe aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário o dever de manter de forma integrada o sistema de controle interno, que tem entre seus objetivos, conforme o inciso I, avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União.
11. Os incisos XI e XXIII do art. 84 dispõem serem duas as competências privativas do Presidente da República, respectivamente, remeter mensagem e plano de

governo ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do país e solicitando as providências que julgar necessárias, e enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos na Constituição.

12. O art. 159, I, “c”, prevê o repasse pela União de recursos para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, de uma pequena parcela de recursos provenientes da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e impostos sobre produtos industrializados, sendo que este repasse se dará através de suas instituições financeiras de caráter regional e de acordo com os planos regionais de desenvolvimento.
13. O art. 165, que trata do orçamento público, estabelece que o Poder Executivo legislará sobre o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais.
14. O art. 174 estabelece que o Estado, como agente normativo e regulador da atividade econômica, deverá exercer, além das funções de polícia administrativa econômica e estímulos positivos, a função de planejamento, que para o Setor Público é imperativo e para o Setor Privado é indicativo. Determina-se, portanto, o planejamento para o Setor Público – donde se deduz que, a partir da vigência da Constituição de 1988, o Estado obrigatoriamente deve ter uma política planejadora para todos os seus setores, para a Administração direta e para a Administração indireta.⁴⁸ O mesmo artigo, em seu § 1º, prevê que uma lei deverá estabelecer as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, em adequação e conformidade com os planos nacionais e regionais de desenvolvimento, que nela deverão ser incorporados.
15. O art. 182, que trata da política de desenvolvimento urbano, estabelece, em seu § 1º, a obrigatoriedade de se fazer um plano diretor para cidades com mais de 20 mil habitantes, sendo que este deverá ser aprovado pela Câmara Municipal, até por se tratar de um instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana – o que necessita de aprovação dos representantes da população urbana.
16. O art. 187 prevê a necessidade de planejamento da política agrícola (incluem-se no planejamento agrícola as atividades agroindustriais, agropecuárias, pesqueiras e florestais) e estabelece que os produtores, os trabalhadores rurais, os comerciantes agrícolas e os setores de armazenamento e de transportes deverão participar ativamente desse planejamento. Ressalva, ainda, em seu § 2º, a necessidade de compatibilizar as ações de política agrícola e de reforma agrária.

⁴⁸ Conforme os ensinamentos de José Afonso da Silva: “O planejamento, assim, não é mais um processo dependente da mera vontade dos governantes. É uma previsão constitucional e uma provisão legal. Tornou-se imposição jurídica, mediante a obrigação de elaborar planos, que são os instrumentos consubstanciadores do respectivo processo. [...] sua natureza está perfeitamente estabelecida pela Constituição Federal, quando, no art. 48, IV, diz que *cabe ao Congresso Nacional dispor, com a sanção do Presidente da República, sobre planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento*” (*Direito urbanístico brasileiro*, 3. ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2000, p. 86).

17. O art. 214 prevê que a lei do plano plurianual de educação terá por objetivos a articulação e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e a integração das ações do Poder Público visando à erradicação do analfabetismo, à universalização do atendimento escolar, à melhoria da qualidade do ensino, à formação do aluno para o trabalho e à promoção humanística, científica e tecnológica do país.
18. Por fim, a CF, em seu art. 226, § 7º, prevê até o planejamento familiar como direito da família e que, apesar de ser de livre decisão do casal, ao Estado competirá propiciar recursos educacionais e científicos para o exercício desse direito. Ressalva, entretanto, que esse planejamento deve ser fundado nos princípios da dignidade da pessoa humana e da paternidade responsável.

Em relação ao planejamento é necessário observar, ainda, que, pelo fato de fazer parte da ordem econômica e financeira, ele deve respeitar, além de seus princípios peculiares, os princípios gerais da atividade econômica. Ou seja, todos os princípios previstos no art. 170 servem também para o planejamento. Logo, a valorização do trabalho humano, a livre iniciativa, os ditames da justiça social, a soberania nacional, a propriedade privada, a função social da propriedade, a livre concorrência, a defesa do consumidor, a defesa do meio ambiente, a busca do pleno emprego, o tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no país e a redução das desigualdades regionais e sociais devem ser também tidos como vetores para o planejamento.

Outro artigo que merece análise especial é o art. 174, que, como já exposto, prevê expressamente a função planejadora estatal em face da ordem econômica. A doutrina, manifestando-se sobre esse artigo, entende que a planificação brasileira deve ser analisada com cuidado, pois a experiência brasileira em planejamentos não é satisfatória.⁴⁹

Celso Ribeiro Bastos expunha suas críticas aos planejamentos brasileiros. Segundo ele, “embora seja frequente encontrar-se alguma sorte de planejamento, mesmo no sistema econômico de livre mercado, é necessário, contudo, observarem-se duas coisas. A tendência mais recente é a de abandonar os rigores do planejamento mesmo em economias marxistas. De outra parte, o Brasil não tem nenhuma tradição planejadora que possa fazer com que a elaboração de planos econômicos pelo Estado tenha alguma possibilidade de ser encarada com otimismo”.

Apesar de todas as críticas doutrinárias⁵⁰ em relação ao planejamento, principalmente quando se trata de planos monetários, não há como negar que houve uma pequena

⁴⁹ O Prof. Geraldo de Camargo Vidigal é contundente ao criticar a atividade planejadora brasileira. De acordo com sua análise, “foi a incontinência de planejar do Estado que nos levou às consequências do Plano Cruzado, às consequências do Plano Bresser. Cada vez que um plano ambicioso foi posto em ação pelo Estado, o Brasil mergulhou mais profundamente em um processo de empobrecimento, de esvaziamento, de autodestruição. Chego a ter a impressão de que são inimigos nossos que dão conselhos intencionalmente errados, assessoram erradamente setores governamentais. E levam o Governo a adotar medidas que nos destroem, sob argumentos especiosos e falhos, capazes de confundir os governantes, capazes de levá-los a mergulhar neste mar de erros que ao longo de três lustros nos destruiu” (*A Constituição brasileira*, São Paulo, Forense Universitária, 1988, p. 381-382).

⁵⁰ Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra Martins, *Comentários à Constituição do Brasil*, v. 7º, São Paulo, Saraiva, 1990, p. 108.

evolução nessa área. O Plano Real, implantado no Brasil em 1994, possibilitou ao menos que o país acabasse com os níveis temerosos de inflação – o que, desta forma, possibilita também a elaboração de orçamentos mais realistas e controláveis.

Entretanto, como já escreveu Eros Roberto Grau, ainda há muito que evoluir constitucionalmente em relação ao planejamento.⁵¹

1.7 Planejamento, dirigismo econômico, mercado e racionalidade

Até recentemente afirmava-se que o planejamento só se aplicava em economias dirigidas. Sérgio Ferraz chegou a afirmar que “a ideia de planejamento é uma ideia superada. A ideia de planejamento tem que vir com o dirigismo estatal”.⁵² No mesmo sentido, Georges Ripert sustentou que “restringir a liberdade do comércio e da indústria não é coisa nova. Sempre se entendeu que tal liberdade deve ser limitada pelo interesse público. Não se deveria dizer só por isso que a economia foi sempre dirigida, seria confundir o intervencionismo e o dirigismo. [...]. Uma economia não é bem dirigida se não for ‘planejada’. O planismo aparece assim com a última fórmula e talvez a fórmula necessária do dirigismo”.⁵³ José Nabantino Ramos entende que o Estado realiza o dirigismo por oito meios: “1 – planejando; 2 – criando padrões de referência (a moeda, medidas de peso e extensão e a empresa); 3 – fomentando (a preparação profissional, a assistência monetária, intervenções comerciais e investimentos); 4 – disciplinando (a agricultura, a indústria, o comércio, as comunicações, os transportes e a despesa); 5 – protegendo (o homem, o trabalhador e a propriedade); 6 – apropriando-se (de bens e de direitos); 7 – tributando; 8 – reprimindo (por multa, intervenção, extinção e liquidação de empresas)”.⁵⁴

Deve-se novamente frisar que, se o Estado realiza o dirigismo por esses oito meios colocados por José Nabantino Ramos, um desses meios é indispensável para uma economia dirigida, que é o *planejamento*.

O mesmo autor conclui que “essa extensa atuação do Estado não o enriquece, nem a coletividade. É somente meio, de que ele se serve, para promover o progresso material

⁵¹ Segundo Eros Roberto Grau:

“O tratamento a ele conferido pelo texto constitucional é paupérrimo.

[...] o planejamento de que se cogita é o planejamento técnico de atuação racional, cuja compatibilidade com o mercado é absoluta. Cuida, a Constituição, do planejamento do desenvolvimento econômico, quando, em verdade, deveria ter tratado, e de modo muito mais amplo, do planejamento da ação estatal.”

Conceituando posteriormente este instituto, o precitado professor entende que ele “é forma de ação racional caracterizada pela previsão de comportamentos econômicos e sociais futuros, pela formulação explícita de objetivos e pela definição de meios de ação coordenadamente dispostos”. E ressalta ele que, como a atuação do Estado está “sob a égide de uma Constituição dirigente, há de, por força, ser empreendida prospectivamente”. Dizendo, por fim, que o planejamento é que “confere consistência racional à atuação do Estado (previsão de comportamentos, formulação de objetivos, disposição de meios), instrumentando o desenvolvimento de políticas públicas, no horizonte do longo prazo, voltadas à condução da sociedade a um determinado destino” (Eros Roberto Grau, *A ordem econômica na Constituição de 1988 (interpretação e crítica)*, 10. ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2005, p. 347-349).

⁵² In RDP 98/206.

⁵³ Georges Ripert, *Aspectos jurídicos do capitalismo moderno*, Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1947, p. 230-231.

⁵⁴ José Nabantino Ramos, *Sistema brasileiro de direito econômico*, São Paulo, Resenha Tributária, 1980, p. 73-74.

da coletividade e que se consubstancia na disciplina destes objetivos fundamentais: (1) produção de utilidades (de bens – agropecuários e industriais – e de serviços – comércio interno, comércio externo, comunicação e transportes); (2) distribuição dos benefícios decorrentes do processo de produção (salários, lucros, rendas e participações); (3) consumo da produção (abastecimento, racionamento, tabelamento, proibição de consumo).⁵⁵

Conforme fora identificado anteriormente, ao tratarmos da relação da Economia com o Direito, resultou entendido que o problema fundamental da Economia se liga diretamente à escassez dos fatores de produção – ou seja: como, o quê, para quem e quanto produzir. O agente definidor da resposta a essas questões oscila entre o mercado e o Estado. E nesta oscilação é que se coloca o planejamento.

César Roberto Leite da Silva e Sinclair Luiz explicam a importância do mercado no sistema econômico. Para eles, “o mercado, através do sistema de preços, aloca os escassos recursos para produzir uma certa quantidade de bens e serviços, que correspondem a um nível de satisfação das necessidades das pessoas – o nível ou padrão de vida”.⁵⁶

O mercado é, pois, uma forma de confrontar oferta e procura a fim de realizar uma troca de serviços, de produtos ou de capitais. Formou-se uma concepção de que, quando se fala que determinado país tem uma economia de mercado, se está dizendo que esse país tem um sistema econômico no qual as opções econômicas dependem essencialmente da confrontação entre as ofertas e as procuras, e não de uma decisão estatal. Chegando-se a afirmar, com certo exagero, que os países capitalistas são países que dispensam o planejamento, pelo fato de se regerem pelo mercado com suas leis de oferta e procura. E que só aos países socialistas é que caberia o planejamento como orientador essencial das decisões de produção.

O planejamento, visto sob esse prisma, contrapõe-se à racionalidade do mercado, pois (a) direciona, coordena e regula o ordenamento econômico para fins coletivos e (b) reduz a margem de liberdade do mercado na economia, buscando discipliná-la. Ou seja, o planejamento seria, aqui, visto como um redutor da liberdade de mercado.⁵⁷

Entretanto, atualmente essas ideias devem ser vistas com reserva. A Constituição Brasileira, ao estabelecer que o planejamento é indicativo para o Setor Privado, de qualquer forma estabeleceu que esse planejamento deve ser feito. O problema é que a experiência brasileira em planejamentos sempre se caracterizou pela baixa confiabilidade, pela turbulência – o que leva o Setor Privado a não seguir tais orientações, já que elas são meramente indicativas.

O problema que surge é que, por essa falta de planejamento adequado, a economia brasileira tem padecido de instabilidade.

Não há oposição entre *planificação* e *mercado*. Haveria, sim, se o planejamento para as empresas privadas fosse vinculante – o que a Constituição não permite. Até as estatais

⁵⁵ Idem, *ibidem*.

⁵⁶ César Roberto Leite da Silva e Sinclair Luiz, *Economia e mercados*, São Paulo, Saraiva, 2001, p. 175.

⁵⁷ Marcos Juvena Villela Souto ressalta que “nunca existiu uma economia integralmente de mercado, exercendo o Estado atual um relevante papel na fixação das regras do jogo. [...] o que se deve destacar é que a atividade econômica faz parte de um fenômeno social e cultural que antecede a criação do Estado, que nasce para ditar normas de harmonia para a vida em sociedade. Em outras palavras, o Estado é criado para preservar a sociedade, podendo, indiretamente, afetar a atividade econômica” (*Direito administrativo da economia*, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2003, p. 5).

estão excluídas do planejamento vinculante, uma vez que a própria Constituição, no art. 173, § 1º, II, estabelece que elas seguirão o regime jurídico das empresas privadas, que não se vinculam ao planejamento.

Entretanto, impende notar que o art. 174 alude ao caráter vinculante para o Setor Público (e não apenas estatal). Daí por que temos que o caráter vinculante abrange empresas estatais e privadas que explorem serviços públicos, próprios ou impróprios (como no caso dos setores de saúde e educação).

Assim, não há incompatibilidade entre o planejamento e o sistema econômico definido pela Constituição, que é o capitalismo.⁵⁸ A celeuma em torno do planejamento nos antigos países socialistas (com economia planificada, em que a principal característica desse tipo de economia é a coordenação através do planejamento) e nos países capitalistas (com economia de mercado caracterizada pela liberdade de contratação e pelo direito de propriedade dos meios de produção) pode considerar-se superada.

Há de se ressaltar, todavia, que *mercado planificado* não se confunde com *planejamento*. *Planificar mercado* é puro dirigismo estatal.⁵⁹ *Planejar* é orientar a produção, até conformando mercado, mas não planificando.

O planejamento busca dotar o mercado de alguma racionalidade global, fazendo convir com a decisão individual do produtor e do consumidor algum sentido, alguma articulação e orientação pautados pela racionalidade sistêmica (do sistema econômico como um todo).

Racionalidade está profundamente ligada à eficiência. Sendo que esta só é alcançada se houver planejamento. O planejamento será racional desde que respeite o mercado, e interaja com ele. Deve estar o planejamento público articulado com o planejamento empresarial, que sempre se caracterizou pelo seu direcionamento às leis mercadológicas. João Bosco Leopoldino da Fonseca adverte que “essa busca de compatibilização é essencial para que os esforços desenvolvidos não se contraponham, mas persigam a possibilidade de colocação de metas que interessem a ambos os lados”.⁶⁰

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado classificou o Estado em quatro setores (produção de bens e serviços, núcleo estratégico, atividades exclusivas e atividades competitivas). Isso girando em torno de um só objetivo: *tonar eficiente a Administração Pública*. Nessa perspectiva, até consideraram por bem inserir a *eficiência* como um dos princípios da Administração Pública constantes do art. 37, configurando esse princípio também como um daqueles que Canotilho convencionou chamar de “impositivos”.

O que se pode afirmar é que, como um princípio impositivo, ele tem que ser efetivado, e uma das melhores formas é por meio do planejamento. Nesse diapasão, afirma José Eduardo Martins Cardozo que “o planejamento também se liga a ideia de eficiência, sendo que esta jamais poderá ser atendida, na busca do bem comum imposto por nossa Lei Maior, se o Poder Público não vier, em padrões de razoabilidade, a aproveitar da melhor forma possível todos os recursos humanos, materiais, técnicos e financeiros exis-

⁵⁸ Nesse sentido: Eros Roberto Grau, *A ordem econômica na Constituição de 1988 (interpretação e crítica)*, cit., 10. ed., p. 353.

⁵⁹ Neste sentido é que nos parece possível sustentar que os planos econômicos das décadas de 80 e 90 do século XX foram mais instrumentos de intervenção planificadora que de planejamento.

⁶⁰ João Bosco Leopoldino da Fonseca, *Direito econômico*, 3. ed., Rio de Janeiro, Forense, 2000, p. 300.

tentes e colocados a seu alcance, no exercício regular de suas competências. 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 uma atividade ou serviço. Implicam retardamento ou morosidade de execução, impedindo que novas atividades sejam realizadas e novas necessidades públicas sejam atendidas. São, assim, fatores que em si e por si geram óbices à satisfação adequada dos interesses comuns da coletividade”.⁶¹

Celso Ribeiro Bastos ressalta que “a ideia de planejamento traz consigo a de racionalização da economia. Isto significa dizer que os países que penetraram fundo no campo do planejamento econômico foram aqueles que descreveram das leis de mercado como suficientes para instaurar a aspirada racionalidade”.⁶²

Portanto, o planejamento tem como uma de suas principais finalidades dotar de racionalidade as decisões a serem tomadas e as ações a serem imprimidas. No sentido de que o administrador público, ao agir, atue procurando adequar os meios e os fins a serem buscados.

1.8 Planejamento, patrimonialismo e políticas públicas

O patrimonialismo entende o Estado como propriedade do governante, não distinguindo entre detenção do poder político e propriedade dos meios e recursos estatais.

Norberto Bobbio, explicando o Estado Patrimonialista, afirma que “o Estado Patrimonial é aquele no qual o soberano detém o território do Estado como propriedade sua, ou pelo menos como forma do *dominium eminens* ou propriedade originária da que promanam as propriedades dos indivíduos, o que se manifesta, por exemplo, no direito de expropriação por utilidade pública”.⁶³

Raymundo Faoro ressalta que “no Estado Patrimonial havia, latente, o poder de comando, direção e apropriação sobre pessoas e bens, sem que os súditos pudessem alegar, no caso de inversão da propriedade ou exigência de serviços, indenizações ou compensações. No fundo – nas formas puras do patrimonialismo, formas realmente construídas –, o domínio seria uma concessão do príncipe, como concessão era toda a atividade econômica”.⁶⁴ Em outro momento, Faoro sustenta: “A comunidade política conduz, comanda, supervisiona os negócios, como negócios privados seus, na origem, como negócios públicos depois, em linhas que se demarcam gradualmente. O súdito, a sociedade, se compreendem no âmbito de um aparelhamento a explorar, a manipular, a tosquiar os casos extremos. Dessa realidade se projeta, em florescimento natural, a forma de poder, institucionalizada num tipo de domínio: o patrimonialismo, cuja legitimidade assenta no tradicionalismo – assim é, porque sempre foi.”⁶⁵

⁶¹ José Eduardo Martins Cardozo, *Princípios constitucionais da Administração Pública*, in Alexandre de Moraes (Coord.), *Os 10 anos da Constituição Federal: temas diversos*, São Paulo, Atlas, 1999, p. 166.

