

Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Faculdade de Direito
Departamento de Direito Econômico e do Trabalho

Rafael de Oliveira Silva

A função econômica de planejar e seus obstáculos para a sua realização efetiva

Porto Alegre
2023

Rafael de Oliveira Silva

A função econômica de planejar e seus obstáculos para a sua realização efetiva

Trabalho de conclusão de curso apresentado como requisito parcial para a obtenção do grau Bacharel em Direito pelo Curso de Graduação na Faculdade de Direito do Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Antônio Lucas Camargo

Porto Alegre

2023

FICHA CATALOGRÁFICA

CIP - Catalogação na Publicação

Silva, Rafael de Oliveira
A função econômica de planejar e seus obstáculos
para a sua realização efetiva / Rafael de Oliveira
Silva. -- 2023.
72 f.
Orientador: Ricardo Antônio Lucas Camargo.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade
de Direito, Curso de Ciências Jurídicas e Sociais,
Porto Alegre, BR-RS, 2023.

1. Planejamento. 2. Atuação Estatal. 3. Domínio
Econômico . 4. Direito Econômico. I. Camargo, Ricardo
Antônio Lucas, orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Rafael de Oliveira Silva

A função econômica de planejar e seus obstáculos para a sua realização efetiva

Trabalho de conclusão de curso apresentado como requisito parcial para a obtenção do grau Bacharel em Direito pelo Curso de Graduação na Faculdade de Direito do Rio Grande do Sul.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Ricardo Antônio Lucas Camargo
Faculdade de Direito da UFRGS

Profa. Dra. Tula Wesendonck
Faculdade de Direito da UFRGS

Prof. Me. Marcus Vinicius Madeira
Faculdade de Direito da UFRGS

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer ao meu orientador, Ricardo Antônio Lucas Camargo, por toda a atenção e paciência dedicadas ao meu trabalho; aos meus pais, por todo o apoio; aos amigos, pelos valiosos conselhos durante essa jornada; e a todos aqueles que contribuíram de alguma forma para minha formação e a construção deste trabalho.

EPÍGRAFE

*...La generación actual lleva a cuestas,
por el camino abonado por los padres sublimes*

José Martí

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo realizar uma análise jurídica do instituto do planejamento econômico; para isso, examina a ordem econômica da Constituição federal de 1988 e o conceito de funções econômicas do Estado trazido pelo artigo 174 da Carta Maior. Trata da natureza jurídica do planejamento, sua importância como instrumento para o desenvolvimento e traz breves considerações sobre a experiência histórica do instituto. Por fim, investiga os obstáculos que atualmente têm impedido o planejamento econômico efetivo no Brasil, com base no método indutivo. Sustenta que, embora haja diversas dificuldades institucionais para o estado cumprir a função de planejar, o principal motivo para a ausência de planejamento é a sua desvalorização, que vem ocorrendo devido as mudanças relacionadas a estrutura global da economia e ao avanço das visões ideológicas neoliberais.

Palavras-chave: Planejamento, Atuação Estatal, Domínio Econômico, Direito Econômico.

ABSTRACT

The present work aims to conduct a legal analysis of the economic planning institute. To achieve this, it examines the economic order of the 1988 Federal Constitution and the concept of the state's economic functions as brought forth by Article 174 of the Constitution. It delves into the legal nature of planning, its significance as a instrument for development, and provides brief considerations regarding the historical experience of the institute. Lastly, it investigates the obstacles that currently hinder effective economic planning in Brazil, based on the inductive method. The paper argues that, although there are various institutional challenges for the state to fulfill its planning function, the primary reason for the absence of planning is its devaluation. This devaluation has been occurring due to changes related to the global economic structure and the rise of neoliberal ideological perspectives.

Keywords: Planning, State Action, Economic Domain, Economic Law.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNDE - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

CE - Constituição Econômica

CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CERS - Constituição Estadual do Estado do Rio Grande do Sul

CF - Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

COREDES - Conselhos Regionais de Desenvolvimento

GOSPLAN - Comitê Estatal de Planejamento

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LDO - Lei das Diretrizes Orçamentárias

LO - Lei Orgânica do Município de Porto Alegre

LOA - Lei Orçamentária Anual

OIT - Organização Internacional do Trabalho

PAD - Plano Estratégico de Desenvolvimento

PAEG - Plano de Ação Econômica do Governo

PND - Plano Nacional de Desenvolvimento

PPA - Plano Plurianual de Investimento

SUDESUL - Superintendência de Desenvolvimento da Fronteira Sudoeste

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| 1. INTRODUÇÃO | 9 |
| 2. AS FUNÇÕES ECONÔMICAS DO ESTADO NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988..... | 11 |
| 2.1 A ORDEM ECONÔMICA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988..... | 11 |
| 2.1.1 Os fundamentos e objetivos da ordem econômica | 16 |
| 2.1.2 Os princípios da ordem econômica..... | 17 |
| 2.1.3 A atuação do estado no domínio econômico | 22 |
| 2.2 O CONCEITO DE FUNÇÃO ECONÔMICA..... | 25 |
| 2.3 CONSIDERAÇÕES ACERCA DAS FUNÇÕES ECONÔMICAS DO ESTADO...27 | 27 |
| 3. O PLANEJAMENTO COMO FUNÇÃO ECONÔMICA DO ESTADO..... | 30 |
| 3.1 NOÇÕES INTRODUTÓRIAS SOBRE PLANEJAMENTO..... | 30 |
| 3.2 O PLANO COMO PEÇA TÉCNICA..... | 33 |
| 3.3 O SIGNIFICADO DA APROVAÇÃO DO PLANO POR LEI..... | 34 |
| 3.4 O CARÁTER VINCULANTE PARA O SETOR PÚBLICO E INDICATIVO PARA O SETOR PRIVADO..... | 36 |
| 3.5 DA ARTICULAÇÃO DO PLANEJAMENTO ECONÔMICO E FINANCEIRO..... | 38 |
| 3.6 PLANEJAMENTO, NORMA PRIMÁRIA E NORMA SECUNDÁRIA..... | 39 |
| 4. PLANEJAMENTO ENQUANTO INSTRUMENTO JURÍDICO DO DESENVOLVIMENTO | 42 |
| 4.1 NOÇÕES INTRODUTÓRIAS SOBRE O DESENVOLVIMENTO..... | 42 |
| 4.2 DESENVOLVIMENTO E CRESCIMENTO..... | 43 |
| 4.3 A IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO..... | 48 |
| 4.4 DESENVOLVIMENTO E ABRANGÊNCIA SETORIAL DO PLANO..... | 49 |
| 4.4.1 Planejamento global..... | 49 |
| 4.4.2 Planejamento setorial..... | 50 |
| 4.5. DESENVOLVIMENTO E ABRANGÊNCIA ESPACIAL DO PLANO..... | 50 |
| 4.5.1 Planejamento nacional..... | 50 |
| 4.5.2 Planejamento estadual..... | 55 |
| 4.5.3 Planejamento municipal..... | 57 |
| 4.5.4 Planejamento regional..... | 59 |
| 5. CONCLUSÃO..... | 62 |

1. INTRODUÇÃO

Uma das principais qualidades do homem é a sua capacidade de racionalizar os seus atos, fazendo escolhas com base nas motivações e aspirações que almeja para o futuro, realizando considerações sobre suas ambições, seus limites e suas necessidades, priorizando suas atitudes, formulando objetivos e coordenando seus atos para a adequada realização dos fins que deseja alcançar.

Quando pensamos na sociedade que queremos, em como devemos estar, e o que devemos fazer, realizamos uma série de formulações e compreendemos a necessidade de racionalizar esse processo, de coordenar nossos objetivos e, essa necessidade é satisfeita com o planejamento. O planejamento é determinar no mundo de hoje, o mundo das próximas gerações.

O instituto do planejamento tem sido um tema de muitas inquietações dentro do direito econômico, seja por sua natureza jurídica, sua relação com o ordenamento jurídico, sua abrangência em termos de instrumentos jurídicos, sua complexidade, entre outros. O presente trabalho pretende contribuir para compreensão da noção de planejamento econômico, a forma que ele é vislumbrado no ordenamento jurídico brasileiro, o seu fundamento constitucional e os instrumentos jurídicos ao qual ele se concretiza.

Debruçar sobre o tema do planejamento econômico na realidade brasileira, causa naturalmente uma frustração, pois desde o último projeto nacional de desenvolvimento, não temos um planejamento efetivo, o que tem trazido uma série de prejuízos ao nosso desenvolvimento.

Neste estudo, procurou-se investigar as causas para a ausência de planejamento econômico no Brasil. Para responder o problema proposto, se buscou formular hipóteses, com base em consultas a estudos interdisciplinares, buscando quais são as dificuldades que temos hoje para a realização de um planejamento efetivo e o que tem motivado o estado brasileiro a não planejar.

Compreendemos que o planejamento é imprescindível para satisfazer as necessidades do nosso povo, sendo o único método possível para superar nosso subdesenvolvimento. Conforme um dos maiores intelectuais que já produzimos, Celso Furtado:

Se o Brasil moderno se criou, se temos uma indústria tão avançada e complexa, foi porque adotou a técnica do planejamento, [...] Minha convicção é que uma economia subdesenvolvida, como a do Brasil necessita de planejamento, uma economia rica, como a suíça, talvez não precise de planejamento global, pois as situações se acomodam e o mercado resolve o essencial, mas uma economia como a brasileira, que tem um imenso atraso acumulado, desequilíbrios regionais e setoriais, e um potencial enorme de recursos não utilizados, **abandonar a ideia de planejamento é renunciar à ideia de ter governo efetivo** (FURTADO, 1999, p. 79-80; Grifo nosso).

O planejamento, conforme concepção trazida pelo artigo 174 da Constituição Federal (CF), não se trata de uma faculdade, mas de uma obrigação. O estado não deve se limitar a fiscalizar e incentivar as atividades econômicas, deve também planejar (BERCOVICI, 2022, p. 67). Portanto, não se pode cogitar o abandono da técnica do planejamento.

Este estudo pretende contribuir para a retomada do planejamento econômico, apontando os obstáculos que temos hoje para a realização efetiva da função de planejar, para que seja possível pensar na sua superação e promover um modelo efetivo de planejamento do desenvolvimento.

2. AS FUNÇÕES ECONÔMICAS DO ESTADO NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988

O Instituto do planejamento econômico foi consagrado como uma função econômica do estado na ordem econômica da Constituição de 1988. O presente capítulo pretende elucidar o significado de ordem econômica constitucional, o conceito de função econômica do Estado e trazer breves considerações sobre as funções econômicas do estado na Constituição federal.

2.1 A ORDEM ECONÔMICA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

O conceito de ordem econômica é entendido neste trabalho pela definição de Ricardo Antônio Lucas Camargo: “o conjunto de princípios, funcionando harmoniosamente, que vêm a definir os elementos do sistema econômico e do regime econômico” (CAMARGO, 2014, p. 117).

Compreende-se sistema econômico como a concepção teórica do modelo econômico, o “tipo ideal”, enquanto o regime econômico é a forma como ele é realizado, já no mundo dos fatos (SOUZA, W., 2017, p. 179).

A ordem econômica é uma parcela da ordem jurídica, sendo um modelo econômico preordenado juridicamente. Conforme André Ramos Tavares:

Ordem econômica é a expressão de um certo arranjo econômico, dentro de um específico sistema econômico, preordenado juridicamente. É a sua estrutura ordenadora, composta por um conjunto de elementos que conforma um sistema econômico (TAVARES, A., 2011, p. 83).

Para Vital Moreira, a ordem econômica não é um dado *a priori*, mas uma construção histórica, à medida que as relações econômicas passam a ser objeto da ordem jurídica, um determinado modelo econômico vai se ordenando; segundo o autor:

A economia não é um conjunto caótico de elementos e processos: possui uma estrutura, que os articula uma ordem: a ordem econômica. E na medida em que a economia se efetiva em relações entre os sujeitos econômicos - relações implicadas pela divisão social do trabalho -, essas relações podem ser objeto da ordem jurídica e a ordem econômica pode traduzir-se em ordem jurídica da economia. A ordem econômica adquire dimensão jurídica, as

relações económicas são juridicamente relevantes; mas a extensão desse processo, a medida em que a ordem económica é normativamente (:juridicamente) [...] (MOREIRA, V., 1974, p. 143).

Eros Grau compreende a ordem econômica sob dois aspectos, sendo a ordem econômica do *mundo do ser* a forma que ela se apresenta no mundo dos fatos e a ordem econômica do *mundo do dever ser*, a forma que ela é vislumbrada conforme as normas jurídicas. Dessa forma, a ordem econômica (mundo do dever ser), nada mais é do que um conjunto de normas que institucionalizam a ordem econômica (mundo do ser). Em suas palavras:

O conjunto de normas que define, institucionalmente, um determinado modo de produção econômica. Assim, ordem econômica, parcela da ordem jurídica (mundo do dever-ser), não é senão o conjunto de normas que institucionaliza uma determinada ordem econômica (mundo do ser). (GRAU, 2010, p. 70).

A Constituição econômica (CE), é um conjunto de normas constitucionais que tratam do fato econômico, instrumento pelo qual a ordem econômica é consagrada, conforme Washington Peluso Albino de Souza:

A presença de temas econômicos, quer esparsos em artigos isolados por todo o texto das Constituições, quer localizados em um de seus “títulos” ou “capítulos”, vem sendo denominada “Constituição Econômica”. Significa, portanto, que o assunto econômico assume sentido jurídico, ou se “juridiciza”, em grau constitucional. Decorre desse fato a sua institucionalização pela integração na “Ordem Jurídica”, configurando a “Ordem Jurídico-Econômica” (SOUZA, W., 2017, p. 209).

Entretanto, é preciso compreender que a CE e a ordem econômica não são o mesmo conceito. Sendo a segunda bem mais abrangente, como explicado por Vital Moreira: “[a ordem econômica] é constituída por todas as normas ou instituições jurídicas que têm por objeto as relações econômicas. Dentre essas, só algumas delas possuem caráter fundamental e constituem a CE” (MOREIRA, V., 1974, p. 156).

A Constituição pode tratar do tema econômico em um segmento específico ou por institutos esparsos, tratando-se dos fatos econômicos, haverá a Constituição econômica (CAMARGO, 2014, p. 117).

Para Eros Grau, o conceito de Constituição econômica estaria obsoleto, pois uma ordem econômica poderia ser institucionalizada por meio de lei infraconstitucional. O autor cita, inclusive, o caso da Lei Fundamental de Bonn, que, conforme o entendimento do Tribunal Constitucional Alemão, não teria consagrado uma ordem econômica (GRAU, 2010, p. 81, 83). Entretanto, vale lembrar que essa posição não é unânime; alguns autores da tradição ordo-liberal, entre eles o civilista

Hans Carl Nipperdey, entendem que a lei fundamental teria estabelecido um regime econômico que ficou conhecido como “economia social de mercado” (BERCOVICI, 2022, p. 48).

De qualquer forma, ainda que seja possível enunciar uma ordem econômica por meio de leis infraconstitucionais, é evidente que a norma constitucional garante uma segurança jurídica bem mais robusta, elemento fundamental para o progresso social. Além disso, a consagração dos princípios fundamentais por meio da Constituição representa a consolidação do regime econômico que foi convencionado pela sociedade no momento da constituinte.

A compreensão da ordem econômica constitucional exige a identificação de sua ideologia e, sendo um segmento da Constituição, ela exprime a ideologia do texto constitucional. Não se trata, aqui, de ideologia em sentido filosófico ou político, mas a ideologia como conjunto de princípios positivados em norma constitucional, conforme o conceito de *ideologia constitucionalmente adotada* de Washington Peluso Albino de Souza:

Não se trata do sentido filosófico ou político amplo, de ideologia, nem mesmo de cada ideologia política geralmente referida, tal como a capitalista, a socialista, a comunista etc. Independentemente dessa configuração, referimo-nos aos princípios que sejam fundamentais na ordem jurídica considerada, mesmo que isoladamente se identifiquem com alguma daquelas ideologias políticas acima referidas.

A ideologia a que nos referimos é aquela definida, em Direito Positivo, no Estado de Direito, pela Constituição vigente, em cada época e em cada país. Por isso, a definimos como “ideologia constitucionalmente adotada”. Fica estabelecida, pois, a diferença entre esta e a que se possa entender por ideologia dos modelos teóricos tradicionais, ou seja, conjuntos de ideias, de princípios ou de teorias destinados a explicar, abstratamente, a organização social, a estrutura política e assim por diante (SOUZA, W., 2017, p. 28-29).

Para compreender a ideologia constitucionalmente adotada, é necessário trazer uma breve consideração histórica sobre os elementos ideológicos do constitucionalismo e sua relação com os fatos econômicos e, a partir disso, descrever o modelo constitucional que foi adotado na Constituição de 1988 e, finalmente, a ordem econômica da Constituição.

As Constituições do final do século XVIII tinham uma ênfase nos direitos individuais, tais como a liberdade, o direito de propriedade, a livre expressão e a liberdade de culto. São marcos desse período a Constituição dos Estados Unidos de 1787, especialmente por conta de sua primeira emenda de 1791, e a Constituição Francesa de 1791.

