



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DOUTORADO EM DIREITO

FRANCISCO GASPAR DE LIMA JÚNIOR

**DIREITO AO PLANEJAMENTO ENTRE O DESENVOLVIMENTO
NACIONAL E A AUSTERIDADE FISCAL: PROPOSIÇÃO DE
MODELAGEM DE POLÍTICAS ECONÔMICAS APLICADA AO
ORÇAMENTO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS BRASILEIRAS**

João Pessoa

2024

FRANCISCO GASPAR DE LIMA JUNIOR

**DIREITO AO PLANEJAMENTO ENTRE O DESENVOLVIMENTO NACIONAL E A
AUSTERIDADE FISCAL: PROPOSIÇÃO DE MODELAGEM DE POLÍTICAS
ECONÔMICAS APLICADA AO ORÇAMENTO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS
BRASILEIRAS**

Trabalho apresentado ao Programa de Pós-Graduação do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba, como requisito para a defesa de tese de doutorado em Direito, sob a orientação da Professora Doutora Ana Paula Basso.

João Pessoa

2024

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

L732d Lima Junior, Francisco Gaspar de.

Direito ao planejamento entre o desenvolvimento nacional e a austeridade fiscal : proposição de modelagem de políticas econômicas aplicada ao orçamento das universidades federais brasileiras / Francisco Gaspar de Lima Junior. - João Pessoa, 2024.

227 f. : il.

Orientação: Ana Paula Basso.
Tese (Doutorado) - UFPB/CCJ.

1. Direito econômico. 2. Direito ao planejamento. 3. Políticas econômicas. 4. Universidade federais. I. Basso, Ana Paula. II. Título.

UFPB/BC

CDU 346(043)



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS JURÍDICAS - PPGCJ**

ATA DE DEFESA DE DOUTORADO

Ata da Banca de **DEFESA** do(a) Doutorando(a) **FRANCISCO GASPAR DE LIMA JUNIOR**, aluno(a) do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas.

Às 14h do dia 11 de dezembro de 2024, por meio de videoconferência, reuniu-se a Comissão Examinadora formada pelos seguintes Professores Doutores: Ana Paula Basso (Orientadora - PPGCJ/UFPB), Jailton Macena de Araújo (Avaliador Interno – PPGCJ/UFPB), Newton de Oliveira Lima (Avaliador Interno – PPGCJ/UFPB), Fabiano André de Souza Mendonça (Avaliador Externo - UFRN), Nelson Juliano Cardoso Matos (Avaliador Externo - UFPI), para avaliar a tese de doutorado do(a) aluno(a) Francisco Gaspar de Lima Junior, intitulada: **“DIREITO AO PLANEJAMENTO ENTRE O DESENVOLVIMENTO NACIONAL E A AUSTERIDADE FISCAL: PROPOSIÇÃO DE MODELAGEM DE POLÍTICAS ECONÔMICAS APLICADA AO ORÇAMENTO DAS UNIVERSIDADE FEDERAIS BRASILEIRAS”**. Compareceram à cerimônia, além do(a) candidato(a), professores, alunos, familiares e convidados. Dando início à solenidade, o(a) Prof^ª. Ana Paula Basso (Orientadora) apresentou a Comissão Examinadora, passando a palavra ao(à) doutorando(a), que discorreu sobre o tema dentro do prazo regimental. O(A) candidato(a) foi a seguir arguido pelos examinadores na forma regimental. Ato contínuo, passou então a Comissão, em caráter secreto, à avaliação e ao julgamento do referido trabalho, concluindo por atribuir-lhe o conceito **APROVADO**, o qual foi proclamado pela Presidência da Comissão, de acordo com as recomendações indicadas na reunião. Nada mais havendo a declarar, a presidência deu por encerrada a sessão, da qual eu, Rosandro Barros da Silva Souza, secretário do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas, lavrei a presente ata, que assino juntamente, com os demais membros da banca examinadora. João Pessoa-PB, 15 de dezembro de 2024.

Assinatura Digital - SIPAC/UFPB

Profª. Dr. Ana Paula Basso

Orientadora - PPGCJ/UFPB

Assinatura Digital - SIPAC/UFPB

Prof. Dr. Jailton Macena de Araújo

Avaliador(a) Interno(a) - UFPB

Assinatura Digital - SIPAC/UFPB

Prof. Dr. Newton de Oliveira Lima

Avaliador(a) Interno(a) - UFPB

Documento assinado digitalmente
 **FABIANO ANDRE DE SOUZA MENDONÇA**
Data: 13/02/2025 08:13:57-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Fabiano André de Souza Mendonça

Avaliador(a) Externo(a) - UFRN

Documento assinado digitalmente
 **NELSON JULIANO CARDOSO MATOS**
Data: 14/02/2025 17:58:51-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Nelson Juliano Cardoso Matos

Avaliador(a) Externo(a) - UFPI

Emitido em 11/12/2024

ATA Nº 01/2025 - CCJ - PPGCJ (11.01.46.04)
(Nº do Documento: 1)

(Nº do Protocolo: NÃO PROTOCOLADO)

(Assinado digitalmente em 20/02/2025 16:10)
NEWTON DE OLIVEIRA LIMA
PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR
1646564

(Assinado digitalmente em 21/02/2025 19:14)
JAILTON MACENA DE ARAÚJO
PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR
1724875

(Assinado digitalmente em 20/02/2025 09:54)
ROSANDRO BARROS DA SILVA SOUZA
ASSISTENTE EM ADMINISTRACAO
1023010

(Assinado digitalmente em 23/02/2025 18:48)
ANA PAULA BASSO
PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR
1058740

Para verificar a autenticidade deste documento entre em <https://sipac.ufpb.br/documentos/> informando seu número: **1**, ano: **2025**, documento (espécie): **ATA**, data de emissão: **20/02/2025** e o código de verificação: **5243acc423**

FRANCISCO GASPAR DE LIMA JÚNIOR

**DIREITO AO PLANEJAMENTO ENTRE O DESENVOLVIMENTO NACIONAL E A
AUSTERIDADE FISCAL: PROPOSIÇÃO DE MODELAGEM DE POLÍTICAS
ECONÔMICAS APLICADA AO ORÇAMENTO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS
BRASILEIRAS**

Tese apresentada ao Curso de Doutorado em Ciências Jurídicas, do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba, área de concentração em Direitos Humanos e Desenvolvimento, para fins de obtenção de título de Doutor.

APROVADO em 11 de dezembro de 2024

Prof^a. Dr^a Ana Paula Basso
Orientadora – UFPB

Prof. Dr. Jailton Macena de Araújo
Membro Interno – UFPB

Prof. Dr. Newton de Oliveira Lima
Membro Interno – UFPB

Prof. Dr. Fabiano André de Souza Mendonça
Membro Externo - UFRN

Prof. Dr. Nelson Juliano Cardoso Matos
Membro Externo - UFPI

“Comece fazendo o necessário, depois o possível.

Logo estarás fazendo o impossível!”

São Francisco de Assis

A Deus, minha esposa, meus filhos, minha mãe, meu irmão, meu pai.

AGRADECIMENTOS

Obrigado meu Deus! Meu Senhor e Rei!

De todas as coisas, que vi neste mundo, nada se compara a tua imensidão, Senhor. De todas as coisas, que vi neste mundo, nada é igual ao teu amor infinito. Tu nunca me faltaste, e sei que estavas comigo em todos os momentos de minha vida. O doutorado, uma tarefa árdua e um sonho feliz, por obra tua, agora finda. Para que mais uma vez, eu prove de tua infinita misericórdia.

Por isso, e por muito mais, todo o mérito, as graças e as honras são devidas a ti. Foste tu, desde o começo, quem quis prover tudo o que passou. Do sonho, à luta, e da luta, a conquista. Pois toda glória pertence assim, aquele que tudo nela tudo realiza. Aquele que é digno de todo o mérito, e de toda honra, é quem tornou possível todas lutas e conquistas de minha vida; tu mesmo meu papai do céu.

Este doutorado é resultado de uma das maiores trajetórias de minha vida, fruto de um caminho de muito estudo e esforço, que tendo começado nas primeiras aulas de alfabetização, passou por uma série de aulas, cursos, atividades, provas, vestibulares, concursos e seleções. Um caminho árduo, construído no passar destes muitos anos. Trilhado por mim e pelos meus, que me puseram a caminhar.

Pois quando foi preciso, fui levado pelos incentivos dos que estão comigo, quando cai, socorri-me em seus braços e afagos, quando chorei, fui consolado e muito mais amado para seguir, quando cansei, pude descansar para não esmorecer e quando não sabia o que fazer, fui incentivado a fazer o que precisava ser feito pondo toda energia possível. E agora que vou abrir os sorrisos e brindar a felicidade destas recompensas, terei o prazer de ter com quem compartilhar e dizer: conseguimos!

Reconhecendo tantas situações já vividas em meio a tantas histórias entrelaçadas, encho-me da mais sincera gratidão por todos aqueles que estiveram comigo durante todo este tempo. De modo especial, existem aqueles que são verdadeiros coautores deste trabalho, pois me deram todas as condições necessárias para construir cada parágrafo, capítulo e resultado desta tese. Tanto na época em que o doutorado era um sonho, quanto agora que passou a ser um custoso e profícuo projeto, como quando virar uma orgulhosa lembrança.

Alguns dias a escrita deste texto fluiu sob muita inspiração e euforia, já em outros tantos o trabalho foi desenvolvido pela força da disciplina, da rotina, do

compromisso e da coragem. Mas o fato é que em todos os dias, sem exceção, fui fomentado e incentivado pelo amor e carinho daqueles que me acompanham.

Para bem começar, devo partir do agradecimento absoluto àquele que me cerca de sua misericórdia infinita. Desde o meu nascimento até o fim dos meus dias eu quero e preciso dizer: obrigado, meu Deus! Sou teu! Tu és minha vida! Minha vida é tua!

À minha mãezinha do céu: Nossa senhora! Maria! A cheia de graça! Como é bom poder me consagrar a ti, mãezinha. Obrigado por me dar segurança em meus passos, e encher meu coração da certeza do teu consolo. Obrigado, por tantas vezes poder correr ao teu colo e ali me sentir seguro enquanto entoo teu doce nome. “Maria, maria, mãezinha!”. Como teu filho eu sei que sempre vou encontrar em ti um refúgio seguro! Obrigado por suavemente me conduzir e me levar a vontade de Deus e por isso a felicidade!

À santa Igreja Católica Apostólica Romana. À militante, padecente e triunfante. E nelas aos sacerdotes, missionários, leigos, religiosos, irmãos e amigos, homens e mulheres que entregam suas próprias vidas em nome do amor e da paz de Cristo. À Comunidade Católica Shalom, minha vocação, meu carisma, meu lugar no mundo, por aqui entender como amar e beijar a cruz vendo nela mesmo a minha felicidade.

Aos meus maiores amores: minha família.

À Ana Livia, minha esposa, carne de minha carne, mãe de meus filhos, minha namorada, companheira, amiga e amor. Minha esposa que a tantos anos tem sido minha alegre companhia diária, com quem dividi cada ideia, problema e hipótese deste trabalho. E que segurou em minhas mãos em cada etapa, além de ser sustento e inspiração para mim. Este doutorado tem muito de você e por isto também é seu! Obrigado, meu amor. Nossa família é o maior sonho e a grande conquista de minha vida, te amo!

Ao João Gabriel, meu filho, meu menino. Meu pequeno rapaz, que acaba de completar seu primeiro ano, e nele tem transformado a alegria de nossas vidas. Ressignificando todo o restante com suas feições, abraços, e sinceros sorrisos. Dedico especialmente este doutorado ao seu crescimento, como incentivo ao começo de sua percepção quanto valor dos estudos, do trabalho e da boa vontade. Saiba que vou estar ao seu lado dando todo o apoio e amor necessários para que seus sonhos e esforços deem frutos. Ao nosso anjinho, que abriu as portas do céu para nossa família e hoje intercede por nós junto aos santos e anjos. Pela misericórdia divina, um

dia, todos nós contemplaremos a gloriosa face de Deus juntos. A todos os filhos que Deus nos confiar: “O papai te ama”!

À Dona Lúcia, minha mãe, minha heroína, meu modelo de doçura e cuidado. Boa parte do orgulho em terminar este doutorado é poder lhe abraçar e dizer: “Mãezinha, sou doutor!”. Eu, literalmente uma criação sua, devo tudo que tenho, o que construí e o que sou, a senhora. Obrigado por tanto, e desculpe pelas vezes que exigi uma paciência e esforços ainda maiores que o comum, valeu a pena! Te amo, mamãe.

Ao meu irmão, Jesus Leite. Meu melhor amigo e parceiro. Obrigado por tantas referências de responsabilidade acompanhadas de intensos momentos de companheirismo. Você representa muito para mim! Ao meu pai, Gaspar. Pela preocupação constante, pela torcida amorosa e pelos desejos de sucesso. Te amo, pai. À Dona Lourdes, minha vózinha. Sua bênçãos, abraços e sorrisos fazem parte de quem eu sou. Ao “méstí” João, meu avô (*in memoriam*). A Luiz Fernando e Nícia Leite, pelo apoio e carinho. Aos tios, tias, primos e primas e amigos. Por tantos momentos de alegria e pelas boas lembranças.

A professora Ana Paula Basso, minha orientadora. A gratidão que lhe guardo desde a primeira orientação reflete a admiração que tenho por sua competência, seriedade, elegância e sabedoria. Agradeço a sua grandeza em escolher compartilhar tanto, e possibilitar de modo efetivo que este trabalho ganhasse forma. Os méritos acadêmicos desta tese foram construídos por meio de cada orientação, discussão e observações tidas em sala. Sobretudo, a sua gentileza, zelo e criticidade foram determinantes para que estas inquietações de pesquisa dessem frutos. Obrigado pelo acolhimento e pela paciência, professora. Sou muito grato pela sua amizade e cuidado! Guardarei um profundo sentimento de agradecimento por todos esses anos!

Aos docentes, técnicos, funcionários, estudantes e amigos que formam o Programa de Pós-graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba, que traduzem em excelência os seus esforços e competências diuturnos. Por construírem uma universidade plural, democrática, e eficiente que forma uma sociedade mais justa e oportuna.

Aos docentes, técnicos, funcionários, estudantes e amigos da Universidade Federal do Piauí, pelo ímpeto de pesquisa deste trabalho e por todas as condições necessárias à sua produção. Aos professores e colegas que foram essenciais para que eu pudesse lutar as batalhas referentes a este trabalho, e todas as outras que surgiam.

À banca de avaliação, agradeço o olhar necessário ao aperfeiçoamento desta tese e as diversas contribuições. Os comentários e apontamentos, tão pertinentes, deram a robustez científica necessária ao texto. E mais que isto, agradeço o incentivo e impulso à escrita e a acurada atenção generosa que me é dada. Em especial aos professores; Ana Paula Basso, Nelson Juliano, Fabiano Mendonça, Jailton Macena e Newton de Oliveira.

Por fim, agradeço a todos aqueles que de alguma forma torceram honestamente por essa conquista e acreditam em um mundo mais justo e mais fraterno.

RESUMO

O objeto central desta tese é a definição do direito ao Planejamento como parâmetro garantidor do Desenvolvimento ante a austeridade fiscal, examinado sob o viés da modelagem de orçamento sustentável às universidades federais brasileiras. A pesquisa tem como objetivo fulcral investigar os mecanismos estruturantes de garantia das liberdades instrumentais em relação à submissão das políticas econômicas. O estudo propõe expor o atual impasse entre a austeridade fiscal e o normativismo dirigente da Constituição da República Federativa do Brasil e sua qualidade de Constituição Econômica, de forma a articular o conteúdo normativo do Desenvolvimento com a submissão da política econômica aos postulados constitucionais. Para examiná-los, é observada a métrica inflacionária do teto de gastos públicos no âmbito da demanda de orçamento das universidades federais dada a manifestação da austeridade limitante de sua manutenção como expressão de políticas fiscais, com enfoque no Planejamento e sua interpretação sistemática. A pesquisa procura responder como o direito ao Planejamento pode atuar como instrumento normativo apto a limitar a orientação de arranjos político-econômicos que comprometem direitos sociais, sobretudo quanto à congruência do Estado desenvolvimentista como agente normativo e regulador da atividade econômica. O marco teórico se baseia no conceito de Constituição Econômica, de ideologia constitucionalmente adotada e de Estado desenvolvimentista, associados a intervenção no domínio econômico, presentes no campo epistemológico do Direito Econômico e Constitucional. Utilizando uma abordagem crítico-metodológica e jurídico-dogmática, a pesquisa adota um raciocínio indutivo a partir da análise de dados, relatórios e projeções obtidos por meio das informações coletadas nos sistemas oficiais do governo federal via Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA e Tesouro Gerencial, além dos dados disponíveis na Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior - ANDIFES e do Portal da Transparência. Esta tese é jurídico-propositiva, conduzindo uma análise qualitativa dos elementos doutrinadores e documentais para a sistematização do Direito ao Planejamento.

Palavras-chave: Direito ao Planejamento, Modelagem de políticas econômicas, Universidades federais.

ABSTRACT

The central object of this thesis is the definition of the right to Planning as a parameter that guarantees Development in the face of fiscal austerity, examined from the perspective of sustainable budget modeling for Brazilian federal universities. The main objective of the research is to investigate the structuring mechanisms for guaranteeing instrumental freedoms in relation to the submission of economic policies. The study proposes to expose the current impasse between fiscal austerity and the guiding normativism of the Constitution of the Federative Republic of Brazil and its status as an Economic Constitution, in order to articulate the normative content of Development with the submission of economic policy to constitutional postulates. To examine them, the inflationary metric of the public spending ceiling is observed within the scope of the budget demand of federal universities given the manifestation of austerity limiting its maintenance as an expression of fiscal policies, with a focus on Planning and its systematic interpretation. The research seeks to answer how the right to Planning can act as a normative instrument capable of limiting the orientation of political-economic arrangements that demonstrably compromise social rights, especially regarding the congruence of the developmental State as a normative agent and regulator of economic activity. The theoretical framework is based on the concept of Economic Constitution, constitutionally adopted ideology and developmental State, associated with intervention in the economic domain, present in the epistemological field of Economic and Constitutional Law. Using a critical-methodological and legal-dogmatic approach, the research adopts an inductive reasoning based on the analysis of data, reports and projections obtained through information collected in the official systems of the federal government via the Integrated Planning and Budget System – SIOP, Institute of Applied Economic Research – IPEA and Treasury Management, in addition to data available from the National Association of Directors of Federal Higher Education Institutions - ANDIFES and the Transparency Portal. This thesis is legal-propositional, conducting a qualitative analysis of the doctrinal and documentary elements for the systematization of the Right to Planning.

Keywords: Right to Planning, Modeling of economic policies, Federal universities.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Ciclo integrado de orçamento e planejamento	157
Figura 2 - Marcos legais e etapas atreladas ao ciclo de alocação de recursos das universidades federais	164
Figura 3 - Projeção dos ciclos econômicos associados a austeridade relacionada ao déficit público pela matriz keynesiana	168

LISTA DE GRÁFICOS

- Gráfico 1** - Orçamento federal executado (pago) em 2023..... 158
- Gráfico 2** - Série histórica de orçamento discricionário das IFES de 2016 a 2023 corrigidos pelo IPCA sem incluir fontes de receita própria 180
- Gráfico 3** - Série histórica de orçamento de investimentos das IFES de 2016 a 2023 corrigidos pelo IPCA sem incluir fontes de receita própria 182

LISTA DE SIGLAS E ABREVIações

AE – Aluno Equivalente

ADCT – Ato das Disposições de Constitucionais Transitórias

ANDIFES - Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior

CAPES - Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CF – Constituição Federal

CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil

EC – Emenda Constitucional

EQAC - Eficiência e Qualidade Acadêmico-Científico

FMI - Fundo Monetário Internacional

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

INESC - Instituto de Estudos Socioeconômicos

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

OAB - Ordem dos Advogados do Brasil

OCC - Orçamento de Outros Custeios e Capital

ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

OG – Observação Geral

ONU – Organizações das Nações Unidas

NRF – Novo Regime Fiscal

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

PIB – Produto Interno Bruto

PIDESC - Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPA – Plano Plurianual

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

PPC – Paridade de Poder de Compra

RNB – Renda Nacional Bruta

SIGAC – Sistema de Gestão e Acesso

SIGEPE – Sistema de Gestão de Pessoas

SIGAA – Sistema Integrado de Gestão de Atividades Acadêmicas

SINAES - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior

SIOP - Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

UFAM – Universidade Federal do Amazonas

UNB – Universidade de Brasília

UFBAC - Universidade Federal do ABC

UFCA – Universidade Federal do Acre

UNIFAP – Universidade Federal do Amapá

UFMG – Universidade Federal de Grande Dourados

UFMA – Universidade Federal do Maranhão

UFMT – Universidade Federal do Mato Grosso

UFMS – Universidade Federal do Mato Grosso do Sul

UFOP – Universidade Federal de Ouro Preto

UFPEl – Universidade Federal de Pelotas

UFPI – Universidade Federal do Piauí

FURG – Universidade Federal do Rio Grande

UNIR – Universidade Federal de Rondônia

UFRR – Universidade Federal de Roraima

UFSCar – Universidade Federal de São Carlos

UFSJ – Universidade Federal de São João del-Rei

UFS – Universidade Federal de Sergipe

UFT – Universidade Federal de Tocantins

UNIVASF – Universidade Federal do Vale do São Francisco

UFV – Universidade Federal de Viçosa

Unipampa – Universidade Federal do Pampa

UNIRIO – Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFU – Universidade Federal de Uberlândia
UFAL – Universidade Federal de Alagoas
UNIFAL – Universidade Federal de Alfenas
UFAP – Universidade Federal do Acre
UFPE – Universidade Federal de Pernambuco
UFBA – Universidade Federal da Bahia
UFCG – Universidade Federal de Campina Grande
UFCA – Universidade Federal do Cariri
UFCAT – Universidade Federal de Catalão
UFDP – Universidade Federal do Delta do Parnaíba
UFC – Universidade Federal do Ceará
UFES – Universidade Federal do Espírito Santo
UFF – Universidade Federal Fluminense
UFFS – Universidade Federal da Fronteira do Sul
UFG – Universidade Federal do Goiás
UNILA – Universidade Federal da Integração Latino-Americana
UNIFEI – Universidade Federal de Itajubá
UFJ – Universidade Federal de Jataí
UFJF – Universidade Federal de Juiz de Fora
UFLA – Universidade Federal de Lavras
UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais
UFNT – Universidade Federal do Norte do Tocantins
UFOB – Universidade Federal do Oeste da Bahia
UFOPA – Universidade Federal do Oeste do Pará
UFPA – Universidade Federal do Pará
UFPB – Universidade Federal da Paraíba
UFPR – Universidade Federal do Paraná
UFPE – Universidade Federal de Pernambuco
UFRB – Universidade Federal do Recôncavo Baiano
UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFRN – Universidade Federal do Rio Grande do Norte
UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

UFR – Universidade Federal do Rondonópolis

UFRA – Universidade Federal Rural da Amazônia

UFRPE – Universidade Federal Rural de Pernambuco

UFRRJ – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

UFERSA – Universidade Federal Rural do Semiárido

UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina

UFSM – Universidade Federal de Santa Maria

UNIFESP – Universidade Federal de São Paulo

UFSB – Universidade Federal do Sul da Bahia

UNIFESSPA – Universidade Federal do do Sul e Sudeste do Pará

UNILAB – Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira

UFTPR – Universidade Tecnológica Federal do Paraná

UFTM – Universidade Federal do Triângulo Mineiro

UFVJM – Universidade Federal do Vales do Jequitinhonha e Mucuri

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	21
2.	PADRÃO DE ESTADO CONSTITUCIONAL IDEOLOGICAMENTE ORIENTADO À PROMOÇÃO DO BEM-ESTAR.....	30
2.1	CONSTITUCIONALIZAÇÃO DA ORDEM JURÍDICA ANTE AS CARACTERÍSTICAS NORMATIVAS NO CONTEXTO PÓS-POSITIVISTA.....	36
2.2	DOGMÁTICA COMPROMISSÓRIA APLICADA AO CAMPO INFRACONSTITUCIONAL	43
2.3	SENTIMENTO CONSTITUCIONAL COMO PRESSUPOSTO DA IDEOLOGIA APLICADA	48
2.4	IMPASSE DO NORMATIVISMO-DIRIGENTE ANTE A IDEOLOGIA CONSTITUCIONALMENTE ADOTADA E A ECONOMIA DE MERCADO	52
3.	COMPOSIÇÃO DA ORDEM ECONÔMICA ENTRE O ESTADO E A CONSTITUIÇÃO	60
3.1	CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL E A QUALIDADE DE CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA	68
3.2	ECONOMICIDADE APLICADA AO DIRIGISMO CONSTITUCIONAL ..	74
3.3	DA CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA À IDEOLOGIA CONSTITUCIONALMENTE ADOTADA.....	79
3.4	IDEOLOGIA CONSTITUCIONAL APLICADA ÀS POLÍTICAS ECONÔMICAS	83
4.	POR UMA TEORIA ESTRUTURANTE DO DESENVOLVIMENTO EM ÂMBITO ECONÔMICO.....	87
4.1	CARÁTER HÍBRIDO DO DESENVOLVIMENTO NA CRFB: ENTRE PRINCÍPIOS E REGRAS	93
4.2	AS QUATRO FORMAS DE APLICAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.....	99
4.3	CONTEÚDO NORMATIVO DO DESENVOLVIMENTO COMO MANIFESTAÇÃO DE UM DIREITO HUMANO E FUNDAMENTAL	105
4.4	LIBERDADES INSTRUMENTAIS E O DESENVOLVIMENTO: O FOCO NA EDUCAÇÃO SUPERIOR E SUAS CAPACIDADES	111
5.	PLANEJAMENTO COMO MECANISMO ESTRUTURANTE DO DESENVOLVIMENTO.....	118

5.2	PLANEJAMENTO COMO TEORIA DO DIREITO.....	125
5.3	PLANEJAMENTO A LUZ DO ESTADO ADMINISTRATIVO	130
5.4	PLANEJAMENTO A LUZ DO ESTADO FISCAL	135
5.5	AS TRÊS ETAPAS DO PROCESSO DE PLANEJAMENTO E A IMPLICAÇÃO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	141
6.	UNIVERSIDADES FEDERAIS COMO ELEMENTO MOTIVADOR DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL EM CONFRONTO COM A AUSTERIDADE FISCAL.....	147
6.1	MODELO DE FINANCIAMENTO DAS IES E O ORÇAMENTO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS	153
6.2	SUBMISSÃO DA POLÍTICA ECONÔMICA AOS POSTULADOS CONSTITUCIONAIS ENTRE A IMPOSIÇÃO DA AUSTERIDADE E OS CICLOS ECONÔMICOS	164
6.3	EMENDA CONSTITUCIONAL 95/16 E A MÉTRICA INFLACIONÁRIA APLICADA A DEMANDA PROJETADA DAS UNIVERSIDADES	172
6.4	DEMANDA LINEAR DAS IFES CORRELATA AO FINANCIAMENTO APLICADO À AUSTERIDADE	178
7.	MODELAGEM DE POLÍTICAS ECONÔMICAS PELO PLANEJAMENTO	185
7.1	INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA DO PLANEJAMENTO	190
7.2	DIREITO AO PLANEJAMENTO SOB A PERSPECTIVA DA COESÃO À ORDEM ECONÔMICA	192
7.3	CONTEÚDO NORMATIVO DO PLANEJAMENTO APLICADO À POLÍTICA PÚBLICA.....	197
7.4	PLANEJAMENTO DE SISTEMAS COMPLEXOS APLICADO AO ORÇAMENTO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS	202
8.	CONCLUSÃO.....	209
	REFERÊNCIAS.....	219

1. INTRODUÇÃO

O objeto de análise deste trabalho é o “direito ao Planejamento”, garantido preliminarmente em sede constitucional, de onde resulta em projeção sistêmica e principiológica, sobre os campos do Direito Econômico e do Direito Administrativo. Corolário do “direito ao Desenvolvimento”, como um postulado básico da nossa soberania econômica e instrumento do desenvolvimento nacional.

O estudo envolve a apreensão do conteúdo normativo de tais temas sob a aplicação relacionada as políticas econômicas, sob a égide das discussões sobre o orçamento público, a garantia de liberdades instrumentais, o crescimento econômico e o Desenvolvimento. De forma que os aportes teóricos nas áreas da Economia e do Direito formam o eixo epistemológico norteador das discussões de pesquisa e a definição dos marcos doutrinários de cada tópico.

Notadamente, a definição do orçamento e os critérios de empenho financeiro das universidades públicas federais é tido como o vínculo teórico entre o Planejamento, o Desenvolvimento e a política econômica. E assim, como rumos coincidentes necessários ao aprimoramento das hipóteses de trabalho, há a incorporação verificada de elementos empíricos associados a exposição de métricas, parâmetros e relatórios conforme a análise correspondente ao orçamento, a gestão e aos ciclos orçamentários do governo federal aplicado a estas instituições.

A questão central parte do fato de que o Desenvolvimento se apresenta como política de Estado calcada em base normativa constitucional, desdobrando-se em políticas públicas garantidoras de direitos sociais, como saúde, educação, moradia, alimentação adequada e outros, com o objetivo de assegurar o cumprimento de interesses públicos primários.

Pari passu, o artigo 170, I, da Constituição Federal de 1988, assevera que a soberania econômica nacional será viabilizada pelo desenvolvimento nacional (artigo 3º, II, CF), para superação da condição de subdesenvolvimento, ao mesmo tempo em que o artigo 219 prenuncia a integração do mercado interno ao patrimônio nacional, como consequência dessa soberania.

Ocorre que, para alcançar esse desiderato faz-se necessário um meio de

averiguação de viabilidade e de execução das políticas públicas e econômicas por meio da adoção do instrumento de Planejamento, mediante a configuração de planos globais periódicos ou de diretrizes setoriais, amparados em leis e atos normativos, como meta do Estado brasileiro, obrigação governamental e direito da sociedade. O instituto do Planejamento se reveste, assim, de conteúdo normativo, tendo alcançado o patamar de direito, designado por uns como “direito do planejamento” e por outros como “direito ao Planejamento”, ponto nodal deste trabalho.

Neste contexto, tanto o “Desenvolvimento” quanto o “Planejamento”, demandam uma apreensão semântica oponível às suas formas de interpretação conforme campo próprio. Isto significa que, como categorias semânticas, há o compartilhamento de características e significados relacionados ao âmbito em que são utilizados, seja em sua vertente de expressão linguística, normativa ou cultural.

Para afastar a sinonímia entre os termos e as determinações propostas neste trabalho, há uma opção descritiva acerca da forma vernacular de sua escrita. Consubstanciado ao sentido que os termos assumem no Direito Econômico, relacionado à constituição Econômica. Para isto, a construção textual deste trabalho deu-se conforme a definição semântica descritas da seguinte forma: Tratando o termo “Desenvolvimento” – quando escrito na maiúscula - como expressão do “Direito ao Desenvolvimento” que implica na retomada normativa do Direito Econômico e suas premissas, ou seja, no contexto da superação das condições de subdesenvolvimento. Enquanto na minúscula, o termo “desenvolvimento” assume seu sentido literal de crescimento e expansão, especificamente associado ao ato ou efeito de fazer crescer. Notadamente, dispostos e conceituados no capítulo quarto.

Com este mesmo propósito, a definição semântica relativa ao “Planejamento” implica na prevalência da disposição do termo quando expressa o caráter normativo que pretensamente assume neste trabalho. Isto é, quando escrito na maiúscula, o “Planejamento” quer significar o instrumento decorrente do processo de Desenvolvimento e suas apreensões como um direito oponível ao Estado nacional, portanto o “Direito ao Planejamento”. Ao passo que, quando na minúscula, assume seu sentido literal de ato ou efeito de programar e formular ações integradas, especificamente vinculado aos planos e as determinações de etapas no campo administrativo. Notadamente, dispostos e conceituados no capítulo quinto.

O tema tem relação com a incorporação normativa, dimensionamento doutrinário e a própria posição semântica do instituto do Planejamento. Inicialmente, o direito “do” Planejamento pode ser mais facilmente encontrado nas leis de planos e outras sedes normativas, ao passo que o direito “ao” Planejamento se encontra, há algum tempo, no âmago do confronto entre a mencionada ideologia constitucional desenvolvimentista e as políticas de austeridade institucionalizadas ao longo dos anos noventa do século XX, tendo retornado com força inédita a partir de 2016. Como referenciado e conformado ao âmbito da ciência jurídica, política e orçamentária, por meio das obras de autores como: Eros Grau, Gilberto Bercovici, Celso Furtado, Maria Luiza Feitosa, Juliano Veloso, Ana Paula Basso, Samuel Nascimento, entre outros.

Identificados, no contexto do Direito Econômico, o Planejamento como modelo aos sistemas complexos aplicado à política econômica é a proposição central desta tese, ou seja, a produção de um modelo novo de parâmetros normativos para as políticas econômicas, no eixo do Planejamento, como direito constitucionalmente assegurado, atualmente carecedor de dimensionamento normativo.

Isto posto, o objeto de estudo desta tese enquadra-se se em uma área específica do âmbito do Direito Econômico, cuja abordagem, como conhecimento jurídico-científico complementa-se pelo estudo da Economia e do Direito, ao tempo que destaca a elaboração de normas que influenciam decisões econômicas, comportamentos fiscais e programação de políticas públicas. Sem afastar a utilização de conceitos fiscais e ferramentas econômicas que tenham foco na disposição sobre a eficiência econômica relacionada a alocação de recursos e as soluções orçamentárias oponíveis ao Estado nacional. Ao mesmo tempo que, a análise de tais institutos funcionam a moldar o comportamento do Estado fiscal quanto a sua intervenção na ordem econômica.