⁶² Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra Martins, *Comentários à Constituição do Brasil*, cit., v. 7^o, p. 109.

⁶³ Norberto Bobbio, *Teoria geral da política*, trad. de Daniela Beccaccia Versiani, Rio de Janeiro, Campus, 2000, p. 225.

⁶⁴ Raymundo Faoro, *Os donos do poder*, 10. ed., v. I, São Paulo, Globo, 2000, p. 34 (nota de rodapé 44).

⁶⁵ *Idem*, p. 363.

Isso reflete imediatamente numa profusão de formas legislativas e planos, que se revelam de conteúdos fortemente distintivos de classes, ou seja, um conteúdo beneficiador de determinados grupos.

As decisões no âmbito do planejamento são complexas, uma vez que se procura alcançar uma interseção entre os interesses privados e os públicos. Ao contrário, o patrimonialismo funciona como impeditivo dessa interseção, pois, como lembra Faoro, “apropria as oportunidades econômicas de desfrute dos bens, das concessões, dos cargos, numa confusão entre o Setor Público e o Privado”.⁶⁶

O patrimonialismo, arraigado na cultura e na história luso-brasileira, reflete de maneira negativa na definição das políticas públicas que serão adotadas, pois é da elaboração das políticas públicas que a planificação surgirá, podendo essa ser beneficiadora da sociedade como um todo ou meramente beneficiadora de interesses individuais homogêneos.

Maria Paula Dallari Bucci ressalta que “há certa proximidade entre as noções de política pública e a de plano, ainda que a política possa consistir num programa de ação governamental que não se exprima, necessariamente, no instrumento jurídico do plano. Frequentemente as políticas públicas se exteriorizam através de planos (embora com eles não se confundam), que podem ter caráter geral, como o Plano Nacional de Desenvolvimento, regional ou ainda setorial, quando se trata, por exemplo, do Plano Nacional de Saúde, do Plano de Educação etc.”.⁶⁷

Resulta dessas reflexões que a relação das políticas públicas⁶⁸ com o planejamento é de extrema importância, pois a definição dessas políticas é que refletirá no planejamento a ser elaborado, ou seja, diretamente nas decisões a serem tomadas em torno do melhor modelo de planejamento; e, para o estabelecimento dessas decisões, os problemas e as características intrínsecas de cada país e suas unidades federativas devem ser observados.

Richard S. Eckaus salientou, nesse sentido, que “não há, portanto, um modelo único ou teoria única e de melhor planejamento. Cada país e cada conjunto de circunstâncias exigem um procedimento. Cada país e cada conjunto de circunstâncias exigem um procedimento ‘sob medida’, embora as diferentes abordagens e técnicas se enquadrem em umas poucas categorias amplas, que se podem descrever”.⁶⁹

Definir uma política obriga a tomar posição relativamente a um grande número de objetivos e escolher os meios para alcançá-los. Disso decorre que as consequências de cada ação são variadas – o que implica dizer que uma política mal-pensada pode tomar um rumo indesejado e incalculável pelo seu idealizador. Para diminuir a margem de desacertos, o que se pode fazer é trabalhar com todos os dados disponíveis, identificando o problema e mensurando a decisão a ser tomada.

⁶⁶ Idem, p. 367.

⁶⁷ Maria Paula Dallari Bucci, *Direito administrativo e políticas públicas*, São Paulo, Saraiva, 2002, p. 258-259.

⁶⁸ Segundo Maria Paula Dallari Bucci, “as políticas são instrumentos de ação dos governos [...]. A função de governar – o uso do poder coativo do Estado a serviço da coesão social – é o núcleo da ideia de política pública, redirecionando o eixo de organização do governo da lei para as políticas. [...] se entende que o aspecto funcional inovador de qualquer modelo de estruturação do poder político caberá justamente às políticas públicas” (*Direito administrativo e políticas públicas*, cit., p. 252).

⁶⁹ Richard S. Eckaus, Apêndice sobre o planejamento do desenvolvimento, in *Desenvolvimento econômico de Charles P. Kindleberger*, trad. de Sônia Schwartz, São Paulo, McGraw-Hill do Brasil, 1976, p. 403.

1.9 Planejamento, interesse público, desenvolvimento e Estado planificador

O planejamento, como meio para o desenvolvimento, encontra-se ligado ao interesse público, entendido como o “conjunto das necessidades humanas”,⁷⁰ uma vez que a planificação visa também a alcançar, em um dado momento, a satisfação dessas necessidades.

Uma pergunta pode surgir: como deve ser esse planejamento? Para responder a essa pergunta, poderíamos estipular métodos, fases, processos a serem observados – ou seja, o que deve haver ao planejar uma fase antecedente, que até poderia ser chamada de pré-planejamento. O problema é que essa fase é composta de pesquisas, análises, estatísticas, com o fito de identificar os principais problemas existentes em um determinado país.

Esse processo é longo, e poderia envolver dois, três ou até quatro anos – ou seja, basicamente, o período de um mandato; motivo pelo qual o pré-planejamento é sempre como um ideal que nunca se efetiva.

Países subdesenvolvidos não são caracterizados pela cultura da ação de longo prazo. A estabilidade das políticas e os mecanismos de transição institucional são vistos, por vezes, até como demonstração da soberania popular ou “fraude à vontade do povo”. O governante que acaba de tomar posse já vem com suas políticas, não observando o aspecto generalizado que deve pautar o planejamento, simplesmente por não conhecê-lo como deveria. Nesse mesmo sentido, Manoel Gonçalves Ferreira Filho ensinava, já em 1978: “Essa intervenção do Estado exige planejamento. De fato, ela pressupõe a definição de objetivos a curto, médio e longo prazos, o que importa a seleção de metas e o estabelecimento de prioridades. Por outro lado, tem de escolher polos que canalizem o esforço e o investimento. [...]. O planejamento, os grandes empreendimentos, a acumulação de capital, que o Estado empenhado no desenvolvimento econômico tem de realizar, impõem a modernização de sua máquina institucional e administrativa. Tal modernização visa à eficiência que uma estrutura antiquada e uma burocracia despreparada não podem assegurar a um desenvolvimento sem desperdícios. Reflete-se no recrutamento de técnicos e na elevação do nível profissional do servidor público, o que significa gastos mais elevados em educação e gastos que tardam sempre a dar frutos.

Todavia, não é possível o desenvolvimento sem a modernização da própria sociedade.”⁷¹

Disso se deduz que, para que haja esse desenvolvimento socioeconômico, é preciso, antes, que o Estado se organize para que possa recepcionar essas mudanças de modo estável, sem que com elas haja um desequilíbrio.⁷² Como bem frisa Eros Roberto

⁷⁰ Jean Rivero, *Direito administrativo*, trad. de Rogério Ehrhardt Soares, Coimbra, Livraria Almedina, 1981, p. 15.

⁷¹ Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *A democracia possível*, 4. ed., São Paulo, Saraiva, 1978, p. 41.

⁷² Manzanedo, Hernando e Gómez-Reino, em seu clássico *Curso de derecho administrativo económico*, explicavam a relação do planejamento e do desenvolvimento, ponderando eles que: “La necesidad de planificar el desarrollo es todavía mucho más apremiante en los países del Tercer Mundo, porque su situación actual, fruto de la época colonial, se presenta verdaderamente alarmante:

1. De 30 a 40 millones de seres humanos mueren de hambre cada año en el mundo; 500 millones de niños están subalimentados.

Grau, a Constituição de 1988 cuida “do planejamento do desenvolvimento econômico, quando, em verdade, deveria ter tratado, e de modo muito mais amplo, do planejamento da ação estatal”.⁷³

Ademais, nem sempre os países em desenvolvimento têm recursos humanos e tecnológicos para a elaboração do pré-planejamento.

Calixto Salomão Filho sustenta que para reger esse “esforço desenvolvimentista” pode-se considerar a existência de três princípios: o redistributivo; a diluição dos centros de poder econômico e político e a consequente difusão de informações e conhecimento por toda a sociedade; e o estímulo à cooperação.

O princípio redistributivo é visto por Salomão Filho como “a grande função do novo Estado. [...], de um Estado que deve basear sua gestão (inclusive do campo econômico) em valores e não em objetivos econômicos”. Segundo ele, “se o problema é de gestão, qualquer manual de Administração (pública ou privada) indica que tanto mais eficiência haverá quanto mais proximidade do problema e especialidade houver na gestão. Ora, isso só pode ser obtido através de uma redistribuição setorial, e não apenas macroeconômica. O objetivo redistributivo é, então, também, uma forma de dar eficiência ao Estado”.⁷⁴

Quanto à difusão do conhecimento econômico como tributário do desenvolvimento, Salomão Filho⁷⁵ entende que os meios de comunicação, principalmente os de radiodifusão, devem ser usados como instrumentos de “transmissão e discussão do conhecimento (em geral) difuso na sociedade. Daí a necessidade premente de pluralismo da difusão de ideias nesses meios de comunicação”.⁷⁶

Por último aparece o princípio do estímulo à cooperação. Diferentemente do princípio redistributivo (“que permite a inclusão de participantes no processo de escolha econômica”) e da diluição dos centros de poder econômico, que apenas garantem aos agentes econômicos a livre escolha, “o estímulo à cooperação enseja a possibilidade de os agentes compararem escolhas individuais com escolhas sociais”,⁷⁷ permitindo-se “comparações de utilidade social e individual, abrindo aos agentes mais uma alternativa de comportamento social”.⁷⁸ Salomão Filho ressalta que há três condições mínimas para o sucesso de soluções cooperativas: “pequeno número de participantes, existência de informação sobre o comportamento dos demais e existência de relação continuada entre os agentes”.⁷⁹

2. Existencia en estos países de una dualidad de estructuras económicas: una precapitalista, de autoconsumo y pequeñas economías agrícolas; otra capitalista, integrada por el sector capitalista autóctono y los intereses económicos extranjeros.

3. Infraestructuras económicas (carreteras, ferrocarriles, etc.) montadas todavía en función de las potencias extranjeras.

Ante esta situación, la ayuda de los países industrializados a los en vías de desarrollo é verdaderamente irrisoria. Frente a una ayuda de siete mil millones de Dólares que prestan los países industrializados a los subdesarrollados, aquellos gastan cada año de 120 a 180 mil millones de Dólares en armamento” (ob. cit., p. 56).

⁷³ Eros Grau, *a ordem econômica na Constituição de 1988 (interpretação e crítica)*, cit., 10. ed., p. 347.

⁷⁴ Calixto Salomão Filho, *Regulação e desenvolvimento*, São Paulo, Malheiros Editores, 2002, p. 41-42.

⁷⁵ Idem, p. 50.

⁷⁶ Neste momento ressaltamos que as Rádios Comunitárias podem ser usadas como meio de efetivação desse princípio, já que através delas a sociedade poderá ter acesso a informações mais isentas de parcialidade.

⁷⁷ Calixto Salomão Filho, *Regulação e desenvolvimento*, cit., p. 50.

⁷⁸ Idem, p. 56.

⁷⁹ Idem, p. 51-52.

Essas premissas expostas levam à conclusão de que não haverá desenvolvimento sem planejamento. Em um sentido mais técnico, *desenvolvimento* liga-se diretamente à *planificação*, isso porque o objeto do plano é o desenvolvimento, devendo esta ser aqui considerada como uma nova modalidade de atuação administrativa, superando as tradicionais atividades de polícia, estímulos positivos, produção de bens e serviços e serviços públicos. Nesse sentido, Gaspar Ariño Ortiz,⁸⁰ acolhendo as quatro primeiras atividades, acolhe também a atividade arbitral e a que aqui nos interessa: a atividade de *planejamento*. Segundo ele, planejando e programando, o Estado conformaria e racionalizaria de modo conjunto e sistemático a ação do Setor Público e do Setor Privado, direcionando esses setores para que atendam às necessidades previstas num prazo médio.

Entretanto, o jurista espanhol explica que a tendência é no sentido de que se reformem essas atividades, no sentido de passar o Estado de protagonista a coadjuvante, isso em virtude das transformações que ocorreram nos Estados nos últimos anos. Para ele, desse momento em diante ter-se-iam quatro espécies de Estado: o Prestador, o Produtor, o Regulador e o Planificador e Conformador da Vida Social.⁸¹

Isso não significa que a adoção de uma forma de Estado exclua as outras; pelo contrário, ao se falar, por exemplo, em Estado Regulador presume-se o Estado Planificador e Conformador.⁸²

Nesse momento, como o estudo se volta para o Estado Planificador, adotamos, aqui, a significação proposta por Gaspar Ariño Ortiz: para ele, o Estado, sob essa roupagem, não atua “prevendo as necessidades e tomando decisões empresariais”, pois essa forma “está totalmente em desuso”. Explica, ainda, Ariño Ortiz que, “frente a isto, as técnicas planificadoras podem resultar, ainda sim, úteis para a destinação de recursos escassos (águas, solo, ondas electromagnéticas) ou para proporcionar um marco de orientação informativa estratégica aos agentes privados, sempre que se utilizem técnicas compatíveis com o mercado”.⁸³

Nesse diapasão, pode-se dizer que a Administração Pública Brasileira passou por quatro fases:

- a) A primeira representada pelo Estado Regulador-Liberal, onde se encarava a Administração Pública apenas como uma Ciência Jurídica – o que levava o princípio da legalidade a todo o seu rigor.
- b) Na segunda fase podem ser apontados três momentos: o do Estado Administrativo, que prezava pela racionalização do seu campo de atuação (1930-1945); o da Administração para o Desenvolvimento (1946-1964); e o do Estado Intervencionista, que também se preocupava eminentemente com a racionalização e com as competências técnicas (1965-1979); a Administração Pública nesse período era vista como Ciência Administrativa.

⁸⁰ Gaspar Ariño Ortiz, *Principios de derecho público económico*, cit., 2. ed., p. 252-255.

⁸¹ Idem, p. 255-256.

⁸² Ou seja, o Estado diagnostica a situação socioeconômica e, a partir desse estudo, fixa o ponto de partida e as providências que deverão ser tomadas, delimitando os objetivos e ações a realizar durante determinado período.

⁸³ Gaspar Ariño Ortiz, *Principios de derecho público económico*, cit., 2. ed., p. 256.

- c) Na terceira fase (1980-1989), temos a chamada *Mobilização Social*, onde a preocupação com aspectos sociais é trazida para o Estado, principalmente pelos problemas sociais emergentes.
- d) Na quarta e última fase temos o que se tem chamado de uma “Redefinição do Papel do Estado”, onde a Administração Pública tem suas características próprias e a capacidade política é medida pela competência técnica, e, para esta se efetivar, o instituto do planejamento é imprescindível. Nesta fase fortalece-se o planejamento como forma da intervenção indireta.

Essas sucessivas mudanças de paradigmas servem para concluir que uma nova Administração Pública se encontra em construção, a *Administração Pública Planificada*, que terá sempre por fim atingir o interesse público.

Esse interesse público é o que deve importar para o Estado no momento atual. Definir *interesse público* é tarefa árdua. Em outra oportunidade já foi salientado que “tal conceito vai servir, na prática do exercício do poder político administrativo e na teoria do direito administrativo, como uma verdadeira chave de abóbada, capaz de preencher os vazios do sistema, dar justificativa racional ao Direito e conferir coesão teórica ao modelo jurídico. [...] o interesse público cumpre para este ramo do Direito o papel de ‘instrumento’ (elo de concentração), ‘limite’ (elo de delimitação) e ‘fundamento’ (elo de legitimação) do poder”.⁸⁴

Celso Antônio Bandeira de Mello aduz que “o interesse público deve ser conceituado como o interesse resultante do conjunto dos interesses que os indivíduos *pessoalmente* têm quando considerados *em sua qualidade de membros da sociedade e pelo simples fato de o serem*”. Exemplifica o ilustre Professor que “um indivíduo pode ter, e provavelmente terá, pessoal – e máximo – interesse em não ser desapropriado, *mas não pode, individualmente, ter interesse em que não haja o instituto da desapropriação*, conquanto este, eventualmente, venha a ser utilizado em seu desfavor”.⁸⁵

O interesse público é indispensável para que se estude o instituto da planificação. O planejamento objetiva atingir o interesse público, mas, para esse fim, ele se sobrepõe a interesses individuais, genericamente reunidos na liberdade de iniciativa constitucionalmente assegurada. A própria expressão “Administração Pública” deve ser entendida em um de seus desdobramentos como uma constante busca ao interesse público. Um dos principais objetivos do planejamento é otimizar a atuação da Administração Pública, o que, via reflexa, consagra.

José Roberto Dromi explica a otimização da Administração Pública e a importância da planificação para sua eficiência. Segundo ele: “Administração é a capacidade para decidir a ação necessária, e realizá-la na oportunidade e lugar e com as modalidades que melhor convenham ao objetivo proposto; planificação é a etapa preliminar e preparatória dessa decisão, porém compreendida globalmente e em todos seus alcances a relação dos meios e dos fins da organização no tempo e o espaço correspondentes à gestão da auto-riedade respectiva.”⁸⁶

⁸⁴ Floriano Azevedo Marques Neto, *Regulação estatal e interesses públicos*, São Paulo, Malheiros Editores, 2002, p. 77.

⁸⁵ Celso Antônio Bandeira de Mello, *Curso de direito administrativo*, 19. ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2005, p. 51 e 50, respectivamente.

⁸⁶ José Roberto Dromi, *Derecho administrativo*, 9. ed., Buenos Aires, Ciudad Argentina, 2001, p. 883.

Entenda-se que *planejar* é antecipadamente direcionar o que será feito, estabelecendo uma linha a ser seguida. Nessa perspectiva, o planejamento afeta vários aspectos, entre os quais podemos, aqui, mencionar que o planejamento exige uma Administração forte para impor suas medidas; capaz de ter um serviço administrativo competente, com pessoal habilitado, apto a compreender as grandes questões em jogo e a agir com rapidez e inteligência.

Na verdade, há uma íntima relação entre planejamento, crescimento e desenvolvimento. Tal interdependência decorre do fato de que o crescimento econômico, em grande medida, é decorrência da capacidade de planejamento.

O art. 174 da CF define ser o planejamento indicativo para o Setor Privado e vinculante para o Setor Público. É certo o comando da Constituição evitando que via planejamento se chegue à planificação absoluta da economia. Porém, dois aspectos ressaltam.

O primeiro refere-se ao caráter predominante que o planejamento assume em alguns contextos, particularmente de escassez de crédito, quando as entidades de fomento públicas observam o planejamento estatal vinculante e, por consequência, acabam por exercer um papel não meramente indicativo para o capital privado.

Outro aspecto é que a CF alude ao caráter vinculante do planejamento não para o Setor Estatal, e sim para o Setor Público. Daí por que se pode entender que, no caso dos setores de serviços públicos, mesmo quando delegados à iniciativa privada, o regime de planejamento de outorgas, as condições de exploração e precificação e objetivos de universalização não serão meramente indicativos, mas fundamentalmente vinculantes.

