

# PLANEJAMENTO PÚBLICO E DIREITOS FUNDAMENTAIS SÓCIOECONÔMICOS: PARÂMETROS PARA INCENTIVOS EMPRESARIAIS

## PUBLIC PLANNING AND FUNDAMENTAL RIGHTS SOCIOECONOMIC: PARAMETERS FOR BUSINESS INCENTIVES

Edvania Fátima Fontes Godoy\*  
Marlene Kempfer\*\*

### RESUMO

No contexto global contemporâneo verifica-se que a efetividade dos direitos humanos depende não só da sua previsão jurídica (direitos fundamentais), mas, da adoção de instrumentos eficazes nos âmbitos interno e internacional. É nesse sentido que tais direitos, por permitirem a redução de desigualdades sociais, devem ser considerados deveres prioritários dos governos e das empresas. Para garantir que os governos promovam políticas públicas com vistas ao cumprimento deste dever o instrumento do planejamento socioeconômico plurianual com caráter vinculatório, tal como dispõe o art.165, §§ 1º e 2º da CF/88, é fundamental. Ele representa a possibilidade de controle de constitucionalidade, legalidade e legitimidade das ações dos governos diante das opções dos investimentos públicos. Para esta pesquisa os direitos fundamentais socioeconômicos compreendem os direitos sociais e aqueles que resultam do desenvolvimento econômico, das conquistas tecnológicas e de inovações de repercussão social emancipatória. Assim, devem compor os planejamentos para que possam ser convertidos em ações objetivas, razão pela qual é importante o alinhamento entre planejamento, diretrizes orçamentárias e orçamentos. Esta disciplina expõe à sociedade e ao domínio econômico confiança e eficiência, estimulando, inclusive, investimentos privados. E esta interação entre interesses públicos e privados é cada vez mais explícita, especialmente, quando avaliadas as políticas de incentivos públicos (Art. 174 CF/88), que devem priorizar as empresas socialmente responsáveis, pois considerando que os recursos são escassos, é necessário um planejamento estratégico de forma a usar eficientemente o dinheiro público. Desse modo, direcionar e seguir caminhos nos termos ora em análise contribuirá para a sustentabilidade social e econômica.

**PALAVRAS-CHAVE:** planejamento público; efetividade dos direitos socioeconômicos; incentivos públicos; responsabilidade social empresarial, sustentabilidade.

### ABSTRACT

In the contemporary global context it appears that the effectiveness of human rights depends not only on his prediction legal (fundamental rights), but the adoption of effective instruments in domestic and international spheres. In this sense, such rights, by allowing the reduction of social inequalities, should be considered priority tasks of governments and businesses. To ensure that governments promote public policies aimed at fulfilling this duty the instrument of socioeconomic planning multiannual character of binding, as stated in art.165, § § 1 and 2 of CF/88 is essential. It represents the possibility of control of constitutionality, legality and legitimacy of government action on the options of public investment. For this research the fundamental socio-economic rights and social rights include those resulting from economic development, the technological achievements and innovations of emancipatory social repercussions. So, should make the plans so they can be converted into shares objective, which is why it is important alignment between planning, budgeting guidelines and budgets. This course exposes the society and the economic dominance reliability and efficiency,

\* Mestranda em Direito Negocial pela Universidade Estadual de Londrina, (edvaniagodoy@hotmail.com).

\*\* Doutora em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, (mkemferb@gmail.com).

stimulating, including private investment. And this interaction between public and private interests is becoming more explicit, especially when evaluated policies of public incentives (Art. 174 CF/88), which should prioritize socially responsible companies, considering that since resources are scarce, it is necessary strategic planning in order to efficiently use public money. Thus, direct and follow paths under presently under consideration will contribute to the social and economic sustainability.

**KEYWORDS:** public planning; effectiveness of socioeconomic rights; public incentives; corporate social responsibility, sustainability.

## **INTRODUÇÃO**

O reclamo por caminhos que possibilitem viver as conquistas dos direitos fundamentais justifica o debruçar constante em estudos sobre efetividade, eficiência, responsabilidades e controles. O cumprimento deste dever acadêmico é cada vez mais exigido em face da complexidade contemporânea que exige a superação de dogmas tradicionais, entre eles, da soberania absoluta dos Estados, da autonomia científica dos conhecimentos, da dicotomia entre interesses públicos e privados, da impossibilidade de controle do mérito de políticas públicas.

Diante dos desafios da sustentabilidade é preciso insistir em discursos, tanto no plano interno quanto internacional, no sentido de que os investimentos públicos e privados tenham direção de objetivos comuns. Embora ainda persistam críticas sobre esta alternativa é preciso responder apontando os acontecimentos históricos de âmbito político-econômico, cíclicos, as crises de 1929 (EUA) e 2008 (EUA) e a mais atual na zona do euro, que tiveram sérias repercussões econômicas e sociais. Entre as causas possíveis está o desalinhamento entre os interesses públicos e privados, que, deveriam convergir no aspecto de eficiência social e eficiência econômica.

Com vistas a apresentar mais um estudo nesta temática os principais objetivos da pesquisa são apontar a necessidade de coerência das ações governamentais diante das opções possíveis de investimentos públicos, priorizando, necessariamente, a realização de direitos socioeconômicos porque poderão reduzir as desigualdades sociais. Portanto, para sua efetividade dependem de um fio condutor começando em planejamentos públicos, fundamentos dos planos, diretrizes e orçamentos; defesa da interação público-privada por meio de incentivos para empresas que têm compromisso com responsabilidade social, a qual deve ser elevada ao nível de meta em planejamentos e planos públicos e; desta forma, possibilitar o controle político e jurídico do agir dos governos (mérito) nos investimentos públicos prioritários.

