

Revista de
**Direito Econômico e
Socioambiental**

ISSN 2179-8214

Licenciado sob uma Licença Creative Commons



REVISTA DE DIREITO ECONÔMICO E SOCIOAMBIENTAL

vol. 8 | n. 2 | maio/agosto 2017 | ISSN 2179-8214

Periodicidade quadrimestral | www.pucpr.br/direitoeconomico

Curitiba | Programa de Pós-Graduação em Direito da PUCPR



Planejamento social na Administração Pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais

Social planning in public administration: an essential tool in the promotion of fundamental rights

Ligia Maria Silva Melo de Casimiro*

Centro Universitário Christus (Brasil)
melologia@gmail.com

Filomeno Moraes**

Universidade de Fortaleza (Brasil)
filomenomoraes@uol.com.br

Recebido: 08/09/2017
Received: 09/08/2017

Aprovado: 21/09/2017
Approved: 09/21/2017

Como citar este artigo/How to cite this article: CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo; MORAES, Filomeno. Planejamento social na Administração Pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 443-461, maio/ago. 2017. doi: 10.7213/rev.dir.econ.soc.v8i2.20947

* Professora de Direito Administrativo e coordenadora de pesquisa do Centro Universitário Christus (Fortaleza – CE, Brasil). Doutora em Direito Econômico e Desenvolvimento pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Mestre em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Presidente do Instituto Cearense de Direito Administrativo. Diretora do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico. Advogada consultora. E-mail: melologia@gmail.com.

** Professor titular do Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional (Mestrado e Doutorado) da Universidade de Fortaleza (Fortaleza – CE, Brasil). Livre-docente em Ciência Política da Universidade Estadual do Ceará (Fortaleza – CE, Brasil). Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo. Mestre em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. Líder do Grupo de Pesquisa “Estado, Política e Constituição” (CNPq/UNIFOR). E-mail: filomenomoraes@uol.com.br.

Resumo

O presente artigo trata do papel do planejamento como instrumento de promoção do acesso aos direitos fundamentais, observando e realizando as previsões constitucionais sobre os objetivos do Estado Democrático e Social brasileiro. A análise passa pela descrição do histórico de uso do instrumento pelo Estado brasileiro antes da Constituição de 1988, apresentando uma leitura do papel do planejamento nos programas econômicos entre 1950 e 1988, e demonstrar a necessidade de avanço na seara da gestão pública em si. Defende-se a necessidade da institucionalização do planejamento como meio de controle da ação pública, destacando sua funcionalidade para auxiliar na atuação de uma gestão pública e democrática que tenha o compromisso com a eficiência e a eficácia de ações, garantindo o desenvolvimento humano a partir da efetividade dos direitos fundamentais. Aborda-se, especialmente, a construção da ação de planejar observando os valores democráticos com a previsão da participação popular nas decisões que envolvem a definição de políticas públicas, custos e recursos. A cultura dialógica da Administração com relação à sociedade pode ser amparada substancialmente pelo reconhecimento do planejamento como ferramenta institucional, para além da questão orçamentária, pelo Direito Administrativo, como um instituto a compor o regime jurídico que baliza a Administração Pública brasileira.

Palavras-chave: administração pública; planejamento; Estado Democrático e Social; direitos fundamentais; desenvolvimento.

Abstract

This article defends the role of planning as an instrument to promote access to fundamental rights, observing and realizing the constitutional predictions about the objectives of the Brazilian Democratic and Social State. The analysis goes through the description of the history of use of the instrument by the Brazilian State before the 1988 Constitution, presenting a reading of the role of planning in economic programs between 1950 and 1988, and demonstrating the need for progress in the field of public management itself. It is defended the need of the institutionalization of planning as a means of controlling public action, highlighting its functionality to assist in the performance of a public and democratic management that is committed to efficiency and effectiveness of actions, guaranteeing human development from the Effectiveness of fundamental rights. The article especially addresses the construction of the action of planning observing democratic values with the prediction of popular participation in the decisions that involve the definition of public policies, costs and resources. The Dialogical culture of Administration in relation to society can be supported substantially by the recognition of planning as an institutional tool, beyond the budget issue, by Administrative Law, as an institute to compose the legal regime that bears the Brazilian Public Administration.

Keywords: *public administration; planning; Democratic and Social State; fundamental rights; development.*

Sumário

1. Introdução. 2. Do planejamento público brasileiro. 3. O papel do Estado na garantia de acesso aos direitos fundamentais e a importância do planejamento. 4. Algumas considerações. 5. Referências.

1. Introdução

O Estado brasileiro – posto sobre uma sociedade – caracterizado por um histórico perfilado de heterogeneidade socioeconômica, desigualdade e injustiça, em várias dimensões – tem por dever não apenas atuar de modo ético, legal e eficiente, como tem a tarefa de induzir, fomentar ou mesmo produzir as condições para a transformação das estruturas econômicas e sociais do país. De acordo com a Constituição brasileira de 1988, a atuação do Estado para a promoção do acesso aos direitos fundamentais, em uma perspectiva ideal, deve promover bem-estar social, sadia qualidade de vida e desenvolvimento, a serem postos ao alcance de todos.