1.10 Planejamento e conceitos jurídicos indeterminados

O planejamento entra na ordem jurídica por meio de uma norma jurídica, na maioria das vezes consubstanciada num ato normativo típico – ou seja, numa lei. O problema que surge é que, como já foi ressaltado, ao tratarmos da ordem jurídica, o plano não é algo enquadrável na característica estática da nova lei, já que sua execução é dinâmica e permanente.

As leis planificadoras, por conseguinte, são programadas a um fim determinado, não tendo elas aquele caráter de condicionalidade – ou seja, elas não possuem aquele esquema “se/então”. Ao contrário, elas visam a alguns objetivos e fixam alguns programas.

As normas de planejamento não podem prescindir da utilização de conceitos jurídicos indefinidos.

Conceito jurídicos indeterminados são aqueles em que a margem de apreciação, sua interpretação, pode se dar em vários sentidos. No direito administrativo o exemplo clássico de conceitos jurídicos indeterminados é o do *interesse público*, que dá azo a uma enorme margem de discricionariedade.

Portanto, o planejamento deve ser feito com uma margem de discricionariedade restrita, para que interpretações múltiplas se tornem desfavorecidas. Deve-se procurar descrever com firmeza o que se pretende, para que a margem de interpretações em torno de uma norma fique reduzida.

Para Eros Roberto Grau⁸⁷ não existem os conceitos indeterminados, já que a indeterminação não seria dos conceitos, mas sim das suas expressões, dos seus termos. Para este autor o conceito jurídico tem sempre uma significação determinada.

A melhor solução para essa questão entendemos que seja dizer claramente o que se pretende da e na norma.

Expostas essas premissas, passemos, agora, à análise dos principais aspectos da planificação, ressaltando, é claro, que o que se pretende é expor matéria em apertada síntese.

2 Instrumentos do planejamento

2.1 O plano como instrumento jurídico

Não há dúvidas, portanto, de que o princípio do planejamento apresenta-se no cenário jurídico como um dos princípios que direcionam a organização e a atividade administrativa. Também não há de se duvidar quanto ao fato dele ter um papel jurídico, além do seu papel econômico. Como bem lembra José Afonso da Silva: “A institucionalização do processo de planejamento importou em convertê-lo num tema do Direito, e de entidade basicamente técnica passou a ser uma instituição jurídica, sem perder suas características técnicas. Mesmo seus aspectos técnicos acabaram, em grande medida, juridicizando-se, deixando de ser regras puramente técnicas para se tornarem *normas técnico-jurídicas*.”⁸⁸

Ramón Martín Mateo e Francisco Sosa Wagner⁸⁹ observam que, para o jurista, o manejo do instrumento planificador e o impacto que supõe sua inserção no ordenamento tradicional têm desencadeado uma série de problemas cujo conhecimento e sistematização não aparecem como ilusão: diante do fenômeno da planificação, o jurista tem-se obrigado a examinar a validade dos esquemas tradicionais, revalidando-os ou retificando-os em seu caso, já que se tem produzido um universo de instituições jurídicas solidamente generalizadas e de princípios constitucionais tidos por imbatíveis na esfera do direito público e seus mais diversos ramos, tais como o direito constitucional, o administrativo e o financeiro e tributário, campos de incidência da planificação.

Portanto, para aceitação desse instituto no sistema jurídico, paradigmas firmados devem ser postos de lado, aceitando campos e modos inovadores de Administração Pública. Planejar para desenvolver, é isso que o direito administrativo econômico exige. A própria Constituição também o exigiu quando recepcionou a função administrativa econômica do planejamento no art. 174.

Em relação ao planejamento como instrumento jurídico, importante contribuição é dada por Manoel de Oliveira Franco Sobrinho ao estabelecer os requisitos do planejamento racional, quais sejam: “a) a proporção entre os serviços e o volume dos meios de pagamento; b) que o trabalho produzido não leve a resultados econômicos especulativos; c) que haja uma estreita correlação entre o que se paga e o que se faz para que não ocor-

⁸⁷ Eros Grau, Poder discricionário, RDP 93/41-44, São Paulo, Revista dos Tribunais.

⁸⁸ José Afonso da Silva, *Direito urbanístico brasileiro*, cit., 3. ed., p. 86.

⁸⁹ Ramón Martín Mateo e Francisco Sosa Wagner, *Derecho administrativo económico*, cit., 2. ed., p. 50.

ram perturbações no meio circulante; d) que o serviço a executar ou em execução deve ser rentável ou pelo menos de interesse público essencial”.⁹⁰

O art. 7º do Decreto-lei 200/1967 prevê que a ação governamental deve ter o planejamento como parâmetro e que este tem por objetivo promover o desenvolvimento econômico-social do país e a segurança nacional, norteando-se segundo planos e programas plurianuais gerais, setoriais e regionais, elaborados pelo órgãos de planejamento. O planejamento é, consoante o Decreto-lei 200, orientado e coordenado pelo Presidente da República, conforme prevê o art. 15, § 3º, da mesma lei.

Quatro são os instrumentos planejadores previstos no Decreto-lei 200: (a) o plano geral de governo; (b) os programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual; (c) o orçamento-programa anual; (d) programação financeira de desembolso.

Estudaremos os pontos básicos de cada um desses instrumentos planejadores, que, apesar de se destinarem à Administração Pública no âmbito federal, servem como vetores para as Administrações Públicas Estaduais, Distritais e Municipais.

2.1.1 O plano geral de governo

O plano é o meio pelo qual se formaliza o planejamento, sendo ele injuntivo para o Setor Público. O *plano geral de governo* é aquele que de modo geral decide antecipadamente o que deve ser feito; ou seja, é uma linha de ação preestabelecida. Manoel de Oliveira Franco Sobrinho pontificava que “há que somar-se ‘posições’ de política, de economia e de administração, pois nesta ‘soma’ está a síntese da ação governamental”.⁹¹

A Lei Complementar 3/1967 estabelece a necessidade de elaboração de um plano nacional, dizendo em seu art. 2º ser esse plano “o conjunto de decisões harmônicas destinadas a alcançar, no período fixado, determinado estágio de desenvolvimento econômico e social”.

Desta forma, o Governo deve planificar sua atuação durante determinado período, até para que a população possa saber o que poderá cobrar de seus governantes, o que de certa forma se apresenta como uma redução da discricionariedade do governante e amplia o controle sobre a *praxis* governativa. Ademais, o plano representa instrumento que proporciona ao governante a possibilidade de se projetar em direção ao futuro, apanhando-o em seus cálculos e modelando-o conforme entenda conveniente.

Ensinava William H. Newman: “A conveniência de planejar é amplamente reconhecida hoje em dia, tanto assim que falar em planejamento é quase lugar-comum, mesmo quando o propugnador da planificação possui apenas uma vaga ideia do que é realmente necessário fazer e de como levá-la a cabo.”⁹²

Há que se ressaltar que o plano, comparado ao programa, apresenta a vantagem de se basear em dados, informações e projeções; portanto, não se tornando apenas uma declaração de princípios ou uma profissão de fé, como é o programa.

⁹⁰ Manoel de Oliveira Franco Sobrinho, *Comentários à reforma administrativa federal*, São Paulo, Saraiva, 1975, p. 77.

⁹¹ Manoel de Oliveira Franco Sobrinho, *Comentários à reforma administrativa federal*, cit., p. 74.

⁹² William H. Newman, *Ação administrativa*, trad. de Yandi de Almeida Rodrigues, Rio de Janeiro, Guanabara Koogan, 1964, p. 14.

2.1.2 Os programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual

Os programas assemelham-se aos planos, na medida em que também servem para orientação das atividades administrativas. Entretanto, nos planos procura-se determinar o que será tomado como prioridade em certo período e estabelecer meios para concretizá-los; já nos programas, observando-se uma cartilha principiológica, se estabelecem algumas prioridades, se prevê como poderão se concretizar esses objetivos traçados como prioritários.

Ramón Martín Mateo e Francisco Sosa Wagner diferenciam *plano* e *programa*, falando em “normas puramente programáticas”, que seriam os programas, e “normas diretamente aplicáveis”, que seriam os planos. Explicando que no primeiro caso só se tornam vinculáveis se desencadeada atividade normativa, o que os vincularia. E no segundo caso seu descumprimento gera controle “da legalidade da Administração, de que os particulares dispõem em todo Estado de Direito. [...] com a possibilidade, em seu caso, de utilizar o recurso na via jurisdicional, restabelecendo a legalidade conculcada”.⁹³

Manoel de Oliveira Franco Sobrinho explica bem o porquê da existência desses programas diversificados, dizendo que os planos gerais de governo não bastavam, visto que no Brasil, “pela sua formação federativa, os programas não podem ser aqueles apenas de natureza geral. Daí os ‘gerais’ integrarem os setoriais e regionais, de duração plurianual, provenientes de atenuantes fatores geopolíticos”.⁹⁴ A própria Constituição foi eloquente ao destacar as desigualdades regionais e sociais, colocando sua redução como um dos princípios vetores da ordem econômica, conforme seu art. 170, VII.⁹⁵

Por fim, cabe dizer que, como já observou no passado o ex-Ministro Reis Velloso, a elaboração dos programas setoriais e regionais é de competência dos Ministérios de cada área, devendo eles observar as diretrizes traçadas no plano global e articulando-se com os órgãos centrais do sistema. “Só assim se evitará o divórcio entre formulação e execução. Trata-se, pois, de estabelecer um processo de planejamento institucionalizado e permanente, embutido no próprio mecanismo de implementação, e permitindo, até, acompanhar a execução dos principais programas e projetos.”⁹⁶

2.1.3 O orçamento-programa anual

A formalização do orçamento público tem sua origem no feudalismo da Idade Média. A “orçamentação” nessa época era centrada na função de controle a respeito dos aspectos contábeis, com ênfase nos objetos de gastos e no estrito emprego das dotações aos fins (despesas) para os quais foram concedidas.⁹⁷ Com o passar do tempo, a peça orçamentária, que era instrumento de controle político sobre o Executivo, passou a ser um instrumento de administração.⁹⁸ As finanças públicas atualmente têm um papel importante

⁹³ Ramón Martín Mateo e Francisco Sosa Wagner, *Derecho administrativo económico*, cit., 2. ed., p. 54-55.

⁹⁴ Manoel de Oliveira Franco Sobrinho, *Comentários à reforma administrativa federal*, cit., p. 74-75.

⁹⁵ Isso porque o Brasil é composto de Regiões que têm desenvolvimento acelerado, outras que têm desenvolvimento desacelerado, outras que têm desenvolvimento retardado e outras que desconhecem o que seja desenvolvimento.

⁹⁶ Apud José Nabantino Ramos, *Sistema brasileiro de direito económico*, cit., p. 140.

⁹⁷ Osvaldo M. Sanches, *Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins*, Brasília, Prisma, 1997.

⁹⁸ Marcelo L. de Souza, *O orçamento participativo e sua espacialidade: uma agenda de pesquisa*, São Paulo, Terra Livre, n. 15, 2000.

na estruturação do Estado. Hodiernamente é inconcebível um orçamento que não leve em conta os problemas socioeconômicos. O orçamento do Setor Público é o resultado da subtração dos gastos públicos do total de receitas públicas. É o documento de alocação de recursos, de eleição de prioridades.

O orçamento público tem sua gênese na Inglaterra, por volta de 1822, afetado pelas condicionantes do Liberalismo econômico, propugnado por Adam Smith. Encontrava-se naquele período uma enorme resistência ao crescimento das despesas públicas e à intervenção do Estado na economia. A função do Estado Liberal era a de manter o equilíbrio nas contas públicas, e sobre isto se pautava essa primeira concepção de orçamento.

Nesse diapasão, ressalta José Afonso da Silva que no passado o orçamento tinha por função apenas “assegurar o controle político das atividades governamentais; [...] era um orçamento político, contábil e financeiro apenas. Não tinha outra pretensão, não visava a outra finalidade”.⁹⁹

Tornou-se inaceitável essa concepção de orçamento no Estado Moderno, principalmente com as mudanças sociais por que clama a população. O orçamento tradicional, segundo José Afonso da Silva, “refletia a ideia de que a atividade financeira do Estado deveria restringir-se ao indispensável à satisfação das necessidades primárias do Estado (segurança interna e externa, justiça etc.), vedada qualquer ingerência na ordem econômica e social. Todo o processo orçamentário, dentro dessa concepção clássica, tinha e tem um objetivo: é o alcance do equilíbrio financeiro; é conduzir a economia pública, pelo manejo dos recursos com que conta o Estado, tanto no campo da receita como no da despesa, a uma situação de equilíbrio entre ingressos e gastos públicos ordinários”.¹⁰⁰

Já o orçamento moderno deve atentar aos fenômenos socioeconômicos do dia a dia. Logo, o orçamento está intrinsecamente ligado à ideia de planejamento. Paulo Sarasate explica que a característica “essencial de um orçamento, porém, é a que o define como um programa”.¹⁰¹

A preocupação num passado recente, mais especificamente nas décadas de 1960 e 1970, em relação ao orçamento se engrandeceu, principalmente pelo fato de se ter começado a perceber que o orçamento era necessário a qualquer Estado que não quisesse entrar em desequilíbrio econômico.

José Afonso da Silva exerceu um papel importante para o contexto brasileiro de finanças públicas ao divulgar a ideia de modernização do orçamento brasileiro por meio da efetivação da técnica do *orçamento-programa*.

⁹⁹ José Afonso da Silva, *Orçamento-programa no Brasil*, São Paulo, Empresa Gráfica da Revista dos Tribunais, 1972, p. 2.

¹⁰⁰ *Idem*, *ibidem*.

¹⁰¹ Paulo Sarasate cita ainda a doutrina de Muñoz Amato, que advertia para o fato de que o orçamento é “essencialmente um plano de ação expresso em termos financeiros. Consequentemente, o orçamento geral de um Governo deve ser o programa diretor de toda a atividade governamental na sua função de orientar os processos sociais e servir aos interesses do povo. [...] sob outros aspectos, o orçamento é também um instrumento de controle e coordenação, aplicável, por exemplo, nas relações entre os Poderes Legislativo e Executivo, na administração interna do Poder Executivo e nas atividades de qualquer subdivisão governamental. Além disso, pode servir como uma conta para as distintas funções da administração financeira, tais como a estimativa e a arrecadação das receitas, a limitação dos gastos aos recursos disponíveis e a fiscalização dos pagamentos” (Paulo Sarasate, *A Constituição do Brasil ao alcance de todos*, 2. ed., Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1967, p. 344).

A Constituição de 1946 agasalhou a concepção de orçamento clássico, sem dar entrada aos planos plurianuais. Em função disto desenvolveram-se planos vinculados ao orçamento, tentando dar caminho ao orçamento-programa.

A técnica do orçamento-programa veio para substituir as concepções clássicas de orçamento, que, fundamentalmente, era “uma relação das receitas e fixação das despesas”. Era um ato de previsão e autorização das receitas e das despesas”.¹⁰²

Diferenciava-se delas principalmente porque o orçamento, com “a intervenção estatal na ordem econômica e social, [...] passou a ter novas funções, passou a ser um instrumento de programação econômica, de programação da ação governamental, em consonância com a economia global da comunidade a que se refere. Visa a influir na economia global de um país. É um instrumento de política fiscal, quando procura criar condições para o desenvolvimento nacional, estadual ou municipal, conforme se trate de orçamento federal, estadual ou municipal”.¹⁰³

É interessante, antes de se propor a estrutura desejada, dizer que o orçamento é regido por sete princípios, a saber: anualidade,¹⁰⁴ unidade,¹⁰⁵ universalidade,¹⁰⁶ não vinculação da receita,¹⁰⁷ vedação do estorno,¹⁰⁸ legalidade¹⁰⁹ e exclusividade.¹¹⁰ E também é composto,

¹⁰² José Afonso da Silva, *Orçamento-programa no Brasil*, cit., p. 40.

¹⁰³ Idem, p. 41.

¹⁰⁴ Em síntese, e segundo a Constituição, o chefe do Poder Executivo deve apresentar os projetos de leis orçamentárias anualmente (exceção se faz ao plano plurianual, que tem vigência por três anos de mandato do governante eleito e um ano de mandato do governante subsequente) à Comissão Mista Permanente. A função da Comissão Mista neste caso é a de emitir parecer após examinar as contas e o teor do projeto de lei orçamentária, dos planos e programas nacionais, regionais e setoriais constitucionalmente previstos; e também é sua função exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária.

¹⁰⁵ Nos projetos de lei orçamentária devem constar receitas e despesas harmonicamente enquadradas no mesmo projeto. Interessante fato ocorreu com este princípio. Anteriormente o mesmo constava da CF de 1946, no seu art. 73, e por isso, quando da promulgação da Lei 4.320, em 1964, ele foi previsto no seu art. 2º; entretanto, com a promulgação da CF de 1967 ele não foi recepcionado, pois seu art. 65 separou o orçamento anual em corrente e de capital, o que, via reflexa, acabou por exterminar esse princípio do sistema orçamentário. Em 1969, com a grande Emenda, seu art. 62, § 2º, acolheu a mesma divisão da Constituição de 1967. Por último, a CF de 1988 estabeleceu novamente o princípio da unidade no seu art. 165, § 8º. O problema que surge é que, como o princípio da unidade não foi recepcionado pela ordem constitucional de 1969, o art. 2º estaria derogado no que respeita a tal princípio, pois para estar vigente era preciso que a Constituição previsse expressamente sua repristinação. Essa é a orientação do Supremo Tribunal Federal (v., a respeito: RTJ 95/991, março/1981; v. também André Ramos Tavares, *Curso de direito constitucional*, São Paulo, Saraiva, 2002, p. 156-158).

¹⁰⁶ Previsto no art. 165, § 5º, da CF, que exige que as receitas e despesas sejam incluídas em um mesmo orçamento, sem vincular uma à outra – ou seja, as despesas não podem depender de uma receita prevista.

¹⁰⁷ Que proíbe a afetação das receitas a determinadas despesas, órgãos ou fundos criados.

¹⁰⁸ O art. 167, VI, da CF estabelece que são vedados a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra, ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa. “A transposição, remanejamento ou transferência de recursos ficou mais flexível; só não pode ser feita sem autorização legislativa se for de uma categoria de despesa para outra ou de um órgão para outro, e não de uma *dotação* (qualquer) para outra. Tem-se entendido como *categoria* a classificação que diferencia receitas e despesas entre correntes e de capital” (Roberto Bocaccio Piscitelli, *Contabilidade pública*, 2. ed., São Paulo, Atlas, 1990, p. 62-63).

¹⁰⁹ O orçamento deve ser feito por lei, conforme previsão do art. 165 da CF, que estabelece que as leis de iniciativa do chefe do Poder Executivo estabelecem o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais.