Trata-se de uma pesquisa bibliográfica que leva em consideração dados da realidade brasileira apresentados pelo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Esta opção se deve ao fato de que tais medições são construídas considerando, também, a efetividade de acesso e permanência em direitos sociais como a educação, saúde, saneamento, moradia, que, indiscutivelmente, são caminhos que possibilitam a emancipação humana no âmbito interno e internacional. Estes direitos viabilizam e dependem da viabilidade de outros direitos, tais como, meio ambiente saudável e acessos a tecnologias e inovações. A efetividade jurídico-social poderá ser alcançada com investimentos públicos e privados.

Considerando, assim, que o modelo político brasileiro atual legitima a interação público-privada (Art. 174 CF/88), inclusive, por meio de incentivos empresariais, é preciso selecionar as empresas que tenham compromissos com políticas públicas sob pena de inconstitucionalidade do investimento público.

## **1 DIREITOS HUMANOS E SEU CARÁTER UNIVERSAL**

Evidencie-se, logo de início, que os direitos humanos nascem com caráter de direitos naturais, universais e indivisíveis, desenvolvendo-se como direitos positivos particulares, e alcançando, por fim, sua plena realização como direitos positivos universais (PIOVESAN, 2007, p. 124).

Salienta Flávia Piovesan (2006, p. 18), que contemporaneamente, esses direitos são marcados pela universalidade e indivisibilidade. São universais porque clamam pela extensão universal, decorrência da crença de que a condição de pessoa é o único requisito para a titularidade desses direitos, haja vista o ser humano ser considerado como indivíduo essencialmente moral, dotado de unicidade existencial e dignidade. Indivisíveis porque a garantia dos direitos civis e políticos é requisito de observância dos direitos sociais, econômicos, culturais e vice-versa. Quando um deles é infringido, os demais também o são. Esse rol de direitos compõe uma unidade indivisível, interdependente e inter-relacionada, capaz de compatibilizar os direitos civis e políticos com os direitos sociais, econômicos e culturais.

Sob esse aspecto, interessante o enfoque de Norberto Bobbio (1992, p. 25), segundo o qual a maior problemática dos direitos humanos contemporaneamente não é fundamentá-los e sim protegê-los.

Essas considerações primeiras enredam o reconhecimento de que esses direitos são responsáveis por um dos principais pilares do progresso histórico da humanidade, haja vista o

seu objetivo de propiciar o desenvolvimento e o bem estar dos indivíduos em todas as suas potencialidades (TEIXEIRA, 2009, p. 104).

Nesse contexto pode-se dizer que toda sociedade política democrática, na qualidade de conjunto de normas positivas não é digna de respeito ou obediência quando não reconhece os direitos humanos e, principalmente, não colabora para sua realização. Aliás, é nesse aspecto que tais direitos permitem o questionamento da legitimidade da ordem jurídica em uma sociedade concreta (CALERA, 2000, p. 04).

Conforme Nicolás Calera (2000, p. 08-11), os direitos fundamentais devem ser analisados tomando-se por base quatro questões quase sempre inacabadas, quais sejam: a) sua natureza jurídica; b) sua fundamentação; c) sua determinação; e, d) sua efetividade.

No que se refere à natureza jurídica, não restam dúvidas de que são direitos e integram o mundo jurídico, primeiro, porque constituem pretensões e reivindicações constitutivas do próprio indivíduo; segundo, em razão de seu conteúdo coercitivo, suscetível de ser exigido pela força, ainda que em determinadas circunstâncias não se disponha de força para realizá-los. Vê-se, pois, que a redução desses direitos a simples direitos morais ou reivindicações políticas se mostra desprovida de respaldo.

Quanto à fundamentação, entendida como uma das questões mais complexas, pode-se dizer que trata de dar as razões que explicam o sentido, o alcance, o conteúdo e as limitações desses direitos, ou seja, uma tarefa profunda e racionalizadora, baseada em uma justificação epistemológica e axiológica dessa classe de direitos.

Entretanto, o debate contemporâneo mais intenso repousa na determinação do conteúdo dos direitos humanos. É praticamente um consenso mundial que todos os indivíduos têm ou devem ter uma série de faculdades, de ser, de fazer, sem as quais não seriam reconhecidos. Contudo, embora se possam constatar importantes cotas de consenso, nas searas internas as Constituições democráticas, e no âmbito internacional os Pactos e as Cartas, o que se vê é a existência de fortes dissensos sobre o conteúdo concreto desses direitos.

Partindo do pressuposto acima, ou seja, do consenso universal sobre quais são os direitos humanos, é que emergi a quarta problemática: por que não se realizam? A realidade mostra que nunca, como no presente, a comunidade internacional teve mais idéias do que são e quais são os direitos fundamentais, porém, na atualidade, apesar dos progressos históricos a maioria da população mundial não desfruta desses direitos. A efetividade depende da realização de políticas internas e internacionais.

No plano internacional, eles constituem a primeira expressão de limitação à liberdade e à autonomia dos Estados, colocando fim ao entendimento de que a forma como o Estado

tratava seus nacionais configurava exclusivamente questões de jurisdição doméstica, restritas unicamente ao domínio do próprio Estado, no exercício de sua soberania, autonomia e liberdade.

Salienta Flávia Piovesan (2007, p. 130), que surge, aos poucos, “a idéia de que o indivíduo é não apenas objeto, mas também sujeito do direito internacional”. Para esta conscientização cumpre destacar que a criação das Nações Unidas é a responsável pelo surgimento de uma nova ordem internacional, pautada em um modelo de conduta nas relações internacionais estruturado na manutenção da paz e segurança internacional, bem como no desenvolvimento das relações pacíficas entre os Estados, a cooperação internacional nos planos econômico, social e cultural.