Sob tal perspectiva, verifica-se o estabelecimento dos limites de atuação estatal, desdobrados no regime jurídico administrativo, definindo a função administrativa do Estado para o atingimento de tais fins.¹ Dessa forma, para que haja concretude dos comandos constitucionais e infraconstitucionais, o planejamento e as políticas públicas, então, passaram a ser instrumentos determinantes na atuação administrativa de promoção e proteção dos direitos fundamentais.

Para uma atuação protagonista, o planejamento social da atuação estatal e a elaboração de políticas públicas, devem perpassar pela organização, gestão, uso e avaliação do papel dos bens e recursos públicos. Tal instrumentalização é determinante para uma atuação exitosa, devendo ser empreendida de forma integrada, incluindo tanto o (re)desenho da estrutura organizacional e os agentes públicos envolvidos, como também a população destinatárias das ações, compondo uma concepção de planejamento democrático participativo que pode conduzir à promoção do

¹ Nessa linha, os autores que sustentam o chamado “Direito Administrativo Social”, dentre os quais se destacam HACHEM (2013), GABARDO (2017), RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ (2015b) e BALBÍN (2014).

desenvolvimento humano. A incorporação do planejamento social na esfera pública, para além da questão econômica, e sua apreensão pela população como um dos instrumentos de garantia da participação ainda necessita de maior assimilação,² tanto promovida e respeitada pelo Poder Público como reconhecida e utilizada pela sociedade.

O planejamento é uma importante ferramenta que já integra o rol de institutos vinculados à atuação pública, embora mereça ser agregado como objeto de estudo a ser aprofundado pelo Direito Administrativo, com o fito de fixar sua importância fundamental no exercício da função administrativa. Para cada escolha administrativa, exercida dentro dos parâmetros normativos e axiológicos exigidos na Constituição de 1988, é preciso articulação, eleição de objetivos, diretrizes, metas e recursos disponíveis, que o processo de planejamento realiza instrumental e procedimentalmente.

Partindo de tal premissa, o artigo se propõe a provocar reflexões a partir do histórico sobre o tema, que induzam ao reconhecimento da importância do estudo, pelo Direito Administrativo, sobre planejamento no âmbito da Administração Pública. Trata-se de um reforço à ideia de que a atuação interventiva, de maneira precisa e planejada, de promoção de direitos pelo poder público terá, em larga medida, impacto formal e material na melhora da qualidade de vida dos cidadãos, um dever de atuação pública em consonância com o que compete à república democrática brasileira.

2. Do planejamento público brasileiro

As ações a serem executadas pelo Poder Público têm na legislação brasileira sua definição de atividades, dentre outras, as que envolvem serviços públicos, intervenções para infraestruturas, gestão de uso dos bens, ofertas de mobiliários urbanos, a serem concretizados a partir de planos de atuação municipal, estadual, regional e federal (MARRARA, 2007, p. 242). A relação entre os deveres de atuação pública e a ação de planejar é simbiótica e se verifica nos parâmetros e definições de diretrizes, metas e até programas que o ordenamento jurídico imputa ao poder público, o que pode

² A importância da participação popular no âmbito da Administração Pública, seja para concretizar o exercício da cidadania, seja para possibilitar um maior controle social da gestão pública, é acentuada por BITENCOURT NETO (2017b), CORREIA (2016), CARMONA GARIAS (2016), BITENCOURT; BEBER (2015), BITENCOURT; PASE (2015), SCHIER; MELO (2017).

ser facilmente verificado com a Lei n. 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal.

A exigência do planejamento estatal se justifica na razão de existência do próprio Estado. A previsão constitucional de um Estado Republicano e Democrático, como é o brasileiro,³ autoriza a ação administrativa a agir por meio dos instrumentos e nos limites que demarcam sua criação e manutenção sendo, pois, o planejamento de matiz social, um instrumento vital para o alcance desse mister (MARRARA, 2011, p. 2).

Por outro lado, a história do planejamento no Brasil tem forte vínculo com a atuação do Estado na área econômica e se desenvolveu na intimidade de uma gestão pública de perfil nada democrático (REZENDE, 2009, p. 3).

É necessário fazer um recorte histórico sobre o tema, tendo em vista que a remota memória da noção sobre planejamento esteve atrelada, também, ao tema das reformas administrativas no Brasil. Para não correr o risco de desviar-se do tema principal desse texto, inicia-se destacando que foi entre as décadas de 1950 até a redemocratização que o país experimentou as principais experiências de planejamento que, embora vinculadas à intervenção na economia dentro do período da ditadura militar, refletiram direta e (ou) indiretamente na estrutura administrativa pública brasileira, deixando sua marca de importância para o funcionamento do Estado administração (REZENDE, 2010, p. 1-2).

O Plano SALTE, plano de investimentos em saúde, alimentação, transporte e energia, um programa de gastos públicos em setores considerados prioritários, de 1950 a 1954, foi a referência inicial da atuação planejadora no Brasil no pós-guerra mundial (MATOS, 2002, p. 29).