Assim, a abordagem aplicada à condução desta pesquisa, tem como ponto focal o espectro do Direito e Desenvolvimento no âmbito epistemológico do Direito Econômico. Isto é, o objetivo motivador de tais questões críticas é a compreensão de um instrumento de Desenvolvimento oponível a redução da desigualdade social por meio de uma abordagem normativa que estabeleça padrões de comportamento em relação à intervenção econômica, sobretudo no contexto de países subdesenvolvidos como na experiência brasileira.

Confluindo ao tema da análise jurídica da política econômica, da intervenção estatal sob Direito e finanças e do sistema financeiro como parte de um fenômeno jurídico econômico necessário a compreensão das relações entre estado, mercado e sociedade. Que desempenha uma função nodal na formulação de políticas públicas e na categorização de uma aplicação prática e métrica do Planejamento.

Neste campo epistemológico, esta tese se configura e aporta um marco teórico alinhado a abordagem de uma nova economia institucional aplicada a regulação de setores estratégicos à ordem econômica e social, incluindo autores como Washington Peluso, Eros Roberto Grau, Gilberto Bercovici e Giovani Clark associados a compreensão do desenvolvimento em sua conjunção jurídica dispostos por Amartya Sen, Martha Nussbaum, Celso Furtado, Ana Paula Barroso, entre outros.

Para tanto, este trabalho constrói-se baseado em uma abordagem crítica sobre as possibilidades de aplicação do Planejamento, de modo a pontuá-lo como elemento material da ideologia constitucionalmente adotada, instrumentalizada pelo Desenvolvimento. A estruturação do trabalho foi realizada por meio de uma divisão dos aspectos dogmáticos iniciais, com fulcro em abordar e discutir os conceitos perpendiculares aos tópicos posteriormente correspondentes, para oportunizar as análises empíricas finais caracterizadas pela discussão da constitucionalidade e dos impactos da austeridade nas políticas públicas modeladoras do Desenvolvimento.

Sobretudo, no campo empírico do orçamento das universidades federais, a hipótese norteadora de tais discussões é a de que o conteúdo normativo do Planejamento, como expoente material do direito ao Desenvolvimento que configuraria o direito ao Planejamento, é o instrumento necessário a modelação das políticas públicas voltadas a efetivação de direitos - em especial as de cunho eminentemente econômico. Por isso, a discussão sobre os campos decisoriais do orçamento e de seus ciclos, é concomitante à análise das suas formas de divisão e execução financeiras.

O cerne da questão é a previsão normativa e categórica, cujo sentido estabelece a forma de aplicar o Planejamento. Partindo disto, é possível a interpretação e categorização, conforme sua natureza. Em especial, no caso das universidades federais brasileiras pela falta de instrumental normativo apto a obstruir medidas inconstitucionais frente ao corte de recursos e disposição orçamentárias dos

regimes fiscais austeros, recorre-se ao postulado de que o Estado, como agente normativo e regulador da atividade econômica (art. 174 da CF), não poderá prescindir da congruência com a ideologia constitucional desenvolvimentista, motivado por parâmetros de austeridade.

E, portanto, o governante e os congressistas não estarão, em virtude da votação popular, autorizados a mutilar o texto constitucional, no caso dos direitos sociais. Necessitando que, o Planejamento como técnica, veicule a conotação iminentemente econômica associada a um direito. O que significa compreendê-lo no contexto de legitimação do Estado, por sua capacidade de realizar objetivos constitucionalmente consagrados, como é o caso do desenvolvimento nacional. Com base na sistemática constitucional vigente, para anteparar o desfecho nocivo sobre os direitos sociais.

A formatação metodológica da persecução deste objetivo dá-se pela racionalização dedutiva, por utilizar a premissa da ideologia constitucionalmente adotada, regra geral, como pressuposto aplicado aos ciclos orçamentários das universidades como construção de regra especificamente deduzida. A pesquisa feita também é bibliográfica, realizada a partir do levantamento de referências teóricas que expressam o Estado da arte e rumo metodológico dos conceitos que compõem a hipótese do Planejamento. Como expoente a pesquisa é explicativa, por descrever, detalhar e compor tais conceitos em uma discussão a luz de uma linha argumentativa e que visa a abordar de modo conclusivo o problema geral.

Efetivamente, tais conceitos são marcados pelos apontamentos teóricos e doutrinários sobre o Estado constitucional, o pós-positivismo, o Desenvolvimento e o direito ao Desenvolvimento, a ideologia constitutivamente adotada e, em especial, a compreensão hermenêutica e instrumental do Planejamento na problemática que envolve a austeridade e o regime fiscal.

Quanto às suas seções, no segundo capítulo, é discutido o padrão de Estado constitucional ideologicamente orientado à intervenção econômica para a promoção do bem-estar. Descrevendo componentes descritivos do eixo argumentativo do Estado constitucional e do bem-estar, como a transmutação do império da lei ao império constitucional, o contexto pós-positivista por meio da constitucionalização da ordem jurídica e a nova dogmática jurídica dando sentido a composição da ordem

econômica entre o Estado e a constituição.

Para isto, tem-se o propósito de fazer avançar o estado da arte e pela própria necessidade de se revitalizar a discussão jurídico-econômica em torno dos temas do Planejamento, Desenvolvimento, intervenção econômica e papel constitucional do Estado brasileiro na garantia de direitos humanos e sociais.

O capítulo terceiro, aproxima-se e sedimenta a hipótese da tese motivadora no campo do Direito Econômico. Pela discussão da economicidade aplicada ao dirigismo constitucional, sob o viés da Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB e de sua qualidade de Constituição Econômica. Para, ao fim, ratificar a ideologia constitucional aplicada à ordem econômica através da Constituição Econômica, que servirá de base para os capítulos restantes.

Desta feita, pela necessidade atrelada à determinação normativa sobre a manutenção da ideologia constitucional e o consequente Desenvolvimento, o percurso desta pesquisa pretendeu analisar, problematizar e validar a premissa teórica de um necessário Direito ao Planejamento, cotejado ao Direito do Planejamento, de modo a enfatizar os aspectos principiológicos, normativos e administrativos do Planejamento, seus titulares e beneficiários, seja na projeção administrativista, seja na perspectiva econômico-social, de políticas públicas.

O capítulo quarto tem o propósito de tecer relações entre as abordagens clássicas do Desenvolvimento e a percepção de uma teoria estruturante do Desenvolvimento em âmbito econômico. Por isso, inicia abordando o caráter híbrido do Desenvolvimento na CRFB entre princípios e regras, complementarmente a demonstração das quatro formas de aplicação do Desenvolvimento na CRFB.

Enfim, aponta-se sobre o conteúdo normativo do Desenvolvimento como manifestação de um direito humano e fundamental, com o fito de construir uma premissa deste Desenvolvimento como direito e discuti-lo sob a repercussão no campo econômico, confluindo para a descrição de uma função emancipatória por meio do Planejamento.

Substancia-se à extração do texto constitucional em vigor, em perspectiva sistêmica, a existência de um eventual Direito ao Planejamento como decorrência do chamado Direito ao Desenvolvimento, defendido e pacificado na doutrina administrativa, constitucional, tributária e financeira, limitante da orientação de

arranjos político-econômicos decorrentes de políticas de governo de orientação neoliberal que comprometam comprovadamente direitos sociais.

O quinto capítulo aborda o Planejamento como mecanismo estruturante do Desenvolvimento. Para formar esta discussão, analisa-se a interpretação sistemática do Planejamento e as vertentes materiais que ele assume; tanto o Planejamento como diretriz para a gestão pública e as três etapas do processo de Planejamento aplicado pelo Estado nacional, como o Planejamento à luz do Direito Administrativo e a relação entre o Planejamento e o Estado fiscal.

Consubstancialmente, discute-se tal proposta doutrinária à luz da teoria do Direito, sob o ponto teórico do *planning of theory of law* por meio de uma proposta de reconstrução a partir da racionalidade interna do Planejamento em suas concepções de interesse econômico, como característica da Administração Pública. Para finalmente discutir a atuação do Estado interventor e seu papel econômico, analisando-o intrinsecamente correlacionado a este Planejamento multifacetado e compostos por diversas frentes.

Ademais, após colacionar estas definições, é observado um vínculo entre tais temas com a finalidade de indicar uma perspectiva conceitual que aborde a questão do combate à pobreza pela manutenção das liberdades instrumentais e a educação, vinculado ao próprio Desenvolvimento plurifuncional. Aborda-se ainda a diminuição das desigualdades sociais, com fulcro no Desenvolvimento e a discussão das ações públicas econômicas tendentes a garantia destas liberdades instrumentais.

A ideia é analisar as possibilidades e paradigmas de coercibilidade desses direitos, no propósito de dotar o Planejamento – tido como instrumento normativo de efetivação do Desenvolvimento – de obrigatoriedade e coercibilidade, como obrigação do Estado e direito da sociedade, a ser implementado de maneira ampla nas esferas de governo e as respectivas políticas públicas.

Diante delas, as políticas econômicas governamentais e o contraponto fundamental da austeridade fiscal, ao desconsiderarem os complementares fatores sociais, como saúde e educação, em nome de parâmetros de austeridade não testados, impactam o funcionamento de órgãos públicos e autarquias ao ponto de ignorar o mínimo possível à sua sustentação e execução.

É este o caso – em decorrência das políticas de austeridade, o orçamento e

custeio das universidades federais brasileiras foi alterado de maneira tal que chega a desconsiderar a manutenção da efetividade do direito de acesso ao ensino superior, como obrigação constitucional indispensável.

O sexto capítulo, considerando que a educação superior é uma política de Estado constitucionalmente augurada e objetivamente alicerçada objeto do Planejamento, analisa estas mesmas questões sob o viés eminentemente econômico e financeiro, traçando estes debates em torno dos custos dos direitos e do orçamento à luz do ciclo orçamentário do governo federal. De forma a salientar e confrontar a austeridade quanto opção política-orçamentária aos ciclos entre arrecadação e execução.

Nesse sentido, as métricas orçamentárias das universidades federais e o congelamento vintenário de gastos da União decorrentes da EC 95/2016 como objeto de estudo é o campo empírico eleito ao confronto das hipóteses expostas nos capítulos anteriores.

O sétimo capítulo traz considerações conclusivas sobre a lógica orçamental e o processo de definição de políticas regularmente considerados como modelos a sistemas complexos. Diante das necessidades empiricamente reconhecidas, fundamenta-se uma concepção de modelagem cuja incorporação de alguns fatores determinantes são próprios dos grupos integrantes as universidades.

Finalmente, o resultado destas discussões implica no fato de que a intervenção pelo direito ao Planejamento é corroborada pelo apontamento dos limites jurídico-regulatórios claros e imprescindíveis à configuração de direitos sociais, cada um no seu eixo de atuação, como é o caso do direito à educação, e associado ao aspecto interpretativo e técnico possível à política econômica.

Utilizando este parâmetro, é possível, a órgãos, instituições, entes sindicais e outros legitimados, em face do Direito ao Planejamento, acompanhar, fundamentar e nortear as políticas econômicas de governos ou mesmo nelas promover impedimentos judiciais, quando for o caso. No caso das Universidades Federais, poderiam estas, consubstanciadas na autonomia universitária e em instrumentos desse novo direito ao Planejamento, de projeção periódica plurianual, como os Planos, evitar congelamentos e cortes que afetem a manutenção de um patamar orçamentário mínimo, espécie de mínimo existencial institucional.

Este objeto de estudo, a par de sua tempestividade, necessita de dimensionamento teórico próprio no campo da ciência jurídica. Vez que, neste âmbito epistemológico, quando o tema é enfrentado, a abordagem tem se concentrado em disposições teóricas sobre os princípios do não-retrocesso e os direitos fundamentais, tangenciando um possível Direito “do” Planejamento pela via preferencial de pesquisas relativas aos vínculos fiscal e tributário, contábil ou administrativo. Enquanto permanece a necessidade de identificar no contexto do Direito Econômico, como Planejamento atrelado a política econômica, a produção de um modelo normativo para as políticas públicas, no eixo do Planejamento, como direito constitucionalmente assegurado.

Desenvolvido e consubstanciado ao marco teórico do conteúdo normativo do planejamento como instrumento oponível às políticas de austeridade e o novo regime fiscal sob o viés apontado do impacto sobre as atividades-fins das universidades federais, conforme o eixo argumentativo disposto e elaborado no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba e da linha de pesquisa Direitos Sociais, regulação econômica e desenvolvimento. Colaborando ao potencial de novidade que faz avançar o estado da arte e pela própria necessidade de se revitalizar a discussão jurídico-econômica em torno dos temas Planejamento, Desenvolvimento, intervenção econômica e papel constitucional do Estado brasileiro na garantia de direitos humanos e sociais.

2. PADRÃO DE ESTADO CONSTITUCIONAL IDEOLOGICAMENTE ORIENTADO À PROMOÇÃO DO BEM-ESTAR

O padrão de Estado constitucional, formado após o estabelecimento do caráter contratualista da organização civil, impelido pelas correntes filosóficas do contratualismo, do individualismo e do iluminismo e motivado pelos movimentos econômicos, sociais e políticos do final do século XIX (Miranda, 1997), conduz ao ponto culminante das constituições escritas como pressuposto à institucionalização jurídica do poder político, da soberania nacional, da unidade e do povo como conjunto de cidadãos iguais em direitos e deveres.

Trata-se da perspectiva da formação estatal estreita às ideias de liberdades individuais advindas da Revolução Francesa. Isto é, o homem perante o Estado transmuta-se a um indivíduo idealizado e consubstanciado a certos direitos naturais. E assim o Estado manifesta-se como uma criação consciente e deliberada da própria pretensão social da classe burguesa. É disto que se trata quando se consolida o Estado Liberal advindo sobretudo de um substrato da consciência burguesa revolucionária e de sua concepção principiológica, estreitada por meio de poderes institucionalmente formalizados.

Esta é, nos termos de Bonavides (2001), a primeira expressão do Estado jurídico que anuncia a contradição do Estado moderno:

Em suma, o primeiro Estado jurídico, guardião das liberdades individuais alcançou sua experimentação histórica na Revolução Francesa. E tanto ele como a sociedade, qual a idearam os teóricos desse mesmo embate, entendendo-a como uma soma de átomos correspondem, segundo alguns pensadores, entre os quais Schmitt, tão somente a concepção burguesa da ordem política. A burguesia, classe dominada, a princípio e, em seguida, classe dominante, formulou os princípios filosóficos de sua revolta social. E tanto antes como depois, nada mais fez do que generalizá-los doutrinariamente como ideais comuns a todos os componentes do corpo social. Mas no momento em que se apodera do controle político da sociedade, a burguesia já não se interessa em manter na prática a universalidade daqueles princípios, como apanágio de todos os homens. Só de maneira formal os sustenta, uma vez que, no plano de aplicação política, eles se conservam, de fato, princípios constitutivos de uma ideologia de classe. Foi essa a contradição mais profunda na dialética do estado moderno. (Bonavides, 2001, p. 42)

Dito isto, além da perspectiva histórica, evidencia-se o papel do formalismo e a associação a primeira noção de Estado de Direito. Que envolve, por um lado, o próprio advento do Estado e a *posteriori* de sua corrente formal. Ou seja, de um documento

formal de contemplação de cláusulas compromissárias e, mais que isso, de princípios, tanto liberais como formais. O que, como se sabe, eventualmente dar-se-á na preposição dos princípios democráticos. Esta é a premissa de formação que une a doutrina da própria razão de formação do Estado com a ideia de liberdade e manutenção dos rumos liberais.

É em termos gerais a consolidação do formalismo. Primeiro associado ao liberalismo, e em seguida por um ideal democrático. Como escreve Bonavides (2001):

Começa daí a obra de dinamitação da primeira fase do constitucionalismo burguês. O curso das ideias pede um novo leito. Da liberdade do Homem perante o Estado, a saber, da idade do liberalismo avança-se para a ideia mais democrática da participação total e indiscriminada desse mesmo Homem na formação da vontade estatal. Do princípio liberal, chega-se ao princípio democrático. Do governo de uma classe, ao governo de todas as classes. E essa ideia se agita, sobretudo com o invencível ímpeto, rumo ao sufrágio universal. A burguesia enunciava e defendia o princípio da representação. Mas representação, a meio caminho, embaraçada por estorvos, privilégios, discriminações. (Bonavides, 2001, p. 42)

É, neste momento, que a norma escrita, a começar pela Declaração dos Homens e do Cidadão, impele a um pacto contratual formalmente assentado em regras formais exigíveis juridicamente quanto à imposição executória da res pública. É, em outros termos, a configuração do padrão de Estado constitucional. Onde tais organizações sociais são regulamentadas por esta lei maior e mais imperiosa que qualquer outro exercício do poder legal. Limitando-o, dividindo-o, e seccionando-o para a garantia da formalidade exigida pelo Direito como norma de Estado. E, portanto, tornando concreta a formatação una entre Estado e Constituição.

Este mesmo padrão de Estado constitucional, fundado na liberdade individual limitante do poder político interno, tem na formatação do Estado liberal a primeira fase externa de configuração econômica, motivado pela expansão e composição de uma comunidade internacional expansionista, autônoma e independente (Miranda, 1997). Na mesma medida, os ditos internacionais de comunidade global centrada no homem e em sua liberdade individual induzem que os Direitos Humanos e suas liberdades primárias preconizam os movimentos constitucionais no pós-segunda guerra, e que estes sejam o tema central de todas as reformas constitucionais posteriores.

No âmbito jurídico interno, quanto à operacionalidade formal das Constituições, estas não mais se portam apenas como um documento nominativo ou indutor. Mas,

ao contrário, são o fundamento quanto à exigência de direitos, liberdades e garantias. Como mecanismo de proteção a articulação da exigência do avanço aos direitos individuais, atrelados progressivamente aos sociais. A igualdade jurídica tende a ser, desta maneira, a igualdade social servindo a tutela dos ditos direitos fundamentais e sociais, linearmente.

Em especial, pondo em norte as correntes do pensamento liberal-burguês, que gerou em consequência dessa dicotomia a pretensão a “um constitucionalismo legítimo, como dogma que serviu durante o século XIX de base à edificação e manutenção de sistemas políticos em que a observância da liberdade individual, traçando limites ao poder do Estado” (Bonavides, 2006, p. 59), contribuindo decisivamente para que o dito Estado de Direito viesse a ser o âmago do pensamento constitucional, limitante dos poderes do autocráticos e tendente a observação das liberdades individuais. As Constituições impelem, assim, a forma de Estado as ordens; legítima/ “jurídica” - que é própria dos Estados Constitucionais, e a fática/sociológica” povoada pela consciência jurídica.

Em geral, supera-se a determinação exclusiva entre princípios gerais ou regras de organização e funcionamento do sistema jurídico estatal, e se tem tratativa de minúcias de regulamentação. Ou seja, há a preocupação de dotar certos institutos de proteção eficaz consubstanciados no sentimento de que a rigidez constitucional é anteparo a estabilidade ao Direito legislado sobre determinadas matérias (Bonavides, 2018). Para, enfim, utilizá-las para atribuir ao Estado, através do mais alto instrumento jurídico (a Constituição), os encargos indispensáveis à manutenção da paz social.

A Constituição, nesse contexto, desempenha um papel central ao estabelecer princípios, diretrizes e políticas que incentivam a industrialização, a inovação tecnológica, a educação, o acesso à saúde, a proteção ambiental e a distribuição equitativa de recursos. Sobretudo quando contém disposições que buscam fomentar investimentos, promover a pesquisa científica, estabelecer políticas de incentivo fiscal, proteger os direitos trabalhistas e assegurar programas de assistência social (Bonavides, 2018).

Portanto, se é pelo Direito Constitucional e pela Constituição que as formas de organização sociais encontram a forma de ratificar as principais normas de organização jurídica e condicionamento de seus princípios e regras, é pela

Administração Pública que tais regras gerais especificam a função estatal de configurar diretrizes palpáveis e concretas. Estabelecendo os limites e parâmetros que o ordenamento jurídico considerará como devido processo legal, transponíveis aos procedimentos de gestão jurisdicional e executiva.

Sobretudo, no âmbito econômico, o desafio traduz-se nas ações e políticas estatais que se capilarizam sob outras áreas e processos, fazendo com que uma mesma intervenção econômica seja refletida não só a um cidadão, mas também à sociedade, sobretudo quanto ao paradoxo do custo dos direitos (Holmes, 2000).

Tal lide faz restar à ordem econômica enfrentar a garantia da providência aos seus cidadãos, frente às crises financeiras advindas de uma economia globalizada, em que se observa a gradação do desgaste do meio-ambiente e a manutenção da exploração laboral, ao mesmo tempo que a busca pelo lucro é parelha a imposição dos limites legais à proteção do cidadão como normas constitucionais garantidoras de direitos. Isto é, a integração a direitos uniformes mínimos a serem aplicados a todos, de todos os grupos, e todas as correntes políticas são antes refletidas na própria concepção econômica do Estado.

Este íterim aplicado a ordem econômica como segmento do Estado, dá consistência e integra a determinação das normas básicas acerca da competência fiscal, das finanças e do orçamento público, da independência nacional, da prevalência dos Direitos Humanos por meio da sustentabilidade tributária. Tornando íntimas as regras públicas à garantia da dignidade da pessoa humana a outros valores, como a função social da propriedade, livre concorrência e regulação.

É por isto que o movimento de constitucionalização e imposição de normas cogentes quanto à dispositividade das regras aplicadas à ordem econômica constitucional, guardam especial proximidade com este padrão de Estado constitucional ideologicamente orientado à promoção do bem-estar e ao conceito de Constituição Econômica aplicado na seara da garantia dos direitos sociais, especialmente.

Do ponto de vista material, o conjunto de normas pertinentes à organização do poder, à distribuição da competência, ao exercício da autoridade, à forma de governo, aos direitos individuais e sociais, são, enfim, o conteúdo básico referente à composição e ao funcionamento da ordem política - e por isso econômica. Parte-se

primordialmente ao conteúdo das determinações mais relevantes ao entendimento dominante, designados rigorosamente como matéria constitucional.

E, de modo complementar, quanto ao aspecto formal, a norma constitucional por ter primazia sobre a forma costumeira, configurando-se como uma “garantia de racionalidade frente a irracionalidade do costume” (Garcia-Pelayo, 1993, p. 67), permite a adoção de uma ordem objetiva e permanente em face da mobilidade e transitoriedade de situações políticas e de governo.

A rigor, a evolução de tais normas, como constitucionais, tendem a exprimir em toda a extensão o princípio político e jurídico de que todo governo deve apoiar-se no consentimento dos governados e traduzir a soberania popular. Para compreender as ressalvas no uso do termo e do próprio conceito de ordem econômica, é essencial explorar as formas políticas deste dito Estado liberal. Seguido pela configuração de outras formas complementares, como o dito Estado de Direito ou Estado Constitucional.

Assim, a compreensão analítica de um texto constitucional específico, em que se procura identificar as mudanças dogmáticas e acompanhar a mudança da figura do Estado ao longo do tempo, é complementar a percepção de novas configuração estatais. E por elas pode-se extrair as regras de estruturação, funcionamento e organização do poder que formam o objeto sobre o qual a intervenção econômica deve atuar.

Por estes parâmetros, é configurada a importância de uma economia nacional robusta, baseada na produção interna, no desenvolvimento de infraestrutura, na promoção de setores estratégicos e na redução da dependência de recursos externos atrelada ao estabelecimento de mecanismos que garantam a participação ativa do Estado na economia, seja por meio de empresas estatais, regulações econômicas ou investimentos públicos em áreas-chave.

Tendo na tentativa de expansão econômica uma diretriz constitucional ratificada pelo conteúdo normativo das tarefas essenciais aos governos e sua seguida instrumentalidade, sob a ótica constitucional, tais proposições, são a expressão central decorrente da discussão econômica sob o viés constitucional.

Sob a formação deste novo movimento de Estado associado à sua formalização, esta é precedida pela superação, pois, do liberalismo. Visto que “O velho liberalismo,

na estreiteza de sua formulação habitual, não pôde resolver o problema essencial de ordem econômica das vastas camadas proletárias da sociedade, por isso entrou irremediavelmente em crise.” (Bonavides, 2001, p. 188). E, portanto, diante do fato de que a liberdade política deve antes ser uma liberdade irrestrita, e não pode ser inoperante, a crise do liberalismo justifica-se por este não conseguir trazer solução eficiente ou assertiva em relação às necessidades sociais que essa própria nova forma de Estado traz consigo. Mormente a própria valorização dos princípios associados a este Estado, o reconhecimento geral da liberdade política é visto como a associação de um mínimo, que pelo Estado Liberal não se pode garantir.

É este o ponto em que se entende, paradoxal, a formação do Estado, formalizado, consubstanciado na Constituição, atrelado ao sufrágio universal, mas distante da própria conjuntura econômica. O ponto crucial, mais do que o formalismo, passa a ser a manutenção, a garantia e plena eficiência de tais direitos de Liberdade. Que, como se sabe, vai se operar na relação entre o capital. Consolidando a máxima de que a questão estatal, além de constitucional, também é econômica. Cujas funções são associadas ao fato de que “a nova linha de ação compromete o Estado com a proteção da sociedade, em especial dos trabalhadores assalariados, contra certos riscos associados à participação em uma economia de mercado” (Kerstenetzky, 2021, p. 5)

Neste ínterim, o que se pode afirmar é a configuração relativa do Estado Social por meio do constitucionalismo democrático. A contradição composta em relação aos problemas e ao não enquadramento de tais necessidades sociais no Estado Liberal, lhe faz faltar o deslocamento normativo intervencionista, rumo às grandes preocupações dos centros sociais. E assim, este liberalismo seja superado em sua própria natureza de organização social, destituído de sua força e predominância.

De modo que a concepção moderna da liberdade assenta certa primazia entre elas. A conclusão efetiva é a de que o Estado Liberal em sua concepção de liberdade primária é dirimido ou complementado pela própria presunção intervencionista patronal e por vezes paternalistas da estrutura institucional do governo. Associado a um constitucionalismo democrático, que tende a ser emancipador (para além das liberdades políticas, também fincada na função social). Ela é a representação da

definitiva sustentação do Estado Social. O fazendo ser na prática, uma necessidade própria do regime político, estabelecido qual ele seja.

Suas contradições embora persistam, assumem outros sentidos. Passam, sobretudo, pelo desvirtuamento do poder, pela relação contraditória e complexa da exploração do capital no regime capitalista, na manutenção do interesse individual, em contraponto aos interesses sociais e, principalmente, a carga econômica associada a ordem social. Ou seja, vencido o Estado Liberal pelo Bem-Estar, ou sendo ele a razão consagrada da preferência política, doutrinária e constitucional na escala normativa do Estado moderno. A questão posta é a urgência da relação entre a fundação das necessidades estatais e a materialização no campo da ordem econômica sobre estes mesmos anseios sociais.

Finalmente, sobre o padrão de Estado orientado ao Bem-Estar, considerando que “Chegamos, em suma, à conclusão de que este supera definitivamente o antigo Estado liberal e, segundo a tese que sustentamos, tanto se compadece com o totalitarismo como também a democracia” (Bonavides, 2008, p.203) pode-se concluir que é este o vínculo que torna padrão a vertente do Estado consubstanciado por um enquadramento normativo constitucional, complementar aos ditos econômicos tendentes ao Bem-Estar. Sobretudo porque a emancipação privada atrelada à economia é viabilizada pela assunção das políticas de distribuição relativas as políticas de governo.

2.1 CONSTITUCIONALIZAÇÃO DA ORDEM JURÍDICA ANTE AS CARACTERÍSTICAS NORMATIVAS NO CONTEXTO PÓS-POSITIVISTA

A alusão a expressão “constitucionalização da ordem jurídica” remete a um processo histórico que teve lugar em países europeus e latino-americanos, como resultado do constitucionalismo desenvolvido e praticado no pós-2ª Guerra até a hodierna primeira fase do século XXI (Regla, 2004), que traduz uma transformação na concepção do Estado de Direito quanto aos seus dogmas políticos e econômicos e sociais. Esta evolução do Estado de Direito sintetiza-se na transformação do Estado legal de Direito ao Estado constitucional de Direito, ou seja, dois paradigmas referentes ao império estatal, pela lei ou pela Constituição.

Nisto situa-se a crise do paradigma positivista na cultura jurídica e o trânsito até um paradigma pós-positivista, que dispõe possível a exposição e contraposição das duas diretrizes normativas constitucionais: a positivista como expressão do império da Lei (ou império legalista) e a pós-positivista como expressão do Estado Constitucional (ou império constitucionalista). Aqui é estabelecido o procedimento de constitucionalização da ordem jurídica.

Pode-se assumir que a definição da racionalidade ético-jurídica é o pressuposto de definição dos objetivos do Estado, operado por meio de um modelo de tipicidade específico. Como ensina Araújo (2018):

O Estado, pautado no argumento ético jurídico, acaba por definir os objetivos estratégicos que devem ser alcançados na sua atuação. Essa definição estratégica não deve ser aleatória. Ao contrário. A definição da estratégia estatal para alcançar os seus objetivos deve ser orientada por uma racionalidade, compreendida por uma política clara de atuação, na qual são definidas as metas e as ações que devem ser desenvolvidas para o seu atingimento. (Araújo, 2018, p. 137)

Assim, a similaridade entre aqueles paradigmas é afastada quando os aspectos instrumentais da aplicação normativa se dão, e suas diferenças se acentuam conforme as diversas formas de relação interpretativa e de validez (Regla, 2004). As diferenças são, essencialmente, sobre: as regras ao modelo dos princípios e as regras, vez que no positivismo as regras são entendidas como normas que correlacionadas unicamente à descrição.

Distinções relevantes no contexto da própria unidade estatal utilizada em relação ao sistema jurídico, quando precisamente coordena os temas estruturais de governança pública. É por meio desse Estado constitucional, ou seja, da ordem estabelecida constitucionalmente, que há a justa configuração da manifestação do povo, dos partidos políticos, da ideia de sistema punitivo, da carga tributária e o acoplamento estrutural público, sua divisão hierárquica, institucional. De forma que, a referência normativa organizacional se dá por meio da Constituição.

Nesse plano explícito, a Constituição passa a ser uma condição indispensável à própria variável das formas de se coordenar a sociedade, formada pelo argumento histórico da possibilidade de coordenação dos povos, mas, principalmente pela determinação e afirmação de direitos. E as provas validadas por regras jurídicas universais no âmbito do Estado.

Tal referencialidade é a soberania constitucional, sobretudo no reconhecimento da importância da legislação, na unidade do sistema jurídico e da ordem legal, concomitantemente, a própria manifestação da soberania estatal diante das relações de poder. Que passam a ser configuradas por critérios conhecidos, universais e previamente estabelecidos.

A função da Constituição, portanto, é ambivalente quanto à política e quanto à sociedade. Ainda que em campos distintos, a ordem constitucional atua não só no estabelecimento dos instrumentos que levam a formulação do poder hierárquico e de sua autolimitação, mas também faz ser crescente a ideia e a tendência de subordinação dos cidadãos, a esta mesma soberania. Trata-se não mais do Império, mas da definição soberana da ordem jurídica.

Justo por ser uma consequência da concepção de controle legal advinda da constitucionalidade e operada por meio da hierarquia organizada e instituição dos órgãos do Estado, é assumido o poder decisivo conforme a distinção da jurisdição, e a especificidade da legislação. Tais limitações, tanto do poder quanto da lei, são um dispositivo paradoxal em relação à soberania do direito em virtude do fato de que ao mesmo tempo que o cria, o limita. E é isto que se revela como o limite da possibilidade de manutenção social pela ordem constitucional.

A partir do momento em que tal Constituição move toda a conjuntura análoga à sua amplitude e dentro do seu âmbito de ampla atuação, a política constitucional individualiza as formas referenciais de condução da ordem, tanto econômica quanto legal.

Sendo uma característica como tanto ao positivismo quanto ao pós-positivismo. A recorrência, não só teórica, mas também pragmática da própria estrutura das leis fundamentais são o instrumento não só de persuasão, mas também de limitação da ideia da forma de organizar autenticamente funcionar todo o Estado moderno.

É, como diz Luhmann (1990), uma aquisição evolutiva natural, irrevogável, da forma de se manter o Estado. Como se vê:

Na teoria política clássica a necessidade da Constituição é justificada em relação ao problema da soberania - desprezamos aqui o significado medieval, cujo eco ainda hoje perdura constantemente associado à independência (liberdade) - caracteriza a unidade do sistema como um problema de decisão. Em qualquer parte do sistema, assim diz a doutrina, deve existir a possibilidade de se decidir de modo não vinculado, (independente, livre,

arbitrário) e o sistema só pode se afirmar como uma unidade sem conflito (pacífica) se existir uma instância decisória desse tipo e sempre que não aconteça que todo nobre ou todo sindicato pretenda uma parte para si. No Estado pré-moderno, tratava-se, antes de mais nada, da criação da soberania, não apenas em face da Igreja e do Império, mas também diante das relações de poder “inexatas” da ordem social estamental. Por isso, a organização geral era orientada para o monarca e de todas as questões organizativas revestidas de forma de um “conselho” real. Nesse contexto, nem divisões, nem oposições de poder podiam ser toleradas, já que não poderia haver, se não o “salto da ponte” para os adversários presentes em grande número entre a alta nobreza e as famílias da dinastia reinante. Até metade do século XIV eram debatidas no âmbito dos órgãos consultivos em questões organizacionais que não, não se revestiam de um nível constitucional. Regras fundamentais, por exemplo, no âmbito da sucessão dinástica, eram certamente conhecidas e não havia dúvida de o monarca fosse obrigado a respeitar o direito na prática estatal concreta, em que pese o fato de que lhe fosse lícito modificar ou derrogar o direito, no caso singular. (Luhmann, 1990, p. 13)

De forma que o modelo da tipicidade é pautado em normas gerais e fechadas cuja aplicação não exige valoração, e, por isso, normas abertas seriam imperfeições do sistema, fruto de uma técnica deficiente ou ainda uma delegação legislativa de poder normativo aos órgãos de aplicação, como os juízes e órgãos administrativos. O fulcro modelar é a previsibilidade e a segurança jurídica.