Havia, nas Cartas, uma predominância do liberalismo político, baseando-se em uma ideia fundamental — a limitação do poder do Estado — que se lograria pela separação de poderes e na declaração de direitos (BONAVIDES, 2004, p. 36). Proclamadas na esteira das revoluções burguesas, tinham como objetivo assegurar ou consolidar a ordem econômica existente, que, naquele contexto, era um capitalismo liberal.

Na primeira metade do século XX, observa-se uma mudança no formato constitucional. Os textos passaram a reconhecer a existência de direitos sociais junto aos direitos das liberdades e garantias, sob o prisma fundamental de articular a igualdade material com a igualdade formal, dentro de uma sociedade democrática, constituindo o *Estado social de direito* (RIBEIRO, 2011, p. 40). Entre os marcos desse modelo se destacam a Constituição Mexicana de 1917, o primeiro dos textos a trazer um capítulo sobre ordem econômica, o que foi seguido pela Constituição Alemã de Weimar em 1919 (TAVARES, A., 2011, p. 57). No contexto brasileiro, a primeira Constituição a trazer um capítulo sobre a matéria foi a Carta de 1934.

As novas Constituições que consagravam o Estado social, entretanto, ainda tinham dificuldades de promover a efetiva aplicabilidade dos direitos reconhecidos, conforme entendeu Paulo Bonavides:

Direitos sociais concernentes às relações de produção, ao trabalho, à educação, à cultura, à previdência, representavam uma estupenda novidade, um campo por inteiro distinto, desconhecido ao Direito Constitucional clássico, mas dificilmente as declarações que se inseriam se prestavam a uma redução jurídica fácil, de modo a fazê-los ingressar no corpo da constituição dotados já de aplicabilidade direta e imediata. Os princípios sociais enunciados pela Constituição oferecem obstáculos muito mais sérios a uma conversão em direitos subjetivos correlatos do que os antigos direitos da liberdade proclamados no alvorecer do constitucionalismo liberal, conforme ponderou Virga com penetrante acuidade (BONAVIDES, 2004, p. 233).

Em termos de assegurar a democracia, o Estado social de direito também não se mostrou eficiente, considerando-se a ascensão do nazismo durante a República de Weimar e outras experiências autoritárias, como o caso brasileiro com o Estado Novo, instituído pela Constituição de 1937, logo após a promulgação da Carta de 1934 (COMPARATO, 2008; p. 192; SKIDMORE, 1976, p. 50-54).

Foi partindo da premissa de que o Estado social de direito não teve êxito em assegurar a justiça social, nem a autêntica participação democrática no processo político que, José Afonso da Silva compreendeu a necessidade da instituição do

contemporâneo *Estado democrático de direito*, a fim de promover a participação efetiva da população nos mecanismos de controle e na distribuição dos bens de produção. Na visão do autor, a Constituição Portuguesa de 1976 enunciou, em seu conteúdo, as características básicas do que a doutrina considera o Estado democrático de direito, embora o texto tenha consagrado o Estado de direito democrático (SILVA, 2014, p. 120-121).

É no bojo do Estado democrático de direito que encontramos as constituições dirigentes, expressão cunhada pelo constitucionalista Peter Lerche para categorizar os textos constitucionais que enunciam determinados fins a serem realizados pela sociedade, impondo ao legislador a ação de realizar os objetivos pré-determinados pelo texto (BERCOVICI, 2022, p. 53-54).

O objetivo das constituições dirigentes era modificar a estrutura econômica pré-existente a fim de construir um novo modelo econômico ideal. Para esses textos, a ordem econômica é construída, dinâmica, e não uma estrutura estática. A consagração de fins econômicos outorga ao poder público a adoção de políticas econômicas, ou seja, uma série de medidas a fim de atingir os objetivos constitucionais (SOUZA, W., 2017, p. 25).

A Constituição de 1988 é, claramente, uma constituição dirigente, como é possível perceber pelo disposto no artigo 3º:

Constituem objetivos fundamentais da Constituição da República Federativa do Brasil:
I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
II - garantir o desenvolvimento nacional;
III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 1988).

Da mesma forma, em seu Título VII, também consagra uma ordem econômica voltada a uma mudança estrutural na sociedade, a fim de atingir determinados fins convencionados pela ideologia da Constituição. A característica dirigente da ordem econômica na Constituição Brasileira de 1988 é evidenciada pela enunciação dos objetivos da ordem econômica.

Feita essas considerações, será pertinente tratar dos fundamentos e objetivos da ordem econômica.

2.1.1 Os fundamentos e objetivos da ordem econômica

Os fundamentos e objetivos da ordem econômica são definidos no Artigo 170 da CF, caput; são fundamentos *a valorização do trabalho humano e a livre iniciativa* e, o objetivo é assegurar a todos *existências dignas, conforme os ditames da justiça social*.

A valorização do trabalho é compreendida como uma visão positiva do trabalho, diferente das concepções que viam o trabalho como algo vil, indesejável (CAMARGO, 2014, p. 120). Da mesma forma, essa perspectiva entende que o trabalho não deve ser algo degradante ou indigno.

A livre iniciativa constitui a autonomia do indivíduo para exercer atividade econômica, podendo escolher a profissão que deseja ocupar, realizar comércio, constituir associações e empresas e, ter liberdade para realizar contrato nos termos que preferir (TAVARES, A., 2011, p. 235-236), abrangendo, inclusive, a possibilidade de não exercer nenhuma atividade econômica. Não se trata de uma liberdade absoluta, devendo-se respeitar os limites jurídicos, físicos, econômicos e socioculturais (MOREIRA E., 2006, p. 108).

A existência digna parte do princípio da dignidade da pessoa humana, condição própria do ser humano, como ser racional, que se traduz na autonomia do indivíduo de determinar seu próprio destino; quando ele passa por ofensas, humilhações e depreciações, sua dignidade não está sendo respeitada (SILVA, 1998, p. 93). Uma condição de existência digna implica assegurar condições materiais suficientes para garantir uma vida saudável e autônoma. Veja-se Ingo Wolfgang Sarlet:

Assim sendo, temos por dignidade da pessoa humana a qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão dos demais seres humanos (SARLET, 2006, p. 60).

São corolários da existência digna a inadmissibilidade de alguém ser remunerado abaixo do salário-mínimo, a previdência social e a garantia de um mínimo existencial. Este não se resume ao mínimo para existir, mas o mínimo para garantir

uma vida digna, uma vida saudável, ou mesmo uma vida boa (em um sentido da *Eudaimonia* da filosofia clássica) (SARLET, 2006, p. 93).

A justiça social, expressão atribuída ao jesuíta Luigi Taparelli D'Azeglio, é um conceito originalmente ligado à doutrina social da igreja católica (BARZOTTO, 2003, p. 4-5). Foi difundido no discurso político ao ser enunciado expressamente pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) em sua Constituição em 1919 (DE SOUZA, 2006, p. 435).

Para Eros Grau, a justiça social é entendida como uma superação de injustiças na repartição dos bens econômicos, o que se traduziria, fundamentalmente, na diminuição das desigualdades sociais (GRAU, 2010, p. 229).

2.1.2 Os princípios da ordem econômica

Os incisos do artigo 170 da Constituição Federal definem os princípios da ordem econômica, sendo estes:

- I - soberania nacional;
- II - propriedade privada;
- III - função social da propriedade;
- IV - livre concorrência;
- V - defesa do consumidor;
- VI - defesa do meio ambiente;
- VII - redução das desigualdades regionais e sociais;
- VIII - busca do pleno emprego;
- IX - tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte (BRASIL, 1988).

O vocábulo “princípio” tem sido utilizado com sentidos diversos quando tratado no ordenamento jurídico. É interessante trazer alguns conceitos de “princípio” antes de tratarmos dos princípios da ordem econômica. José Afonso da Silva entende que o sentido constitucional para os princípios seria o de “mandamento nuclear de um sistema”. Não seriam normas; estas tutelariam relações subjetivas, de ação, abstenção, vantagens ou prestações, enquanto os princípios exprimiriam os bens e valores das normas (SILVA, 2014, p. 93-94).

Ronald Dworkin entende que princípios e regras são tipos de normas jurídicas e a diferença entre elas é de natureza lógica. As regras devem ser aplicadas à forma do “tudo ou nada”: ou a norma é válida e deve ser aplicada, ou não é válida e nada

contribui para a decisão. Os princípios, por sua vez, devem ser aplicados de forma valorativa, devendo considerar sua relevância para chegar a um resultado, podendo contribuir ou não para uma decisão (DWORKIN, 2002, p. 39-40).

Robert Alexy parte da mesma premissa de que princípios e regras são normas jurídicas e afirma que a diferença entre regras e princípios se mostra com mais clareza em caso de conflito. Em um conflito entre regras, uma delas é excluída do ordenamento jurídico, enquanto outra continua válida e produz efeitos. Já entre uma colisão de princípios, devem-se considerar ambos os princípios, mas utilizar-se do critério da proporcionalidade, levando em conta qual princípio tem mais peso em um caso concreto (ALEXY, 2004, p. 163-164).

Washington Peluso Albino de Souza discorda que princípios e regras sejam espécies de “normas” no sentido de normas de conduta. Segundo o autor, a norma compõe-se de princípios e regras, sendo os princípios um meio de orientar a valoração ideológica, num sentido de norma geral. Para ele, a “norma”, enquanto norma de conduta, “é encarregada de conter o sentido jurídico de ‘dever ser’ a partir dos princípios e regras que a compõem” (SOUZA, W., 2002b, p. 250).

Para o autor, as constituições de natureza plural incorporam normas de ideologias diferentes, que, isoladamente, podem ser antagônicas, mas que, quando tomadas em seu conjunto, formam parte da ideologia constitucionalmente adotada (SOUZA, W., 2002b, p. 253). Os princípios, por sua vez, formam o núcleo da ideologia constitucional. A coexistência de princípios cujas origens são de ideologias diferentes leva a aparentes contradições. Nesse sentido, um intérprete desatento encontraria conflitos ideológicos ou mesmo inconstitucionalidades. A constituição, entretanto, não admite contradições, devendo o intérprete conciliar as normas, sendo um problema de hermenêutica (SOUZA, W., 2002b, p. 275).

Partindo do pressuposto de que a ordem econômica não possui conflitos ideológicos, os princípios aparentemente antagônicos são indicativos para circunstâncias diferentes. O papel do jurista é aplicar o princípio mais adequado para aquela circunstância, afastando os outros (SOUZA, W., 2002b, p. 383-384).

Por certo, esse método se mostra mais seguro do que a valoração por meio da proporcionalidade, uma vez que a base do “contrapeso” favorece o excesso de elementos subjetivos ao aplicador da norma, levando a influência de interesses privados em detrimento do interesse público e comprometendo a justiça do resultado. A questão que resta é o método de escolha do princípio mais adequado para as

circunstâncias dadas, ao que Souza propõe o uso da economicidade (SOUZA, W., 2002b, p. 378-379).

A economicidade é um instrumento valorativo que tem por base o oferecimento de maior vantagem para a realização de determinado fim. A vantagem, aqui, não se resume ao seu sentido primitivo, de rentabilidade econômica, mas também a características estéticas, religiosas, morais ou filosóficas (SOUZA, W., 2002b, p. 299).

A forma de escolha dos princípios no caso concreto deve-se pautar por aquele que oferece maior vantagem, considerando-se os objetivos da política econômica, aplicando-se o princípio da economicidade. Consoante Souza:

A determinação desta convivência circunstancial é dada pela adoção do “Princípio da Economicidade” aplicável à decisão jurídica da política econômica recomendável. No conceito maxwaberiano pode ser tomado pela “linha de maior vantagem” ao que acrescentamos ser esta representada pelo valor “justiça” atingido a partir da decisão por um dos “princípios” constitucionais definidores daquela política econômica. Na hipótese da Carta de 1988, estes valores estão definidos nos “Princípios Fundamentais” (Título I), e em se tratando da “Ordem Econômica e Financeira” compõem “Princípios Gerais da Atividade Econômica (Título VII), fundamentados no “Caput” e enumerados nos itens do Art. 170. Temos, assim, os valores jurídicos referenciais para a opção, contidos dentro do próprio texto constitucional. Aplica-se o “princípio da Economicidade”, na efetivação da ideologia, tal como adotada no texto constitucional (SOUZA, W., 2002b, p. 383).

Compreende-se os princípios da ordem econômica como formadores do núcleo ideológico que orienta as políticas econômicas. A operabilidade dos princípios com relação à política econômica é uma questão hermenêutica. Nesse sentido, o papel do jurista é aplicar aquele princípio que se adequa melhor conforme as circunstâncias, através da economicidade.

Feitas essas considerações, será descrito brevemente cada um dos nove princípios da ordem econômica, a fim de elucidar melhor o conteúdo do dispositivo.

A soberania nacional como princípio da ordem econômica, como bem apontado por José Afonso da Silva, não se trata da soberania política, no sentido de poder público, como na norma do Art. 1º, I da CF, mas de soberania econômica. Compreende a ideia de que os países devem produzir seus recursos e capital de forma autônoma, o que se traduziria, nas palavras do autor, na adoção de um “modelo de desenvolvimento, aut centrado e popular” em oposição à condição de uma economia periférica dependente (SILVA, 2014, p. 804-805).

A propriedade privada, trata-se de uma garantia a todos os brasileiros (art. 5 da CF). Implica ao proprietário, os poderes de usar, gozar e dispor da coisa, bem como o de reaver o bem frente a quem injustamente a possui (CAMARGO, 2014, p. 122).

O ordenamento jurídico brasileiro, entretanto, não adotou a propriedade de forma incondicionada. Sendo imprescindível ao direito o cumprimento de sua função social, dessa forma, a propriedade privada não implica apenas em poderes do proprietário para com o bem, mas também em deveres para com a sociedade como um todo. A função social é cumprida quando atende determinados requisitos estabelecidos em lei, tanto em propriedades urbanas (art. 182, § 2º da CF), quanto em rurais (art. 186, da CF).

A função social da propriedade, foi idealizada pelo constitucionalista Leon Duguit. Para ele, o proprietário, devido a sua capacidade de produzir riqueza, teria o papel e a missão de aumentar a riqueza geral:

Todo indivíduo tem a obrigação de cumprir na sociedade uma certa função, na razão direta do lugar que nela ocupa. Ora, o detentor da riqueza, pelo próprio fato de deter a riqueza, pode cumprir uma certa missão que só ele pode cumprir. Somente ele pode aumentar a riqueza geral, assegurar a satisfação de necessidades gerais, fazendo valer o capital que detém. Está, em consequência, socialmente obrigado a cumprir esta missão e só será socialmente protegido se cumpri-la e na medida em que o fizer. A propriedade não é mais o direito subjetivo do proprietário; é a função social do detentor da riqueza (DUGUIT, 1911 *apud* SUNDFELD, 1987, p. 5).

Nesse interim, a função social da propriedade é a legitimação do direito com base em um fundamento teleológico. A propriedade só existe, quando atende determinados objetivos.

A livre concorrência parte do pressuposto de que a forma mais eficiente de se obter a satisfação dos consumidores em geral é através de uma economia de mercado, em que diversos agentes econômicos competem entre si, a fim de oferecer a melhor qualidade em produtos e serviços por um preço justo (BARROSO, 2001, p. 195).

Esse princípio incumbe ao poder público a tutela de um ambiente competitivo no mercado, impondo ao Estado o dever de atuar para evitar o abuso de poder econômico, que ocorre quando há a supressão da concorrência e o aumento arbitrário de lucros (SILVA, 2014, p. 807). A ação do Estado pode ocorrer através de uma política econômica repressora, como no caso das leis antitruste, ou através do fomento a novos agentes no mercado.

A defesa do consumidor parte do pressuposto do reconhecimento da condição vulnerável do consumidor na relação de consumo e a necessidade de um grau maior de proteção pelo ordenamento jurídico. Claudia Lima Marques fundamenta o reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor com base no princípio *favor debilis*, ou seja, na ideia de que não basta a igualdade formal para a garantia da igualdade entre todos. É necessário que se reconheça que alguns são mais fortes (ou detêm posição jurídica mais forte) e outros, mais fracos. Sendo o fornecedor possuidor profissional na área que atua e detentor de mais informações e técnicas, consegue com facilidade transferir custos e riscos ao consumidor, que normalmente é leigo, sendo suscetível a abusos (BENJAMIN; MARQUES; BESSA, 2021, p. 49).

O meio ambiente é entendido a partir da definição de Robert Reichardt:

Definimos o ambiente de uma dada população de seres humanos como o sistema de constantes espaciais e temporais de estruturas não humanas, que influencia os processos biológicos e o comportamento dessa população. No 'ambiente' compreendemos os processos sociais diretamente ligados a essas estruturas, como sejam o trajeto regular dos suburbanos, ou o desvio comportamental em correlação direta com a densidade da população ou com as condições habitacionais. Excluimos, no entanto, os processos que se desenvolvem principalmente no exterior do sistema social. É evidente que tal distinção, em certa medida, é arbitrária, pois num sistema social cada elemento se acha vinculado a todos os outros (REICHARDT, 1975 *apud* ANTUNES, 2010, p. 66).