No período do governo de Juscelino Kubitschek, ainda que não se tratasse de um governo militar, a administração pública federal se viu ocupada, em espaços estratégicos de administração e planejamento, por representantes da marinha, exército e (ou) aeronáutica, incluindo setores de produção como a Petrobrás e a área da segurança pública (SCHWARCZ, 2014, p. 415). Ainda que defendendo a meritocracia como justificativa para a nomeação das funções públicas, o perfil da gestão mantinha-se com forte caráter centralizador e pouco dialógico. Foi desse governo o Plano de Metas, um projeto de planejamento, mais uma vez, econômico, com uma agenda

³ O significado que os princípios democrático e republicano assumem no constitucionalismo brasileiro é explicado por SALGADO, 2017.

para o crescimento brasileiro que conseguiu reunir diferentes grupos sociais, de interesses diversos, em volta das promessas de que o país avançaria cinquenta anos em cinco e, uma nova sociedade, seria possível reparando desigualdades históricas por meio de mudanças estruturais a partir da ação do Estado (SCHWARCZ, 2014, p. 416-417).

O país avançou na compreensão da necessidade de investir no planejamento, no entanto, o impacto na situação social não foi significativo a ponto de mudar o cenário que se conhece ainda na atualidade. O Brasil permaneceu desigual, em especial, nas medidas que poderiam modificar a educação, a saúde e demais condições de vida para os setores mais desfavorecidos da população (ALMEIDA, 2004, p.3).

O planejamento elaborado à época se caracterizava pela tecnocracia, uma forte e definida estrutura burocrática, com concentração de informações e ações voltadas, em especial, para o crescimento econômico, bem como forte influência na formulação e implementação das políticas de desenvolvimento econômico e social, com órgãos como ministérios, institutos, conselhos, etc., para a execução das políticas econômicas do governo (IANNU, 1979, p. 315).

Não há dúvidas quanto às várias tentativas de avanço nessa área, a exemplo da criação do Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada – EPEA – com a função de coordenar a elaboração de um Plano Decenal de Desenvolvimento para o período 1967-1976, que contribuísse no embasamento de conhecimentos técnicos para estudos e memória do Estado-administração brasileiro, o que poderia ter ampliado a capacidade de planejar e implementar políticas de desenvolvimento (D’ARAÚJO, 2004, p. 86).

Com a criação do Sistema Federal de Planejamento, por meio do Decreto n. 71.353/1972, foi dado ao processo de planejamento federal formalidade e alguns objetivos destacavam a sua importância na esfera pública, como as funções de: coordenar a elaboração de planos e programas e acompanhar sua execução, assegurar a aplicação de critérios técnicos na escolha de prioridades, modernizar a administração pública e estabelecer um fluxo permanente de informações. O órgão federal que centralizava todas as atividades passou a ser responsável pela articulação das ações a cargo de Estados e Municípios, diretamente por meio de seus respectivos órgãos centrais de planejamento, e indiretamente mediante o relacionamento dos órgãos setoriais federais com seus congêneres estaduais

e municipais (REZENDE, 2009, p. 7-8). Ainda que a tarefa fosse ilustre, as linhas de atuação eram estipuladas pela União sem a contribuição efetiva dos seus destinatários, mesmo que houvesse um sistema formal de relacionamento entre eles. A ideia de modernizar a administração pública ganhou destaque, mas o comportamento centralizador demonstra ter dificultado esse avanço.

Nas décadas seguintes, reflexo de situações históricas, entre política e economia, a estrutura e o funcionamento do sistema de planejamento passou a aparentar fragilidades que foram atribuídas, entre tantas questões (REZENDE, 2009, p.7-8), às discordâncias entre os órgãos que conduziam as principais articulações, bem como às dificuldades de dar continuidade aos investimentos diante das crises que se sucederam, dentre estas a segunda crise do petróleo.

O planejamento necessita ser assumido e compreendido na medida das funções distintas que exerce para o Estado, ainda que conduzido a partir de um conjunto de diretrizes políticas e, também, econômicas, trata-se de uma forma racional de previsão de comportamentos administrativos e financeiros futuros, pela formulação de objetivos e definição de meios de ação coordenados explicitamente (REZENDE, 2009, p. 7-8).

Ao tratar do planejamento não se pode olvidar de elementos como finalidade e instrumentalidade. O planejamento é um processo político que visa o alcance de melhoria de algo, no caso o usufruto racional, útil e aprazível dos recursos, bem como serve de instrumento para alcançar a maior efetividade possível no empreendimento das ações executadas para tal fim (BAPTISTA, 2013, p. 17).

Trata-se de uma atividade que envolve técnica e política (BAPTISTA, 2013, p. 18-19), voltada para o presente e o futuro, buscando prever e lidar com o espaço público e seus atores, bem como com a evolução das relações sociais, culturais, econômicas. Para tratar de políticas públicas é necessário que o Direito reconheça a importância de balizar o planejamento, que tem, ainda, a função de aumentar a capacidade de eficácia das decisões públicas (MOTTA, 1991, p. 19), aferindo problemas e dificuldades diante de situações que recebem o influxo de variadas condições socioeconômicas, ambientais e, também, políticas, nacionais e internacionais.

