

Artigos

O planejamento como dever do Estado brasileiro e as implicações com o desenvolvimento econômico

EDSON JOSÉ DE SOUZA JÚNIOR
GIULLIANY LETÍCIA DA SILVA

Resumo: O presente artigo trata a atividade de planejamento, notadamente de planejamento econômico, como dever do Estado a partir da nova perspectiva constitucional inaugurada com a promulgação da Constituição Federal da República Federativa Brasileira de 1988. Com o advento do Estado Neoliberal e do Estado Social de Direito, consagra-se a liberdade à iniciativa econômica, mas exalando todo o seu viés social, o texto constitucional prescreve diretrizes a serem observadas e perseguidas na exploração da atividade econômica. A despeito de a atividade de planejamento ser determinante para o setor público e apenas indicativa para o setor privado, nos termos do Art. 174 do texto maior, tem-se que a atividade de planejamento econômico é uma injunção legal, a qual visa compatibilizar os planos nacionais e regionais de desenvolvimento, tendo por escopo a realização dos valores constitucionais na ordem econômica, notadamente a dignidade humana, a realização da justiça social e a promoção do desenvolvimento nacional, tudo num ambiente participativo. Trata-se de artigo que se utilizou do método dedutivo, a partir da realização de uma revisão bibliográfica sobre o assunto, arrimando-se de forma central nas lições de ADRI (2010a; 2010b); FREITAS (2014); MUÑOZ (2012); SILVA (2017); e TAVARES (2011). Afinal, concluiu-se que o novo marco constitucional alça a atividade de planejamento para o desenvolvimento econômico à condição de dever do Estado, a fim de se alcançar a realização do direito fundamental à boa administração na configuração de um novo marco civilizatório para o Estado brasileiro.

Palavras-chave: Direito constitucional econômico. Planejamento econômico participativo. Existência digna. Justiça social. Desenvolvimento socioeconômico.

PLANNING AS A DUTY OF THE BRAZILIAN STATE AND IMPLICATIONS WITH ECONOMIC DEVELOPMENT

Abstract: This article deals with the planning activity, especially economic planning, as a duty of the State from the new constitutional perspective inaugurated with the promulgation of the Federal Constitution of the Brazilian Federative Republic of 1988. With the advent of the Neoliberal State and the Social State of law consecrates freedom to economic initiative, but exalting all its social bias, the constitutional text prescribes guidelines to be observed and pursued in the exploration of economic activity. Although the planning activity is determinant for the public sector and only indicative for the private sector, according to Art. 174 of the larger text, it is considered that the economic planning activity is a legal injunction, which aims to make the plans compatible national and regional levels of development, with the scope of realization of constitutional values in the economic order, notably human dignity, the achievement of social justice and the promotion of national development, all in a participatory environment. It is an

article that used the deductive method, based on a bibliographical review on the subject, focusing centrally on the lessons of ADRI (2010a; 2010b); FREITAS (2014); MUÑOZ (2012); SILVA (2017); and TAVARES (2011). After all, it was concluded that the new constitutional framework extends the activity of planning for economic development to the condition of State duty, in order to achieve the realization of the fundamental right to good administration in the configuration of a new civilizing framework for the Brazilian State.

Keywords: Constitutional economic law. Participatory economic planning. Worthy existence. Social justice. Socio-economic development.

Introdução

Vivemos em tempos de contradições e constantes tensões entre os espaços públicos e privados. Correntes ideológicas se apresentam no campo das discussões, ora para defender a diminuição e afastamento da influência do Estado nos assuntos atinentes às atividades econômicas, ora para marcar ainda mais sua presença e influência.

O certo é que a convivência dessas correntes de pensamento é condição inegável à natureza humana, notadamente em um Estado que se pretende qualificar como Estado Social Democrático de Direito.

Permeando toda a estrutura social, entende-se que a existência da vertente econômica é um fator imbricado no meio social que se fortifica e amplia cada vez mais. Considerando a sua relevância, a atual Constituição da República Federativa do Brasil trouxe, em seu bojo, diretrizes acerca da ordem econômica, prevendo a necessidade de olhar para a economia, tanto em âmbito público quanto em âmbito privado.

Todavia, percebe-se que, com o advento de um Estado Social e Democrático, passou-se a conjecturar as atuações administrativas pautadas em um caráter mais gerencial e organizacional, afastando-as da atuação direta e imediata no mercado.

O texto constitucional atual fundamenta a ordem econômica em dois postulados, quais sejam: a valorização do trabalho humano e a livre iniciativa. Assim, o desenvolvimento econômico é fomentado pela Constituição, sem, contudo, ignorar os ditames sociais a serem perseguidos com o atendimento dos princípios enumerados nos incisos do art. 170 do texto constitucional.

Contudo, mais importante que o atendimento isolado de um mandamento normativo é a sua interpretação funcionalizada aos objetivos

que pretende alcançar. Daí a importância da verificação da centralidade no alcance e na realização dos objetivos fundamentais da ordem econômica de assegurar a existência digna e a justiça social, conjugada com o impulsionamento do desenvolvimento nacional.

Com efeito, a ausência de um planejamento adequado no direcionamento estatais pode levar ao desequilíbrio econômico, político, jurídico e social, inviabilizando a realização das promessas constitucionais, o que, a nosso ver, vai de encontro (e não ao encontro) das disposições normativas inseridas no art. 174 do texto constitucional.

Dessa maneira, buscar o desenvolvimento econômico de forma aleatória e não intencional, ou seja, de maneira desorganizada, expõe-se ao risco de se alcançar os objetivos da República Federativa do Brasil. Interessante destacar que o desenvolvimento econômico pode ter efeitos diretos no desenvolvimento social, visto que a ordem econômica não subsiste isolada e indiferente às externalidades, ao revés, é condicionada por elas, porém a extensão desses efeitos depende de uma atividade de planejamento profissionalizada.

O Estado tem a função de assegurar existência digna, garantir a prevalência da democracia e pautar-se pelos ditames da justiça social. Para tanto, um dos vários instrumentos à sua disposição para dar concretude ao fim almejado pela Constituição da República Federativa do Brasil é o planejamento na órbita econômica, traduzindo-se em dever do Estado a subsidiar a superação de Estado periférico.

Assim, o planejamento da atividade econômica deve ser tido como uma obrigação inarredável do Estado brasileiro para efetivar a dignidade da pessoa humana, a justiça social e o desenvolvimento nacional, proporcionando de maneira não apenas retórica o direito fundamental à boa administração pública.

Mas, qual o escopo da atuação do Estado brasileiro na ordem econômica? Qual o modelo adotado em nosso ordenamento jurídico? Quais são os limites de atuação do Estado no domínio econômico e como o planejamento da atividade econômica é vislumbrado na ordem jurídica?

São essas as inquietações que nos propomos a enfrentar, para que, ainda que superficialmente, lancemos luzes sobre essas interrogações, a fim de provocar algumas reflexões e alcançar alguns consensos possíveis.

Da ordem econômica na Constituição da República Federativa do Brasil

O formato das constituições escritas sofreu transformações ao longo do tempo, adequando-se aos anseios e aspirações sociais (TAVARES, 2011).

Hodiernamente, a norma jurídica fundamental brasileira não se limitou a prever a organização e a estruturação do Estado, inserindo em seu bojo normas fundamentais e sociais a serem obrigatoriamente observadas, visando efetivar o bem comum e social – o que vem ocorrendo desde a constituição de 1934, acompanhando uma tendência mundial inaugurada em 1917 pela Constituição Mexicana e consolidada pela Constituição Alemã de Weimar de 1919.

Dentre os fatores que exercem influência na modulação e projeção da sociedade está o viés econômico, havendo um substancial capítulo na Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988, para tratar desse aspecto essencial à sociedade.