É preciso que nos planos do direito internacional e do direito interno criem-se mecanismos de interação e auxílio mútuo no processo de expansão e fortalecimento da proteção aos direitos humanos. Nesse sentido o Brasil assumiu frente à comunidade internacional o objetivo e a obrigação de desenvolver e manter o Estado Democrático de Direito, aceitando, a fiscalização e o controle da comunidade internacional<sup>1</sup>.

Esse processo de desenvolvimento deve ser projetado sob a égide dos direitos sociais e econômicos, pois, garantir o desenvolvimento é promover a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, realizando, para tanto, políticas públicas fundamentadas no Art 3º, inciso II, do texto Constitucional. Este é o projeto obrigatório em um Estado Democrático e Social de Direito, pois têm como finalidade a melhoria das condições de vida da coletividade. É neste sentido a interpretação Celso Barroso Leite (1972, p. 21):

A proteção social se preocupa sobretudo com os problemas individuais de natureza social, assim entendidos aqueles que, não solucionados, têm reflexos diretos sobre os demais indivíduos e, em última análise sobre a sociedade. A sociedade então, por intermédio de seu agente natural, o Estado, se antecipa a esses problemas, adotando para resolvê-los principalmente medidas de proteção social.

Entre os direitos sociais previstos na Constituição (art. 6º), está o direito à educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e infância, e assistência aos desamparados. Nessa perspectiva, o desenvolvimento deve ser pensado e praticado sem que haja uma separação entre os objetivos do Estado, da sociedade e da iniciativa privada, em especial no domínio econômico.

## **2 IMPLICAÇÕES DA GLOBALIZAÇÃO ECONÔMICA PARA OS DIREITOS HUMANOS**

A realização de todos os direitos humanos para todos os indivíduos, pode-se alertar, é uma utopia. Contudo, verifica-se que milhões de pessoas não gozam sequer dos direitos mais elementares. Nas sociedades desenvolvidas e politicamente avançadas ainda há limitações a esses direitos. Conforme Nicolás Calera (2000, p. 58-60), essa realidade demonstra uma problemática existencial e constitutiva dos direitos humanos.

Entende-se por problemática existencial os impedimentos históricos e conjunturais, que em grande medida, são superáveis. De um lado, há sociedades de poderes absolutos que para se firmarem utilizam de meios opressores, marginalizando as maiorias e negando os direitos humanos. Por outro lado, há sociedades profundamente desiguais no contexto econômico-cultural, acarretando impotência a essas massas de indivíduos, impossibilitando-os de fazer valer seus direitos, e muitas vezes, até mesmo, de terem consciência de sua própria dignidade.

No que tange ao aspecto constitutivo, é possível dizer que apesar dos níveis de democracia, igualdade econômica, cultural e avanço jurídico, continuam existindo importantes negações dos direitos humanos. Diante dessa constatação pode-se apontar entre as causas os sistemas de produção e distribuição de bens que são dominados por altos níveis de desigualdade.

Este processo foi acelerado pela intensificação dos fluxos de produtos, serviços, divisas, conhecimentos aplicados à esfera produtiva e, principalmente, pela expansão da capacidade dos mercados na promoção de mudanças políticas e sociais (BARBIERI; CAJAZEIRA, 2009, p. 131).

Aqui tem destaque o processo de globalização nos termos apresentados por René Armand Dreifuss (2001, p. 156):

[...]encontramos diversos fenômenos e variados conjuntos de processos pertencentes ao “âmbito” da economia (pesquisa, financiamento, produção, administração, comercialização) que se desdobram na sociedade, se expressam na cultura e marcam a política, condicionando gestão e governança nacional. São fenômenos do mundo da tecnologia, da produção, das finanças e do comércio que atingem de forma desigual e combinada todos os países da terra, e não somente aqueles que operam em escala mundial.

Conforme se depreende, de um lado estão os governos nacionais, com autonomia e capacidade de definir, formular e agir através de suas fronteiras e de seus espaços administrativo-políticos. E de outro, as redes de corporações de produção transnacional,<sup>2</sup> movimentando de forma instantânea e planetária, altíssimos investimentos.

A globalização traz consigo a concentração de capitais, reforçada por processos de associação e incorporação de diversos tipos (fusões de iguais, absorções de hostis) e outras variadas razões: redução de custos, ganho de escala, tomada de posição em novos mercados, penetração regional ou nacional, alcance multinacional, aumento de produtividade, ganhos operacionais, novos produtos e aumento de receita, o que escapa do controle dos Estados haja vista essa interligação do mercado mundial (DREIFUSS, 2001, p. 158).

Este fenômeno é responsável pelo aprofundamento da desigualdade e da exclusão, uma vez que os marginalizados pelos mercados de trabalho e consumo perdem, progressivamente, as condições materiais que os coloca no status de sujeitos de direito público subjetivo.

A reflexão crítica sobre o processo descrito não pode estar dissociada dos direitos fundamentais, visto que estes são a garantia de tutela do ser humano como um fim em si mesmo. Seguindo esse entendimento, ressalta Asbjorn Eide (1995), que caminhos podem e devem ser encontrados para que o Estado assegure o respeito e a proteção dos direitos econômicos e sociais.