O Brasil tem acumulado a experiência do planejamento ao longo de décadas, em diferentes linhas de atuação e de governo, a ponto de já ter marcado em sua estrutura administrativa, bem como urbanística, a certeza

de que a gestão pública planejada pode promover melhor desempenho da atuação estatal, em especial na promoção do acesso aos direitos sociais, permitindo também a possibilidade de controle e avaliação crítica sobre a atividade administrativa do Estado cujo planejamento seria mais efetivo (RECK; BITENCOURT, 2016).

3. O papel do Estado na garantia de acesso aos direitos fundamentais e a importância do planejamento

O cumprimento das promessas do Estado Constitucional pela realização da igualdade material, proteção e promoção de direitos continua sendo o maior desafio da gestão pública brasileira.⁴ Seja por conta da complexidade que caracteriza uma atuação executiva em um país de configuração federalista peculiar (SALGADO; GABARDO, 2009) e grandes desigualdades socioeconômicas, seja porque há um núcleo de forças políticas e econômicas a defender a presença de um Estado não-interventor, o fato é que a Constituição demarcou o modelo estatal brasileiro definindo seu papel – de indutor do desenvolvimento humano - com a definição dos objetivos do Estado (NOHARA, 2012, p. 122).

Em um Estado liberal, a atividade executiva está vinculada a promover a liberdade, garantir a segurança e a soberania nacional (GABARDO, 2003, p. 116). Formalmente, segundo uma precisa leitura da Constituição de 1988, isso não seria possível no Brasil contemporâneo, ainda que, sob o manto da “crise” se procure legitimar uma tentativa de diminuição da atuação estatal.

No atual Estado brasileiro, as previsões de comportamento da Administração em muito se diferem da conformação liberal, já que os comandos jurídicos, localizados a partir dos objetivos da República preveem a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a garantia ao desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e da marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais, bem como a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 2007, p. 3). Ainda, a menção formal e descritiva da participação social é marca do Estado Democrático; representativa e participativa são características elementares à democracia brasileira.

⁴ Sobre o significado da noção de Estado Constitucional e suas implicações no constitucionalismo contemporâneo, ver CORVALÁN, 2015 e CASSAGNE, 2015.

A Constituição de 1988 trata de valores e bens a serem protegidos e tornados acessíveis com a participação concreta e interventiva do Estado, em que a garantia do desenvolvimento nacional passa, em especial, pelo seu bom desempenho como ator e indutor socioeconômico (NOHARA, 2012, p. 7).

No caso brasileiro, a relevância da presença estatal encontra-se com a importância dada aos direitos fundamentais pelo texto constitucional. Para a realização do Estado Social Democrático, portanto, exige-se dos vários órgãos e entidades públicas, em todas as esferas federativas, um compromisso com a melhora de vida da população por meio de diferentes maneiras de atuação, que ultrapassam a obediência ao comando legal como resultado, para exigir a efetivação do mesmo como objetivo maior a ser atingido.⁵ O planejamento é uma ferramenta natural para uma atuação eficaz, mas precisa ser eleita como uma condicionante necessária de atuação eficiente.

A adoção de modelos de gestão que ampliem a capacidade da Administração Pública em promover o bem-estar social, atendendo com eficiência e efetividade as novas/velhas e crescentes demandas da sociedade brasileira passa pela assunção definitiva da atividade de planejar dialogando com os destinatários das ações públicas. Tem-se uma boa administração quando o cumprimento do seu mister se dá de maneira a atender ao interesse e necessidade dos cidadãos, ofertando-lhe serviços públicos de maneira isonômica, eficiente e eficaz, obedecendo aos princípios e regras que regem o comportamento público, garantindo-lhe participação e o tratamento cordial, entre outras garantias que só poderão ser efetivadas sob a perspectiva de reflexões e ações planejadas. É o que se pode chamar de boa administração (RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, 2012, p. 171-174), um direito do cidadão resultante da concepção político jurídica do Estado brasileiro.

Não obstante toda a inovação constitucional no campo dos direitos fundamentais, bem como a descrição de alguns instrumentos que garantam sua materialização, é de se salientar que sua implementação não tem sido linear e pacífica, com avanços e retrocessos marcados por oscilações políticas, econômicas e administrativas que são utilizadas, cada uma a seu

⁵ Nesse sentido, ver: MORAIS; BRUM, 2016; RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ (2015a); RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ (2015c); DURÁN MARTÍNEZ (2015); BITENCOURT NETO (2017a).

termo, como justificativas para uma ilegítima redefinição do papel estatal. (UGÁ, 1989, p. 305-335).

É função da Administração ofertar oportunidades de acesso aos direitos, para além de protegê-los. A proteção como única forma de atuação administrativa não avança na redução das desigualdades, ao contrário de políticas públicas inclusivas e serviços públicos eficazes que são fundamentais, inclusive, para a promoção e manutenção do desenvolvimento socioeconômico (MENEZES, 2015, p. 10).