¹¹⁰ Veda a disposição que não esteja de acordo com a previsão de receita e a fixação de despesa; o art. 165, § 8º, da CF o prevê, mas dispõe também sobre duas exceções ao princípio, ou seja, casos em que poderá estar

de acordo com a doutrina, de quatro requisitos, quais sejam: discriminação das despesas (conforme prevê o art. 2º da Lei 4.320/1964), proibição de transposição de recursos, sinceridade e equilíbrio.¹¹¹

A Constituição Federal de 1988 expressa os princípios da legalidade, unidade, universalidade, anualidade e não vinculação das receitas em seus arts. 165, 165, § 8º, 165, § 5º, 165, III, e 167, IV, respectivamente. A Lei 4.320/1964, em seu art. 2º, expressa os princípios da legalidade, unidade, universalidade e anualidade.

O orçamento é elaborado pelos três Poderes e consolidado pelo Executivo. Antes de ser submetido à aprovação pelo Legislativo, o plano plurianual (PPA), que estabelece diretrizes, metas e objetivos para os próximos três anos, e a lei de diretrizes orçamentárias (LDO), que define as prioridades para o ano seguinte, devem preceder a lei orçamentária anual.

O orçamento representa uma estimativa dos ingressos e dos gastos públicos de um Estado. Portanto, por definição, o orçamento público tem por objetivo prever todas as receitas e fixar todas as despesas dos Governos Federal, Estadual e Municipal e, quando o caso, dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

Em uma definição mais analítica, Celso Ribeiro Bastos entende que: “O orçamento é uma peça contábil que faz, de uma parte, uma previsão das despesas a serem realizadas pelo Estado e, de outra, autoriza o mesmo a efetuar a cobrança sobretudo de impostos, prevendo também outras fontes de recursos. O orçamento tem repercussões econômicas, políticas e jurídicas.”¹¹²

O orçamento tem natureza jurídica de uma lei formal especial;¹¹³ ou seja, é um *ato-condição*.¹¹⁴

O orçamento entra no sistema jurídico por meio de uma lei (princípio da legalidade), a *lei orçamentária*, que é um ato-condição para tornar aplicáveis as leis preexistentes sobre receita e despesa. Entretanto, caso não preexistam essas leis, o orçamento deixará de ser um ato-condição, já que criará situações novas, consubstanciando-se num ato-regra para a própria pessoa jurídica de direito público interno. Entretanto, Paulo Sarasate é pragmático ao afirmar que: “Do ponto de vista do direito constitucional positivo, no Brasil, cujas Cartas Políticas já deram a última palavra a respeito, considerando o orçamento

desconforme com o orçamento: são elas a autorização de créditos suplementares e a autorização de contratação de operações de crédito, mesmo que por antecipação da receita.

¹¹¹ Dejalma de Campos, *Direito financeiro e orçamentário*, São Paulo, Atlas, 1995, p. 74.

¹¹² Celso Bastos, *Dicionário de direito constitucional*, São Paulo, Saraiva, 1994, p. 125.

¹¹³ Carlos S. de Barros Jr. sustentou, em seu *Compêndio de direito administrativo*, v. II, que “há os que consideram o orçamento como simples ato de administração, ainda que revista a forma de lei, como quer Laband [...], e os que pensam que seja lei, apenas parcialmente, ou, ainda, lei formal especial”. E pontifica que “o orçamento é por certo lei especial. Tanto é assim que a própria Constituição dele cogita em seção diversa daquela em que trata das leis”. O autor refere-se à Constituição Federal de 1967; entretanto, a lição aplica-se *ipsis litteris* ao sistema constitucional vigente, que prevê o orçamento nos arts 165 a 169. Ressalta também Barros Jr. que “é tendência generalizada haver-se o orçamento, tanto o da receita quanto o da despesa, como ato substancialmente de administração, ato-condição, como quer Jèze” (Carlos S. de Barros Jr., ob. cit., v. II, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1969, p. 137-138).

¹¹⁴ Segundo o Prof. Dejalma Campos, essa é a natureza jurídica do conteúdo da lei orçamentária, ressaltando que “é ela quem dá eficácia a todas as leis anteriormente criadas que versem sobre receita e despesa. Esta é a natureza jurídica do orçamento: ser ato-condição” (*Direito financeiro e orçamentário*, cit., p. 72).

uma lei, não vale mais discutir se se trata realmente de uma lei em sentido formal ou material, como defendem uns, se estamos diante de um ato administrativo, como querem outros, se o caso é de um ato-condição, contido na terminologia de Gaston Jèze, pois, como bem aventou, autorizadamente, Francisco Campos, 'o orçamento, seja qual for a categoria, a classe ou definição jurídica que se lhe atribua, contém, ao contrário do que sustenta Laband, ordem, autorização, proibição e preceito jurídico'.¹¹⁵

2.1.4 Programação financeira de desembolso

Aderente ao orçamento, a programação financeira de desembolso estará nele contida. Por intermédio das necessidades do Estado, deverá ser fixado o quanto será dotado para o cumprimento dessas necessidades, que englobam tanto os débitos a serem quitados quanto os que serão criados.

Manoel de Oliveira Franco Sobrinho explica que a programação financeira de desembolso "é força determinante, e não escapa nas suas premissas do que ficar dito no orçamento-programa anual. [...] os programas partem de um princípio de unidade para princípios de previsão, ou seja, como vimos clareando, do geral para o particular, do necessariamente obrigatório para o necessariamente possível. [...]. Planejar, portanto, através de planos, não é desprever nem inventar recursos impossíveis. Há uma lei fundamental que está na origem de todas as coisas: a Constituição".¹¹⁶

2.2 Natureza jurídica do planejamento

No Direito pátrio, destacam-se algumas manifestações a respeito da natureza jurídica do plano. Entre elas podemos citar quatro autores que bem estudaram o assunto: as posições de Eros Roberto Grau, João Bosco Leopoldino da Fonseca, Marcos Juruena Villela Souto e Washington Peluso Albino de Souza.

O Prof. Eros Roberto Grau¹¹⁷ ressalta o fato de se encontrarem alguns posicionamentos em relação à natureza jurídica do planejamento. Segundo ele, uma primeira corrente aparece defendendo a tese de que o plano seria apenas um ato técnico, sem nenhum conteúdo jurídico, o que o levaria a equivaler apenas a uma declaração governamental de intenções em relação a um programa econômico apoiado pelo Legislativo. Uma segunda linha de pensamento entende o plano como uma fonte principal do direito econômico. E numa terceira postura encontra-se o plano como uma relação de vários elementos jurídicos conjugados. Enfatiza, afinal, o autor a natureza vinculatória do plano para o setor público e indicativa para o setor privado, ressaltando em outro momento¹¹⁸ que essa função de planejar é um poder-dever do Estado, que, além de fiscalizar e incentivar, deve planejar. Ou seja, "o plano contém a previsão do que deve acontecer no Setor Privado,

¹¹⁵ Paulo Sarasate, *A Constituição do Brasil ao alcance de todos*, cit., 2. ed., p. 345.

¹¹⁶ Manoel de Oliveira Franco Sobrinho, *Comentários à reforma administrativa federal*, cit., p. 75 e 77.

¹¹⁷ Eros Grau, *Planejamento econômico e regra jurídica*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1978, p. 80-82 e 119.

¹¹⁸ Eros Roberto Grau, *A ordem econômica na Constituição de 1988 (interpretação e crítica)*, cit., 10. ed., p. 309.

embora estabeleça o que deve ser feito pelo Setor Público”.¹¹⁹ Por fim, o autor esclarece que o Setor Privado não tem o direito de acionar o Setor Público pelo não cumprimento de compromissos planejados,¹²⁰ aduzindo, deste modo, que, para ele, o plano apresenta-se como uma obrigação moral, e não jurídica, tendo natureza flexível.

Para João Bosco Leopoldino da Fonseca o plano tem uma essência de *normatividade jurídica*; consistindo “num conjunto de normas de orientação, de diretrizes e de prioridades, que se antepõem ao Estado na formulação e condução da política econômica, o plano surge como fenômeno de linguagem que se destina a intercomunicar os componentes de uma sociedade, interliga-se aos componentes do conjunto normativo (sintaxe), significa o pré-conceito imanente dentro do ordenamento jurídico (semântica) e se destina a prefixar e coordenar a ação dos que inserem a própria atividade no contexto jurídico normativo (pragmática)”.¹²¹

Para Marcos Juruena Villela Souto o plano é um ato normativo, já que é aprovado por lei, do qual resultam efeitos jurídicos, inclusive sanções. Ressalta o autor que, “se o Presidente deve remeter mensagem e plano de governo ao Congresso Nacional, expondo a situação do país e solicitando as providências necessárias (CF, art. 84, XI), não parece razoável que, aprovado o plano (CF, art. 48, IV) e contabilizadas as ações nas leis orçamentárias (CF, art. 165, § 4º), não decorra daí nenhum direito em ver atendidos os anseios da sociedade; tanto mais que, materializadas as diretrizes do plano em uma lei (CF, art. 174), o seu descumprimento caracteriza crime de responsabilidade (CF, art. 85, VII)”.¹²²

O Prof. Washington Peluso Albino de Souza entende que o plano é um ato técnico, é uma peça técnica, é um ato político e é um ato jurídico consistente num ato normativo típico (lei); entretanto, para ele, sua natureza originária é política. Explicando essa complexa natureza jurídica ponderada por este autor, temos o seguinte:

O plano é um ato técnico, porque elaborado por técnicos que adotam procedimentos específicos.

O plano é uma peça técnica, porque decorrente de um ato técnico.

É um ato político, porque a decisão é ato político por natureza, e a peça técnica, se for adotada, tornar-se-á um ato político. Ademais, o sistema político de sua adoção poderá caracterizar um planejamento autoritário ou um planejamento democrático, que, de qualquer forma, se afirma como um ato político com diversos desdobramentos (atos jurídicos, econômicos, administrativos, financeiros etc.).

É um ato normativo típico e, conseqüentemente, um ato jurídico, pois o plano se traduz em uma lei.

¹¹⁹ Eros Roberto Grau, *Planejamento econômico e regra jurídica*, cit., p. 78.

¹²⁰ Eros Grau adverte: “Há que observar, todavia, que as ordens definidas em relação ao Setor Público o vinculam apenas internamente, não assistindo aos particulares, através de meio judicial, o direito de impor à entidade da Administração Pública, quer direta, quer indiretamente, o cumprimento de uma definição do plano não atendida. A impositividade do plano, em relação ao Setor Público, nestas condições, é interna à Administração” (*Planejamento econômico e regra jurídica*, cit., p. 78).

¹²¹ João Bosco Leopoldino da Fonseca, *Direito econômico*, cit., 3. ed., p. 333.

¹²² Marcos Juruena Villela Souto, *Direito administrativo da economia*, cit., p. 29-30.

Por fim, o Prof. Washington Peluso Albino de Souza, à guisa de conclusões de suas colocações, remata ter o plano natureza originariamente política, pois, segundo ele, “tudo parte da decisão, tanto de planejar como de conduzir os fatos da vida econômica da sociedade, considerando-os segundo os parâmetros do plano legalmente instituído. Portanto, a sua natureza originária é política. As demais conotações são decorrentes desta, porque a própria elaboração da peça técnica, que antecede a decisão, não conduz à sua caracterização em termos completos”.¹²³

No Direito comparado tem-se, no tocante à natureza jurídica dos planos, um quadro parecido com o nacional. André de Laubadère entende o plano como um ato jurídico *sui generis* e que sua natureza só se identificaria através dos efeitos que ele produza. Se o plano é indicativo, ele não porta juridicidade; se ele é determinante, acarreta efeitos jurídicos decorrentes da sua não observação.¹²⁴

O jurista argentino Agustín Gordillo defende que o plano pode ser tanto uma norma como também um princípio jurídico, tanto um regulamento como um ato administrativo, ou pode ser também uma simples comunicação sem efeito jurídico direto. Alerta ele que, todavia, é um erro considerá-lo uma categoria *sui generis*. Sintetizando, ele explica que “o plano não tem nenhuma juridicidade específica, própria só dele, nem constitui em consequência categoria jurídica alguma que se queira agregar às já existentes. O que significa, por certo, que seja um *tertium genus*, que, enquanto instituição sócio-econômica, tem manifestações que abarcam quase toda a gama das categorias jurídicas. [...]. Devemos, pois, distinguir os distintos aspectos e partes do plano a fim de determinar seus alcances jurídicos; esses alcances variam segundo qual seja a parte do plano a que nos estamos referindo”.¹²⁵

Os professores espanhóis Ramón Martín Mateo e Francisco Sosa Wagner¹²⁶ explicaram que, do ponto de vista jurídico, várias teses foram sustentadas para enquadrar satisfatoriamente o plano como um instrumento jurídico.

Entre elas, há a possibilidade de tratá-lo como um contrato social de conteúdo econômico, em que os administrados participariam da sua confecção, até para sua legitimação.

Também há a possibilidade de enxergá-lo como um ato-programa.

Há, ainda, a possibilidade de se tê-lo como uma lei ordinária, com seus efeitos decorrentes, pois é dessa forma legal que ele deverá ser revestido.

E, por fim, deve-se ressaltar que ele poderia aparecer como uma forma atípica de produção normativa, superando as já conhecidas.

Entretanto, os precitados autores adiantaram que de nada resulta assimilar o plano a um bloco de categorias tradicionais, uma vez que ele tem um conteúdo heterogêneo (normativo e não normativo, enquanto contém uma série de estudos setoriais, análises, precisões, importâncias econômicas etc.), o que levaria ao fracasso seu tratamento unitário.

¹²³ Washington Peluso Albino de Souza, *Direito econômico*, cit., p. 452-453.

¹²⁴ André de Laubadère, *Direito público econômico*, cit., p. 322-328.

¹²⁵ Agustín Gordillo, *Introducción al derecho de la planificación*, Caracas, Editora Jurídica Venezolana, 1981, p. 99-100.

¹²⁶ Ramón Martín Mateo e Francisco Sosa Wagner, *Derecho administrativo económico*, cit., 2. ed., p. 50.

Luis S. Cabral de Moncada sustenta que seria uma irresponsabilidade “querer identificar a natureza jurídica do plano econômico como se este fosse um ato jurídico unitário e a partir daí imputar-lhe uma natureza jurídica especial e verdadeiramente original no quadro dos atos normativos ou mesmo políticos e administrativos do Estado de Direito dos nossos dias”.¹²⁷ Para este autor o plano é composto conjuntamente por atos normativos e administrativos, “desde a lei das grandes opções do plano até os atos administrativos de execução do plano e mesmo contratos”. Ressalta ainda o professor a negação do plano como uma fonte de Direito autônoma, explicando que “só assim será eventualmente nos países em que ele é dotado de uma particular força jurídica”. Aqui, deve-se entender aqueles países socialistas onde se planifica imperativamente tanto para o Setor Público quanto para o Privado, onde nesse caso, pode-se dizer que o plano teria “força jurídica superior à da lei ordinária e à do contrato de direito privado, podendo quaisquer uns ser invalidados pelos tribunais se e enquanto se opuserem às normas do plano”. E conclui que “fora daí o plano econômico é integrado por um conjunto de atos jurídicos que vão desde a lei ordinária ao regulamento e daí ao ato administrativo e ao contrato e que se distinguem das restantes apenas com base em considerações teleológicas”.

Portanto, podemos afirmar que o planejamento tem natureza jurídica híbrida, com vários desdobramentos; ou seja, ele se apresenta como um processo, que necessita de uma série de atos e fatos para ser criado e efetivado.

2.3 Procedimento para se elaborar planos

Já vimos que o art. 174 da CF preceitua: “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.” Ou seja, a Constituição impõe ao Estado a função de planejar as atividades sob sua responsabilidade, de acordo com a Lei de diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, conforme a previsão do § 1º do precitado artigo. Nos dizeres de Celso Ribeiro Bastos, “o art. 174 contempla o Estado planejador”.¹²⁸

A falta de um regime legal estabelecendo os parâmetros do planejamento e os objetivos dos planos enseja a existência de alguns não planos inseridos em nosso sistema, em relação aos quais anteriormente já poderiam ser previstos seus insucessos.¹²⁹

A pergunta poderia surgir: como fixar os aspectos essenciais de um planejamento? Não há dificuldade em se responder a essa indagação, uma vez que bastaria fixar os aspectos essenciais do planejamento. Passaremos a fazer isso de uma maneira analítica, estabelecendo etapas a serem seguidas:

¹²⁷ Luis S. Cabral de Moncada, *Direito econômico*, cit., 2. ed., p. 406-407.

¹²⁸ Celso Bastos, *Dicionário de direito constitucional*, cit., p. 136.

¹²⁹ Eros Roberto Grau considera incompreensível “o equívoco, no qual tantos incorrem, de tomar os ‘planos’ de estabilização monetária praticados entre nós – ‘Plano Cruzado’, ‘Plano Bresser’, ‘Plano Verão’ – como experiências ou exemplos de planejamento. Pois eles são, precisamente, expressões do *não planejamento*, ou seja, de atuação estatal improvisada, *ad hoc*, sem prévia definição de objetivos. A incoerência dos que cometem esse equívoco é, ademais, absoluta: pois, se tais ‘planos’ são expressões de planejamento, não poderiam, mercê do que dispõe o art. 174, obrigar (ser determinantes) para o Setor Privado” (*A ordem econômica na constituição de 1988 (interpretação e crítica)*, cit., 10. ed., p. 310).

- 1ª) Esclarecimento do problema, para fixar a meta a ser alcançada, verificando as dificuldades em alcançá-la (o planejador pergunta: aonde quero chegar e o que tenho que enfrentar?).
- 2ª) Análise das vantagens e desvantagens de cada uma das alternativas a serem seguidas, a fim de optar pela melhor.
- 3ª) Obtenção dos fatos, dos diagnósticos e das previsões possíveis. Isso implica realização de estudos de contabilidade, previsões econômicas, análise estatística, experimentação, entrevistas, questionários e outras informações possíveis. As opiniões pessoais são irrelevantes; deve-se procurar trabalhar com políticas voltadas ao desenvolvimento progressivo, baseando-se nos dados disponíveis.
- 4ª) Após a obtenção dos fatos, passa-se a analisá-los, devendo-se selecionar, combinar e relacionar aqueles considerados mais importantes para a linha de ação a ser adotada.
- 5ª) Após a análise e escolha dos fatos obtidos, cabe tomar a decisão sobre a ação que será empreendida. Dessa decisão podem participar várias pessoas, que poderão contribuir com sugestões, e também na decisão da política planejadora a ser adotada. É importante até a participação popular nessa fase, visando à legitimação do plano.
- 6ª) Feito o plano, resta, agora, preparar sua execução, talvez a fase mais árdua do planejamento. Lembra William H. Newman que “para tornar a decisão realista são necessárias instruções suplementares e explicativas. É mister organizar horários, preparar autorizações e estabelecer planos para convencer da ideia as pessoas que serão afetadas por ela”.¹³⁰ Aqui, cabe frisar que não há planejamento eficiente se não houver pessoal devidamente qualificado para implementá-lo.