Como se sabe, a economia se caracteriza como um dos fatores mais propensos a auxiliar no desenvolvimento de um corpo social, contudo, é salutar compreender que, se praticada de maneira desregrada, pode contribuir para o infortúnio do desequilíbrio social, fato que, inevitavelmente, será fonte de conflitos e de injustiça social.

Silva (2017) esclarece que as normas constitucionais modernas podem ser diferenciadas ou separadas em categorias, denominadas por ele de “elementos da constituição”, elencando-as em 5 (cinco) grupos, quais sejam, os elementos orgânicos, os limitativos, os sócio-ideológicos, os de estabilização constitucional e os formais de aplicabilidade.

Assim, vê-se que, a limitação dos poderes do Estado e a fixação de ações a serem concretizadas, dentre outros elementos, representam não só garantias ao cidadão como também direitos a serem reivindicados do Estado e, notadamente, elementos sócio-ideológicos que consubstanciam e que revelam o caráter de compromisso das Constituições modernas entre o Estado individualista e o Estado social/intervencionista.

Considerando que as diretrizes constitucionais devem basear-se no modelo de sociedade existente, com o intuito de atender aos interesses de determinado corpo social, a Constituição brasileira inseriu em seu bo-

jo o título referente à “Ordem Econômica e Financeira”. Todavia, não olvidando dos reais intentos humanísticos arraigados ou que deveriam estar arraigados em nossa sociedade, o fez sopesando postulados e princípios de ordem social, tencionando não permitir a desenvoltura de um processo econômico que ignora o indivíduo.

Hesse (1991) comenta acerca da força da norma constitucional e sua vinculação ao meio social, aduzindo que,

A norma constitucional somente logra atuar se procura construir o futuro com base na natureza singular do presente. Tal como exposto por Humboldt alhures, a norma constitucional mostra-se eficaz, adquire poder e prestígio se for determinada pelo princípio da necessidade. Em outras palavras, a força vital e a eficácia da Constituição assentam-se na sua vinculação às forças espontâneas e às tendências dominantes do seu tempo, o que possibilita o seu desenvolvimento e a sua ordenação objetiva. A Constituição converte-se, assim, na ordem geral objetiva do complexo de relações da vida (HESSE, 1991, p. 18).

Desse modo, a atual Constituição brasileira, no afã de aliar o processo econômico aos ditames sociais, pretende associar desenvolvimento econômico, justiça social e existência digna.

A livre iniciativa e a valorização do trabalho humano como postulados de nossa constituição econômica

Preliminarmente, cabe-nos realizar a devida distinção entre postulados e princípios. Segundo Ávila (2005, p. 134),

Os postulados normativos são normas que instituem os critérios de aplicação de outras normas. Daí serem consideradas como normas sobre a aplicação de outras normas, istoé, como metanormas, ou normas de segundo grau. Nesse sentido, sempre que está diante de um postulado normativo, há uma diretriz, metódica que se dirige ao intérprete relativamente à interpretação de outras normas. Por trás dos postulados, há sempre outras normas que estão sendo aplicadas. (ÁVILA, 2005, 134).

Arrimados na redação do *caput* do art. 170 da Constituição da República Federativa do Brasil, ousamos dizer que são postulados na atuação do Estado no domínio econômico os supra-princípios da livre iniciativa e os valores sociais do trabalho humano e que, por ostentarem essa dignidade epistemológica, acabam por fundamentar todo o subsistema, implicando em conduzir os modos de raciocínios e de argumentação relativamente às normas – estas sim, que prescrevem comportamento -, posto que Ávila (2005, p. 135) assevera que:

[...] os postulados, de um lado, não impõem a promoção de um fim, mas, em vez disso, estruturam a aplicação do dever de promover um fim; de outro, não prescrevem indiretamente comportamentos, mas modos de raciocínio e de argumentação relativamente a normas que indiretamente prescrevem comportamentos. (ÁVILA, 2004, p. 135).

Já os princípios jurídicos, para Ávila (2005, p. 129):

princípios são normas imediatamente finalísticas, primariamente prospectivas e com pretensão de complementaridade e de parcialidade, para cuja aplicação demandam uma avaliação da correlação entre o estado de coisas a ser promovido e os efeitos decorrentes da conduta havida como necessária à sua promoção. (ÁVILA, 2004, p. 129).

Assim, “rigorosamente, portanto, não se podem confundir princípios com postulados” (ÁVILA, 2005, p. 135).

Com efeito, a exploração econômica é permitida e fomentada pela Constituição da República Federativa do Brasil atual, alçada a fundamento do Estado Democrático de Direito a livre iniciativa e os valores sociais do trabalho humano (Art. 1º e repetido no *caput* do art. 170), devendo ser compatibilizada entre os papéis e os limites do Estado, por atuar legitimamente, seja como executivo ou regulador da política econômica, consoante mandamentos dos Arts. 173 e 174 respectivamente da Constituição da República Federativa do Brasil.

A ordem econômica constitucional nacional, com o advento do Estado liberal e social, concede à iniciativa privada a liberdade de atuar economicamente, inclusive, incentivando o progresso econômico, desde

que respeitadas algumas diretrizes, objetivando inserir na realização do processo econômico princípios necessários para assegurar os objetivos e os fundamentos do Estado.

Sabino Cassese (2003) apresenta três sentidos a serem aferidos da terminologia “Constituição Econômica”, quais sejam:

- 1) Como fórmula condensadora das normas da Constituição no sentido formal sobre as relações econômicas.
- 2) “Constituição Econômica” é um conjunto de institutos que, embora sendo parte do Direito, não pertencem necessariamente a constituição escrita. (...) Este, portanto, constitui um novo significado de “constituição econômica”: não só análises das normas constitucionais e das leis, como também análises das mutações da opinião pública; e
- 3) A última acepção de “constituição econômica” é aquela que amplia o enfoque até os aspectos administrativos. O estudo do Direito não deve deter-se na Constituição e na legislação, deve também considerar, por exemplo, os regulamentos, evidenciando assim a correlação entre Constituição em sentido formal, legislação e práxis aplicativa. Esse terceiro significado de “constituição econômica” não abraça somente as normas constitucionais (primeiro significado), as leis e a opinião pública (segundo significado), mas também um círculo mais amplo, o Direito vivenciado (CASSESE, 2003, p. 11-13).

Destarte, é imprescindível ponderar na atuação da livre iniciativa as tendências sociais e suas transformações. O processo econômico só terá resultados positivos, do ponto de vista jurídico e social, se contextualizar seu exercício à realidade social, considerando fatores como desigualdade social, acesso ao ensino, à cultura, à má distribuição de renda e outros. Daí, as considerações de Canotilho (2002, p. 345-346), quando indica que:

A Constituição, em estreita conexão com o princípio democrático (nas suas dimensões, política e econômica), consagrou uma “constituição econômica” que, embora não reproduza uma “ordem econômica” ou um “sistema econômico”, “abstracto” e “puro”, é fundamentalmente caracterizada pela idéia de democratização econômica e social. Neste contexto, o âmbito de liberdade de conformação política e legislativa aparece restringido directamente pe-

la Constituição: a política econômica e social a concretizar pelo legislador deve assumir-se *política de concretização dos princípios constitucionais* e não uma política totalmente livre, a coberto de uma hipotética “neutralidade econômica” da Constituição ou de um pretenso mandato democrático da maioria parlamentar (CA-NOTILHO, 2002, p. 345-346).

Assim, observamos que o exercício da atividade econômica no Brasil é livre, não sendo necessária autorização do poder público, em regra. Contudo, em que pese à liberdade concedida ao setor privado, o Estado tem o dever de fiscalizar e intervir na exploração da atividade econômica com o fim de propiciar os ditames constitucionais no âmbito do desenvolvimento econômico.