Chama-se a atenção para a configuração dos direitos com destaque para a dignidade humana, tendo em vista sua incorporação pela Constituição de 1988, que destaca e institui atribuições ao Estado para sua realização, em especial os direitos fundamentais econômicos e sociais, reforçando o intento de promover, enfim, a igualdade material (HACHEM, 2014, p. 64). A dignidade da pessoa humana engloba tanto a plena capacidade da pessoa de usufruir seus direitos civis e políticos (MORAES, 2011), como também, entre outros, os direitos econômicos, sociais e culturais (SARLET; ZOCKUN, 2016), tendo em vista o peso da capacidade socioeconômica nos chamados direitos de primeira dimensão, ressaltando que a integralidade do ser humano corresponde em definitivo a integralidade de seus direitos (PIOVESAN, 1998, p. 54).

A Constituição de 1988 desenhou, conseqüentemente, um Estado necessariamente implementador de políticas públicas. Carregado de programaticidade e diretividade, o texto constitucional estabeleceu como “objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil” a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a garantia do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (MORAES, 2009, p. 212). A atuação administrativa, a partir dos comandos constitucionais, deverá atuar de maneira interventiva nos domínios econômico e social, na perspectiva de provocar as necessárias transformações estruturais. Cabendo, dessa forma, à Administração Pública atuar de maneira planejada, baseada em dados concretos, interpretações técnicas e políticas, definição de estratégias e levantamento de custos e recursos, participação social, com foco na promoção da justiça social. A identificação das demandas de interesse social deve incluir os cidadãos como protagonistas, interlocutores e destinatários reais da justa distribuição de

bens e serviços administrativos. O planejamento deve ser utilizado como ferramenta que promove o diálogo entre o poder público e a sociedade, nos diversos níveis de fragmentação que ela se apresenta.

Para atender a tal expectativa é que a Administração Pública necessita abandonar de vez a marca do patrimonialismo, autoritarismo e da ineficácia (BRESSER PEREIRA; SPINK, 2006). A reprodução de um modelo burocrático que não planeja articuladamente, não respeita diretrizes constitucionais está desconectado da racionalidade constitucional que adotou o Estado, democrático e republicano, brasileiro, o que o fará sofrer, internamente, de um transtorno bipolar ideológico (PINTO FERREIRA, 1989, p. 574).

A definição dos objetivos constitucionais tem o intento de orientar a ação administrativa e o planejamento é encontra-se visceralmente vinculado ao cumprimento de tais tarefas. Ainda que se considere as disputas políticas - as legítimas - como elementos reais e necessários em uma democracia, não há como justificar retrocesso e paralisia na atuação administrativa que transforma a vida do indivíduo social e economicamente frágil.

Reforça-se o tema a partir da compreensão de que o dia-a-dia do cidadão é um interagir, direta ou indiretamente com o Poder Público. A Administração Pública brasileira, historicamente, atua de maneira concentrada em seus elementos instrumentais, se orientando por métodos e processos formais de atuação com pouca ou nenhuma flexibilidade para a oitiva dos cidadãos destinatários das suas ações (REZENDE, 2009, p. 6-9). É preciso um comportamento diferente, mais eficaz que permita, inclusive a igualdade de participação na discussão e definição sobre os recursos a serem aplicados, inclusive para prevenir os desvios por corrupção (MELO, 2010, p. 59).

O planejamento defendido é um comando para o administrador probo, impessoal e eficiente - em uma sociedade contemporânea e democrática - que, no exercício de sua função elabora e organiza estratégias de enfrentamento dos problemas sociais, constrói metas e define recursos para, por meio de políticas públicas e prestação de serviços viabilizar e garantir o exercício dos direitos fundamentais.

Ainda sobre o papel do Estado na promoção do acesso aos direitos fundamentais, necessário destacar que o regime jurídico que submete a atuação da Administração Pública não indica, descritivamente, a presença do planejamento como um comando para o agente público. Sob a perspectiva jurídica, definidora do comportamento estatal, a indicação

normativa da necessidade de planejamento ocorre em capítulos diversos do que trata da Administração Pública ou sobre direitos fundamentais, estando presente, em especial, no capítulo da ordem econômica, em que sua citação se faz de forma marcante, indicando inclusive sua obrigatoriedade.

A reflexão sugere que o instituto do planejamento seja observado pelo Direito Administrativo, como um elemento a ser fortalecido para sua observância obrigatória, promovendo sua internalização definitiva no âmago das estruturas da Administração Pública nos diversos níveis de governo, entrelaçando a atuação administrativa propriamente dita àquela que ocorre no âmbito da gestão do território da cidade. Trata-se de defender o planejamento como um comando que articula os aspectos administrativos, sociais, físico-territoriais, ecológicos e, também, econômicos, induzindo à participação social (co)responsável na administração dos interesses públicos.

O reconhecimento do planejamento como uma importante ferramenta de gestão passa por modificar a mentalidade dos agentes e gestores públicos, bem como da conscientização do cidadão sobre sua presença e importância na atuação e definição de escolhas públicas. Se faz necessário induzir a um comportamento institucional prospectivo e preventivo, consciente dos deveres de obediência aos parâmetros do Estado democrático e social constitucionalizado que elegeu a promoção pública da participação social e acesso aos direitos fundamentais como caminho para o alcance do bem-estar social, seu objetivo maior.