A defesa do meio ambiente nada mais é do que o reconhecimento do direito a um meio ambiente saudável. Não se trata de um direito externo à pessoa humana, mas de um direito difuso de todos os indivíduos e de suas próximas gerações.

A redução das desigualdades regionais e sociais parte do reconhecimento das diferenças de desenvolvimento e riqueza entre as regiões do território nacional e estabelece as bases para a mitigação da desigualdade (CAMARGO, 2014, p. 127). Para Gilberto Bercovici, é um princípio derivado do federalismo cooperativo, que tem como objetivo, entre outros, a igualização das condições de vida dos cidadãos entre os entes da federação (BERCOVICI, 2022, p. 289).

O pleno emprego foi formulado por John Keynes. Trata-se da utilização ótima de todos os fatores de produção (GRAU, 2010, p. 258). Por certo, não significa que toda a população economicamente ativa esteja empregada; um determinado nível de desemprego é compatível com a condição do pleno emprego, pois deve-se considerar o desemprego friccional e o desemprego voluntário (KEYNES, 1996, p. 46-47).

A busca do pleno emprego implica a adoção de políticas econômicas voltadas a promover o aumento da capacidade industrial e os postos de trabalho, além de políticas voltadas ao incentivo ao crédito e a renda, principalmente em momentos de recessão.

O tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte, à primeira vista, pode parecer uma contradição ao princípio da livre concorrência. Em realidade, o tratamento favorecido busca assegurar condições para que as micro e pequenas empresas possam atuar no mercado e competir com empresas maiores, reforçando a livre concorrência, conforme André Ramos Tavares:

O tratamento favorecido para esse conjunto de empresas revela, contudo, a necessidade de se proteger os organismos que possuem menores condições de competitividade em relação às grandes empresas e conglomerados, para que dessa forma efetivamente ocorra a liberdade de concorrência (e de iniciativa). É uma medida tendente a assegurar a concorrência em condições justas entre micro e pequenos empresários, de uma parte, e de outra, os grandes empresários (TAVARES, A., 2011, p. 211).

Não há dúvidas que o poder econômico influencia nas condições de concorrência do mercado. As grandes empresas pelo seu grande aporte de capital, têm uma ampla capacidade de dominar o mercado, enquanto as pequenas empresas estão em condições desfavoráveis. O tratamento favorecido, busca compensar, juridicamente, uma desvantagem econômica, a fim de assegurar um ambiente mais justo de concorrência.

2.1.3 A atuação do estado no domínio econômico

As formas de atuação do Estado no domínio econômico podem se dar de forma direta, por meio das atividades econômicas, ou indireta, por meio das funções econômicas.

Eros Grau compreende a atividade econômica como gênero e espécie, sendo a *atividade econômica em sentido amplo* o gênero que compreende duas espécies de atividades voltadas à satisfação das vontades humanas: o *serviço público* e as *atividades econômicas em sentido estrito* (GRAU, 2010, p.106).

As atividades econômicas em sentido estrito são as hipóteses do artigo 173 da Constituição Federal. Sua forma de atuação é por meio de pessoa jurídica de direito

privado, podendo ser empresa pública ou sociedade de economia mista, que deve ser criada em lei e submetida às mesmas normas trabalhistas e tributárias que as empresas privadas, embora deva cumprir as normas de licitação e contratação do setor público, além de estar sujeita à fiscalização do Tribunal de Contas.

As hipóteses de atuação do Estado nas atividades econômicas em sentido estrito são o relevante interesse coletivo e imperativos da segurança nacional, que devem ser fundamentados na lei que institucionaliza a iniciativa pública, conforme o disposto no Art. 2º, § 1º da lei nº 13.303 de 2016. A atuação do Estado em bancos públicos, por exemplo, é pelo relevante interesse coletivo (BERCOVICI, 2022, p. 60).

A doutrina brasileira sobre o serviço público teve grande influência da matriz francesa, da qual vale destacar principalmente os teóricos Leon Duguit e Maurice Hauriou (BERCOVICI, 2022, p. 61).

Para Duguit, o serviço público é qualquer atividade essencial para a realização e desenvolvimento da interdependência pessoal e que, por isso, só poderia ser realizada pelo poder público. Define ele:

C'est tout activité dont l'accomplissement doit être assuré, réglé et contrôlé par les gouvernants, parce que l'accomplissement de cette activité est indispensable à la réalisation et au développement de l'interdépendance sociale, et qu'elle est de telle nature qu'elle ne peut être réalisée complètement que par l'intervention de la force gouvernante (DUGUIT, 1928 *apud* BERCOVICI, 2022, p. 62).

A teoria de Duguit entende que o Estado se justifica pelos seus fins, motivo pelo qual defendeu que o serviço público deveria ser o critério de legitimação do poder público, em oposição à visão tradicional, que defendia o critério da soberania, pois é pelo serviço público que o Estado atende às satisfações sociais (BERCOVICI, 2022, p. 61).

Maurice Hauriou desenvolve um conceito de serviço público muito próximo ao de Duguit, mas se diferencia na relação entre Estado e serviço público. Para ele, o poder do Estado se legitima pelo serviço público, mas o Estado só tem a capacidade de realizar serviço público porque tem poder (BERCOVICI, 2022, p. 63).

O serviço público possui um critério material, que seria o tipo de atividade que se caracteriza como serviço público, e um critério formal, que se refere à norma jurídica que determina este tipo de atividade. Contudo, há divergências na doutrina sobre o critério definidor do serviço público.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello, o critério definidor do serviço público é o critério formal, de atividades econômicas em sentido amplo, prestadas sob o regime de direito público.

Serviço público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público, portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais, instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo (MELLO, 2015, p. 695).

Já para Maria Sylvia Zanella di Pietro, o critério seria tanto material quanto formal:

Toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público (DI PIETRO, 2014, p. 107).

Eros Grau, por sua vez, entende que o serviço público é definido pelo seu critério material. Ele o compreende como uma atividade econômica, em sentido amplo, vinculada ao interesse social, baseado na teoria funcionalista de Leon Duguit, a qual é seguida na doutrina brasileira pelo administrativista Ruy Cerne Lima. Escreve o autor:

Serviço público, diremos, é atividade indispensável à consecução da coesão social. Mais: o que determina a caracterização de determinada parcela da atividade econômica em sentido amplo como serviço público é a sua vinculação ao interesse social (GRAU, 2010, p. 128).

São serviços públicos o disposto nos artigos 21, VI, X, XI, XII, 25, § 2, e 175 da Constituição Federal.

O Estado pode atuar na atividade econômica por meio de monopólio. O regime de monopólio ocorre apenas um único fornecedor é capaz de oferecer produtos ou serviços. Os monopólios podem surgir por uma série de motivos, sendo os mais comuns os monopólios naturais, que ocorrem quando uma empresa grande consegue ofertar um produto ou serviço a um custo mais vantajoso do que se houvessem duas ou mais empresas no mercado, e os monopólios criados pelo Estado (MANKIWI, 2009, p. 316).

Os monopólios criados pela ação do Estado, ou monopólios legais, podem ocorrer por meio de alguma vantagem jurídica que a empresa possui, como a propriedade intelectual de determinado insumo ou técnica de produção, ou quando o

Estado assume integralmente o controle dos meios de produção e/ou comercialização de determinada atividade econômica em sentido estrito, atuando por absorção (GRAU, 2010, p. 147, 297). Houve muitos monopólios deste tipo durante a história; um exemplo notório foi o monopólio do sal pelo império da China, estabelecido pela dinastia Quin (FAIRBANK; GOLDMAN, 2006, p. 54).

O regime de monopólio da União, conforme o artigo 177 da Constituição Federal estabelece, inclui:

- I - a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos;
- II - a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro;
- III - a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores;
- IV - o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem;
- V - a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados, com exceção dos radioisótopos cuja produção, comercialização e utilização poderão ser autorizadas sob regime de permissão, conforme as alíneas b e c do inciso XXIII do caput do art. 21 desta Constituição Federal (BRASIL, 1988).

O regime de monopólio, entretanto, não significa que o Estado deva atuar integralmente nas atividades previstas. O §1 do artigo 177, modificado pela Emenda Constitucional nº 9, de 1995, estabelece que a União pode contratar pessoas físicas ou jurídicas para as atividades previstas nos incisos de I a IV, possibilitando o acesso de empresas privadas nas atividades de petróleo, gás e hidrocarbonetos, mas manteve o monopólio da União (SUNDFELD, 2000, p. 391).

2.2 O CONCEITO DE FUNÇÃO ECONÔMICA

O principal teórico que contribuiu para o conceito de função foi Émile Durkheim. O autor compreende os fenômenos sociais num ponto de vista biológico, partindo do pressuposto de que cada órgão do organismo realiza um determinado papel correspondente a uma necessidade essencial do corpo do animal, na sociedade humana, portanto, cada indivíduo possui um papel determinado na manutenção da ordem e do progresso sociais:

A palavra função é empregada de duas maneiras diferentes. Ora designa um sistema de movimentos vitais, fazendo-se abstrações das suas consequências, ora exprime a relação de correspondência que existe entre esses movimentos e algumas necessidades do organismo. Assim falasse de função de digestão, de respiração etc.; mas também se diz que a digestão tem por função presidir à incorporação de substâncias líquidas ou sólidas destinadas a reparar suas perdas; que a respiração tem por função presidir à incorporação de gases fundamentais a manutenção da vida etc. É nesta segunda acepção que entendemos a palavra (DURKHEIM, 2015, p. 13).

O autor compreende função não apenas como atividade, mas como uma atividade que leva a uma finalidade. A função passa a ideia de correspondência entre esses fatores. Entretanto, não importa o modo como a relação se estabeleceu, apenas sua existência.

Se escolhermos esse termo, é porque qualquer outro seria inexato ou equívoco. Não podemos empregar o de objetivo ou de objeto e falar do fim da divisão do trabalho, porque isso seria supor que a divisão do trabalho existe, tendo em vista os resultados que vamos determinar. O termo de resultados ou de efeitos tão pouco importa poderia satisfazer-nos, porque não desperta nenhuma ideia de correspondência. Ao contrário, a palavra papel ou função tem a grande vantagem de implicar essa ideia, mas sem nada prejudicar como essa correspondência de estabeleceu [...] (DURKHEIM, 2015, p. 13).

Com base na teoria de Durkheim, Leon Duguit, ao formular o conceito de função social da propriedade, empregou a função como um dever, associado a uma ação que leva a uma finalidade fundamental dentro do “organismo” social (SUNDFELD, 1987, p. 4-5). É nesse sentido que, na teoria do Estado, alguns autores, como Kelsen e Burdeau, falam em “funções” no sentido de “atividade estatal” (CAMARGO, 2005, p. 4-5).

Dessa forma, partindo do pressuposto de que o poder público é unitário, ao invés de se falar em *Poderes* Executivo, Legislativo e Judiciário, a atividade do Estado, nesse contexto, seria de *funções* Executivas, Legislativas e Jurisdicionais. Ocorre, ainda, que a ideia de poderes é muito próxima ao conceito de função estatal. Assim expõe Dalmo Dallari:

Embora seja clássica a expressão separação de poderes, que alguns autores desvirtuaram para divisão de poderes, é ponto pacífico que o poder do Estado é uno e indivisível. É normal e necessário que haja muitos órgãos exercendo o poder soberano do Estado, mas a unidade do poder não se quebra por tal circunstância. Outro aspecto importante a considerar é que existe uma relação muito estreita entre as ideias de poder e de função do Estado, havendo mesmo quem sustente que é totalmente inadequado falar-se numa separação de poderes, quando o que existe de fato é apenas uma atribuição de funções (DALLARI, 2010, p. 213-214).

Celso Antônio Bandeira de Mello conceitua as funções políticas do Estado como “a atividade exercida no cumprimento do dever de alcançar o interesse público, mediante o uso dos poderes instrumentalmente necessários conferidos pela ordem jurídica” (MELLO, 2015, p. 26).

Quando o Estado exerce uma função econômica, exprime uma atividade semelhante à tradicional ideia de poder. Aqui, o Estado está numa condição de gerência sobre o domínio econômico, exercendo as atividades do artigo 174 da Constituição Federal. Assim compreende Ricardo Antônio Lucas Camargo:

Pode-se então dizer que o artigo 2º da Constituição traz suas funções políticas, enquanto seu artigo 174, traz as funções econômicas do estado. São funções normativas fiscalizatórias, incentivadoras e planejadoras. **Aqui se trata do estado sobre/acima do domínio econômico** e não como agente no mercado (CAMARGO, 2014, p. 134, grifo nosso).

Portanto, a definição de função econômica é de uma atividade do Estado no domínio econômico correspondente a uma finalidade essencial aos objetivos da ideologia constitucionalmente adotada, por meio dos instrumentos jurídicos disponíveis.

2.3 CONSIDERAÇÕES ACERCA DAS FUNÇÕES ECONÔMICAS DO ESTADO

O artigo 174 da CF afirma que “O estado atuará como agente normativo regulador da atividade econômica, exercendo as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”. Ainda, o parágrafo primeiro afirma que “A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento, desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento”.

O Estado como agente normativo, para Paulo Henrique Rocha Scott, corresponde à função normativa do Estado, que consiste em estabelecer normas sobre as atividades econômicas, conduzindo diretrizes mais práticas no campo infraconstitucional a fim de concretizar os objetos da ideologia constitucional adotada (SCOTT, 2000, p. 110).

O Estado como agente regulador, por sua vez, corresponde à função reguladora. Na linguagem econômica, a regulação consiste na interferência

intencional a fim de corrigir uma interferência lateral ou extinguir uma externalidade (SOUZA, W, 2017, p. 339). A função reguladora, portanto, corresponde a um conjunto de medidas que visam enquadrar ou ajustar condutas de agentes econômicos que estejam em desconformidade com as normas jurídicas (SCOTT, 2000, p. 114).

Eros Grau entende que a própria natureza das atividades normativas e reguladoras impõe as funções de fiscalização, incentivo e planejamento:

A atuação normativa reclama fiscalização que assegure a efetividade e eficácia do quanto normativamente definido — daí porque, em rigor, nem seria necessária a ênfase que o preceito adota ao expressamente referir a função de fiscalização. A atuação reguladora há de, impõe a Constituição, compreender o exercício das funções de incentivo e planejamento. Mas não apenas isso: atuação reguladora reclama também fiscalização e, no desempenho de sua ação normativa, cumpre também ao Estado considerar que o texto constitucional assinala, como funções que lhe atribui, as de incentivo e planejamento. Este, por outro lado, não abrange apenas a atividade econômica em sentido estrito, porém toda a atividade econômica em sentido amplo. Tanto é assim que o preceito determina ser ele — o planejamento — “determinante para o setor público e indicativo para o setor privado” (GRAU, 2010, p. 107).

Dessa forma, a efetividade da função normativa e reguladora depende da fiscalização, do incentivo e do planejamento, da mesma forma que essas funções derivam do papel normativo e regulador do Estado.

A função de fiscalização consiste no acompanhamento das atividades econômicas, a fim de examinar e verificar, com base em normas previamente determinadas, o comportamento de agentes econômicos e sua conformidade, ou não, com a norma jurídica (TAVARES, A., 2011, p. 304). Como meio de política econômica, a fiscalização impõe o dever de aplicar sanção, de forma a coagir uma adequação de conduta (SOUZA, W., 2002a, p. 200).

O incentivo configura um modelo de ação do Estado por indução (GRAU, 2010, p. 307), ou seja, não tem natureza de norma cogente, apenas indicativa. O incentivo consiste em persuadir o particular a determinadas condutas e, como instrumento de política econômica, envolve o uso de estímulos que configuram alguma vantagem em relação a outros agentes no mercado, podendo ser isenções, financiamento e benefícios dos mais diversos (SOUZA, W., 2002a, p. 200).

As agências estaduais de fomento, como a Badesul S.A., que oferece condições de crédito mais vantajosas que o mercado para empresas e produtores rurais, têm seu fundamento na função de incentivo.

O planejamento, segundo Eros Grau, é um método para a qualificação da ação estatal no domínio econômico, na medida em que promove uma racionalização sistematizada da política econômica, por meio da formulação clara de objetivos e coordenação dos instrumentos de ação. O planejamento, embora seja uma atividade essencial aos objetivos da ordem econômica, não é uma forma de atuação do Estado no domínio econômico, mas um meio para tornar a atuação mais racional (GRAU, 2010, p. 149-150).

Quanto à competência para realizar as funções econômicas do Estado, como agente normativo, a competência primária, mas não exclusiva, é do legislativo, pois é sua função editar normas de conduta quanto às atividades econômicas. No Executivo, a atividade normativa está em expelir decretos e regulamentos com o propósito de viabilizar procedimentos capazes de adaptar, com dinamismo e tempestividade, as normas jurídicas à realidade econômica (SCOTT, 2000, p. 112-113). As agências de regulação têm competência normativa no aspecto da sua especialidade, dentro dos limites definidos em lei (CARVALHO FILHO, 2007, p. 9).