Entre estes caminhos sugere-se maior firmeza dos governos na criação, execução e controle das políticas públicas e, para a ordem privada, é necessário desenvolver uma nova ética,<sup>3</sup> a da função e responsabilidade social a partir de uma base comum que são os direitos humanos. Eles permitem consolidar conquistas emancipatórias, tais como: fortalecimento da democracia, proteção das minorias, compromisso com a solução pacífica das controvérsias, negociações equitativas e equidade em cada geração e entre gerações, enfim, rumar para a sustentabilidade (BARBIERI; CAJAZEIRA, 2009, p. 133).

Cumprir registrar que são importantes as relações entre governos e mercados e elas devem se complementar. Ou seja, é preciso aproximação entre as duas racionalidades. Os Sistemas econômicos se alimentam pela previsibilidade, eficiência, equilíbrio, compromisso. Os sistemas públicos, especialmente na função administrativa, por meio da qual é possível a concretização de direitos, ainda carecem destas qualidades. É preciso avançar, e um caminho é enaltecer a importância dos planejamentos, planos, diretrizes e orçamentos públicos, com efetivo caráter vinculatório (político e jurídico) não somente para os governos, mas também para a iniciativa privada.

### **3 O PLANEJAMENTO PÚBLICO VINCULATÓRIO PARA OS GOVERNOS E ESTRATÉGICO PARA O DOMÍNIO ECONÔMICO**

A Constituição republicana de 1988, homenageada com o título de “Constituição Cidadã”, positivou inúmeras conquistas sob o aspecto dos direitos humanos, inclusive recepcionando aqueles decorrentes de tratados e convenções internacionais, e isto é uma vantagem no sentido de efetividade. Assim, tem-se no texto constitucional a previsão dos direitos das diferentes dimensões, inclusive o direito ao desenvolvimento socioeconômico conforme art. 3º, incisos II e III. O desafio, no entanto, segue no sentido de vivenciar aqueles que promovam a inclusão social, especialmente, diante da escassez de recursos que chama à discussão os limites da “reserva do possível” orçamentário.

Neste sentido é necessário que prioridades sejam estabelecidas, bem como sejam implementadas possibilidades jurídicas para buscar apoio junto à sociedade civil organizada e o mercado. Defende-se que o primeiro passo nesta direção é por meio do processo legislativo para discutir quais as metas que deverão vincular todas as demais leis que as viabilizarão o plano plurianual, que por sua vez vincula a lei de diretrizes orçamentárias, que é fundamento da lei orçamentária. Esta sequência de positivação gera previsibilidade, confiança e respeito nas ações governamentais, permitindo um amplo espaço para a governabilidade. Embora seja difícil o planejamento e suas leis de execução prever todos os aspectos que podem dificultar seu processo ou até mesmo inviabilizá-lo, ele é fundamental, pois, indica parâmetros para monitoramento social e julgamento político e jurídico sobre a legitimidade das ações públicas para alcançar suas metas.

E ainda que deva ser considerado o fenômeno da globalização econômica, que como tratado acima, conduziu a uma modificação na forma e na intensidade da atuação do Estado na atividade econômica, o cenário nacional permite dizer que não serve esta de desculpa única para os problemas enfrentados, ou não pelos governos nacionais. A política econômica do Brasil nos últimos anos, como em grande parte dos países, privilegiou exclusivamente o lado mercadológico, sob a ilusão de que assim estaria corrigindo os problemas estruturais pela autorregulação dos negócios privados em benefício de setores que alcançam toda a sociedade. Esse pensamento levou a um comprometimento da infraestrutura, da segurança pública e dos sistemas de saúde, educação e previdência social, ou seja, um comprometimento do dever de concretização dos direitos sociais e econômicos (FABRI, 2010, p. 97-98).

Assinala Andréa Queiroz Fabri (2010, p. 98) que “é possível que isso se deva ao fato de ao Poder Público instalado nos últimos anos ter faltado a perspicácia necessária para entender que o planejamento do setor privado visa apenas o lucro”. Ou seja, a iniciativa privada apenas ao não afrontar os princípios e fundamentos da Ordem Econômica (art. 170 CF/88) já cumpre a sua função social.



Nesse contexto é necessário evidenciar que o planejamento deve se dar também em setores que atualmente tornam os custos elevados para produzir, tais como: insuficiência de linhas férreas, manutenção de rodovias, viabilização de hidrovias e aeroportos. Esses fatores deixam o país menos competitivo frente aos mercados internacionais e enaltecem o valor dos bens e serviços finais consumidos pela coletividade. E esse crescimento dificultado acaba sendo responsável pela diminuição das possibilidades de geração de renda e consequente distribuição de riqueza.

Essa realidade de ineficiência estatal somada aos inúmeros gastos que levam a problemas orçamentários demonstra que as parcerias efetivas entre a iniciativa privada e o Estado resultariam em maior liberdade democrática, justamente em razão do compartilhamento de responsabilidades, haja vista que o Estado deixa de ser o exclusivo prestador de determinado serviço para agir em cooperação com a iniciativa privada (FABRI, 2010, p. 107).

A partir da análise do conteúdo do art. 165 da CF/88 é possível concluir pela importância que deve ser atribuída às metas e ao caráter vinculatório das ações governamentais na busca do objetivo de integração público-privada acima destacado, senão vejamos:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

§ 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e **metas da administração pública federal** para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas **aos programas de duração continuada**.

§ 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as **metas e prioridades da administração pública federal**, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e **estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento**. (destaque nosso)

Tendo em vista esse panorama é cabível também salientar a realidade brasileira no que se refere ao Índice de Desenvolvimento Humano<sup>4</sup>. O Brasil, embora esteja em 84º lugar (0,718), em um conjunto de 187 países considerados na categoria de desenvolvimento humano alto<sup>5</sup>, está abaixo de muitos países da América Latina, tais como: Chile (0,805) Argentina (0,797), Uruguai (0,783), Peru (0,725), Jamaica (0,727), Equador (0,720), Venezuela (0,735) e Costa Rica (0,744).

