

**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E PLANEJAMENTO NO ESTADO
BRASILEIRO: QUAL A CONTRIBUIÇÃO A SER FEITA PELO
DIREITO ADMINISTRATIVO?**

**PUBLIC ADMINISTRATION AND PLANNING IN THE BRAZILIAN
STATE: WHAT IS THE CONTRIBUTION TO BE DONE BY
ADMINISTRATIVE LAW?**

LIGIA MARIA SILVA MELO DE CASIMIRO

Mestre em Direito do Estado pela PUC/SP, doutoranda pelo Dinter PUC/PR/URCA/CE em Direito Econômico e Desenvolvimento, professora de Direito Administrativo e Constitucional do Centro Universitário Christus- Fortaleza-CE; do curso de pós graduação em Direito da FAP, em Juazeiro do Norte-CE; do Instituto Romeu Felipe Bacellar, em Curitiba, PR. Presidente do Instituto Cearense de Direito Administrativo, Diretora do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico e advogada.

RESUMO

O presente artigo defende a vital importância do planejamento sistematizado para a Administração Pública brasileira. 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. Defende-se o reforço à institucionalização obrigatória do planejamento nos estudos do Direito Administrativo, destacando sua funcionalidade para auxiliar na atuação de uma gestão pública que tenha o compromisso com a participação democrática, eficiência e a eficácia de ações garantidoras do acesso aos direitos fundamentais e à promoção do desenvolvimento. O artigo aborda, 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, promovendo uma cultura dialógica da Administração com a

sociedade, a ser amparada substancialmente pelo reconhecimento do planejamento, pelo Direito Administrativo, como um instituto a compor o regime jurídico da Administração Pública brasileira.

PALAVRAS-CHAVE: Administração Pública; Planejamento; Direitos Fundamentais; Desenvolvimento; Direito Administrativo.

ABSTRACT

This article defends the vital importance of systematized planning for the Brazilian Public Administration. 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 the economic programs between 1950 and 1988. It is defended the reinforcement to the mandatory institutionalization of planning in the studies of Administrative Law, Highlighting its functionality to assist the performance of a public management that is committed to democratic participation, efficiency and effectiveness of actions guaranteeing access to fundamental rights and promoting development. 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, promoting a dialogical culture of the Administration with the society, to be supported substantially By the recognition of planning, by Administrative Law, as an institute to compose the legal regime of the Brazilian Public Administration.

KEYWORDS: Public Administration; Planning; Fundamental rights; Development; Administrative law.

INTRODUÇÃO

O Estado brasileiro, direcionado pelas previsões constitucionais de 1988, tem por dever atuar para a promoção do acesso aos direitos fundamentais em uma perspectiva ideal, de tal forma que o bem-estar social e a sadia qualidade de vida são tratados como finalidade pública que devem estar ao alcance de todos para garantir-lhes desenvolvimento.

É possível afirmar que ao Estado brasileiro – caracterizado por um histórico perfilado de heterogeneidade socioeconômica, desigualdade e injustiça, em várias dimensões - cabe 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 que levariam à redução das desigualdades sociais e regionais e à promoção do pleno desenvolvimento nacional.

Assim sendo, 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, ampliando seu conceito originário vinculado à tríade serviço público, poder de polícia e fomento. Para que haja concretude dos comandos constitucionais e infraconstitucionais, o planejamento e as políticas públicas, então, passaram a ser instrumentais determinantes na atuação administrativa de promoção e proteção dos direitos fundamentais.

Com o dever de atuação estatal protagonista, o planejamento e a elaboração de políticas públicas devem pautar a organização, gestão, uso e avaliação do papel dos bens e recursos públicos, sendo determinante para uma atuação exitosa, a ser empreendida de forma integrada, incluindo tanto o (re) desenho da estrutura organizacional, como a definição do perfil da população destinatária das ações. A concepção de planejamento democrático participativo conduz à promoção do desenvolvimento humano.

O planejamento é uma importante ferramenta que já integra o rol de institutos vinculados à atuação pública, carecendo de maior reconhecimento como um objeto de estudo elementar a ser aprofundado pelo Direito Administrativo, com o fito de garantir que a função administrativa seja exercida

dentro dos parâmetros normativos e axiológicos exigidos na Constituição de 1988.