Semelhante linha acolhe o Prof. Celso Lafer, que aduz que “o processo de planejamento pode ser dividido, para fins analíticos, em três fases distintas, porém sucessivas e interligadas: a decisão de planejar, o plano em si e a implementação do plano. A *decisão de planejar* abrange dois momentos essenciais que constituem o processo específico da ‘preparação da decisão’: o *diagnóstico da situação*, que supõe a percepção dos dilemas, das questões problematizadas e das alternativas possíveis para a ação, e a *proposição de objetivos*, decorrentes, em parte, daquele diagnóstico. [...]. O *plano em si* pode ser considerado o enquadramento concreto da decisão. A *implementação do plano*, terceira fase do processo, inclui tanto a realização dos objetivos quanto os resultados auferidos”.¹³¹

¹³⁰ Ressalta Newman, ainda, que “várias características se revelam na aplicação com êxito do processo. É preciso ter-se um ponto de vista objetivo, uma disposição de afastar as ideias preconcebidas e tirar novas conclusões dos dados disponíveis. Como já tivemos ocasião de ressaltar, a ‘análise’ – a decomposição do problema em suas diversas partes e o exame completo de cada uma – é a característica essencial. [...]. Outra característica é a ‘persuasão’; o zelo do planejador, a participação dos operadores no preparo do plano, a demonstração de que todos os ângulos foram cuidadosamente considerados e a convicção decorrente da certeza de estar com razão e de poder explicar por quê, são fatores que contribuem, todos, para a aceitação do plano. [...]. Cumpre notar que essa maneira objetiva, analítica, criadora e convincente de encarar o planejamento oferece contraste marcante com a maneira autocrática e tradicional” (*Ação administrativa*, cit., p. 96-97).

¹³¹ Celso Lafer, *JK e o Programa de Metas: processo de planejamento e sistema político no Brasil*, Rio de Janeiro, FGV, 2002, p. 25.

Geraldo Vidigal,¹³² preocupado com a omissão do legislador infraconstitucional em face da lei de diretrizes e bases do planejamento, chegou a propor uma forma articulada de como deveria ser feito um planejamento administrativo econômico no país, onde relacionou como as principais características: resguardar o espaço econômico ao dinamismo empresarial e à visão criadora do estadista; proibição de exacerbação e desvio no exercício do poder público e econômico do Estado; caráter impositivo para o Setor Público e indicativo para o Privado; definição de objetivos políticos, econômicos e sociais, sua coordenação pelo Presidente da República, exigência de lei para sua aprovação e execução, proibição de alteração nas leis tributárias fora do quadro das leis orçamentárias, proibição de criação de novo ente estatal não previsto no plano econômico e social e no orçamento.

Geraldo Vidigal ressaltou, ainda, que deveriam ser compreendidas nas atividades do planejamento o plano econômico e social do país (permanente), os planos regionais e setoriais (período inferior a três anos), o orçamento bienal de investimento, os ajustes anuais dos diversos documentos de planejamento de duração mais longa, o orçamento financeiro anual, o orçamento financeiro provisório e a programação monetária semestral e seu ajuste trimestral.

À proposta do Prof. Geraldo Vidigal podemos acrescentar outros fatores que contribuem para a criação de um planejamento:

- a) *Indicadores sociais*: “para o planejamento os indicadores sociais são, ao mesmo tempo, parâmetros da realidade face aos objetivos propostos, e instrumento de análise das múltiplas condições sociais de uma sociedade. [...] os indicadores têm-se revelado úteis, pois: 1) permitem avaliar programas específicos; 2) facilitam a elaboração da contabilidade social; 3) ajudam a corrigir metas e fixar novos objetivos”.¹³³ Com os indicadores sociais pode-se eventualmente chegar a um dos objetivos da planificação – qual seja, construir um planejamento social.
- b) *Participação popular*: o planejamento participativo, já realizado em algumas cidades no país – o exemplo clássico é Porto Alegre –, legitima o planejamento, o que facilita sua efetivação. Em 1966, já propugnava Arnoldo Wald: “A economia planejada de um país democrático deve ser uma economia de diálogo, pois sem diálogo não pode haver planejamento no regime democrático.”¹³⁴

3 Princípios vetores do planejamento

O instituto do planejamento deve ser conduzido sempre observando alguns princípios, quais sejam:

¹³² Geraldo Vidigal, *Direito monetário*, São Paulo, IBCB, 1995, p. 175-178.

¹³³ Januário Francisco Megale, *Indicadores sociais e planejamento*, *Digesto Econômico* 253/85.

¹³⁴ Arnoldo Wald, *Planejamento e diálogo*, *Digesto econômico* 189/63.

3.1 Princípio da racionalidade

É o principal princípio do planejamento, pois, além de ser um dos seus princípios, é um de seus objetivos.

A racionalidade deve estar presente em todos os momentos do planejamento, uma vez que o planejamento que não se conduza racionalmente acaba por negar sua própria lógica e seus objetivos.

No processo de planificação, ao selecionar os objetivos para um determinado planejamento, deve-se ter em mente os meios disponíveis para sua efetivação. A planificação deve sempre se pautar no custo/benefício de determinada ação a ser inserida em um planejamento.

Como ressalta Carlos Valder do Nascimento, “o planejamento é, pois, um esforço consciente de racionalidade das possibilidades”.¹³⁵

3.2 Princípio da universalidade

Deve se entender esse princípio como conformador da atividade planejadora, na medida em que, por regra, o planejamento deve englobar todos os setores e atividades do Estado, buscando-se coerência nos planos.

Em que pese ao fato de os planos parciais não favorecerem imediatamente a coerência, mediamente eles terão que alcançá-la, respeitando, dessa forma, a universalidade do processo de planificação, que não é um objetivo fácil a ser alcançado. Para que ela ocorra, anteriormente é necessária uma estrutura orgânica e funcional já criada para que o planejamento seja universal. Portanto, em países em que não se encontra essa estrutura o planejamento parcial é bem-vindo, até que sobrevenha futuramente a possibilidade de se efetuar um planejamento integral.

Benedito Silva, explicando esse princípio, entende que ele “preconiza que cada entidade, governamental ou empresarial, deve incluir todas as suas atividades em um plano geral, ou, melhor, que todas as suas atividades devem ser planejadas em conjunto, sopesando-se as influências recíprocas das medidas que forem iniciadas em consequência do planejamento”.¹³⁶

O que decorre do princípio da universalidade é que, mesmo nos planos de abrangência parcial, o planejamento deve levar em conta o todo, ainda que voltando-se apenas para um setor ou sistema.

3.3 Princípio da unidade

O plano deve estar coerentemente integrado, constituindo, portanto, um todo, uma unidade. Para alcançar esse objetivo é necessária uma eficaz coordenação dos projetos

¹³⁵ Carlos Valder do Nascimento, *Finanças públicas e sistema constitucional orçamentário*, Rio de Janeiro, Forense, 1997, p. 35.

¹³⁶ Benedito Silva, *Teoria geral do planejamento*, Rio de Janeiro, FGV, s/d, p. 86.

e programas a serem desenvolvidos, para que eles não se contraponham. O princípio da unidade é uma decorrência do princípio da universalidade.

3.4 Princípio da previsão

A própria ideia de planejamento já se liga à de previsão, uma vez que o início de uma planificação se dá por meio de previsões e, de outro lado, planejar implica fazer algo projetado para o futuro.

Uma boa previsão deve trabalhar com o diagnóstico da situação atual, para que se possa alcançar um porcentual satisfatório da situação futura, e a partir desses dados planejar.

Carlos Valder do Nascimento afirma, com muita razão, que “da capacidade de prever depende o sucesso do planejamento”.¹³⁷ Ressaltando, ainda, que “desse modo, a etapa primeira do processo deve ser a pesquisa minuciosa de todos os elementos constitutivos dos fatos sobre os quais as ações incidirão. Sem pesquisa não se pode atuar com sucesso no futuro planejado”.

Sem uma determinação precisa das medidas adotadas para alcançar o objetivo desejado não existe um plano, mas apenas um mero projeto mais ou menos credível.

3.5 Princípio da continuidade

A planificação deve ser contínua e permanente, transcorrendo as etapas que um bom plano necessita. A continuidade revela-se também na necessidade de não romper com o plano por meras razões políticas. Dessa forma, o ferimento a esse princípio por meras razões políticas gera responsabilidade do Estado pelos danos decorrentes dessas modificações. O plano pode e deve ser alterado, mas quando o interesse público o exigir, e isso restar devidamente demonstrado. Como ressalta a Profa. Lúcia Valle Figueiredo: “3. Estado responsável é o que prevê para prover, o que abriga às escâncaras a lealdade, a boa-fé e vela pela segurança jurídica.

4. O planejamento pode e deve ser modificado sem porém atritar-se com garantias fundamentais, com o atropelo dos valores fundamentais consagrados pela Constituição, sobretudo com a *dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa*”.¹³⁸

José Roberto Dromi arrola essas etapas; segundo ele, “as etapas seguem esta ordem lógica e cronológica: diagnóstico, elaboração do plano, discussão e decisão, execução, avaliação e revisão; depois vem um processo repetitivo das etapas enunciadas”.¹³⁹

¹³⁷ Carlos Valder do Nascimento, *Finanças públicas e sistema constitucional orçamentário*, cit., p. 35.

¹³⁸ Lúcia Valle Figueiredo, *O devido processo legal e a responsabilidade do Estado por dano decorrente do planejamento*, RTDP 11/20, São Paulo, Malheiros Editores, 1995.

¹³⁹ José Roberto Dromi, *Derecho administrativo económico*, t. I, Buenos Aires, Astrea, 1977, p. 139.

Quanto à continuidade, o precitado professor ainda explica que a planificação é um processo que não tem fim; isso porque, terminado o cumprimento de um plano, outro deve estar pronto para imediatamente retomar a ação planejadora estatal, mesmo que este outro seja semelhante ao que foi executado.¹⁴⁰

3.6 Princípio da inerência

O planejamento é inerente à ação administrativa de qualquer Estado ou setor. Se há a necessidade de estar sempre tomando decisões, estas devem ser planejadas, para que não haja imprevisto nas ações.

E, mais que isso, o princípio da inerência interdita a dissociação entre o plano e a atividade administrativa.

3.7 Princípio da eficiência

O planejamento deve ser eficiente, para produzir os efeitos desejados. Exemplificando, de nada adianta planejar a execução de uma ação que não traga benefícios coletivos, uma vez que só por isso já estaremos diante de uma Administração ineficiente.

Outro desdobramento deste princípio em relação ao planejamento encontra-se no fato de que só uma Administração Pública eficiente, treinada para executar o plano, é que conseguirá atingir os objetivos do planejamento. Deve haver uma adequada equação entre a factibilidade do plano e os meios para implementar seus objetivos, atingindo, dessa forma, um plano harmônico.

3.8 Princípio da exequibilidade

Só existe planejamento se o que for estabelecido nos planos for passível de execução. De nada adiantará elaborar-se um plano de custos “ $X + 2$ ” se o que a Administração Pública tem no momento para se destinar a esse plano é “ $X - 1$ ”. Ou seja, o processo de planificação deve ser elaborado dentro das possibilidades financeiras da Administração Pública.

Outra questão que se deve ter em mente ao elaborar um plano é a relativa aos recursos humanos disponíveis para sua execução. O treinamento de pessoal para executar um plano pode levar meses ou até anos. Então, é indispensável que se planeje dentro das possibilidades dos recursos humanos disponíveis, ao invés de elaborar planos inexecutáveis, pela incapacidade do pessoal para concretizá-los. Essa capacidade pode ser adquirida gradativamente; e, dessa forma, os planos podem ir sofrendo ajustes, de modo a que se alcance o patamar desejado.

¹⁴⁰ Idem, *ibidem*.

Carlos Valder do Nascimento explica que esse princípio “funciona como um mecanismo impedidor da concepção de planos mirabolantes, conhecidos apenas por seus idealizadores”.¹⁴¹

3.9 Princípio do desenvolvimento

O planejamento visa ao desenvolvimento do que foi planejado, onde podemos identificar dois aspectos: (1) a efetivação do planejamento é essencial para atingir os objetivos maiores do desenvolvimento; (2) tudo o que foi planejado deve ser apto (entendido não apenas como desenvolvimento econômico) a ser implementado e, com isso, viabilizar o desenvolvimento nos termos dos objetivos traçados no plano.

4 Classes de planos

Quanto às classes de planificação, grande contribuição nos dá José Roberto Dromi¹⁴² ao estabelecer uma percuciente classificação. Segundo ele, a planificação pode ser classificada: (1) por sua ideologia: autocrática (por imposição) ou democrática (com participação popular); (2) pela elaboração: centralizada (em que basicamente seja um só organismo central que tome as decisões de planificação; para isso se deverá ter uma visão conjunta da economia)¹⁴³ ou descentralizada;¹⁴⁴ (3) pelos efeitos: rígida (quando o planejamento estabelecer expressamente, de uma forma regrada, a conduta que devem seguir os agentes do desenvolvimento econômico, sejam eles entes públicos ou não) ou flexível (Roberto Dromi explica que “será flexível quando se limitar a fixar indicadores, tipos máximos ou mínimos, admitindo uma certa variação, uma certa discricionariedade ou liberdade quanto ao montante de inversões, de salários, de preços etc.”)¹⁴⁵; (4) pela origem: unilateral (é a planificação autocrática) ou concertada (há participação popular na sua elaboração, confundindo-se com a planificação democrática); (5) pelo cumprimento: imperativa (caracteriza-se pelo fato de suas diretivas serem impostas à coletividade, como normas obrigatórias de conduta) ou indicativa (esta, por sua vez, é a meramente sugerida pelo Governo à comunidade); (6) pelo âmbito espacial: nacional ou regional.

¹⁴¹ Carlos Valder do Nascimento, *Finanças públicas e sistema constitucional orçamentário*, cit., p. 36.

¹⁴² José Roberto Dromi, *Derecho administrativo*, cit., 9. ed., p. 879 ss.

¹⁴³ De acordo com Agustín Gordillo: “O plano centralizado deve prever detalhadamente não só as metas fixadas para cada unidade econômica, mas também os meios que se requerem para alcançá-las” (*Introducción al derecho de la planificación*, cit., p. 69-70).

¹⁴⁴ Ressalta também Gordillo que “de imediato deve-se advertir que não existe na realidade uma *planificación descentralizada* que se possa opor à *planificación centralizada*, e que esta expressão tem sido utilizada frequentemente para opor-se à existência mesma de um sistema de planificação frente aos países em que as decisões se tomavam livremente e sem coerência consciente e formal” (*Introducción al derecho de la planificación*, cit., p. 69).

¹⁴⁵ José Roberto Dromi, *Derecho administrativo*, cit., 9. ed., p. 879.

Outros juristas – entre eles Lúcia Valle Figueiredo¹⁴⁶ – sustentam que, no que se refere à classificação de planejamento por cumprimento, pode ser identificada mais uma espécie: a do plano incitativo ou estimulativo.¹⁴⁷ Já entre os que entendem como Dromi podemos citar Manzanedo, Hernando e Gómez-Reino¹⁴⁸ e Luiz Fernando Coelho.¹⁴⁹

Concordamos, aqui, com Lúcia Valle Figueiredo, pois não há impedimento constitucional aos estímulos positivos; há, sim, disposição que faculta ao Poder Público seu exercício, conforme se percebe no art. 170, *caput*.

Há ainda a planificação total ou global e a parcial ou setorial.

Na primeira nenhuma atividade que se desenvolve na economia e na sociedade deve ficar fora das prescrições e regulações do plano; ou seja, toda a vida do país deve ser alcançada pelas disposições planificadoras, fixando o que o plano pretende. Além dos aspectos econômicos, como bem ressalta Agustín Gordillo, não se deve falar numa planificação puramente econômica, pois “não cabe dúvida, no estado atual da técnica de planificação, de que esta deve ser tanto econômica como social, política, cultural etc., isto é, global, integrada”.¹⁵⁰

A planificação parcial ou setorial pode ser vista de duas formas. Na primeira, o Estado decide por intervir em apenas alguns setores que considera fundamentais, são os chamados *setores estratégicos*.¹⁵¹ Na segunda, o Estado planifica toda a ação estatal; entretanto, prefere fazê-lo dividindo em áreas, para que se tenha um planejamento especializado. Ao se falar em *planificação dos setores estratégicos* não se está querendo dizer que o Estado esqueceu-se dos outros setores; ele está apenas recuperando os setores

¹⁴⁶ Lúcia Valle Figueiredo, “O devido processo legal e a responsabilidade do Estado por dano decorrente do planejamento”, cit., RTDP 11/20.

¹⁴⁷ A Profa. Lúcia Valle Figueiredo, aceitando essa classificação, menciona que o Prof. Almiro Couto e Silva a propõe, explicando ela que:

“Planos *indicativos* são aqueles em que o Governo apenas assinala em alguma direção, sem qualquer compromisso, sem pretender o engajamento da iniciativa privada.

[...] planos *incitativos* são aqueles em que o Governo não somente *senaliza*, mas pretende também o *engajamento* da iniciativa privada para lograr seus fins. Nesses planos há não apenas a indicação como também, e muitas vezes, promessas com várias medidas, quer por meio de incentivos ou por qualquer outra forma, para que a iniciativa privada colabore. Nessas hipóteses, contam os administrados que aos planos aderem com a confiança, a boa-fé e lealdade da Administração. Portanto, se modificações houver, certamente, em casos concretos existirão prejuízos.

[...] os planos *imperativos* falam por si próprios, ou seja, a própria palavra define-os. Imperativo é o que deve ser observado (O devido processo legal e a responsabilidade do Estado por dano decorrente do planejamento, cit., RTDP 11/14).

¹⁴⁸ Manzanedo, Hernando e Gómez-Reino, *Curso de derecho administrativo económico*, cit., p. 59.

¹⁴⁹ Luiz Fernando Coelho, Considerações sobre economia e planejamento no direito administrativo, cit., in *Direito administrativo aplicado e comparado*, p. 153.

¹⁵⁰ Gordillo inclusive entende haver uma diferença entre a planificação total/integral e a chamada parcial/setorial. Sustenta ele que ambas seriam espécies do gênero *planificação global*, já que para ele essa planificação deve existir em todos os países; a diferença seria encontrada na sua abrangência, ou seja: far-se-á uma só planificação para todos os setores (planificação integral/total), ou far-se-á uma planificação para cada um dos setores – entretanto, não esquecendo de qualquer desses setores (planificação parcial/setorial) (Agustín Gordillo, *Introducción al derecho de la planificación*, cit., p. 84-85).

¹⁵¹ Agustín Gordillo, *Introducción al derecho de la planificación*, cit., p. 85-86.

identificados como “prioridades momentâneas”, para que depois possa atuar com mais tranquilidade nos demais setores. Um exemplo disso é o *Programa Fome Zero*, que, devido à urgência, foi setorizado.

A planificação global apresenta-se mais em países de extensão territorial reduzida, uma vez que em países de extensões amplas, como o Brasil, a fiscalização da execução desse tipo de planificação é mais difícil. Por este motivo, tem-se preferido nesses países o planejamento por setores – como, por exemplo: planejamento de desenvolvimento da educação, planejamento de desenvolvimento da saúde etc.

5 Elementos do planejamento

Qualquer que seja o plano a ser traçado – ou seja, não importando seu nível (se federal, se regional, se estadual ou urbano) –, o processo de planificação sempre será cercado por um conjunto de elementos imprescindíveis para sua concretização. Consideramos alguns indispensáveis e os relacionamos aqui.