O art. 170 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 indica como postulados a livre iniciativa e a valorização do trabalho humano, mas elenca como princípios a serem satisfeitos o princípio da soberania nacional, da propriedade privada, da função social da propriedade, da livre concorrência, da defesa do consumidor, da defesa do meio ambiente, da redução das desigualdades regionais e sociais, da busca do pleno emprego e do tratamento favorecido às empresas de pequeno porte. Com efeito, calha mencionar as lições de Figueiredo (2006, p. 91):

As balizas da intervenção serão, sempre e sempre, ditadas pela principiologia constitucional, pela declaração expressa dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, dentre eles a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa. Se é verdade, pois, que assegurada foi a livre iniciativa, em contrapartida garantiu a Constituição a valorização do trabalho e a dignidade da pessoa humana. Não bastasse, fosse pouco, no artigo 3º considerou a Constituição expressamente, como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, a constituição de uma sociedade livre, justa e solidária; a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais (FIGUEIREDO, 2006, p. 91).

A ordem econômica é o conjunto de normas que congrega a ação e a realidade econômicas adotadas pela sociedade. É um modelo econômico elaborado que instrui a atuação pública e privada (ADRI, 2010a).

Com efeito, a Constituição Econômica nacional condiciona a atividade econômica ao cumprimento da existência digna e que possibilite justiça social, sem descuidar do desenvolvimento nacional.

Não há nada de contributivo e virtuoso em vislumbrar o crescimento econômico de um país em suas dimensões políticas, financeiras e de poderio se seu povo vive na miséria e está submetido à sobrecarga de trabalho para sobreviver, enquanto outros exploram essa mão de obra, deixando transparecer a ilusão de que contribuem para a vida digna dos que laboram.

Nesse momento é que exsurge a necessidade de intervenção estatal na ordem econômica com a finalidade de efetivar os postulados constitucionais e garantir que o trabalho humano seja verdadeiramente valorizado e blindado a explorações.

Objetivos da ordem econômica

Sobreleva-se realçar neste momento que, dentre os objetivos fundamentais previstos no artigo 3º da Constituição de 1988 a serem perseguidos pelo Estado, encontram-se a garantia do desenvolvimento nacional, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem comum sem qualquer forma de discriminação.

Contudo, ao observarmos as normas de nossa constituição econômica, alguns objetivos alcançam maior centralidade, destacando as finalidades dessa atuação do Estado no domínio econômico, quais sejam: a justiça social, a existência digna e o desenvolvimento nacional.

Vejamos cada um de per si, mas de maneira perfunctória.

Justiça social

Alguns dos pilares principiológicos da Constituição brasileira vigente são a redução de desigualdades sociais e regionais, a busca do pleno emprego e o cumprimento da função social da propriedade.

Nesse sentido, mister reconhecer que o Estado busca o desenvolvimento econômico, porém, não deve ignorar que é formado por um

conjunto de seres humanos, os quais, primordialmente, precisam ser considerados em detrimento de valores monetários e/ou posição/força econômica do país no globo. E, aqui, deve-se destacar que não se está a confundir o conceito de justiça distributiva e justiça social.

Montoro (2005) já delimitava perfeitamente essas questões, ladeando ainda com a noção de justiça comutativa. Para o autor, a justiça distributiva seria “a virtude pela qual a comunidade dá a cada um de seus membros uma participação no bem comum, observada uma igualdade proporcional ou relativa” (MOTORO, 2005, p. 220-221), enquanto a justiça social seria a virtude pela qual o indivíduo dá à comunidade uma contribuição para o “bem comum”, observada uma igualdade geométrica. Assim, inverte-se o conceito da justiça distributiva, em que o devido é dado pela comunidade ao particular. Aqui, o particular figura como devedor e a comunidade, ou sociedade, como credora.

Assim, perfazer os preceitos de justiça social acaba por significar a obtenção de condições de aprimoramento institucional para se levar adiante e no mais alto grau de potencialidade os preceitos de justiça distributiva, notadamente em um Estado de recursos escassos e com muitas carências a serem supridas pelo aparato estatal.

O texto magno prevê diversos instrumentos e parâmetros a orientarem o Estado na busca dessa dispersão de justiça social, contudo, não raras vezes, esses postulados são inexplorados, ao passo em que se sobrelevam os interesses individuais daqueles que despontam como “superiores” políticos e econômicos.

Existência digna

A dignidade da pessoa humana é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, do qual inferimos o dever atribuído ao Estado de garantir e concretizar a nobreza de tal postulado como ato primeiro e acima de qualquer outro.

Não obstante às inúmeras disposições constitucionais que coligam dignidade e economia, concebemos que tais premissas não vêm sendo observadas, dado ser muito comuns práticas predatórias, típicas de um capitalismo selvagem e não atrelado com os compromissos constitucionais.

A vida digna do indivíduo, sendo-lhe assegurado moradia, segurança, saúde, educação, lazer, alimentação, higiene e convivência em sociedade, compõe a base em que se deveriam pautar todas as atuações estatais, mormente a fim de materializar todos os propósitos constitucionais que precisam superar as folhas de papel. É desse princípio que irradia toda normatividade e fundamento, por constituir razão de ser do próprio Estado.

Mas a dignidade da pessoa humana é um conceito cultural fluído e multiforme, que exprime e sintetiza, em cada tempo e espaço, o mosaico dos direitos humanos fundamentais (SOARES, 2010).

Daí, concluir Camargo (2007), para quem é indiscutível a relação de dependência mútua entre dignidade da pessoa humana e os direitos humanos fundamentais, visando o pleno desenvolvimento da pessoa humana, posto que somente por meio da existência dos direitos humanos fundamentais e dignidade que poderá ser respeitada, protegida e promovida no cenário social.

Assim, a existência digna é essência a ser considerada tanto nas relações públicas, quanto nas relações privadas. Trata-se de vetor a informar quaisquer atos praticados ou idealizados pelos indivíduos.

Desenvolvimento nacional

O processo de desenvolvimento é idealizado como forma de crescimento econômico com o fortalecimento da economia nacional, a ampliação da economia de mercado e o aumento de produtividade, tudo numa perspectiva de sustentabilidade econômica, social, ambiental, cultural e política.

O crescimento econômico pode gerar uma infinidade de benesses a refletirem não só no desenvolvimento físico de um país, mas também no desenvolvimento da nação que o compõe.

Todavia, o processo de desenvolvimento que ignora planejamento, distribuição e fomento, traz os malefícios da desigualdade, pobreza, superposição de um pequeno grupo sobre a massa, indignidade e injustiça.

O desenvolvimento nacional deve contemplar, sobretudo, o desenvolvimento social. É preciso buscar o crescimento econômico paralelamente à dispersão de mutação e do progresso social.

Conforme já foi dito, o desenvolvimento econômico reflete diretamente no desenvolvimento social, visto que a ordem econômica não subsiste isolada e indiferente às externalidades, ao revés, é condicionada por elas. Com efeito, busca-se aqui se firmar nas lições de Todaro (1979), para quem uma nova visão de desenvolvimento está fincada na ideia de redução ou eliminação da pobreza, da desigualdade e do desemprego, notadamente num contexto de economia em crescimento.

Assim, busca-se um desenvolvimento nacional que não reproduza, ou reforce as diferenças sociais tão naturalizadas, mas que ofereça condições mais isonômicas de equalização das oportunidades de crescimento e desenvolvimento, em todas as perspectivas (individual, institucional, empresarial etc.), na maior medida possível.