A importância de considerar o IDH está no sentido de que este inclui em seus parâmetros a efetividade de direitos humanos sociais, entre eles, a educação e a qualidade de vida que pressupõe acesso à saúde, saneamento, além de verificação da renda nacional bruta per capita, baseada na paridade de poder de compra dos habitantes. Assim, todos os governos brasileiros deverão indicar como metas tais direitos, incluindo-os no nível de programas de duração continuada, em face do valor político nacional e internacional e o alto custo de sua postergação.

Considerando o grau de intervenção sobre o domínio econômico permitido nos termos do Art. 174 da CF/88, há justificativa para incluir no planejamento, plano plurianual, lei de diretrizes e orçamento o dever de reservar recursos para aplicar em programas de incentivo conforme está expresso na norma constitucional acima transcrita, autorizando recursos para agências oficiais de fomento no intento de alcançar a contribuição do setor privado. Este investimento público, no entanto, deve ser autorizado em lei conforme critérios que permitam atrair a participação de empresas cuja racionalidade esteja em alinhamento, no mínimo, com a função social que a Constituição exige e que está exemplificativamente enumerada no Art. 170 CF/88. Ou seja, a empresa deverá ter compromissos efetivos com a valorização do trabalho humano, respeito à concorrência, ao consumidor, ao meio ambiente, em investimentos para participar de ambiente econômico de pleno emprego, e que promovam redução das desigualdades sociais.

Embora possa parecer burocrático, qualquer incentivo público de crédito, subsídio tributário, deveria prestigiar somente as empresas assim comprometidas. Neste sentido a política estatal poderia orientar estratégias empresariais em face de possível apoio governamental. Como sublinhado acima, a ordem jurídico-econômica é parâmetro para avaliar a função social das empresas. Estes são comportamentos empresariais mínimos. É o dever constitucional inapropriável por qualquer governo, pois se trata de escolhas da nação brasileira reunida em Assembleia Nacional Constituinte. Sob este enfoque o Judiciário tem competência para julgar o mérito de políticas econômicas governamentais que desconsiderem estes referenciais cívicos.

No entanto, para que a integração dos interesses público-privados esteja nos exatos parâmetros constitucionais é importante atrair por meio dos incentivos os atores econômicos que efetivamente possam atuar para que o dinheiro público tenha retorno social. Estes seriam as empresas que atuam de modo ético-cívico, para além do dever legal, ou seja, com cultura de responsabilidade social. Atuam em projetos emancipatórios alinhados com as metas do Estado brasileiro positivadas nos instrumentos acima referidos (Art. 165 CF/88) e que

permitam ao Estado brasileiro avançar no índice do IDH. Este deve ser o atual sentido da eficiência público-econômica.

#### **4 PLANEJAMENTO E INCENTIVOS PÚBLICOS EM PRÓL DA RESPONSABILIDADE SOCIAL**

O planejamento público com seus instrumentos de execução é fundamental para a gestão eficiente dos recursos públicos. Esta exigência está expressa no texto constitucional desde a reforma administrativa do Estado (Emenda n ° 19/98), que por meio normativo trouxe no *caput* do art. 37 a ideologia do Neoliberalismo. Ou seja, o objetivo é no sentido de diminuir o Estado em seu aspecto patrimonial e fortalecer a sua ação por meio regulatório, fiscalização e incentivos para a iniciativa privada. Neste sentido, todos os governos podem construir suas políticas públicas interventivas de fomento, pois têm respaldo constitucional.

Conforme defendido anteriormente, os incentivos podem, na atualidade, compor caminhos estratégicos para as empresas em face da crescente oferta de dinheiro público por meio de agentes estatais, entre eles, o Banco Nacional de Desenvolvimento Social, a Caixa Econômica Federal, o Banco do Brasil. O critério mínimo é que a empresa cumpra a sua função social. O tema que merece especial atenção é defender que este critério de função social é insuficiente em face do princípio da igualdade, uma vez que é dever de todas as empresas cumprir a lei. Assim já é feito, em parte, por exemplo, pelo BNDES ao ofertar crédito a setores da economia, como é o caso dos fabricantes de máquinas e equipamentos nos procedimentos para credenciar a empresa junto ao BNDES caso queiram financiar a comercialização de tais itens. Além da delimitação do setor para financiamento, de exigência de índice mínimo de nacionalização, o fabricante, credenciado pelo BNDES no CFI se obriga, entre outras exigências<sup>6</sup>:

[...] cumprir as exigências do BNDES e de autoridades federais, estaduais e municipais, relativas à *preservação do meio ambiente*; manter em dia o pagamento de todas as *obrigações de natureza tributária*, trabalhista, previdenciária, e outras, de caráter social, exibindo ao BNDES as comprovações de sua situação de regularidade através das competentes certidões negativas; comunicar ao BNDES o início de *processo falimentar ou de recuperação judicial*, hipótese em que caberá ao BNDES decidir, de acordo com seu juízo de conveniência e oportunidade, sobre a continuidade do CREDENCIAMENTO ou sua suspensão. (destaque nosso).

Diante do texto apresentado conclui-se que há governamental em permitir o acesso ao dinheiro público exigindo o cumprimento de obrigações ambientais e tributárias.

Entretanto, outros aspectos da função social não são verificados, tais como, denúncias de condutas anticoncorrenciais, condenações trabalhistas ou em relações de consumo. Diante desse panorama a crítica está na omissão do dever de exigir o cumprimento das leis que compõem a ordem jurídico-econômica brasileira e que possam assegurar a função social empresarial.

