PLANEJAMENTO SUSTENTÁVEL DA ATIVIDADE ECONÔMICA: A PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO CONDIÇÃO DE PROSSEGUIBILIDADE

SUSTAINABLE PLANNING OF ECONOMIC ACTIVITY:
THE SOCIAL CONTROL AS A CONDITION OF CONTINUATION

Mariane Yuri Shiohara[1]
Leandro Ferreira Bernardo[2]

RESUMO
A Constituição Federal de 1988 deferiu ao Estado a função de planejamento da atividade econômica, de caráter vinculatório ao setor público e indicativo para o setor privado. À luz do Estado Democrático de Direito, atualmente o planejamento da atividade econômica não dispensa a participação da população, seja por meio da realização de audiências públicas, consultas e outros instrumentos que privilegiem o controle social da atividade estatal. Assim, a participação social no planejamento estatal confere legitimidade a este e dá condições de que os rumos do Estado e da economia possam ser discutidos e debatidos pela sociedade, numa conjugação de esforços para o desenvolvimento de atividades econômicas sustentáveis. Aumentando-se o controle social, aumenta-se a efetivação da democracia.

PALAVRAS-CHAVES
Planejamento; atividade econômica; participação social.

ABSTRACT
The 1988´s Constitution granted to the State the function of planning the economic activity, compulsory to the public sector and indicative to the private sector. In the context of Rule of Law, nowdays, the planning of the economic activity requires social participation in public hearings, queries and other instruments that privilegies the social control of the state activity. So, the social participation in state planning confers legitimacy and gives conditions to discuss the direction of the State and the economy with the society, in a combination of efforts for the development of sustainable economic activities. Increasing social control, is possible to increase democratic sentiment.

KEY-WORDS
Planning; economic activity; social participation.

1. INTRODUÇÃO

A presente pesquisa acadêmica se propõe a analisar a questão do planejamento

---

[1] Coordenadora dos cursos de especialização em Direito Eleitoral e Processo Eleitoral e MBA em Gestão Pública no UNICURITIBA-PR; Mestra em Direito Socioambiental e Econômico pela PUCPR;
[2] Mestre em Direito Econômico e Socioambiental pela PUC-PR (2012), especialista em Direito Ambiental pela UNB (2010), especialista em Direito Constitucional pela PUC-PR (2008), graduado em DIREITO pela Universidade Estadual de Maringá (2004). Atualmente é procurador federal em Maringá/PR, na Procuradoria Seccional Federal em Maringá/PR e professor em cursos de graduação e pós graduação.

estatal da atividade econômica no Brasil, sob a ótica da sustentabilidade e da participação popular como verdadeira condição de prosseguibilidade na tomada das decisões que ditarão o desenvolvimento nacional em longo prazo, inclusive, alcançando as futuras gerações.

É da tradição política do Brasil, que a cada quadriênio, quando da eleição dos novos governantes municipais, estaduais ou do Presidente da República, os planos de governo sejam positivados por meio do Plano Plurianual e executados no decorrer dos anos pela especificação da lei de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais.

No entanto, a soma da execução dos planos de governo quadrienais, necessariamente, não reflete que o Estado possua um plano de desenvolvimento. Isto porque, segundo Cardoso Junior, "um plano, ou política de longo prazo diz respeito à evolução, no decurso de extenso horizonte de tempo, de vários aspectos centrais da economia e da sociedade".

Na recente história brasileira, vários foram as experiências de planejamento no Brasil, sintetizadas por Rezende[3]:

a) O Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional – Plano Especial (1939): voltado para a implantação de indústrias, expansão da infraestrutura de transportes e comunicações e provimento dos recursos materiais necessários à defesa nacional e à ordem interna;

b) O Plano Salte (1946): atenção do Estado nas áreas de saúde, alimentação, transportes e energia, por meio da intervenção direta do Estado na economia para estimular a participação do setor privado no mercado;

c) O Plano de Reaparelhamento e Fomento da Economia Nacional (1951): priorizava os investimentos em infraestrutura e a promoção das indústrias de base;

d) O Programa de Metas (1956): compreendia a consecução de 30 metas reunidas em 5 setores: energia, transporte, agricultura e alimentação, indústrias de base e educação;

e) O Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1962): voltado à buscar soluções para os problemas estruturais, inclusive reformas administrativas;

f) O Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG - 1964): tinha como objetivo o combate à inflação e a retomada do crescimento econômico;

g) O Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social – Plano Decenal (1967): primeiro plano brasileiro de longo prazo e tinha como objetivo estabelecer diretrizes