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 seu estudo pelo Direito Administrativo. Trata-se de um reforço à ideia de que a atuação interventiva na promoção de direitos pelo poder público terá, em larga medida, impacto formal e material na melhora da qualidade de vida dos cidadãos, bem como no dever de atuação pública eficiente e eficaz na aplicação dos recursos públicos. Tudo em consonância com o que compete à república democrática brasileira.

1. BREVE HISTÓRICO DO PLANEJAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO

A legislação brasileira atual impõe uma série de ações a serem executadas pelo Poder Público, partindo de um comando para o planejamento, sempre envolvendo serviços públicos, infra-estruturas gestão de uso dos bens, intervenções e oferta de mobiliários urbanos por meio de planos de atuação municipais, estaduais, regionais e federais como referência.¹ 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 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. Ainda que possa ser objeto de muitas discussões científicas a cerca de, é fato que a previsão de um Estado Republicano e Democrático como é o brasileiro, autoriza a ação administrativa a agir por meio dos instrumentos e nos limites que demarcam sua criação e manutenção em que, o planejamento, hoje, é instrumento vital para o alcance desse mister.²

¹ MARRARA, Thiago. **Bens Públicos: Domínio Urbano: Infra-estruturas**. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 242.

² 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 nº 27 – julho/agosto/setembro. Salvador, 2011, p. 2.

Por outro lado, a história do planejamento no Brasil tem forte vínculo com a atuação do Estado na área econômico e se desenvolveu na intimidade de uma gestão pública de perfil nada democrático.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.⁴

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 planificadora no Brasil no pós-guerra mundial.⁵

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.⁶ 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 para o crescimento brasileiro que conseguiu reunir diferentes grupos sociais, de interesses diversos, em volta das promessas de que o país avançaria 50 anos em cinco e uma nova sociedade

³ REZENDE, Fernando. **Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução**. CEPAL, comissão econômica para a América Latina e o Caribe, Junho 2009, p. 3.

⁴ REZENDE, Fernando. **Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. Texto para Discussão, 4**. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/ IPEA, 2010, p.1-2.

⁵ MATOS, Patrícia de Oliveira. **Análise dos planos de desenvolvimento elaborados no Brasil após o II PND**. Dissertação apresentada no Programa de Pós Graduação da Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz. Piracicaba, 2002, p. 29.

⁶ SCHWARCZ, Lília Mortiz; STARLING, Heloisa Murgel. **Brasil: uma biografia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014, p.415.

seria possível, reparando desigualdades históricas, por meio de mudanças estruturais a partir da ação do Estado.⁷

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.⁸

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.⁹

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.¹⁰

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

⁷ SCHWARCZ, Lilia Mortiz; STARLING, Heloisa Murgel. **Brasil: uma biografia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014, p.416-417.

⁸ ALMEIDA, Paulo Roberto de. **A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica**. p.3, 2004. In <http://www.pralmeida.org/02Publicacoes/00Publicacoes.html> Acesso em 20 de dezembro de 2015.

⁹ IANNI, Octávio. **Estado e planejamento econômico no Brasil: 1930-1970**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979, p.315.

¹⁰ D'ARAÚJO, Maria Celina e CASTRO, Celso (org.). **Tempos Modernos: Memórias do Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2004, p.86.

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.¹¹ 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 passaram a aparentar fragilidades que foram atribuídas, entre tantas questões,¹² 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 o Estado exerce. Deve ser desenvolvido de maneira sistematizada, ainda que cada ação pública requeira especialidade, sendo conduzido a partir de um conjunto de diretrizes políticas e econômicas que dialoguem entre si. Seu uso permite racionalidade na previsão de comportamentos administrativos e financeiros futuros, por meio da formulação de objetivos e definição de meios de ação coordenados a serem mais facilmente visualizados e controlados.¹³

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

¹¹ REZENDE, Fernando. **Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução**. CEPAL, comissão econômica para a América Latina e o Caribe, Junho 2009, p. 7-8.

¹² CAMPOS, Roberto de Oliveira. "A experiência brasileira de planejamento." In: SIMONSEN, Mário Henrique & CAMPOS, Roberto de Oliveira. **A nova economia brasileira**. Rio de Janeiro, José Olympio, 1974, p. 50-51.