O modelo interventivo adotado pela Constituição: modos autorizados de atuação no domínio econômico

Ao analisar os artigos 170 e seguintes do texto constitucional vigente, fica evidente que não nos filiamos ao modelo de economia planificada, mas sim a um sistema capitalista, que pretende assegurar existência digna, com a observância dos postulados da livre iniciativa e da valorização do trabalho.

Aliás, são justamente esses postulados que fundamentam todo o modelo de nosso sistema interventivo, implicando em conduzir os modos de raciocínio e de argumentação relativamente às normas, devendo ocorrer, justamente por isso, uma compatibilização da interpretação de todas as normas (princípios e regras), com o prestígio do trabalho e da liberdade de iniciativa.

Daí, ser inquestionável a possibilidade e até mesmo a necessidade de uma atuação mais proativa por parte do Estado em possibilitar o gozo de facilidades para o desenvolvimento econômico das instituições, mas, ao mesmo tempo, submetê-las às limitações estatais, para que a atuação seja tida como legítima e não nociva.

Por certo, o desenvolvimento da atividade de exploração econômica deve ser direcionado a pautar-se pelos princípios da ordem econômica, permeada pelos vetores interpretativos dos postulados,

mas sempre tendo em vista os objetivos constitucionais e ser por eles condicionados.

No entanto, a tarefa da intervenção estatal na ordem econômica não deixa de estar sujeita, também, a uma série de limitações impostas pelo poder constituinte originário e pela legislação regulamentadora.

Faz-se mister que o ente estatal atue com sensatez, proporcionalidade e nos limites da juridicidade (atuação conforme a lei e o direito), a fim de não ultrapassar os limites do necessário e do suficiente a garantir o direcionamento da atividade econômica aos ditames constitucionais, sob pena de incidir em indevida e inconstitucional intervenção na livre iniciativa.

Nos dizeres de Moreira (2004, p. 85):

Os princípios constitucionais da função social da propriedade, razoabilidade e proporcionalidade conduzem a uma situação de equilíbrio e bom senso interventivo – no sentido de proporcionar uma intervenção firme, mas apenas quando necessária ao interesse público definido em lei (seja ele circunscrito à concorrência, seja ele definido por razões de ordem social). [...]

O ora proposto paradigma da intervenção sensata defende, portanto, um comedimento interventivo, sem abdicar da firmeza e da objetividade no atingimento de fins sociais. A concepção funcionalizada da intervenção estatal na economia não pode abrir mão da cautela, nem tampouco da coerência (MOREIRA, 2004, p. 85).

Objetivamente, o ordenamento jurídico brasileiro prevê duas formas de intervenção estatal, a forma direta (Estado Executor) e indireta (Estado Regulador), conforme se extraí dos artigos 173 e 174 da Constituição da República Federativa do Brasil respectivamente. Tais disposições permitem a atuação do Estado nos interesses públicos sem extirpar a liberdade econômica dos particulares.

Segundo o que prevê a Constituição Federal em seu artigo 173, o Estado irá explorar diretamente a atividade econômica apenas quando necessário aos imperativos da segurança nacional ou quando for de relevante interesse coletivo, sempre nos limites da lei regulamentadora, porquanto diante do princípio de vinculação positiva, ou da conformação ou subordinação à lei, o poder público só pode agir, como, quando e na forma que a lei permite.

Noutro vértice, intervindo de maneira indireta, o Estado atuará na regulação e normatização da atividade econômica.

Com a intervenção direta, o Estado busca proteger determinados bens de interesse público, fixando, inclusive, hipóteses de monopólio (v. art. 177 da CRFB).

Neste ponto, calha socorrer-nos das lições de Fonseca (2017, p. 173), quando afirma que:

Vimos que o Estado pode atuar diretamente no domínio econômico, e pode atuar só indiretamente. No primeiro caso assume a forma de empresas públicas nome genérico que compreende no sistema jurídico brasileiro as empresas públicas propriamente ditas e as sociedades de economia mista, assim mencionadas no art. 173, §§ 1º, 2º e 3º, da Constituição Federal. No segundo caso, atuação indireta, o Estado faz através de normas, que têm como finalidade fiscalizar, incentivar ou planejar; o planejamento, com se verá, é somente indicativo para o setor privado. Esta forma de atuação está prevista no art. 174 da Constituição Federal. (FONSECA, 2017, p. 173).

Como marco legal, na atuação direta, recentemente, foi editada a Lei nº 13.303/2016 (BRASIL, 2016) que tratou do estatuto das empresas públicas e das sociedades de economia mista. Já na atuação indireta, de criação mais longínqua, tem-se a criação das diversas agências reguladoras, que representam uma nova forma de intervenção do Estado no domínio econômico.

O intento maior do Estado não pode ser consolidar-se na economia, visando apenas auferir lucro, mas explorar determinadas atividades econômicas a fim de proteger os interesses nacionais, o interesse coletivo, o bem-estar social.

Por esse motivo e almejando realizar as diretrizes constitucionais econômicas é que se exige o cumprimento de função social, a realização de licitações (a garantir isonomia e oportunidade), a fiscalização, entre outros instrumentos.

Aspirando concretizar as determinações constitucionais no âmbito da ordem econômica, a Constituição determina que o ente estatal exerça funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo que o último deve ser determinante para o setor público e indicativo para o setor

privado. Porém, praticar essas funções [fiscalização, incentivo e planejamento] não é incumbência simples e frequentemente é negligenciada pelo Estado.

Explicitando que o cumprimento dessas funções reclama não só modificação estrutural, mas, sobretudo, de atitude e mentalidade, Adri (2010a) leciona que:

A tarefa de redesenhar o “novo” Estado, atribuindo-lhe o papel de precursor do bem-estar social, exige muito mais do que a revisão de organogramas, do reagrupamento ou extinção de departamentos, da releitura de manuais de conduta, da “desregulamentação” e da “desburocratização” de normas e procedimentos. Trata-se de tudo isso somado à difícil tarefa de reengenharia institucional, que requer anseios políticos e sociais destinados a conhecer e modificar hábitos, comportamentos e mentalidades. (ADRI, 2010a, p. 57).

Todo o engajamento estatal na trilha de uma Constituição Econômica e Social possibilita um Estado “planejado, previsível e transparente, que confere à sociedade regida a segurança jurídica esperada numa República Federativa que se diz um Estado Democrático de Direito” (ADRI, 2010a, p. 57).

Mais adiante, ADRI (2010a) continua assevera que:

Entendemos que regular é confiar ao Estado a atuação em setores essenciais da economia do país, fiscalizando o cumprimento das finalidades públicas, exercitadas por meio da interação do setor público com o setor privado (administrando, inclusive, a luta de interesses), atraindo e dinamizando as atividades, pelas absorção dos avanços tecnológicos, além de imputar custos e sanar imperfeições do mercado. (ADRI, 2010a, p. 240)

Daí entender que há uma interação/integração entre o público e o privado, ou seja, uma verdadeira complementaridade entre estes dois setores, não podendo ser encarada como um sistema adversarial. Contudo, grupos privados cujos lucros advêm precipuamente da desorganização econômica, financeira e social do país colhe vantagens da ausência do planejamento, mas são os mesmos que “quando passam a ser afetados pelos problemas estruturais da econômica, lideram a crítica do Estado pela falta de planejamento setorial e de longo prazo” (FABRI, 2010, p. 127).

Pelo exposto, vê-se que a intervenção limitada do Estado na atividade econômica é premente. Perseguindo-se sempre, por meio dela, será assegurada a existência digna, a justiça social e o desenvolvimento nacional.

O planejamento como atividade obrigatória de intervenção no domínio econômico

Inegavelmente, o Brasil, em específico, é um Estado de grandes dimensões territoriais e historicamente permeado por desigualdades físicas, políticas, sociais e econômicas, daí, retira-se a imprescindibilidade da intervenção estatal com o escopo de equilibrar e distribuir a riqueza e equalizar as oportunidades, o que é consequência de uma atividade de planejamento bem desenhada, executada e avaliada.