5.1 Sujeito planificador

O sujeito planificador é sempre o Poder Público, envolvendo predominantemente o Poder Executivo, mas também o Poder Legislativo. O Executivo pode criar um órgão específico para cuidar do planejamento, porém desconcentrando essa atividade, nunca descentralizando.

No Brasil há o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Este Ministério foi criado em 1962, no governo de João Goulart, como um Ministério Extraordinário. Anteriormente a isso só existia como órgão planificador da política econômica o Conselho de Desenvolvimento, criado em 1956. Com o surgimento do Ministério, o Conselho foi incorporado por ele dentro de sua estrutura.

Tem esse Ministério por competências a participação na formulação do planejamento estratégico nacional; a avaliação dos impactos socioeconômicos das políticas e programas do Governo Federal e elaboração de estudos especiais para a reformulação de políticas; a realização de estudos e pesquisas para acompanhamento da conjuntura socioeconômica e gestão dos sistemas cartográficos e estatísticos nacionais; a elaboração, acompanhamento e avaliação do plano plurianual de investimentos e dos orçamentos anuais; a viabilização de novas fontes de recursos para os planos de governo; a formulação de diretrizes, coordenação das negociações, acompanhamento e avaliação dos financiamentos externos de projetos públicos com organismos multilaterais e agências governamentais; a coordenação e gestão dos sistemas de planejamento e orçamento federal, de pessoal civil, de organização e modernização administrativa, de administração de recursos da informação e informática e de serviços gerais; a formulação de diretrizes e controle da gestão das empresas estatais; o acompanhamento do desempenho fiscal do setor público; a administração patrimonial e a política de diretrizes para modernização do Estado.

5.2 Objetivos, metas, projeções, instrumentos e meios

Na planificação deve-se fazer uma clara distinção entre os objetivos, as metas, as projeções e os instrumentos.

O *objetivo* é o que se pretende alcançar com o planejamento.

As *metas* são os objetivos a serem alcançados em um período devidamente traçado de tempo, fixando, no caso, uma data para sua concretização.

Projeção é outro conceito invariavelmente usado dentro da planificação. *Projetar* é quantificar os objetivos a serem constituídos no tempo; trabalha-se, no caso, com uma probabilidade, e não com uma data prefixada, como no caso das metas.

Instrumentos são os meios necessários para se alcançar os objetivos.

Meios são os recursos e aparatos de que dispõe o órgão planejador para efetivar suas metas específicas.

Há dois tipos de objetivos: os finais e os instrumentais.

José Roberto Dromi explica que os objetivos finais “se expressam normalmente por meio de juízos éticos, filosóficos ou estéticos. Precisamente seu elevado grau de universalidade e generalidade impede que sejam suscetíveis de instrumentalização. Caracterizam-se por serem: a) ambíguos; b) explicitados em forma de desejos; c) não seguir sempre uma ordem lógica de preferência”.¹⁵²

Os objetivos instrumentais, por sua vez, apesar de apresentarem estreita relação com os objetivos finais, têm como principal característica o fato de serem operáveis por meio de ações concretas, saindo do plano axiológico.

José Roberto Dromi¹⁵³ aponta ainda outras três classificações para os objetivos: (a) de acordo com sua relação; (b) segundo o grau de continuidade no tempo; (c) quanto à ação a desenvolver no espaço temporal.

De acordo com sua relação, eles podem ser complementares e competitivos: serão complementares quando a obtenção de um coadjuva a obtenção do outro, ou se a obtenção de um exige a concreção do outro; de outro lado, serão competitivos quando, para obter um objetivo, se tiver que sacrificar a concreção de outro, mesmo sendo parcial esse sacrifício. Essa diferença pode variar com o tempo, e, assim, dois objetivos que no período anterior eram complementares podem se tornar, depois, competitivos.

Segundo o grau de continuidade no tempo, os objetivos podem ser permanentes ou transitórios.

Quanto à ação a desenvolver no espaço temporal, os objetivos podem ser a curto, a médio e a longo prazos.

Conforme já fora frisado, os meios são os recursos e aparatos que tem o órgão planejador para efetivar suas metas específicas. Os meios suportam três classificações: (a) meios legais: são as leis ditadas a fim de institucionalizar o processo planejador; (b) meios administrativos: são os regulamentos e atos administrativos emitidos para normatizar e especi-

¹⁵² José Roberto Dromi, *Derecho administrativo económico*, cit., t. I, p. 140.

¹⁵³ Idem, *ibidem*.

ficar o processo; (c) meios metodológicos: são as ferramentas instrumentais que permitem a formulação de diagnoses, prognoses, projeções e destinação racional de recursos, como, por exemplo, uma técnica de execução, um sistema de informações nacionais e regionais, pesquisas para operacionalizar, entre outros.¹⁵⁴

5.3 Alcance do planejamento

Como já mencionamos ao tratar do princípio da previsão, sem uma determinação precisa das medidas adotadas para alcançar o objetivo escolhido não há planejamento, mas apenas mero projeto.

O alcance do planejamento deve ser quantificado perguntando-se o que caracteriza o plano. Mencionamos, aqui, três características necessárias a uma boa planificação:

1. O plano deve trabalhar com um horizonte econômico, fixando um período de tempo para se alcançar um avanço econômico. Se houver retrocesso após o fim do prazo fixado, logicamente é porque o plano não era o adequado.
2. O plano deve fixar um objetivo realista e coerente, compatível com os problemas detectados ou previsíveis de um país, tentando-se, com isso, alcançar coerência planificadora. De nada adianta fazer um plano prevendo que, no fim de dois anos, o Brasil será um país desenvolvido, pois seus problemas vêm-se formando há mais de meio século, e trabalhar com esse objetivo seria irreal.
3. O plano deve fixar meios para sua efetivação, uma vez que só existe um plano se tomada a decisão de aplicar meios necessários à realização do objetivo traçado e esses meios forem palpáveis.¹⁵⁵

6 Vinculação aos planos

Oscar Dias Corrêa, em relação à vinculatividade do planejamento, explica que pelo planejamento “conhecerão os particulares os rumos que a atividade nacional e regional seguirá, onde se desenvolverá a ação incentivadora do Estado, os recursos alocados, as prioridades fixadas. E isto lhes permitirá orientar sua iniciativa e seus investimentos na linha de complementação do esforço do Setor Público, como lhes indicarem os dados colhidos e as conveniências”.¹⁵⁶

André Ramos Tavares, explicando a vinculatividade dos planos, conclui que: “Nesses termos, o planejamento vincula o Estado e seus órgãos. Em última análise, isso significa

¹⁵⁴ José Roberto Dromi, *Derecho administrativo económico*, cit., t. I, p. 141.

¹⁵⁵ Permite-se, dessa maneira, distinguir claramente o *plano* de um *projeto*, bem como distingui-lo da *previsão*. Esta última é muito utilizada pelo plano, uma vez que representa uma investigação sobre a evolução provável do que será planificado.

¹⁵⁶ Oscar Dias Corrêa, *A Constituição de 1988: contribuição crítica*, 1. ed., Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1991, p. 222.

que o particular pode utilizar o plano como uma declaração oficial e certa sobre os rumos da política econômica do Estado, naquilo que evidentemente dependa da vontade do Estado. Se este dela se desvia ou a altera sem implementar ou alcançar os objetivos fixados, e se desta nova postura ao particular são carregados prejuízos, é impositiva a responsabilização do Estado pelos eventuais danos assim produzidos.”¹⁵⁷

Portanto, estabelecido um plano, o sujeito planificador deve a ele se ater, mantendo sempre a coerência previamente estabelecida para alcançar as metas traçadas.

7 Coordenação e fiscalização dos planos

O economista holandês Jan Tinbergen¹⁵⁸ lembrava, já na metade do século passado, que uma das dificuldades acerca da eficiência do planejamento encontrava-se na ausência de sua coordenação. Explicava ele que, sem esta, se poderia deparar com contradições. Exemplifica ele que, se o Tesouro está trabalhando sobre a redução de impostos, o Ministro de Assuntos Sociais na política de salários e o de Assuntos Econômicos na política de preços deverão ter uma base comum a respeito de qual é a posição cíclica provável, e as políticas desses diversos Ministérios deverão ser compatíveis entre si, estando em condições de promover o desenvolvimento. Destarte, quando for desejável manter os preços estáveis, a política financeira deverá estar dirigida para fazer uma estabilização da demanda total, que é a força condutora nos movimentos a curto prazo. É sempre necessária a coordenação das metas políticas que serão estabelecidas, uma vez que estas devem se compatibilizar.

Ressalta Eros Roberto Grau que “o planejamento implica que as ações do Setor Público sejam coordenadamente desenvolvidas. Tal característica acarreta o benefício de se impedir a ocupação múltipla e concomitante de várias unidades do Setor Público na perseguição de um mesmo objetivo, o que, ademais, muitas vezes poderia encaminhá-las a um regime de concorrência, em que articulassem ações contraditórias, levando os esforços desempenhados por todas elas, quando adicionados, a resultados negativos”.¹⁵⁹

A coordenação do plano é essencial para sua eficácia. Para isso, como já dito em outro momento, caberá à Administração promover treinamentos para que seu pessoal se capacite, atingindo, assim, os objetivos pretendidos.

A fiscalização da execução dos planos é um dos momentos mais importantes do planejamento, pois ela deve ser contínua e incessante. Para isso, aconselha-se remeter essa função a pessoas notoriamente qualificadas e, é claro, treinadas para esse controle.

Resta estabelecido, dessa forma, que, sem recursos humanos qualificados, tanto a coordenação quanto a fiscalização caem por terra, pois se exige um grau de conhecimento específico para implementar essas ações.

¹⁵⁷ André Ramos Tavares, *Direito constitucional econômico*, cit., p. 311.

¹⁵⁸ Jan Tinbergen, *Política económica: principios e formulación* (trad. de Agustín López Munguía de *Economic policy: principles and design*, 1956), México, Fondo de Cultura Económica, 1961, p. 267-268.

¹⁵⁹ Eros Grau, *Planejamento econômico e regra jurídica*, cit., p. 13.

8 Planejamento administrativo econômico

8.1 Planejamento, gestão fiscal e política monetária

O planejamento é de suma importância para o Setor Público, principalmente porque *administrar* pressupõe *planejar*. Atualmente tem-se tentado inibir Administrações desplanejadas e, conseqüentemente, desastrosas, com altos gastos públicos sem resultados concretos. Uma dessas tentativas é a Lei de Responsabilidade Fiscal e a tipificação de situações em que não houve prévio e adequado planejamento pelo administrador.¹⁶⁰

A Lei de Responsabilidade Fiscal obriga o planejamento (art. 1º, § 1º) tanto da Administração direta quanto da indireta, tendo, inclusive, o legislador sido eloquente e arrolado os entes a que se aplica a legislação. Estabelece ela no seu art. 1º, § 1º, que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente. Em seguida, no mesmo art. 1º, só que agora em seu § 2º, a lei dispõe que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são atingidos por suas disposições, demonstrando sua natureza de lei nacional. O § 3º, I, do precitado artigo da lei explica que, quando se fizer referência à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, estarão compreendidos: (a) o Poder Executivo e o Poder Legislativo, neste abrangidos os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário e o Ministério Público; (b) as respectivas Administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes. Quando se referir a Estados entende-se considerado o Distrito Federal também (art. 1º, § 3º, II). E quando se mencionarem Tribunais de Contas estão incluídos: Tribunal de Contas da União, Tribunal de Contas do Estado e, quando houver, Tribunal de Contas dos Municípios.

Atualmente, também como reflexo da eficiência, a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu Capítulo II, inseriu a obrigatoriedade de planificação financeira do dinheiro público, prevendo a obrigatoriedade de se fazer uma lei de diretrizes orçamentárias e uma lei orçamentária anual. E, por isso, na tentativa de se efetivar um planejamento monetário adequado, é que se tem projetada a futura legislação de responsabilidade monetária.¹⁶¹

Uma das ideias a serem incluídas na Lei de Responsabilidade Monetária seria a de fixar padrões para a atuação do Banco Central, como metas e parâmetros para inflação, endividamento, emissão de moeda e intervenções. Os diretores do Banco Central também receberiam mandatos independentes, garantindo sua autonomia operacional. Não

¹⁶⁰ Para estudo sobre a matéria, v. Luiz Flávio Gomes e Alice Bianchini, *Crimes de responsabilidade fiscal*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 2001.

¹⁶¹ “Art. 192. O Sistema Financeiro Nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do país e a servir aos interesses da coletividade em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulamentado por leis complementares que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram.”

Luiz Carlos Bresser Pereira explica: “Responsabilidade monetária não significa apenas não emitir moeda para financiar déficits. Isso é responsabilidade fiscal. Responsabilidade monetária significa manter a taxa de juros a mais baixa possível, compatível com a estabilidade de preços. Para isso, é preciso a coragem de manter a demanda e a oferta agregadas sempre em tensão e a competência de conservar os preços sob controle” (disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/ver_file.asp?id=141>, acesso em 28-6-2003).

cumpridas as metas fixadas pela lei, os diretores seriam obrigados a deixar os postos que ocupassem.

As vantagens de se ter um Banco Central – como, de resto, todos os reguladores – com regras de autonomia e independência especificadas em lei, com direitos e obrigações de seus dirigentes claramente definidos, são imensas: garantem-se transparência à gestão da política monetária, e não apenas às estatísticas e projeções econômicas que nascem no próprio Banco Central, e uma valiosa oportunidade para que a sociedade possa acompanhar e cobrar os atos operacionais da autoridade monetária, fato que jamais, até aqui, aconteceu na história monetária do país.

A autonomia do Banco Central e de seus diretores permitiria que a sociedade efetuasse um controle social das planificações adotadas no campo monetário. Permitiria também maior transparência na sua direção, uma vez que o diretor não seria mais tão vulnerável à vontade política; além de dever conter mecanismos que obriguem à prestação de contas.

Parece-nos que a independência do regulador, definidas as metas e objetivos e estabilizados os mandatos, é medida que tende a reforçar a efetividade do planejamento.

8.2 Planejamento e urbanismo

8.2.1 O urbanismo

O Prof. Clóvis Beznos propugnava, antes mesmo do surgimento do Estatuto da Cidade, a necessidade de implementação de programas urbanísticos: “É urgente dar-se início à reforma urbana, reurbanificando-se as cidades, com vistas ao futuro, emergindo a necessidade da edição das leis infraconstitucionais nesse sentido.”¹⁶²

Entretanto, como dito anteriormente, para que se torne sustentável, essa reurbanificação terá que ter participação muito mais ativa de pessoas especializadas. Desafortunadamente, a tradição de política urbana em nossos Municípios não preza pelo viés planejador, sendo marcada pela fragmentação, desarticulação e, muitas vezes, por concessões à especulação imobiliária.

A maior parte das cidades brasileiras cresce de forma absolutamente descoordenada, sem planejamento. A maioria tem planos e regras; entretanto, eles não são seguidos. Isso está no cerne da má qualidade de vida das cidades brasileiras.

Tentando combater nossa desastrosa história urbanística, e sob essa perspectiva, é que adveio, em 2001, o *Estatuto da Cidade*. Esta lei definiu as ferramentas que o Poder Público Municipal poderia utilizar para opor-se aos problemas de desigualdade social e territorial nas cidades. Para este fim deve-se, agora, utilizar a via da regulamentação, estabelecendo bons planos diretores, prevendo a gestão democrática da cidade (por intermédio de orçamentos e planejamentos participativos), utilizando-se também dos instrumentos de regularização fundiária e urbanísticos, da desapropriação e outros.¹⁶³

¹⁶² Clóvis Beznos, Desenvolvimento urbano, RTDP 11/158.

¹⁶³ Para melhor visualização do tema, v. o capítulo referente ao Estatuto da Cidade, de autoria do Prof. Toshio Mukai.

A importância do Estatuto liga-se ao fato de que ele foi de fundamental importância na criação do Ministério das Cidades,¹⁶⁴ tendo a imprensa até mesmo noticiado que o “Estatuto da Cidade ganha Ministério”.¹⁶⁵

É no campo do direito urbanístico que se revela uma das mais importantes vertentes do planejamento, como bem assevera José Afonso da Silva: “O Urbanismo apresenta-se como a ciência do estabelecimento humano, preocupando-se substancialmente com a racional sistematização do território, como pressuposto essencial e inderrogável de uma convivência sã e ordenada dos grupos de indivíduos, que nele transcorre sua própria existência. Ou, em outras palavras, o *Urbanismo objetiva a organização dos espaços habitáveis visando à realização da qualidade de vida humana.*”¹⁶⁶

8.2.2 Principais aspectos do planejamento urbanístico¹⁶⁷

Neste tópico, por meio de uma apertada síntese, tentaremos enfatizar os principais aspectos do planejamento urbanístico.

8.2.2.1 O plano diretor

O plano deve ser veiculado por lei aprovada na Câmara Municipal e sancionada pelo prefeito. Esse plano é o chamado plano diretor, que visa garantir as necessidades

¹⁶⁴ O urbanista Teixeira Coelho expõe sua opinião ainda com um certo receio, relatando que: “O fato é que percebemos quão pequena é nossa taxa real de liberdade, tudo somado, quando pensamos nas condições de vida nas cidades, onde não decidimos nada, onde quase nada podemos fazer fora dos trilhos e trilhas definidas e do modo que outros nos impõem. [...]. Quando a população do mundo caminha para a vida urbana, sem volta à vista, a condição da cidade deveria ser o centro de todos os planos. [...]. No entanto, tudo se passa como se, na melhor das hipóteses, o desenvolvimento da indústria, da educação, da tecnologia, e tanta coisa, produzisse automaticamente, por acúmulo e acaso, uma cidade melhor. O mais provável é que nenhum desses desenvolvimentos ‘vingue’ se não houver um plano anterior para a cidade, que dela parta e para ela convirja. Não se trata de fazer aquilo para se chegar a isto, mas de preparar isto, a cidade, para se obter aquilo. O direito à cidade ainda é ilusão. Bem real é o peso da cidade sobre nossas vidas. Nesse quadro, um Ministério da Cidade é bem-vindo. Mas não apenas para fazer piscinões e propor habitações populares. Uma ideia ampla, generosa e criativa tem de estar por trás da iniciativa” (O direito à cidade, *Gazeta Mercantil*, 14-3-2003, p. 6).