4. Algumas considerações

Diante das ideias expostas, reflete-se sobre o papel da ordem jurídica, que deve estar comprometida com o auxílio na mudança de comportamentos administrativos, inclusive na construção de novos paradigmas para o Direito Administrativo, que ao interpretar as normas constitucionais e infraconstitucionais atreladas a valores de justiça, ética e cidadania, poderia reforçar o planejamento como um instituto normativo, provocando sua observância mais firmemente no âmbito das gestões político-institucionais, político-administrativas e político-sociais.

As ações governamentais que dão cumprimento às tarefas de responsabilidade do Estado não dispensam o planejamento, como um processo institucionalizado com fundamentos jurídicos na Constituição

Federal de 1988, obrigatório aos que exercem a função pública executiva (BUCCI, 2013, p. 38). Não poderiam dispensar também a participação do cidadão na definição do planejamento e no controle da atuação e dos resultados a serem alcançados. Se a atuação pública tem por dever promover o interesse público, ação planejada garante maior possibilidade de concretização dos misteres públicos, bem como o controle da população pode ser feito de maneira mais efetiva.

Sem planejamento, o poder público não consegue identificar, definir e aplicar recursos públicos em demandas reprimidas, bem como, no caso específico da questão urbana, não elabora seus principais instrumentos para induzir o desenvolvimento urbano, elemento contemporâneo determinante para o bem-estar social e a sadia qualidade de vida.

O planejamento e as políticas públicas traduzido em normas técnicas, tem a função de auxiliar na transformação da realidade existente, ao definir os caminhos e objetivos específicos da atuação pública (SILVA, 2006, p. 95).

Ainda que seja possível contabilizar avanços significativos na atuação pública contemporânea com a implantação de políticas públicas sociais, sistemas de avaliação e gerenciamento, definição de instrumentos de participação e marcos legais importantes para a consolidação dos direitos fundamentais, a marca da desigualdade no Brasil ainda é muito forte, o que solicita ainda mais a presença do planejamento como importante elemento de ação pública (CARLEIAL, 2013, p. 1-239). A Administração Pública necessita de aprimoramento na condução de suas ações, assessoramento ético e responsável sobre todas as funções constitucionalmente descritas, que não se efetivam de maneira rápida dado o perfil brasileiro já ressaltado. O planejamento, como um instrumento também político, compromete o gestor protegendo o interesse público da irracionalidade, do automatismo tendencioso e pessoal, da corrupção. Garante o debate e a transparência nas decisões e readequações necessárias, provoca o dinamismo dadas as definições objetivas de atuação que passam, também, a solicitar outros mecanismos, os de controle do cumprimento de metas e objetivos.

Sua institucionalização material é imprescindível ao Estado Democrático Social de Direito, a ser reconhecido como um instrumento-meio pelo qual a ação administrativa pode dar vida a um desenho funcional em que estão estabelecidas as diretrizes espaciais, temporais e de conteúdo, habilitando o poder público a cumprir o previsto no texto normativo

constitucional e infraconstitucional, e os cidadãos a terem satisfeitas parte das suas necessidades (CARDOSO, 2013, p. 1-239).

A democracia brasileira está inserida em um contexto de muita complexidade, em que já não se dispõe de uma única solução que possa ser apresentada em disposição simples para compreensão de todos. Parece necessário estabelecer, com clareza, um comportamento estatal que possa definir agendas políticas para dar respostas às demandas sociais comprometidas firmemente com o desenvolvimento humano e o planejamento auxilia nesse papel, devendo ser incorporado como um instituto elementar a ser cobrado do gestor público.

A atuação da Administração Pública no atual Estado brasileiro deve estabelecer objetivos e metas para modificação da realidade vigente, atuação pública democrática que deve envolver planejamento e participação social na definição dos investimentos em infraestrutura e serviços públicos, proteção dos direitos fundamentais, configurando a eficácia e eficiência prometidas e esperadas. Para tanto, entende-se ser preciso que os estudos sobre o regime jurídico da Administração Pública envolvam o instituto do planejamento e o papel que desempenha em uma gestão eficiente.

O acesso aos direitos fundamentais se dará mais efetivamente a partir de um conjunto de ações político-administrativas comprometidas com os valores jurídicos eleitos na Constituição de 1988 (MARRARA, 2007, p. 262). Dentro dessa perspectiva, o planejamento e a atividade de planificar são obrigações a serem concretizadas pelos poderes públicos, construindo bases firmes para uma estrutura que poderá manter a estabilidade socioeconômica desejada em um processo constante e progressivo de desenvolvimento.

Ao Direito Administrativo caberia seu fortalecimento tanto no campo da atuação prospectiva e preventiva da Administração Pública, como um componente substancial para a transparência e o diálogo público, e, também, como elemento objetivo a ser considerado no âmbito do controle das ações administrativas.