Daí deve-se partir do pressuposto de que a exploração da atividade econômica é livre à iniciativa privada, a intervenção estatal deve se dar de maneira excepcional e específica, sempre voltada a invocar interesses públicos.

Contudo, para que esta intervenção não se dê de forma arbitrária, é necessário salutar o planejamento estatal. Para Kotler (1975, p. 20) “planejar é decidir no presente o que fazer no futuro” e conforme define Silva (1989, p. 676), planejamento “é um processo técnico instrumentado para transformar a realidade existente no sentido de objetivos previamente estabelecidos”. E na esfera estatal, vislumbra-se que o planejamento ganha um contorno de obrigatoriedade, especialmente em vista do disposto no art. 174 *in fine*, bem como no art. 165 da Constituição da República Federativa do Brasil, este último permitindo a ilação de que o planejamento se dá também quando da elaboração das leis orçamentárias (plano plurianual, as leis de diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais).

Todavia, há de se ter uma integração do termo planejamento aos planos de desenvolvimento econômico, leis orçamentárias e plano de governo, tornando-os indissociáveis (FABRI, 2010)

Muitas vezes esquecido, em nível infraconstitucional, temos o Decreto-Lei nº 200/67 (BRASIL, 1967), que em seu Art. 6º elenca o planejamento como um princípio fundamental da Administração Federal,

enquanto no Art. 7º determina que a atividade de planejamento objetiva “promover o desenvolvimento econômico-social do País e a segurança nacional, norteando-se segundo planos e programas elaborados”, tendo por instrumentos o plano geral de governo; os programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual; o orçamento-programa anual; e a programação financeira de desembolso. A Lei Complementar nº 101/2000 (BRASIL, 2000) possui o capítulo II todo voltado ao planejamento que se perfaz pelas leis orçamentárias.

Desse modo, para que o país se desenvolva, é imprescindível o planejamento pelo Estado e a conjugação de esforços para a sua concretização, visando possibilitar transformações sociais.

O planejamento é ferramenta essencial no processo de desenvolvimento econômico e social, entretanto, é primordial que haja “(...) convergências políticas, econômicas e conscientização social para sua eficaz implementação” (ADRI, 2010a, p. 62).

Mais adiante, Adri (2010a, p. 98) arremata:

(...) sob a ótica federativa, o planejamento será uma projeção do futuro do país, nos mais variados setores, sendo executado por meio de ação administrativa do Estado e dos entes públicos, sempre condicionados pelas diretrizes e bases contidas nos planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento, sem que com isto sejam violados, na sua autonomia, os entes políticos que compõem uma Federação. Por essa razão, a descentralização do planejamento (seja na fase de aprovação do projeto de lei, seja na adequação da lei ao contexto local) é útil à execução do plano e se impõe na medida em que esta se converterá em fator de unidade na atuação do Estado, na busca da promoção do desenvolvimento e da justiça social. (ADRI, 2010a, p. 98).

O planejamento econômico é um dever do Estado que possibilita, com mais eficiência, o progresso econômico e dispensa maior atenção aos problemas sociais decorrentes da inércia estatal frente ao poderio de estreita “oligarquia financeira”.

A atuação estatal diligente fortalece os princípios e as estratégias desenvolvimentistas, com características próprias. Com esse modelo, busca-se superar o subdesenvolvimento por intermédio de industrialização capitalista, articulada e fomentada pelo Estado. Tal modelo se

tornou hegemônico em países periféricos nos anos 1950 (BIELSCHOWSKY, 1996).

Assim, cotejando os esses fenômenos, percebe-se a imprescindibilidade de o planejamento contemplar o atual estado da sociedade e definir a que ponto quer dirigir-se, baseado nos anseios e carências da sociedade.

Nesse contexto, Underman (2008, p. 237) afirma que:

A atividade de planejamento aparece, portanto, como tarefa essencial no processo de indução do desenvolvimento econômico, cabendo também ao Estado um papel decisivo no esforço de atração e estruturação das atividades industriais. A elaboração de estratégias e planos de desenvolvimento e o estabelecimento de políticas públicas dirigidas para a operacionalização das propostas apresentam-se como ações essenciais para orientar e conduzir movimentos de industrialização em espaços periféricos, consolidando o desenho institucional e a forma de operação do modelo de intervenção do Estado desenvolvimentista.. (UDERMAN, 2008, p. 237).

E mais adiante, Underman (2008, p. 247) assevera que:

Os elevados índices de desemprego, as desigualdades socioespaciais e a crescente concentração de renda observada nos países latino-americanos, por sua vez, indicavam também a necessidade de avançar na formulação de estratégias de desenvolvimento integradas, em que o Estado desempenharia um papel de grande relevância. (UDERMAN, 2008, p. 247).

Como requisito para um adequado planejamento, é fundamental que o Estado identifique a estrutura econômica e social do país, a fim de direcionar suas ações aos setores com maior ou menor intensidade, a depender das exigências e finalidades almejadas. De tudo que foi dito, algumas ilações podem ser realizadas do planejamento da atividade econômica, consoantes as lições de Adri (2010a) que conclui que (a) o planejamento estatal é um dever legal e não uma faculdade, e deve contar sempre com a atuação legitimadora e integradora do setor privado; (b) o planejamento estatal visa coordenar recursos orçamentários disponíveis, aplicando-os a metas específicas, no tempo e modo previamente previstos, com o mínimo de custo; (c) a publicidade, transparência e responsa-

bilidade fiscal, aliado a planejamento de médio e longo prazo permitirá o soerguimento econômico e social do modelo de Estado Democrático de Direito; (d) existe nítida imbricação entre as atividades planejadoras e a elaboração das leis orçamentárias; (e) a exposição de motivos da lei que encaminha o respectivo plano estatal, vislumbra-se um instrumento interpretativo na implementação; (f) planejamento é condição sine qua non para um desenvolvimento organizado e sistemático na direção de uma sociedade melhor.

Na busca pelo bem-estar social, é insofismável condicionar a atividade econômica ao planejamento, pois trará segurança jurídica, publicidade, lisura e eficiência ao exercício estatal e, ainda mais, ao setor privado.

As políticas públicas e os efeitos no planejamento econômico

Hodiernamente, a Administração Pública brasileira formalmente passou de uma administração pública burocrática para gerencial, mantendo alguns traços da administração pública patrimonialista, conforme estatui o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995).

Desse modo, passa a ser vital que a administração seja planejada e permeada pela instituição de políticas públicas com o objetivo de promover efetivo desenvolvimento do país a gerar bem-estar social como resultado do princípio da eficiência, numa lógica de atendimento do direito fundamental à boa administração pública.

Segundo Derani (2002, p. 238):

As políticas são chamadas de públicas, quando estas ações são comandadas pelos agentes estatais e destinadas a alterar as relações sociais. São políticas públicas porque são manifestações das relações sociais refletidas nas instituições estatais e atuam sobre campos institucionais diversos, para produzir efeitos modificadores da vida social. (DERANI, 2002, p. 238).

Nesse sentido, pode-se dizer de forma simplista e minimalista que as políticas públicas são intervenções planejadas do poder público com a finalidade de resolver situações problemáticas. Daí, ante as novas perspec-

tivas, a definição tradicional de direito constitucional econômico passa a refletir o Estado Social de Direito, alterando-se os protótipos, transferindo ao Estado a responsabilidade de implementar políticas públicas.