---

[3] REZENDE, Fernando. Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. *In:* **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. CARDOSO JR, Celso (Org). Brasília: Ipea, 2011, Disponível em: www.ipea.gov.br. Acesso em 15.10.2012. p 217-228.

para o desenvolvimento nacional, demarcando as frentes de atuação do Estado para sua implementação;

h) O Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED - 1968): pretendia-se alcançar a aceleração do crescimento e a contenção da inflação;

i) O Plano de Metas e Bases para a Ação do Governo (1970): visava inserir o Brasil no mundo desenvolvido durante as três décadas seguintes a sua apresentação, por meio de estímulos para o crescimento do PIB e da renda *per capita*, a ser alcançada por meio da atividade industrial e da substituição de importações;

j) O I Plano Nacional de Desenvolvimento – I PND (1971): primeiro de uma série de planos qüinqüenais, tinha os mesmos objetivos do Plano de Metas, ou seja, elevar o Brasil à condição de potência mundial;

l) O II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND (1975):ainda baseado na política de substituição de importações, o plano buscava medidas adicionais para o crescimento, como o estímulo às exportações e a ampliação do mercado interno; forte atuação do Estado com suas empresas estatais;

m) O III Plano Nacional de Desenvolvimento – III PND (1980): o plano tinha como estratégia aumentar a competitividade da indústria e da agricultura brasileira, com foco especial na área de infraestrutura e energia;

n) O I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (1986): primeiro plano realizado sob a ótica do Estado Democrático, com ênfase na necessidade de mudanças sociais, associando o crescimento econômico à distribuição de renda, riqueza e erradicação da pobreza.

Após as experiências históricas e jurídicas vividas no período ditatorial, a Constituição Federal de 1988 trouxe, além do plano plurianual como instrumento de planejamento dos entes federados de maneira isolada e de curto prazo, a previsão de competência da União para “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social...” (CF, art. 21, IX).

E ainda, como agente normativo e regulador da atividade econômica, cabe ao Estado a função do planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado (CF, art. 174), afastando-se a possibilidade de dirigismo estatal na economia, segundo as ponderações de Calixto Salomão Filho[4].

---

[4] SALOMÃO FILHO, Calixto. **Regulação da atividade econômica: princípios e fundamentos jurídicos.** São Paulo: Malheiros, 2001. p. 132

Em que pese o caráter meramente indicativo do planejamento ao setor privado, o Estado encontra-se adstrito a planejar a atividade econômica voltada não só ao atendimento de seus próprios fins (finalidade pública), devendo compatibilizá-los com as necessidades e expectativas da iniciativa privada e da própria sociedade.

Assim, ao lado do planejamento realizado de maneira isolada por cada ente federativo positivado nos planos plurianuais, o Estado deve implementar um planejamento global da atividade econômica, ou seja, a elaboração de um plano (de longo prazo) que necessariamente deve ter como premissas básicas as opções eleitas pelo legislador constituinte de 1988 como fundantes ao pleno desenvolvimento da Nação.

Atualmente, as premissas para um bom planejamento sobejam o viés econômico: novos ingredientes devem ser adicionados, tais como critérios de sustentabilidade para a construção desenvolvimento nacional ou regional, bem como a possibilidade de participação social no processo de planejar como condição de sua prosseguibilidade.

Aliás, sublinha Freitas[5] que o desenvolvimento é valor constitucional supremo insculpido no preâmbulo da Constituição, e só se esclarece se conjugado à sustentabilidade. Logo, todos os planos somente poderão ser considerados *legais* (constitucionais) se observados os critérios mínimos de sustentabilidade econômica, social e ambiental para a consecução do desenvolvimento nacional e regional. E mais, tais planos só poderão ser considerados *legítimos* se produzidos sob o crivo democrático.

Sob o aspecto da legitimidade, é necessário garantir o acesso e participação da população ao planejamento estatal; e mais, como assegurar que as reflexões e conclusões obtidas através nas instâncias de debate social realmente se efetivem, vinculando os rumos do planejamento, de modo que a participação não seja meramente formal, mas sim, que traga resultados materiais benéficos?