A competência para a função reguladora é tanto das entidades, como no caso das agências de regulação, como pelo Poder Executivo, por meio de seus órgãos, como o próprio Ministério da Economia (SCOTT, 2000, p. 118).

A atividade do incentivo compete ao Legislativo, já que a concessão de subvenções, crédito e isenções dependem de prévia autorização em lei.

A fiscalização das atividades econômicas pode ser exercida pelas agências reguladoras, como a ANEEL, por exemplo. O Poder Executivo exerce a fiscalização por meio dos órgãos de controle. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta é competência do Poder Legislativo, nos termos do art. 70 da CF. O Poder Judiciário exerce a fiscalização da administração pública direta e indireta por meio dos tribunais de contas.

O planejamento não se resume à lei do plano, que evidentemente é competência do Legislativo, mas também envolve a elaboração dos planos e a realização das tarefas vinculadas, que é responsabilidade do Executivo.

3. O PLANEJAMENTO COMO FUNÇÃO ECONÔMICA DO ESTADO

Considerando que o planejamento não constitui uma forma de atuação do Estado, e sim, uma atividade qualificadora da atuação estatal, é notável que o instituto possui uma natureza mais complexa do que as outras funções econômicas trazidas pelo artigo 174 da Constituição federal, sendo pertinente uma demonstração mais detalhada sobre a função econômica de planejar. Neste capítulo, será abordado considerações sobre o planejamento como técnica, o plano e as políticas econômicas pelas quais ele se concretiza.

3.1 NOÇÕES INTRODUTÓRIAS SOBRE O PLANEJAMENTO

A disposição constitucional de objetivos econômicos a serem realizados a longo prazo se traduz, fundamentalmente, num projeto econômico nacional. A realização do projeto, em sua expressão mais racional, leva a necessidade de estabelecer orientações e diretrizes pré-definidas, que são concretizadas por meio de um plano ou programa.

O vocábulo “planejamento” tem sido usado em muitos sentidos diferentes na literatura. O economista caribenho William Arthur Lewis descreve pelo menos seis sentidos em que o termo planejamento é utilizado, sendo estes: O *primeiro*: planejamento como sinônimo de zoneamento geográfico, disposição de edifícios, imóveis pelo espaço urbano; *segundo*: como programas de despesas públicas em intervalos anuais ou plurianuais, isso é, a definição de como o estado irá utilizar os recursos do orçamento; *terceiro*: modelo econômico em que todos os fatores de produção são controlados por um plano designado pelo governo central; *quarto*: qualquer fixação de metas de produção pelo governo, para empresas privadas ou estatais; *quinto*: metas estabelecidas para toda economia em conjunto e *sexto*: método que o governo utiliza para tentar impor as empresas privadas às metas previamente fixadas (LEWIS, 1960, p. 12-13).

O primeiro sentido de planejamento não nos é pertinente; o segundo configura o que chamamos de planejamento financeiro; ao sexto sentido, não nos filiamos, pois os meios que o governo utiliza para persuadir as empresas privadas para aderir às metas configuram incentivo, estímulo ou fomento, os quais, embora sejam um instrumento utilizado no planejamento, não se confundem com a atividade em si.

O terceiro, quarto e quinto sentidos trazidos pelo autor configuram formas de planejamento econômico que foram utilizados ao longo da história em diferentes regimes políticos e econômicos.

O economista Gunnar Myrdal entende o planejamento econômico como tentativas de um país de coordenar políticas públicas. Afirma ele:

Tentativas conscientes feitas pelo governo de um país — geralmente com a participação de outros órgãos coletivos — para coordenar as políticas públicas mais racionalmente, a fim de atingir mais completa e rapidamente os fins desejados para desenvolvimento futuro, determinados pelo processo político em evolução (MYRDAL, 1962, *apud* GRAU, 1978, p. 62).

Compreendemos a função de planejar como uma ação do Estado que racionaliza a alocação de recursos e as medidas de política econômica a fim de obter determinados resultados por meio de medidas previamente determinadas, dentro de um processo coordenado, de forma sistematizada.

A ideia de planejamento, conforme Eros Grau, se origina na ciência urbanística do século XVIII. O plano representava a expressão gráfica de uma realidade da geografia física, que mais tarde tem seu sentido ampliado e compreende toda a ordenação sistemática de determinado espaço territorial. É nesse sentido que surge o traçado topográfico das cidades de Paris e Vienna (GRAU, 1978, p. 10).

Nos países ocidentais, especialmente durante a Guerra Fria, o planejamento econômico era visto como um tabu, já que muitas vezes era associado com as economias socialistas. Acreditava-se que o planejamento ameaçava não só a liberdade, mas também a intrepidez que se pensava terem as economias de mercado (GALBRAITH, 1988, p. 29).

De fato, a experiência mais ousada de planejamento econômico se deu nas economias do bloco socialista. Nas repúblicas soviéticas, por exemplo, o planejamento ganhou contrastes nunca antes vistos com a elaboração do plano de eletrificação nacional em 1920 e a fundação do Comitê Estatal de Planejamento (GOSPLAN) em 1921, se consolidando com o primeiro plano quinquenal em 1928. O plano assumia um caráter diretivo e centralista, isto é, em que as metas deveriam ser

cumpridas por todas as empresas (MIKHAILOVA, 2014, p. 3). Dessa forma, a autonomia de fornecedores e consumidores é suprimida e o mercado é substituído por mecanismos de direção.

Nesse sentido, é visível que o planejamento em países socialistas é totalmente diferente daquele visto em países capitalistas. Nestes, não há obrigação de cumprimento das metas para todos os agentes econômicos, e os planos não se sobrepõem ao ordenamento jurídico, como ocorre nos países socialistas (MONCADA, 2003, p. 566-567; GRAU, 1978, p. 25-30).

A primeira experiência de planejamento econômico fora do contexto “socialista” ocorreu na França durante o período do pós-guerra. A técnica foi uma medida para reconstrução mais rápida do país (CAMARGO, 2014, p. 168). No período de 1947 a 1952, vigorou o I Plano Econômico Francês, de autoria de Jean Monnet, que teve como objetivo a reconstituição dos setores de base, seguido pelo II Plano Econômico, que se aprofundou no desenvolvimento da pesquisa científica e técnica e na modernização da indústria. O III Plano Econômico tentou estabilizar a economia e direcioná-la para o mercado comum e o IV Plano Econômico, que focou o desenvolvimento social, recebeu o nome de Plano de Desenvolvimento Econômico e Social (FONSECA, 2014, p. 254).

Nos dias de hoje, o receio de adotar planos em países capitalistas já foi há muito tempo superado. Além de já se ter a clareza de que o instituto planejamento é compatível com uma economia de mercado, ele é, ainda, uma necessidade da indústria moderna, como bem exemplificado pelo economista John Kenneth Galbraith:

[...]A tecnologia com o investimento de tempo e capital que a acompanha significa que as necessidades do consultor tem que ser previstas — por meses ou anos. [...] A medida necessária em ambos os casos toma-se evidente: além de decidir sobre o que o freguês vai querer e vai pagar, a firma tem que tomar toda medida exequível para ver o que decidir produzir será desejável pelo consumidor a preço vantajoso. E tem que providenciar para que a mão-de-obra, os materiais e o equipamento de que precisa estavam disponíveis a um preço coerente com o preço que recebera. Ela tem que exercer controle sobre o que se venda. Tem que exercer-o também sobre o que se fornece. Deve substituir o mercado pelo planejamento (GALBRAITH, 1988, p. 30).

Atualmente, conforme destacou Washington Peluso Albino de Souza, todos os países do mundo, praticamente, adotam o planejamento, adaptando as técnicas a diferentes regimes políticos e econômicos (SOUZA, W., 2002a, p. 171).

3.2 O PLANO COMO PEÇA TÉCNICA

A função de planejar envolve a criação de um plano, uma peça técnica no qual serão estabelecidos os objetivos, as tarefas e os meios a serem utilizados para a sua efetivação.

Eros Grau (1978) entende o plano como a expressão documentada da atividade do planejamento:

A atividade de planejamento se expressa documentalmente através em um plano, no qual se registra, a partir de um processo de previsões, a definição de objetivos a serem atingidos, bem assim a definição dos meios de ação cuja ativação, em regime de coordenação, é essencial aquele fim. Como processo Sistemático, compreende também uma etapa, posterior a sua implantação, de controle e adaptação do plano às mudanças de realidade a que se deve aplicar (GRAU, 1978, p. 63-64).

Para Ricardo Antônio Lucas Camargo, o plano, elaborado a partir de dados diagnosticados, racionaliza os meios disponíveis para o estabelecimento de metas a serem atingidas (CAMARGO, 2001, p. 256).

Luís Cabral S. de Moncada, compreende duas operações essenciais para o estabelecimento das diretrizes do plano. Sendo elas: o diagnóstico e o prognóstico. No diagnóstico, são realizados os dados das condições econômicas; no prognóstico, são projetadas estimativas verossímeis para o futuro (MONCADA, 2003, p. 558).

Uma parte fundamental para a elaboração de um plano é a coleta de informações, não é possível formular os objetivos, nem os instrumentos a serem utilizados sem que se tenha em mãos o diagnóstico correto dos fatores de produção, como o trabalho (dados demográficos) e recursos naturais disponíveis, bem como a condição macroeconômica da localidade ao qual o plano incide. Ricardo Antônio Lucas Camargo destaca, nesse sentido a importância do Decreto-Lei 1.117 de 1971, que regulamenta a atividade de aerofotogrametria, que resultou no mapeamento do território nacional e na identificação dos recursos naturais, além da importância papel do IBGE e IPEA, no levantamento de dados e estatísticas imprescindíveis ao plano (CAMARGO, 2014, p. 172).

Embora o plano constitua uma peça técnica, ele não deve ser compreendido como algo neutro, desprovido de critérios ideológicos. Quando falamos em técnica, é correspondente a determinados objetivos que traduzem sempre a uma ideologia adotada, como bem compreendeu Eros Grau:

Ainda que o planejamento econômico seja um modo de ação, deixa de ser neutro no momento em que é dinamizado a serviço de determinados objetivos, como a escolha de objetivos envolve sempre uma decisão entre alternativas, implicando a adoção de valores, o processo de planejamento, necessariamente, assumirá os valores em função dos quais foi o seu uso requerido[...] (GRAU, 1978, p. 40).

É neste sentido que Washington Peluso Albino de Souza entende que a classificação do plano apenas como peça técnica não exprime de forma acurada sua natureza jurídica, sendo mais correto classificá-lo como:

Um diploma definidor de direitos e obrigações ricamente comprometidos com objetivos políticos, mas especialmente caracterizado como instrumento normativo de relações entre o estado e os cidadãos [...] (SOUZA, W., 2002a, p. 174).

Para Souza, o direito econômico positivo considera o plano a partir da ideologia adotada (SOUZA, W., 2002a, p. 172). A ideologia do plano se manifesta pelos seus objetivos e pelos meios adotados, nos dois momentos vai envolver uma questão valorativa.

Um plano pode ter os mais variados objetivos, como o desenvolvimento, o crescimento, a superação da dependência, a estabilização monetária, o pleno emprego ou a superação das desigualdades regionais, inclusive pode enunciar mais de um desses objetivos. A definição dos meios adotados, nem sempre são escolhidos pela sua eficiência, não raras vezes tentam acomodar objetivos acessórios, como por exemplo, num plano de desenvolvimento que prevê estratégias para mitigar o impacto sobre o meio ambiente, ou diminuir os impactos sobre o crescimento desequilibrado.

O plano elaborado segundo os princípios econômicos pertence à esfera política, só passa a ser relevante para o direito quando se tornar norma jurídica, por meio de sua aprovação em lei (SOUZA, W., 2002a, p. 203).

3.3 O SIGNIFICADO DA APROVAÇÃO DO PLANO POR LEI

Uma preocupação pertinente, quando se trata do planejamento econômico, é a possível vinculação deste instituto a determinadas condições antidemocráticas. Seja como instrumento de governos autoritários, instituições tecnocratas ou até mesmo que

seja usado por interesses privados de determinados setores com considerável poder econômico.

O plano pode ser realizado pelo Poder Executivo, por meio de atos administrativos ou por meio de aprovação em lei, no Brasil, conforme os artigos, 48, IV e 174, 1º, § 2, da Constituição federal, o plano deve ser aplicado por meio de lei. Quando realizados exclusivamente pelo Executivo, sempre expressam uma ação arbitrária do Estado, podendo ter sua legitimação e segurança jurídica questionada. A aprovação do plano pelo parlamento, em tese, afastaria este caráter autoritário, entretanto, não basta a aprovação da lei do plano para que ele seja democrático, muitas vezes a aprovação é meramente simbólica.

Washington Peluso Albino de Souza, sustenta que, é um descuido grave quando se entende a lei do plano como um sinônimo da peça técnica, ao qual se espera que o legislador apenas a aprove sem impor emendas ou trazer qualquer modificação, a fim de não comprometer o conjunto (SOUZA, W., 2002a, p. 172). Essa compreensão retira todo o diálogo do plano para com a sociedade ao qual está inserido, se limitando a um mero documento tecnocrata. Natureza totalmente inadequada para um instrumento que se pretende ser democrático.

O plano tem implicações em diversos setores da sociedade e necessita de uma aceitação de ampla parcela da população, o que só pode ser obtido com um modelo efetivamente democrático, não apenas aparente. A simples aprovação do plano em bloco, não satisfaz essa necessidade.

A lei do plano constitui um programa para o futuro, por isso, é inadequado considerar medidas emergenciais como planos, pois, ainda que contenham certo nexo entre si, têm como característica essencial a busca por uma solução imediata (CAMARGO, 2014, p. 174-175).

O plano não é uma fonte isolada do direito, ele é vinculado a um conjunto de atos jurídicos ao qual define a execução das tarefas determinadas, que vão desde a lei ordinária, as regulamentações e os atos administrativos (MONCADA, 2003, p. 564).

A compatibilidade da lei dos planos com o ordenamento jurídico tem sido um tema recorrente na doutrina. Washington Peluso Albino de Souza demonstra que a abrangência do plano sobre a vida econômica e sua consignação constitucional, levou muitos a considera-lo como uma “super-lei” sendo considerado como a uma norma constitucional, acima de toda a legislação infraconstitucional, que teria efeitos sobre a totalidade dos fatos jurídicos, mesmo nas obrigações civis, implicando, inclusive na

vinculação da autoridade legislativa e executiva a pautar toda a política nacional em razão do plano (SOUZA, W., 2002b, p. 206).

A natureza dos planos como super-lei, uma super-fonte de direitos e obrigações, é própria dos planos em países socialistas (GRAU, 1978, p. 85). Nos países de economia de mercado, o plano, em regra, não se vincula ao setor privado, seus efeitos sobre as obrigações entre os particulares não é uma preocupação. Entretanto, o plano e os seus atos vinculados devem estar em conformidade com ordenamento jurídico e observar os quóruns constitucionais determinados para sua aprovação.

3.4 O CARÁTER VINCULANTE PARA O SETOR PÚBLICO E INDICATIVO PARA O SETOR PRIVADO

Eros Grau compreende dois tipos de planejamento econômico, sendo estes: imperativo e indicativo. O primeiro, é o planejamento típico dos países socialistas, em que o plano compulsoriamente vinculava a totalidade dos agentes econômicos; no planejamento indicativo, as forças econômicas têm relativa autonomia para aderir ou não, às metas estabelecidas pelo plano. Isso não significa que o plano deva ser apenas indicativo para todos os setores; nas atividades exercidas diretamente pelo setor público ele é impositivo, segundo o autor.

É necessário observar, no entanto, ainda que o mecanismo de coordenação do sistema capitalista seja o mercado, que o planejamento aí desenvolvido não é, todo ele, apenas indicativo, dado que, até onde o setor público tenha ação direta, será impositivo. O que se pode a fim de distinguir ambas as espécies é o fato de que, no planejamento imperativo, há impossibilidade de suas definições sobre todos os responsáveis pela produção e pelas inversões, alcançando-as, ademais, os próprios consumidores; já no planejamento indicativo, a força de imposição só a atua relação às unidades do setor público, sendo as suas definições meramente indutivas quanto ao setor privado. As unidades do setor privado que acatem tais definições apenas são caudatárias de benefícios, ficando em razão deles mais bem posicionadas no mercado (GRAU, 1978, p.30-31).

Dessa forma, a característica básica do planejamento indicativo, são normas indicativas para o setor privado e impositivas para o setor público. O Brasil, como a maioria dos países capitalistas, adota o modelo indicativo de planejamento. Isso se

deve, principalmente, ao reconhecimento da livre iniciativa como fundamento da ordem econômica, que impede a obrigação de atos econômicos aos particulares.