Aduzindo que o Estado deve esquivar-se de sua condição de inerte e elaborar políticas de interesse público e coletivo, Grau (2009, 1.980) explicita que:

(...) a Constituição aí nada mais postula, no seu caráter de Constituição dirigente, senão o rompimento do processo de subdesenvolvimento no qual estamos imersos e, em cujo bojo, pobreza, marginalização e desigualdades, sociais e regionais, atuam em regime de causação circular acumulativa – são causas e efeitos de si próprias. (GRAU, 2009, p. 1.980).

Assim, as políticas públicas, como instrumento de promoção social, são ideais para proporcionar mutações sociais e garantir equilíbrio às relações econômicas.

O trabalho de fiscalização, regulação, incentivo e planejamento econômico por parte do Estado é indissociável da realização de políticas que possibilitem o processo de desenvolvimento econômico-social.

Os postulados que regem a ordem econômica constitucional (livre iniciativa e valorização do trabalho humano) só irão se irradiar pelo sistema, de forma a permitir a plena realização dos princípios jurídicos que o regem, caso o planejamento econômico seja efetivo tanto para o setor público quanto para o setor privado, porquanto, somente quando houver a conscientização de que tão somente o montante financeiro não é suficiente a elevar o nível de desenvolvimento nacional.

O desenvolvimento social, abarcando educação, cultura, profissionalismo, saúde, segurança e outros, é que mostra um panorama geral do estágio de progresso de determinado grupo social.

O poder público exerce algumas funções econômicas que, por vezes, são inadequadamente cumpridas pelos particulares, o que explica a atuação subsidiária no domínio econômico. Nessa função alocativa, especificamente no fornecimento de bens e serviços públicos que o mercado não oferta, pautando-se na não exclusão de indivíduos sem acesso ao bem que a iniciativa privada não teria interesse momentâneo na exploração, seja pelo custo, seja pela incipiência do mercado consumidor. Na função

distributiva, a atuação acontece quando o sistema de preços e de renda não proporciona uma justa distribuição, sendo necessária a intervenção do Estado. De outro lado, a função estabilizadora visa equilibrar a produção e o crescimento dos preços, altera os níveis de preço e de emprego com políticas fiscais, cambiais, monetárias e outras. Por fim, é de se ressaltar a função de crescimento econômico, que almeja o aumento de capital, tanto com investimentos públicos quanto com investimentos e incentivos ao setor privado (VASCONCELLOS; GARCIA, 2014, p. 189-192).

Com efeito, imperioso reconhecer que a exploração da atividade econômica não se dá de maneira isolada, ao revés, o processo de desenvolvimento econômico adquirirá linearidade, intensidade e harmonia no momento em que considerar todos os demais fatores sociais e humanos a estruturá-lo.

Nesse passo, Horta (1999) já vaticinava:

A Ordem Econômica e Financeira não é ilha normativa apartada da Constituição. É fragmento da Constituição, uma parte do todo constitucional e nele se integra. A interpretação, a aplicação e a execução dos preceitos que compõem reclamam o ajustamento permanente das regras da Ordem Econômica e Financeira às disposições do texto constitucional que se espraiam nas outras partes da Constituição. (HORTA, 1999, p.).

Enfim, as políticas públicas são instrumentos de suma relevância a subsidiar a alteração de paradigmas sociais na seara econômica, representando verdadeiro alicerce na difusão da compreensão de que a exploração econômica deve almejar e auxiliar no equilíbrio e na dignidade social.

As implicações da ineficiência do planejamento no desenvolvimento econômico

Conforme já explicitado, é possível reconhecermos que o Direito Constitucional Econômico é um direito público e voltado à preservação e à progressão do bem-estar social, mormente por estar inserto no texto constitucional.

Nesse diapasão, é imperioso reconhecer, ainda, que a ingerência do Estado na economia baseia-se na necessidade de modular os interesses econômicos aos demais interesses, fazer com que o intuito lucrativo não se sobreponha aos aspectos sociais, culturais, ambientais etc.

Com o objetivo de assegurar que a exploração da atividade econômica observe os delineamentos constitucionais, impõe-se a intervenção estatal, de maneira direta ou indireta, com o fito de condicionar, instruir, o processo econômico.

E neste contexto é importante destacar a necessidade de participação social na atividade de planejamento estatal, aproximando-se à ideia de administração pública dialógica e de democracia participativa. E existem vários instrumentos normativos que impõe um planejamento e orçamento participativo, tais como as disposições do inciso I, do § 1º do art. 48 da Lei Complementar nº 101 (BRASIL, 2000), bem como o Decreto nº 8243 (BRASIL, 2014), dentre outros, no que, pode-se afirmar que boa parte dos conflitos distributivos do orçamento público e a existência de planejamento deficiente decorrem por falta de participação da sociedade.

A intervenção estatal na economia instala a fase do “(...) dirigismo econômico, em que o Poder Público produz uma estratégia sistemática de forma a participar ativamente dos fatos econômicos” (CARVALHO FILHO, 2015, p. 944).

Ocorre que, muitas vezes, o próprio Estado faz-se negligente na missão de propiciar meios para a consecução dos fins almejados pelo Direito Constitucional Econômico, sobretudo quando não efetiva o planejamento.

Assim, com planejamento é possível fixar os objetivos, os meios e os instrumentos para atingi-los, inserindo os reais fundamentos econômicos em sua estrutura, quais sejam, existência digna e justiça social, bem como considerar externalidades, prevenir-se, atuar com transparência. Este é o papel do Estado.

O planejamento deve servir de guia à verificação da realização das finalidades demandadas pelo corpo social, atuando como norte a orientar e validar como constitucional ou não o exercício das atividades econômicas.

Sabemos que o desenvolvimento econômico tem implicação direta no desenvolvimento social, porém, na pragmática, verifica-se que há

concentração dos lucros advindos da exploração econômica numa pequena parcela da sociedade, em contraposição à gigantesca massa de mão-de-obra economicamente fraca, vivendo em estado de miséria e ganhando o mínimo para a sobrevivência. Nesse cenário, não se vislumbra a efetivação da existência digna proclamada pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Não raras vezes, o Estado se queda inerte frente às ingerências de fortes setores privados, que dominam a economia e sujeitam os demais indivíduos a instrumentos aptos a proporcionar seus elevados ganhos. Os agentes públicos são “capturados” e passam, consciente ou inconscientemente, a defender interesses diversos do interesse público, isso quando não permanecem ligados à sua classe social originária, atuando como uma espécie de porta-voz (“intelectual orgânico”, cf. designação cunhada por Antonio Gramsci).

Tal fato influencia diretamente na configuração de uma sociedade tecnológica e moderna quase mantém não desenvolvida e completamente desequilibrada.

A negligência do Estado no planejamento do processo econômico dá ensejo à manutenção de uma economia segregada, que continua mantendo a condição de abastados e miseráveis, perpetuando, quando não aumentando, o fosso social entre os mais ricos e os mais pobres. O processo de desenvolvimento econômico acaba por não socializar a riqueza produzida, naturalizando, ainda mais, as desigualdades sociais.

Nos dizeres de Bastos e Martins (1988, p. 72):

A verdade é que o Estado não consegue submeter suas empresas regidas pelo direito privado a uma verdadeira mentalidade empresarial; pelo contrário sempre encontra formas de pô-las a serviço dos interesses do poder, e não da coletividade. (BASTOS; MARTINS, p. 72).

O serviço econômico explorado pelo próprio Estado constantemente se dá de maneira ineficiente ante a ausência de planejamento e de engajamento em fornecer o melhor possível ao público.

Repisamos que a ordem constitucional econômica funda-se na valorização do trabalho humano e da livre iniciativa, com o escopo de endossar existência digna, sob os preceitos da justiça social, sendo

que esses fundamentos “são os pilares de sustentação do regime econômico e, como tal, impõem comportamentos que não os contrariem” (CARVALHO FILHO, 2015, p. 947), mas o que se percebe é que a ausência de planejamento ou o planejamento insuficiente muitas vezes não é decorrente de uma fatalidade, mas algo orquestrado e com bastante intencionalidade.