Tais perguntas se fazem necessárias na medida em que o ato de planejar foi constitucionalmente deferido ao Estado que adota o modelo capitalista, porém também se reveste de configuração solidária e tem como dos objetivos fundamentais a construção de uma sociedade livre, justa e solidária (CF, art. 3º, I), visando garantir o desenvolvimento nacional (CF, art. 3º, II), a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais (CF, art. 3º, III) e a promoção do bem de todos.

Portanto, o planejamento da atividade econômica, no âmbito do Estado Solidário, tem como objetivo o desenvolvimento sustentável nacional e regional e como condição de

---

[5] FREITAS, Juarez de. **Sustentabilidade, direito ao futuro.** Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 113-118.

prosseguibilidade a participação social.

2. ATUAÇÃO DO ESTADO NA ORDEM ECONÔMICA

A Constituição Federal de 1988 reserva espaço para tratar da ordem econômica brasileira a partir do art. 170, disciplinando qual o papel do Estado na ordem econômica: em que medida pode intervir, regular, sancionar, quais princípios a ordem econômica deve obedecer, etc. Como ressalta Cristiani Derani[6] "o Direito é a instituição e o instrumento por meio do qual Estado e mercado servem-se mutuamente para a reprodução do sistema em que estão inseridos".

As relações entre o Estado, o mercado e os particulares estão intimamente ligadas e devem ser tratadas pela Constituição. No sentir de Justen Filho[7], com o advento do neoliberalismo, as práticas empresariais passam a modelar a atividade estatal, tal como a aplicação de parâmetros empresarias na administração pública direta e autárquica, obrigando o Estado a recorrer à experiência empresarial para desenvolver sua própria gestão.

Mostra-se crescente assunção pela empresa privada de tarefas de interesse público. E ainda, surge a necessidade de compatibilizar-se as competências estatais com a consecução dos interesses privados, surgindo a importância da função regulatória do Estado.

Surge, então, o termo "constituição econômica" que compreende "o conjunto de normas fundamentais, os princípios constituintes da ordem econômica, isto é: que a estruturam num todo, num sistema[8]". E, portanto, dela fazem parte: os institutos que definem a propriedade dos meios de produção, a delimitação da esfera de competência do estado e dos sujeitos econômicos privados, as formas de organização dos sujeitos econômicos entre si, etc.

É esta "constituição econômica" que irá ditar o regramento jurídico da atividade econômica, delimitando qual será o papel do Estado e quais são seus limites de atuação na atividade econômica, seja como empresário (atuação direta no modelo concorrencial e monopolista); seja como agente normativo e regulador, executando as funções de fiscalização, incentivo e planejamento (atuação disciplinadora das práticas de mercado e concorrência entre os agentes privados, e, entre estes e o setor público); e como limitador dos excessos decorrentes da atividade econômica, na função sancionatória.

---

[6] DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico.** São Paulo: Sariava, 2008. p. 75).
[7] JUSTEN FILHO, Marçal. Empresa, Ordem econômica e Constituição. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n.212, p. 109-133, abr./jun. 1998. p. 120.
[8] MOREIRA, Vital. **A ordem jurídica no capitalismo.** 3 ed., Coimbra: Centelho, 1975. p. 176.

Seguindo a linha de raciocínio referente à atuação do Estado na atividade econômica, Eros Grau[9] apregoa que "atividade econômica" em sentido amplo é gênero, cujas espécies são o serviço público (ligado ao interesse social da atividade econômica em sentido amplo e de titularidade exclusiva do Estado) e a atividade econômica em sentido estrito (cuja titularidade é do setor privado, podendo o Estado explorá-la de maneira direta, quando a atividade se mostrar necessária aos imperativos da segurança nacional ou relevante interesse coletivo ou nos casos elencados pela própria Constituição).

Grau[10] ainda diferencia *atuação* e *intervenção* do Estado na atividade econômica. *Intervenção* indica a atuação estatal em área de titularidade do setor privado; já a *atuação* estatal ocorre quando há ação do Estado tanto na área de titularidade própria quanto em área de titularidade do setor privado.

Seja qual for a forma de atuação/intervenção do Estado na atividade econômica, esta sempre deverá ser precedida de planejamento, o qual, para ser legítimo, deve ter como requisito de prosseguibilidade, a participação social.

3. PLANEJAMENTO E LEGITIMAÇÃO SOCIAL

Para imprimir racionalidade e eficiência da atuação do Estado na atividade econômica, seja por meio da atividade interventiva, reguladora ou sancionatória, é preciso que tal atuação seja previamente planejada.