O caminho sugerido avança para além de exigir o cumprimento das leis, deve-se, ao menos, dar preferência para aquelas que efetivamente contribuam para a sustentabilidade econômica, ambiental e social. Para tanto, há parâmetros nacionais e internacionais que permitem avaliar a responsabilidade social. Entre eles, para esta pesquisa, destaquem-se os que compõem o Pacto Global construído pela ONU em 2000<sup>7</sup>: as empresas devem apoiar e respeitar a proteção de direitos humanos reconhecidos internacionalmente; assegurar a sua não participação em violações destes direitos; apoiar a liberdade de associação e o reconhecimento efetivo do direito à negociação coletiva; apoiar a liberdade de associação e o reconhecimento efetivo do direito à negociação coletiva; apoiar uma abordagem preventiva aos desafios ambientais; desenvolver iniciativas para promover maior responsabilidade ambiental; incentivar o desenvolvimento e difusão de tecnologias ambientalmente amigáveis; combater a corrupção em todas as suas formas, inclusive extorsão e propina.

Nesse viés, os governos devem prever no planejamento público e em suas leis de execução, apoio às empresas que se engajam em políticas públicas que efetivamente melhorem as condições de vida da coletividade. Há exemplo que merece ser destacado<sup>8</sup>, tal qual o da Associação de Mulheres Empreendedoras (AME) que em março de 2012 assinou Memorando de Entendimento pelo empoderamento feminino promovido por iniciativa das Nações Unidas. Este programa visa apoiar práticas e políticas para equidade de gênero e empoderamento das mulheres no mercado de trabalho e na sociedade. Entre os princípios que o regem merecem destaque<sup>9</sup>: o de estabelecer liderança corporativa de alto nível para a igualdade de gênero; tratamento de todas as mulheres e homens de maneira justa no trabalho; respeito e apoio aos direitos humanos e a não discriminação; assegurar saúde, segurança e bem-estar a todas as trabalhadoras e trabalhadores, mulheres e homens; promover educação, treinamento e desenvolvimento profissional para as mulheres; implementar desenvolvimento empresarial e práticas de cadeia de suprimentos e marketing que empoderem as mulheres; promover igualdade através de iniciativas comunitárias e de defesa; medir e publicamente relatar o progresso no alcance da igualdade de gênero. No Brasil, quarenta e duas empresas já aderiram aos Princípios de Empoderamento das Mulheres, ocupando o terceiro lugar no ranking de países com maior número de participantes do pacto, figurando atrás apenas da Espanha e do

Japão. Sob o aspecto da qualidade do investimento público, as empresas envolvidas com projetos de tal envergadura, merecem apoio governamental se comparadas com outras que apenas cumprem a função social.

Outros parâmetros de responsabilidade social no âmbito nacional podem ser apontados, o IBASE e o ETHOS. Ambos são organizações sem fins lucrativos, portanto, do terceiro setor, que, preocupados com condutas éticas oferecem instrumentos de avaliação que contribuem para a sustentabilidade. O IBASE<sup>10</sup> tem por objetivo “fortalecer o tecido associativo da sociedade, incidir em políticas públicas e criar uma nova uma cultura de direitos”. Para tanto construiu o “Balanço Social” que possibilita às empresas mensurar o envolvimento em responsabilidade social. É um importante instrumento de transparência que mostra atuação das empresas: i) no plano interno e seus investimento em saúde, educação, cultura, capacitação, previdência privada; ii) indicadores sociais externos em que demonstra atuação na saúde, saneamento, combate à fome e segurança alimentar; iii) indicadores ambientais, onde avalia investimentos em projetos externos, estabelecimento de metas para minimizar consumos, produção de resíduos; iv) indicadores do corpo funcional para aferir a valorização do trabalho humano por meio de inclusão de mulheres, negros, pessoas de idade mais avançada. Enfim, possibilita julgar se a empresa contribui para a vivência com valores da liberdade, igualdade, solidariedade, participação, diversidade e justiça socioambiental. É importante insistir que as empresas que se dispõem a promover este balanço social e seu monitoramento, deverão ter prioridade de acesso aos fomentos públicos.

As empresas que aderiram a este programa estão afinadas com compromissos além do direito positivo (ordem jurídica brasileira), comungando de valores universais no âmbito da moral. Nesse sentido, afirma Adela Cortina<sup>11</sup> que por isso é conveniente distinguir muito bem entre o direito positivo, que está vigente em um determinado país, e uma moral crítica universal que, desde critérios morais de justiça, pode colocar em questão e condenar normas vigentes. É conveniente deixar claro que o âmbito da moral crítica é mais amplo que o do direito positivo e a ética das organizações, que sem dúvida precisa levar em conta também a legalidade vigente, não podendo se conformar com ela, mas sim recorrer aos princípios de uma moral crítica (CORTINA, 2008, p. 27).

O Instituto ETHOS também tem seus indicadores e busca a promoção de uma economia de responsabilidade social que denomina inclusiva, verde e responsável. Avalia as empresas conforme o setor que atuam, tais como bares e restaurantes, energia elétrica, setor financeiro, franquias, entre outros. Atualmente desenvolve a terceira geração de indicadores<sup>12</sup> de prática de responsabilidade social, a ser lançado em outubro de 2012. As empresas

promovem um autodiagnóstico em temas como: governança corporativa; direitos humanos na empresa; diálogo social e relações com sindicatos; não discriminação e valorização da diversidade; práticas de trabalho, entre elas, gestão participativa; práticas de proteção do meio ambiente; cadeia de valor para avaliar relações com fornecedores, consumidores e clientes; comunidade e sociedade para indicar o grau de liderança e a influência local; governo por meio de participação em políticas públicas; relações concorrenciais leais e com os investidores no mercado. São exemplos de indicadores confiáveis e que destacam as empresas com comprometimento para o desenvolvimento sustentável, ou seja, àquelas que adotam práticas que contribuem para tornar efetivo o pacto geracional, cada qual em sua respectiva área de abrangência.