¹³ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2010, p.309-310.

recursos, bem como serve de instrumento para alcançar a maior efetividade possível no empreendimento das ações executadas para tal fim.¹⁴

Trata-se de uma atividade que envolve técnica e política,¹⁵ 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,¹⁶ 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.

2. O PAPEL DO ESTADO 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. Seja por conta da complexidade que caracteriza uma atuação executiva em um país de configuração federalista peculiar¹⁷ e grandes desigualdades socioeconômicas, seja porque há um núcleo de forças políticas e econômicas a defender a presença de um Estado

¹⁴ BAPTISTA, Myrian Veras. **Planejamento social: intencionalidade e instrumentação**. São Paulo: Veras Editora, 2013, p. 17.

¹⁵ BAPTISTA, Myrian Veras. **Planejamento social: intencionalidade e instrumentação**. São Paulo: Veras Editora, 2013, p. 18-19.

¹⁶ MOTTA, Paulo Roberto. **Gerenciando o futuro: a conquista da visão estratégica**. Rio de Janeiro: Record, 1991, p. 19.

¹⁷ SALGADO, Eneida Desireé; 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**. 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 dezembro de 2015.

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.¹⁸

Em um Estado liberal, a atividade executiva está vinculada a promover a liberdade, garantir a segurança e a soberania nacional.¹⁹ 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.²⁰ Ainda, a menção formal e descritiva da participação social é marca do Estado Democrático; representativa e participativa são características elementares à democracia brasileira.

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.²¹

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,

¹⁸ NOHARA, Irene. **Reforma Administrativa e Burocracia: impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2012, p. 122.

¹⁹ GABARDO, Emerson. **Eficiência e Legitimidade do Estado: uma análise das estruturas simbólicas do Direito Público**. Barueri: Manole, 2003, p.116.

²⁰ 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, p.3.

²¹ NOHARA, Irene. **Reforma Administrativa e Burocracia: impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2012, p.7.

que ultrapassam a obediência ao comando legal como resultado, para exigir a efetivação do mesmo como objetivo maior a ser atingido. 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,²² 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 termo, como justificativas para uma ilegítima redefinição do papel estatal.²³

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,

²² MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana. **Direito fundamental à boa Administração Pública**. Tradução Daniel Wunder Hachem. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 171-174.

²³ UGÁ, María Alicia D. Crise econômica e políticas sociais: elementos para discussão. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 5, n. 3, p. 305-335, 1989.

inclusive, para a promoção e manutenção do desenvolvimento socioeconômico.²⁴

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.²⁵ A dignidade da pessoa humana engloba tanto a plena capacidade da pessoa de usufruir seus direitos civis e políticos, como também, entre outros, os direitos econômicos, sociais e culturais, tendo em vista o peso da capacidade socioeconômica nos chamados direitos de 1ª dimensão, ressaltando que a integralidade do ser humano corresponde em definitivo a integralidade de seus direitos.²⁶

A Constituição de 1988 desenhou, conseqüentemente, um Estado necessariamente implementador de políticas públicas. 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.

²⁴ MENEZES, Francisco; SIMPSON, Mariana Dias. Universalização dos serviços para universalização da cidadania. **Revista Política Social e Desenvolvimento. Cidadania Social: acesso a serviços como direito**. Ano 3 dezembro, p.10, 2015. <http://plataformapoliticasocial.com.br/universalizacao-dos-servicos-publicos-para-universalizacao-da-cidadania/> Acesso em 30 de dezembro de 2015.

²⁵ HACHEM, Daniel Wunder. **Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais: por uma implementação espontânea, integral e igualitária**. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-graduação em Direito, Curitiba, 2014, p.64.

²⁶ PIOVESAN, Flávia. **A Proteção Internacional Dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. In: Temas de Direitos Humanos, (co-autoras: Alessandra Passos Gotti e Janaína Senne Martins), In: *Temas de Direitos Humanos*, 1ª ed., Max Limonad, 1998, p. 54.

Para atender a tal expectativa é que a Administração Pública necessita abandonar de vez a marca do patrimonialismo, autoritarismo e da ineficácia.²⁷ 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.²⁸ 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.²⁹ 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.³⁰

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

²⁷ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006.

²⁸ PINTO FERREIRA, Luiz. **Comentários à Constituição Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1989, vol 1, p. 574.