Isto porque, muito embora a Constituição Federal tenha tratado o planejamento da atividade econômica do Estado como meramente indicativo para o setor privado, não há como se planejar a atividade econômica estatal sem que sejam colocados necessariamente neste cenário os demais atores da ordem econômica: a sociedade e o setor privado.

Atualmente, o Estado brasileiro adota como objetivo fundamental da República o princípio da solidariedade: através dela, a democracia se põe a serviço da sociedade e o Estado encontra sua missão social. E esse ideal de solidariedade deve também estar voltado ao

---

[9] GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1998.** 14 ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 101.

[10] GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1998.** 14 ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 92.

planejamento da ordem econômica, visando o desenvolvimento do Estado[11].

Em acepção comum, planejamento significa a seleção de objetivos, fixação de metas e os caminhos e meios para efetivá-las[12]. Para fins do presente estudo, o planejamento merece ser visto de um ponto de vista mais profundo, envolvendo tanto as questões econômicas – atividade econômica estatal – quanto às relações jurídicas dela decorrentes, a serem tuteladas pelo Estado, avalizadas pela necessária legitimação social, como condição de prosseguibilidade do planejamento.

Sob a ótica jurídica, o planejamento da atividade econômica pelo Estado envolve a normatização e positivação de objetivos e metas (elaboração de um plano) que aperfeiçoe a atividade estatal na ordem econômica e social, de caráter vinculante e obrigatório ao setor público, com vistas ao alcance do bem estar de todos.

Entretanto, como aponta Costa-Filho[13], sem mecanismos políticos que permitam assegurar legitimidade social do planejamento, seu valor intrínseco não será muito distante de zero, posto que, em que pese caber ao Estado às decisões de longo prazo em nome de todos os seus administrados, tais decisões não deve ser tomadas de maneira exclusiva pela burocracia dominante da esfera pública (governo), mas também por meio da abertura de espaços institucionais onde a população possa conviver, interagir, solidarizar-se com o planejamento estatal.

A Constituição Federal de 1988 em várias passagens avaliza a construção de um direito administrativo participativo. Na área da *saúde*, as ações e serviços de saúde devem ter como diretriz a participação da comunidade (art. 197 e 198, III); as ações governamentais na área de *assistência social* também deverão ter a participação da população, tanto na formulação das políticas como no controle das ações (art. 204, II); a organização do sistema nacional de *seguridade social* deve possuir caráter democrático e contemplar, dentro de sua gestão, a participação dos trabalhadores, empregados, aposentados, além do Governo (art. 194, VII); o planejamento e execução da *política agrícola* devem contemplar a participação efetiva de produtores e trabalhadores rurais (art. 187); a *educação* deverá ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade (art. 205); a comunidade é co-responsável pela proteção do *patrimônio cultural* brasileiro (art. 216, § 1º); a tutela do *meio ambiente* também

---

[11] CASTRO, José Fernando de. **A origem do direito de solidariedade**. **Rio de Janeiro: Renovar, 1998.** p. 210.

[12] MARQUES NETO, Floriano de Azevedo e QUEIROZ, João Eduardo Lopes. Planejamento. In: **Curso de Direito Administrativo Econômico.** v. II. Organizadores: José Eduardo Martins Cardozo, João Eduardo Lopes Queiroz e Márcia Walquíria Batista dos Santos. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 46.

[13] COSTA-FILHO, Alfredo. Estado -Nação e construção do futuro. *In:* **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. JCARDOSO JR, Celso (Org). Brasília: Ipea, 2011, Disponível em: www.ipea.gov.br. Acesso em 15.10.2012. p. 296.

foi conferida a coletividade, com o dever de defesa e proteção para as presentes e futuras gerações (art. 225); admite-se a participação de entidades não governamentais em programas de assistência à *criança, adolescente e do jovem* (art. 227, §1º); a *iniciativa popular de leis* (art. 61, § 2º), e a previsão de realização de audiências públicas com entidades da sociedade civil na apreciação de projetos de lei pelas comissões do Congresso Nacional (art. 58, § 2º, II).

Entretanto, a simples previsão constitucional não garante efetividade ao direito administrativo participativo. Para que a participação seja efetiva e não meramente formal, a Administração deve primar pela consecução de dois princípios: a *transparência*, para que os atos passíveis de participação ou controle social cheguem ao conhecimento dos interessados, e o da *consensualidade*, a fim de que as decisões tomadas em conjunto se sobreponham a decisões autoritárias e unilaterais da administração.