Portanto, tais empresas devem ser valorizadas segundo o critério de igualdade material, justificando, desse modo, política e juridicamente sua preferência no acesso aos investimentos público.

A vantagem em termos de eficiência econômica é para o Estado brasileiro, sociedade e empresas. Estas passam a ter mais credibilidade e confiança de toda a cadeia que compõe a atividade econômica (*stakeholders*), aumentando, assim, sua longevidade.

Domingo Garcia-Marzá (2008, p. 176), ressalta que não é possível falar primeiro da empresa e, em seguida, da empresa ética. Na verdade, o mito da empresa amoral já foi superado há muito tempo pela teoria e pela prática, na medida em que sempre que há possibilidade e liberdade de tomar uma decisão ou outra, eleger uma orientação do agir ou adotar determinadas políticas o terreno envolvido é o moral. A ética empresarial ideal deve não só determinar os limites morais das decisões e ações, mas também, contribuir para o aumento de boas práticas geradoras de confiança.

Pode-se dizer que etimologicamente, responsabilidade deriva de responder, de defender uma questão em público, de justificar uma ação. A responsabilidade é sempre incluída quando supõe a intenção da ação e também seu conhecimento. Infere-se que há uma relação intrínseca entre responsabilidade e moralidade, na medida em que qualquer ação livre é uma ação moral, o que denota uma escolha entre diferentes possibilidades e, conseqüentemente, um ajuste à realidade (GARCIA-MARZÁ, 2008, p. 176).

Já são inúmeros os exemplos de empresas brasileiras que praticam esta modalidade de economia, assim, contribuem para produzir inovações tecnológicas na gestão empresarial institucionalizando a ética. Tem-se um relato recente, março de 2012, por intermédio da imprensa<sup>13</sup>:

A inclusão social, aliás, é foco do grupo através do projeto Crer para Ver, uma linha de produtos – canecas, lápis e camisetas –, revendida pelas consultoras Natura, cujo lucro é revertido integralmente para programas ligados à educação de comunidades carentes. No ano passado, o total arrecadado com a marca foi de R\$ 10 milhões, superando em 65% a meta para o ano. Ao todo, a Natura investiu R\$ 80,2 milhões em projetos de responsabilidade social e meio ambiente, em 2010, 34% a mais do que em 2009. (destaque nosso)

Esta é mais uma demonstração de que o atuar empresarial pode ser complementar à atuação dos governos e que o investimento público direcionado para fortalecer a interação público-privada tem respaldo constitucional, portanto, deve ter previsão legal a partir do planejamento público, com critérios de preferência para empresas socialmente responsáveis. Este caminho jurídico transforma a responsabilidade social em direito subjetivo da empresa, facilitando o controle de qualidade do dinheiro público.

## **CONCLUSÃO**

Para vivenciar a efetividade dos direitos socioeconômicos, não basta o processo de positivação, são necessários instrumentos de integração entre o Poder Público e a iniciativa privada. O avanço neste sentido será possível a partir do estabelecimento de metas indicando prioridades para os governos. Esta vinculação e monitoramento serão assegurados a partir do planejamento público e de sua execução por meio dos planos plurianuais (PPA), das diretrizes orçamentárias (LDO) e dos orçamentos públicos (LO), legitimados por meio do processo legislativo.

A partir dessa positivação os atos do governo geram previsibilidade, confiança e respeito perante o setor privado. Cumprir as metas e as leis que permitem a sua execução é uma forma eficiente da integração dos interesses público-privados.

Entre as formas de intervenção sobre o domínio econômico, previstas no Art. 174 da CF/88, especial destaque deve ser dado aos incentivos públicos, que, em regra, atraem as empresas por representarem custos menores e refletirem em mais eficiência econômica. No entanto, este dinheiro público, diante do discurso permanente da escassez, deve ser submetido aos controles social e jurídico. Sugere-se, para tanto, que desde a elaboração das metas no planejamento público, durante seu processo de positivação, até alcançar o patamar concreto e individual, seja levado em consideração empresas que praticam a responsabilidade social.

Será desrespeito ao princípio republicano da igualdade material considerar apenas a função social das empresas. Estas cumprem seu dever de respeitar, em todos os seus negócios, o regime jurídico econômico constitucional, as leis e atos administrativos regulatórios.

Portanto, o controle de constitucionalidade, legalidade e legitimidade da interação ora em análise, por meio de fomentos, deve avançar para consolidar argumentos jurídicos que prestigiem ou garantam preferência, sendo um direito subjetivo, às empresas socialmente responsáveis porque atuam de modo complementar aos governos e são fundamentais para a efetividade de direitos socioeconômicos.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

BARBIERI, José Carlos; CAJAZEIRA, Jorge Emanuel Reis. *Responsabilidade Social Empresarial e Empresa Sustentável*. São Paulo: Saraiva, 2009.

BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

CALERA, Nicolás María López. *Introducción a Los Derechos Humanos*. Granada: Comares, 2000.

CORTINA, Adela. *Ética Aplicada y Democracia Radical*. 3. ed. Madrid: Tecnos, 2001.

CORTINA, Adela. *Ética de la empresa*. 8. ed. Madrid: Trotta, 2008.