Georges Burdeau, se referindo ao planejamento francês, entende que o respeito às vontades individuais estaria voltado a preservação da democracia:

[...] porque ele traz em si ao mesmo tempo a vocação do plano a executar e as atenuações que traz a esta conduta a preocupação de não proscrever quer a liberdade de escolha, quer a dos comportamentos. Edulcorada porque, pragmática, a planificação francesa é uma perfeita ilustração das contradições internas da democracia governante em que a vontade do povo teoricamente todo poderosa deve compor-se com as intenções de todos os indivíduos que são o povo (BURDEAU, 1974 *apud* FONSECA, 2014, p. 260).

O caráter indicativo das normas do plano representou uma mudança no entendimento do direito, que tradicionalmente era formado por normas com força cogente, ou seja, de obrigações que deveriam ser seguidas. A existência de normas com conteúdo persuasivo foi uma novidade, levando muitos a acreditar que o plano não poderia ser considerado uma norma jurídica, situando na esfera política, nessa posição encontram-se Farjat, Quermonne, Corbel e Vlachos (GRAU, 1978, p. 224).

Posição interessante é a de Charles Albert Morand, ele sustenta que os planos e suas recomendações não possuem força cogente e que sua eficácia depende de fatores psicológicos, morais e políticos. Entretanto, isso não faz com que não tenham natureza normativa. O autor entende o direito pela ótica da sanção, que é previsão da perda de bens, como a liberdade ou o patrimônio, em caso de violação de normas jurídicas. Na lei do plano, o não cumprimento dos objetivos implica a perda de benefícios ao particular. Por certo, há diferença entre perder patrimônio, como no caso das sanções e deixar de ganhar, como no caso dos benefícios, mas essa diferença é de grau, não de natureza. Em tese, a natureza da perda de estímulos é a mesma da sanção, o que tornaria os planos como uma norma jurídica (GRAU, 1978, p. 109-111).

A preocupação com a natureza jurídica dos planos, levou a classificá-los em uma nova categoria. A noção de norma-objetivo, elaborada por juristas soviéticos, é um tipo de norma que não dispõe sobre condutas, mas sobre objetivos, orientações e diretrizes a serem realizados. O plano como norma-objetivo, entretanto, não vincula as medidas para a sua realização, que podem ser modificados conforme a conjuntura política ou econômica (GRAU, 1978, p. 242-243).

Washington Peluso Albino de Souza destaca o modelo de planejamento existente na França, que compreende o plano a partir do direito das obrigações, a relação entre o Estado e as empresas se dá por um acordo, onde as empresas se

comprometem com os objetivos do plano e o poder público, a oferecer benefícios, nessa relação novas de compromissos mútuos buscou-se traduzir na noção de contrato ou quase contrato (SOUZA, W., 2002a, p. 212).

O poder público normalmente utiliza de diversos estímulos a empresas privadas para que estas aceitem as metas do plano, podendo ser garantias, isenções fiscais, financiamento em condições mais favoráveis que o mercado, subsídios e benefícios dos mais diversos, o que tem se mostrado um instrumento eficiente para a execução dos planos de desenvolvimento.

A utilização de estímulos, no caso de uma federação, como o Brasil, pode levar a uma situação de “guerra de incentivos” em que os estados, tentando atrair novos empreendimentos, competem com o uso de isenções, incentivos e benefícios fiscais. Por isso, os benefícios em sede estadual devem ser estabelecidos mediante deliberação dos estados e do Distrito Federal (Art. 155, XII, g da CF). Nesse sentido, a Lei Complementar nº 24, de 1975, estabelece os convênios fiscais (SOUTO, 2003, p. 43).

A vinculação do plano ao setor público, obriga a administração pública direta ou indireta o cumprimento das metas do plano. Normalmente, parte considerável das tarefas do plano é uma atribuição do setor público, os investimentos em infraestrutura, o serviço público, as atividades de monopólio da união exercem uma função relevante sobre a execução do plano.

3.5 DA ARTICULAÇÃO DO PLANEJAMENTO ECONÔMICO E FINANCEIRO

As políticas econômicas dependem de um exigível contingente de recursos, o planejamento econômico também deve ser vinculado às finanças públicas, a fim de viabilizar a execução das metas previstas.

John Friedman, considera que o plano nunca é independente do orçamento, é o orçamento que determina o que deve ser despendido para atingir os objetivos, é através do orçamento que é possível elaborar os instrumentos, as metas e as tarefas relacionadas aos fins pré-determinados no plano (FRIEDMAN, 1960, p. 25-26).

No contexto brasileiro, a lei do plano, a nível nacional deve estar conforme o Plano Plurianual (art. 165, § 4 da CF). Fabio Konder Comparato entende que deve

haver uma reforma constitucional em relação a esse dispositivo, para ele, deveria haver uma lei orçamentária autônoma que estipule os orçamentos para as políticas econômicas elaboradas no plano que, após aprovação pelo parlamento, deverão ser integrados aos Planos Plurianuais de Investimentos (PPAs) (COMPARATO, 1995, p. 89).

O orçamento deve se basear em bases realísticas para a arrecadação, a Lei 4.320, art. 30 determina que a estimativa deve ter por base, pelo menos os três últimos exercícios (CAMARGO, 2001, p. 260).

A limitação do plano ao orçamento, segundo Gilberto Bercovici, acaba limitando a capacidade de realização dos planos, reduzindo-os ao orçamento, segundo o autor:

A tendência notória em relação à integração do planejamento ao orçamento é a redução do plano ao orçamento. Os instrumentos de controle orçamentário do planejamento previsto na Constituição favorecem a limitação do planejamento ao orçamento por meio dos planos plurianuais, cujos exemplos são o “Plano Brasil em Ação”, do governo Fernando Henrique Cardoso, e os PPA (Planos Plurianuais), dos Governos de Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff (BERCOVICI, 2022, p. 240).

Esse quadro ainda é agravado pelas restrições impostas pela lei da responsabilidade fiscal (Lei Complementar nº 101 de 2000), que reduz a atuação do estado ao orçamento em todos os entes federativos, impondo uma política de equilíbrio orçamentário, na visão do autor supracitado, a Constituição não contempla o princípio do equilíbrio orçamentário, exatamente para não inviabilizar o desenvolvimento (BERCOVICI, 2022, p. 241-242).

3.6 PLANEJAMENTO, NORMA PRIMÁRIA E NORMA SECUNDÁRIA

Hans Kelsen compreende que a natureza normativa não é formada apenas de normas que determinam condutas, mas também de normas que estabelecem uma sanção para o caso de uma conduta antijurídica. As normas que estabelecem a referida conduta são normas primárias, enquanto as que dispõem sobre as sanções são normas secundárias (KELSEN, 1986, p. 181).

Hart, por sua vez, compreende as normas primárias e as normas secundárias sob um prisma mais amplo. Para ele, as normas secundárias versam sobre o processo

de criação, inclusive sobre a abrangência da sua atuação, alteração e extinção das normas primárias (HART, 2009, p. 122).

A norma primária típica do planejamento é a lei do plano. As normas secundárias são as que dispõe sobre a periodicidade, a forma de tramitação e os requisitos de validade, bem como as normas pertinentes a alteração, adaptação e extinção.

Conforme demonstra Washington Peluso Albino de Souza, a política econômica possui um vínculo fundamental com a conjuntura econômica, política e social, que pode ser objeto de mudanças, levando a necessidade de os planos reverem seus objetivos ou meios de ação (SOUZA, W., 2002a, p. 199). É fundamental que os instrumentos jurídicos prevejam a possibilidade de mudanças ou ajustes no plano aprovado em lei em situações excepcionais a fim de não comprometer o conjunto de medidas adotadas, ou mitigar os efeitos que eventual mudança conjuntural possa ter sobre o andamento do plano.

Nesse sentido, Eros Grau afirma que a correção contínua do processo desenvolvido torna imprescindível a possibilidade de atualização dos suportes e das estruturas jurídicas que definem a atuação do setor público:

É necessário compreender que o planejamento econômico é um modo de ação do setor público, sem o que o problema será equivocadamente equacionado. A aplicação desse método reclama a adoção de estruturas administrativas novas, ao lado da atribuição, ao setor público, de amplos poderes de imediata atuação, através de atos do Poder Executivo, sobre o comportamento do processo econômico. A sua adoção impõe a contínua promoção de medidas corretivas do processo desenvolvido, o que, por sua vez, torna imprescindível a pronta possibilidade de atualização dos suportes e das estruturas jurídicas que permitem e normatizam a atuação do setor público (GRAU, 1978, p. 47).

Na experiência histórica do planejamento brasileiro, é possível encontrar normas que dispõe sobre os planos, como a Lei Complementar nº 3 de 1967, que regula os orçamentos plurianuais de investimento, estabelecendo a competência do Executivo para elaborar o plano, a duração quinquenal (art. 3º) e a possibilidade de revisão e inclusão de novos projetos anualmente (art. 9º); o Ato Complementar nº 43 de 1967, com as disposições do Ato Complementar de nº 76 de 1969, que dispõe de forma detalhada sobre os planos nacionais de desenvolvimento, determinando a duração do plano como igual ao mandato do presidente da república, cuja apreciação no congresso deverá ser submetida até a data de 15 de setembro do primeiro mandato presidencial (art.1º). Após aprovado pelo congresso, o plano não poderia ser

modificado, salvo por iniciativa do Executivo (art. 4º), podendo ser revisado após o primeiro ano de sua publicação (art. 3º).

Atualmente em vigor, a Lei nº 10180, de 2001, buscou elaborar um sistema de planejamento e orçamento, porém o dispositivo apenas reitera as disposições constitucionais e organiza a forma que o Executivo irá formular e acompanhar o plano, não dispondo de uma regulamentação mais detalhada, como havia no Ato Complementar.

Em termos de normas secundárias, o planejamento no contexto nacional possui vários limbos normativos, o que dificulta a elaboração de planos, pela falta de orientação.

4. PLANEJAMENTO ENQUANTO INSTRUMENTO JURÍDICO DO DESENVOLVIMENTO

Conforme demonstrado, a técnica do planejamento econômico pode ser utilizada em diversas finalidades, entretanto, recorrentemente é utilizado para a promoção do desenvolvimento, não sem razão, pois o planejamento é o instrumento mais eficiente para esta finalidade. O presente capítulo pretende trazer algumas considerações sobre as noções de desenvolvimento, a importância do planejamento para o desenvolvimento, bem como a abrangência setorial e espacial do desenvolvimento.

4.1. NOÇÕES INTRODUTÓRIAS SOBRE O DESENVOLVIMENTO

Não é possível determinar uma definição universal de desenvolvimento, o que existe são diversas formas de desenvolvimento, ainda, consoante Ricardo Antônio Lucas Camargo, a própria ideia de desenvolvimento, é sobretudo, uma questão valorativa (CAMARGO, 2014, p. 180). Nesse sentido, a ideia de desenvolvimento passa por uma consideração de princípios e valores.

As noções de desenvolvimento existentes hoje são muito diversas: uns entendem o desenvolvimento apenas como um processo estrutural, baseado no aumento da produtividade e acumulação de capital, como Luiz Carlos Bresser-Pereira (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 1); outros, compreendem o desenvolvimento como um processo bem mais amplo, como Amartya Sen, que o vê como liberdade, no sentido de permitir a autonomia do indivíduo de realizar o seu destino, o que implica, não apenas, na superação da pobreza, carência de oportunidades ou negligência dos serviços públicos, mas também a ampliação de direitos fundamentais sobre liberdades e garantias (SEN, 2010, p. 16-17).

O papel do jurista está em compreender a noção e as formas de desenvolvimento convencionados pela sociedade e positivados em normas jurídicas.

4.2 DESENVOLVIMENTO E CRESCIMENTO

As questões levantadas sobre as formas de desenvolvimento têm levado a diversos debates na literatura, especialmente no que se refere ao desenvolvimento e crescimento. Nali de Jesus Souza observa a existência de duas escolas de pensamento: uma, compreende o desenvolvimento como sinônimo de crescimento econômico, para essa corrente, o simples aumento da renda *per capita*, seria suficiente para a melhoria de vida da população; a segunda corrente, compreende o crescimento como condição indispensável de desenvolvimento, mas não exclusiva. Na primeira corrente, se encontram os modelos de tradição neoclássica como Meade e de Solow e os modelos de tradição keynesiana, como de Harrod-Domar. Na segunda corrente, destacam-se as ideias de Ragnar Nurkse e W. Arthur Lewis (SOUZA, J., 1999, p. 20). Os economistas dessa segunda corrente, procuraram responder, fundamentalmente, porque mesmo com o crescimento econômico, muitos países continuavam a manter condições de vida precárias.

Além dos teóricos trazidos pelo autor, vale a pena destacar que o economista Joseph Schumpeter foi pioneiro em diferenciar de forma clara o desenvolvimento do mero crescimento econômico em 1911, por entender que o crescimento econômico pode não suscitar nenhum processo qualificadamente novo, apenas adaptações das mesmas estruturas econômicas (SCHUMPETER, 1997, p. 74).

Ragnar Nurkse, teve como mérito o tratamento da questão do subdesenvolvimento; o autor situa os países subdesenvolvidos como “atrasados” em relação a países “adiantados”, ou seja, os países desenvolvidos. A diferença entre esses países, na visão do autor, é fundamentalmente a falta de capital, mas ressalva que a formação de capital não é suficiente para o desenvolvimento:

O assunto - formação de capital - têm muitas ramificações, das quais selecionarei apenas algumas para estudo mais minucioso nesta série de conferências. Minha escolha será necessariamente arbitrária. Os tópicos selecionados serão de caráter Geral. Peço-lhes, portanto, que não esperem algo que se assemelhe a um tratamento sistemático e equilibrado do assunto, nem que se relacione especificamente com as condições de qualquer país em particular. Embora a discussão trate de problemas que muitos dos países mais pobres têm em comum, devemos nos lembrar que todos os países diferentes apresentam circunstâncias especiais nas quais não podemos entrar, nesta oportunidade (NURKSE, 1951, p. 11),

Para Nurkse, o aumento de capital é um problema para os países subdesenvolvidos, pois o incentivo à oferta de capital depende do tamanho do mercado, que por sua vez depende da produtividade, esta, em grande medida é definida pela formação de capital. Trata-se de um conjunto de forças que levam a estagnação da economia, constituindo um círculo vicioso de um sistema estacionário (NURKSE, 1951, p. 18).

A teoria de desenvolvimento de Nurkse é baseada nas ideias de Schumpeter. O desenvolvimento seria impulsionado pela criação, com o uso de técnicas mais modernas, combinações inovadoras de fatores produtivos e mercadorias inteiramente novas. Esses fatores, levariam a um aumento da renda real, embora, num curto período pudessem causar perturbações, desemprego e perdas (NURKSE, 1951, p. 19-20). Nesse sentido, só há desenvolvimento quando os investimentos tiverem efeitos sobre o nível geral de produtividade, nas palavras do autor:

Enquanto os efeitos do investimento sobre a renda monetária explicam, em parte, a concentração dos investimentos em determinada fase do ciclo, é o efeito real dos investimentos sobre o nível geral de produtividade que aumenta o fluxo de bens consumíveis e serviços. Este efeito sobre a renda real, embora possa produzir efeitos monetários depressivos, a curto prazo, não é somente a medida, mas na verdade **a essência e a substância do progresso econômico a longo prazo** contanto que a composição do aumento da produção consumível corresponda, mais ou menos, à estrutura da procura dos consumidores (NURKSE, 1951, p. 19-20; grifo nosso).

O autor propõe que a solução para o subdesenvolvimento pode ser a inclusão direcionada de capital em muitas indústrias simultaneamente. O financiamento de uma indústria isolada, pode ser bloqueado por não ser lucrativa o suficiente, pois não haveria renda para sustentar o crescimento, já que a produtividade de outras indústrias continuaria baixa. Em muitas indústrias, a produtividade e a renda teriam um aumento substancial (NURKSE, 1951, p. 20).

W. Arthur Lewis, também tratou do tema do subdesenvolvimento econômico em sua obra de maior impacto: “O desenvolvimento como Oferta ilimitada de Mão de Obra”. Nesse ensaio, o autor compreendeu que os países subdesenvolvidos se caracterizam por terem uma oferta de trabalho ilimitada em relação ao capital e aos recursos naturais, de forma que a produtividade marginal do trabalho é ínfima, resultando que seja possível criar novas empresas ou ampliar as existentes, sem que isso resulte no aumento dos salários (LEWIS, 2010, p. 415). Outra característica, é a desigualdade na oferta de capital entre as áreas da economia, há muito investimento

em determinados setores, enquanto em outros, há subinvestimentos (LEWIS, 2010, p.421).