Ainda que de maneira tímida, a legislação vigente prevê mecanismos de legitimação social para a questão do planejamento estatal. Por exemplo, no tema gestão democrática da cidade, a Constituição Federal prevê no art. 29, X, a "cooperação das associações representativas no planejamento municipal", o que se reflete no Estatuto da Cidade – Lei 10.257/2001 -, que, em seu art. 44, prevê como condição obrigatória para aprovação na Câmara Municipal das propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, a realização de debates e audiências públicas. Ou seja, é condição de prosseguibilidade do processo de planejamento orçamentário municipal, a realização de consulta pública sobre o seu conteúdo.

Justamente porque a audiência pública é:

> um instituto de participação administrativa aberta a indivíduos e a grupos sociais determinados, visando à legitimidade da ação administrativa, formalmente disciplinada em lei, pela qual se exerce o direito de expor tendências, preferências e opções que possam conduzir o Poder Público a uma decisão de maior aceitação consensual[14].

Como bem pondera Oliveira[15], se determinada lei obriga a realização de consulta pública sobre a tomada de determinada decisão administrativa, a não observância legal vicia o processo e a decisão administrativa correspondente será inválida.

---

[14] MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito à participação política:** legislativa, administrativa, judicial: fundamentos e técnicas constitucionais da democracia. Rio de Janeiro: Renovar, 1992. p. 129.

[15] OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. **Direito Administrativo Democrático.** Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 29.

Entretanto, a lei não nos é clara quanto ao caráter de tais audiências: seriam elas obrigatórias nas decisões em sede de planejamento estatal da atividade econômica, como condição de legitimação das decisões administrativas em prol do interesse público? Ou, simplesmente quando legalmente previstas no procedimento de tomada da decisão administrativa sobre planejamento (condição de prosseguibilidade) constituem-se instâncias meramente consultivas; ou, muito pelo contrário, possuem caráter deliberativo, vinculando as decisões tomadas em sede popular à atuação do Poder Executivo e Legislativo?

A dúvida se mostra relevante na medida em que a legitimação social do planejamento realizado pelo Estado não deve ser meramente formal, ou seja, a audiência/consulta pública desprovida de qualquer caráter vinculatório das opiniões públicas à conduta administrativa. Caso tal procedimento ocorra, a eficácia da consulta pública será meramente informativa, mas não de legitimação social do planejamento.

Ao contrário, caso sejam previstos mecanismos legitimação material das decisões obtidas em sede de controle social por meio de sua vinculação às decisões administrativas, estar-se-á realmente se efetivando os postulados da democracia aplicados à gestão da administração pública.

Oliveira entende que, de maneira geral, se a audiência/consulta pública é realizada na fase instrutória do processo administrativo, o objetivo da Administração é meramente informativo ou de consulta, não havendo vinculação das opiniões colhidas em sede de audiência às decisões a serem tomadas pela Administração. Contudo, "se inserida na fase processual de decisão, o resultado da audiência pública será vinculante para a Administração"[16].

Entretanto, estando o planejamento da atividade econômica intimamente ligada à questão do desenvolvimento do Estado e, por conseqüência, da iniciativa privada e da população, é necessário que se insiram mecanismos no processo administrativo do planejamento que permitam a participação de todos os atores envolvidos neste cenário, e mais, que a participação não seja meramente formal, mas efetiva, legitimando-se socialmente as decisões administrativas.

A sustentação teórica para a inclusão da participação popular nas decisões de planejamento estatal está fundada em Habermas, o qual afirma que pelo princípio da democracia, as leis jurídicas só possuem validade legítima se capaz de encontrar assentimento de todos dentro de um sistema de direitos que garanta a cada um "igual participação num

---

[16] OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. **Direito Administrativo Democrático.** Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 28-29.

processo de normatização jurídica, já garantido em seus pressupostos comunicativos[17]".

Por analogia, o princípio democrático também deve ser respeitado no âmbito do processo administrativo do planejamento da atividade econômica, de modo a garantir igual participação das partes envolvidas –Estado e sociedade – na tomada de decisões que repercutem tanto na esfera estatal como na esfera individual de cada cidadão.

A necessidade de legitimação social da atividade estatal também pode ser interpretada a partir da teoria do discurso, de Habermas[18], que defende a validade das normas poderiam encontrar o assentimento em todos os potencialmente atingidos, por participarem de discursos racionais. Assim, como decorrência dos direitos políticos, deve-se garantir a participação de todos nos processos de decisão e deliberação relevantes para a legislação, exercitando a liberdade comunicativa de cada indivíduo.