¹⁶⁵ O senador Romeu Tuma escreveu: “Quando o Presidente Lula anunciou as inovações ministeriais, há dias, me deu a impressão de haver presenteado o Estatuto da Cidade – um dos maiores avanços em direção ao planejamento do desenvolvimento urbano sustentado e da melhoria da qualidade de vida – com um poderoso meio de implementação em seu segundo ano de vigência. [...] o novo Ministério das Cidades poderá orientar e apoiar os Municípios na aplicação do Estatuto da Cidade às urbes com mais de 20 mil habitantes. [...]. Alegreme, portanto, a decisão do novo Presidente de colocar o Poder Central a serviço da aplicação do Estatuto, mesmo estando sua execução restrita a decisões de prefeitos e vereadores. Agora, terão estes orientação e apoio federais para direcionar a arrecadação municipal a obras de saneamento, urbanização e edificação de habitações populares destinadas aos munícipes de baixa renda. [...]. Coordenando a aplicação do Estatuto, o Governo Lula poderá levar-nos a ver os impostos pagos às Prefeituras resultarem em bons serviços e em espaços urbanos favorecedores de boas condições de vida. [...]. Assim, com o Ministério das Cidades, ocupado pelo ex-Prefeito e ex-Governador gaúcho Olívio Dutra, abre-se o canal para realizar, na parte que toca às Municipalidades, aquilo que está registrado no Relatório Final da Transição, lido pelo Ministro Antônio Palocci, no que se refere ao bom relacionamento da União com os Estados e com os Municípios, para obter coesão social, estabilidade econômica e impulso às campanhas tidas como prioritárias pelo novo Governo” (Estatuto da Cidade ganha Ministério, *Folha de S. Paulo*, 13-1-2003, p. A3).

¹⁶⁶ José Afonso da Silva, *Direito urbanístico brasileiro*, cit., 3. ed., p. 31.

¹⁶⁷ Esse tema será tratado de maneira mais especializada em capítulo próprio (“Meio Ambiente Urbano”) pela Profa. Maria Garcia.

do cidadão quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas. É expressão formada por duas palavras: “plano” e “diretor”. É *plano* na medida em que declara objetivos que devem ser atingidos em determinados períodos de tempo, bem como as atividades que deverão ser desenvolvidas e os responsáveis por sua direção. É *diretor* na medida em que fixa as diretrizes e os princípios de desenvolvimento urbano municipal.

O plano diretor, nos termos do art. 182, § 1º, da CF, é aprovado por lei, sendo obrigatório às cidades que tenham mais de 20 mil habitantes.

Advertimos desde já que no Distrito Federal também há a obrigatoriedade do plano diretor, que, nesse caso específico, é elaborado pelo governador distrital.

O art. 182, § 1º, da CF veio a ser disciplinado pelo art. 41 da Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), que em cinco incisos prevê a obrigatoriedade do plano para algumas situações.

O inciso I apenas repete o art. 182, § 1º, ao exigir o plano para cidades com mais de 20 mil habitantes.

O inciso II exige o plano para cidades integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. Esse inciso nada mais é que consequência do primeiro, uma vez que estabelecer um censo para essas regiões, que se interligam com outras de grande demografia, poderia resultar em erros estatísticos; e para evitar isso basta exigir seu planejamento ligado ao das outras regiões ou aglomerações. Seguindo essa diretriz traçada, o § 2º desse art. 41 estabelece que as cidades com mais de 500 mil habitantes deverão ter um plano de transporte integrado que se compatibilize com o plano diretor que o tiver inserido.

O inciso III é decorrência expressa do art. 182, § 4º, que exige o plano diretor para se resguardar a função social da propriedade urbana, aplicando os instrumentos contidos nesse § 4º, quais sejam: o parcelamento ou edificação compulsórios, o IPTU progressivo ou até, em última hipótese, desapropriando o proprietário que não der função social à sua propriedade urbana. É de se notar que este dispositivo se volta a coibir apenas uma das formas de descumprimento da função social da propriedade (sua não utilização, para fins de especulação).

O inciso IV privilegia as áreas de especial interesse turístico, impondo a obrigatoriedade do plano diretor nesses locais.

Por fim, o inciso V ampara o meio ambiente urbano, resguardando a obrigatoriedade de planificação às áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

Portanto, nessas hipóteses, o plano diretor, após o advento do Estatuto da Cidade, tornou-se obrigatório. Parte da doutrina chegou a afirmar, descuidadamente, que essa imposição violaria o pacto federativo, uma vez que nem todas estão previstas expressamente na Constituição Federal. Entretanto, de acordo com o art. 24, I, da CF, há concorrência de competência entre União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre normas gerais de direito urbanístico, do que imediatamente se conclui que não há quebra do pacto federativo.

Como é uma lei, ele não poderá ser estabelecido por regulamento. O plano diretor, como qualquer lei, poderá ser revogado; entretanto, como ele é obrigatório por força do

texto constitucional e por força infraconstitucional do Estatuto da Cidade, ele só poderá ser revogado por outro plano diretor.

Ainda em relação à obrigatoriedade do plano diretor, o Estatuto da Cidade impõe que ele deve englobar todo o território do Município – o que abrange, em nosso entender, a zona rural. Deve, ainda, esse plano ser revisto a cada 10 anos (art. 40, §§ 2º e 3º).

Dele devem constar as prioridades municipais, que só poderão ser diagnosticadas por meio de algumas análises dos problemas pelos quais o Município está passando. Nesse caso, pode-se até requisitar audiência pública, para que a população participe da elaboração do plano.

O plano diretor deve observar também as disposições da Lei de Parcelamento do Solo Urbano e respeitar o direito constitucional de propriedade e todas as regras contidas no Estatuto da Cidade.

Nessa linha, o Prof. José Afonso da Silva explica que “considera-se *processo de planejamento* a definição de objetivos determinados em função da realidade local e da manifestação da população, a preparação dos meios para atingi-los, o controle de sua aplicação e a avaliação dos resultados obtidos”.¹⁶⁸

Uma lei orgânica municipal de qualidade deve arrolar como elementos do planejamento das atividades administrativas a previsão de um plano diretor, um plano de administração, uma lei de diretrizes orçamentárias, um orçamento anual e um plano plurianual. O plano diretor e o plano de administração devem estar em ampla evolução, conforme as necessidades dos Municípios.¹⁶⁹ O plano diretor é que fixa as diretrizes do desenvolvimento do Município a que corresponde. O plano de administração é um plano de ação de cada prefeito para o Município.

O Estatuto da Cidade, em seu art. 42, estabelece o conteúdo mínimo do plano diretor, qual seja: a delimitação das áreas urbanas por lei municipal, visando a ser aplicado o parcelamento; edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização; previsão do direito de preempção para aquisição de imóvel urbano nas faixas fixadas em lei municipal, estabelecimento do solo criado no plano, fixação de áreas nas quais poderá ser permitida alteração onerosa de uso de solos, previsão de delimitação de áreas para operações urbanas consorciadas e a possibilidade de autorização por lei municipal ao proprietário de imóvel urbano, privado ou público, para exercer em outro local ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir

¹⁶⁸ José Afonso da Silva, *Direito urbanístico brasileiro*, cit., 3. ed., p. 130.

¹⁶⁹ Nesse sentido, o professor José Afonso da Silva leciona que: “Em suma, o processo de planejamento permanente do Município se realiza pela elaboração, manutenção atualizada e execução de: I – um *plano de desenvolvimento municipal*, que é o *plano de governo*, pelo qual cada prefeito definirá as prioridades e objetivos de seu governo em função da realidade local; II – os *planos regionais, setoriais e especiais*, que couberem; III – o *plano diretor*, como instrumento básico da política de desenvolvimento urbano, e os demais *planos urbanísticos* (particulares, parciais, especiais ou setoriais) exigidos pela realidade local; IV – o *plano plurianual*, que define, em consonância com o plano de governo e o plano diretor, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Municipal; V – a *lei de diretrizes orçamentárias*, que, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, definirá, em termos financeiros, as metas e as prioridades do governo local, orientará a elaboração do orçamento anual e disporá sobre as alterações na legislação tributária, se tais alterações houverem que ser feitas; VI – o *orçamento anual*. Todos esses planos deverão ser compatíveis entre si e seguir as políticas gerais e setoriais segundo as quais o Município organiza sua ação” (*Direito urbanístico brasileiro*, cit., 3. ed., p. 131-132).

previsto no plano diretor ou em lei municipal dele decorrente, quando esse imóvel for considerado necessário para fins de interesse público municipal.

Em relação ao plano de urbanização e seu conteúdo, Tomás-Ramón Fernández afirma que “a competência urbanística concernente ao planejamento compreenderá uma série de faculdades, entre as que destacamos aqui o lugar dos centros de produção e residência em ordem à melhor distribuição da população em todo o território nacional, a divisão do território municipal em áreas de solo urbano, urbanizável e não urbanizável, o estabelecimento de zonas de diferente utilização e a fixação das condições concretas das construções a realizar nelas, a formulação, a determinação do sistema de espaços livres e zonas verdes, a localização e caracterização dos centros e serviços de interesse público, a limitação do uso do solo ou das edificações, a orientação da composição arquitetônica das edificações e a regulação de suas características estéticas etc.”.¹⁷⁰

Por fim, conclui-se que:

1. O plano diretor tem por função estabelecer critérios para se verificar se a propriedade atende à sua função social.
2. O plano diretor objetiva também estabelecer metas e diretrizes da política urbana e normas que condicionam o uso, gozo e disposição da propriedade.
3. O plano diretor também deve estabelecer os critérios para utilização dos instrumentos criados pelo Estatuto da Cidade, tais como outorga onerosa do direito de construir, operações urbanas consorciadas, parcelamento, utilização compulsória com aplicação do IPTU progressivo e outros institutos.
4. O plano diretor, portanto, resulta num processo de planificação da Administração Municipal e Distrital que orientará toda sua ação, do plano físico-territorial até a orçamentação dos gastos e despesas públicas municipais e distritais.

É de se notar, porém, que alguns aspectos do plano diretor, por terem caráter vinculante, fogem um pouco da regra do art. 174 da CF, que predicaria ser o planejamento apenas indicativo para a iniciativa privada.

8.2.2.2 Planificação urbanística

Quanto ao processo de planejamento, seus princípios vetores são informados pela melhor doutrina.¹⁷¹ São eles: o fato de que o processo de planejamento é mais importante que o plano; o processo de planejamento deve elaborar planos adequados à realidade municipal; exequibilidade do plano; o nível de profundidade dos estudos deve ser apenas o necessário para orientar a ação da Municipalidade; deve haver integração entre as políticas, os planos e os programas setoriais; deve-se sempre respeitar a realidade regional; democracia e acesso às informações disponíveis; o planejamento deve ser participativo, respeitando a política adotada pelo Estatuto da Cidade.

¹⁷⁰ Tomás-Ramón Fernández, *Manual de derecho urbanístico*, 5. ed., Madri, Abella, 1985, p. 44.

¹⁷¹ José Afonso da Silva, *Direito urbanístico brasileiro*, cit., 3. ed., p. 132-133.

8.3 Planejamento e participação

8.3.1 Breves noções sobre a participação popular

Na década de 1980 a participação do cidadão na Administração Pública esbarrava no problema dos raros e insuficientes meios pelos quais o cidadão influenciava a ação do Estado. Induvidosamente existiam mecanismos de controle tanto internos como externos. Os primeiros, porém, sofriam sempre com a precariedade e hierarquização do aparato burocrático, o que, conseqüentemente, não abria maior capacidade de influência do cidadão nas decisões políticas. Já o controle externo, representado pelo controle da legalidade dos atos administrativos e exercitado por ações constitucionais ingressadas no Poder Judiciário – tais como mandado de segurança, ação popular, *habeas corpus* e, em 1985, pela ação civil pública –, ainda que intensamente usadas e com resultados concretos até animadores, não atingia as necessidades do cidadão e nem lhe oferecia possibilidade maior para exercitar a cidadania, em face de obstáculos processuais e peculiares (morosidade, custo, representação técnica etc.). O controle externo político, representado principalmente pelas comissões parlamentares de inquérito, dependia de um critério de escolha política, o que nem sempre tinha influência dos cidadãos.

Atualmente, apesar de insuficiente, a evolução é visível. A insuficiência atual não se encontra nos meios de participação, que já são muitos, mas, sim, na falta de absorção popular desses meios – ou seja, falta ao povo conscientizar-se de que a participação popular é um dos maiores instrumentos de democracia aberta, tão proclamada em décadas passadas pela população.

Há de se salientar a existência do princípio constitucional implícito da participação popular na Administração Pública. Falar neste princípio significa dizer que a função do cidadão não fica restrita à de mero eleitor; ele deve participar do cotidiano da Administração, até mesmo quando da tomada de decisões administrativas. Continua havendo a democracia representativa, entretanto com algumas prerrogativas dadas aos cidadãos no sentido de legitimar sua participação na gestão administrativa.¹⁷²

No âmbito do direito público a questão da participação vincula-se estritamente à interferência na *realização e controle das funções estatais*,¹⁷³ bem como na própria elaboração do direito positivo.¹⁷⁴

Participação popular na Administração Pública é a interferência no processo de realização da função administrativa do Estado, implementada em favor de interesses da coletividade, por cidadão nacional ou representante de grupos sociais nacionais, estes últimos se e enquanto legitimados a agir em nome coletivo.

¹⁷² Nesse sentido, é digno de nota o avanço introduzido pela Constituição de 1988, desde o processo constituinte até os dispositivos do seu texto. Para tanto, foi imprescindível a atuação das entidades da sociedade, em particular o Plenário Pró-Participação Popular, que, sob a liderança de Francisco Whitaker Ferreira, contribuiu sobremaneira para a consagração do princípio da participação popular.

¹⁷³ Paulo Modesto, *Direito e poder político. Estado e direito – o problema da legalidade*, RT 711/57, ano 84, São Paulo, Revista dos Tribunais, janeiro/1995.

¹⁷⁴ Hans Kelsen definia os *direitos políticos* como “as possibilidades abertas ao cidadão de participar do governo, da formação da *vontade geral*. Livre da metáfora, isso significa que o cidadão pode participar da ordem jurídica” (*Teoria geral do direito e do Estado*, trad. de Luís Carlos Borges, São Paulo/Brasília, Martins Fontes/UnB, 1990, p. 91).

A doutrina também se tem referido a esse princípio como decorrente do Estado Democrático de Direito que a Constituição acolheu. O constitucionalista José Afonso da Silva, comentando o Estado Democrático, afirma que este “se funda no princípio da soberania popular, que ‘impõe a participação efetiva e operante do povo na coisa pública, participação que não se exaure, [...], na simples formação das instituições representativas, que constituem um estágio da evolução do Estado Democrático, mas não o seu completo desenvolvimento”. Defendendo, ainda, que, para a existência deste Estado, imprescindível se torna a existência de uma sociedade democrática caracterizada pela “efetiva incorporação de todo o povo nos mecanismos do *controle das decisões*, e de sua *real participação nos rendimentos da produção*”.¹⁷⁵

Nessa linha, Dinorá Adelaide Musetti Grotti entende que “o princípio da participação popular na gestão e no controle da Administração Pública é inerente à ideia de Estado Democrático de Direito, adotado já no Preâmbulo da Lei Maior de 1988, e reafirmado no art. 1º, além de ter sido reiteradamente expresso em vários setores da Administração Pública, notadamente na parte referente à ordem social”.¹⁷⁶

O que se deve ter em mente é que a possibilidade de participação do cidadão amparada, mesmo como um princípio constitucional implícito, na Constituição deve se tornar efetiva, disponibilizando a Administração Pública meios de se concretizar essa participação.

A participação tanto tem resultados positivos para a Administração quanto para os administrados. Para a Administração porque legitima seus atos, pois decididos consensualmente. E para os administrados porque lhes oferece meios de expor suas pretensões em relação àquela Administração.

Para sintetizar o que foi dito nessa passagem, trazemos aqui as lições de Diogo de Figueiredo Moreira Neto: “É particularmente no campo do direito administrativo que as mutações se sucedem, nele provocando redobrados desafios. Assim é que a *Administração imperativa* aos poucos já se tempera com a *consensual*; o *imperscrutável mérito* administrativo passa a admitir a ampla sindicância da *realidade*, da *razoabilidade* e da *proporcionalidade*; a tradicional *centralização* autoritária dos modelos estatizantes cede à *descentralização setorial* e à *social*; e o outrora marmóreo princípio da *supremacia do interesse público*, que era a marca da superioridade do Estado sobre a sociedade, passa a ser confrontado e ponderado com os emergentes *princípios e direitos fundamentais*, anunciando a inversão de valores. Tudo, enfim, leva inexoravelmente à abertura e à modernização da Administração Pública, pois dela se reclama *visibilidade*, dela se exige *eficiência* e nela se demanda o direito de *participação*; é o percurso em que o velho Estado de Direito, mas ainda tisonado do ranço autoritário, aos poucos se transforma em um *Estado Democrático de Direito*.”¹⁷⁷

8.3.2 Planejamento participativo

Nessa baila é que surge o *planejamento participativo*. Como já foi objeto de estudo detalhado, o planejamento da Administração Pública é de responsabilidade de seus

¹⁷⁵ José Afonso da Silva, *Curso de direito constitucional positivo*, 25. ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2005, p. 117 e 118.

¹⁷⁶ Dinorá Adelaide Musetti Grotti, *O serviço público e a constituição brasileira de 1988*, São Paulo, Malheiros Editores, 2003, p. 353.

¹⁷⁷ Diogo de Figueiredo Moreira Neto, “Prefácio” à obra de Marcos Juruena Villela Souto, *Direito administrativo regulatório*, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2002.

representantes. Entretanto, o grande problema que surge, e que se tem notado, é um déficit nos planejamentos administrativos econômicos nos últimos tempos, resultando no fato notório de que os problemas dos Municípios, Estados e União têm aumentado de forma insustentável.

Saber escolher que plano aplicar pode resultar numa boa política pública. Entretanto, essa escolha não é fácil, uma vez que, em termos de Brasil, a plurianualidade do planejamento, fixada em quatro anos e renovável a cada governo que passa, tem levado o ente federativo a uma descoordenação do desenvolvimento, pois é este que o planejamento objetiva, mas tem sido falho. Os motivos apontados são as diversidades ideológicas de cada governante, sua visão de mundo.

A solução poderia ser encontrada por meio de uma divisão de responsabilidades no concernente à feição de um planejamento de longo prazo. Ou seja, um planejamento com participação popular. Não que a participação popular, por si só, implique esta divisão de responsabilidades. Porém, ela legitima a atuação dos governantes na execução dos planos, pois os próprios cidadãos ajudam na sua criação. O resultado, se não for favorável, não se pode dizer que tenha sido desfavorável, uma vez que, de certo modo, o povo acabou contribuindo para planejar o futuro da sua Cidade, de seu Estado ou do País.

Após a concretização desse planejamento, caberá ao povo acompanhar sua execução, numa espécie de controle social, até mesmo responsabilizando as autoridades se estas desvirtuarem os objetivos planejados.

O planejamento participativo municipal tem previsão constitucional no art. 29, XII, da CF. Este dispositivo estipula que da lei orgânica do Município devem constar meios de participação de grupos representativos de uma determinada região ou classe, para que estes cooperem na promoção do planejamento.

No Brasil já se tem notícia de cidades onde o planejamento participativo tem ocorrido. Porto Alegre/RS é a precursora. Camaragibe, no Estado de Pernambuco, é uma das cidades onde mais se atingiu êxito no planejamento participativo.

Basta observar os resultados avaliados para se concluir que o planejamento participativo, pelo menos para as cidades, é indispensável.