O principal fator para o desenvolvimento econômico, segundo Lewis, é a rápida acumulação de capital, que seria consequência do aumento relativo da poupança em relação a renda nacional (LEWIS, 2010, p. 428-430). O problema dos países subdesenvolvidos, seria o fato da poupança relativa ser pequena. Devido a essa condição, o autor propõe como solução o aumento do setor capitalista, isso é, o setor que reproduz capital, a fim de aumentar os lucros e a renda, segundo Lewis:

Este modelo também nos auxilia a analisar a natureza dos problemas econômicos dos países atrasados. Se perguntamos: "Por que pouparam tão pouco?", a verdadeira resposta seria: "Porque são muito pobres", se nos sentíssemos tentados a concluir pelas impressionantes e elogiáveis correlações de Colin Clark. A verdadeira resposta é: "Porque o seu setor capitalista é muito pequeno" (lembrando que "capitalista" não significa aqui capitalista privado, mas que pode ser igualmente aplicado ao Estado capitalista). Se houvesse um setor capitalista mais amplo, os lucros representariam uma parte maior de seu rendimento nacional e a poupança e o investimento também seriam relativamente maiores. (O Estado capitalista pode acumular capital de forma ainda mais rápida que o capitalista privado, visto que se pode valer não só dos lucros do setor capitalista, mas também daquilo que consiga ou extraia do setor de subsistência através de impostos) (LEWIS, 2010, p. 431-432).

Na América Latina, a teoria do desenvolvimento mais relevante teve como base os estudos realizados pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), órgão criado pelas Nações Unidas após ao fim da segunda guerra mundial com o propósito de promover o desenvolvimento econômico da região (SOUZA, N., 1999, p. 198). Entre os expoentes dessa escola, se destacam autores de tradição estruturalista como Raúl Prebisch e Celso Furtado (OLIVEIRA; GENNARI, 2009, p. 284).

Raúl Prebisch entende a questão do subdesenvolvimento a partir de um sistema econômico internacional que chamou de "centro-periferia". O "centro" é formado pelos países industrializados, enquanto a "periferia" é formada por países, cuja economia era voltada, fundamentalmente a produção e exportação de matérias primas (PREBISCH, 1987, p. 14-15).

Os países periféricos, com uma economia baseada em produtos de baixo valor agregado, não tinham a capacidade de propagar o progresso técnico na velocidade requerida a ser absorvida pela forma de trabalho, conduzindo a uma estrutura econômica heterogênea, onde grande parte da população continuava condenada ao subdesenvolvimento, nas palavras do autor:

El tipo de conexión de cada país periférico con el centro, y la amplitud de esta conexión, dependían en gran medida de sus recursos y de su capacidad económica y política para movilizarlos. En mi opinión, este hecho tenía la mayor importancia, ya que condicionaba la estructura económica y el dinamismo de cada país, es decir, la mayor o menor rapidez con que podría penetrar en ellos el progreso técnico y las actividades económicas que tal progreso implicaría al desenvolverse. De igual modo, este sistema de relaciones económicas internacionales trajo consigo una exagerada absorción de ingreso de la periferia por parte de los centros. Sin embargo, la penetración y propagación del progreso técnico en los países de la periferia era más lento que lo requerido para la absorción productiva de toda la fuerza de trabajo. En consecuencia, la concentración del progreso técnico y sus frutos en las actividades económicas orientadas hacia las exportaciones se volvió características de una estructura social heterogénea donde una gran parte de la población permanecía al margen del desarrollo (PREBISCH, 1987, p. 15).

Os ciclos econômicos não ocorrem de maneira uniforme pela dinâmica centro-periferia. Nos centros, a classe trabalhadora organizada e a concorrência entre as empresas garantem que os trabalhadores tenham melhores salários em períodos de ascendência; na periferia isso não ocorre, ou pelo menos, não ocorre com a mesma intensidade, devido a desorganização dos trabalhadores no setor primário. Já nos períodos de descendência, os trabalhadores de países centrais têm mais capacidade de manter sua condição de vida, ao contrário dos trabalhadores de países periféricos, que tenderiam a sofrer mais intensamente os efeitos da recessão, conforme o autor:

Nos centros cíclicos, a maior capacidade que as massas têm de conseguir aumentos salariais na fase ascendente e de defender seu padrão de vida na fase descendente, bem como a capacidade que têm esses centros, pelo papel que desempenham no processo produtivo de deslocar a pressão cíclica para a periferia, obrigando-a a contrair sua renda mais acentuadamente do que nos centros, explicam porque a renda destes últimos tende sistematicamente a subir com mais intensidade do que nos países da periferia, como fica patenteado pela experiência da América Latina.

Nisso está a chave do fenômeno pelo qual os grandes centros industriais, não apenas preservam para si o fruto da aplicação das inovações técnicas a sua própria economia, como também ficam numa posição favorável para captar uma parte do fruto do progresso técnico que surge no processo da periferia (PREBISCH, 2000, p. 87-88).

Nessa forma, a dinâmica centro-periferia aponta as limitações daquelas teorias que compreendem o desenvolvimento apenas como mero crescimento econômico. Enquanto nos grandes centros, o crescimento econômico traz benefícios para a população em geral; na periferia, esses benefícios, na maioria das vezes, são inexpressivos.

Para Prebisch, o problema básico para o desenvolvimento econômico era a produtividade em todos os setores de trabalho, a produtividade depende da rápida absorção do progresso técnico, essa absorção é mais rápida nos países

industrializados do que nos países produtores de matéria prima. Por isso, o autor desenvolve uma teoria de desenvolvimento que tem como enfoque central a industrialização (PREBISCH, 1987, p. 15-16).

Celso Furtado situa o fenômeno do subdesenvolvimento em sua origem, que, na visão do autor, se dá no contexto de expansão colonial europeia. As economias periféricas, possuidoras de seus próprios modos de produção, tinham o sistema capitalista imposto pelas metrópoles. O resultado foi a presença de estruturas híbridas, alguns setores se adaptaram ao modo de produção capitalista e outros, mantiveram a estrutura pré-existente.

Para o autor, o subdesenvolvimento seria “[...]um processo histórico autônomo, e não uma etapa pela qual tenham, necessariamente, passado as economias que já alcançaram grau superior de desenvolvimento[...]” (FURTADO, 2000, p. 253). Os países subdesenvolvidos, dessa forma, não seriam atrasados em relação aos desenvolvidos, mas sim, situados numa condição própria da divisão internacional do trabalho que foi herdada pelo seu passado colonial.

Dentro das economias subdesenvolvidas, mesmo as que possuem uma estrutura complexa, com uma indústria voltada ao mercado interno, como no caso da economia brasileira, o setor predominante continua sendo o da subsistência, cuja absorção pelo mercado é lenta, dessa forma, mesmo que cresça o mercado interno e a renda *per capita*, as condições de vida da população em geral tem poucas mudanças (FURTADO, 2000, p. 260-261).

Nesse contexto, o que diferencia o crescimento econômico do desenvolvimento é a extensão dos benefícios do crescimento à população em geral, que é constatado, fundamentalmente, na melhoria das condições de vida, veja Furtado:

Em outras palavras, só haverá verdadeiro desenvolvimento — que não se deve confundir com “crescimento econômico”, no mais das vezes resultado de mera modernização das elites — ali onde existir um projeto social subjacente. É só quando prevalecem as forças que lutam pela efetiva melhoria das condições de vida da população que o crescimento se transforma em desenvolvimento (FURTADO, 2013, p. 98).

As teorias estruturalistas do desenvolvimento entendem que o desenvolvimento implica uma melhora geral dos níveis de vida, que se traduz, fundamentalmente, quando a população passa a ter saneamento básico, melhores condições de habitação, acesso à saúde, bem-estar, lazer e possibilidade de consumir bens de melhor qualidade, o que não resume ao mero crescimento da economia.

Os princípios da ordem econômica constitucional como a busca do pleno emprego, a redução das desigualdades sociais e regionais e, a consagração de um desenvolvimento nacional equilibrado (art.174. §1, da CF), dialogam com o modelo de desenvolvimento da escola cepalina.

4.3 A IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO

Feitas as considerações sobre as noções de desenvolvimento, a disputa entre desenvolvimento e crescimento, bem como o modelo de desenvolvimento das ciências econômicas que mais se adapta ao disposto na Constituição federal; buscar-se-á demonstrar o papel do planejamento como instrumento de desenvolvimento.

Diversos autores compreendem que o planejamento é uma política imprescindível para o desenvolvimento, especialmente em países subdesenvolvidos. Gunnar Myrdal, afirma que “cada um dos países subdesenvolvidos necessita de uma política de planejamento global e integrado, em nossos dias, todos os países tentam estabelecer planos deste tipo” (MYRDAL, 1960, p. 103). Lewis chegou a afirmar que o planejamento é muito mais necessário e muito mais difícil de ser implementado em países subdesenvolvidos (LEWIS, 1960, p. 187).

Para Celso Furtado, os países subdesenvolvidos, como o Brasil, necessitam de uma mudança estrutural para o desenvolvimento, o que só possível por meio de uma racionalidade que somente é acessada por meio do planejamento.

Em síntese, o trabalho de reconstrução estrutural requerido para superar o subdesenvolvimento baseia-se numa racionalidade mais abrangente do que a dos mercados, e a ela só se tem acesso pelo planejamento. Dentro do quadro estrutural criado pela economia primário-exportadora, o crescimento econômico tende a reproduzir agravadas as desigualdades sociais características do subdesenvolvimento. Não se trata de ampliar o papel empresarial do Estado, o que veio a ser feito no Brasil por outras razões, entre estas a falta de planejamento. Trata-se de prevenir as resistências estruturais à homogeneização social, de orientar o esforço de acumulação prioritariamente para a satisfação das necessidades básicas da população (FURTADO, 2013, p. 70).

Uma economia que apresenta um acentuado desequilíbrio setorial, desigualdades sociais e regionais latentes, como é comum em países subdesenvolvidos, a tendência natural do mercado é acentuar ainda mais esses

problemas, é preciso um modelo de desenvolvimento que permita a superação dessa condição através de uma política econômica que coordene os recursos, priorize investimentos e estipule metas a longo prazo. A técnica do planejamento é a única que satisfaz essa necessidade.

4.4 DESENVOLVIMENTO E ABRANGÊNCIA SETORIAL DO PLANO

A técnica do planejamento permite que seja possível uma abrangência setorial variável, conforme os objetivos do plano a ser executado e as possibilidades conforme a conjuntura política e econômica. Alguns planos podem dispor sobre o desenvolvimento de toda a economia; outros, podem se voltar a determinados setores. Será feita algumas considerações sobre o planejamento global, setorial e suas implicações.

4.4.1 Planejamento global

O plano será global quando abranger a totalidade da economia, não apenas alguns segmentos.

Para Washington Peluso Albino de Souza, o plano, enquanto global, não envolve somente todas as atividades econômicas, mas também as circunstâncias de toda a vida social, sendo a expressão de uma política econômica e social ampla (SOUZA, W., 2002a, p. 172).

O plano global é um projeto ambicioso que envolve a aplicação de metas sobre todas as indústrias e o comércio, bem como sobre aspectos sociais do desenvolvimento econômico, inclusive abrangendo medidas monetárias e cambiais.

Quanto tratamos do plano enquanto global, as metas serão consideradas em graus macroeconômicos, renda nacional, taxa de emprego geral, consumo nacional e produto nacional (SOUZA, W., 2017, p. 385).

4.4.2 Planejamento setorial

São planos setoriais aqueles que incidirem apenas sobre um ou alguns setores da economia.

É certo que determinados setores da economia têm uma importância estratégica para o desenvolvimento, devido a este fato, é natural que alguns planos tenham como objetivo fortalecer determinado segmentos.

Ocorre ainda que, muitas vezes é inviável a aplicação de um plano global, seja por falta de vontade política, ou por efeitos indesejáveis, visto que o plano global tem implicações muito maiores do que um plano setorial.

Num plano setorial as metas serão focalizadas, como produção agrícola, produção siderúrgica, construção civil, desenvolvimento de rodovias, ferrovias, proteção ao meio ambiente e desenvolvimento urbano.

4.5 DESENVOLVIMENTO E ABRANGÊNCIA ESPACIAL DO PLANO

Os planos podem abranger o espaço dos municípios, estados e regiões. A abrangência espacial não tem relação com a abrangência setorial, um plano nacional pode ser setorial, bem como um plano municipal ou estadual pode ser global. Será feita algumas considerações sobre o planejamento nacional, estadual, municipal e regional.

4.5.1 Planejamento nacional

O planejamento nacional constitui o modelo mais abrangente de planejamento econômico, seja por alcance em termos de território, quanto por competência jurídica que os estados nacionais têm em termos de dispor de política econômica. Geralmente,

políticas de pleno emprego, crescimento equilibrado e exploração de recursos naturais do solo são realizados por meio de planos nacionais de desenvolvimento.

Na experiência brasileira de planejamento, os marcos originários, segundo Eros Grau, ocorreram no setor de Transportes ferroviário e fluvial, por ocasião do Decreto-Lei nº 524 de 1890, que tornou obrigatório a inclusão de todas as estradas brasileiras, por meio de um plano geral de viação, o que só iria ocorrer em 1934 por meio do Decreto nº 24.497 (GRAU, 1978, p. 129).

O plano Salte foi elaborado para o período de 1949 a 1953, embora tenha sido praticamente abandonado em 1952, o plano previa metas para os setores de saúde, educação, transportes e energia. O plano tinha metas irreais e não obteve sucesso em todos os resultados (IANNI, 1977, p. 91). A sua importância deve-se ao fato de ser o primeiro plano a utilizar técnicas impositivas e indicativas de planejamento (GRAU, 1978, p. 137).

O programa de Metas foi para Carlos Lessa: “a mais sólida decisão consciente em prol da industrialização da histórica econômica do país” (LESSA, 1981, p. 27). O plano teve origem nas recomendações do grupo BDNE-CEPAL e da Comissão-Mista Brasil - Estados Unidos. O plano se constituiu em 30 metas para os setores de energia, transportes, alimentação e indústrias de base, entretanto não foi um plano propriamente dito, já que não estava vinculado a nenhum ato normativo, seja do executivo ou do legislativo (FONSECA, 2014, p. 275-276; GRAU, 1978, p. 139).

O plano trienal de Desenvolvimento foi elaborado por Celso Furtado durante o governo de João Goulart, para o período de 1963-1965, diversas dificuldades inviabilizaram a implementação desse plano (FONSECA, 2014, p. 279). A sua importância se deve ao mérito de ter sido elaborado com uma visão global da economia e não apenas multissetorial (GRAU, 1978, p. 139).

Durante os primeiros anos da Ditadura civil-militar vigorou o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), no período de 1964 a 1967, voltado principalmente a conter o processo inflacionário, acelerar o ritmo de crescimento e corrigir os déficits na balança de pagamento. O plano que se seguiu a este foi o Plano Estratégico de Desenvolvimento (PAD), que vigorou durante o período de 1968 a 1970, buscou o fortalecimento da propriedade privada, a estabilização monetária, a expansão das oportunidades de emprego e o fortalecimento do mercado interno (FONSECA, 2014, p. 280-283).

O I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) vigorou durante o período de 1972 a 1974, que buscou modernizar a indústria nacional, efetivar um programa de investimentos e realizar a abertura da economia (FONSECA, 2014, p. 284). O II PND, realizado para o período de 1974 a 1979, elencou uma série de tarefas cujo objetivo principal era atingir a meta de renda de mil dólares *per capita*, por meio de amplo programa de investimento e aceleração do crescimento. A plano enfrentou uma série de problemas, com a inflação desenfreada e o recrudescimento do crescimento, tendo que recorrer ao financiamento externo. O plano foi descontinuado em 1977 (BERCOVICI, 2022, p. 234; GRAU, 1978, p. 166).

Para Gilberto Bercovici, a experiência catastrófica do II PND, marcou a última experiência de planejamento efetivo no Brasil. Os chamados “planos” de estabilização econômica, não foram planos propriamente ditos, pois se limitaram a gestão de curtíssimo prazo¹ (BERCOVICI, 2022, p. 235; CAMARGO, 2001, p. 257).

Após a promulgação da Constituição de 1988, o planejamento foi reconhecido como função do Estado, que se traduz, no fato do planejamento configurar uma obrigação do chefe do Executivo, sob pena de incorrer em crime de responsabilidade (CAMARGO, 2001, p. 262). Entretanto, há diversas limitações a implementação de um planejamento efetivo.

Os planos são iniciativa do Poder Executivo, diz a Constituição Federal, - art. 61, § 1º, II, “e” -, o que resulta, maior parte das vezes, como marcas do próprio programa de governo, limitando as diretrizes do plano às ideias do governo, não em projetos de desenvolvimento a longo prazo. Veja que não há nenhum problema no fato da plataforma de governo ser integrada ao plano, afinal, os governos são eleitos para aplicar a sua própria política econômica, o problema é quando o plano se resume a política governamental, sem levar em conta problemas que transcendem as aspirações político-partidárias e são fundamentais para o desenvolvimento.

Para Gilberto Bercovici, a competência do Poder Executivo para elaborar planos, acaba criando um obstáculo para o planejamento nacional, pois transfere os conflitos políticos internos à administração pública, o que, mesmo que não atrapalhe os objetivos da política nacional, compromete o ritmo da política econômica (BERCOVICI, 2022, p. 238).

¹ Considerando a falta de experiências recentes de planejamento econômico, não é possível encontrar jurisprudência sobre esse instituto, motivo pelo qual não foi utilizado julgados nesse trabalho.