Um dos desafios a ser enfrentado pelo Estado é dotar a função de planejamento de forte componente participativo, posto que "qualquer iniciativa ou atividade de planejamento governamental que se pretenda eficaz precisa contar com certo nível de engajamento público dos atores diretamente envolvidos com a questão, sejam estes da burocracia estatal, políticos e acadêmicos, sejam os próprios beneficiários da ação que se pretende realizar[19]" Aliás, já na década de 60, Furtado[20] (1968, p. 14-15) apregoava que, "quanto mais ampla a frente de ação, mais importante se torna o apoio da opinião pública e mais necessária a participação efetiva da população ali onde seus interesses estão em causa de uma forma direta".

No contexto do Estado Democrático de Direito inaugurado com a Constituição Federal de 1988, não se pode olvidar o forte papel da sociedade como

4. SUSTENTABILIDADE E DESENVOLVIMENTO

O planejamento estatal da atividade econômica, além da imperiosa participação social, também deve ser realizado no contexto da sustentabilidade, visando à consecução do

---

[17] HABERMAS, Jüngen. **Direito e Democracia. Entre a facticidade e validade.** v. I. Rio de Janeiro: Tempo Basileiro, 2003. p. 146.

[18] HABERMAS, Jüngen. **Direito e Democracia. Entre a facticidade e validade.** v. I. Rio de Janeiro: Tempo Basileiro, 2003. p. 157.

[19] MATOS, Franco de e CARDOSO JR, Celso e. Elementos para a organização de um sistema federal de planejamento governamental e gestão pública no Brasil: Reflexões preliminares a partir de entrevistas com dirigentes do alto escalão do Governo Federal em 2009. *In:* **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. CARDOSO JR, Celso (Org). Brasília: Ipea, 2011, Disponível em: www.ipea.gov.br. Acesso em 15.10.2012.

[20] FURTADO, C. **Um projeto para Brasil.** São Paulo: Saga, 1968. p. 14-15.

valor de dimensão constitucional: o desenvolvimento.

Não é diferente o entendimento de Freitas para quem, "o desenvolvimento, um dos valores constitucionais supremos, apenas se esclarece se conjugado à sustentabilidade. Em razão disso, a sustentabilidade, ela própria, passa a ser valor supremo e princípio constitucional-síntese[21]".

Nota-se que o desenvolvimento sustentável tem uma grande vertente relacionada à proteção do meio ambiente *versus* o desenvolvimento econômico, almejando a proteção não somente para presentes quanto para as futuras gerações, tendo-se como parâmetro a utilização de recursos naturais não renováveis[22].

Edis Milaré ressalta que, para compatibilizar o meio ambiente e desenvolvimento, há que se inserir os problemas ambientais dentro de um processo contínuo de planejamento, "atendendo-se adequadamente às exigências de ambos e observando-se as suas inter-relações particulares a cada contexto sociocultural, político e econômico e ecológico, dentre de uma dimensão tempo/espaço[23]".

A sustentabilidade ora apregoada refere-se ao desenvolvimento da nação de maneira global e não apenas nos aspectos ambientais. Desenvolvimento, segundo texto da Organização das Nações Unidas, na Declaração sobre o direito ao desenvolvimento tem a seguinte conotação:

> O desenvolvimento é um processo econômico, social, cultural e político abrangente, que visa ao constante incremento do bem-estar de toda população e de todos os indivíduos com base em sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição justa dos benefícios daí resultantes[24].

Sem a pretensão de se consolidar um possível conceito de desenvolvimento na Constituição Federal de 1988, é possível se extrair dos excertos citados que o Texto Constitucional contempla e harmoniza os elementos e princípios necessários ao desenvolvimento tal como visto pela ONU: o *Estado Democrático de Direito*, que garanta o exercício da cidadania, do pluralismo político e da soberania popular; a existência e garantia de efetivação de *Direitos Sociais*; de uma *Ordem Econômica* fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, aliando-se, ainda, o dever constitucional de preservação

---

[21] FREITAS, Juarez de. **Sustentabilidade, direito ao futuro.** Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 116.
[22] SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental.** 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 35.
[23] MILARÉ, Edis. **Direito ao Ambiente.** 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p.51.
[24] Resolução 41/128 da Assembléia Geral das Nações Unidas, em 04 de dezembro de 1986.

do meio ambiente para as presentes e futuras gerações. A partir desses quatro elementos interpretados harmonicamente (e não de maneira segmentada), baseiam-se os pilares do desenvolvimento sustentável do Estado.