No pós-positivismo é necessário relacioná-lo à estrutura de um sistema jurídico, em que se considera que, além de regras, há princípios jurídicos. Isto é: há normas que estabelecem uma solução normativa - o deve ser, mas não definem um caso pois não há indicação de quando são aplicáveis concretamente. São pois os princípios, assim compreendidos, que dão sentido às regras. *Prima facie*, há previsão e promoção dos valores, e por estes a deliberação e ponderação.

Disto decorre a correlação entre direitos e deveres e a prioridade justificativa de direitos. No positivismo os enunciados jurídicos de direitos são relativos a um sujeito ou a uma classe de sujeitos reduzíveis a enunciados de deveres de outro ou outros sujeitos. Ou seja, o direito existe quando o outro polo na relação obrigacional é o dever.

No sentido da descrição de Regla (2004) tais diferenças são evidentes sobre suas características, pois enquanto no pós-positivismo os direitos implicam em uma correlação de deveres, enquanto paralelamente há o transbordamento de características das relações obrigacionais, como novos atores, novos limites

obrigacionais. O que faz ser que tais prestações se associam a novas obrigações, mas não de forma exclusiva.

Ainda, quanto às relações lógicas entre normas e o modelo de justificação; no positivismo entre as normas de um sistema jurídico dão-se relações lógicas de possibilidades de dedução. Os conflitos entre normas são, pois, de natureza lógica. Pois, se não incompatíveis, podem ambas serem cumpridas. De modo que a lei superior deve afastar a inferior; a lei posterior afastar a lei anterior; e a lei especial afastar a lei geral.

Enquanto no pós-positivismo a dedução não é exclusiva pois além dela há a coerência valorativa. Ou seja, o sentido ou propósito legitima a coerência ou incoerência que se dá por grau, e não por termos absolutos, de modo que os conflitos entre princípios se resolvem por ponderação, e não por exclusão.

Quanto ao modelo da subsunção e de ponderação, no positivismo a justificação por subsunção consiste basicamente em mostrar que o caso concreto que se procura solucionar, deve se amoldar - pode ser subsumido- no caso genérico descrito e regulado pela norma.

Como categorizado por Regla (2004), pode-se afirmar que o raciocínio jurídico demanda que o caso concreto se adeque ao caso genérico e por isso haja lealdade à regra e ao escrito. Enquanto no pós-positivismo os princípios também exigem um tipo de raciocínio: a ponderação - que é diferente do raciocínio subsuntivo, pois a ponderação de princípios é a dimensão valorativa do próprio Direito.

Quanto à oposição entre criar e aplicar normas ao modelo da continuidade prática das diferentes operações normativas: no positivismo criar normas e aplicar normas são operações conceitualmente opostas, pois criar normas é uma atividade basicamente política e/ou moral, isto é, extrajurídica ou parajurídica. É uma questão de vontade. O Direito é, pois, criado.

E a existência das normas jurídicas depende da ocorrência de fatos contingentes de criação. Aplicar normas, pelo contrário, é uma atividade fundamentalmente técnica e estritamente jurídica. Não é uma questão de vontade, mas de conhecimento e aplicação. A máxima presumida é que o legislador deve criar o Direito e juízes o aplicarem - somente.

No pós-positivismo, não há uma separação terminante entre raciocínio político ou moral e raciocínio jurídico. O raciocínio político do legislador se torna jurídico - constituinte, pois a lei não é autocriada, mas parte do desenvolvimento ou concretização de princípios constitucionais atrelado ao raciocínio jurídico (Regla, 2004). É necessário que o aplicador também deva obedecer a ditames constitucionais que passam a se apresentar como normas jurídicas e a fazer parte do ordenamento.

Quanto à validade formal e à validade material das normas: no positivismo, o Direito é identificado pela forma, e não pelo conteúdo e por isso a norma deve seguir requisitos formais para que seja válida, não obstante seu conteúdo. A norma, quando criada, deve obediência aos requisitos formais ditados pela norma superior.

Enquanto no pós-positivismo, há a presunção de normas implícitas que tem coerência com normas superiores e seriam, por isso, formalmente válidas. Ainda que materialmente não dispostas. De modo que o ordenamento é composto por normas necessárias de conteúdo material, cuja validade não dependeria formalmente de outra norma e junto a essas os princípios funcionam como normas que não podem ser derogadas.

Quanto à distinção evidente entre estática e dinâmica jurídicas à concepção da Direito como prática, no positivismo o Direito se efetiva em normas e em atos procedimentais. Daí a base da clássica distinção entre estática jurídica (o Direito é um conjunto de normas, o Direito objetivo) e dinâmica jurídica (estas normas mudam como resultado de atos e/ou procedimentos jurídicos), forma de objetivação do Direito que permite tratá-lo como um objeto fora dos sujeitos.

Enquanto no pós-positivismo, o Direito não é, pois, algo fora dos sujeitos, mas algo que depende centralmente de sua própria prática social. Sobretudo, enquanto positivista o Direito se objetiva nas regras jurídicas; conseqüentemente, conhecer o Direito é principalmente conhecer suas normas, ao tempo que o pós-positivista demanda uma adequada combinação de conhecimentos normativos, regras à luz dos princípios que lhes dão sentido, e do desenvolvimento de habilidades metodológicas orientadas para solucionar problemas jurídicos.

Trata-se, enfim, da necessidade de um novo paradigma teórico que incorpora novos fenômenos jurídicos, ou seja, conceitos e estratégias interpretativas que

constroem a constitucionalização do Direito por alterações qualitativas, que demandem novos pensamentos teóricos.

É necessária uma reformulação das estruturas de império para que se adeque a nova forma de entendê-lo. O Direito – e o império normativo- é uma realidade social complexa que depende de sua prática social para existir e, portanto, não se pode separá-lo de sua prática.

A ordem constitucional pós-positivista tem na prática social o sentido de justificação das decisões, ao passo que se objetiva mais liberdade. De modo a se afastar a premissa de que o Direito se objetiva em normas e atos/procedimentos e é moldado por um conjunto de normas objetivas cuja dinâmica jurídica tem a observação dos fatos como mero protocolo.

Portanto, a interpretação é o liame da linguagem descritiva e da linguagem prescritiva quando a prática social do Direito é posta em perspectiva, usando-a como técnica para superar as lacunas. E diante dos casos em que não se aplicam apenas regras, mas também princípios.

A solução provém de um padrão construído por atividade deliberativa e justificativa pelo aplicador fundamentada em uma metalinguagem descritiva das normas. Associada a discricionariedade lógica e parametrizada.

De plano, desta descrição de Regla (2004), pode-se apontar que a constitucionalização da ordem jurídica como um conjunto de fatores concatenados explica como a constitucionalização se manifesta e se funda em axiomas da relação entre a sociedade e o Estado. Tendo a Constituição como meio, iniciada pelas premissas: a) A ordem jurídica conta com uma Constituição rígida que incorpora uma relação de direitos fundamentais. b) Está prevista a garantia jurisdicional da Constituição, nela há a hierarquia normativa e uma efetiva imposição da Constituição sobre a lei. c) Reconhece-se força normativa vinculadora à Constituição e às “normas pragmáticas”, como expressões de programas e/ou recomendações políticas. d) Produz-se uma exegese constitucional. Isto é, foge-se da interpretação literal em favor de uma interpretação extensiva e) Considera-se que as normas constitucionais são susceptíveis de serem aplicadas diretamente f) Impõe-se o modelo da interpretação das leis conforme a Constituição g) Produz-se uma forte influência da Constituição no debate e no processo políticos.

2.2 DOGMÁTICA COMPROMISSÓRIA APLICADA AO CAMPO INFRACONSTITUCIONAL

A constitucionalização emergente surge como pacto constitucional exitoso em estabelecer regimes de ordem e progresso, mas esperando gozar de uma síntese imperfeita do objetivo de liberais e conservadores (Gargarella, 2009). Esta mudança da ordem estatal, associada a reforma política que legitima a democracia e a (re)construção constitucional, restitui um desenho democrático ao processo político e expõe que a alteração na organização de poder, e com isto os seus objetivos, passam a agregar compromissos sociais.

Tais reformas constitucionais expandem os direitos básicos que implicam em um novo status aos tratados de direitos. Os programas de ajuste econômicos, progredindo em paralelo, criaram uma crise econômica e social que incrementou a pressão por uma nova onda de reformas.

Notadamente muitas das novas constituições afirmam a existência de um Estado ou identidade nacional multicultural e proporcionam especial proteção aos grupos diferentes. As consequências são que a nova democracia, unida as reformas na governança, promovem programas de ajuste estrutural drástico em relação ao gasto público.

O desafio desta ordem jurídica é atrelado ao fato de que esta Constituição necessita unir os direitos com o poder, para fazer com que a organização do poder político seja congruente com os impulsos sociais que incorporam direitos.

Ao mesmo tempo que, a par do embate entre as nuances do modelo de Estado social e a definição política de atuação estatal na ordem social e econômica, a determinação do modelo de organização do Estado federal dá grande concentração de poder à pessoa jurídica de poder nacional – e na maioria dos casos, o Estado nacional federado personalizado pela união governada por representantes democraticamente eleitos, sobressaiu-se como padrão (Bonavides, 2009).

Pois se “a implacável investida que se fez contra as antigas instituições, destruídas nos alicerces, pedia que ao desmoronamento das velhas ideias sucedesse a reconstrução de realidade social, nomeadamente em seu aspecto político” (Bonavides, 2009, p.71), uma visão apartada da democracia inclusiva e da justiça

social não garante liberdades, tampouco tem o suporte político necessário para se fazerem implementadas.

O intento da redução da desigualdade econômica, ante os direitos sociais, não possuirá aplicabilidade apenas pela Constituição como direitos previstos. Mas, previstos os direitos e constitucionalizados, serem operados de modo conjunto a sua garantia e implementação.

Tal dogmática propõe que se tenha a ordem jurídica não apenas como um exercício de adequação entre a norma e o fato, mas atrelada a um processo dialético em que a dogmática constitucional é emancipatória. Ou seja, a origem política e os interesses sociais relacionados à Constituição implicam a parametrização de normas, aplicáveis ao Estado e ao cidadão, mas também delimitam, impõe e promovem planos de ação do Estado.

A Constituição, é finalmente um documento normativo do Estado e da sociedade que representa um momento de redefinição das relações políticas e sociais desenvolvidas no seio de determinada formação social, operada por força normativa vinculada aos poderes públicos (Clève, 2005).

Trata-se da “Constituição compromissória” (Canotilho, 2001), à medida que sustenta o compromisso com o povo, democrática desde seu processo de elaboração. É compromissória pela promessa de uma sociedade livre justa e solidária, de determinações de dimensões principiológicas realizadas em favor de uma sociedade heterogênea. Também é dirigente, pois estabelece os fins, as tarefas e os objetivos para o Estado e sociedade, e é analítica, por integrar os interesses de todas as classes e assim contempla um variado espectro de temas, e não apenas aqueles cujos assuntos são eminentemente constitutivos das formas de organização do Estado ou governo. (Canotilho, 2003).

Para uma dogmática da efetividade é primordial à norma suprema ter força restritiva sobre todo o direito infraconstitucional. Tanto naquilo que lhe é adequado, quanto pela sua interpretação. Valores como justiça, liberdade, princípios do Estado Democrático, e demais categorias que apresentam dimensões principiológicas a ser protegidas e concretizadas devendo reverberar no direito infraconstitucional.

A dogmática constitucional deve se desenvolver para filtrar todo o direito infraconstitucional e influenciá-lo, à medida que este deve estar limitado pela

principiologia constitucional. Entretanto, sabendo que a definição ideológica é insuficiente. É preciso que a ordem jurídica, tenha objetivos condizentes às suas bases teóricas. São, pois, os valores e princípios que compõe a unidade da Constituição e indicam o conteúdo do Direito em determinado lugar, caso ou tempo.

Standards que prestam como mecanismo auxiliares no processo de interpretação e integração da Constituição ao Direito infraconstitucional. Uma dogmática emancipatória não pode prescindir de tais elementos quando da concepção de justiça, liberdade, igualdade, princípios como o Estado Democrático de Direito, cidadania e a dignidade da pessoa humana.

Então, pode-se presumir que a Constituição como um sistema aberto (Canotilho, 2003) se comunica com a realidade. Interagindo com a elaboração, a aplicação, os fenômenos e movimentos sociais que perfazem a defesa de seus interesses. O dilema posto é o da concretização do Direito aplicável à luz da Constituição e como o compromisso de realizá-la, visto que o texto da norma não contém a normatividade e sua estrutura material concreta.

Se não é possível isolar a norma da realidade, a concepção normativa de margem para o operador jurídico tende a desenvolver uma metódica que transite entre a norma, o problema concreto e os valores e princípios que o acompanham. Neste ponto, a legislação infraconstitucional atua como mecanismo de alcance do que denuncia a Constituição, e em caso de embate, que seja essa afastada para se proteger aquela.

Concluindo, a constitucionalização da ordem jurídica exigiu um tipo de Constituição que vinculasse a manutenção dos compromissos e dirigismos de garantia, tratando-a como compromissória. Em específico, assume-se que a CRFB é compromissória e analítica por condensar uma série de valores emancipatórios realizáveis, cujo valor normativo constitucional é inteiramente vinculado a normatividade jurídica e materialização econômica. Processo que faz incidir sobre o direito infraconstitucional os valores substanciais emancipatórios adotados pela carta constitucional.

Dito isto, os elementos constitutivos do sistema jurídico são pautados na manutenção dos valores necessários à sua coerência. Como diz Araújo (2018):

No que se refere à atuação estatal na busca do objetivo de plenitude de realização da pessoa humana, é a Carta Maior que apresentará os valores necessários à coerência do sistema. Os valores definidos no texto constitucional possibilitam que os conflitos sociais e normativos, mesmo que decorrentes de omissão (normativa ou fático-empírica) sejam superados como supedâneo para a preservação do sistema. Os princípios constitucionais, uma vez reconhecida a sua normatividade, na perspectiva da do neoconstitucionalismo, condicionam o comportamento social, assim como as regras que evitam na ordem jurídica posta. A dualidade que se estabelece entre os mecanismos de reflexão sobre os direitos estabelecidos pelos valores dele nele contidos e o rigor técnico assentado nos procedimentos desenvolvidos na sua prática não é ocasional, mas o resultado de uma complexa digressão. Prático teórica a respeito da racionalidade normativa ou social definida pelos objetivos do conjunto social. (Araujo, 2018, p.137)

Esta é a correlação que se pode apontar entre a compreensão daquilo que traz o texto constitucional, a partir do ordenamento como um sistema jurídico, ou seja, do ordenamento enquanto sistema completado no contexto da aplicação de certos valores e as opções políticas e jurídicas que assumem uma função central na argumentação ético jurídica definidora de toda a construção dogmática aplicada à legislação infraconstitucional.

Desse modo o percurso dos princípios e dos valores funcionam como o que denomina o pressuposto axiológico da unidade do sistema. Isto nada mais é do que a introdução positiva das opções políticas sociais advindas da própria Constituição. A efetividade constitucional é vinculada à sua própria centralidade delineada para o Estado brasileiro. Isto quer dizer que o sistema jurídico constitucional é valorativo além da própria forma, ao mesmo tempo que é regulamentar e legal, base de atuação estatal.

Considerando isto, se pode afirmar que tais deveres fundamentais não existem como subitâneo de um governo plantonista, mas corolário dos próprios valores ou princípios associados à perspectiva do Estado Democrático, associado ao Bem-Estar. Levando a razão normativa a ser preponderantemente, além de lógica, fundamentada neste Estado democrático, no Estado de Direito e no Estado de Bem-Estar.

A materialidade axiológica diz respeito às características advindas, primeiro do Estado Liberal, segundo do Estado Social, e agora postas formalmente na construção da determinação constitucional. A atuação estatal, assim, é definida no texto constitucional, por meio de sua capacidade e da sua necessidade de atuação. Com forte conotação política, além de legal.

Mais do que uma ampliação da ideia, é por meio deste formalismo que a dogmática normativa constitucional é orientada à manutenção do Estado de Bem-Estar social e forma, paralelamente, um conjunto de possibilidades com vistas a execução da capacidade e das necessidades da promoção de mudanças sociais. Ou seja, da redução das desigualdades sociais.

Tal ideia parte do processo de legitimação destas atividades. Trata-se de uma condição formal, legal e normativa. Para que o processo e persecução da redução das desigualdades não seja apenas visto como um princípio, mas também como um objetivo e por isso uma obrigação. Assim, a estrutura esculpida na Constituição reflete a promoção de um postulado de bem-estar aplicado à atuação estatal.

Sabido que “é neste contexto de opções sociopolíticas que são definidos o norte normativo e a execução prática do projeto constitucional que eleva o conjunto axiológico definido pela sociedade como ponto central à estabilização do sistema” (Araújo, 2018, p. 138).

Pode-se finalmente afirmar que no contexto dos países subdesenvolvidos, tal racionalidade é voltada a um desenvolvimento progressivo, ou seja, um conceito incorporado ou vinculado aos próprio ideais de junção dos interesses sociais ou das necessidades sociais por meio dos comandos legais.

As questões assinaladas pelos pontos de ajustes causados por essa nova ordem decorrem não só pela orientação assumida pelo progresso ordinatório constitucional, mas, sobretudo, pela incorporação de certos fatores paralelos, que a ela agora são compostos.

De modo que este processo político, econômico e jurídico recai sobretudo na percepção de áreas antes perpendiculares, mas agora fundamentais. Em específico, o favorecimento rumo ao agir social. Como se vê, “os novos desafios, portanto, são de caráter social e não basicamente econômico como ocorreu na fase anterior do desenvolvimento do capitalismo” (Furtado, 1998, p. 33). O que implica na superação da condição de subdesenvolvimento e os meios para alcançá-la, instrumentalmente vinculado à ordem compromissória das opções constitucionais.

2.3 SENTIMENTO CONSTITUCIONAL COMO PRESSUPOSTO DA IDEOLOGIA APLICADA

A consciência comum de uma obrigação coletiva a respeito de uma gradação da existência individual associada a uma participação coerente na ordem política e normativa é o vínculo psicossocial que fundamenta o próprio sentido de organização estatal. O *volksgeist* – espírito do povo – é o fulcro da relação entre o indivíduo encontrar a essência da expressão de sua própria personalidade e a autoconsciência e a necessidade de cumprimento da norma (Verdú, 2006).

Trata-se de uma relação que compreende o indivíduo e suas expressões sociais integrado coletivamente por meio do robustecimento do uso das suas opiniões, do seu idioma e de sua cultura, atrelado ao cumprimento da forma de organização social, jurídica e política.

No campo normativo, como o modo de integração política do Estado e da teoria da Constituição, o “sentimento constitucional” (Verdú, 2006, p. 134) é o cumprimento do sentimento público e o dever de cumprir a Constituição como ideal de justiça exigível pelo reconhecimento da coletividade e suas respectivas formalidades. Apesar de que a consciência jurídica, que vincula a necessidade geral de justiça na vida social, é o que determina o que lhe é ideal.

De forma que, o vínculo moral une os cidadãos e as suas instituições ao passo que os valores superiores postos na Constituição as inspiram. No caso da CRFB, valores e formatos constituídos sob a fórmula do Estado Social, democrático, e de Direito, acrescido da garantia dos Direitos Humanos e sociais.

Portanto, o conteúdo da norma jurídica, que é a referência aos valores formatados na Constituição deve implicar no problema da adesão sob a relação moral dos cidadãos as intuições e normas que o concretizam. Trata-se de uma adesão sentida pela efetividade do direito constitucional e que não depende só de suas formalizações técnicas jurídicas, mas também da percepção social.

Quanto à teoria da Constituição, sobre o sentimento constitucional, é preciso descobrir a relação do texto constitucional com a complexa estrutura da psique humana, e depois dela, a social. Pois se a sociedade e o Estado significam e enquadram a totalidade das relações psicológicas, sociais e econômicas entre os homens no mundo social, a vontade do Estado é composta por partículas das

vontades individuais e é sustentado por elas, dando-as conteúdo político e jurídico para determinar suas estruturas e funções, nesta medida.

A teoria da política constitucional se apoia, portanto, na normatização e na interpretação jurídica e nos significados acrescentados que irão influenciar todos os níveis inferiores da percepção humana. Assim, o sentimento constitucional, é, a expressão dos valores fundamentais que normatizam o ideal moral de determinado período, dos quais depende o ideal jurídico presente na consciência jurídica do indivíduo e na consciência popular formada pelo vetor resultante das consciências individuais.

Trata-se da normatividade constitucional do ideal jurídico, que brota das estimações sobre o que é exigido pelo bem comum e das exigências comunitárias sobre os membros particulares. Propõe-se como materiais determináveis, as transformações econômicas, sociais e políticas. Ordenadas a convivência, onde a Constituição lhe dará mais ou menos espaço, limitando-os e dirigindo-os, mas não autocraticamente criando-as ou alterando sua essência.

Este sentimento constitucional é formado através de diversas manifestações dogmáticas constitucionais, onde as argumentações e pontos de vista relevantes fundamentam a afirmação de uma posição teórica sobre seu ordenamento constitucional.

A vinculação moral em que se assenta o sentimento constitucional dos cidadãos com suas instituições políticas se extrai do fato de que a Constituição não ser compreensível como um texto isolado, pois guarda conexão com o ordenamento jurídico subconstitucional, e que, por isso, a normatividade e a realidade constitucional implicam em uma execução normativa interiorizada pelo sentimento constitucional do cidadão.

Do contrário, há um progresso autêntico na dinâmica constitucional quando o sentimento desempenha um papel relevante na reforma da Constituição. É necessário ajustar a razão da Constituição aos requerimentos populares para cumprir sua finalidade inerente. Portanto, uma mutação que não suscita adesão sentida não contribui eficazmente para harmonizar a norma com a realidade constitucional. Pode-se pontuar que toda política constitucional repousa não só em estar na Constituição,

mas também ser sentida como algo próprio e o grau de aceitação por seus destinatários, ou seja, no sentido de justiça.

O *rechtsgefühl* - sentido de justiça - é o ideal jurídico produto dos valores fundamentais que expressam o ideal dos quais depende a consciência popular. Os valores são a posição do indivíduo na comunidade a que pertence, e a conexão entre coação jurídica e liberdade moral. Além de influenciar a atividade do jurista, na capacidade do juiz de se compenetrar na realidade tal como a vivem os sujeitos que participam na ação. O sentimento jurídico apoia a experiência do mundo e uma concretização do Direito que se volta a valores espirituais concebidos como afeição íntima e os direciona no sentido da dignidade e liberdade individual ou comunitária. (Verdú, 2006).

O sentimento constitucional exige conexão com um concreto sistema de valores que o determina e assegura, ao passo que “serve de fundamento a uma atividade especulativa na qual se extrai a indicação do sentimento que configura os critérios dos ideais da justiça” (Verdú, 2006, p. 158). Para estabelecer uma ordem objetiva, considerando suas legalidades intrínsecas, a disciplina nos processos econômicos é a agnição do sistema econômico dominante e forças políticas correspondentes.

A efetividade do sentimento constitucional, é, portanto, a normatividade e o garantismo técnico-jurídico somados à realidade constitucional promovida e livre de obstáculos, somados à adesão efetiva aos elementos precedentes. Dada não apenas por causa da utilidade e conveniência das articulações e garantismos técnico-jurídicos, mas também por inspirações e concretizações de postulados axiológicos.

E na Constituição, além do caráter de símbolos jurídicos - expressões que transmitem ideias aos juristas e aos cidadãos, há ainda, além dos significados tradicionais, parassignificados que influenciam a consciência humana. Por exemplo, ao propor liberdade, a justiça, a igualdade e o pluralismo político como valores superiores do ordenamento jurídico, concebido o Estado como “Social” e “Democrático” de “Direito”, impõe-se uma superação da indiferença axiológica da norma jurídica.

Para uma construção lógico-jurídica, além da normatividade do texto da Constituição, é preciso assentar que; em todo o processo constituinte há sentimento

constitucional, e que a normatividade constitucional pode ser explicada tecnicamente, mas sua efetividade demanda a integração ao sentimento constitucional.

E que por isso, o sentimento constitucional e sua operatividade devem estar presentes em todas as correções que se prenda ao texto, pois sempre são necessárias a efetividade constitucional e ainda a adesão à normatividade do texto. Daí a necessidade de que qualquer operação que envolva a normatividade constitucional seja feita paralelamente às Ciências Sociais; valendo-se que a pureza do Direito é insustentável frente à natureza das normas constitucionais e implicações econômicas.

Dito isto, e feitas estas conjecturas, pode-se afirmar que o sentimento constitucional é a expressão constituinte dos interesses coletivos e que se fundamenta em um conjunto de ideias e valores que fundamentam o sistema constitucional. É, portanto, a ideologia constitucional a expressão executiva do sentimento constitucional relacionado aos princípios e regras constitucionais, tal qual a orientação e a interpretação e aplicação da Constituição.

No que toca ao Desenvolvimento, a carga axiológica obtida da presença das liberdades condicionadas por meio da norma são os valores que compõem o ideário de superação do subdesenvolvimento. Aos moldes da CRFB tal ideologia é relativa ao processo de manifestação de liberdades oportunizadas no âmbito social com a previsão perpendicular sob uma política econômica que a garante. Apesar da destituição das diferenças impeditivas da cidadania e a própria ausência das liberdades substantivas.

Em outros termos, é a consideração normativa da manutenção da capacidade cidadão fundamental como o próprio valor do sentimento constitucional. Na mesma medida que, no âmbito estatal – como ente norteador destas promulgações- emerge a natureza singular da ideia de Desenvolvimento corolário da ideologia e do sentimento orientador prévio.

Neste contexto, o sentimento é uma visão não restritiva da ideia de Desenvolvimento considerada sobre o exercício das liberdades políticas ou sociais, à luz da ideologia. Em termos práticos, trata-se dos instrumentos ou dos catalisadores que conduzem este sentimento, fazendo com que sua influência material seja pelo

exercício livre mediante a capacidade ocasionada pelas condições componentes deste Desenvolvimento.

Esta perspectiva não assume no âmbito da Administração Pública posições genéricas, mas, pelo contrário, trata-se de uma orientação factível rumo aos programas contributivos do próprio progresso econômico estruturados por essas conjunções normativas, que antes é axiológica. E por isso, valorativa relacionada à função do sentimento e da ideologia.

Isto é, de modo assertivo, o incremento da participação social na formulação e implementação das políticas garantidoras da transparência e *accountability* do Estado. Favorecendo a superação do subdesenvolvimento brasileiro a tendo como uma exigência constitucional de conjunção normativa, política e econômica no âmbito do Executivo. Como o objetivo de favorecer e ampliar a assertividade da implementação de políticas públicas paralelamente.

2.4 IMPASSE DO NORMATIVISMO-DIRIGENTE ANTE A IDEOLOGIA CONSTITUCIONALMENTE ADOTADA E A ECONOMIA DE MERCADO

Aos moldes da posição axiológica na ordem constitucional, cujo sentimento é extraído por meio dos valores e dos costumes, a expressão do Poder Executivo envolve o desafio da diretividade constitucional, ou seja, da qualidade de Constituição dirigente e a interlocução econômica reflexiva na garantia dos direitos sociais. Sobretudo na CRFB e em sua carga de programaticidade o dirigismo ocupa certa direção quanto à posição política e a interpretação normativa.

Em relação à ordem estatal, a compreensão dos códigos dirigentes é assim caracterizada pela conjuntura circular e perene em relação à forma de compreender as tarefas e os fins do Estado em torno de sua eficiência. Este programa é a exposição do normativismo dirigente sobre o dogma de tarefas estatais, tanto ideológicas quanto jurídicas.

As tarefas e os deveres do Estado são assim ordenados, cabendo à ordem constitucional a discussão sobre a determinação de seus objetivos em relação aos termos sociais e políticos. O dirigismo significa assim certas consequências adstritas às finalidades pré-ordenadas em face desta Constituição dirigente.

Consequentemente a vinculação dessa Constituição programática opera certa transposição fundamental a tarefa do Estado. Notadamente quanto aos seus tipos de organização na vida econômica e social. O que corresponde à tradução de um modelo no qual o sentido complementar à organização da vida política também o é jurídico. A tarefa dada é voltada a profundidade de eficiência no contexto de um núcleo fundamental de medidas jurídicas para a garantia do exercício de programas cujos interesses sejam sociais.

Em síntese, trata-se da formulação de um catálogo de finalidades e de metas concretas, no qual o Estado como ente perene e legitimamente consolidado, em virtude de sua força normativa torna vinculante toda a ordem legislativa ou executiva. Por meio de sua hegemonia, e materialmente consubstanciado por um conjunto de normas e princípios estruturantes, cujo núcleo de identidade estabelece uma reflexiva ordem de garantia dos programas sociais.

Este entender é o mesmo que Canotilho (1996) assevera sobre o dirigismo e suas notas programáticas:

A teoria da Constituição dirigente procurou associar o recorte categorial de tipos de normas constitucionais, normas-fim, normas-tarefa, imposições constitucionais - a uma teoria das tarefas do Estado. Também este ponto - o da articulação da normatividade jurídico-constitucional de normas-fim e normas-tarefa com a teoria das tarefas do Estado - tem sido interpretado no sentido de uma Constituição dirigente não pode deixar de ser outra coisa que um simples instrumento da estatização do mundo e da vida. Falar de Constituição dirigente é falar de tarefas do Estado, falar de tarefas do Estado equivale a legitimar um Estado-Morloch ou Leviathan. (...). Mas não deixaremos de equacionar o problema no seu núcleo fundamental. Este reconduz a estas interrogações. (1) - deve o Estado ter tarefas; (2) estas tarefas devem ser ordenadas e conformadas pela Constituição? A discussão das tarefas do Estado no Estado-Constitucional não pode simplificar-se em termos caricaturais, como se depreende, por vezes, de alguma literatura que quase chega à conclusão da necessidade de liberal de um estado sem tarefas. (Canotilho, 1996, p.3)

Neste modelo o que se pode apontar é que existe um sentido perene de decisão vinculativa em relação às tarefas do Estado e aos seus fundamentos normativos e jurídicos quanto às tarefas oriundas da carta constitucional. Ou seja, tais tarefas requeridas e obrigadas ao Estado são constitucionais, fazendo com que sua formulação deve envolver diretamente a ideia de aplicação do dirigismo quanto política social. Em especial, em relação ao Desenvolvimento social.

Por outro lado, tal postulado tenta garantir a positivação constitucional de um certo catálogo recortado juridicamente em relação aos direitos sociais. Que devem orientar a conformação de certas políticas, tanto econômicas quanto sociais, relativas à consolidação de direitos, tanto culturais quanto sociais, portanto, também econômicos.

Esta imposição relativa diz respeito não só a própria natureza de configuração do Estado social, mas também certa esquematização de tarefas estatais, e nelas a força normativa de tais postulados organizados por graus de consolidação. Este é o contexto que faz com que este constitucionalismo dirigente exprima de tal modo um complexo de direitos e liberdades que não de ser definidores das próprias tarefas do Estado, tanto a nível político quanto econômico, reflexivos dos ditos ideológicos constitucionais. Do mesmo modo que tendem a ser a dimensão fundamental para a legitimidade material de algumas organizações jurídicas.

É por isto, que se pode apontar que a lei dirigente espelha uma garantia sob a qual a perspectiva de valores deve ser materializada e conformada em relação ao restante da ordem estatal. Seja política ou econômica, a ordem de coerção constitucional deixa de ser moral e passa a ser de uma diretividade constitucionalmente acurada.

A captação dessa normatividade é, em outros termos, a imposição de deveres sociais de esforços pragmáticos em relação aos compromissos deste Estado orientado ao Desenvolvimento. Sabido que “A Constituição Dirigente busca racionalizar a política, incorporando uma dimensão materialmente legitimadora ao estabelece um fundamento constitucional para a política” (Bercovici, 2005, p.35), em que pese, a discussão sobre o fundamento das políticas públicas.

Neste contexto, a Constituição também tenciona a sua perspectiva econômica, parelha a discussão da financeirização, indicando um vetor de interpretação que se adequa a natureza dos direitos sociais e de sua garantia. Consubienciado pela ordem constitucional, o dito normativismo dirigente tem como matriz um projeto normativo orientado às questões sociais associado a um programa de redução de desigualdades.