²⁹ REZENDE, Fernando. **Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução**. CEPAL, comissão econômica para a América Latina e o Caribe, Junho 2009, p. 6-9.

³⁰ MELO, Lígia. **Direito à Moradia no Brasil – Política Urbana e acesso por meio da regularização fundiária**. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p.59.

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.

3. ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

Diante das ideias expostas, reflete-se sobre o papel da ordem jurídica que deve estar comprometida com a mudança de comportamentos administrativos ineficazes e descompromissados com a finalidade do Estado, bem como na construção de novos paradigma 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.³¹ E ainda sob a perspectiva constitucional, 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, uma ação sistematicamente planejada garante maior possibilidade de concretização dos misteres públicos, bem como o seu controle 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.³²

Ainda que seja possível contabilizar avanços significativos na atuação pública contemporânea com a implantação de políticas públicas sociais, sistemas de

³¹ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva. 2013, p. 38.

³² SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2006. p.95.

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.³³ 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.³⁴

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

³³ 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, p. 01-239.

³⁴ 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**. Instituto Municipal de Administração Pública. Curitiba: IMAP, 2013, p. 01-239.

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 infra-estrutura 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 1988.³⁵ 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.

³⁵ MARRARA, Thiago. **Bens Públicos**: Domínio Urbano: Infra-estruturas. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p.262.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

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.

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

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 Lívia Céspedes. São Paulo: Saraiva, 2007.

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. **A nova economia brasileira.** Rio de Janeiro, José Olympio, 1974.

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.

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**. Instituto Municipal de Administração Pública. Curitiba: IMAP, 2013.

CUNHA, José Marcos Pinto da. Migração e urbanização no Brasil: alguns desafios metodológicos para análise. **Revista eletrônica São Paulo Perspectiva**. 2005, vol.19, n.4 pp. 3-20. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pidn&nrm=iso. Acessado em 22/12/2015.

D'ARAÚJO, Maria Celina e CASTRO, Celso (org.). **Tempos Modernos: Memórias do Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2004.

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

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

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

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. **Bens Públicos: Domínio Urbano: Infra-estruturas**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

_____. **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 nº 27 – julho/agosto/setembro. Salvador, 2011.

MATOS, Patrícia de Oliveira. **Análise dos planos de desenvolvimento elaborados no Brasil após o II PND.** Dissertação apresentada no Programa de Pós Graduação da Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz . Piracicaba, 2002.

MELO, Lígia. **Direito à Moradia no Brasil – Política Urbana e a cesso por meio da regularização fundiária.** Belo Horizonte: Fórum, 2010.

MENEZES, Francisco; SIMPSON, Mariana Dias. Universalização dos serviços para universalização da cidadania. **Revista Política Social e Desenvolvimento. Cidadania Social: acesso a serviços como direito.** Ano 3, dezembro, p.10, 2015.
<http://plataformapoliticasocial.com.br/universalizacao-dos-servicos-publicos-para-universalizacao-da-cidadania/> Acesso em 30 de dezembro de 2015.

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

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

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 direito fundamentais.** Coimbra: Editora Coimbra S.A., 2010.

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

PINTO FERREIRA, Luiz. **Comentários à Constituição Brasileira**. Vol. 1 São Paulo: Saraiva, 1989.

PIOVESAN, Flávia. **A Proteção Internacional Dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. In: Temas de Direitos Humanos, (co-autoras: Alessandra Passos Gotti e Janaína Senne Martins), In: Temas de Direitos Humanos, 1ª ed., Max Limonad, 1998.

REZENDE, Fernando. **Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução**. CEPAL, comissão econômica para a América Latina e o Caribe, Junho 2009.

ROLNIK, Raquel and KLINK, Jeroen. Crescimento econômico e desenvolvimento urbano: por que nossas cidades continuam tão precárias?. **Novos estud.- CEBRAP**. 2011, n.89, pp. 89-109. Available from:http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=. Acessado em 22/02/2015.

SALGADO, Eneida Desireé; 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**. 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 dezembro de 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. **Direito Urbanístico e ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

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

TORRES, Ricardo Lobo. **A metamorfose dos Direitos Sociais em Mínimo Existencial**. In: Direitos Fundamentais Sociais: Estudos de Direito Constitucional, Internacional e Comparado. Ingo W. Sarlet (org.). Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

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