Outra importante distinção a ser realizada diz respeito às diferença entre os conceitos de desenvolvimento e crescimento. A diferenciação realizada por Bercovici[25] entre os dois institutos reside no fato de que o desenvolvimento só ocorre quando há mudança nas estruturas sociais, não bastando apenas a implementação de políticas visando o desenvolvimento econômico, visto que esses dois aspectos são indissociáveis.

Quando não há qualquer política de desenvolvimento social, não podemos sustentar que estamos diante do processo de desenvolvimento, mas sim pelo processo de modernização, agravado, ainda, pela concentração de renda e aumento das desigualdades sociais que será gerado pelo fomento segmentado ao desenvolvimento econômico, sem a preocupação com o aspecto social.

Ao Estado, portanto, foi deferido o dever de contemplar eventuais problemas ambientais, sociais e econômicos no contexto do processo contínuo de planejamento, a fim de que sua atividade normativa e reguladora absorva regras e condutas tendentes a disciplinar os limites e deveres do setor público e privado em relação ao exercício de atividade econômica em sentido lato, sem produção de prejuízo do meio ambiente e à sociedade, conduzindo o Estado Brasileiro ao desenvolvimento nacional almejado pela Constituição.

A partir do panorama apresentado, é imperioso se chegar a conclusão que todo o planejamento estatal da atividade econômica deve incluir como premissa a sustentabilidade, de modo a alcançar o cumprimentos de suas metas e objetivos, nunca desacompanhada da efetiva participação e fiscalização social em todas as etapas deste processo, alcançando-se, desta maneira, o valor constitucional do desenvolvimento.

5. CONCLUSÕES

Constata-se, contudo, que para além da representatividade do cidadão concentrada nas mãos dos detentores de mandatos eletivos no nosso modelo de democracia representativa, o cidadão também pode e deve participar – deveres de cidadania - das atividades de

[25] BERCOVICI, Gilberto. Desenvolvimento, Estado e Administração Pública. In: CARDOZO, José Eduardo Martins; QUEIROZ, João Eduardo Lopes e SANTOS, Márcia Walquiria Batista dos. **Curso de Direito Administrativo Econômico**, v. II. São Paulo, Malheiros, 2006. p. 29.

planejamento e fiscalização da atividade econômica, no que se incluem, por exemplo, os serviços públicos.

Aliás, mais forte do que o *poder* do cidadão participar de atividades de planejamento, regulação e prestação de serviços públicos, é o *dever* da administração pública em dar publicidade de seus atos de planejamento e regulação, dando ciência à população de que é garantida a possibilidade de opinar, ser consultada, ser informada e até decidir questões que lhe são postas sobre determinadas atividades estatais, compartilhando responsabilidades com o Estado.

A participação efetiva do cidadão no dia a dia da administração pública, principalmente nas de caráter de planejamento engrandece a democracia, não apenas num discurso demagógico, mas em aspectos práticos e palpáveis: quanto maior for o conhecimento do cidadão em relação aos atos praticados pela administração pública ou por quem lhe faça as vezes, menor será o grau de discricionariedade e arbitrariedade administrativa de seu gestor. O cidadão pode e deve exigir a motivação dos atos praticados, que, em última análise, deve sempre visar à consecução do bem comum.

A legislação vigente é farta em garantir ao cidadão instrumentos hábeis ao controle social da atividade pública. Tão nítida é a preocupação do legislador com esse aspecto que leis recentes incluem conceitos operacionais de "controle social" no seu bojo, com a intenção de se reafirmar o direito a um "conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos" (art. 3º, IV, da Lei 11.445/2.007).

Mas a reflexão deve ir além, pois a simples previsão legal de mecanismos de participação e controle social na atividade de planejamento não garante que seja efetiva a participação do cidadão. Isto porque, por vezes, essa participação e controle será meramente formal, resumindo-se a meia dúzia de assinaturas que comprovam a realização de uma audiência pública que se constitui requisito para aprovação de determinado projeto de lei, por exemplo. Ou ainda, a administração pode querer dificultar o direito de informação, participação e controle da sociedade sobre sua própria atividade, por meio da utilização de uma linguagem demasiadamente técnica, inacessível ao entendimento de pessoas não especializadas em determinadas áreas de conhecimento.