Como se vê:

O normativismo dirigente apoia-se em duas matrizes teóricas fundamentais, por um lado, a tese do constitucionalismo dirigente e, por outro, a ideia de

ideologia constitucionalmente adotada. Para juristas do normativismo dirigente, a Constituição despe-se do véu de neutralidade e assume discurso de natureza instrumental transformadora, na medida em que a norma constitucional visa estabelecer um programa de alteração das estruturas sociais e econômicas para o Estado e para a sociedade. Nesse sentido, o discurso de fundamento de legitimidade passa de um aspecto puramente jurídico-formal, como é o caso da legitimidade do ordenamento jurídico em a Kelsen ou Hart - para uma justificação de cunho material, uma vez que a Constituição Dirigente determina a vinculação da ação política (incluindo a vida econômica e social) ao projeto jurídico social positivado na Constituição. Os autores vinculados ao normativismo dirigente entendem que os princípios constitucionais da ordem econômica, isto é, a ideologia constitucionalmente adotada, representa um argumento forte no processo de racionalização do discurso econômico. (Clark, 2013, p. 279)

A conformação associada por este recorte jurídico é a imposição das políticas públicas conciliadas aos direitos econômicos, sociais e culturais. Põe-se em voga o Desenvolvimento querido por meio da política legislativa constitucional. O que, simultaneamente, transmite uma necessidade de articulação financeira quanto ao próprio adiantamento e correspondência da materialidade desse programatismo.

De um lado, a identidade constitucional reflexiva das políticas sociais é a face jurídica do dirigismo constitucional - enquanto o núcleo do próprio conjunto de normas e princípios que estruturam as formas de ação e intervenção estatal é o que se pode apontar como o Estado desenvolvimentista, por outro, as premissas materiais expressas em relação aos critérios financeiros irreversíveis, quando a promoção destes mesmos programas tendentes do dirigismo constitucional, é o impasse do Executivo quanto aos programas constituintes desses direitos e políticas públicas de direitos fundamentais.

É este o ponto nodal da crítica entre a ordem social e a intervenção econômica. Pela perspectiva intervencionista associada a financeirização, a tendência é a das métricas e metas de políticas fiscais impostas, sobretudo em relação aos interesses políticos, que quando não operados por meio deste mesmo dispositivo ideológico funciona como a implementação da especulação financeira que favorece interesses privados em oposição aos públicos.

Se assim o for, há um isolamento dos instrumentos de deliberação pública, de forma que os objetivos daquela premissa constitucional são invertidos quanto aos interesses econômicos e financeiros outros que não os constitucionais, e por isto também dos postulados do Estado desenvolvimentista.

A possibilidade desta objeção é fulcral quanto à manutenção do gasto governamental, do qual deriva a aprovação dos investimentos públicos e, a partir daí, certos mecanismos de manutenção quanto à materialidade deste Estado.

Cria-se deste modo um círculo fundado no controle dos gastos públicos, cuja organização e expansão do processo sistemático é o de acumulação e expansão financeira, tendo como norte um Direito financeiro especulativo. É uma economia descentralizada pela exploração do mercado financeiro e pela produção de meios alternativos de ordens de expectativas de riquezas.

O fundo público, ou seja, o orçamento e os planos que hão de ser feitos com eles, que versam necessariamente sobre o setor produtivo do Estado, são operados por meio da imersão de certos comandos contrários ao dirigismo constitucional.

A articulação dos interesses constitucionais, sendo inerente à ordem jurídica e legitimada pela ideologia constitucionalmente adotada, exige uma análise aprofundada sob o viés financeiro, especialmente no que diz respeito à materialidade dos programas e à sua relação com o crescimento econômico no âmbito do mercado e da produção.

Entretanto, a interdependência entre esses elementos é complexa e sofre influência de diversos fatores, como as pressões financeiras e a discricionariedade contrária à ideologia constitucional. Enfrentando a premissa de que a formulação de políticas de Desenvolvimento, por sua vez, deve estar alinhada aos princípios constitucionais e garantir a sustentabilidade social e econômica.

O dirigismo, enquanto orientação das finalidades e tarefas do Estado desenvolvimentista, deve ser conciliado com a disponibilidade de recursos financeiros para a execução dos programas e a eficiência dessas políticas deve ser avaliada não apenas em termos microeconômicos, mas também em relação à sua capacidade de promover a justiça social e a sustentabilidade ambiental.

Na primeira ordem, o dirigismo se associa a disponibilidade de recursos no processo de alocação financeira orçamentária dos programas que o garantem enquanto em direção oposta a incongruência com esta ideologia é motivadora de parâmetros de austeridade, que não são perenes em virtude de interesses plantonistas ou privados. Mas que deles decorrem certos cortes ou congelamentos

que afetam ordinariamente, a manutenção de um patamar orçamentário mínimo como a consolidação da garantia do dirigismo constitucional.

Em suma, o que se pode apontar é que essa premissa (a do normativismo dirigente) vincula-se a um projeto inserido na ordem constitucional, mas confrontada com a manifestação dos regimes e interesses fiscais, orçamentários e políticos quanto à intervenção regulatória do Estado. Com tendência contrária à ordem jurídica constitucional axiológica.

Não obstante, mais que a evidência de caráter normativo, este vínculo é também uma formulação (ou parâmetro) para a previsão de comportamentos econômicos. Sobretudo em relação à soberania econômica vigente, para as garantias desse normativismo. Ao reconhecer que o Desenvolvimento desempenhado na realização das políticas públicas aprovisiona dentro dos limites do Direito Econômico, a administração de uma perspectiva macroeconômica, cuja questão do custo dos direitos é o dilema fulcral principal da pauta em relação aos desvios da Constituição, seja dirigente ou econômica.

E a sua fragilização é percebida como a garantia de interesses outros que não a participação e o comprometimento nos atores nas metas legislativas e executivas. Pois “o que contraria essa fórmula política afeta a razão de ser da própria Constituição (Bercovicci, 2005, p.35). Corroborando a ideia de que:

O núcleo da ideia de Constituição Dirigente é a proposta de legitimação material da Constituição pelos fins e tarefas previstos no texto constitucional. Em síntese, segundo Canotilho, o problema da Constituição Dirigente é um problema de legitimação. Para a teoria da Constituição Dirigente, a Constituição não é só a garantia do existente, mas também um programa para o futuro. A fornecer linhas de atuação para a política, sem substituí-la, destaca a interdependência entre Estado e sociedade. A Constituição dirigente é uma Constituição estatal e social. No fundo, a concepção de Constituição Dirigente, para Canotilho, está ligada à defesa da mudança de realidade pelo Direito. Seu sentido, seu objetivo, é o de dar força e substrato jurídico para uma mudança social. A Constituição dirigente é um programa de ação para a alteração da sociedade. (Bercovicci, 2005, p.35)

Ou seja, o ponto discutido entre o ataque ao núcleo fundamental da própria opção política, normativa e valorativa e quanto aos elementos intrínsecos a efetiva superação da condição de subdesenvolvimento, é o incentivo a um ambiente favorável

a atração de investimento diretos pelo fomento de expansão de mercados e oportunidades de mercado.

Sobremaneira, tal processo por ser dinâmico e complexo, preconiza a exigência de uma infraestrutura adequada para o desenvolvimento tecnológico, associada a um sistema legal eficiente, e um sistema financeiro sólido que perpassa pelo incentivo à inovação. Que, de primeiro momento, tem na educação e a capacitação da força de trabalho a forma mais assertiva de uma política industrial e de mercado ativa para direcionar os investimentos produção e distribuição em setores estratégicos.

Sobre isto, o que se percebe é que a teoria da Constituição dirigente deve suportar, sob a perspectiva atual das necessidades decorrentes da ordem social e econômica e a normatividade constitucional, certa complementação em virtude dos elementos conformadores dos interesses ao necessário desenvolvimento nacional, cujo foco é superação do subdesenvolvimento.

Isto porque a superação da condição de subdesenvolvimento implica em certa prevalência da garantia dos direitos sociais, sendo fulcral a expansão dessas capacidades tanto a nível individual quanto a nível coletivo. Assim, quando estabelecida a teoria da Constituição dirigente como um conjunto de normas limitadoras do poder estatal, tão somente, há materialmente uma ausência relacionada ao necessário compromisso político e normativo de transformação social que demanda uma abordagem que tenha os direitos sociais como o primeiro parâmetro de aplicação das normas constitucionais.

Ao tratar sobre as implicações da Constituição dirigente invertida na realidade brasileira, Bercovici (2006) infere neste mesmo sentido, ao indicar que deve haver uma inversão das prioridades no ordenamento brasileiro, dando certa primazia aos direitos sociais e as políticas públicas que os garantem, em relação à submissão por restrições orçamentárias outros interesses advindos do mercado financeiro. Afastando a estruturação normativa tendente à financeirização dos direitos sociais. Ao ressaltar que:

O problema deste processo de reestruturação das finanças públicas e da estrutura financeira do Estado brasileiro foi o fato de que a recomposição da capacidade de intervenção pública se esgotou na tentativa de controle sobre os gastos públicos. A constituição financeira de 1988, que deveria dar suporte para a implementação da constituição econômica de 1988, falhou nesta

tarefa. Um dos motivos é a separação que a doutrina e a prática constitucionais pós-1988 promoveram entre a constituição financeira e a constituição econômica, como se uma não tivesse nenhuma relação com a outra e como se ambas não fizessem parte da mesma Constituição de 1988. A constituição financeira passou a ser interpretada e aplicada como se fosse “neutra”, meramente processual, com diretrizes e lógica próprias, separadas totalmente da ordem econômica e social, esterilizando assim a capacidade de intervenção do Estado na economia. Separada da Constituição financeira, a constituição econômica de 1988 foi transformada em mera norma programática. (Bercovicci, 2006, p. 67)

Nisto, situa-se que priorizar interesses iminentemente mercadológicos em detrimento aos direitos sociais contribui para que exista um retrocesso social atrelado a um aumento da desigualdade econômica. Cujas conseqüência é, além da fragilização do Estado de Direito, uma implicação de garantia de privilégios a financeirização. Portanto, o impasse ante o dirigismo constitucional é visto como um espectro de necessidade de cumprir metas fiscais que podem favorecer, de modo contrário aos interesses primários do Estado nacional, a concentração de renda e de riquezas. Nestes termos, a economicidade, aqui inserindo um modelo de Desenvolvimento econômico com foco no compromisso normativo de perspectiva material da efetividade constitucional, e, portanto, na consolidação em torno de um projeto de garantia de direitos sociais, e não o contrário, é a tese central para o estabelecimento desta necessária construção ante a superação das condições de subdesenvolvimento.

3. COMPOSIÇÃO DA ORDEM ECONÔMICA ENTRE O ESTADO E A CONSTITUIÇÃO

O entendimento da ideia de ordem econômica aproxima-se de uma ciência social pautada sob as políticas públicas cuja fonte é constitucional, à medida em que seu escopo é influenciado primariamente pela forma de Estado, a forma de governo e o reconhecimento dos direitos individuais e sociais. Essencialmente sabendo que:

'A contemplação, nas nossas Constituições, de um conjunto de normas compreensivo de uma "ordem econômica". Ainda que como tal não formalmente referido, é expressiva de marcante transformação que afeta o direito, operada no momento em que deixa de meramente prestar-se à harmonização de conflitos e à legitimação do poder, passando a funcionar como instrumento de políticas públicas (no que, de resto, opera-se o reforço da função de legitimação do poder)'. (Grau, 2010, p.13)

Em um primeiro momento é a organização geral do Estado, seu regime político e sua estrutura governamental, que representa o aspecto material quanto ao dever jurídico assumido pelas intervenções econômicas e suas propostas. Isto quer dizer que, atrelado ao fato de que há uma distinção clara entre a ordem econômica e a ordem social, conforme as variações das formas políticas do Estado, é uníssono o caráter econômico que a ordem jurídica pode assumir quanto à definição das políticas de intervenção como parte integrante da ordem jurídica.

Por isso, a necessidade separar na Constituição o elemento material de conteúdo, como o núcleo da ideologia liberal, do elemento formal das garantias, como o núcleo de um Estado de direito. Precedido por um estudo analítico de um texto constitucional específico. Para identificar as regras de estruturação, funcionamento e organização do poder que formam o objeto sobre o qual a ordem jurídica é estruturada.

Sabido que o movimento político-jurídico, especificamente eleito, modela e caminha paralelamente à evolução da própria ordem econômica, em que as necessidades sociais mostram o caminho das mudanças almejadas como fundação de um ordenamento jurídico e cujas reformas dogmáticas acompanham a mudança da figura do Estado e de suas funções; é disto que se trata quanto ao Estado e a organização política da heterogeneidade e complexidade sociais, revelando-se

indispensável a normatividade entre formas de intervenção social e as regras jurídicas do processo de atuação econômica.

É este o tratamento que a ordem econômica tem no Estado moderno, quando consideramos a admissão do monopólio estatal quanto à prestação de serviços essenciais. Assim, a fim de constituir e preservar as premissas do Estado social e para que o Executivo também idealize a liberdade e a igualdade como um postulado de programa universal, em especial aos trabalhadores que os sustentam, a intervenção do Estado no domínio econômico tem especial finalidade ao tratar sobre a produção capitalista e como esta depende da segurança jurídica

Isto significa que a essência da ordem jurídica em uma sociedade cuja forma de exploração do capital tende a um sistema produtivo necessita das forças dos trabalhadores e de suas formas de produzir. E, portanto, a ordem econômica passa a ser exigida em relação às clássicas necessidades de previsibilidade e segurança aos indivíduos e de seus negócios. Em segundo plano, as relações que levam ao caráter produtivo, nessa forma de Estado também são estabelecidas e se reproduzem de acordo com os limites jurídicos conhecidos e operáveis quanto ao ciclo de mercado que ele está configurado.

O fato é que a propositura do Estado na ordem econômica significa a possibilidade da intervenção do Estado no mercado, e isto se dá pela racionalidade da ordem jurídica e ao princípio da segurança jurídica a ele associada. É a intervenção do Estado como limitação imposta pela própria ordem legal. Pois, a instituição jurídica tem a finalidade de criar e manter um Estado legal que possa executar as premissas fundamentais do modo de produção capitalista. Constituindo a principal finalidade do Direito posto no âmbito do mercado: dar segurança a própria manifestação do tipo de exploração do capital.

As instituições da ordem jurídica associada ao mercado, portanto, reclamam a configuração de uma atividade estatal consubstanciada no substrato da ordem econômica. Pois se de um lado existe a livre concorrência, a busca pelo lucro e a fluência das relações mercantis, por outro, o sistema econômico competitivo é regulamentado, limitado e assegurado pela abstração da lei. Que garante certa arbitrariedade estatal, tornando-se indispensável à racionalidade do mercado e objetivamente a liberdade econômica.

Como se vê:

Têm-se afirmado que ao Estado, até o momento não concorrencial ou intervencionista - qualquer que seja o vocábulo ou expressão que se adote para designar a mudança de regime que marca, no sistema capitalista, a passagem do século XIX para o século XX - estava atribuída, fundamentalmente, com a função de produção do direito e segurança. Para referir, em largos traços, o regime anterior, poderíamos afirmar, singelamente, que não se admite a interferência do Estado na "ordem natural" da economia, ainda que lhe incumbisse a defesa da propriedade. Essa concepção porta em si a pressuposição de que ambos, Estado e sociedade, existissem separadamente um do outro, o que não é correto. A afirmação de que até o momento neoconcorrencial ou "intervencionista" estava atribuída ao Estado a função de produção do direito e segurança - bem assim a de que o direito deixa de ser meramente prestar-se a harmonização de conflitos e à legitimação do poder, passando a funcionar como instrumento de implementação de políticas públicas - não deve ser tomada em termos absolutos. O Estado moderno nasce sob a vocação de atuar no campo econômico. Passa por alterações no tempo apenas o seu modo de atuar, inicialmente voltado a Constituição e a preservação do modo de produção social capitalista, posteriormente à substituição e compensação do mercado. (Grau, 2010, p.17)

Todos esses fatores se relacionam tendo como fulcro a hegemonia do poder normativo estatal com vistas ao domínio econômico. Sobretudo os interesses individuais que fazem com que o indivíduo, empresário ou o trabalhador, possa produzir em âmbito qual que a prosperidade, no sentido do crescimento econômico, seja juridicamente assegurada com certos limites e garantias.

Sucedem à ordem econômica, um papel de repartição no que toca a redefinição das políticas fiscais e orçamentárias. É reclamado um caráter resultante da ordem constitucional, conforme o modelo econômico de bem-estar, que não se pode ser olvidado pela governança pública ou pelo Poder Executivo.

Sobremaneira, a soberania peculiar ao Estado emerge como uma característica unitiva da organização democrática enquanto o conteúdo relativo ao controle público se dá pela institucionalização da liberdade política.

Assim, os limites jurídicos impostos a esta ideia de poder superior, não obstante as próprias crises dessa centralização única e autônoma do poder sob o protagonismo do ente estatal, transcrevem à dispersão destes centros de poder. Por meio de uma propositura fluida caracterizada pela transformação na forma de exercê-los no âmbito do governo. Daí são caracterizados protagonistas que assumem novas funções em relação a própria soberania do Estado.

Como comunidade solidária (e democraticamente controlada), a propositura de uma Constituição de ordem uma é caracterizadora do poderio estatal quanto legítimo propulsor do sistema legal.

É este o âmbito que faz com que as estruturas públicas tensionadas, pelo caráter finalístico da manutenção da função social, tenham um poder único, embora segmentado, que lhes pode impor novos paradigmas legais. Em especial, quanto à promoção de políticas de caráter assistencial que requer estruturas específicas para concretizá-las e torná-las eficientes.

Ou seja, se de um lado, essa propositura do caráter prestacional quer incluir a saúde, a educação e a infraestrutura, de outro coexiste a condição de intervenção do Estado constitucional como detentor uno das razões financeiras e políticas que lhes concretiza. Especificamente, quanto ao seu caráter finalístico relacionado ao bem-estar, para garantir aquilo que lhe legitima e a pertinência do que é mínimo em relação a dignidade nos moldes a ordem jurídica moderna, a propositura constitucional tende a transformação do status quo.

O viés desta ordem jurídica é o atingimento desta função social, finalística da garantia e do processo de liberdade, política e jurídica, e principalmente da segmentação da atividade estatal, que se relaciona a manutenção das funções do governo. A segmentação emergida daí, para a ordem jurídica, significa impor avanços compostos rumo à superação das principais incoerências em relação às crises, não só, ideológicas e filosóficas, mas principalmente a econômica.

Destaca-se, neste sentido, a ordem financeira e fiscal, advinda da necessidade de estrutura de políticas de caráter social, quase assistenciais, e as maneiras de garatí-las. Visto que o avolumamento da debilidade relativa à crise econômica traz um embate pragmático a eficiência dos ditos processos constitucionais.

Em síntese, o conteúdo do modelo da ordem jurídica relacionado à Constituição, e da ordem constitucional vinculada ao Estado de bem-estar, em definição, é forjada por meio de uma experiência que busca patrocinar a resolução da crise constante entre a política de caráter assistencial rumo aos programas sociais, mas também em relação à conta de riscos e a crise financeira fiscal.

Materialmente, pelo acréscimo das despesas públicas. De forma que o ponto focal problemático desta ordem não só é filosófico e ideológico, mas também a administração do déficit público.

É por isto que é necessário para o conteúdo constitucional reconhecer esse processo econômico como o ponto norteador do projeto que o Estado tenciona e que por isso torna-se especializado por meio da ordem constitucional. Como é dito por Morais (2012):

Deve-se ter claro que a Constituição, como documento jurídico político, sempre esteve submersa em um jogo de intenções de poderes, o que não pode significar como querem alguns, a sua transformação em programa de governo, fragilizando-a como paradigma ético, jurídico da sociedade e do poder, em vez de este se constitucionalizar, pondo em prática o conteúdo constitucional, como tem ocorrido, v.g, na história político constitucional brasileira recente, quando se observa que o modelo Estado Constitucional, para além de sofrer os influxos de um processo de desterritorialização do poder, o que implica, enquanto o constitucionalismo permanece caudatário da ideia de Estado (Nacional), a perda/desaparecimento de seu lugar referencial sofre também de uma política de “colonização econômica”, restando à mercê de resultados positivos da balança comercial ou do afastamento de limites impeditivos à atuação dos agentes econômicos hegemônicos. Assim, percebe-se que o fenômeno constitucional aparece hoje imerso em circunstâncias que funcionam como elementos desestabilizadores de um projeto que nasceu com a grande chave mestre para o desenho e a construção de um modelo de Estado em cujo cerne estava, por um lado, a ideia de especialização de funções do Estado, funcionando como instrumento de desconcentração do poder. E, de outro, o conjunto dos ideais revolucionários elencados no conjunto de direitos, expressa na Declaração francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão, e que evoluiu rumo à integração de mecanismos e conteúdos novos como expressão destas mesmas tensões renovadas. (Morais, 2012, p. 47)

Trata-se da organização e exercício, dos institutos, da coercibilidade e da autonomização do poder jurídico. Ou seja, a complexidade de órgãos e funções consiste no grau de determinação do poder, na especificidade das competências e serviços, bem como no enquadramento dos indivíduos e grupos e nas prestações e imposições a eles relativas.

Sobre isto, o principal postulado a ser discutido quanto da composição da ordem econômica entre o Estado e a Constituição é a condição atestada do Estado de bem-estar relativo à manutenção das necessidades sociais. Isto quer dizer, que o foco parece ser a satisfação das necessidades de caráter sociais e a ampliação do ponto em que os direitos sociais são, sobretudo, a formalização do próprio objetivo estatal, enquanto conteúdo jurídico normativo assentado pela Constituição.

É neste ponto que a dependência normativa do *Welfare State* se encontra em conflito com a capacidade financeira de promoção e de manutenção destes interesses ou destas necessidades. Os ditos “custos sociais” (Kerstenetzky, 2012, p. 25) atrelados a tais direitos sociais são postos em relação aos condicionantes da proposição das intervenções econômicas, tornando problemática a própria ideia de manutenção desses direitos.

Porque tais necessidades, obviamente, dependem de um próprio controle financeiro, sob seu ritmo, sob sua necessidade e sob sua perspectiva universalista. As políticas universais tendem assim a implicar de modo central na capacidade de promoção do Desenvolvimento.

O gasto a ele associado por meio da promoção desses benefícios públicos (ou dos ditos direitos sociais) operar-se-ão em certo grau de incerteza quando se trata, de um lado, da assistência pública e de outro lado a capacidade econômica.

Considerando que, em relação às necessidades sociais, como descrito por Kerstenetzky (2012):

A conclusão a respeito das “necessidades sociais” que um Estado do bem-estar deveria satisfazer é que não se trata exclusivamente de prover necessidades materiais, mas de provê-las por meio de serviços universais que evitem o estigma e contribuam para a construção da identidade das pessoas tendo por referência a comunidade política da qual são membros. Outra implicação é que as intervenções devem ter um caráter principalmente preventivo, para contrairrestar as forças de alienação liberadas pela interdependência social e facilitar a integração social. É um aspecto distintivo da política social em comparação com a política econômica, que teria outros propósitos, criar integração e desencorajar a alienação. Em suma, a política social deveria ser administrada como uma ferramenta para a mudança social, não exclusivamente, nem principalmente para adaptação de indivíduos e grupos. (Kerstenetzky, 2012, p. 24)

Por certo, o Direito posto por modelo de intervenção econômica estatal seja concorrencial ou intervencionista parece presumir a mesma premissa de que se admite a interferência do Estado na “ordem natural” da economia justo por lhe incumbir manutenção dos direitos fundamentais, seja pela propriedade ou pelo livre mercado.

De forma que, a concepção atrelada à pressuposição de distinção entre sociedade e Estado, resta superada. Sabido que “essa concepção porta em si a pressuposição de que ambos, Estado e sociedade, existissem separadamente um do outro, o que não é correto” (Grau, 2010, 16).

Pode-se afirmar que o objetivo desta premissa, e contribuição do Estado do bem-estar para o Desenvolvimento é o interesse da opção mais assertiva em relação ao Estado desenvolvimentista, assumindo este caráter, sob a opção política do Estado de bem-estar. Por meio de uma Constituição compromissória, cuja concepção é ampliada em relação à redução das desigualdades e a manutenção do universalismo dos direitos sociais.

O que se pugna é a superação paulatina da premissa de insustentabilidade das opções econômicas, sabido que “a introdução ou incremento de um já existente Estado do bem-estar terá de se haver com o trade off entre crescimento e redistribuição: o gasto público social, sendo economicamente ineficiente, exercerá influência negativa sobre o crescimento econômico.” (Kerstenetzky, 2012, p. 37)

A essa concepção econômica de características desenvolvimentistas associadas à própria ideia de Desenvolvimento encontra na tese do crescimento e de sua redistribuição o seu ponto crucial, ou seja, o *trade off*. Tal teoria econômica torna-se como uma premissa para a adequação entre a eficiência que se espera da política econômica e a redistribuição finalidade da política social. Sobre ela fundamentado Okun (1979), diz que Kerstenetzky (2012):

Essa tese se baseia no seguinte raciocínio, à medida que os agentes económicos se tornam mais ou menos produtivos em resposta a incentivos monetários, toda e qualquer iniciativa de redistribuição de renda dos indivíduos mais produtivos para os menos produtivos. Implicará um ajuste para baixo do esforço produtivo agregado. Os menos produtivos não terão estímulo para se tornarem mais produtivos, já que sua renda independe de sua produtividade. Os mais produtivos perderam o estímulo para esforço adicional. Já que a renda adicional não será retida. Como resultado, não apenas a capacidade produtiva está sendo desperdiçada a definição primária da ineficiência, mas o próprio montante para a redistribuição tenderá a diminuir. (Kerstenetzky, 2012, p. 38)

Aplicando tal tese, a problemática da redistribuição eficiente torna-se motivadora da preocupação da participação no mercado e sua capacidade econômica viabilizada pelos agentes privados.

Para as políticas sociais, existem certas barreiras baseadas na própria conjuntura social, geográfica, física, humana e cultural em relação ao crescimento e o próprio Desenvolvimento econômico. A desconcentração da riqueza e, por isso, a redução das desigualdades sociais, é entendida como condição necessária por meio

da intervenção pública, mas inviabilizada pela própria condição econômica que lhe faz ser possível.

Finalmente a questão sobre a ordem econômica incorre na intervenção em relação às políticas sociais e sua orientação. Esta é a justificativa quanto às ações voltadas aos objetivos públicos, sobretudo quanto a dependência da ligação entre o poder e a comunidade em uma ordem legal específicas, que, por sua vez, traduz a soberania como premissa do Estado moderno.

A conclusão que se pode chegar é a de que a ordem econômica atua justamente como a alternativa material passível de rearticulação entre uma insuficiência financeira no campo governamental. Visto que nesta estratégia de poder, o controle público característico do Estado democrático é necessariamente vinculador, ao passo que o projeto de bem-estar é incutido na ordem jurídica com uma fórmula a ser sustentada por uma reciprocidade econômico-financeira.

De forma que a configuração da ordem econômica como um instrumento necessário para a construção de uma tomada de decisão cujo caráter seja o mesmo do controle finalístico do Estado de bem-estar social, atua como um vínculo inafastável da referência fundamental dos direitos sociais paralelamente à métrica orçamentária governamental.

O que se prospecta é a união da ordem social e econômica consolidadas para além de seu aspecto valorativo, mas por meio da ordem jurídica, formalmente manifestada na formulação de representação das formas de controles finalístico subsidiadas pelos processos políticos e jurídicos. Destarte, a imposição de métricas econômicas refletem a capacidade de ação do Estado para garantir um núcleo de programas sociais básicos.

Para tanto, o que se torna o parâmetro de atuação do Estado é o fato de que “por meio da política e do Estado que a Constituição vai ser concretizada” (Bercovicci, 2005, p.41). Conformando o sistema jurídico e político como uma ordem una, cuja hegemonia constitucional é configurada por meio de um conjunto uno, sabido que “embora sua juridicidade seja essencial, a Constituição não pode ser entendida isoladamente, sem ligações com a teoria social, a histórica, a economia e, especialmente, a política” (Bercovicci, 2005, p.41).

Pode-se dizer, finalmente, que esta ordem econômica composta não só vai além da opção política, como a complementa. No sentido de que pela ótica da ordem constitucional existe uma conversão institucional para um Estado constitucional economicamente sustentável, cujas condições estruturais são voltadas aos interesses sociais, cuja condição está essencialmente convertida em aspectos internos de cunho compromissório.

3.1 CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL E A QUALIDADE DE CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA

A CRFB é marcada, sobretudo, pelo compromisso de restauração do Estado Democrático de Direito, funcionando como um marco na ampliação do rol de direitos fundamentais e demais elementos típicos de uma reabertura política à proteção dos direitos individuais e da democracia. Tal simbolismo, revela o afastamento do regime de exceção vivido de 1964 a 1985, ao mesmo tempo que opera a constitucionalização de direitos especialmente afeito aos direitos civis e políticos. Este contexto, incorpora e atrela ao Estado Democrático de Direito o Estado do bem-estar social – que passa a ser um objetivo constitucional.

Significa, compor o “mundo do ser” com o “dever-ser”, nos termos de Eros Grau (2010):

A transformação que refiro se dá no instante em que as precedentes ordens econômicas no mundo do (dever-ser) passam a instrumentar a implementação de políticas públicas. Vale dizer: no instante em que a ordem econômica — parcela da ordem jurídica—, já instalada no nível constitucional, passa a predicar o aprimoramento da ordem econômica (mundo do ser), visando à sua preservação. O direito é afetado, então, por uma transformação, justamente em razão de instrumentar transformação da ordem econômica (mundo do ser). Que essa transformação, no mundo do ser, é perseguida, isso é óbvio. Retorno à leitura do art. 170 da Constituição de 1988: a ordem econômica (mundo do ser) deverá estar fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa... A ordem econômica liberal é substituída pela ordem econômica intervencionista. Insisto em que me refiro a intervenção e intervencionismo sem penetrar o inútil e inteiramente inócuo debate a respeito da inconveniência ou incorreção do uso desses vocábulos, em torno do qual muito tempo tem sido perdido. Intervir é atuar em área de outrem: atuação, do Estado, no domínio econômico, área de titularidade do setor privado, é intervenção. Atuação do Estado além da esfera do público — isto é, na esfera do privado — é intervenção. De resto, toda atuação estatal pode ser descrita como um ato de intervenção na ordem social. (Grau 2010, p. 72)

Diante disto, pode-se presumir que, a despeito das dificuldades decorrentes de sua abrangência, extensão e passíveis contradições, tem-se especificamente o cuidado de que a expressão de anseios sociais outrora reprimidos seja livremente composta em sede constitucional. Ou seja, fazendo com que as minorias étnicas/sociais/econômicas/sindicais pudessem garantir, uma a uma, o impacto de suas reivindicações e a promoção de políticas públicas dirigidas à garantia de seus direitos.

A partir daí, as questões relacionadas à concretização constitucional, são especialmente constituídas quanto à validade das declarações constitucionais e a incorporação do ponto de vista prático de demandas tão extensas e aparentemente contraditórias. Portanto, tais dificuldades suscitadas pela constituição propuseram, como técnica secundária diante da estrutura ideológica voltada a uma ordem de princípios, valores e direitos, o reconhecimento do crescimento econômico associado à prosperidade financeira como base da estrutura progressista de direitos, tratando-os como direitos econômicos e sociais e estabelecendo o crescimento econômico como um fator do Desenvolvimento. É, enfim, a primícia desta estrutura que a justifica e explica a “ordem econômica e social”.

Não obstante, o léxico jurídico das Constituições escritas já tratar de normas de conteúdo similar que dispunham sobre a função estatal em regular, legislar e integrar a economia, bem como a transformação que se manifesta na ordem jurídica constitucional para “integrar em si normas voltadas à regulação da ordem econômica, visto que normas como tais sempre existiram no bojo da ordem jurídica, inclusive, desde o advento das Constituições escritas” (Grau, 2010, p.77). A “ordem econômica e social” na Constituição de 1988 refere-se a um conjunto de normas que institucionalizam um modo específico de produção econômica e que não se limita a princípios jurídicos, a despeito dos problemas característicos de sua própria realidade.

Portanto, ainda que tenha sido tratada anteriormente nas constituições brasileiras passadas, na CRFB tais parâmetros formam parte da ordem constitucional que representa o “dever-ser” ideal composto pelos valores tutelados pela Constituição. As dividindo formalmente, em ordens distintas: a "econômica" no título VI e a "social" no título VII, sem que entre elas haja ruptura, mas sim complementaridade. É a Constituição política estatal aplicada às interações no campo de mercado.

Que como definição, “caracterizar-se-iam pela presença do econômico no texto constitucional, integrado na ideologia constitucional. E seria a partir dessa presença do econômico no texto constitucional e na ideologia constitucionalmente adota que se elaboraria a política econômica do Estado” (Bercovicci, 2005, p.13).

Como característica da CRFB, identifica-se tal atributo desde a disposição dos arts. 170 a 192 até o dever de “sistematizar os dispositivos relativos à configuração jurídica da economia e à atuação do Estado no domínio econômico” (Bercovicci, 2005, p 30). De forma que o modo de estruturar as funções típicas do Estado no domínio econômico atrelado a ordem social é coerente com a inclusão dos princípios e valores do Estado de bem-estar para remodelar a infraestrutura social e condição de subdesenvolvimento.