DREIFUSS, René Armand. *A época das perplexidades: mundialização, globalização e planetarização: novos desafios*. 4. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

EIDE, Asbjorn. Obstacles and goals to be pursued. In: \_\_\_\_\_; KRAUSE, C.; ROSAS, A. *Economic, social and cultural rights*. Boston/Londres: Martinus Nijhoff Publishers, 1995.

FABRI, Andréa Queiroz. *Planejamento Econômico e Mercado: aproximação possível*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

GARCIA-MARZÁ, Domingo. *Ética Empresarial: do Diálogo à Confiança na Empresa*. Pelotas: Unisinos, 2008.

MATTELART, Armand. *Diversidade Cultural e Mundialização*. São Paulo: Parábola, 2005.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

PIOVESAN, Flávia. Direitos humanos: desafios da ordem internacional contemporânea. In: \_\_\_\_\_ (Coord.). *Direitos humanos*. Curitiba: Juruá, 2006.

SOUZA, Paulo Roberto Pereira. A Conflituosidade Ambiental do Desenvolvimento Econômico. In: FERREIRA, Jussara Suzi Assis Borges Nasser; RIBEIRO, Maria de Fátima. *Direito Empresarial Contemporâneo*. São Paulo: Arte e Ciência, 2007.

TEIXEIRA, Carla Noura. *Direito Internacional: público, privado e dos direitos humanos*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.



LEITE, Celso Barroso. *A proteção Social no Brasil*. São Paulo: LTR, 1972.

---

<sup>1</sup> Não comporta nesse contexto tratar das questões relacionadas à plena vigência dos Tratados Internacionais de Direitos Humanos no Brasil, bem como da revisão de reservas e declarações restritivas impostas pelo Estado brasileiro quando da ratificação de Convenções voltadas à proteção dos direitos humanos.

<sup>2</sup> A partir de meados dos anos 1960, as companhias internacionais se rebatizam como multinacionais, sugerindo assim que elas abarcam os interesses de todas as nações onde se instalam. Na década seguinte, a Comissão das Nações Unidas encarregada de estudar os mecanismos para conter os excessos dessas empresas propõe chamá-las de “transnacionais”, denominação que pretende significar que as atividades nacionais dessas firmas dependem de uma estratégia de dimensão mundial, o que acarreta potenciais conflitos de interesses com as nações onde elas se fixam. Para aprofundamento ver MATTELART, Armand. *Diversidade Cultural e Mundialização*. São Paulo: Parábola, 2005 (p. 89-97).

<sup>3</sup> Veja por exemplo, a concepção trabalhada por Adela Cortina em seu tratado *Ética Aplicada y Democracia Radical*. 3. ed. Madrid: Tecnos, 2001.

<sup>4</sup> Conforme consta no endereço eletrônico [http://www.pnud.org.br/pobreza\\_desigualdade/reportagens/index.php?id01=3880&lay=pde](http://www.pnud.org.br/pobreza_desigualdade/reportagens/index.php?id01=3880&lay=pde), “O IDH é uma medida resumida para avaliar o progresso a longo prazo em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: uma vida longa e saudável, acesso ao conhecimento e um padrão decente de vida. O IDH tem sido publicado anualmente desde o primeiro Relatório de Desenvolvimento Humano, em 1990, como uma medida alternativa de desenvolvimento nacional, desafiando as avaliações puramente econômicas do progresso, como o Produto Interno Bruto. Os rankings do IDH são recalculados anualmente, utilizando os mais recentes dados internacionalmente comparáveis para saúde, educação e renda.

<sup>5</sup> As categorias são de desenvolvimento humano muito alto, alto, médio e baixo.

<sup>6</sup> [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Ferramentas\\_e\\_Normas/Credenciamento\\_de\\_Equipamentos/cadastok.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Ferramentas_e_Normas/Credenciamento_de_Equipamentos/cadastok.html).

<sup>7</sup> <http://www.pactoglobal.org.br/pactoGlobal.aspx>

<sup>8</sup> <http://www.pnud.org.br/cidadania/reportagens/index.php?id01=3901&lay=cid>

<sup>9</sup> [http://www.pactoglobal.org.br/doc/Traducao\\_dos\\_Principios\\_de\\_Empoderamento\\_das\\_Mulheres.pdf](http://www.pactoglobal.org.br/doc/Traducao_dos_Principios_de_Empoderamento_das_Mulheres.pdf)

<sup>10</sup> <http://www.ibase.br/pt/quem-somos/>

<sup>11</sup> “Por eso conviene distinguir muy bien entre el derecho positivo, que está vigente em um país determinado, y una moral crítica universal que, desde critérios morales de justicia, puede poner em cuestión y condenar normas vigentes”. (...) “Conviene dejar claro que el ámbito de una moral crítica es más amplio que el del derecho positivo. Y que una ética de las organizaciones, que sin duda ha de tener también em cuenta la legalidad vigente, no puede conformarse com ella, sino que ha de recurrir a los principios de una moral crítica.

<sup>12</sup> [http://www.ethos.org.br/docs/conceitos\\_praticas/indicadores/default.asp](http://www.ethos.org.br/docs/conceitos_praticas/indicadores/default.asp)

<sup>13</sup> [http://www.istoedinheiro.com.br/noticias/62887\\_AS+MELHORES+DA+DINHEIRO+NATURA+VENCE+EM+RESPONSABILIDADE+SOCIAL+E+MEIO+AMBIENTE](http://www.istoedinheiro.com.br/noticias/62887_AS+MELHORES+DA+DINHEIRO+NATURA+VENCE+EM+RESPONSABILIDADE+SOCIAL+E+MEIO+AMBIENTE)