O direito econômico deve ser democrático. A atuação do agente estatal na regulação, fiscalização e realização da exploração econômica abre portas ao nivelamento e à efetivação de igualdade formal e material. Cite-se como exemplo os incentivos e regras diferenciadas às microempresas e empresas de pequeno porte.

Por essa razão, Bensoussan e Gouvêa (2017) lecionam que:

(...) o direito econômico também irá cuidar de medidas econômicas tomadas por força do princípio democrático, para atender demandas ou interesses de grupos ou minorias, ainda que não diretamente voltadas aos fins pretendidos pelo governo. Tais medidas se inserem na política econômica em sentido mais amplo, a significar qualquer opção econômica tomada pelo governo e positivada juridicamente (BENSOUSSAN; GOUVÊA, 2017, p. 31).

Posto isso, entende-se que o direito econômico é instrumento propulsor de transformação social. Refletindo inegável caráter socializador, materializa os postulados de isonomia e contribui na desenvoltura sociopolítica de seu corpo social. Basta ao Estado efetivar as premissas e as determinações do texto magno.

Freitas (2014, p. 171), ao destacar a atuação indireta e regulatória do Estado, enfatiza a necessidade de fazer com que os agentes de mercado e do governo cooperem para o desenvolvimento sustentável, via exercício legal e legítimo, prevenido e precavido, normativo e concreto, ampliando a inteligência do poder de polícia administrativo, além de exigir qualidade dos bens e serviços em conformidade com a coexistência harmônica dos direitos fundamentais das gerações presentes e futuras.

Por fim, Freitas (2014, p. 172), no âmbito do Estado regulador, indica alguns dos instrumentos ou mecanismos que podem ser utilizados nas funções estatais de fomento e prestacionais enquanto regulação sustentável:

- a) incentivos alinhados e intertemporalmente congruentes;
- b) participação ativa da cidadania e ampla transparência regulatória (ativa e passiva), especialmente para mitigar as assimetrias de informações;
- c) desburocratização radical do processo regulatório, mediante drástica racionalização normativa e concomitante aceleração dos procedimentos digitais;
- d) planejamento estratégico, integrativo e coordenado, que se traduz em métrica de qualidade, pactuadas entre os parceiros públicos e privados, e viabilize o monitoramento, em tempo útil, da implementação detalhada das políticas públicas;
- e) defesa robusta dos direitos fundamentais de consumidores em geral e dos usuários de serviços públicos em geral, com a cobrança de altos *standards* protetivos e orientativos, bem como articulação contra técnicas regressivas, que distorcem o mercado
- f) conformação de ambiente negocial juridicamente seguro para o empreendedorismo inclusivo;
- g) incorporação dos critérios de sustentabilidade em todo processo de decisão regulatória, sob pena de nulidade;
- h) avaliação contínua dos impactos regulatórios, que contemple os efeitos da regulação sobre o mercado e os serviços públicos, com foco na redução de efeitos sistêmicos negativos;
- i) redefinição do custo-benefício para que proceda uma análise que transcenda os ditames da eficiência econômica, conferindo primado à implementação das políticas de bem-estar e ecoeficiência; e
- j) inteligibilidade e consolidação das resoluções regulatórias, no intento de alcançar a adesão consciente dos setores regulados e da sociedade, com atuação cientificamente motivada.

Percebe-se que, grande parte dos pontos de vista defendidos neste trabalho foram também apontados pelo autor. Nota-se, assim, que, de fato, há a necessidade de um estudo mais verticalizado em outra oportunidade, mas certamente o Estado brasileiro deverá afastar os resquícios do patrimonialismo para a realização do direito fundamental à boa administração.

Daí, novamente, citar Freitas (2014, p. 21), quando:

O Estado Democrático, em sua crescente afirmação (nem sempre linear) da cidadania, tem o compromisso de facilitar e prover o acesso ao direito fundamental à boa administração pública, que

pode ser assim compreendido: trata-se do direito fundamental à administração pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, sustentabilidade, motivação proporcional, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade pro suas condutas omissivas e comissivas. A tal direito corresponde o dever de observar, nas relações administrativas, a congruência da totalidade dos princípios constitucionais e correspondentes prioridades. (...) No conceito proposto, abrigam-se, entre outros, os seguintes direitos: a) o direito à administração transparente (...); b) o direito à administração pública sustentável (...); c) o direito à administração pública dialógica (...); d) o direito à administração pública imparcial e desviesada (...); e) o direito à administração pública proba (...); f) o direito à administração pública respeitadora da legalidade temperada (...); g) o direito à administração pública preventiva, precavida e eficaz (...).

Contudo, não se deve contentar com uma atuação no domínio econômico que atenda apenas alguns dos objetivos ou finalidades dessa operação, mas buscar a resolução dos problemas estruturais e que de fato melhorem as condições sociais do povo. Nesse sentido, Muñoz (2012, p. 17) sintetiza essas angústias ao afirmar que:

O bom governo e a boa administração dos tempos em que vivemos há de estar comprometidos radicalmente com a melhora das condições de vida das pessoas, devem estar orientados a fomentar a liberdade solidária dos cidadãos. Para isso, é preciso que o governo e a administração trabalhem sobre os problemas reais do povo e procurem buscar as soluções escutando os setores atingidos.

Encerrando, nota-se que Freitas (2014, p. 172-173) conclui que:

Cumprir, em última análise, assimilar, para todos os efeitos, a boa administração como direito fundamental. Trata-se de relevante mudança de postura, que favorece o desenvolvimento sustentável, aquele que importa. Quer-se, pois a Administração Pública que não se contenta em tornar boas as más escolhas. A partir de agora, com metas pactuadas, confiáveis e sem utopismo ingênuo, imprescindível praticar uma renovada governança pública, com acesa imaginação e verdadeiro compromisso com a sorte das gerações presentes e futuras.

Enfim, a atividade de planejamento deverá ensejar um desenvolvimento sustentável, onde haja o aumento da competitividade da economia (aspectos econômicos), a elevação da qualidade de vida da população (aspectos sociais) e a conservação ambiental (aspectos ambientais). Não sem motivo que Adri (2010b) conclui que:

O planejamento do desenvolvimento econômico e social do país consiste no processo conjugado de atos políticos e jurídicos que objetiva alcançar as finalidades e anseios da sociedade, conforme os princípios e escopos definidos no ordenamento jurídico. (...) A mudança de mentalidade de nossos legisladores e agentes políticos para que elaborem um planejamento sustentável e cumpridor dos objetivos, fundamentos e valores constitucionais, sob pena de apuração de responsabilidade, é imprescindível. (...) Finaliza-se, então, para ressaltar a necessidade de priorizar o exercício da função estatal de planejar, que deve anteceder as demais, em vistas à implementação dos fundamentos e dos objetivos firmados por nossa Constituição da República de 1988, possibilitando a construção de um planejamento equilibrado e sustentável do futuro.

Em relação à administração pública gerencial, não há espaço para amadorismo e o poder público deve profissionalizar seus quadros de servidores, fortalecer suas estruturas de planejamento e buscar uma intensa interação com a iniciativa privada e com a academia, a fim de encontrar soluções para os novos problemas, permitindo um desenvolvimento nacional, com justiça social, visando assegurar a dignidade da pessoa humana.

Conclusão

A Ordem Econômica brasileira ganha papel de destaque na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, seja quanto ao delineamento da atuação do Estado executor ou do Estado regulador da atividade econômica.