Com base nesses problemas, Fabio Konder Comparato defende a criação de um órgão voltado ao planejamento com efetiva autonomia em relação ao Poder Executivo, esse órgão deveria satisfazer a exigência de competência técnica e representatividade democrática. Nesse sentido, a escolha dos técnicos para a elaboração e o procedimento do planejamento devem vir da escolha do chefe do Executivo com o controle do parlamento. O autor ainda defende que seja feito diálogo com setores da sociedade civil, a fim de promover um modelo mais democrático de planejamento (COMPARATO, 1995, p. 87).

As dificuldades institucionais, entretanto, não são aptas a representar um impedimento a realização efetiva da função econômica de planejar, mesmo que fossem, não são insuperáveis. A questão é que há uma desvalorização da técnica do planejamento, que não se limita a realidade brasileira, mas é observada, mesmo em países como Portugal, que pensavam a técnica de planejamento com singular importância, como mecanismo de direção ao socialismo (MONCADA, 2009, p. 581).

A questão da desvalorização, em parte, pode-se atribuir a própria estrutura econômica globalizada, pela interdependência econômica entre países, a internacionalização cada vez maior dos sistemas financeiros e a importância global dos mercados de tecnologia e comunicação, criando um cenário em que a capacidade dos Estados para implementarem políticas econômicas acaba sendo minada. Conforme percebeu Celso Furtado:

Hoje em dia, já se reconhece que é notoriamente limitada a possibilidade de interferir nos processos macroeconômicos, como constatam os governos mais bem aparelhados, impotentes que são para enfrentar um problema como o desemprego. Essa pouca transparência do acontecer em que estamos envolvidos decorre da intervenção de novos fatores e da mudança do peso relativo de outros, o que implica aceleração do tempo histórico. Os sistemas econômicos nacionais com grande autonomia, submetidos a choques externos apenas ocasionais, são coisa do passado. Os mercados de tecnologia, serviços financeiros, meios de comunicação, sem falar nos de matérias-primas tradicionais, operam hoje unificados ou marcham rapidamente para a globalização (FURTADO, 2013, p. 416).

O resultado disso é que, mesmo países com uma estrutura sofisticada em termos de planejamento, como a França, há pouca ou nenhuma margem para o estado atuar de forma efetiva no domínio econômico, conforme Maria Conceição Tavares:

Com este cenário internacional, com uma indústria "meio pau", o que a França, por exemplo, poderia fazer em termos de política nacional? se adota uma política keynesiana de déficit fiscal, cria problemas pelo

lado do balanço de pagamentos; se opta por uma política monetária expansiva, a economia não responde, se toma medidas restritivas, entra em recessão. Os franceses ficaram presos nessa armadilha, e o sistema de planejamento francês que continua sofisticadíssimo, preocupado com o redeployment industrial, com as high technologies, não consegue operar o mercado. Por quê? Porque no mercado, tanto o comércio exterior quanto a moeda, estão inteiramente fora do controle, apesar do sistema bancário continuar estatizado (TAVARES, M., 1987, p. 25-26).

A limitação dos Estados em conduzir os processos microeconômicos, junto a possibilidade de choques externos frequentes, resultam na incapacidade prever os rumos da economia, fazendo com que a técnica do planejamento perca a razão de existir.

O principal motivo da desvalorização, entretanto, é o crescimento da visão ideológica neoliberal, popularizada nos países do sul global a partir dos anos 1980, que tem levado a uma descrença, não apenas na função do planejamento, mas no próprio papel do Estado como promotor de desenvolvimento, Veja Luís Carlos Bresser-Pereira:

[...]Para o neoliberalismo o Estado deveria se tornar "mínimo", e isso significava pelo menos quatro coisas: primeiro, que deixasse de se encarregar da produção de determinados bens básicos relacionados com a infraestrutura econômica; segundo, que desmontasse o Estado social, ou seja, todo o sistema de proteção social por meio do qual as sociedades modernas buscam corrigir a cegueira do mercado em relação à justiça social; terceiro, **que deixasse de induzir o investimento produtivo e o desenvolvimento tecnológico e científico, ou seja, de liderar uma estratégia nacional de desenvolvimento**; e, quarto, que deixasse de regular os mercados e principalmente os mercados financeiros porque seriam autorregulados. A proposta mais insistentemente repetida pelo credo neoliberal foi a da desregulação dos mercados. Como era possível, então, falar em um Estado regulador? Melhor, mais franco, seria dizer: "Estado desregulador". O que se pretendia era um Estado fraco que deixasse que as economias nacionais, tanto dos países ricos onde essa ideologia se originou quanto dos países em desenvolvimento, se transformassem no "campo de treinamento" (playing field) das grandes empresas e dos seus altos executivos e agentes financeiros, deixando-os livres para nelas realizar rendas (rents) de todos os tipos em vez de juros moderados, de lucros empresariais e de ordenados profissionais essas sim formas legítimas de remunerar razoavelmente o capital, o empreendimento e o conhecimento detido pelas elites econômicas (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 8-9, grifo nosso).

Veja, não se pode falar em planos de desenvolvimento, quando não há crença na capacidade do poder público de liderar o processo do desenvolvimento. A crise do planejamento como instrumento para o desenvolvimento nacional é, em realidade, uma crise das políticas econômicas voltadas a conduzir estratégias de desenvolvimento, e ainda, da própria atuação do Estado no domínio econômico.

4.5.2 Planejamento estadual

O pacto federativo permite que os estados tenham autonomia para realizar sua própria política econômica, naturalmente, têm o dever de realizar planos para o seu território, dentro dos limites de sua competência. O planejamento estadual também se mostra uma necessidade administrativa em termos de política econômica. Os estados possuem as ferramentas mais eficientes para o desenvolvimento de indústrias voltadas ao mercado local, agricultura, gestão de recursos hídricos e infraestrutura elétrica.

No contexto do Estado do Rio Grande do Sul, destacam-se duas experiências marcantes de planejamento, sendo elas: I Plano de Obras, Serviços e Equipamentos, de 1953 a 1958, um plano setorial voltado ao desenvolvimento nas áreas de transporte, educação, turismo, produção agrícola e industrial, educação, energia e obras públicas (RIO GRANDE DO SUL, 1953, p. 01-05) e, o II Plano de Obras Públicas, que aprofundou o desenvolvimento dos setores trazidos no plano, durante o período de 1959 a 1962 (RIO GRANDE DO SUL, 1958, p. 02).

A Constituição do Estado do Rio Grande do Sul de 1989 (), dispõe sobre as diretrizes da política de desenvolvimento nos artigos 167 e parágrafos seguintes, prevendo o estabelecimento de um órgão específico, que integrará o sistema de planejamento (art. 168. da CERS).

No modelo adotado pelo Estado, o órgão citado terá representação paritária do governo e da sociedade civil e será responsável pelo estabelecimento de diretrizes, globais e setoriais de desenvolvimento. Essas diretrizes serão implementadas mediante um plano de desenvolvimento regional, que deve ser encaminhado pelo executivo à Assembleia Legislativa, junto aos PPAs.

A Constituição federal autoriza os estados a instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões para fins de planejamento e para a execução de funções públicas de interesse comum (art. 25, §3 da CF).

No caso do Rio Grande do Sul, se buscou uma ênfase no planejamento microrregional através dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES), criados pela Lei nº 10.283 de 1994, cujas suas atribuições são definidas no artigo 3º da mesma Lei, sendo estas:

I promover a participação de todos os segmentos da sociedade regional no diagnóstico de suas necessidades e potencialidades, para a formulação e implementação das políticas de desenvolvimento integrado da região;
 II elaborar os planos estratégicos de desenvolvimento regional;
 III manter espaço permanente de participação democrática, resgatando a cidadania, através da valorização da ação política;
 IV constituir-se em instância de regionalização do orçamento do Estado, conforme estabelece o artigo 149, parágrafo 8º da Constituição do Estado;
 V orientar e acompanhar, de forma sistemática, o desempenho das ações dos Governos Estadual e Federal na região;
 VI respaldar as ações do Governo do Estado na busca de maior participação nas decisões nacionais (RIO GRANDE DO SUL, 1994).

A Lei nº 11.179 de 1998, dispôs sobre uma parcela do orçamento do estado para realizar investimentos de interesse regional, com base em consulta popular aos municípios de cada um dos COREDES (art. 2º, §1).

A função dos COREDES é realizar uma ponte entre o Poder Executivo e a sociedade civil, com foco nas microrregiões, permitindo que esses conselhos forneçam informações sobre as suas necessidades, aspirações e prioridades da população local, a fim de auxiliar o governo a promover uma ação mais adequada para atender as peculiaridades da região e de seus habitantes.

Não se trata da chamada iniciativa popular, prevista no artigo 61, 2§ da CF, que consiste na apresentação de projetos de lei já elaborados, mas no fornecimento de informações como auxiliares para elaboração de projetos de lei, cuja iniciativa continua a ser do Executivo (CAMARGO, 2015, p. 24).

Segundo Ricardo Antônio Lucas Camargo, a função precípua dos COREDES, não é a consulta popular a fim de auxiliar a elaboração do orçamento, mas sim, a consulta em relação ao planejamento econômico (CAMARGO, 2015, p. 30).

Os COREDES, entretanto, são órgãos apenas consultivos, suas recomendações não vinculam a obrigação do Executivo de propor as suas deliberações, da mesma forma, os planos regionais de desenvolvimento estratégico elaborados pelos COREDES, não precisam ser levados em consideração para a propositura de planos regionais de desenvolvimento, sendo uma atribuição exclusiva do Executivo (art. 48, IV).

A competência dos estados para criar organismos voltados ao desenvolvimento microrregional, não se aplica aos municípios, vide a Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.217/RS, que suspendeu os efeitos da lei 11.451, que versou sobre a criação dos COMUDES, pelo entendimento de que o órgão usurparia competências do Município (ADI-MC - 2217/RS, STF, 2000).

O planejamento estadual adotado no Rio Grande do Sul prevê um sistema bastante completo de planejamento, com ampla participação da população civil e organismos de participação microrregional. Mesmo assim, pouco se realizou em termos de planejamento econômico efetivo. Atualmente, não se tem realizado um Plano Regional de Desenvolvimento como previsto pela Constituição. Esse quadro reforça nossa hipótese de que a ausência de planejamento tem outras causas além das limitações institucionais.

4.5.3 Planejamento municipal

O planejamento municipal é a ferramenta mais adequada a atender os anseios locais da população, por estar mais próximo das pessoas, compreender as peculiaridades dos locais onde vivem e exercem suas atividades. O planejamento municipal se mostra instrumento apto a promover o desenvolvimento das condições de habitações, indústria, comércio e outros setores do município, em consonância com as competências federais e estaduais.

A Constituição de 1988 dá atenção especial a questão da participação popular no planejamento municipal, conforme o art. 29, XII, que afirma que a lei orgânica do município deve atender o preceito da “cooperação das associações representativas no planejamento municipal”. A Lei nº 10.257, de 2001, estabelece a iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano como um instrumento para garantir a gestão democrática da cidade (art. 43, IV).

O Estatuto da Cidade, define o Plano Diretor como o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, devendo o Plano Plurianual (PPA), as Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Orçamento Anual (LOA) incorporar as diretrizes nele contidas (art. 40, §1º).

O tratamento dado aos Planos Diretores pelo Estatuto da Cidade, como se percebe, não é de um plano apenas urbanístico, tendo uma natureza bem mais ampla. Conforme Washington Peluso Albino de Souza:

Por esse enunciado vê-se que não se trata de um planejamento apenas urbanístico, visando ao traçado da cidade ou à edificação, mas amplia-se, abrangendo gama muito maior, na qual menciona as “necessidades

econômicas”, onde podemos encontrar a interface com o Direito Econômico, o mesmo se dando com os demais ramos do Direito, tais como o Constitucional, o Administrativo, o Civil, o Penal, o Ambiental e outros, buscando o ajustamento à chamada “qualidade de vida” e à própria “justiça social” (SOUZA, W., 2005, p. 244-245).

José Afonso da Silva, traça a evolução dos Planos Diretores, que passaram de sua função primitiva, do simples desenho da cidade, até a concepção do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, destinado a alcançar objetivos integrados nos campos físicos, econômicos, sociais e administrativos (SILVA, 1987, p. 87). A Constituição de 1988 estabelece que os planos diretores devem ordenar o desenvolvimento social da cidade e de seus habitantes (art. 182). Sendo, portanto, o principal instrumento do planejamento urbano municipal.

Apesar de ter como foco a política urbana, o plano diretor não engloba apenas a cidade, mas o município como um todo, abrangendo a cidade e outros elementos ao qual ela esteja ligada, agrupamentos urbanos menores, áreas rurais e limítrofes que tenham conexão com a cidade e suas zonas de influência (SOUZA, 2005, p. 253).

Além do Plano Diretor, o Estatuto da Cidade cita em seu artigo 4º, os seguintes instrumentos de planejamento municipal:

- [...]
 III – planejamento municipal, em especial:
 a) plano diretor;
 b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;
 c) zoneamento ambiental;
 d) plano plurianual;
 e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;
 f) gestão orçamentária participativa;
 g) planos, programas e projetos setoriais;
 h) planos de desenvolvimento econômico e social;
 [...] (BRASIL, 2001).

No contexto do município de Porto Alegre, o art. 202 da Lei Orgânica (LO) dispõe sobre os instrumentos de planejamento municipal, entre eles, vale destacar: o Plano Diretor; o Plano Plurianual de Investimentos; a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual; além dos planos e projetos de iniciativa da comunidade.

O art. 209 e incisos da mesma lei, estabelece os objetivos gerais do planejamento do desenvolvimento, em consonância com a legislação federal e estadual; enquanto o artigo 211, fala sobre a prioridade de fontes de energia alternativa, não poluentes e de tecnologias portadoras de energia em seus planos de desenvolvimento e de obras.

Nesse sentido, o Plano Diretor é o instrumento básico das diretrizes do planejamento urbano do município. Os PPAs, LDOs, LOAs, tratam do planejamento

financeiro. A lei cita ainda os planos e programas de iniciativa popular, além de planos de desenvolvimento e de obras, mas não deixa claro os objetivos desses planos e como eles se inserem no sistema de planejamento municipal.

4.5.4 Planejamento regional

Antes de tratar do planejamento regional, é importante destacar que o conceito de região não é unívoco, pode se referir a espaços interestadual, intraestadual ou inframunicipal (microrregiões). Pode abranger, inclusive, um espaço além das fronteiras nacionais, no caso da região da Ásia Central, região do Oriente Médio e outros.

Segundo Washington Peluso Albino de Souza, tem se pretendido caracterizar regiões com base em delimitações urbanas, rurais, ricas, pobres e características físicas. Delimitações que, embora válidas, não garantem uma visão global de região (SOUZA, W, 1970, p. 125).

Segundo Luís S. Cabral de Moncada, para um plano ser realista e eficaz, ele deve considerar as realidades locais e regionais, sob o risco de cair em diretrizes absolutamente abstratas, ignorando os desejos da população local (MONCADA, 2003, p. 578), por certo, em relação ao atendimento às necessidades locais, a realizada flagrada pelo autor é ainda mais complexa, pois tomou em consideração um estado unitário, a República Portuguesa, no qual o Legislativo do Poder Central disciplina muitas das matérias de interesse das “autarquias locais”, a partir de iniciativa destas. Entretanto, é inegável que esse problema existe também em federações.

Para Washington Peluso Albino de Souza, o planejamento regional se justifica num estado federado, quando se considera a existência de problemas típicos de uma área, que não se contempla pelas fronteiras do país, dos estados membros ou dos municípios, segundo o autor:

O comportamento de unidades diferentes sugere planos adequados à sua natureza. E, assim, um tratamento rigoroso não permite confundir o Plano Regional com o Estadual ou o Municipal, embora existam elementos de coincidência e de intercessão que forneçam justamente as linhas de integração que chegam até ao Plano Nacional (SOUZA, W, 1970, 140).

Dentro da experiência histórica de planejamento regional no Brasil, vale destacar o Plano de Desenvolvimento da Fronteira Sudoeste, instituído pelo Decreto-Lei nº 301, 1967, por iniciativa do governo federal. Tendo sido criado, a Superintendência do Desenvolvimento da Fronteira Sudoeste (SUDESUL), voltada ao desenvolvimento da região sul.

A Constituição de 1988 não determinou regiões como entidades autônomas, sendo, portanto, a competência para legislar sobre regiões é da união, quando ultrapassa o limite dos estados, e dos estados, quando ultrapassa o limite de um município (microrregiões), enquanto o plano deve ser iniciativa do poder executivo (CAMARGO, 2015, p. 37).

Entre os pontos a serem observáveis, a concepção trazida pela Constituição de 1988, a falta de critérios para a determinação de região, tendo uma definição abstrata “mesmo complexo geoeconômico e social” (art. 43. da CF) e a falta de possibilidade das regiões para proporem seus próprios planos de desenvolvimento.

Para Washington Peluso albino Peluso de Souza, um dos obstáculos para o planejamento regional é a falta de um conceito adequado de região (SOUZA, W, 1970, p. 185).