5. Referências

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica**. 2004. p. 3. Disponível em: <<http://www.pralmeida.org/02Publicacoes/00Publicacoes.html>>. Acesso em: 20 dez. 2015.

BALBÍN, Carlos F. Un Derecho Administrativo para la inclusión social. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 14, n. 58, p. 33-59, out./dez. 2014.

BAPTISTA, Myrian Veras. **Planejamento social**: intencionalidade e instrumentação. São Paulo: Veras Editora, 2013.

BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, Estado e constituição**. São Paulo: Editora Max Limonad, 2003.

BITENCOURT NETO, Eurico. Transformações do Estado e a Administração Pública no século XXI. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 207-225, jan./abr. 2017b. DOI: 10.5380/rinc.v4i1.49773.

BITENCOURT, Caroline Müller; BEBER, Augusto Carlos de Menezes. O controle social a partir do modelo da gestão pública compartilhada: da insuficiência da representação parlamentar à atuação dos conselhos populares como espaços públicos de interação comunicativa. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 6, n. 2, p. 232-253, jul./dez. 2015. doi: 10.7213/rev.dir.econ.socioambienta.06.002.AO09.

BITENCOURT, Caroline Müller; PASE, Eduarda Simonetti. A necessária relação entre democracia e controle social: discutindo os possíveis reflexos de uma democracia “não amadurecida” na efetivação do controle social da administração pública. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 2, n. 1, p. 293-311, jan./abr. 2015. DOI: 10.5380/rinc.v2i1.436.

BITENCOURT NETO, Eurico. Estado social e administração pública de garantia. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 8, n. 1, p. 289-302, jan./abr. 2017a. DOI: 10.7213/rev.dir.econ.soc.v8i1.17706.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Colaboração de Antonio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Livia Céspedes. São Paulo: Saraiva, 2007.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

CAMPOS, Roberto de Oliveira. A experiência brasileira de planejamento. In: SIMONSEN, Mário Henrique; CAMPOS, Roberto de Oliveira (Orgs.). **A nova economia brasileira**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1974.

CARDOSO JÚNIOR, J. Celso. Planejamento governamental, orçamentação e administração pública no Brasil: alavancas para o desenvolvimento sustentável. In: **Estado, planejamento e administração pública no Brasil**. Curitiba: IMAP, 2013.

CARLEIAL, Liana Maria da Frota. O desafio da reinvenção do Estado no Brasil. In: **Estado, planejamento e administração pública no Brasil**. Instituto Municipal de Administração Pública. Curitiba: IMAP, 2013.

CARMONA GARIAS, Silvia. Nuevas tendencias en la participación ciudadana en España: ¿socializando la gestión pública o socializando la responsabilidad política? **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 16, n. 66, p. 29-60, out./dez. 2016. DOI: 10.21056/aec.v16i66.362.

CASSAGNE, Juan Carlos. El nuevo constitucionalismo y las bases del orden jurídico. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 2, n. 1, p. 167-224, jan./abr. 2015. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/rinc.v2i1.43660>.

CORREIA, José Manuel Sérvulo. Os grandes traços do direito administrativo no século XXI. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 16, n. 63, p. 45-66, jan./mar. 2016.

CORVALÁN, Juan Gustavo. Soberanía y Estado Constitucional. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 15, n. 62, p. 45-71, out./dez. 2015.

CUNHA, José Marcos Pinto da. Migração e urbanização no Brasil: alguns desafios metodológicos para análise. **Revista Eletrônica Perspectiva**, São Paulo, v. 19, n. 4, p. 3-20, out./dez. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pidn&nrm=iso>. Acesso em: 22 dez. 2015.

D'ARAÚJO, Maria Celina e CASTRO, Celso (Org.). **Tempos modernos**: memórias do desenvolvimento. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2004.

DURÁN MARTÍNEZ, Augusto. Estado Constitucional de Derecho y servicios públicos. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 15, n. 60, p. 39-62, abr./jun. 2015.

GABARDO, Emerson. **Interesse Público e subsidiariedade**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

GABARDO, Emerson. O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado como fundamento do Direito Administrativo Social. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 4, n. 2, p. 95-130, maio/ago. 2017.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2010.

HACHEM, Daniel Wunder. A noção constitucional de desenvolvimento para além do viés econômico: reflexos sobre algumas tendências do Direito Público brasileiro. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 13, n. 53, p. 133-168, jul./set. 2013.

HACHEM, Daniel Wunder. **Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais**: por uma implementação espontânea, integral e igualitária. Curitiba, 2014. 614 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná.

IANNI, Octávio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Teoria geral das concessões de serviço público**. São Paulo: Dialética, 2003.

MARRARA, Thiago. Atividade de planejamento na administração pública: o papel e o conteúdo das normas previstas no anteprojeto da nova lei de organização administrativa. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador, nº 27, jul./set. 2011.

MARRARA, Thiago. **Bens públicos**: domínio urbano: infra-estruturas. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

MATOS, Patrícia de Oliveira. **Análise dos planos de desenvolvimento elaborados no Brasil após o II PND**. Piracicaba, 2002. 184 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Ciências, Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz.