Como se vê:

A Constituição de 1988 tem expressamente uma Constituição econômica voltada para a transformação das estruturas sociais. O capítulo da ordem econômica, artigo 170 a 192, tenta sistematizar os dispositivos relativos à configuração jurídica da economia e a atuação do Estado no domínio econômico. Em sua estrutura, os capítulos da ordem econômica engloba ,no artigo 170, os princípios fundamentais da ordem brasileira, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tendo por fim assegurar a todos uma existência digna, de acordo com a justiça social. Entre esses princípios, podemos destacar, por exemplo, a soberania nacional, a função social da propriedade, a livre concorrência, a redução das desigualdades sociais e regionais e a busca do pleno emprego, os artigos 171 a 181 versão sobre a estruturação da ordem econômica e sobre o papel do Estado no domínio econômico. Instituído, segundo Eros grau, uma ordem econômica aberta para a construção de uma sociedade de bem-estar. (Bercovicci, 2005, p.31)

Com este propósito, as garantias da livre iniciativa, da valorização do trabalho, do incentivo à produção e da proteção contratual, coexistem com o combate ao desemprego, a superação das condições de desigualdade, e a promoção do Desenvolvimento. O que se põe em evidência é existência de uma percepção em relação as implicações de uma Constituição econômica. Que orienta os princípios estruturantes da atividade, executiva e legislativa do Estado brasileiro.

Sobre este documento orbitam as questões fundamentais da efetividade do cumprimento da regulação trabalhista, de mercado e da política fiscal, por isso, da intervenção econômica. Em síntese, a Constituição econômica transpõe a hegemonia constitucional a intervenção no mercado.

A determinação de intervenção do Estado conforme tais interesses, próprio da ideologia que lhe deve é orientada, serve à elaboração de políticas econômicas estatais que afetam principalmente as bases produtivas da sociedade, a base de mercado e, conseqüentemente, o crescimento econômico. Por meio de um entendimento de ajustes e de acordos deste poder econômico para influenciar o estabelecimento de uma sociedade de bem-estar. É, na prática, incorporar uma “dimensão legitimadora” para fincar motivos determinantes para a intervenção e seus reflexos.

Pode-se concluir que coexistem e se complementam o dogma do constitucionalismo social e o pragmatismo da Constituição Econômica para a propositura de uma ordem de intervenção no mercado. Cujo efeito é um programa normativo vinculado aos princípios estruturantes de mercado, para que a fórmula materialmente legisladora destes fundamentos também seja oponível à manutenção dos direitos sociais.

A estrutura econômica revelada por meio desta nova ordem econômica robustecida, pelos ditos constitucionais, não só recebe a estrutura pré-existente em relação ao mercado, mas também pretende alterá-la. Isto significa que autorregulação do mercado e a própria percepção de diretrizes e métricas que sejam contrárias a definição das normas que vinculam a ação do Estado e suas intervenções são ilegítimas em relação ao que a Constituição Econômica pratica. E assim o que eventualmente a contraria, torna-se constitucionalmente ilegítimo, por definição, inconstitucional. O ponto essencial desta construção em relação ao regime institucional é a definição e a caracterização de uma série de diretrizes constitucionais.

Outra função da Constituição econômica, portanto, perante a sociedade, a comunidade produtiva, e o mercado, é estabelecer orientações e diretrizes em âmbito soberano tendente à intervenção. Para, firmado nos objetivos fundamentais, garantir tais objetivos como a erradicação da pobreza e o Desenvolvimento.

É, pois, a integração da fórmula política com os compromissos assumidos pelo legislador constitucional. Característica essencial as Constituições econômicas do século XX. Por meio de seu caráter diretivo, as estruturas sociais de mercado e de intervenção se tornam também políticas, jurídicas e compromissórias.

Ainda, a relação entre a soberania econômica e o desenvolvimento nacional com os princípios gerais da atividade econômica (artigo 170, I, associado ao artigo 3º, II) - com o agir econômico do Estado, incluindo a gerência monetária, à regulação de mercado e a coordenação tributária, tem no artigo 219 a obrigatoriedade de integração do mercado interno ao patrimônio nacional e a hierarquia de uma economia descentralizada orientada para o mercado.

Há especial cuidado com a produtividade, a concorrência, a inovação, o crescimento econômico e o livre mercado visando ao equilíbrio fiscal. Fazendo ser conclusiva sob a ordem econômica e os métodos de intervenção econômica, duas etapas que lhe são especialmente factíveis: a definição do objeto e objetivo da política econômica e a segundo sob o eixo do conteúdo ideologicamente necessário atrelados à ordem social.

Nela os elementos caracterizadores da liberdade econômica e da regulamentação do mercado são interessantes as políticas sociais e a consequente especial afetação da política econômica e suas diretrizes. A priori, a política econômica transpassa as ordens de financeirização e motivações iminentemente orçamentárias, mas também se relaciona à própria atividade e política do Estado brasileiro.

De modo preciso, trata-se da “Constituição Econômica” (Bercovici, 2005), marcada, pela presença do econômico no texto constitucional, integrado à ideologia constitucional adotada. Funcionando essencialmente para “A partir da presença do econômico no texto constitucional e da ideologia constitucionalmente adotada se elaborar a política econômica do Estado” (Bercovici, 2005, p 13). E, portanto, estruturar a atividade econômica do Estado e suas intervenções, na mesma medida que as associa a outras regras, valores e princípios constitucionais.

E que por isso, para a estabilidade e segurança da ordem econômica, buscase integrá-la ao sistema político, jurídico e econômico, materializando-se como um conjunto de regras legais e institucionais que regem o funcionamento da economia e que incluem regulação do comércio, dos investimentos e a distribuição de recursos, com o fulcro de reger o funcionamento da economia e definir a proposição entre Estado, os atores do mercado e os indivíduos (Grau, 2010). Em síntese, “é a

Constituição política estatal aplicada às relações econômicas” (Bercovicci, 2005, p. 13).

De posse destes conceitos, sabe-se que a ordem econômica se associa à ordem jurídica constitucional para, principalmente, indicar os métodos de governo em relação aos programas, objetivos e diretrizes a de interesse da sociedade. Enquanto, sob o aspecto normativo, dizem respeito aos planos que podem ser setorizados ou universais - mas sempre sistemáticos, funcionando como um subconjunto de aplicação de medidas à interpretação das políticas econômicas.

Ou seja, a despeito das categorias normativas, exegéticas ou hermenêuticas, e da lógica sistemática da constituição, há a indução a ações (ou intervenções) integradas e sensíveis a realização dos objetivos constitucionais no plano econômico. Essencialmente, sob o Desenvolvimento, esta é a tendência a superação da condição de subdesenvolvimento. Por outra frente, enquanto ao “custo dos direitos” (Holmes, 2010), o preço de serviços sociais e o custo destas prestações revela, obviamente, o dilema entre a assistência social, a tributação estatal e o equilíbrio fiscal público, e assim a obrigatoriedade da formulação, averiguação de viabilidade e de execução das políticas públicas.

A normatividade e a juridicidade constitucional têm, portanto, um aspecto comum a ser considerado: o aspecto socioeconômico. As Constituições Econômicas são paralelamente responsáveis por firmar e determinar o eixo das políticas econômicas (forma de agir e intervir) de determinado Estado, fazendo-o por meio de métodos e expedientes de intervenção econômica. Que significa a concretização dos mandamentos da Constituição Econômica, é “a concretização de nosso projeto de Estado Social e Democrático” (Clark, 2020, p. 13). Em termos mais assertivos: o Desenvolvimento.

Expressada a qualidade de Constituição Econômica da CRFB, a interpretação funcional da ideologia constitucional estabelece no campo econômico o eixo de uma atuação estatal multifacetada e responsabilmente ampla onde assume funções heterogêneas e complexas, visto que o investimento público assume a posição de instrumentalizar o Estado de bem-estar, constitucional, democrático e de Direito. Ao mesmo tempo para estimular a economia brasileira, propõe-se a regular e a intervir no mercado, coordenar a atividade tributária, gerir o orçamento público, incrementar

o progresso da infraestrutura do país, realizar o pagamento da dívida externa e interna, e estabelecer as metas fiscais, tudo associado à criação de emprego e geração de renda. É, finalmente, um modelo de incorporação a intervenção estatal no mercado, um parâmetro de Desenvolvimento como elemento apto a elaborar, aplicar e institucionalizar os planos.

3.2 ECONOMICIDADE APLICADA AO DIRIGISMO CONSTITUCIONAL

A partir de então a discussão sobre a materialidade da ideologia da CRFB é perpendicular à legitimidade da política econômica constitucional. O que demanda a compreensão sobre a teoria econômica que pauta o signo da eficiência e a concretude constitucional, que para a CRFB a alternativa ao constitucionalismo formalista do Estado Liberal é associada a uma proposta de legitimação do paradigma do Estado Social, sob a conformação da Constituição Dirigente (Canotilho, 2001).

O dirigismo constitucional pressupõe uma concepção de Estado e de seu modelo de regulação social, econômica e cultural ao passo que se propõe a induzir e legitimar transformações econômicas e sociais (Canotilho, 2001). Que implica na utilização da ordem constitucional como instrumento para modificar a realidade social, atividade típica do Estado Social e que dá aos direitos sociais o status de uma imposição constitucional.

E sobre a intervenção na ordem econômica a programação do desenvolvimento nacional, há a demanda de certas garantias constitucionais como “instrumentos” (Sen, 2010), considerando integralmente a ordem econômica, social e a financeira. Denotadas como eixos para as diversas necessidades das sociedades.

Ainda, sob tal qualidade aplicada a CRFB, pode-se reiterar que:

Neste sentido, a Constituição de 1988 é, claramente, uma Constituição Dirigente, como podemos perceber da fixação dos objetivos da República no seu art3º: “Ar. 3º Constituem os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; II – garantir o desenvolvimento nacional; III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV – promover o bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Os princípios constitucionais fundamentais, como os mencionado no art. 3º, têm a função, entre outras, de identificação do regime constitucional vigente, ou seja, fazem parte da fórmula política do Estado, que o individualiza, pois esta diz respeito ao tipo

de Estado, ao regime político, aos valores inspiradores do ordenamento, aos fins do Estado etc. Também define e delimita a identidade da Constituição perante seus cidadãos e a comunidade internacional. Em suma, a fórmula política é a síntese jurídico-política dos princípios ideológicos manifestados na Constituição. O que contraria essa fórmula política afeta a razão de ser da própria Constituição. (Bercovicci, 2005, p 36)

De tal forma, a demanda basilar do dirigismo constitucional da CRFB e a transformação da realidade para a redução das desigualdades, depara-se com a percepção da ambiguidade e disposição econômica na ordem constitucional. Reconhecida pelo isolamento dos instrumentos financeiros em relação aos objetivos da política econômica estatal e da ordem econômica constitucional – que é intervencionista e dirigente.

Este “isolamento” consiste em julgar a efetividade das políticas econômicas por critério puramente orçamentários, e, portanto, sua efetividade por si mesma. Ao mesmo tempo que o aspecto financeiro, como elemento neutro do conteúdo político nacional, é insuficiente à supressão das políticas sociais. Pois quando atua como agente de concretização de direitos sociais, o Estado atua ideologicamente substanciado em critérios socioeconômicos que superam os financeiros.

Visto assim, o aspecto financeiro dissociado de uma abordagem social e política, à política econômica resta certa regência exclusiva por critérios consequencialistas. Ou seja, sem existir a ideologia constitucionalmente adotada voltada ao cumprimento daqueles preceitos, e a conseqüente ausência de justificativa para a não concretização de direitos e/ou a transferência de tais responsabilidades ao setor privado. Isto se refere, em outros termos, a desarticulação das ordens financeira e econômica, assumindo que a responsabilidade financeira estatal pode ser dissociada de tais intentos pelos critérios puramente utilitaristas.

Este é o impasse atual sobre as possibilidades envolvidas na economicidade, a função do orçamento público e seus reflexos. Sobretudo, a retórica do controle do déficit público, advindo em especial do discurso neoliberal, traz a Constituição financeira a interpretação de neutralidade processual, fazendo significar suas próprias diretrizes e lógicas separadas daquela ideia de bem-estar. E de serviços públicos prestacionais como caráter fundamental do Estado de do Estado social.

É neste sentido que a função do fundo público ou do orçamento público, em detrimento aos direitos sociais voltados para a população, encontra nesta etapa a

administração relacionada ao Direito financeiro e um certo déficit em relação a garantia de remuneração, ou seja, a tutela jurídica desta premissa de organização dos poderes hegemônicos estatais. Pois são linearmente vinculados ao financiamento e acumulação de capital por ordem privada.

A problemática deste contexto é a própria perda da supremacia de controle da política fiscal pelo Estado e no mesmo sentido pela ordem constitucional. É, pois o controle subordinado dessas políticas ou de orçamentos e programas relacionados aos ganhos financeiros privados a partir de um controle que passa a não estar adstrito a uma ordem intervencionista e dirigente, mas sim sobre limites sobre o aumento ou diminuição das funções financeiras que o gasto público pode assumir.

Manifesta-se assim o impasse entre o dirigismo constitucional associado à neutralidade de desarticulação entre a ordem econômica e os objetivos constitucionais dos instrumentos financeiros e orçamento público; é o dilema da “Constituição Dirigente invertida” (Bercovici, 2006). Ao absolutizar o aspecto financeiro do controle dos gastos públicos, cálculo estrito do PIB, intervenção regulatória da SELIC¹, e controle de títulos públicos, em sentido estrito – dissociado de uma diretriz político-social e por isso como um conteúdo “neutro” e meramente procedimental – insinua-se que quando há a necessidade de controle dos gastos públicos não há, em tese, nenhuma ideologia por trás dessa intervenção posto sua teórica neutralidade.

A partir daí a discussão se vincula a prestação dos serviços públicos para a maioria da população ao tempo que a função do orçamento público encontra no déficit público dos orçamentos programas sua questão mais importante. Visto que o descontrole monetário escondido na relação entre a política e a economia aplicada à ordem jurídica do favorecimento do capital privado atua em detrimento dos direitos sociais e dos serviços públicos a ele correspondentes, especificamente sobre a tutela jurídica do Estado de Bem-estar.

Sobretudo nos países subdesenvolvidos a primazia desta discussão evoca o enfrentamento dos reflexos iminentes em relação a sua forma de compor a Economia. Sabido que:

¹ A Selic é a taxa de juros média praticada nas operações compromissadas com títulos públicos federais com prazo de um dia útil. Taxa básica de juros da economia. É o principal instrumento de política monetária utilizado pelo Banco Central do Brasil para controle da inflação.

Esta crise de financiamento do setor público é ainda mais grave nos países periféricos, como o Brasil, em que há insuficiência de recursos para o financiamento público da acumulação de capital. Portanto, para garantir a atração dos investimentos privados, o poder público brasileiro tem que estabilizar o valor real dos ativos das classes proprietárias. Ou seja, o orçamento público deve estar voltado para garantir os investimentos privados, para a garantia do capital privado, em detrimento dos direitos sociais e serviços públicos voltados para a população mais desfavorecida. Assim, nesta etapa, o direito financeiro na organização do espaço político-econômico da acumulação, passa a servir a nova função do Estado - a tutela jurídica da renda do capital e sanção de ganhos financeiros privados a partir da locação de garantias estatais ao processo sistêmico de acumulação liderada pelo capital financeiro. (Bercovicci, 2005, p.69)

Portanto, a ausência de um pressuposto hermenêutico à política econômica tende a incutir na concretização de direitos a sua impossibilidade financeira e legitimar a retórica do controle do déficit público, a sobreposição do capital financeiro à tutela jurídica do Estado de Bem-estar e, em especial, a crise de financiamento do setor público. Frente à premissa de que a ordem econômica, no sentido amplo, deve contemplar também o aspecto socioeconômico de natureza constitucional e, por isso, as políticas de Desenvolvimento, erradicação da pobreza e redução da desigualdade, isto significa ter motivos perenes para que se torne financeiramente inviável.

A discussão pauta-se, neste modo, sobre a crítica a financeirização e a virtual neutralidade deste processo. Que em termos práticos, implica no esvaziamento das demandas objetivadas pela CRFB, de modo certo:

A crítica feita à Constituição dirigente pelos autores conservadores diz respeito, entre outros aspectos, ao fato de a constituição dirigente “amarrar” a política, substituindo o processo de decisão política pelas imposições constitucionais. Ao dirigismo constitucional foi imputada a responsabilidade maior pela “ingovernabilidade”. O curioso é que os críticos entendem que são apenas os dispositivos constitucionais relativos a políticas públicas e direitos sociais que “engessam” a política, retirando a liberdade de atuação do legislador. Com efeito, os mesmos críticos da constituição dirigente são os grandes defensores das políticas de estabilização e de supremacia do orçamento monetário sobre as despesas sociais afirmação posto que financeira e teoricamente neutro, mas quando o Estado tem que concretizar direitos no aspecto socioeconômico da Constituição. (Bercovicci, 2006, p.72)

Firmado nisto, e na proposta teórica da ideologia constitucionalmente adotada como um filtro hermenêutico para a política econômica nacional, existe uma série de procedimentos para determinar a dimensão normativa atrelada a certa política econômica.

A ordem social e a ordem econômica, estando restritas sob a questão intervencionista e dirigente proposta pela CRFB, e a própria estrutura de Estado de Bem-estar quando não favorece os instrumentos necessários para a materialidade das metas de políticas sociais, mas, ao contrário, tenta regimentar certas métricas fiscais e financeiras como fulcro único complementar em relação à política econômica do estado, o que se tem é uma delegação em favor de interesses econômicos outros. Muitas vezes privados e de mercado, que não garantem nem se preocupam em relação às próprias premissas postulatórias do Estado ou da Constituição. Mas, por outro lado, são vinculadas à própria especulação financeira e exploração do capital unicamente.

Em que pese a economicidade no campo da Constituição Econômica, sobretudo nos países subdesenvolvidos, como na realidade brasileira, a premissa executiva de defesa da Constituição e do dirigismo necessário a certos direitos sociais tem no ajuste fiscal a necessária confiança do país. Ao mesmo tempo, quando este é dissociado da tutela estatal dos próprios direitos sociais a acumulação de riquezas tende a estar mais garantida do que a própria geração de emprego e certas capacidades ditas instrumentais.

O ajuste que é envolvido a este contexto, portanto, é fiscal. Fazendo com que a economicidade como objeto aplicado à ordem econômica funcione a manutenção dos próprios mecanismos de sustentação dos investimentos. Cujas funções mira na própria posição social aos trabalhadores, em relação ao Estado de confiança que é depositada no Estado. Trata-se de um ciclo sustentável e por isso, estável, onde, não obstante ações políticas e econômicas, as reivindicações sociais são mantidas e garantidas.

Processo de economicidade da ordem econômica, cuja centralização tende a estabelecer diretrizes para as políticas orçamentárias. Em específico, em relação à reestruturação das finanças públicas e a própria manutenção fiscal do Estado brasileiro, a recomposição desta capacidade vincula todos os públicos ao próprio suporte da Constituição Econômica. Esse motivo é suficiente para que a ordem econômica e social seja vista como elementos do mesmo sistema, cuja capacidade de intervenção econômica e a eles referido.

A primeira etapa passa pela verificação do texto escrito da Constituição, naquilo que as categorias linguísticas e suas cargas semânticas legizam, conforme o tempo histórico e a relação entre sujeitos, texto e sociedade, para ser possível categorizar conforme o nível, métodos, diretrizes e finalidades a configuração hermenêutica conforme o plano específico. Ou seja, o vínculo dos valores, princípios e ideias fundamentais são orientadoras da atuação do Estado, como fundamento ideológico para um procedimento público específico, e para a aplicação das políticas econômicas que devem reger o próprio funcionamento institucional.

Em seguida, é necessário existir a atividade interpretativa para filtrar e regimentar sobre aquilo que é a política econômica - compreendendo o econômico em um sentido amplo e não apenas no seu sentido financeiro, mas também no seu sentido socioeconômico- e quais seus objetivos. E em seguida apontar quais aspectos procedimentais, e as instituições aptas a fazê-lo, sob a inserção daquela política. Essencialmente, trata-se de não desassociar a ideia de Desenvolvimento, a ideia de erradicação da pobreza e a ideia de redução das desigualdades conforme os ditos constitucionais, da regulação das atividades econômicas conforme o arcabouço disposto no artigo 170. Sendo esta, a prática constitucional capaz de atinente a certa política econômica, funcionar como meio de se evitar a deturpação do dirigismo constitucional e a financeirização rumo ao favorecimento da lógica de mercado rentista.

3.3 DA CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA À IDEOLOGIA CONSTITUCIONALMENTE ADOTADA

Neste contexto do crescimento econômico como elemento fundamental à concretização de direitos sociais, a relação à ordem econômica sob a categoria Desenvolvimento significa, em termos, o objetivo de prosperidade geral do país por meio da ideologia econômica a ela vinculada. Por seguinte, para tratar sobre a ideologia constitucionalmente adotada (Souza, 1956) é preciso vinculá-la à ordem econômica, e às políticas financeiras do Estado e governo. Isto porque, a ideologia constitucionalmente adotada surge para atuar como um filtro interpretativo para a política econômica adotada pelo Estado no sentido de buscar sempre o “justo-certo” (Souza, 1956, p.48).

Ou seja, a ideia de parametrizar a análise do jurista quanto à opção relevantemente justa do plano econômico, trata-se de averiguar os institutos econômicos sob a concepção da justiça, por isso do Direito. Considerando que naquilo que for motivação ou razão econômica, há certeza - é certo, mas naquilo que toca o direito deve haver justiça – aquilo que é justo.

Nestas circunstâncias, a ordem jurídica é transmutada para funcionar, sobretudo, como o instrumento que promove mudanças na ordem econômica. Desde o momento em que a ordem econômica, como parte integrante da ordem jurídica estabelecida no nível constitucional, começa a promover o aprimoramento da ordem econômica que já existe.

Tendo como finalidade a manutenção e a aproximação do sentido de justiça. É, pois, um conglomerado que visa a incluir a liberdade econômica e o livre mercado como forma de sustento fiscal, unidos a justiça social e superação do subdesenvolvimento.

A interpretação da dogmática jurídico-econômica as políticas econômicas eleitas e ordenadas à vida pública tem na ideologia uma diretriz política. Especialmente relacionada a função de regulação econômica e justiça distributiva, quando se impeçam diante da austeridade, ou institucionalizações contrárias ao intervencionismo, ou ao combate às desigualdades.

Ocupa-se, portanto, de otimizar a ordem econômica pelos critérios de justiça. Vez que a CRFB traz em seu texto, por meio da sua ideologia econômica e social, o intento de harmonizar interesses aparentemente antagônicos no espaço financeiro e social. Ao estabelecer, por exemplo, a propriedade privada, a livre iniciativa e autonomia da vontade, ao passo que as atrela a aspectos socioeconômicos, tais quais a função social da propriedade, a busca pelo pleno emprego e as políticas de Desenvolvimento.

Em vista disso, pode-se sustentar que não há no texto constitucional nenhuma ideologia mercadológica pura, por estar presentes dispositivos e standards hermenêuticos do liberalismo, do capitalismo comercial e financeiro, do nacionalismo e do social republicanism.

Por isso, há a necessidade de ressignificar o modo que as ideologias econômicas são institucionalizadas no texto constitucional. Pois, enquanto o modelo

capitalista consolida a liberalidade do comércio o privilégio à financeirização associadas às intervenções no mercado, a reforma fiscal também sustenta um assistencialismo parelho ao Desenvolvimento como uma categoria constitucional.

Para identificar esta categoria, reconhece-se a CRFB em sua vertente de Constituição Econômica e seus propósitos para a economia frente ao reconhecimento da competição baseada no mercado, na livre iniciativa, na propriedade privada, unido a políticas de Estado iminentemente sociais, e nelas as políticas públicas garantidoras de direitos fundamentais.

Depois de mensurar seu campo, a ideologia constitucionalmente adotada refere-se, de modo preciso:

Ao processo jurídico-político de conversão de “ideologias econômicas puras” (capitalismo, nacionalismo, socialismo) em uma ordem juridicamente positivada mesclando as em um único texto a ser aplicado. Trata-se de um mecanismo de juridificação do discurso ideológico construído, no plano econômico-político, pelo Poder Constituinte. Em última análise, a constitucionalização de fatos econômicos significa uma alteração do tipo de “ordem”, isto é, a transmutação de institutos do sistema econômico - e por isso aberto a quaisquer ideologias - para uma ordem jurídico-econômica (Clark, 2013, p. 38)

É, então, uma prognose jurídica e política, que tem como objeto a construção de uma abordagem normativo e institucional voltado ao crescimento econômico sustentável, alinhado a redução das desigualdades e a melhoria das condições de vida da população.

Para tanto, o arcabouço constitucional é útil como premissa de garantia dos valores e objetivos do Desenvolvimento econômico, social e político, políticas financeiras e de renda. E quanto aos seus procedimentos, dá-se pela análise da normatividade e economicidade da política econômica, em busca do justo-certo, que por critérios constitucionais, e financeiros, nesta ordem e não ao contrário. (Clark, 2013).

O Estado, por consequência da ordem jurídica, é tido como ente encarregado de garantir a distribuição de riqueza de modo equalizado enquanto deve ser o propulsor dos entes que efetivamente a produzem. Tal processo, quanto a sua efetividade, pode variar a depender das condições econômicas, políticas e sociais do país.

A mesma maneira, há um primordial apreço a estabilidade entre intervenção estatal e livre mercado, que passa a sustentar a eficácia das políticas adotadas para promover o Desenvolvimento sustentável e inclusivo, que interpela a ordem financeira sob redução das desigualdades. Disto se extrai um tema essencial quanto à ideologia constitucional; o equilíbrio entre políticas de mercado e intervenção estatal, com o objetivo de fomentar o crescimento econômico ao passo que incrementa o bem-estar social.

De modo que a ideologia constitucionalmente adotada funciona ao lado da posição teórica fundamental do normativismo dirigente. Ao tratar primeiro da própria ideia de indução ou de normas programa, ao mesmo tempo em que se apoia na ideologia constitucional como um vínculo da ação política.

Para a ordem econômica, na prática, a ideologia constitucionalmente adotada é um eixo argumentativo oponível no processo de racionalização da intervenção do Estado. Ideia que se aplica fundamentalmente no campo econômico. Sobretudo, também é firmada por um conjunto de preceitos positivados extraídos do constitucionalismo, podendo a ela ser complementar. De modo que a Constituição dirigente, quanto sua qualidade de Constituição Econômica, é a expressão material da ideologia constitucionalmente adotada desenvolvimentista.

Em síntese, como ressaltado por Clark (2013):

Os autores da corrente do normativismo dirigente apoiam na ideia de ideologia constitucionalmente adotada, na medida em que as políticas econômicas devem estar fundamentadas no conjunto de preceitos positivados na Constituição econômica, isto é, na ideologia constitucionalmente adotada. Adotado, deve funcionar como um filtro hermenêutico no processo de justificação das políticas econômicas. Em verdade, as 2 matrizes de pensamento do normativo em dirigente, constitucionalismo, dirigente e ideologia constitucionalmente adotada possui uma racionalidade complementar. E convergente em termos teóricos. Nesse sentido, a ideologia constitucionalmente adotada possui importância central no atual debate do direito público no Brasil, ao lado do constitucionalismo dirigente. (Clark, 2013, p.279)

Ao tempo que não se encerra na simples apresentação de tais normas e valores, conforme a sua opção ideológica de mercado, seja ele capitalista ou não, ela é fortalecida na estrutura de governo e materializada pelas tarefas do Estado. Concebendo a possibilidade de que a norma jurídica seja um comando corolário da Constituição Econômica, no campo da intervenção. A sua aplicação é assim relativa

à lógica mercantil como uma categoria analítica. Cujas identificação se dá na posituação de certos preceitos que podem ser oponíveis na relação entre o Estado e o Direito.

3.4 IDEOLOGIA CONSTITUCIONAL APLICADA ÀS POLÍTICAS ECONÔMICAS

Para identificar o parâmetro que condiciona os fundamentos normativo-axiológicos positivados na Constituição, considerando o sentimento constitucional um conceito complexo e dinâmico, influenciado pelas mudanças sociais, políticas e econômicas, e no processo de interpretação das normas de Direito Econômico esta expressão executiva deve atuar como uma categoria hermenêutica segundo a qual o operador ao analisar a juridificação da política econômica, faz alusão a uma ordem jurídico-econômica tal como subconjunto de normas constitucionais, que é a ideologia constitucional.

Portanto, para compor a CRFB através de um sistema legal como um conjunto de limites não apenas formais, mas também substanciais, que se impõe rigidamente a todas as fontes normativas pelos conteúdos de seus ideais, a teoria constitucional a ser aplicada à CRFB é a de que a concepção da validade de leis é vinculada não apenas à conformidade de suas formas de produção, como as normas processuais na sua formação, mas também na coerência do seu conteúdo com os princípios da justiça constitucionalmente estabelecidos.

Desta maneira, o paradigma por ela estabelecido é o “garantista” (Ferrajoli, 2012). Arraigado em um sistema de limites e ligações substanciais relativas ao “que”, juntamente com as formais relativas ao “quem” e ao “como”. Por ser possível que os “princípios ético-políticos se tornem princípios legais vinculativos caracterizado pela conexão entre Lei e moralidade” (Ferrajoli, 2012, p. 35) e o contraste entre princípios e regras dê a centralidade atribuída à sua distinção qualitativa ao papel da ponderação, em oposição à subsunção.

E por sê-lo, a proeminência dos direitos fundamentais envolvem, por um lado, a imposição ao Estado de prestações positivas no campo social, e, de outro, constroem negativamente a atuação estatal, promovendo a liberdade dos indivíduos que representam o substrato da democracia material-constitucional. Há,

neste viés garantista, a defesa de um núcleo de direitos irredutíveis e fundamentais, estruturantes da sociedade e definidores das tarefas estatais, ou seja, delineadores dos limites materiais do Estado.

A aplicação da norma, por este norte, deve ser precedida da preliminar aferição da constitucionalidade material e formal – como uma atribuição do ator jurídico garantista no Estado Democrático de Direito: tutelar materialmente os direitos e garantias individuais e sociais.

E da CRFB pode-se extrair que a ideologia constitucional é transmutada por meio de seus objetivos e interesses, como vetor e orientação a atuação dos poderes públicos e dos cidadãos, como elemento balizador da ordem jurídica.

Reconhecidos por meios de seus objetivos os elementos da ideologia constitucional relacionados aos campos valorativos e sociais são; a defesa da democracia- pela consagração do regime democrático como forma de governo, e garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos, a separação de poderes- pelo estabelecimento da separação dos poderes entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, como forma de garantir o equilíbrio do poder e a proteção dos direitos individuais, o Estado de direito - pelo estabelecimento e defesa do Estado de Direito, como um regime jurídico baseado na supremacia da lei, na igualdade de todos perante a lei e na proteção dos direitos fundamentais. Excetuados os de viés econômico, dispostos em capítulo próprio sobre a ordem e a atividade econômica.

Como se pode apontar sob a perspectiva atrelada a alteração da própria ordem e políticas econômicas no âmbito da CRFB, é percebido que:

As Constituições não pretendem mais receber a estrutura econômica existente, mas querem alterá-la. Elas positivam tarefas e políticas a serem realizadas no domínio econômico e social par atingir certos objetivos. A ordem econômica destas Constituições é “programática” – hoje diríamos “dirigente”. A Constituição Econômica que conhecemos surge quando a estrutura econômica se revela problemática, quando cai a crença na harmonia preestabelecida do mercado. Ela quer uma nova ordem econômica; quer alterar a ordem econômica existente, rejeitando o mito da autorregulação do mercado. As Constituições Econômicas do séc. XX buscam a configuração política do econômico pelo Estafo. Deste modo a característica essencial da atual Constituição Econômica, uma vez que as disposições econômicas sempre existiram nos textos, é a previsão de uma ordem econômica programática, estabelecendo uma Constituição Econômica diretiva, no bojo de uma Constituição Dirigente. (Bercovicci, 2005, p.30)

Como se vê o propósito desta Constituição Econômica diretiva consubstanciada por esta ideologia constitucional é essencialmente alterar a ordem econômica e orientar suas respectivas políticas econômicas para a manutenção dos objetivos diretos da Constituição. De modo complementar, além dos objetivos, a CRFB incute os princípios, regras e valores como parte integrante da forma de materializar tal ideologia, e assim torná-la realidade.

Ou seja, da conversão do processo jurídico-político a ordem jurídica constitucional, o mecanismo pragmático é a diretriz ideológica do estabelecimento de regras ao Estado brasileiro e suas políticas de governo. Nisto consiste, materialmente, a ideologia constitucional aplicada à ordem econômica.

É o caso, por exemplo, quando se configura o princípio da igualdade materializado como a igualdade formal independente de raça, gênero, religião ou qualquer outra condição, se opera quando há a garantia ao acesso à educação e à saúde. Em outro caso, quando a liberdade de expressão se realiza na garantia do direito de expressar suas opiniões livremente e se materializa quando há a manutenção do direito à imprensa e à manifestação pública.

Dito isto o que se pode afirmar em relação à ideologia continuamente adotada, aplicada às políticas econômicas, é que, *a priori*, a determinação em relação ao modelo econômico do Estado é o ponto fulcral sobre a liberdade econômica dos entes privados e a intervenção e seus modos por meio da intervenção. Sobretudo, quanto à forma de organização econômica que vem a ser vinculada tanto ao Estado de direito quanto à economia. Impelindo a perspectiva de sustentação do mercado e de suas premissas libertárias confluentes às opções de governo.

Em síntese, a aplicação no âmbito econômico da dita ideologia vincula assim a base das necessidades dos objetivos constitucionais, mas, em relação à economicidade sobre os custos sociais e a relação entre o mercado e os objetivos constitucionais tais necessidades sociais implicam, em certa satisfação, não exclusiva daquilo que se pode ser provido por meio de serviços universais e, por isso, de proposição intervenção econômica, posta como um aspecto distintivo da política econômica.