Como em todo o arcabouço de ditames constitucionais, o direito econômico e financeiro é também delineado pelo texto constitucional com fulcro nas tendências humanizadoras, democráticas e de compartilhamento social.

Congregando os postulados econômico-constitucionais a serem buscados, o texto maior estabelece como postulado a valorização do trabalho humano e a livre iniciativa, bem como os princípios da soberania nacional, da propriedade privada, da função social da propriedade, da livre concorrência, da defesa do consumidor, da defesa do meio ambiente, da redução das desigualdades regionais e sociais, da busca do pleno emprego e do tratamento favorecido às empresas de pequeno porte, tudo visando assegurar o desenvolvimento nacional, com justiça social e existência digna.

Entretanto, o cenário atual demonstra o descaso do Estado frente aos ditames constitucionais, vez que se verifica a falta de planejamento, ausência de transparência, inexistência de organização *pro futuro* e concessão de privilégios imotivados e segregadores. Argumenta-se nesse sentido ante as visíveis desigualdades sociais, econômicas, laborais e jurídicas.

É bem verdade que a ingerência do Estado na economia deve se dar de forma excepcional e pontual, por não ser esse o seu papel principal e por ser a atividade econômica livre à iniciativa privada, porém, é imprescindível sua ocupação como garantidor de relações econômicas que atendam aos interesses da sociedade, que valorizem o trabalho humano, que utilizem os recursos naturais com responsabilidade e que promovam paridade entre os diversos empreendedores.

Por outro lado, conclui-se que a interferência do agente estatal na economia é imprescindível na provocação e fomento desenvolvimento econômico e socialmente sustentável.

O Estado, ao atuar como regulador, normatizador, fiscalizador e também como empresário, tem a obrigatoriedade de envidar esforços e criar mecanismos de realização de uma justiça econômica.

O planejamento é um importante instrumento de preparação, avaliação e construção de um processo econômico adequado e socializador. Mas, além de recomendável, é uma obrigação do gestor público, constituindo-se em um dever inafastável, tanto por determinação do texto constitucional quanto por determinação de várias leis esparsas.

Enfim, o desenvolvimento econômico pautado por um profícuo planejamento pode exercer influência direta e refletiva no desenvolvimento social. Por isso, evidencia-se a necessidade de uma democratiza-

ção da renda no país, tudo visando a reduzir as desigualdades, porquanto é inaceitável que a atuação do Estado, seja qual for, reforce, reproduza, banalize e naturalize ainda mais as desigualdades já existentes.

Destarte, o planejamento econômico é essencial no ato de instigar e induzir um processo que vise ao mesmo tempo o aumento da competitividade, a elevação da qualidade de vida da população e promova a sustentabilidade, realizando os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil. E não sem razão que hodiernamente há a imposição de um planejamento participativo e que é um pressuposto para realização do direito fundamental à boa administração, tudo num ambiente de administração pública dialógica e participativa.

Assim, a atividade de planejamento, notadamente o planejamento econômico, deverá ser eficiente e afastada dos princípios patrimonialistas, evitando que parcela do setor privado se aproprie e se instrumentalize a partir do Estado, de forma a representar um esforço para mudança do marco civilizatório do Brasil, constituindo-se em um passo rumo à concretização do direito fundamental à boa administração pública.

Referências bibliográficas

ADRI, Renata Porto. *O planejamento da atividade econômica como dever do Estado*. Belo Horizonte: Fórum, 2010a.

_____. Da função estatal de planejar a atividade econômica: breves reflexões sobre o art. 174 da Constituição da República de 1988. In: SPARAPANI, Priscilia; ADRI, Renata Porto (Coord.). *Intervenção do Estado no domínio econômico e no domínio social: homenagem ao Professor Celso Antônio Bandeira de Mello*. Belo Horizonte: Fórum, 2010b, p. 145-158.

ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. São Paulo: Malheiros, 2005.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1988.

BERSOUSSAN, Fabio Guimarães. GOUVÊA, Marcus de Freitas. *Manual de direito econômico*. 3. ed., revista, atualizada e ampliada. Salvador: Juspodivm, 2017.

BIELSCHOWSKY, R. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. 3. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 8 de março de 2018.

_____. Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014. *Institui a Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm>. Acesso em: 8 de março de 2018.

_____. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. *Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em: 8 de março de 2018.

_____. 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*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 8 de março de 2018.

_____. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. *Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13303.htm>. Acesso em: 8 de março de 2018.

_____. *Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado*. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 8 de março de 2018.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 6. ed. Coimbra: Almedina, 2002.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

CASSESE, Sabino. La Noción de “Constitución Econômica y las Transformaciones del Estado”. *Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, ano 3, n. 14, out./dez. 2003. Traduzido para o Espanhol pelo Prof. Juan M. González Moras.

DERANI, Cristiane. *Privatização e serviços públicos: as ações do Estado na produção econômica*. São Paulo: Max Limonad, 2002.

FABRI, Andréa Queiroz. *Planejamento econômico e mercado: aproximação possível*. Belo Horizonte: Fórum, 2010

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de direito administrativo*. 8. ed. revista, ampliada e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2006.

FONSECA, João Bosco Leopoldino da. *Direito econômico*. 9. ed., revista, atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

FREITAS, Juarez. *Direito fundamental à boa administração pública*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988 Apud Comentários à Constituição Federal de 1988/coordenadores científicos: Paulo Bonavides, Jorge Miranda, Walber de Moura Agra; coordenadores editoriais: Francisco Bilac Pinto Filho, Otávio Luiz Rodrigues Júnior*. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Tradução de Gilmar Mendes Ferreira. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

HORTA, Raul Machado. *Direito constitucional*. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 1999.

KOTLER, Philip. *Administração de Marketing: Análise, Planejamento e Controle*. 2º Volume, I. ed. São Paulo: Atlas, 1975.

MONTORO, André Franco. *Introdução à ciência do direito*. 26. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

MOREIRA, Egon Bockmann. *Estudos de direito econômico*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

MUÑOZ, Jaime Rodriguez-Arana. *Direito fundamental à boa administração pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

CAMARGO, Marcelo Novelino. *Leituras complementares de direito constitucional*. Salvador: Juspodivm, 2007.

SILVA, José Afonso da. *Direito constitucional positivo*. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

SOARES, Ricardo Maurício Freire. *O princípio constitucional da dignidade da pessoa humana*. São Paulo: Saraiva, 2010.

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

TODARO, M. P. *Introdução à economia uma visão para o terceiro mundo: uma introdução aos princípios, problemas e políticas para o desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Campus, 1979;

UDERMAN, Simone. O Estado e a formulação de políticas de desenvolvimento regional. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 39, n. 2, abr-jun 2008.

VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de. GARCIA, Manuel Enriquez. *Fundamentos de economia*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

Edson José de Souza Júnior - Professor do Programa de Mestrado Profissional em Desenvolvimento Regional do UniAlfa. Professor da Graduação do UniAlfa. Pós-Doutor pela Università degli Studio de Messina (It). Doutor em Educação pela PUC-GO. Mestre em Educação pela UFG. Mestre em Direito Agrário pela UFG. Graduado pela UFG. Advogado e Procurador Federal/AGU. E-mail: edsonjose.souza@agu.gov.br

Giulliany Letícia da Silva - Graduada em Direito - Faculdades Alves Faria (2013). Pós-graduada, nível especialização, em Direito Penal e Processual Penal pela Faculdade Unyleya (2018). Pós-graduada, nível especialização, em Direito Constitucional pela Universidade Cândido Mendes. Atualmente é Assistente Administrativo de Juiz de Direito - Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direitos Humanos e Direito Penal. Possui habilitação na Ordem dos Advogados do Brasil - OAB. Mediadora Judicial. E-mail: giullianyleticia@gmail.com