MENEZES, Francisco; SIMPSON, Mariana Dias. Universalização dos serviços para universalização da cidadania. **Revista Política Social e Desenvolvimento**. Cidadania Social: acesso a serviços como direito. p. 8-13, dez. 2015. Disponível em: <<http://plataformapoliticasocial.com.br/universalizacao-dos-servicos-publicos-para-universalizacao-da-cidadania>>. Acesso em: 30 dez. 2015.

MORAES, Filomeno. A “constituição econômica” no Brasil: da Subcomissão do Itamarati à Constituição Federal de 1988. In: COUTINHO, Aldacy et al. **Liber amicorum**: homenagem ao prof. doutor Antônio José Avelãs Nunes. Coimbra: Coimbra Editora, 2009. p. 211-234.

MORAES, Filomeno. **Constituição econômica brasileira**: história e política. Curitiba: Juruá, 2011.

MORAIS, José Luis Bolzan de; BRUM, Guilherme Valle. Estado Social, legitimidade democrática e o controle de políticas públicas pelo Supremo Tribunal Federal. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 16, n. 63, p. 107-136, jan./mar. 2016.

MOTTA, Paulo Roberto. **Gerenciando o futuro**: a conquista da visão estratégica. Rio de Janeiro: Record, 1991.

NOHARA, Irene. **Reforma administrativa e burocracia**: impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro. São Paulo: Atlas, 2012.

NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos sociais**: teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais. Coimbra: Editora Coimbra, 2010.

OSÓRIO, Leticia Marques. Direito à cidade como direito humano coletivo. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coord.). **Direito Urbanístico**: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

PINTO FERREIRA, Luiz. **Comentários à Constituição brasileira**. v. 1. São Paulo: Saraiva, 1989.

PIOVESAN, Flávia. A proteção internacional dos direitos econômicos, sociais e culturais. In: **Temas de Direitos Humanos**. São Paulo: Max Limonad, 1998.

RECK, Janriê Rodrigues; BITENCOURT, Caroline Müller. Categorias de análise de políticas públicas e gestão complexa e sistêmica de políticas públicas. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 16, n. 66, p. 131-151, out./dez. 2016. DOI: 10.21056/aec.v16i66.364.

REZENDE, Fernando. **Planejamento no Brasil**: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. Rio de Janeiro: CEPAL, jun. 2009.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. Dimensiones del Estado Social y derechos fundamentales sociales. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 2, n. 2, p. 31-62, maio/ago. 2015a. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/rinc.v2i2.44510>.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. **Direito fundamental à boa Administração Pública**. Tradução Daniel Wunder Hachem. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. El Derecho Administrativo ante la crisis (El Derecho Administrativo Social). **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 15, n. 60, p. 13-37, abr./jun. 2015b.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. La cláusula del Estado Social de Derecho y los derechos fundamentales sociales. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, vol. 2, n. 1, p. 155-183, ene./jun. 2015c.

ROLNIK, Raquel; KLINK, Jeroen. Crescimento econômico e desenvolvimento urbano: por que nossas cidades continuam tão precárias? **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 89, p. 89-109, mar. 2011. Disponível em: <from:http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid>. Acesso em: 22 fev. 2015.

SALGADO, Eneida Desiree. Essay on the constitutional promises of democracy and republic. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 4, n. 3. p. 85-100, set./dez. 2017. DOI: 10.5380/rinc.v4i3.54373.

SALGADO, Eneida Desiree; GABARDO, Emerson. A competência legislativa municipal para a inovação da linha substitutiva em caso de impedimento ou vacância do prefeito municipal. **Revista Paraná Eleitoral 071.**, Curitiba, 2009. Disponível em: <http://www.tre-pr.jus.br/arquivos/tre-pr-revista-parana-eleitoral-n071-2009-eneida-desiree-salgado-e-emerson-gabardo/view>. Acesso em: 15 de dez. 2015.

SANT'ANNA, Mariana Senna. Planejamento urbano e qualidade de vida – da Constituição Federal ao plano diretor. In: DALLARI, Adilson; DI SARNO, Daniela Campos Libório (Orgs.). **Direito Urbanístico e Ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang; ZOCKUN, Carolina Zancaner. Notas sobre o mínimo existencial e sua interpretação pelo STF no âmbito do controle judicial das políticas públicas com base nos direitos sociais. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 3, n. 2, p. 115-141, maio/ago. 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/rinc.v3i2.46594>.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo; MELO, Juliane Andrea de Mendes Hey. O direito à participação popular como expressão do Estado Social e Democrático de Direito. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 17, n. 69, p. 127-147, jul./set. 2017. DOI: 10.21056/aec.v17i69.825.

SCHWARCZ, Lilia Mortiz; STARLING, Heloisa Murgel. **Brasil: uma biografia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

SILVA, José Afonso. **Comentário contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2006.

SOUZA, Herbert de. **Como se faz análise de conjuntura**. Petrópolis: Vozes/lbase, 1984.

UGÁ, Maria Alícia D. Crise econômica e políticas sociais: elementos para discussão. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro. v. 5, n. 3, p. 305-335, 1989.