De modo que a ideologia como um filtro hermenêutico retoma o postulado da correlação entre o propósito integrado aos objetivos estatais e ao encorajamento dos

entes particulares sobre os investimentos privados, qual seja o modelo econômico vigente. Com o objetivo de ordenar a lida de tais recursos complementados em algum nível em relação às exigências de justiça social.

O ponto crucial para sua interpretação é assim a interpretação de seus preceitos não só resumidas ao texto constitucional, mas, sobretudo, das práticas motivadoras de sua implementação. Como explica Clark (2013):

A Constituição, entretanto, não se resume ao texto, uma vez que o significado e alcance das normas constitucionais são reinventadas permanentemente pela imprensa, intérpretes e instituições. O conteúdo da ideologia constitucionalmente adotada, portanto, não nasce exclusivamente do ato formal de promulgação de uma nova Constituição, mas também das práticas institucionais e interpretativas. A ideologia constitucionalmente adotada está relacionada ao texto constitucional, mas não se resume ao texto. Ao interpretar os preceitos da ordem econômica e seus princípios, o jurista reinterpreta os seus significados linguísticos de modo a propor um novo horizonte semântico ao texto constitucional em uma sociedade aberta e plural. A relação hermenêutica, não se manifesta estritamente na relação sujeito texto, mas no ciclo dialógico entre sujeito texto e sociedade. Em resumo, o texto constitucional é apenas o ponto de partida para a interpretação da ordem econômica. O processo de concretude do texto representa também um cíclico, processo de abertura aos novos significados do próprio texto. (Clark, 2013, p.281)

O interesse desta ideologia é, portanto, a capacitação justificada por meio dos direitos sociais, que a despeito da instituição orçamentária definida em relação aos planos, a princípio pela incorporação econômica, exerce tais comandos sobre os recursos como condicionantes para a Economia e implicam na conexão entre a produção daquilo que é constitucionalmente acurado como o socialmente garantido.

4. POR UMA TEORIA ESTRUTURANTE DO DESENVOLVIMENTO EM ÂMBITO ECONÔMICO

Ao se abordar o Desenvolvimento na CRFB, em especial a projeção econômica a ele atrelado, tenciona-se a uma análise do crescimento econômico associado ao Estado de bem-estar, cujo modelo de resolução e inserção normativa conforta diversos significados técnicos e hermenêuticos. Isto posto, a influência normativa condizente às necessidades do Estado de bem-estar é mais bem atendida quando o Desenvolvimento é oponível sob duas circunstâncias: como técnica e como objetivo, ou seja, como uma categoria, que pode ser vinculada especificamente a dois sentidos: o de princípio e direito.

O componente central do postulado do dito Desenvolvimento, atrelado a estes dois sentidos, é a orientação da política econômica. Como pressuposto da valorização das capacidades deliberadamente atrelada a políticas econômicas, ponto fulcral para a redistribuição. Como demonstrou Bercovicci (2005):

O aspecto primordial da política econômica dos países subdesenvolvidos são essas reformas estruturais - condição prévia e imprescindível da política de desenvolvimento. O Estado deve atuar de forma muito ampla e intensa, coordenando decisões pelo planejamento, para modificar as estruturas socioeconômicas, assim como para promover a distribuição e a descentralização da renda, integrando a população social e politicamente (Bercovicci, 2005, p. 68)

A partir daí pode-se perceber a lida de um projeto consubstancial a um princípio e um valor no âmbito da ideologia constitucional, podendo mensurar que ela é também desenvolvimentista. Isto quer dizer que o sentido relevante da política econômica, como um movimento determinante à sociedade, é antes o da justificação mútua entre as razões econômicas, políticas e administrativas que ensejaria determinações legítimas, mas igualmente complexas, com base na legitimação financeira e socioeconômica atrelada ao Desenvolvimento.

Uma vez que a ênfase é a política econômica, a associação com a relação entre o Desenvolvimento e a redistribuição, passa a ser pré-condição relacionada aos riscos emergentes da exploração do capital, ou seja, da própria capacidade contratual entre o Direito Constitucional, Tributário, Administrativo e Financeiro e o modelo de Desenvolvimento compatível ao princípio do Estado desenvolvimentista. Portanto, a admissão relativa entre os modelos aplicáveis às políticas sociais rumo ao

Desenvolvimento econômico, tem, principalmente, na função das políticas econômicas, a composição entre agentes e grupos autônomos quanto à função compensatória e produtiva, que por sua dimensão proativa, tem reflexos na política social.

É em decorrência disto que o desenho ou a concepção de tais políticas econômicas passam a ser expectativas criadas em relação à própria taxa de participação proativa da política social. Essa expectativa de resultados é legitimada pela orientação no próprio Desenvolvimento, considerando certos fragmentos de eficiência em relação às políticas de mercado de trabalho. De forma que as políticas fiscais, a despeito de sua definição restritiva, têm em si uma opção reflexiva da autonomia das capacidades.

Quando o foco é o Desenvolvimento como mecanismo estruturante, a Liberdade é considerada como a própria participação nessa segurança dada pela capacidade libertária do programa social como reflexo da política econômica. Esta é a patente relação entre o Estado de bem-estar, a sua racionalidade desenvolvimentista e a concepção de Desenvolvimento, relacionada à redistribuição. Em termos simples, a orientação das políticas econômicas, refletindo em programas sociais.

O que se espera, como se como diz Kerstenetzky (2012), é a função relacionada à capacidade produtiva e o seu efetivo impacto social, deliberadamente atrelada aos componentes perpendiculares: a seleção, inclusão e subordinação ao Desenvolvimento econômico.

Isto é, externamente a função de compensação desse modelo de políticas fiscais e financeiras. Mais que isso, de ações institucionais governamentais orientadas à introdução de oportunidades. Sobretudo, de acessos às liberdades básicas, ditas instrumentais, para a própria estabilização dos resultados econômicos.

É o que se vê sobre o impacto econômico desta orientação:

Em primeiro lugar, espera-se que as políticas sociais tenham impactos, principalmente sociais, proteção social, prevenção contra riscos sociais, redução de desigualdades e pobreza, promoção de justiça social, aumento de capacitações em geral. Contudo, ao exercer essas funções, as políticas sociais acabam afetando variáveis econômicas. Ao proteger e prevenir contra riscos, elas promovem estabilidade econômica com a sub suavização do consumo e redução da incerteza economizam capacidade produtiva. Que na sua ausência seria perdida, liberam as empresas dos custos envolvidos em

proteção e prevenção. Elas também contribuem para a valorização de capacidades que podem ser mobilizadas para o aumento de produtividade e da eficiência econômica e para o crescimento. E o fazem, liberando o setor privado dos custos e investimentos envolvidos. Do mesmo modo, as políticas econômicas são desenhadas primariamente com vistas aos impactos econômicos, mas normalmente tem também impacto social que pode ou não ser deliberadamente buscado. (Kertenetzky,2012, p.44)

Isto quer dizer que o ponto central do Desenvolvimento como mecanismo estruturante em âmbito econômico é a orientação da política econômica, que subsidia a aplicação prática conciliando produtividade com a capacitação. Isto é, a concepção de um arranjo de incremento na capacidade humana atrelado ao produtivismo. O engajamento social, portanto, não é substituído quanto à adequação da ênfase na consequência produtiva, mas complementado por um programa social focado em certas necessidades.

Este produtivismo é a vinculação da autonomia produtiva por meio de um programa social focado na capacitação por meio das necessidades materiais. O fulcro está nos direitos e na titularidade da comunidade, enfatizando a autonomia produtiva. E, assim, por meio de programa de emprego e capacitação, o aumento significativo da produção e da renda per capita da comunidade. Esta é uma abordagem que singulariza certos condicionantes relacionados ao modelo de liberdades entendidos como uma própria premissa de produtividade. A questão eminentemente econômica é vista como extensão de um modelo para as capacidades, como pré-condicionantes do Desenvolvimento social.

A produtividade, particularmente relacionada às liberdades, é em outros termos, uma forma teórica da exposição da garantia dos direitos sociais. Enfatizada pela provisão da segurança, do trabalho, da escolha econômica basilar para a produção. Pode-se apontar que o âmbito econômico é na relação entre o bem-estar e o Desenvolvimento, a forma de conceber o produtivismo, o trabalho e por eles, a renda *per capita*, e o aumento do PIB como a garantia pragmática do Desenvolvimento.

Em termos concretos, o Desenvolvimento ampliado pela capacitação, corolário da promoção de educação, autonomia, participação, política, saúde, segurança, e processo democrático, singulariza a admissão produtiva como resultado notadamente social, mas igualmente econômico. Abrigado em uma orientação à primeira vista

eminentemente financeira, mas precipuamente ligada ao acúmulo de riquezas e de crescimento econômico efetivamente.

Sem destoar a própria interpretação das capacitações como uma abordagem de liberdade relacionada a possibilidade de participação no mercado (de ênfase na participação econômica dos indivíduos e comunidades) por si, não pode ser considerada como como fruto óbvio e pressuposto quanto ao simples acesso desse poder de decisão. Vez que esta garantia de certos direitos, obviamente, impele aos direitos de participação como uma expansão precedida que rumo à liberdade e que traz capacidades, sejam associadas, mas ao mesmo tempo, para o crescimento econômico, a participação no mercado de trabalho e a valorização da renda, é necessário que o próprio modo de vida produtivo, seja consistente e tido com outros fatores. Entretanto, o que se põe em voga é que esta mesma liberdade real reflete uma alternativa entre a inconsistência política e a necessidade dos direitos sociais.

Sobretudo, o Desenvolvimento em âmbito econômico, nos países cuja coalizão política e financeira tem papel relevante em relação à orientação das políticas fiscais, o Desenvolvimento atuar assim é uma alternativa que tem fulcro na dimensão produtivista. De modo a moldar uma perspectiva direta para a relação entre o Desenvolvimento e o crescimento econômico aplicado ao Estado desenvolvimentista, como também indiretamente ao incremento da produção. E, por isso, diretamente aplicado ao aumento da renda per capita.

Como se vê, o Desenvolvimento em âmbito econômico, nesses termos, é uma opção de conciliação entre a busca pelo crescimento econômico e a própria orientação das políticas financeiras atreladas aos incrementos econômicos. Pois se de um lado a provisão dos meios de garantia dos direitos sociais é eminentemente conflituoso sobre os planos financeiros e políticos estatais, tal concepção é mediada diretamente por uma integração entre o retorno econômico ao social.

Ao tempo que o modelo econômico austero de intervenção é caracterizado pela “individualidade”, os vínculos financeiros globais ocupam um lugar subsidiário aos interesses individuais de determinada política, e ao Estado é dada uma função secundária em relação aos ditames do mercado. O Desenvolvimento aqui tratado implica em uma intervenção e em uma atividade mais eficiente, associada à melhor alocação de recursos preocupando-se com a cadeia produtiva global, a cadeira

produtiva e a geração de empregos; por estes maiores volumes financeiros. Funciona como defeso ao sobrepujamento dos próprios interesses estatais, pela financeirização.

Trata-se da opção normativa de determinado modelo econômico: o primeiro aproximando-se do autocontrole, e do controle pelo mercado, onde o Estado, como promotor das relações públicas, ocupa um espaço de complementaridade ao mercado; e o segundo, a sustentabilidade passa a ser o principal objetivo da política econômica. Nisto, o Desenvolvimento passa a ser considerado como vertente da atribuição da capacidade de planejar e executar a intervenção econômica. E por isso, como categoria é fincado em centrais do crescimento econômico, da concretização constitucional e políticas públicas instrumentos do bem-estar.

O enfrentamento de tais modelos, iniciados pela visão estática da economia, predominante entre os autores neoclássicos e o individualismo metodológico, seguidos pela abordagem schumpeteriana de entender o Desenvolvimento como processo de alterações autônomas da economia, e que a partir daí mudam o equilíbrio econômico prévio (Schumpeter, 1982), depois pela abordagem keynesiana de defesa da expansão da intervenção do Estado e a posição metodológica de preservação do centro capitalista no mercado pelo Estado (Keynes, 1996).

E, de modo mais preciso, no Brasil a categoria do Desenvolvimento tem se operado principalmente na elaboração de políticas governamentais. Sobretudo, a decisão econômica tem sido apontada como norte de intervenções objetivas para a realização de modificações estruturais no país.

Sabido que “As reformas estruturais são o aspecto essencial da política econômica dos países subdesenvolvidos, condição prévia e necessária da política de desenvolvimento” (Bercovicci, 2005, p. 68) presume-se que, no âmbito da gerência de governo, “o Estado deve atuar de forma muito ampla e intensa para modificar as estruturas socioeconômicas, bem como distribuir e descentralizar a regida, integrando, social e politicamente, a totalidade da população” (Bercovicci, 2005, p. 68). Portanto, o Desenvolvimento se constitui também como uma política de reestruturação, sobretudo na realidade brasileira, marcada pelo subdesenvolvimento e inserida no campo das variáveis sociais vinculadas aos ditos financeiros.

A questão é, portanto, a complementaridade entre Estado e mercado, fomentando um equilíbrio entre a economia capitalista de mercado e um Estado intervencionista forte, tendo de um lado o Desenvolvimento como condição necessária para a realização do bem-estar social, e, portanto, não podendo pautar-se exclusivamente pelo mercado. Para se alcançar a autonomia e a capacidade fiscal, a coordenação estatal para a superação do subdesenvolvimento impele às reformas estruturais e investimentos públicos, visando o ampliamiento de sua infraestrutura e readequação de suas instituições.

Isto invoca os sentidos de Desenvolvimento associados aos modelos econômicos condizentes à ordem jurídica constitucional, em especial, em relação aos planos institucionais e significados frente ao modelo de aplicação orçamentária. É sobre isso, as razões e objetivos da gestão financeira, política e socioeconômica. Para tanto, conceber um sistema a partir da distinção entre ordenamentos jurídicos e morais, quanto ao Desenvolvimento, faz ser possível admitir a subsunção automática vinculativa das normas jurídicas.

Reconhecendo a necessidade de coerência lógica do ordenamento jurídico, para alinhar princípios, normas e valores e os fazendo complementares entre si, em consonância aos imperativos de coerência e de unidade, que possam resolver suas contradições ínsitas a ordem econômica constitucional.

Assim, o sistema não pode ser pensado completamente por dedução, pois ainda deve compor valores morais, o que impele a prática exegética dedutiva quando lida-se com normas, princípios e valores jurídicos, mas que também seja composto para afastar incompatibilidades entre as normas, sobre os fins delas e ainda sobre as regras de exclusão.

Em termos, em relação às teorias do Desenvolvimento, o que se pode afirmar é que a CRFB tem afastado a exegética exclusivamente financeira das condições institucionais e sociais vinculando-a aos aspectos socioeconômicos. Portanto, quando tido o Desenvolvimento como procedimento da política econômica, dá-se ao Estado a lida da manutenção para a expansão da infraestrutura social – redução das desigualdades e pleno emprego.

A associação de que o Desenvolvimento quando não acompanhado de uma melhoria na infraestrutura, seja socioeconômico, seja no crescimento econômico, diz

respeito a simples modernização, com a necessidade de ruptura com as condições de subdesenvolvimento nacionais (Bercovicci, 2005), implicam ao Desenvolvimento um dogma de completude que faça a adequação valorativa a unidade da ordem jurídica por meio de parâmetros formais.

Não obstante as várias possibilidades de interpretação, dentro desta categoria, tal dogma indica ao órgão aplicador a autenticidade relativa à defesa de princípios moralizantes que se consubstanciariam a um sistema aberto cuja função se dá por critérios teleológicos-objetivos de interpretação. O ponto nodal é a coerência, em um sistema aberto que se adeque aos princípios já existentes e dá espaço aos futuros. Os já existentes, são justamente a concordância valorativa e o pensamento ideológico.

No modelo de Desenvolvimento consubstancial a ideologia desenvolvimentista, tal processo se confunde com o processo de participação socioeconômica, como opção às restrições enfrentadas pelo modelo liberal e austero. Caracterizando-o por um Desenvolvimento fincado na justificação pela superação do subdesenvolvimento, afastando-se da exclusiva concentração de renda, quando ainda limitada o estilo de vida e aos padrões de consumo, promovendo-o a uma minoria privilegiada.

E aqui há uma sensível alteração em relação ao modelo liberal: a legitimidade das decisões por parte dos cidadãos e de seus representantes. Ou seja, os destinatários daquelas decisões econômicas também são os beneficiários desta. O conceito de Desenvolvimento, sobretudo na realidade de um país subdesenvolvido, compreende, portanto, não apenas a ideia de crescimento, mas a supera.

4.1 CARÁTER HÍBRIDO DO DESENVOLVIMENTO NA CRFB: ENTRE PRINCÍPIOS E REGRAS

Valendo-se de que o ordenamento Jurídico deve ser interpretado sistematicamente e a Constituição considerada em sua unidade, as normas constitucionais só podem ser compreendidas mediante a interpretação conjunta com outros dispositivos constitucionais. De modo que os dispositivos que nos dão mais de uma norma, ganham complexidade por seu plurisemantismo, principalmente quando se lida com princípios (Neves, 2019). E isto aplicado ao Desenvolvimento significa que

podem advir subprincípios e regras atribuídos indiretamente ao texto constitucional à ordem econômica.

A Constituição, construída entre o Direito e Política, é o mecanismo reflexivo mais abrangente do sistema jurídico, por compor princípios constitucionais, como normas do ponto de vista da estática jurídica que atuam como filtro fundamental perante as expectativas normativas existentes no ambiente do ordenamento. E de como complementar, as regras, em sua estruturação, mostram-se mais adequadas para oferecer fundamento imediato ao caso a decidir, quando comparadas com os princípios, que precisam de ponderação e valoração.

Há uma relação circular entre princípios e regras constitucionais, em que as regras são normas de primeiro grau, estando no plano de observação da primeira ordem em relação ao caso a ser decidido e à norma de decisão. Ao passo que os princípios, quando invocados levam a uma observação de segunda ordem em relação ao caso a decidir e da norma de decisão (Neves, 2019).

Os princípios, enquanto norma jurídica, carregam uma estrutura flexível sempre incompleta para fins de subsunção do fato à norma, possibilitando a transformação do suporte fático em fato jurídico irradiador de efeitos jurídicos concretos. Ao contrário das regras, permanecem, na dimensão estrutural, sempre no plano da observação de segunda ordem, não oferecendo critérios definitivos para a solução do caso.

Portanto, a atribuição de um princípio ao texto constitucional não pode ser algo arbitrário, ao sabor do intérprete-aplicador e os órgãos encarregados da interpretação vinculante do texto constitucional. Pois constroem enunciados que devem ser, no mínimo, compatíveis com a conexão das demais disposições constitucionais. Deve-se a todo custo manter a identidade constitucional do texto originário e dentro da atividade do intérprete aplicador.

De modo essencial, a disparidade entre princípios e regras ganha forma na argumentação jurídica. Pois se os princípios constitucionais são artefatos normativos que servem para absorver o dissenso e, paradoxalmente, possibilitar e estimular a emergência sob condições de um sistema jurídico complexo, a priori, as regras são o que devem ser consideradas quanto o sentido habitual da norma, como aplicação direta ou o do seu não cumprimento.

Os princípios e regras são, portanto, normas adequadas no processo de argumentação jurídica. Os princípios são normas no plano reflexivo, possibilitando o balizamento e a construção ou reconstrução de regras. E neste contexto, a categoria do Desenvolvimento funciona como uma figura híbrida que figuram entre regras e princípios. Primeiro como princípios, flexíveis e abertos; ou ainda como norma a ser concebida como uma regra imediatamente aplicável.

Isto posto, os princípios constitucionais surgem e têm um significado prático quando ocorre a diferenciação funcional do Direito como sistema social, uma vez que o Direito opta pela positivação implicada na diferença entre Direito e moral. De tal maneira, para que o Direito positivado seja justificado na moral do ponto de vista dos princípios jurídicos, as validades estão intimamente relacionadas à sua compatibilização com princípios morais.

Neste contexto, Alexy (2012) elenca os aspectos diferenciadores que se pode apontar entre a norma jurídica como regra e a norma jurídica como um princípio. Fazendo-se esta diferenciação, há a principal premissa quanto à interpretação jurídica sob a perspectiva de eventuais conflitos normativos. Onde destaca-se as características relacionadas a aplicação de cada uma. São elas; quanto a sua estrutura (suas condições de efetividade), a sua dimensão deontica (associada à sua coercibilidade) e de sua força vinculante assumida no caso concreto dos conflitos normativos.

A regra é, portanto, norma jurídica que tem aplicação direta relacionada à sua validade - ou não aplicação quando esta mesma regra é inválida. Isto quer dizer que a regra demanda uma satisfação imediata quando contém certas determinações juridicamente válidas. Relacionada à ideia do que é normativamente correto, válido e aceito. Para que aplicação seja direta e impositiva. Como se vê:

As regras são normas que são sempre ou satisfeitas ou não satisfeitas. Se uma regra vale, então, deve se fazer exatamente aquilo que ela exige; nem mais, nem menos. Regras contêm, portanto, determinações no âmbito daquilo que é fática e juridicamente possível. Isso significa que a distinção entre regras e princípios é uma distinção qualitativa, e não uma distinção de grau. Toda norma é ou uma regra ou um princípio. (Alexy, 2012, p.91)

Enquanto os princípios, como norma jurídica, funcionam como “mandamentos de otimização” (Alexy, 2012, p.90) que tendem a realização de certo espectro de

possibilidade em relação ao caso concreto. De forma a ser possível, a partir da interpretação, operacionalizar aquilo que se julga ser a melhor solução conforme este mesmo mandamento. Isto é, o sentido do princípio é buscar a mais assertiva, ou otimizada, sentença quando relaciona a norma ao caso concreto e a consideração de todas as circunstâncias que lhe sejam atinentes. Como se vê:

Princípios são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes.²² Princípios são, por conseguinte, mandamentos de otimização,²³ que são caracterizados por poderem ser satisfeitos em graus variados e pelo fato de que a medida devida de sua satisfação não depende somente das possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas. O âmbito das possibilidades jurídicas é determinado pelos princípios e regras colidentes (Alexy, 2012, p.90)

Conforme tais determinações, o Desenvolvimento parece ser mais bem configurado quando entendido sob a perspectiva de uma “razão” (Alexy, 2012, p.106) para o estabelecimento de critérios cuja disposição normativa enquadre certo entendimento jurídico e político. Fazendo-o ser complementar às regras, que se aplicam de maneira imediata e impositiva, nas decisões a um caso concreto. Ainda que, *a priori*, tais decisões recorram à generalidade, o Desenvolvimento atua como extensão do conteúdo relativo aos interesses constitucionais e de sua ideologia aplicáveis às suas possibilidades fáticas.

Este dimensionamento normativo põe o Desenvolvimento no âmago da introdução de um modelo de decisão, como uma ferramenta aplicável ao ordenamento jurídico e a sistema macroeconômico, tendente a valorar a aplicação de outros princípios formais e, conseqüentemente, também das regras, veiculando-as por meio de uma carga argumentativa em favor de determinadas opções ideológicas, neste caso, as constitucionais. Sob as quais há a tendência de uma atuação jurisdicional axiologicamente favorável aos interesses sociais.

Reiterando, desta maneira, o caráter de precedência do Desenvolvimento em relação às características dos princípios e das regras. Aproximando-se da identificação de sua razão universal. Ou seja, de um critério plausível quanto à relação de fundamentação aos objetos de política econômica atinentes a caracterização das decisões no caso concreto. Aplicáveis sobretudo, no caso do Desenvolvimento, às políticas de Estado.

É, pois, a premissa definidora e orientadora no sentido da persecução dos objetivos constitucionais que subsidia o Desenvolvimento, como um imperativo axiológico aplicado a um postulado de convivência institucional. Isto significa que tal norte normativo tende a uma execução prática associada a um projeto constitucional de aprimoramento público. A ideia repousa na construção do Desenvolvimento aplicado às pessoas, ou seja, uma postura governamental que, para além do crescimento econômico se estabelece como um padrão aplicado ao sistema jurídico. Que funciona para transcrever a necessidade da realização dos objetivos constitucionais. Nos termos de Araújo (2018):

É através do texto constitucional que se originam os veios, que fundamentam as experiências jurídicas que devem ser postas em prática. A pretensão de eficácia da materialidade axiológica constitucional deve ser a força determinante para condicionar a realidade e a normatividade em torno dos principais valores abrigados no sistema jurídico. É nesse sentido que se extrai que o desenvolvimento passa a ser o vetor do processo de realização da dignidade da pessoa humana, conferindo materialidade, as ações estatais e o ordenamento jurídico. (Araújo, 2018, p. 139)

Neste Desenvolvimento, no contexto da CRFB, não se pode considerar razoável à inefetividade de padrões orientados às políticas públicas e à construção de direitos. Este é o complemento da própria axiologia constitucional. A expectativa de comportamento também é a legitimidade definidora dos processos decisórios agindo como condição de validade. De forma que o Desenvolvimento espelha um específico núcleo de direitos sociais. E para que a Constituição seja coerente, deve existir a propulsão de um protagonismo dos valores próprios do Desenvolvimento.

Na medida em que se evidenciam certas condições e parâmetros necessários para um esforço de acesso a alguns benefícios sociais, trata-se da proteção do Estado social, em última análise. Mais que isso, a determinação de um equilíbrio entre a racionalidade econômica, a relação de mercado com o capital financeiro e sua exploração tornando preponderante a centralidade das pessoas, de suas emancipações e de seus pares processos sociais. Ratificando que o próprio fim do Desenvolvimento é, como se sabe, determinante para o próprio objetivo constitucional. Como diz Araújo (2018):

A compreensão de desenvolvimento centrado nas pessoas e nos valores da

cidadania e solidariedade (nos termos do objetivo constitucional de construção de uma sociedade livre, justa e solidária) é determinante para definir o ponto de chegada do desenvolvimento que se pretende. O desenvolvimento pretendido pela sociedade brasileira é aquele cujos benefícios sejam solidariamente partilhados entre todos os cidadãos, com vistas a atingir um padrão de bem-estar e justiça sociais na forma mais abrangente possível. (Araújo, 2018, p. 139)

Então, a categoria Desenvolvimento está no nível reflexivo da ordem jurídica, como balizamento ou a construção hermenêutica de outras normas, servindo de razão para uma norma de decisão de questões econômicas, classificadas primariamente como princípios. Se não se portar assim, as normas são a razão definitiva de questões jurídicas, não se mostrando como mecanismo reflexivo, e atuando apenas como técnica. E, no caso do Desenvolvimento, a CRFB o propõe como uma figura híbrida.

Dito isto, o Desenvolvimento pode ser caracterizado quanto a sua mobilidade e abrangência, pela qualidade de um mecanismo reflexivo em relação às regras, podendo se amoldar à construção, à restrição ou ampliação de conteúdo de regras. Inclusive podendo fundamentar decisões antagônicas conforme o tempo e a situação.

Como regra, é mais consistente quanto a autorreferência do sistema jurídico, ou seja, quanto à adequação social (argumentação formal). Como princípio quanto à aplicação hermenêutica (argumentação substancial). O ponto de seu caráter híbrido é uni-lo em suas duas faces; como regra, em que se pode apontar a consistência excessivamente rígida, isolando-se do seu ambiente; e como princípios em detrimento das regras e acarretar a desestabilização das expectativas normativas gerando a insegurança jurídica.

No que diz respeito aos casos que envolvam conflitos entre princípios constitucionais ou entre regras, é inafastável a ponderação, aplicada a essa categoria, para aplicação de certos mecanismos. O foco é que não se perca a identidade constitucional, ainda que tal abertura normativa e cognitiva para determinado conflito contenha uma otimização, ligada à capacidade de admitir um futuro aberto.

Ou seja, a própria incapacidade de oferecer solução para problemas complexos, tendem a trazer reforço entre os discursos vencedores e conceitos/princípios jurídicos, para “justificar juridicamente” as escolhas feitas nas decisões governamentais. Enquanto, que a compatibilização, valorizando a heterogeneidade, é um caminho para afastar a autorreferência, de modo a ser necessário admitir várias leituras da Constituição e dos direitos fundamentais.

Assim, diante do Desenvolvimento e sua posição híbrida, a colisão de intraprincípios, revela a necessidade da incomensurabilidade no trato da interpretação de princípios constitucionais. Quando o social, o jurídico e o econômico entram em conflito, leva-se às questões constitucionais complexas a este ponto. Acentuadamente quanto ao caráter ilimitado dos direitos fundamentais baseados em princípios.

Portanto, o ponto nodal de tal colisão intraprincípios é a determinação das várias esferas que eles podem ocupar. Isto significa que ainda que a grande quantidade de sentidos que o Desenvolvimento como um princípio pode alcançar, (por isso uma hipertrofia interpretativa que geraria insegurança jurídica), como princípios estes sentidos podem variar de acordo com a esfera em que se aplicam, demandando certa limitação conforme seu campo.

4.2 AS QUATRO FORMAS DE APLICAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

A CRFB ao tratar sobre o Desenvolvimento como categoria principialista e garantista implica em diversos espectros de sentidos profusos por meio de um sistema legal e como um conjunto de limites, não apenas formais, mas também substanciais. A rigidez dessa imposição tem sobretudo na fonte normativa os sentidos aplicáveis aos pretensos regulamentos.

Ou seja, aplicado à teoria constitucional, o Desenvolvimento é uma concepção da validade de leis, não apenas à conformidade de sua formação, mas também na coerência do seu conteúdo com os princípios de melhoria da qualidade de vida constitucionalmente estabelecidos. Para tanto, os diversos sentidos de Desenvolvimento estão presentes, sobretudo, como uma imposição do positivismo jurídico, mas tendente a sua expansão e melhoria.

Sobre estes sentidos, a característica distintiva é a existência de uma função própria que guarda relação específica à legislação ordinária. A técnica, portanto, é a essência da distinção entre o Desenvolvimento como categoria na CRFB. Seja pelo sentido ordinário de Desenvolvimento como execução, seja pela configuração dos direitos fundamentais e os valores ou princípios morais estruturais interligados, seja pelos planos de aplicação iminentemente financeira, ou seja, pela aplicação e gestão

de recursos. São eles, finalmente, o “sentido jurídico, o sentido econômico-social, o social amplo e o sentido coloquial” (Mendonça, 2016, p. 312).

O sentido jurídico próprio diz respeito a concepção de constitucionalismo estritamente juspositivista, vista como um léxico jurídico, de forte normatividade, do tipo regulador. Isto é, pela “função desenvolvimentista” (Mendonça, 2016, p. 185), de acesso mediante políticas públicas, comporta-se como regra.

O sentido jurídico de Desenvolvimento traduz-se em um princípio de acesso às políticas públicas aplicáveis caso concreto. É, paralelamente, o direito ao Desenvolvimento (Mendonça, 2016). Disposto no; preâmbulo, nos artigos 3º, 21, 43, 48, 174, 180, 182, 200:

Preâmbulo – Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o **desenvolvimento**, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.”

“3º, II – Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: II – garantir o **desenvolvimento** nacional”

“Art. 21. Compete à União: IX – elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; XX – instituir diretrizes para o **desenvolvimento** urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos”

“Art. 43. Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais. § 1º – Lei complementar disporá sobre:

I – as condições para integração de regiões em **desenvolvimento**;

II – a composição dos organismos regionais que executarão, na forma da lei, os planos regionais, integrantes dos planos nacionais **de desenvolvimento econômico e social**, aprovados juntamente com estes.”

“Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

IV – planos e programas nacionais, regionais e setoriais de **desenvolvimento**;

“Art. 58 § 2º – às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe: VI – apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de **desenvolvimento** e sobre eles emitir parecer”

“Art. 174 § 1º – A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do **desenvolvimento** nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.”

“Art. 180. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão e incentivarão o turismo como fator de **desenvolvimento social e econômico**.”

“Art. 182. A política de **desenvolvimento** urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo

ordenar o pleno **desenvolvimento** das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. § 1º – O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” “Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei: V – incrementar em sua área de atuação o **desenvolvimento** científico e tecnológico.

O sentido econômico-social diz respeito ao juspositivismo reforçado, concebido como uma construção econômica. De que não apenas formas legais, como no paradigma formalista do positivismo, mas também o conteúdo do Desenvolvimento, se dá através dos limites impostos pelo paradigma da economia. Ou seja, como modelo legal o Desenvolvimento é caracterizado pela positivação e a produção normativa, mas deve apresentar referência que tematize a divergência entre o princípio (constitucional) e ser (econômico).

Ademais, é caracterizado pela classificação entre a divergência virtual, a validade e busca pela vigência. Finalmente, a premissa é a do sentido de elaborar um plano não-genérico baseado em uma teoria abstrata, mas, sim, um plano de ação substancial, bem como formal, ancorada empiricamente no paradigma constitucional.

O sentido econômico-social traduz-se em planos de Desenvolvimento mediante aplicação ou obtenção de recursos. É, paralelamente, a aplicação dos planos. Disposto no; preâmbulo, nos artigos 34, 35, 151, 159,163, 167,192, 212, 218, 239:

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: VII (princípio sensível) e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e **desenvolvimento** do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde

Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando III – não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e **desenvolvimento** do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde

Art. 151. É vedado à União: I – instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional ou que implique distinção ou preferência em relação ao Estado, ao Distrito Federal ou a Município, em detrimento de outro, admitida a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do **desenvolvimento** socioeconômico entre as diferentes regiões do País

Art. 159. A União entregará: I – do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados quarenta e oito por cento na seguinte forma: c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de **desenvolvimento**, ficando assegurada ao semiárido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer;

Art. 163. Lei complementar disporá sobre: VII – compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao **desenvolvimento regional**.