Inicialmente, para que a participação efetivamente ocorra, a legislação deve prever mecanismos que imponham ao Estado o dever de consultar a população em determinados assuntos, como condição prévia de realização de determinado ato, como verdadeira etapa de

um processo administrativo.

Ao depois, é preciso conferir ampla publicidade sobre as datas e assuntos das consultas, debates e audiências públicas, para que haja efetiva convocação da população e não apenas o preenchimento formal dos requisitos legais.

Por fim, mas não menos importante, é necessário que o Estado fomente a cultura participativa como decorrência do exercício da democracia e da cidadania. Para tanto, o Estado deve estabelecer um diálogo menos formal, mais próximo da realidade vivida pela população, com a finalidade de que esta realmente compreenda os assuntos que estão postos a discussão ou deliberação, para que haja uma participação qualitativa e não meramente quantitativa nas decisões de planejamento da atividade estatal.

Destarte, o controle social, para ser eficaz, deve estar inserido no contexto dos processos administrativos de planejamento como efetiva condição de sua prosseguibilidade. A percepção da população sobre seus direitos e deveres deve caminhar para o sentido da efetiva necessidade de participação da população na tomada de decisões futuras, fazendo com que o controle não incida somente para eventual correção do ato administrativo, atuando de maneira na fase anterior deste processo: o planejamento.

6. REFERÊNCIAS

BERCOVICI, Gilberto. Desenvolvimento, Estado e Administração Pública. In: CARDOZO, José Eduardo Martins; QUEIROZ, João Eduardo Lopes e SANTOS, Márcia Walquiria Batista dos. **Curso de Direito Administrativo Econômico**, v. II. São Paulo, Malheiros, 2006. p. 19-39.

CARDOSO JR, Celso (Org). **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília : Ipea, 2011, Disponível em: www.ipea.gov.br. Acesso em 15.10.2012.

CASTRO, José Fernando de. **A origem do direito de solidariedade**. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

COSTA-FILHO, Alfredo. Estado -Nação e construção do futuro. *In:* **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. CARDOSO JR, Celso (Org). Brasília: Ipea, 2011, Disponível em: www.ipea.gov.br. Acesso em 15.10.2012.

DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico.** São Paulo: Sariava, 2008.

FREITAS, Juarez de. **Sustentabilidade, direito ao futuro.** Belo Horizonte: Fórum, 2011.

FURTADO, C. **Um projeto para Brasil.** São Paulo: Saga, 1968.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1998.** 14 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

HABERMAS, Jüngen. **Direito e Democracia. Entre a facticidade e validade.** v. I. Rio de Janeiro: Tempo Basileiro, 2003.

JUSTEN FILHO, Marçal. Empresa, Ordem econômica e Constituição. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n.212, p. 109-133, abr./jun. 1998.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo e QUEIROZ, João Eduardo Lopes. Planejamento. In: **Curso de Direito Administrativo Econômico.** v. II. Organizadores: José Eduardo Martins Cardozo, João Eduardo Lopes Queiroz e Márcia Walquíria Batista dos Santos. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 40-127.

MATOS, Franco de e CARDOSO JR, Celso e. Elementos para a organização de um sistema federal de planejamento governamental e gestão pública no Brasil: Reflexões preliminares a partir de entrevistas com dirigentes do alto escalão do Governo Federal em 2009. *In:* **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. CARDOSO JR, Celso (Org). Brasília: Ipea, 2011, Disponível em: www.ipea.gov.br. Acesso em 15.10.2012.

MILARÉ, Edis. **Direito ao Ambiente.** 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito à participação política:** legislativa, administrativa, judicial: fundamentos e técnicas constitucionais da democracia. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

MOREIRA, Vital. **A ordem jurídica no capitalismo.** 3 ed., Coimbra: Centelho, 1975.
OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. **Direito Administrativo Democrático.** Belo Horizonte: Fórum, 2010.

REZENDE, Fernando. Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. *In:* **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. CARDOSO JR, Celso (Org). Brasília: Ipea, 2011, Disponível em: www.ipea.gov.br. Acesso em 15.10.2012.

SALOMÃO FILHO, Calixto. **Regulação da atividade econômica: princípios e fundamentos jurídicos.** São Paulo: Malheiros, 2001.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental.** 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2005.