Gaspar Ariño Ortiz relata a existência da participação popular em planejamentos na Europa. Segundo ele, “para a configuração da sociedade, o plano pretendia racionalizar o processo político de tomada de decisões. Assim, em França se aludia à *racionalização da ideia política*. Frente ao caciquismo e à improvisação, o plano aspirava a uma política de racionalização nas decisões, baseadas na análise de custos e benefícios. Assim mesmo, o plano pretendia democratizar as decisões, mediante a participação dos cidadãos nos processos de decisão. Assim, a elaboração dos planos de desenvolvimento se organizava em relatórios (que analisavam temas de conteúdo horizontal, como política financeira, comércio exterior, desenvolvimento tecnológico ...) e em comissões (que analisavam setor por setor a agricultura, pesca, alimentação, energia, turismo, até 18 comissões), mediante a participação de funcionários, empresários e representantes sindicais – aproximadamente 4.500 pessoas. Em cada comissão, centenas de pessoas abordavam sua visão do setor e de suas necessidades, fazendo previsões, análises de problemas e desenho de soluções específicas”.¹⁷⁸

¹⁷⁸ Gaspar Ariño Ortiz, *Principios de derecho público económico: modelo de estado, gestión pública, regulación económica*, 2. ed., Granada, Comares, 2001, p. 330.

A Constituição Espanhola de 1978, em seu art. 131.2, prevê o planejamento participativo econômico, admitindo a adesão de sindicatos e outras organizações profissionais, empresariais e econômicas no assessoramento e colaboração desta planificação.

O jurista espanhol Martín Bassols Coma, comentando o planejamento participativo em seu país, explica que a estratégia participativa na planificação representa uma dupla dimensão: “1ª – como aspiração dos próprios grupos a influenciar nos centros nevrálgicos dos poderes de decisão; 2ª – e como necessidade irreversível dos poderes governamentais de dispor antecipadamente de um certo grau de adesão ou consenso sobre o conteúdo da planificação, já que em caso contrário sua execução seria irrealizável ou desembocaria em uma planificação meramente nominal”.¹⁷⁹

8.3.2.1 Efetivação do planejamento participativo por assessoria externa e audiências públicas: orçamento participativo

8.3.2.1.1 Assessoria externa

A assessoria externa dá-se mediante chamamento de especialistas para colaborar na produção de projetos, relatórios, por meio de diagnóstico dos efeitos das questões a serem decididas.

O Prof. Diogo de Figueiredo Moreira Neto entende que “a assessoria externa é um instituto de participação administrativa, aberto a pessoas físicas da sociedade civil, indicadas ou selecionadas, visando à legitimidade da ação administrativa, formalmente estabelecida como uma função pública definida em lei, com o objeto de expressar tendências, preferências e opções que conduzam os órgãos assessorados a melhores decisões”.¹⁸⁰

A assessoria externa poderia ser feita para a elaboração de um planejamento urbanístico, de uma lei de diretrizes orçamentárias ou até, como foi feito no Estado de São Paulo, para a elaboração de uma lei com reflexos administrativos.¹⁸¹

8.3.2.1.2 Audiências públicas

Consoante Diogo de Figueiredo Moreira Neto, temos que “a audiência pública, em resumo, é um instituto de participação administrativa aberto a indivíduos e a grupos sociais determinados, visando à legitimidade da ação administrativa, formalmente disciplinada em lei, pela qual se exerce o direito de expor tendências, preferências e opções que possam conduzir o Poder Público a uma decisão de maior aceitação consensual”.¹⁸²

Ou seja, a audiência pública traduz-se em uma sessão de discussão, aberta a todo o público, a respeito de temática predeterminada.

¹⁷⁹ Martín Bassols Coma, *Constitución y sistema económico*, cit., 2. ed., p. 247.

¹⁸⁰ Diogo de Figueiredo Moreira Neto, *Direito de participação política*, Rio de Janeiro, Renovar, 1992, p. 136.

¹⁸¹ A Lei Estadual de Processo Administrativo (n. 10.177/1998) adveio antes da Lei Federal de Processo Administrativo (n. 9.784/1999). Essa lei estadual contou com a presença de renomados juristas na sua elaboração.

¹⁸² Diogo de Figueiredo Moreira Neto, *Direito de participação política*, cit., p. 129.

É também um instrumento de natureza consensual, sendo, ainda, *autêntico direito difuso*.¹⁸³

Nas audiências públicas deve-se garantir a participação plena pelos modos de divulgação disponíveis e menos onerosos para o Setor Público, permitindo ao cidadão o pleno conhecimento de sua existência e da possibilidade de participar. Entre esses meios de divulgação podemos mencionar: os jornais locais, os meios eletrônicos e, principalmente, as rádios¹⁸⁴ comunitárias, que prestarão esses serviços de divulgação de interesse público sem retribuição pecuniária.¹⁸⁵

Em alguns casos, temos as audiências públicas no direito positivo brasileiro no que se refere ao planejamento:

1. O art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000), em seu parágrafo único, prescreve que, para assegurar a transparência na gestão fiscal da Administração Pública, dever-se-á, entre outras medidas, promover audiências públicas para elaboração e discussão dos planos, orçamentos e da lei de diretrizes orçamentárias. Ou seja, pelas audiências públicas se propiciará a efetivação de planejamentos e orçamentos participativos. Esse dispositivo atribui à Internet um papel relevante na divulgação dos atos a serem realizados. Gilmar Ferreira Mendes ressalta que “a participação popular e a realização das audiências públicas na elaboração dos instrumentos de responsabilidade fiscal, dos quais exige a lei devida transparência, é salutar em dois pontos: o primeiro deles é a maior legitimidade que adquirirão tais instrumentos, uma vez que sua confecção foi feita com respaldo da sociedade; o segundo tem a ver com o fato de que os esboços de tais instrumentos podem ser maximizados em sua qualidade com a interação entre sociedade e Poder Público, tanto porque, diversas vezes, este não possui a devida acuidade para perceber as carências sociais, tanto porque, tecnicamente, eles podem ser aprimorados com a colaboração dos diversos entes sociais”.¹⁸⁶

¹⁸³ Lúcia Valle Figueiredo, Instrumentos da Administração consensual – a audiência pública e sua finalidade, *Revista Fórum Administrativo*, ago./2002, p. 1011.

¹⁸⁴ “Rádio comunitária é um tipo especial de emissora de rádio FM, de alcance limitado a, no máximo, 1 km a partir de sua antena transmissora, criada para proporcionar informação, cultura, entretenimento e lazer a pequenas comunidades. Trata-se de uma pequena estação de rádio, que dará condições à comunidade de ter um canal de comunicação inteiramente dedicado a ela, abrindo oportunidade para divulgação de suas ideias, manifestações culturais, tradições e hábitos sociais. A rádio comunitária deve divulgar a cultura, o convívio social e eventos locais; noticiar os acontecimentos comunitários e de utilidade pública; promover atividades educacionais e outras para a melhoria das condições de vida da população” (fonte: Ministério da Comunicação, <www.mc.gov.br>).

¹⁸⁵ O art. 3º, III, da Lei das Rádios Comunitárias (Lei 9.612/1998) prevê como uma de suas finalidades prestar serviços de utilidade pública sempre que necessário, atendendo, assim, aos anseios da comunidade beneficiada com sua instituição. Nesse sentido, o art. 15 da precitada lei prescreve que as emissoras do Serviço de Radiodifusão Comunitária assegurarão, em sua programação, espaço para divulgação de planos e realizações de entidades ligadas, por suas finalidades, ao desenvolvimento da comunidade. Nesse diapasão, podemos dizer que as audiências públicas podem ser divulgadas, sem custos para o Setor Público, nas mencionadas rádios comunitárias, que estariam, assim, desempenhando papel importante no fortalecimento da participação popular na Administração Pública.

¹⁸⁶ In Ives Gandra da Silva Martins e Carlos Valder do Nascimento (Org.), *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*, São Paulo, Saraiva, 2001, p. 339.

2. O art. 2º do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), em seus incisos II, IV e XIII, garante a participação popular na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos, o planejamento participativo e audiências públicas para o desenvolvimento sustentável do meio ambiente, mostrando, portanto, a evolução do direito administrativo brasileiro no sentido de introduzir a gestão democrática nas cidades. Com relação especificamente às audiências públicas, esse Estatuto obriga que elas se realizem em alguns casos, tais como: (a) audiência pública como legitimação do plano diretor (art. 40, § 4º, I); (b) audiência pública como instrumento de participação na gestão orçamentária (art. 44).

8.3.2.1.3 Orçamento participativo¹⁸⁷

O orçamento participativo é um dos meios de participação popular no planejamento administrativo que merece especial exame sob os aspectos jurídico e político.

No Brasil, o orçamento público é a expressão financeira de um plano de ação.

Na prática brasileira, “a proposta orçamentária é gestada no Executivo, discutida e aprovada no Legislativo e executada pelo Executivo, acompanhado pelo Tribunal de Contas da União – o processo é complexo demais e opaco demais para ser dominado por leigos”.¹⁸⁸

Os movimentos sociais urbanos aliados ao agravamento da escassez de recursos para atendimento das demandas sociais criaram campo fértil para o surgimento de experiências participativas, como o orçamento participativo.

Victor Vergara, especialista em gestão pública do Banco Mundial, em entrevista ao jornal *O Estado de S. Paulo*, afirmou, em resumo, que o orçamento participativo é uma das experiências mais positivas e inovadoras surgidas na América Latina: “A participação da comunidade na discussão dos investimentos públicos é uma postura moderna de governo que começa a despertar interesse em diversos países. O Banco Mundial traduziu o livro do Prefeito de Porto Alegre, Tarso Genro, sobre o tema, para o Espanhol, e houve uma grande procura. Já foram distribuídos 2.500 exemplares para nove países latino-americanos.”¹⁸⁹

À pergunta sobre se o orçamento participativo seria mais adequado a países subdesenvolvidos, respondeu: “Não. Cidades americanas como Phoenix, no Arizona, usam o modelo, inclusive com enquetes telefônicas.”

Vergara revela-se entusiasta do modelo (tanto que, depois de conhecer a experiência brasileira, tornou-se estudioso do tema e é, hoje, instrutor do Seminário de Administração Municipal, curso *on line* promovido pelo Instituto do Banco Mundial e pelo Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, em que um dos módulos é sobre orçamento participativo): “O orçamento participativo é apenas um bom modelo de governo, de decisão em consenso. Não é uma forma política de governar, é uma técnica de tomada

¹⁸⁷ Essa parte (orçamento participativo) contou com a colaboração intensa e inestimável do Prof. José Eduardo de Alvarenga <www.jealvarenga.hpg.com.br>. Renovamos os agradecimentos.

¹⁸⁸ Marcelo L. de Souza, *O orçamento participativo e sua especialidade: uma agenda de pesquisa*, cit., 2000.

¹⁸⁹ *O Estado de S. Paulo*, 5-3-2001, p. A7 (entrevista concedida a Uilson Paiva).

de decisões. Veja bem, não estamos dizendo que é um modelo perfeito, mas nos parece a melhor alternativa.”

Na cidade do México criou-se a Lei de Participação da Cidadania, que possibilita a participação cidadã na condução do governo.

Em lista não-exaustiva, outros exemplos apontam nessa direção. Podem ser mencionados: Cuenca (Equador), Saint-Denis (França), Buenos Aires e Rosário (Argentina), Montevideu (Uruguai), Barcelona (Espanha), Bruxelas (Bélgica), Hungria, Senegal e Montreal e Toronto, no Canadá. No Brasil podem-se mencionar Belém/PA; Campina Grande/PB; Santo André/SP; Aracaju/SE; Aracati/CE; Blumenau/SC; Belo Horizonte/MG; São José do Rio Preto/SP; Campinas/SP; Londrina/PR; Piracicaba/SP; Guarulhos/SP; Ipatinga/MG; Chapecó/RS; Alvorada/RS; Petrópolis/RJ; Maringá/PR; Rio Branco/AC; São Luiz/MA; Rio de Janeiro/RJ; São Paulo/SP; Imperatriz/MA; Serra/ES; Caxias do Sul/RS; Capinzal/SC; Recife/PE; e Vitória da Conquista/BA – entre outras. Além de Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, que vem implantando a experiência do orçamento participativo desde 1989. Nessa Metrópole, de 1989 a 2001, 45 mil pessoas, em média, reuniram-se anualmente, em 32 reuniões ordinárias e 12 temáticas (saúde, educação, transportes, habitação etc.), para discutir e “deliberar” sobre o orçamento municipal.

Embora não tenha sido a primeira experiência, já que outras a antecederam, no final dos anos 1970, como as de Lages/SC, Vila Velha/ES e Pelotas/RS, a da Capital Gaúcha tem sido a mais ousada e consolidada.

O modelo de Porto Alegre é reconhecido até internacionalmente. Pode parecer paradoxal, mas lá se entende que a matéria nem deve ser regulada por lei, para não constrianger, de certa forma, a organização e a mobilização da sociedade.

Cumprir destacar, no caso de Porto Alegre, o relatório da Profa. Margareth Marchiori Bakos: “O orçamento participativo tem raízes na história do Rio Grande do Sul. Como já referiu o jornalista Jefferson Barros, durante a ocupação colonial alemã e italiana do Estado, comunas inteiras decidiam o destino das parcelas excedentes de sua renda social muito antes da chegada de qualquer *regulamentação estatal da vida social* em seus territórios. A Constituição positivista de 1891 reconhecia o direito de iniciativa popular nas propostas legislativas, apesar de não abrir mão do papel das Câmaras Municipais. Ainda mais longe no tempo, as Missões eram comunas organizadas pelo que se poderia chamar de ‘sociedade civil indígena’, dirigidas pelos jesuítas, é certo, mas livres das Coroas Espanhola e Portuguesa.”¹⁹⁰

Segundo o modelo porto-alegrense, orçamento participativo (OP) é um processo pelo qual a população decide, de forma direta, a aplicação dos recursos em obras e serviços que serão executados pela Administração Municipal. Inicia-se com as reuniões preparatórias, quando a Prefeitura presta contas do exercício anterior e apresenta o plano de investimentos e serviços para o ano seguinte. As Secretarias Municipais e autarquias acompanham estas reuniões, prestando esclarecimentos sobre critérios que norteiam o processo e a viabilidade das demandas.

A cidade (1.280.000 habitantes) tem um Conselho do Orçamento Participativo, integrado por 96 conselheiros, sendo 88 eleitos diretamente pela população, 2 indicados

¹⁹⁰ Margareth Marchiori Bakos, *Porto Alegre e seus eternos intendentes*, Porto Alegre, EDIPUCRS, 1996.

pela União das Associações de Moradores de Porto Alegre, 2 indicados pelo Sindicato dos Municípios e 4 representantes da Prefeitura (os representantes da Prefeitura não têm direito a voto).

O “orçamento participativo de Porto Alegre” tem um sofisticado Regimento Interno, aprovado pelos próprios participantes. A “Assembleia Municipal” reúne-se anualmente para empossar os novos conselheiros e entregar ao Governo a hierarquização das obras e serviços demandados pela sociedade. Os conselheiros são representantes das regiões e “temáticas”.

O Conselho relaciona-se com a população por meio de “delegados”, que são definidos (na proporção de 1 delegado para cada 10 votantes) em reuniões que se realizam de maio a julho de cada ano, em cada uma das 16 regiões e 6 temáticas. Aos delegados cabe atuar dentro da própria região no acompanhamento e fiscalização dos investimentos ali propostos.

A proposta orçamentária, antes de ser enviada à Câmara Municipal, é objeto de discussão entre o Conselho e o Gabinete de Planejamento do Governo. Nessa reunião é feito o confronto entre as prioridades levantadas e os recursos disponíveis, além do estudo da viabilidade técnica e financeira para implementar as obras e serviços.¹⁹¹

Assis Brasil Olegário Filho explica que “a reforma tributária efetuada em Porto Alegre permitiu um crescimento significativo de ingressos e hoje [1999] ultrapassa 50% da receita total do Município com a arrecadação dos tributos municipais. Isto foi alcançado sem dúvida pela presença da comunidade nas discussões, no conhecimento de onde e como são aplicados os recursos públicos quando se pratica uma democracia participativa”.¹⁹²

À evidência, a implementação de todo esse sofisticado mecanismo encontra uma série de obstáculos e dificuldades. Em primeiro lugar, é indispensável que o chefe do Executivo e seu secretariado estejam comprometidos com todo o processo e dispostos a dar sua colaboração em todas as etapas. Não basta reunir os cidadãos, mostrar-lhes alguns números e chamar isso de orçamento participativo.

Outra dificuldade é a falta de conhecimento do orçamento por parte dos delegados ou conselheiros, o que prejudica seus argumentos com os técnicos do Executivo. Os agentes populares necessitam, via de regra, de alguma capacitação, evidentemente não fornecida por técnicos da própria Administração (o que desde logo poderia induzir resultados), mas por intermédio de ONGs ou voluntários capacitados que se disponham a fazê-lo. Um passo no sentido de minimizar os efeitos da falta de conhecimento técnico é, sem dúvida, a Administração se dispor a apresentar o orçamento de modo simplificado, transparente.

Por outro lado, diante da evidência de que a expressão “orçamento participativo” vem ganhando foros de grande popularidade política, por representar instrumento de democracia participativa e não apenas representativa, como não há um modelo sistema-

¹⁹¹ Os dados mais atualizados dão conta de que entre 1996 e 2002 registrou-se um aumento de 297% na aplicação de recursos públicos em demandas orientadas pelo orçamento participativo; R\$ 33.207.211,54 foram aplicados em 2002, o que representa 6% a mais que em 2001. *A própria comunidade distingue as demandas de inclusão em programas e serviços na área social* (Ângela Aguiar, SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO, Fundação Joaquim Nabuco, 18-3-2003).

¹⁹² Assis Brasil Olegário Filho, O orçamento participativo de Porto Alegre, palestra proferida no Seminário Internacional sobre Democracia Participativa, 10-13-11-1999.

tizado dessa modalidade de participação popular, até devido às realidades particulares de cada Município, o orçamento participativo pode se revelar apenas formal, ou até mesmo uma farsa.

Não é possível afirmar que o nome não tenha sido apropriado, como bandeira política, para mascarar situações que não representam qualquer evolução no sentido da democracia participativa. Várias são as possibilidades: criação de “conselhos” em que o próprio Poder Executivo tem representação (técnica e/ou decisória) mais forte que a dos representantes da comunidade; manipulação na eleição dos conselhos por agentes políticos dos próprios governantes (quando não são eles mesmos os “representantes”); reuniões (com o nome de “orçamento participativo”) de chefes de Executivo com parcelas escolhidas da população em que, em linguagem pouco compreensível, são apresentados os tópicos do orçamento e “aprovados” por essas mesmas parcelas. Enfim, um sem-número de possibilidades de distorção do instituto – o que não o torna menos relevante no quadro de avanço da participação popular no planejamento.

9 À guisa das conclusões

Como conclusão, coloca-se importante destacar que os desenvolvimentos econômico, político, institucional e social não serão alcançados sem a adequada utilização do planejamento. Afinal, a atividade de planejar não só otimiza e torna mais eficiente o resultado das ações do Poder Público, como serve de instrumento para melhoria dessa própria atividade.