“Art. 167. São vedados: IV – a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e **desenvolvimento** do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo

“Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o **desenvolvimento** equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram.

“Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e **desenvolvimento** do ensino.

“Art. 218. O Estado promoverá e incentivará o **desenvolvimento** científico, a pesquisa e a capacitação tecnológicas. § 2º – A pesquisa tecnológica voltar-se-á preponderantemente para a solução dos problemas brasileiros e para o **desenvolvimento** do sistema produtivo nacional e regional.

“Art. 239. A arrecadação decorrente das contribuições para o Programa de Integração Social, criado pela Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970, e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, criado pela Lei Complementar nº 8, de 3 de dezembro de 1970, passa, a partir da promulgação desta Constituição, a financiar, nos termos que a lei dispuser, o programa do seguro-desemprego e o abono de que trata o § 3º deste artigo. § 1º – Dos recursos mencionados no "caput" deste artigo, pelo menos quarenta por cento serão destinados a financiar programas de **desenvolvimento econômico**, através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, com critérios de remuneração que lhes preservem o valor.

O sentido amplo diz respeito a um projeto normativo de realização dos direitos fundamentais, feito através da construção de garantias e instituições adequadas. Neste entender, outro lado do direito ao Desenvolvimento, sendo admitido como a conexão entre Lei e moralidade no plano axiológico. Ou seja, o Desenvolvimento como um novo paradigma, é como um sistema de limites e ligações substanciais relativas ao que, ao quem; e ao como.

É a forma de atentar aos princípios ético-políticos para que se tornem princípios legais vinculativos, para tanto tem-se por objetivo a conexão entre Lei e moralidade; atentar ao contraste entre princípios e regras e a centralidade atribuída à sua distinção

qualitativa; e o favorecimento da ponderação, em oposição à subsunção, na prática jurisdicional.

O sentido amplo traduz-se em efetivar direitos fundamentais. É, paralelamente, um complemento a realização de um direito fundamental já estabelecido. Disposto nos artigos; 5º, 23, 205, 214, 215, 219, 227.

Desenvolvimento da propriedade rural (5º, XXVI)

Propriedade industrial e desenvolvimento científico e tecnológico (5º, XXIX)

Art. 23. Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do **desenvolvimento** e do bem-estar em âmbito nacional

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno **desenvolvimento** da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público que conduzam à:
215 § 3º A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao **desenvolvimento** cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem à

Art. 219. O mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o **desenvolvimento** cultural e socioeconômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País, nos termos de lei federal.

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. § 3º – O direito a proteção especial abrangerá os seguintes aspectos: V – obediência aos princípios de brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em **desenvolvimento**, quando da aplicação de qualquer medida privativa da liberdade

O sentido coloquial diz respeito a interpretação gramatical do léxico Desenvolvimento. Como substantivo masculino, significando o processo que leva ao crescimento; ação de se desenvolver, crescer, progredir, de se tornar maior; crescimento, evolução. Ou seja, utilizado para referir-se ao desenvolvimento de algo, a procedência de etapas, e/ou a sua execução.

O sentido coloquial traduz-se na interpretação gramatical a que se baseia o exegeta. É, paralelamente, a interpretação formal da categoria. Disposto no; preâmbulo, nos artigos 39,91 e ADCT – Art. 63:

Art. 39 § 7º Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios disciplinará a aplicação de recursos orçamentários provenientes da economia com despesas correntes em cada órgão, autarquia e fundação, para aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade

Art. 91 § 1º – Compete ao Conselho de Defesa Nacional: IV – estudar, propor e acompanhar o desenvolvimento de iniciativas necessárias a garantir a independência nacional e a defesa do Estado democrático

ADCT Art. 63. É criada uma Comissão composta de nove membros, sendo três do Poder Legislativo, três do Poder Judiciário e três do Poder Executivo, para promover as comemorações do centenário da Proclamação da República e da promulgação da primeira Constituição republicana do País, podendo, a seu critério, desdobrar-se em tantas subcomissões quantas forem necessárias. Parágrafo único. No desenvolvimento de suas atribuições, a Comissão promoverá estudos, debates e avaliações sobre a evolução política, social, econômica e cultural do País, podendo articular-se com os governos estaduais e municipais e com instituições públicas e privadas que desejem participar dos eventos.

Finalmente, destes sentidos associados à CRFB e apontados por Mendonça (2016), tem-se que quanto à diferença entre seus efeitos, a categoria tende a um conjunto de limites. Que prevê como vinculante e inderrogável a submissão às normas constitucionais relativas aos procedimentos e conteúdos compatíveis com a Constituição, inclusive para a produção legislativa, cuja violação gera antinomias ou lacunas.

Por assim dizer o Desenvolvimento envolve a superação do positivismo jurídico, tido como complementar às demandas das atuais democracias constitucionais, e o sendo principialista, argumentativo, e moral, por meio de uma dimensão externa ao Direito – neste caso, a econômica.

Para que tenha eficiência, o Desenvolvimento é suscetível de ponderação ou balanceamento, essencialmente quando em conflito. O Desenvolvimento, atrelado à política econômica é marcado, nesta perspectiva, pelo embate de sua normatividade e à sua tese de aplicação econômica; bem como pelo papel central atribuído às políticas públicas. Sobretudo, um traço distintivo da categoria é visão do Direito como uma prática confiada à atividade judicial, mas expressa (e válida) por práticas interpretativas e argumentativas atreladas aos aspectos financeiros.

Em suma, para a teoria garantista, a aplicação do Direito deve ser precedida da preliminar “oxigenação constitucional de viés garantista”, para a aferição da

constitucionalidade material e formal. E esta é uma das tarefas do jurista de viés garantista no Estado Democrático de Direito: tutelar materialmente os direitos e garantias individuais e sociais.

Dessa forma, da análise das quatro formas de disposição da categoria Desenvolvimento na CRFB aponta-se que o Desenvolvimento envolve, por um lado, a imposição ao Estado de prestações positivas no campo social, e, de outro, constroem negativamente a atuação estatal, promovendo a liberdade dos indivíduos.

E por isso, o Desenvolvimento representa o substrato da democracia material-constitucional, ressaltado o constitucionalismo garantista e valorização de um núcleo de direitos irredutíveis e fundamentais, estruturantes da sociedade e definidores das tarefas estatais, ou seja, delineadores dos limites materiais do Estado.

4.3 CONTEÚDO NORMATIVO DO DESENVOLVIMENTO COMO MANIFESTAÇÃO DE UM DIREITO HUMANO E FUNDAMENTAL

Se os valores são o propulsor da obrigação estatal quando observa-se uma vinculação da atuação dos procederes públicos, o Desenvolvimento serve de vetor da normatividade de determinada regra. Entretanto, a dificuldade em concretizar tais valores advém dos obstáculos em alcançar um conceito secular, inclusivo, susceptível de sustentação, de proteção de uma validade consensual. Especialmente quando na CRFB há diversos sentidos aplicáveis ao Desenvolvimento, conforme o campo e os dispositivos constitucionais.

Isto posto, o Desenvolvimento está ainda mais abstratamente posicionado que outros direitos fundamentais, entretanto seu sentido autônomo é percebido quando a nível jurídico, manifestado a nível internacional e complementarmente constitucional.

De início, o “direito ao Desenvolvimento” fora estabelecido como uma capacidade de participação no processo de desenvolvimento econômico, social, cultural e político. Uma capacidade que já sugere uma relação à certos conceitos econômicos, que incluem os simples reconhecimentos financeiros, que o sejam entendidos unidos aos interesses sociais, ampliado e aprofundamento deste valor através da dimensão econômica. É o que dispõe a Resolução nº 41/128 da

Assembleia Geral das Nações Unidas, em 4 de dezembro de 1986, auto titulada Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento:

Art 1º §1- O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável, em virtude do qual toda pessoa e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, para ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados.

A partir daí, o conteúdo normativo do Desenvolvimento é percebido através de um processo que perpassa pela proteção no âmbito social da garantia das liberdades fundamentais. Ou seja, considerando que, para a promoção do Desenvolvimento, é imperioso que a implementação e promoção de liberdades fundamentais aconteçam. Percebe-se que o âmago está sempre vinculado ao Estado desenvolvimentista, que deve tomar parte ativa na positivação das liberdades contribuindo a assegurar todo esse processo.

Precisamente, fazendo com que os direitos civis, políticos, econômicos, sejam precisamente os objetivos primordiais do intérprete legal. Este é o motivo que, para o conteúdo normativo do Desenvolvimento, dos direitos humanos e das liberdades fundamentais são consideradas como uníssonas, indivisíveis e ao mesmo tempo interdependentes.

De plano, se pode apontar isto: a centralidade da atuação Estatal instrumentalizada pela formulação de políticas condizentes com o Desenvolvimento. Tais planos, de fundo sociais, não se podem deixar de considerar a exegese da política integrativa vez que se baseia em premissas de liberdade individual.

É assim que o ordenamento jurídico e as estruturas básicas de qualquer sociedade pluralista, tem nos valores os princípios gerais de direitos fundamentais – e pelo Desenvolvimento também às políticas econômicas. Que são assim as estruturas constituintes, incluídas os programas de governo, e demais ações institucionais administrativas, tributárias ou fiscais. Sem esgotar os demais trechos, como apontado nos artigos 2ª, 3ª e 4ª.

Art 2 - §3. Os Estados têm o direito e o dever de formular políticas nacionais adequadas para o desenvolvimento, que visem ao constante aprimoramento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos, com base em sua

participação ativa, livre e significativa, e no desenvolvimento e na distribuição equitativa dos benefícios daí resultantes.

Art 3 - §3. Os Estados têm o dever de cooperar uns com os outros para assegurar o desenvolvimento e eliminar os obstáculos ao desenvolvimento. Os Estados deveriam realizar seus direitos e cumprir suas obrigações, de modo tal a promover uma nova ordem econômica internacional, baseada na igualdade soberana, interdependência, interesse mútuo e cooperação entre todos os Estados, assim como a encorajar a observância e a realização dos direitos humanos.

Art 4º- Os Estados têm o dever de, individual e coletivamente, tomar medidas para formular as políticas internacionais de desenvolvimento, com vistas a facilitar a plena realização do direito ao desenvolvimento. É necessária ação permanente para promover um desenvolvimento mais rápido dos países em desenvolvimento. Como complemento dos esforços dos países em desenvolvimento, uma cooperação internacional efetiva é essencial para prover esses países de meios e facilidades apropriados para incrementar seu amplo desenvolvimento.

Esta começa a indicar uma das acepções jurídicas acerca do conteúdo normativo, como refletido especialmente a níveis de processual em direitos. O foco é o Estado cujo núcleo fundamental é formado pelas medidas governamentais. Transmitindo o eixo de uma teoria de que para assegurar o “pleno exercício e o fortalecimento progressivo do direito ao desenvolvimento” (Art.10), as etapas são antes a formulação e a adoção e implementação de políticas, medidas legislativas e governamentais.

De modo complementar, em âmbito nacional, para definir o Desenvolvimento como a possibilidade de jurisdicionalização da pretensão, e classificá-lo como um direito pleiteável, o “direito ao Desenvolvimento” é o próprio sentido jurídico próprio – previamente discutido no preâmbulo, nos artigos 3º, 21, 43,48, 174, 180, 182, 200, que está curado ao Estado desenvolvimentista. Este para comportar-se como regra traduz a exigência de inserção e acesso a políticas públicas. O direito ao Desenvolvimento portanto, não obstante sua posição de categoria normativa, é a possibilidade jurídica de exigência estatal relativa à obrigatoriedade lastreado em um direito fundamental específico.

Neste âmbito, contribuindo à sua determinação normativa, Feitosa (2013) aborda o vínculo entre a expansão da cidadania social e o processo de reconstrução atrelado aos direitos econômicos, sociais e culturais aplicado ao Desenvolvimento. O que significa especificamente uma mudança dogmática e valorativa quanto à legitimidade interessada na justiça social e os valores que a acompanham. A

afirmação a ele vinculada é a de que o desenvolvimento é um caminho legal para a execução e garantia de políticas públicas sociais, que assinala a correspondência entre o avanço das organizações sociais ante as dificuldades para a efetivação dos direitos sociais, econômicos e culturais, cujo espectro é inserido na perspectiva normativa do Desenvolvimento.

Sabido que, como proposto por Feitosa (2013), o Desenvolvimento assume sobretudo, duas frentes para poder ser inserido diante do Direito Econômico, assumindo seus limites e confrontações. De modo que a relação normativa fundamental ao conceito de Desenvolvimento pode relacionar-se por um lado, ao direito aplicável à relação de mercado e por outro no campo dos direitos humanos.

Nesta primeira área, a do Desenvolvimento no âmbito do direito econômico e suas orientações, há uma associação às atividades iminentemente econômicas para a promoção da indústria, do mercado e da produção nacional. E, portanto, das atividades econômicas. Trata-se do “direito econômico do desenvolvimento” (Feitosa, 2013, p. 49) ou “Direito do desenvolvimento” (Feitosa, 2013, p.49). Neste entender, o desenvolvimento ou Direito “do” desenvolvimento é aquele que aborda o crescimento iminentemente econômico e seus elementos conformadores. Tal qual a política industrial, por meio da regulamentação e incentivos fiscais próprios em setores estratégicos, a política monetária, por meio do controle da inflação e da própria política de crédito da política fiscal relacionada aos gastos públicos e à relação tributária a ela atrelada, e a política de regulação de mercado e da sustentabilidade exigida e relacionada à responsabilização ambiental.

A segunda área, do direito ao Desenvolvimento na perspectiva dos direitos humanos corresponde ao “direito ao desenvolvimento” (Feitosa, 2013, p. 49), que contribui para a garantia de oportunidade e benefícios equivalentes aos termos de justiça social implicantes na realização do Desenvolvimento como um direito humano inalienável que faz garantir aos sujeitos e aos povos a participação naquilo que se espera do crescimento econômico de um dito Estado nacional. Na prática, este mesmo direito “ao” Desenvolvimento, de modo complementar ao direito “do” desenvolvimento tem um condão de combater à desigualdade social ao passo que reclama o papel estatal de criação, promoção e garantia do bom desempenho de

políticas públicas relacionadas à assistência aos sujeitos e aos grupos sociais, tendo em conta o objetivo de superação do subdesenvolvimento.

Ao mesmo tempo, pode-se apontar que o Desenvolvimento é incorporado normativamente ao âmbito das determinações relacionadas à superação do subdesenvolvimento, assumindo assim um caráter finalístico eminentemente acurado aos objetivos de implementação e garantia dos direitos sociais, cujo propósito é de natureza social, sabido que “não adianta evidentemente repartir a miséria, mas, para alcançar o desenvolvimento, não basta enriquecer o país, sem atender a uma melhor justiça distributiva” (Wald, 2024, p. 25). Como concluído e ratificado por Wald (2024):

É o direito do desenvolvimento que estrutura os processos jurídicos da planificação, tanto no que se refere à elaboração dos planos como no tocante à sua execução. Do ponto-de-vista filosófico, trata-se de um conjunto de normas voltadas para a realidade nacional do momento, orientadas para a ação que o Governo e o povo pretendem exercer sobre a situação atual e inspiradas por princípios de justiça distributiva e comutativa. Assim, nos países em vias de desenvolvimento, o primado do direito não significa mais um princípio estático da manutenção do status quo, mas sim a mola propulsora do bem-estar social, de caráter eminentemente dinâmico, visando “estabelecer condições econômicas, sociais e culturais que permitam ao indivíduo e ao Estado a realização de suas mais legítimas aspirações e assegurem o respeito à dignidade humana”. Em excelente síntese, disse Sua Santidade o Papa Paulo VI que o verdadeiro desenvolvimento “não é a riqueza egoísta e desejada por si mesma. Mas a economia a serviço do homem, o pão cotidiano distribuído a todos, como fonte de fraternidade e signo de providência”. (Wald, 2024, p. 21)

Portanto, o direito ao Desenvolvimento, juridicamente exigível possibilita ao particular pôr-se frente a exigência de que certa política pública deve estar restrita aos parâmetros desenvolvimentistas com objetivo de manutenção de um direito fundamental.

De modo perpendicular, este aspecto próprio quanto à associação de políticas públicas sob este viés normativo configura tratamento particular quando associado ao Estado desenvolvimentista, mas não se encerra neste. Visto que constitui um aspecto teórico próprio, cujo aspecto normativo tem característica intrínsecas quanto aos seus legitimados e a sua coercibilidade. Especificidades de um direito notadamente configurado no âmbito do Direito Econômico.

Atua, portanto, como um “direito fundamental de garantia” (Mendonça, 2016, p.187) quando os limites da tolerância política se tornam normativos, por meio da capacidade jurisdicional do “direito ao Desenvolvimento” de vincular a necessidade de

uma construção de garantia. Como forma de lastro entre o jurídico e o social, por meio do vínculo de tais posições sociais, econômicas ou jurídicas.

Para compreensão mais assertiva, Mendonça (2016) torna cristalino o conceito:

Portanto, há um direito a um Estado de desenvolvimento, o qual se efetiva mediante políticas públicas desenvolvimentistas. Na expressão sujeita a debates, há um direito ao desenvolvimento judicialmente exigível. Esse direito inaugura uma segunda face do desenvolvimento: como direito fundamental de garantia. Com esse segundo sentido de desenvolvimento ele atua em conjunto com a garantia institucional do Judiciário. Seu caráter garantístico é realçado por seu regime bifronte: do direito em si e da relação social de desenvolvimento. Diz-se social e não apenas jurídica porque, como desenvolvido no momento próprio, não se trata apenas de posições jurídicas ativas e passivas, mas também análise de razoabilidade, economia, sociologia e política, conforme o caso. Agora, ser um direito de desenvolvimento implica em submeter-se a um regime adicional ao já próprio do direito em questão. É então um direito bifronte. (Mendonça, 2016, p. 184).

É justamente este sentido jurídico próprio, ou conteúdo normativo do direito ao Desenvolvimento que, no âmbito interno, se aproxima dos contornos de direito fundamental ao Desenvolvimento, e um direito pleiteável como um processo de ampliação, e lastro, nos direitos fundamentais do artigo 5º. Aproximando-se da teoria das liberdades e expansão das capacidades (Sen, 2010).

Pelo sentido plural do Desenvolvimento, a sua exegese significa entendê-lo como um conjunto, ou seja, tomar relevante os direitos fundamentais associado a direito ao Desenvolvimento é assim estruturá-lo de uma forma complexa através de algumas variáveis.

Para expressá-lo como uma prestação juridicamente exigível, é necessário que se forme pelos elementos econômicos e sociais, atrelados a uma política específica. Este é o plano de fundo de uma interpretação constitucional do Desenvolvimento, um processo normativo que limita e regula a base fundamentalmente objetiva de uma determinada pretensão governamental.

Como exemplo destas políticas, a discussão na esfera governamental é sobre o embate de direitos sociais e o orçamento público, que dá espaço a um processo de ponderação sobre os limites e intenções dos fundamentos da intervenção estatal. Ao mesmo tempo que a dinamização exacerbada deste processo pode relativizar ou exacerbar o direito valorativo e afastar-se de suas bases econômicas.

Se tal interpretação constitucional pode ser a mais ampla possível, fruto da exegese valorativa, o Desenvolvimento como uma exigência juridicamente questionável permite vários sentidos exegéticos possíveis dentro dos limites constitucionais, mas que só tem razão quando traduz uma ação a um setor específico dentro do Direito Econômico. Para então racionalizá-lo e para que não se considere somente como um sinônimo de interpretação ideológica independentemente da interpretação normativa associada à sua juridicidade.

Finalmente, os sentidos estritos que resultam no caráter material funcional do direito ao Desenvolvimento, podem ser apontados como os seguintes: a) quanto à integração a um processo econômico, social, cultural e política, o direito ao Desenvolvimento deve estar atrelado a um procedimento específico, b) quanto à titularidade passiva do Estado – federal, estadual, municipal – sobre a garantia do crescimento e busca pela melhoria da qualidade de vida, c) quanto à não discriminação dos povos, raças e pessoas em relação a titularidade de sua exigência, d) quanto à vinculação a um direito constitucionalmente lastreado ao desenvolvimento, seja fundamental (art 5º e demais), seja social (art. 6º e demais).

É, por fim, essa função de exigência, ou de direito de garantia, que justifica a pretensão jurídica exigível com base no direito ao Desenvolvimento. Em decorrência da função socioeconômica relacionada a perspectiva jurídica. Em linhas gerais, de modo a envolver as dimensões financeiras, constitucionais, sociais e de bem-estar.

4.4 LIBERDADES INSTRUMENTAIS E O DESENVOLVIMENTO: O FOCO NA EDUCAÇÃO SUPERIOR E SUAS CAPACIDADES

Para que o Desenvolvimento não enfrente excessiva indeterminação semântica quando aplicado as normas, relacionando-as a um poder criativo a ser reconduzido pelos três poderes, deve haver nele um caráter de disposição normativa, ou seja, há de ser convertido em formulações próprias complementarmente aos princípios e valores que o compõe.

É, pois, condizente com uma estrutura subsidiada por escolhas de base valorativa e discricionária que implicam no aumento da renda per capita da população, mas que não se restringe a ela, valorando-se salários e bem-estar complementares a alocação dos recursos em certos setores econômicos. Tratando, sobretudo, do

combate à pobreza, ao desemprego, as desigualdades, e a melhora das condições de saúde, alimentação, educação e moradia. Característico de um movimento em que o cidadão deixa tal situação de subdesenvolvimento, ou de não acesso a tais direitos, e passa a condicionar seu usufruto. Por isto, liberta-se.

É tal liberdade que Sen (2010) aponta como meio e fim do Desenvolvimento, o “desenvolvimento como liberdade”, o ponto central da exclusão de fontes de limitação a capacidade eletiva de cada pessoa. O Desenvolvimento, nos termos das liberdades instrumentais e por isto como “liberdade”, vincula-se a melhoria na qualidade de vida por meio da inserção de um conceito desenvolvimentista sensível aos conflitos entre princípios. Que tende a ordenar certa valoração axiológica, sem que para isto um ou outro sejam considerados inválidos ou tenham prevalência absoluta (Sen, 2010).

Prima facie, a legitimidade do Desenvolvimento se funda sobre o caráter mais libertário possível da subsunção e da aplicação da norma, levando-se em conta, por sua vez, o grau de taxatividade e de determinação da política pública – econômica ou social - a ele vinculada. De posse que, a determinação normativa e o consequente efeito social são sempre um fator de legitimação legal.

Visto que, a centralidade da Constituição no ecossistema normativo tem expressamente na racionalidade social a função dos direitos sociais. Estes atuam como a expressa determinação do objetivo constitucional e o imperativo papel do Estado de bem-estar. Portanto, os direitos sociais não são tão somente fruto da dinâmica própria da vivência do direito, mas principalmente trata-se de implicações regimentais para a própria manutenção do Estado democrático e de Direito.

Resta ao Estado, como o detentor primário da capacidade de promoção, e de articulação verificada para o Desenvolvimento, a realização da dignidade dos sujeitos por meio das ações sociais. De tal modo, se os valores imanados pelos princípios e conceitos responsáveis pela condução dos processos econômicos dizem respeito à centralidade da função dos direitos sociais, a essência da realização do Desenvolvimento pressupõe a emancipação exigente dos valores fundamentais para a unidade do ordenamento jurídico como um imperativo social das políticas estatais vigentes. Assim, “fica claro o campo normativo que abriga a materialidade axiológica definido pelos direitos sociais. Os direitos sociais proporcionam a tônica da unidade na realização dos direitos essenciais, a cidadania solidária, determinando uma

centralidade normativa que confere unidade ao sistema jurídico” (Araújo, 2018, p. 142).

À luz do Desenvolvimento, a compreensão da centralidade normativa naquilo que é exigido em relação aos direitos sociais é estabelecida a definição de estruturas públicas no sentido de alterar a realidade e, por isso, o próprio programa de governo vigente. Tal presunção é o que constitui a eficácia e a concreção da liberdade sendo condição particularmente importante, como um padrão mínimo, não só hermenêutico, mas também institucional.

Como ratifica Araújo (2018):

Os direitos com as quais as ações obviamente, os direitos sociais que são guiados pelo princípio da igualdade, sob a perspectiva da equidade e da solidariedade, permitindo a sociedade exigir ações positivas do poder público. No sentido de transformar aqueles valores em realidade. Decorre daí o papel provedor, garantidor e regulador do Estado no suprimento das necessidades decorrentes das exigências dos direitos sociais. (Araújo, 2018, p. 143)

Pautada na efetividade de um processo normativo materializado no sistema jurídico como um conjunto de direitos sociais. Portanto, é para a atuação estatal o fulcro das etapas de implementação, acompanhamento, execução e paulatina avaliação de ações estruturadas rumo à liberdade condizente ao Desenvolvimento de modo concreto.

A liberdade é, portanto, o ponto central do Desenvolvimento, sobretudo em razão da capacidade de avaliação destas normas sobre a métrica de que o Desenvolvimento é medido pelo aumento da liberdade das pessoas, como pela inclusão do índice de desenvolvimento humano – IDH, bem como em razão da eficácia material de tais programas e políticas originalmente orientados a promoção da liberdade dos cidadãos. De posse que “o processo de desenvolvimento, quando julgado, pela ampliação da liberdade humana, precisa incluir a eliminação da privação dessa pessoa” (Sen, 2010, p 57).

Tais liberdades e capacidades associadas ao Desenvolvimento, não diversamente do crescimento econômico, mas dele complementar, comportam, em suma, em afastar seu enfraquecimento. E, em última análise, também afastar um colapso da normatividade entre normas constitucionais e uma degradação dos direitos fundamentais nelas estabelecidos. Subverte, além disso, a hierarquia das normas constitucionais, confiando a atuação dos programas de Desenvolvimento à

ponderação legislativa e àquela judicial e, por isso, à discricionariedade potestativa do agente executor.

O Desenvolvimento, graças ao papel associado à ponderação dessas liberdades, volta assim a reivindicar o seu papel de fontes do direito. Com o resultado paradoxal da experiência jurídica mais avançada da modernidade, representada pela positivação do dever ser do Direito e pela sujeição aos limites e aos vínculos jurídicos de todos os poderes.

De modo complementar, teorizando o nível normativo e a consequente convergência entre as normas constitucionais e a produção de normas específicas a serem produzidas, impõe-se o reconhecimento do caráter instrumental de tais liberdades, como espectros das inter-relação que tais condições institucionais suportam ao dispor sobre o Desenvolvimento. Para isto, Sen (2010) aponta as “liberdades instrumentais” (Sen, 2010, p. 58) como uma inevitável consequência, da premissa de que as liberdades quando conquistadas pelos indivíduos de uma sociedade não só contribuem para o Desenvolvimento, mas também incrementam outras e mais variadas liberdades, e que por isso são instrumentais.

Pode-se apontar que as liberdades instrumentais tendem a um ciclo de garantias, ou paulatinamente a sua mitigação, ou seja, tanto ao Desenvolvimento, quanto ao subdesenvolvimento. Vez que o direito legítimo, invalidado ou inadimplente por omissão, viola um dever ser jurídico e importa no não reconhecimento de outros deveres jurídicos.

E, portanto, confere a manutenção de certas liberdades instrumentais um papel crítico do próprio Direito: afastar antinomias, geradas pela indevida supressão de programas e políticas, geradas pela indevida falta de condições implicadas em princípios constitucionais. Presumindo que:

Essas liberdades instrumentais tendem a contribuir para a capacidade geral de a pessoa viver mais livremente, mas também têm o efeito de complementar umas às outras. Embora a análise do desenvolvimento deva, por um lado, ocupar-se dos objetivos e anseios que tornam essas liberdades instrumentais consequencialmente importantes, deve ainda levar em conta os encadeamentos empíricos que vinculam os tipos distintos de liberdade um ao outro, reforçando sua importância conjunta (Sen, 2010, p. 58).

Comporta, em síntese, o reconhecimento do Desenvolvimento como um processo que integra as liberdades econômicas, sociais e políticas, subsidiadas pelas normas constitucionais, em razão da qual, posto um direito fundamental constitucionalmente estabelecido, implica em tornar defeso normas ou programas que com ele entre em contradição.

De modo coeso, além da relação entre as políticas instrumentais voltadas a garantia desses direitos, o desafio relacionado às medidas econômicas é a proposta de uma estrutura que priorize o bem social. Neste ponto, as capacidades humanas centrais funcionam a própria concepção complexa da participação na vida política das pessoas. Isto implica que o próprio ambiente econômico, político, social e cultural seja moldado a promover tais capacidades centrais incluídas tanto a nível pessoal, quanto à nível comunitário.

Isto quer dizer que uma mudança de foco relacionada às implicações das políticas económicas aduz a uma forma de enfrentar as desigualdades para a promoção da justiça social e o seu palatino desenvolvimento sustentável, aplicado entre o equilíbrio do crescimento econômico e a própria manutenção do acesso a direitos como saúde, educação, participação política e segurança. De forma que o Desenvolvimento é o “desenvolver de capacidades”, pondo como questão central “não é o que as pessoas têm, mas o que elas são capazes de fazer e ser” (Nussbaum, 2011, p. 37) associando as capacidades como “reais possibilidades abertas às pessoas, dadas suas características pessoais e as condições sociais em que vivem.” (Nussbaum, 2011, p. 49). É este o campo de estudo do Desenvolvimento aplicado à condição jurídica de critérios legais que se podem impor quanto à determinação das políticas públicas associadas ao Desenvolvimento.

Este é o eixo que, além de complementá-los, associa o padrão de estado de bem-estar à Constituição Econômica e ao Desenvolvimento como norte referencial a determinação das políticas econômicas e sociais. Mais que isso trata-se de uma normatividade relacionada, em via primária, a uma série de processos que se integram e impõe evitar as antinomias para colmatar as lacunas, e, em via secundária, ampliam seus efeitos para articulá-los com outras liberdades como um processo dinâmico e fundido com outras oportunidades sociais.

Sinteticamente, a clareza dos interesses postos em qualquer modalidade de exercício das liberdades serve a identificar uma garantia plural que visa ao bem comum, possibilitando uma incorporação e participação ativa do cidadão. Mesmo com um tipo distintos de direitos e oportunidades, que se encontram em certos estatutos e programas, terão eles sempre o condão de aumentar as capacidades humanas e as liberdades globais.

São apontadas cinco categorias, ou tipos distintos de liberdades, com este mesmo dever instrumental quanto à capacidade geral de uma pessoa, são eles as: “(1) liberdades políticas, (2) facilidade econômicas, (3) oportunidades sociais, (4) garantias de transparência, (5) segurança protetora” (Sen, 2010, p. 58).

Destas, destaca-se a categoria das oportunidades sociais associadas a educação. Sabido, como é designado, que:

Oportunidades sociais são as disposições que a sociedade estabelece nas áreas de educação, saúde etc., as quais influenciam a liberdade substantiva de o indivíduo viver melhor. Essas facilidades são importantes não só para a condução da vida privada (como, por exemplo, levar uma vida saudável, livrando-se de morbidez evitável e da morte prematura), mas também para uma participação mais efetiva em atividades econômicas e políticas (SEN, 2010, p. 59).

E por isto, a educação é propriamente a matriz da liberdade substantiva por sua íntima projeção ao nível democrático e civilizatório. Visto que não há como existir o domínio das próprias capacidades, sem sua ativa participação e determinação do direito fundamental de conhecê-los, realizada de forma cada vez mais estimulante por meio do acesso à educação, fomentada e protegida por programas específicos cada vez mais amplos e abertos.

Efetivamente, se “a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (Art. 250) e “a educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais.” (Art 1º, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDBE), ela é a materialização da forma de criar oportunidades

sociais para contribuir com o Desenvolvimento e que importa diretamente na própria conscientização.

A educação, como categoria de oportunidade social sob a condição de uma liberdade instrumental, interpela, portanto, a autocompreensão de sujeitos e seus consequentes grupos sociais, como partidos políticos, sindicatos e movimentos. Fulcrada na manifestação de sua própria cidadania que serve aos elementos constituintes do próprio Desenvolvimento. Sendo, sobretudo, determinante para o progresso científico, tecnológico e diretamente contributivo ao PIB.

Sendo esta a essência da atividade de ensino superior da IFES, trata-se, por finalidade, do âmago da liberdade instrumental promotora da oportunidade social componente do Desenvolvimento. Ou seja, como exige-se, o estímulo, o desenvolvimento científico e tecnológico, o incentivo ao trabalho de pesquisa, a formação profissional, a divulgação tecnicista e o aperfeiçoamento de governança, objetivos e atividades das universidades.

Por fim, a estrutura e as funções do ensino superior e da atividade das universidades federais como liberdade instrumental dá um sentido mais estrito ao Desenvolvimento. Lida-se com componentes democráticos e os direitos fundamentais atrelados a suas inter-relações e ciclos. O benefício do caráter plural do acesso à educação, é notadamente derivado de todos os interesses que lhe dão subsídio enquanto componentes do crescimento econômico.

A atividade das universidades, por isso, liga-se a todos os grupos sociais, agentes e instituições, tal qual a seus interesses e suas forças em compor o Desenvolvimento social. Deve ser explícita, no campo do Direito econômico, a necessária proteção das suas garantias econômicas e organizacionais e corroborado por uma relação com a Economia. O mote de acesso aos meios de produção, a renda gerada e a liberdade política incorre na efetivação de tais liberdades corolário da educação superior.