A falta da autonomia das regiões, implica que os entes federativos, aos quais é atribuído propor planos de desenvolvimento, tenham a capacidade de reconhecer as peculiaridades locais e tenham ferramentas para satisfazer suas necessidades, certamente, não é viável esse arranjo. O modelo de desenvolvimento de uma região está muito ligado ao modo de vida, costumes e concepções da sua população. Um modelo “centralizado” de planejamento não teria como dispor de todas essas informações.

Fabio Konder Comparato entende que a união não deve prever e programar tudo, uma vez que não seria possível que ela tivesse conhecimento das necessidades locais e regionais, capaz de solucionar problemas desses espaços (COMPARATO, 1995, p. 85). O autor chegou a defender, em outro estudo, o estabelecimento da região como uma entidade autônoma, reconhecida como associação de estados limítrofes com características comuns e com capacidade para aprovar planos regionais de desenvolvimento (COMPARATO, 1986, p. 53). De Forma semelhante, Celso Furtado defende o estabelecimento de um poder regional, que preserve a autonomia dos estados e permita corrigir as desigualdades demográficas e territoriais existentes (FURTADO, 1999, p. 55).

O planejamento regional é imprescindível para a realidade brasileira, entretanto, é um dos modelos que mais oferece obstáculos a sua implementação efetiva

5 CONCLUSÃO

O presente trabalho teve como objetivo realizar a análise jurídica da função econômica do planejamento à luz da Constituição de 1988, delimitando a noção do instituto do planejamento, os objetivos constitucionais da função e os instrumentos ao qual se concretiza o ato de planejar.

Feitas as considerações sobre a ordem econômica na Constituição de 1988 e as funções econômicas do Estado como instrumentos de políticas econômicas para a perseguição dos fins constitucionais, foi visto como a função econômica de planejar atende os objetivos convencionados pela ideologia constitucionalmente adotada, como instrumento para o desenvolvimento equilibrado, a mitigação das desigualdades regionais e sociais e a busca do pleno emprego.

Finalmente, foi considerado as dificuldades que o estado brasileiro tem para realizar um planejamento efetivo, com base no método indutivo. Vimos que o estado brasileiro, hoje, não possui um ambiente favorável a um planejamento eficiente, tendo em vista as limitações da natureza administrativa, as restrições orçamentárias e as deficiências do pacto federativo. Ainda assim, essas limitações não são impedimentos para a realização de um planejamento efetivo.

Nesse sentido, conforme os resultados desse estudo, compreendemos que o planejamento é um meio de racionalização e coordenação das políticas econômicas, não se trata de uma ação no domínio econômico, motivo pela qual pode ser adaptado a diferentes regimes econômicos e ser instrumento de diversos objetivos.

O planejamento não tem como finalidade exclusiva o desenvolvimento, mas é o instrumento mais eficiente para o desenvolvimento, especialmente em países subdesenvolvidos, devido ao fato das intensas desigualdades setoriais, regionais e sociais; levando à necessidade de políticas econômicas coordenadas.

A Constituição de 1988, instituiu o planejamento como função do Estado, atribuindo o planejamento como um dever e não apenas uma faculdade. Entretanto, mesmo com a obrigação constitucional para a realização da função de planejar, não há a execução de planos nacionais de desenvolvimento nos dias de hoje, bem como nenhuma experiência de planejamento econômico efetivo a nível nacional e poucas experiências a nível estadual e municipal.

Vimos que o fato da função de planejar ser realizada pelo poder executivo acaba trazendo diversas marcas de governo e levando diversos problemas políticos a atividade de planejamento, que podem dificultar a sua realização efetiva.

Também foi constatado que a vinculação excessiva dos planos de desenvolvimento ao orçamento acaba inviabilizando o ato de planejar.

A realização de planos regionais de desenvolvimento, de forma eficiente, depende da consideração das peculiaridades locais e regionais, cuja união não tem capacidade para conhecer de forma viável, sendo necessário a participação mais ativa das regiões nos atos de planejamento.

As dificuldades institucionais, entretanto, não são suficientes para explicar a ausência de planejamento, sendo o motivo principal a desvalorização da atividade, que vem ocorrendo devido a fatores da estrutura econômica global e ao avanço do neoliberalismo.

Dessa forma, acreditamos que o trabalho logrou satisfatoriamente responder as indagações propostas no estudo.

Postas nossas últimas considerações, a fim de contribuir para um debate acerca da implementação efetiva do instituto do planejamento, conforme a disposição constitucional, indicamos que novos estudos levem em consideração os obstáculos aqui delimitados, de modo que seja possível, entre nós, a retomada de um planejamento econômico efetivo.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. *El Concepto y Validad del Derecho*. 2. ed. Trad. Jorge M. Sena. Barcelona: Gedisa, 2004.

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 12. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

BARROSO, Luís Roberto. *A ordem econômica constitucional e os limites à atuação estatal no controle de preços*. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 226, p. 187-212, 2001.

BARZZOTO, Luis Fernando. *Justiça Social: Gênese, estrutura e aplicação de um conceito*. Revista Jurídica Virtual, Brasília, v. 5, n. 48, maio 2003. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/747/738>. Acesso em: 29 jun. 2013.

BENJAMIN, Antonio Herman v; MARQUES, Claudia Lima; BESSA, Leonardo Roscoe. *Manual de direito do consumidor*. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento*. 2. ed. São Paulo: Almedina, 2022.

BRASIL. *Ato Complementar nº 43*, de 29 de janeiro de 1967. Fixa normas para elaboração de planos nacionais de desenvolvimento e vincula sua execução ao Orçamento Plurianual de Investimentos. Brasília: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/acp/acp-43-69.htm#:~:text=ATO%20COMPLEMENTAR%20N%C2%BA%2043%2C%20DE,ao%20Or%C3%A7amento%20Plurianual%20de%20Investimentos. Acesso em: 20 ago. 2023.

_____. [Constituição Federal (1934)]. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*, de 10 de novembro de 1937. Rio de Janeiro: Presidência da República, Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em 23 ago. 2023.

_____. [Constituição Federal (1937)] *Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937*. Rio de Janeiro: Residência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em 23 ago. 2023.

_____. [Constituição Federal (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 ago. 2023.

_____. *Diretrizes de governo, programa estratégico de desenvolvimento*. Brasília: Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, 1967. Disponível em: <http://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/777/17>. Acesso em: 20 ago. 2023.

_____. *Decreto Lei nº 301, de 28 de fevereiro de 1967*. Dispõe sobre o Plano de Desenvolvimento da Fronteira Sudoeste [...]. Brasília: Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/1960-1969/leicomplementar-3-7-dezembro-1967-364995-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 20 ago. 2023.

_____. *Lei nº 10180 de 6 de fevereiro de 2001*. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal [...]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10180.htm. Acesso em: 20 ago. 2023.

_____. *Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.; Brasília: Presidência da República. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em 23 ago. 2023.

_____. *Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Presidência da República Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 20 ago. 2023.

_____. *I Plano Nacional de Desenvolvimento*. Brasília: Presidência da República, 1971. Disponível em: <http://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/777/34>. Acesso em: 20 ago. 2023.

_____. *II Plano Nacional de Desenvolvimento*. Brasília: Presidência da República, 1974. Disponível em: <http://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/777/24>. Acesso em: 20 ago. 2023.

_____. *Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social*. Brasília: Presidência da República, 1962. Disponível em <http://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/777/15>. Acesso em: 20 ago. 2023.

_____. *Programa de Metas*. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1958. Disponível em: <http://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/777/33>. Acesso em: 20 ago. 2023.

_____. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.217/RS*. Relator: Min. Marco Aurelio, 18 de agosto de 2000. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=392146>. Acesso em 28 de ago. 2023.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Assalto ao Estado e ao mercado, neoliberalismo e teoria econômica*. In: Estudos Avançados, v. 23 n. 66. São Paulo: USP, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-40142009000200002>. Acesso em: 16 ago. 2023.

_____. *O conceito histórico de desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: FGV, 2006. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10438/1973>. Acesso em: 20 jul. 2013.

CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. *Advocacia Pública: Mito e Realidade*. São Paulo: Memória Jurídica, 2005.

_____. *Constituição Econômica, conflitos, interesses e conceitos*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2015.

_____. *Curso Elementar de Direito Econômico*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2014.

_____. *Direito Econômico: Aplicação e Eficácia*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2001.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Agências Reguladoras e Poder Normativo*. In: Direito do Estado, n. 9, fev./mar./abril. Salvador, 2007. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/redae.asp>. Acesso em: 28 jun. 2023.

COMPARATO, Fábio Konder. *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos*. 6. ed. rev e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

_____. *A organização constitucional da função planejadora*. In: CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas (org.). *Desenvolvimento econômico e intervenção do Estado na ordem constitucional: estudos jurídicos em homenagem ao Professor Washington Peluso Albino de Souza*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1995.

_____. *Muda Brasil, uma Constituição para o Federalismo Democrático*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos da Teoria Geral do Estado*. 30. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2010.

DE SOUZA, Zoraide Amaral. *A Organização Internacional do Trabalho (OIT)*. Revista da Faculdade de Direito de Campos, ano VII, n. 9, dez. 2006. Disponível em: <http://www.fdc.br/Arquivos/Mestrado/Revistas/Revista09/Artigos/Zoraide.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DURKHEIM, Émile. *Da Divisão Social do Trabalho*. 4. ed. Trad. Eduardo Brandão. Martins Fontes: São Paulo: 2015.

DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. Trad. Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FAIRBANK, John King; GOLDMAN, Marle. 2. ed. *China: a new history*. London: The Belknap Press of Harvard University Press, 2006.

FONSECA, João Bosco Leopoldino da. *Direito econômico*. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

FRIEDMAN, John. *Introdução ao Planejamento Regional* (com referência especial à região amazônica). Trad. Mário Faustino. Rio de Janeiro: FGV, 1960.

FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*. In: BIELSCHOWSKY (org.). *Cinquenta anos de pensamento na Cepal*. Trad. Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Record, 2000.

_____. *Essencial Celso Furtado*. São Paulo: Pinguim, 2013. Edição do Kindle.

_____. *O Longo Amanhecer: Reflexões sobre a formação do Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

GALBRAITH, John Kenneth. *O novo estado industrial*. 3. ed. Trad. Leonidas de Carvalho. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

GENNERI, Adilson Marques; OLIVEIRA, Roberson de. *História do pensamento econômico*. São Paulo: Saraiva, 2009.

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

_____. *Planejamento econômico e regra jurídica*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978.

HART, H.L.A. *O Conceito de Direito*. Trad. Antônio de Oliveira. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

IANNI, Octavio. *Estado e Planejamento econômico no Brasil (1930-1970)*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.

KELSEN, Hans. *Teoria Geral das Normas*. Trad. José Florentino Duarte. Porto Alegre: Sergio Nunes Fabris, 1986.

KEYNES, John Maynard. *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*. Trad. Mário R. da Cruz. São Paulo: Nova Cultural Ltda. 1996.

LESSA, Carlos. *Quinze anos de Política Econômica*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1981.

LEWIS, W. Arthur. *O desenvolvimento econômico com oferta ilimitada de mão-de-obra*. In: A economia do subdesenvolvimento. Rio de Janeiro: Forense, p. 406-456, 2010.

_____. *Os princípios do Planejamento Econômico*. Trad. Edson Ferreira Santos. 1. ed. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1960.

MANKIWI, N. Gregory. *Introdução à Economia*. Trad. Allan Vidigal Hastings. São Paulo: Cengage Learning, 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MIKHAILOVA, Irina. *Sistema Planificado na União Soviética: lições históricas e visão atual*. Anais do XL Encontro Nacional de Economia. Associação Nacional dos Centros de Pós-graduação em Economia, 2014.

MONCADA, Luis S. Cabral de. *Direito Econômico*. 4. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2003.

MOREIRA, Egon Bockmann. *Os Princípios Constitucionais da Ordem Econômica*. In: Revista da Faculdade de Direito, dez. Curitiba: UFPR, 2006. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/8751>. Acesso em: 30/06/2023.

MOREIRA, Vital. *Economia e Constituição: para o conceito de Constituição Econômica*. Boletim de Ciências Econômicas XVII. Coimbra: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 1974. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10316.2/25921>. Acesso em: 24 jun. 2023.

MYRDAL, Gunnar. *Teoria Econômica e Regiões subdesenvolvidas*. Trad. Edwaldo Correia Lima. Rio de Janeiro: ISEB, 1960.

NURKSE, Ragnar. *Problemas da formação de capitais em países subdesenvolvidos*. In: Revista Brasileira de Economia, v. 5, n. 4. Rio de Janeiro: FGV, 1951. Disponível em. Acesso em 28 jul. 2023.

PORTO ALEGRE. *Lei Orgânica do Município de Porto Alegre*. Disponível em: <https://legislacao.camarapoa.rs.gov.br/lei-organica>. Acesso em: 20 ago. 2023.

PREBISCH, Raul. *Cinco etapas de mi pensamento sobre el desarrollo*, In: RAÚL PREBISCH: um aporte de su pensamiento. Santiago: Naciones Unidas, 1987.

_____. *O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais*. In: BIELSCHOWSKY (org.). Cinquenta anos de pensamento na Cepal. Trad. Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Record, 2000.

RIBEIRO, Jorge Miranda. *Teoria do Estado e Constituição*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

RIO GRANDE DO SUL. Constituição Estadual do Estado do Rio Grande do Sul de 1989. Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul.

Disponível em:

<http://www2.al.rs.gov.br/dal/Legisla%C3%A7%C3%A3o/Constitui%C3%A7%C3%A3oEstadual/tabid/3683/Default.aspx>. Acesso em 20 ago. 2023.

_____. *Lei nº 10.283 de 17 de outubro de 1994.* Dispõe sobre a criação, estruturação e funcionamento dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento e dá outras providências. Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em:

http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=12666&hTexto=&Hid_IDNorma=12666#:~:text=Sistema%20LEGIS&text=LEI%20N%C2%BA%2010.283%2C%20DE%2017,DO%20RIO%20GRANDE%20DO%20SUL. Acesso em: 20 ago. 2023.

_____. *Lei nº 11.179, de 25 de junho de 1998.* Dispõe sobre a consulta direta à população quanto à destinação de parcela do Orçamento[...] Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em

<http://www.al.rs.gov.br/FileRepository/repLegisComp/Lei%20n%C2%BA%2011.179.pdf>.

_____. *I Plano de Obras e Equipamentos.* Porto Alegre: Governo do Estado, 1953. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/planos-setoriais-periodo-1938-2000>. Acesso em: 20 ago. 2023.

_____. *II Plano de Obras e Equipamento.* Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Estado, 1958. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/planos-setoriais-periodo-1938-2000>. Acesso em: 20 ago. 2023.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988.* 4. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

SCHUMPETER, Joseph Alois. *Teoria do Desenvolvimento Econômico.* Trad. Maria Silva Possas. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

SCOTT, Paulo Henrique da Rocha, *Direito Constitucional Econômico: estado e normalização da economia.* Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2000.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade.* Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das letras, 2010.

SILVA, José Afonso da. *A dignidade da pessoa humana com valor supremo da democracia.* In: Revista de Direito Administrativo, v. 212, p. 89-94. Rio de Janeiro, 1998.

_____. *Curso de Direito Constitucional Positivo.* 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

_____. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 2. ed. ver. e atual. São Paulo: Malheiros, 1997.

SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Getúlio a Castelo Branco (1930-1964)*. 6.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

SOUTO, Marcos Juruena Vilella. *Direito Administrativo da Economia*, 3. ed. rev e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

SOUZA, Nali de Jesus. *Desenvolvimento Econômico*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Estatuto da cidade e o Planejamento*. In: Boletim Científico: Escola Superior do Ministério Público da União, ano 4, n. 15, abr./jun. Brasília, 2005. Disponível em: <https://escola.mpu.mp.br/publicacoes/boletim-cientifico/edicoes-do-boletim/boletim-cientifico-n-15-abril-junho-de-2005>. Acesso em: 19 ago. 2023.

_____. *Lições de Direito Econômico*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002a.

_____. *Planejamento Regional no Federalismo Brasileiro*. In: Revista Brasileira de Estudos Políticos, 28, 113-224. Belo Horizonte: UFMG, 1970. Disponível em <<https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/rbep28&i=113>> Acesso em: 18/08/2023.

_____. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*, 6. ed, São Paulo, LTr, 2017.

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

SUNDFELD, Carlos Ari. *Função social da propriedade*. In: DALLARI, Adilson Abreu; FIGUEIREDO, Lúcia Valle (org.). *Temas de Direito Urbanístico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987. p. 1-22.

_____. *Regime Jurídico do Setor Petrolífero*. In: SUNDFELD (org.). *Direito Administrativo Econômico*. São Paulo: Malheiros, 2000.

TAVARES, André Ramos, *Direito constitucional econômico*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense: São Paulo, Método, 2011.

TAVARES, Maria da Conceição. *Reflexões sobre o Estado e o Planejamento*. In: Texto para Discussão nº 154. Rio de Janeiro: UFRI/IEI, 1987.