5. PLANEJAMENTO COMO MECANISMO ESTRUTURANTE DO DESENVOLVIMENTO

O Desenvolvimento, como uma configuração jurídica ordenamental dos Direitos Fundamentais, é tornado concreta por um modelo estruturante aplicado em âmbito legislativo. Em que se deve suprir tais normas de um teor essencialmente vinculado ao modelo ideológico adotado por sua requisição desenvolvimentista.

Entretanto, tal programa normativo não permite extrair validade em termos absolutos através de uma análise juridicamente correta, ou exclusivamente linguística pois a função de escolha e de delimitação do programa normativo ligado ao Desenvolvimento faz com que a análise do âmbito econômico fortaleça a normatividade da disposição legal como uma normatividade marcada pelos dados reais.

É a necessidade de completude do círculo hermenêutico (Muller, 2008), onde a concretização da ideologia desenvolvimentista constitucional como ideia normativa não pode ser isolada do caso particular - e no caso do Desenvolvimento; do Direito Econômico. Tal modelo é o de sistema jurídico estruturante (Muller, 2008), que permite concretizar normas de ampla variação semântica as fazendo corresponder entre fatos econômicos e sociais. Por meio de um sistema lógico, baseado em uma interpretação sistemática e em um conjunto de elementos estruturais, obtidos de uma realidade exterior ao Direito e o fazendo lidar com este.

No que toca ao Desenvolvimento e à argumentação aplicada à política econômica, a argumentação jurídica depende também destes mesmos princípios que carregam elementos externos para dentro do sistema social, como princípios morais e interesses gerais. Cabe, portanto, o reconhecimento de princípios preexistentes e no que lhes é possível conferir força jurídica.

O Desenvolvimento visto como um princípio que supera sua designação de regra abstrata impele à compreensão de que sua interpretação deve antes estar associada a verificação de determinados fatos que encaixam na descrição factual da normal, para que exista uma concretização da norma jurídica. Onde a ponderação disciplina o alcance desta mesma norma jurídica e faz com que não se trate de uma

aplicação mecânica, mas que seja incorporada uma demanda pelo seu caráter axiológico, e a partir daí, por sua função integrativa.

Tal dinâmica, no caso específico do Desenvolvimento aplicado no campo da Economia, torna-se fulcral para uma resposta coesa à ótica jurídica. Vez que se torna possível dispor que a norma jurídica assume limites muito exíguos quanto à imposição dos efeitos universais das questões econômicas. E por isto sua interpretação precisa da absorção de dados do ambiente da norma, sendo estes, neste caso, os dados econômicos; a hierarquia e disposição funcional do Estado e suas relações extra normativas. De modo a configurar o entendimento dos fatores heterogêneos da sociedade.

Estas implicações, conforme Muller (2008) servem como método ao intérprete quando procura elucidar as estruturas da norma jurídica e da normatividade sob sua concretude. Isto é, a norma jurídica é adotada como um modelo para o ordenamento jurídico provocado não apenas pela própria criação do Direito, mas, sobretudo, tornada eficaz quando conformada a dados extra normativos.

Esta é a concepção normativa estruturante que dá ao Desenvolvimento, uma natureza de método normativo e principiológico cuja função tende a examinar os modos de procedimentos e seus problemas reais, como resultados de uma interposição interpretativa destes princípios. Portanto, um programa normativo que tem uma exigência especulativa específica, conceituado e auxiliado pela disposição do reconhecimento de dados extrajurídicos.

Visto assim, o Desenvolvimento põe-se a ser raciocinado de modo a complementar a sua posição normativa e estritamente jurídica. Mas, valorado diante de casos concretos, faz-se com que tal programa normativo tenha um âmbito de concretização política e econômica. E, por isso, uma configuração jurídica consubstanciada por dados reais e marcada por fatores que permitem uma interpretação sistemática.

Extrai-se deste entendimento que o Desenvolvimento e as condições econômicas relacionadas a determinação e a formulação de políticas fiscais, não são apenas o objeto daquele conteúdo normativo, mas são principalmente sua própria motivação e parte integrante da própria norma.

É assim que é se torna imprescindível vincular qualquer disposição legal, cuja previsão e ordem aponta a um determinado caso, e por isso primeiro ser averiguada em confronto com a problemático material, diante de uma consideração do programa normativo e pelos limites da realidade. A concretização da norma, invariavelmente, deve englobar tanto sua construção quanto aplicação direta ao caso jurídico. De modo contrário, na ausência de tal previsão adequada, não há o alinhamento norma-fato nem fato-norma. Por outra ótica, é a antecipação das consequências normativas futuras.

Portanto, tais fatos não podem ser vistos como mero objeto, mas sim como fundamentos e parte integrante da própria norma. No caso do Desenvolvimento, a categoria semântica vista de várias formas, traz reflexos para a ciência econômica, que na argumentação jurídica tem certo valor cognitivo. O Estado desenvolvimentista, ou sua teoria, se apresenta como modelo vinculado a um ordenamento jurídico apenas parcialmente determinado pela norma, mas que se deve dividir quanto ao seu substrato fático. Isto vale para a formulação linear e previsível das formas de interpretá-lo, mas também para as decisões desenvolvidas por seu meio.

De modo efetivo, a categoria do Desenvolvimento na CRFB existe como embricamento de técnicas e raciocínios levados a garantia de direitos fundamentais, mas a aplicação deste resultado ao caso concreto, se estrutura apenas quando alinhada ao âmbito fático passível de concretização a partir do Direito Econômico. Neste ponto, o elo entre o programa normativo do Desenvolvimento e seu âmbito fático devem ser orientados conforme o caráter ideológico que lhe produz. Este elemento é o Planejamento.

Diante deste contexto, o que se pode apontar, como o núcleo de um processo dialético entre economia, política e o Direito, é a centralidade dos direitos sociais como critério de racionalidade que sustenta a consagração da ideologia constitucionalmente adotada à luz do Estado desenvolvimentista. Em suma, trata-se da determinação da introdução do Desenvolvimento abrangente de um sistema múltiplo e normativo pautado na finalidade do bem-estar atrelado a um percurso econômico.

Em síntese tal percurso, para promoção e paralela conformação desta tendência, encontra no Desenvolvimento o vínculo primordial para a unidade do sistema, obviamente relacionados as ações positivas do poder público. Sobretudo no

Executivo, quanto à necessidade de transformação da realidade posta. Decorre dele (do Desenvolvimento) certa imposição estatal para a provisão neste sentido de validade. Como o condutor do estabelecimento do campo normativo constitucional ligado a carga axiológica que nela deve estar abrigada. Adstrito a função estatal de prover, garantir e regular as exigências dos direitos sociais.

É assim que o Desenvolvimento aqui posto é definido como este núcleo normativo que estabelece uma função ao Estado desenvolvimentista. Como dito em Araújo (2018):

A essencial realização do desenvolvimento tendente a emancipação, exige que os valores fundamentais tornem impossível a unidade do ordenamento jurídico como um imperativo social de conformidade das políticas estatais, a ordem constitucional vigente. A definição de uma necessária efetividade da ação estatal estabelece um dever de desenvolvimento que se fundamenta no núcleo normativo que define o papel estatal e a relevância de sua atuação. (Araújo, 2018, p.142)

A construção desse modelo econômico se baseia em uma forma específica de intervenção estatal, cuja centralidade reside no papel crucial de promoção da qualidade de vida da população, inspirando-se no modelo do Estado de bem-estar social.

A partir daí a coesão da ordem intervencionista envolta ao Desenvolvimento tem um aspecto instrumental, cuja premissa reside no núcleo normativo do papel do Estado. Ao tempo que, como instrumento, é essencial que se considerem aspectos como financeirização e economicidade associados a conceitos mais amplos como Desenvolvimento social e crescimento econômico. À mesma medida que para identificar seus impactos na dinâmica social e na eficácia da intervenção estatal no mercado.

As disciplinas que se relacionam a esse tema, como a economia e a sociologia, são fundamentais para a formulação, implementação e avaliação das políticas públicas como processos formais de materialização desta ideia. Assim, a pertinência do reconhecimento específico dado ao mercado e suas operações têm na intervenção econômica o ponto nodal sob sua implementação, execução, acompanhamento e avaliação destas políticas.

Este é o contexto para a materialidade daquilo que se tem como dogma em relação aos valores e princípios do Desenvolvimento. Entretanto, mais que isso, como

fenômeno condicionante das políticas fiscais sua imposição é determinante sobre quais as positavações e expectativas valorativas do comportamento interventivo.

É em decorrência disto que o primeiro ponto crucial é sobre a forma de entender a Liberdade que este mesmo Desenvolvimento reflete ou objetiva. Como nos termos de Sen (2010) a Liberdade instrumental para o “Desenvolvimento como Liberdade” capaz de estabelecer certas condições de acesso à direitos ou programas de capacidades que são fulcrais para o acesso de outras mais.

Sobrepunjando-se o manejo deste processo como um pressuposto axiológico relacionado à unidade jurídica e econômica da ação condicionada do Desenvolvimento para a melhoria da vida das pessoas e não mais estaticamente ligado ao crescimento econômico.

É evidente quando se considera a importância de tais ações específicas, como programa específicos em face do Estado e da sociedade como uma razão lógica da expressão deste mesmo interesse social. Cujas primazia é a dignidade e a redução das desigualdades. O núcleo, portanto, é a característica oriunda deste Desenvolvimento rumo à liberdade, entendida aqui como ao acesso às capacidades e, portanto, com finalidade de garantir certos benefícios sociais.

Nos termos da consolidação de Araújo (2018):

A compreensão do desenvolvimento, centrado nas pessoas, e nos valores da cidadania e solidariedade, nos termos do objetivo constitucional de construção de uma sociedade livre, justa e solidária, é determinante para definir o ponto de chegada do desenvolvimento que se pretende. O desenvolvimento pretendido pela sociedade brasileira é aquele cujos benefícios sejam solidariamente partilhados. Entre todos os cidadãos, com vistas a atingir um padrão de bem-estar e justiça sociais da forma mais abrangente possível. (Araújo, 2018), p.139)

Nele, o reformismo social através do viés desenvolvimentista é aplicado ao Estado e seus entes com a relativa incorporação dos pressupostos econômicos que impulsionam esta fase intervencionista. Sob isto, busca-se certo equilíbrio entre o Estado e o mercado ante o sistema econômico visto como o ponto de debate sobre o Desenvolvimento e a economia descentralizada. Fenômeno oponível ao Desenvolvimento como ponto nodal do Estado desenvolvimentista. E assim atuando como certa condição de Estado, ou seja, como exigência de uma atuação aprofundada no que toca o seu papel regulador das relações econômicas.

O sentido desta premissa é justamente transformar as estruturas socioeconômicas que são veiculadas à satisfação desse Desenvolvimento tendo o crescimento econômico vinculado à ideia de promoção da dignidade. Fazendo com que o conceito de Desenvolvimento compreenda o crescimento econômico, mas sobretudo o complemento. Fazendo com que ambos rumem ao mesmo tipo de orientação de governança.

Essa reflexão política denota decisões economicamente orientadas como pressuposto destes efeitos, onde a produção significativa das intervenções assertivas de mercado são, conseqüentemente, a sua produção unida a capacidade de irradiação do crescimento do PIB tendo, de um lado, a economia e a intervenção do mercado por políticas fiscais orientadas e, de outro, o caráter normativo constitucional da estrutura garantidora dos direitos sociais.

Pondo o critério de Desenvolvimento socioeconômico como um parâmetro oponível ao comportamento de certas variáveis eminentemente orçamentárias, o ponto central, nestes termos, é a intervenção econômica com a finalidade de promover a estrutura de capacidades cada vez mais, sabido que “A decisão econômica é o ponto de partida de uma ação cujo resultado final pode ser uma modificação estrutural.” (Bercovicci,2005, p.47).

Destarte, fica firmado que não é possível existir um isolamento entre a ordem econômica e a política interventora (seja fiscal ou tributária) a ser concretizada nos termos da CRFB e seus intentos. De modo que entre elas, a atuação do Estado brasileiro deve espelhar alternativas para coordená-las sob esta perspectiva e assim dar efetividade a modificação desta estrutura. Isto é a justificativa fundamental da relação do Estado desenvolvimentista com a ordem econômica e o Planejamento.

Pois seja pelo caráter residual do mercado, seja pelo reformismo social, seja pela esquematização e formulação de políticas sociais ou fiscais operadas pelo Estado, a política de Desenvolvimento tem uma interpretação autêntica quando é entendida por meio de um processo de categorização orientada de todas suas etapas. Cujas ênfase é relativa ao destacamento destas premissas, por meio deste instrumento hermenêutico: o Planejamento.

A concepção do Estado como promotor do desenvolvimento, coordenado por meio do planejamento. Dando ênfase, a integração do mercado interno e a

internalização dos centros de decisão econômica, bem como reformismo social, características do discurso cepaliano foram plenamente incorporados pelos nacionais desenvolvimentistas brasileiros. Com o desenvolvimentismo, o Estado evolui de um mero prestador de serviços para agente responsável pela transformação das estruturas econômicas, promovendo a industrialização. Além disso, incorporando ao Estado o pensamento social reformador. (Bercovicci, 2005, p.48).

Firmando assim que, de um lado “O desenvolvimento é condição necessária para a realização do bem-estar social” (Bercovicci, 2005, p. 51) ao mesmo tempo que o Planejamento age como instrumento deste propósito, e que “O Estado, através do planejamento, o principal promotor do desenvolvimento” (Bercovicci, 2005, p.51).

Dito isto, a teoria estruturante do Desenvolvimento, induz que certa política econômica configurada separadamente a uma concatenação fática, e por isso sem acordo com o critério normativo e com o critério não normativo, não é assertiva. Pois, só o é quando composta por uma racionalidade de previsão. No caso do comportamento econômicos, quando formulada sob a descrição explícita dos objetivos e ações necessárias àquela política, e, portanto, os direitos específicos a serem garantidos.

Pode-se apontar que o Planejamento, em âmbito normativo, é necessário ao esclarecimento e compreensão dos próprios objetivos a que se propõe certa política. No mesmo sentido de que a apreensão das atitudes, opiniões e antecipações de conteúdo passam por uma reflexão prévia intermediada pelas necessidades econômicas, igualmente ao que deve fazer o intérprete da norma jurídica. Paralelamente a esta compreensão, o promotor de tal política tende a buscar solucionar o caso posto em análise, sempre inseparável da interpretação econômico-social.

Ou seja, de modo prático, pode-se mensurar a similaridade do Planejamento como instituto com as próprias características aplicáveis à formulação das políticas públicas. Que como se vê, são:

a) percepção e definição de problemas: há uma infinidade de problemas numa sociedade, mas somente alguns atraem a atenção desta e do governo para que haja um enfrentamento político da questão. Diversos fatores podem chamar a atenção para determinados problemas, como acidentes naturais ou provocados, mobilizações sociais, ações deflagradas por governos ou grupos influentes e, contemporaneamente, a mídia, cuja influência tem crescido cada vez mais;

b) formação da agenda decisória: trata-se do conjunto de assuntos selecionados pelo governo para serem “tratados” pelo sistema político nas demais etapas do ciclo, quanto a um problema a ser enfrentado pela política. Não estão necessariamente arrolados num documento formal ou escrito, basta que sejam debatidos pelos agentes públicos e sociais. A agenda nunca é natural, porquanto é produto em permanente construção gerada a partir de disputas entre grupos de interesse, o próprio governo e outros agentes. John Kingdon cunhou a expressão “janela de oportunidade política” (policy window) para expressar que determinados fatores podem influir na inserção de temas na agenda política em detrimento de outros;

c) formulação de programas e projetos: trata-se da definição quanto à maneira de solucionar o problema político, mediante formulação de uma ou mais propostas dentre as alternativas disponibilizadas pelos diferentes agentes envolvidos; por isso, envolve conflitos, negociação e acordos do qual participam autoridades governamentais, agentes sociais e privados. Nessa etapa específica é que se visualizam com mais nitidez as perspectivas dos modelos teóricos do racionalismo, incrementalismo, do “garbage can” (lata de lixo) e sondagem mista (mixed scanning);

d) implementação das políticas delineadas: fase da execução, para concretizar aquilo que foi planejado na etapa da formulação, a partir dos objetivos, das estratégias e das diretrizes eleitas nos documentos que instrumentalizam a política, os planos, os programas e os projetos do governo; frequentemente são exigidas novas decisões, de cunho instrumental e operacional, e redefinições de determinados aspectos da formulação inicial. A execução pode ser direta pelo poder público, ou delegada para o setor privado e/ou sociedade civil. A implementação vincula-se ao orçamento público vigente, compreendido em sentido amplo quanto a seus distintos instrumentos. (Bittencourt, 2022, p. 05)

O Planejamento, assim, estrutura o Desenvolvimento quando trata das questões materiais das lides jurídicas, e passa a ser visto sob um aspecto material e estruturalmente relevante para uma discussão de precompreensão teórico-constitucional. Associado a certas previsões, dados econômicos, formulações e construção de métricas lógicas ao sistema. Estes conteúdos de precompreensão aplicados ao programa normativo visam contribuir no enquadramento das variáveis que precisariam ser esclarecidas, tornando possível nomear conteúdos que permaneceriam dúbios na tradicional metódica jurídica. E, enfim, separar as razões da solução de determinada política entre as mais racionais e as mais imprecisas.

5.1 PLANEJAMENTO COMO TEORIA DO DIREITO

O Planejamento é absorvido sistematicamente pela percepção de que há uma relação intrínseca entre os planos e as leis e que o Direito como campo normativo de controle baseado em propriedades formais é um “dever ser” pressuposto por um

sistema jurídico. Como sistema impositivo, do dever ser sobre uma realidade posta, o cumprimento das ordens legais devem ser verificáveis e planejáveis. Por isto, deve-se encontrar algum vínculo do “ser” com o “dever ser” pelo Planejamento.

A pretensão a ele associada neste âmbito é o de que como programa de ação, o plano a ser executado pela autoridade política seja garantido com a efetiva previsão de um conjunto formal de procedimentos que o garantam. Afastando, a ideia de que, as dotações políticas e mais voláteis sejam impeditivas no âmbito da eficiência deste Planejamento.

Ou seja, em razão do aspecto transitório e volátil das legislaturas, o estabelecimento deste Planejamento passa a ser conceitualmente adstrito a uma tarefa e exigência de Estado, enquanto ao governo é dada a função instrumentista técnica de sua coordenação e aplicação.

Os dados indicam, entretanto, que a consagração do planejamento, de país para país, é mais eloquente do que sua execução. O plano originário do órgão de planejamento pode não ser aceito pela autoridade política como programa de ação; ou, se o plano for ratificado pelas autoridades devidamente constituídas, pressões políticas e rivalidades ministeriais podem fazer com que os gastos com o desenvolvimento se afastem das dotações; ou ainda que os recursos e necessidades previstos pelo plano se afastem tanto das possibilidades reais, que se tornem sem sentido como um conjunto de diretrizes. (Mason, 1965)

Outrossim, o Planejamento formatado como um vínculo normativo no âmbito da acepção teórica dos motivos fundamentais à execução associada ao exame das noções como norma jurídica do direito subjetivo, do dever jurídico e de sua sanção, ao mesmo tempo que incorre na validade de uma norma jurídica pela dependência de sua forma e de sua criação por um órgão competente, é um campo de organização do sistema jurídico com foco na relação entre os diferentes reflexos da norma.

Podendo funcionar, sob este enquadramento de teoria normativa, para identificar padrões econômicos e a sua influência nas intervenções de governo, para a previsão de comportamentos sob fenômenos específicos consubstanciados a construção de modelos cujos elementos apliquem-se aos ciclos econômicos, e, principalmente, como métrica e guia às políticas decisórias quanto à configuração de certos componentes econômicos, a saber, tal qual a relação de arrecadação tributária,

e a distribuição dos gastos públicos confrontado a inflação e o limite de gastos públicos.

Disto se extrai que o Planejamento como teoria, ou o *planning theory of law*, aponta a uma relação com o sistema jurídico e a noção de que as instituições de Planejamento são mais que operadoras dos planos, são, sobretudo, a conformidade do Direito com o próprio Planejamento. Considerando que para o Direito as virtudes e a moral apresentam os princípios e valores jurídicos, há um ponto em que a moral se torna uma forma deficiente do Direito e o Direito uma forma deficiente da moral.

Pois se de um lado o Planejamento é “à atividade de formular, adotar, afetar, aplicar, fazer cumprir e repudiar planos” (Shapiro, 2017, p.02), o Planejamento como teoria do Direito é uma diretriz sobre a qual os sistemas legais guardam em si um plano único, enquanto os outros planos são componentes deste plano único, ou plano diretor (Shapiro, 2017). E é por meio dele, deste plano único, que a constitucionalização dos ordenamentos jurídicos se dá com a materialização da regra de reconhecimento do sistema, ou seja, o “plano diretor” se concentra na unidade do sistema jurídico, e funciona como base para as posteriores regras jurídicas, incluindo paradigmas do constitucionalismo e do Estado, para corroborar e definir todas as regras, leis e planos posteriormente criados.

Depois de enfatizar os sistemas jurídicos, a normatividade do Direito é regida igualmente pelos planos como dispositivos carregados de intenção de que visam estabelecer uma ordem entre o “dever ser” e o alcançar de certos objetivos próprios. Onde se vê uma nova forma de contemplar o Direito, através de uma profunda colaboração com a argumentação jurídica e a argumentação moral que converge a uma nova atitude em relação ao Planejamento, centrada nos planos e na sua materialização.

Esta proposta de reconstrução a partir da racionalidade interna do Planejamento considera que há várias concepções de interesse econômico, mas uma característica comum delas seria a submissão dos poderes públicos, inclusive da Administração Pública, aos direitos fundamentais e à própria ideologia constitucional.

O Planejamento, age, portanto, como um conjunto de limites e de vínculos substanciais rigidamente impostos a todas as fontes normativas pelas normas supraordenadas materializadas nos planos. E como teoria do Direito, seria uma

concepção de validade das intervenções econômicas que não está ancorada apenas na conformidade de suas normas de produção a normas procedimentais de elaboração, como também em coerência de conteúdos com os princípios de justiça constitucionalmente estabelecidos.

E é por isso que se pode afirmar que, o ponto central do Planejamento como teoria do Direito, é a afirmação de que a atividade jurídica aplicada aos planos supera a simples atividade de formulação, afetação, criação e aplicação de normas. Sobretudo, é enfatizar à lei o realce da sua função de incremento à regulamentação legal, sabido que:

Os agentes geralmente não decidem todo o curso de ação de uma só vez. Em vez disso, eles normalmente preenchem os planos ao longo do tempo, primeiro definindo os fins básicos a serem alcançados e os passos preliminares a serem dados, e depois estabelecendo os meios para atingir esses fins à medida que se aproxima o momento de executar o plano (Shapiro, 2017, p. 02).

Simultaneamente ao adotar esta concepção, o Planejamento age como um instrumento expandido como um novo modelo de Direito, que considera justa e eficaz a norma oriunda de uma fonte admitida pelo próprio Planejamento. Tal aparente ambiguidade referir-se-ia à experiência jurídica das atuais intervenções socioeconômicas dispostas lado a lado ao empirismo constatado por instituições públicas.

O Planejamento mostra-se assimétrico no que tange ao constitucionalismo ideológico, quando designado por um sistema jurídico servindo de sinônimo de Estado Liberal Democrático, mas regularmente instrumental quando concebido como uma denominação correlata, referentes a experiência empírica do traço distintivo do Direito Econômico, que poderá ser identificado pela existência de dados positivados de uma realidade orçamentária superior à legislação ordinariamente ideológica.

Por tais características essenciais e distintivas em relação à sua concepção juspositivista ganha campo o conceito de objeto moral, sob a qual sua função principal é tratar de questões econômicas complexos de forma eficiente. Onde tais circunstâncias, conhecidas pelo Estado como comunidade, põe-se frente a lei na busca por como um modo perene e rápido de Planejamento social.

Para buscar soluções aos desafios próprios de uma comunidade, e afastando maneiras menos eficientes ou inviáveis. A mesma medida que o Planejamento social

associa-se “as regras jurídicas de um sistema particular são, então, apenas os planos gerais, ou normas semelhantes a planos, que são formulados, adoptados, afectados, aplicados e executados pelos responsáveis legais desse sistema para os membros de uma determinada comunidade.” (Shapiro, 2017, p. 02).

Garantindo-o certa complementariedade a vertente argumentativa, baseado em direitos fundamentais como valores ou princípios morais. Ao tempo que o é normativo ou garantista, caracterizado por uma normatividade forte, regulatória, onde a maior parte dos princípios constitucionais e dos direitos fundamentais comportam-se como regras, vinculando o legislador formal e materialmente. Por isso, proposto como novo paradigma para a teoria do Direito e nova base empírica da Administração Pública.

Finalmente, ressalta-se quanto à teoria do Planejamento a sua natureza incremental da regulamentação legal. De modo a submeter as leis às normas superiores estipuladas como inderrogáveis expressas no plano, que equivale à complementação do Positivismo Jurídico, que sozinho não mais seria suficiente frente à natureza plural das atuais necessidades socioeconômicas.

Refletindo no aperfeiçoamento dos planos e sendo posteriormente completados. Como Shapiro previu sob as regulamentações legais que:

Raramente são criados de uma só vez. Eles são normalmente montados peça por peça, começando como padrões amplos que são refinados ao longo do tempo, regulamentos detalhados que são unificados pelo desenvolvimento de padrões gerais ou uma miscelânea de regras que são complementadas pouco a pouco à medida que surgem novos problemas.
Shapiro (2017, p. 04)

Por isto, refletem meios dinâmicos para buscar soluções aos problemas jurídico-econômicos. Os planos são então concebidos a orientar a conduta em ambientes controversos para, além de reduzir os gastos e aumentar sua previsão, criar maneiras e formas de imputar a devida responsabilidade a quem de direito. Incorporando, ainda, a nova natureza das atuais demandas constitucionais, que tendem a valorar princípios de justiça de caráter ético-político, virtualmente incompatíveis com a limitação orçamentária e institucional do Estado. Por meio de uma configuração de planos e metas apresentados a aplicação ao fato, onde todos incidirão por ponderação ou balanceamento.

Finalmente, quanto às suas determinações semânticas, hermenêuticas e administrativas, quando aplicado a teoria do Direito o Planejamento é reconhecido no âmbito da imposição ao sistema normativo da compreensão do conjunto de técnicas e instrumentos que viabilizada a implementação de certas diretrizes, objetivos e políticas gerais, sejam elas de cunho estatal, econômico ou iminentemente jurídico e normativo. Como ratifica Conti (2024):

Várias razões tornam indispensável que o planejamento – que, em uma primeira dimensão, tem este viés político – assuma um caráter técnico, com clareza e precisão na descrição das ações governamentais nas quais se desdobrarão as políticas públicas definidas, e a respectiva associação a valores monetários precisos, com objetivos, resultados e metas. É o caso, por exemplo, da necessidade de implementação de um sistema eficaz de fiscalização da atividade financeira, que depende de informações precisas e objetivas, sem as quais fica em boa medida prejudicada a possibilidade de confrontar o que vem sendo feito com o que foi estabelecido. Isso também se aplica à transparência da gestão financeira do Estado, que exige informações com os mesmos requisitos, sem os quais não se viabiliza. E não há como se restringi-las às atividades financeiras de curto prazo, com a disponibilização de dados voltados tão somente ao acompanhamento da Lei Orçamentária Anual. A sociedade hoje não prescinde de informações que permitam acompanhar a evolução da atividade financeira do setor público ao menos no horizonte temporal de médio prazo, exercendo a fiscalização e se conscientizando de modo a permitir uma participação mais efetiva por ocasião das definições dos rumos que o Estado seguirá, a longo e médio prazos. Não se deve deixar de lado, e é preciso reconhecer como igualmente importante, a existência de planejamentos de prazo mais longo, indispensáveis para que a Administração Pública possa ter um rumo nos horizontes temporais mais distantes do que os atuais documentos que permitem especificações de médio prazo. (Conti, 2024, p.55)

Tal estrutura promove um arcabouço rumo ao entendimento abrangente da relação dinâmica entre leis, planos e sistemas jurídicos. Caracterizados pelo papel central associado à argumentação e pela consequente concepção de Planejamento como prática jurídica, confiada, sobretudo, à atividade dos agentes, as leis e planos como componentes do plano único (social ou diretor) fornecendo uma nova perspectiva sobre a função do conteúdo normativo das intervenções econômicas.

5.2 PLANEJAMENTO A LUZ DO ESTADO ADMINISTRATIVO

Sob o viés do Direito Administrativo brasileiro, em especial o Direito Administrativo Constitucional, o debate sobre a tese do Planejamento como uma ação

de elaboração do plano se concentra em algumas questões de definição e classificação da peça técnica adotada para certos objetivos globais. Para propor uma revisão terminológica a respeito do plano, o panorama de seu uso corrente, indica-se que os diferentes sentidos de plano são, para o Direito Administrativo, dizem respeito a uma “norma-objetivo, através de avaliação quantitativa e qualitativa do resultado” (Souza, 2005, p. 394) e a ação de elaboração do plano, que é uma peça técnica.

O Direito Administrativo o aborda, tanto em uma como em outra, sobre o viés de uma prática e sobre a concepção dos poderes públicos dirigidas a sua limitação, em garantia de direitos da liberdade. Juridicamente, seu modelo institucional é de técnica de intervenção do Estado na economia. Ao passo que os Planos são formas de organização da Administração Pública, cuja materialização é fundamental para a garantia de direitos fundamentais e consequente desenvolvimento socioeconômico (Veloso, 2014).

De posse desse Planejamento como prática - objeto deste modelo institucional, caracterizado pelo fato de a validade das leis ser retirada de requisitos procedimentais e substanciais atrelada a uma conformidade de conteúdo espelhado na Constituição, o Planejamento aplicado ao Estado administrativo tem conotação tendente a redefinir o comportamento do Estado interventor e a tipologia das leis, já feito sobre a concepção ideologicamente orientada.

Isto se dá porque o Estado Constitucional de Direito em seu viés administrativo, lida com a superioridade da Constituição sobre a lei pelo controle de constitucionalidade e ainda por superioridade em concepções filosóficas e metodológicas. Portanto dentro do constitucionalismo orientado pode-se encontrar o Planejamento, que por sua vez faz encontrar o extrato do postulado argumentativo ou principialista.

É o objeto do texto que define as observações institucionais e caracterizam separadamente o objeto normativo e institucional, ou seja, os modelos de intervenção aplicada ao Estado administrativo. Respectivamente não se misturam as correntes argumentativas no plano, o que se pode afirmar sobre a execução materialmente formal da lei e sobre a segurança jurídica como molde empírico ao que se propõe o Planejamento.

Dito isto, pode-se confirmar que o “planejamento é utilizado para racionalizar uma política econômica, ele também serve para racionalizar qualquer tipo de política pública ou a atuação da área meio da Administração.” (Veloso, 2014, p. 99) que aponta para uma correlação entre os modelos, sejam como “planejamento de intervenção” ou como “plano”.

De forma que o Planejamento é redefinido para designar a premissa e objetivos de intervenção, como pode ser chamado a execução dos planos, distinguindo-se em relação a diferença metodológica – ou fase processual. Mas igualando-se no mesmo propósito de centralidade do Estado Constitucional de Direito e Desenvolvimento socioeconômico.

Neste âmbito, este instituto aproxima-se da definição clássica advinda da ciência da Administração, que se relaciona especificamente à organização e execução das atividades inerentes à rotina administrativa de certo ente. Onde aponta-se a hierarquia como primeiro parâmetro para a definição dos propósitos, metas e formas de operacionalizar as ditas atividades finalísticas. É, nos termos de Costa (2024), a implicação dos níveis de decisão aplicáveis à uma organização, pela divisão dos níveis estratégico, tático e operacional.

Por esta organização, os níveis especificamente relacionados à atividade de planejar são conformados ao ambiente e expectativas que pautam a disponibilidade de decisões hierárquicas. O primeiro deles, o nível hierárquico, assume a função de “favorecer a determinação das estratégias, segundo o contexto no qual a empresa está inserida, definindo prioridades, conforme aspectos internos e externos” (Costa, 2023, p.18) para conformar todo o processo executório complementar a ele.

O segundo nível, o tático, é relativo à realização dos objetivos estabelecidos no nível anterior por meio da composição de decisões intermediárias dispostas posteriormente à composição da rotina administrativa. Pode-se entender que neste nível enquadra-se as decisões de médio prazo, cuja disposição é dada à promoção de efetividade da finalidade global do ente, incluindo a intermediação entre a estratégia eleita à definição da ação e o estabelecimento de seu percurso ideal. Para assumir “o papel de intermediar a estratégia e os planos de ação a serem definidos no planejamento operacional” (Costa, 2023, p.22) bem como a função de apontar

neste nível que as ações institucionais se delineiam conforme o estabelecimento desta etapa.

O último e mais próximo nível de execução, o operacional, é o que conforma as ações mais detalhadas conforme a especificidade da amplitude de cada operação. O que implica na disposição orientada, por meio de seu viés analítico, da operacionalização das práticas ordinatórias rumo à concretização das estratégias advindas dos níveis estratégico e tático. Ou seja, a imposição focal de assertividade traduzida na descrição específica de operação e prática executória. Sabido que “o operacional promove a prática dos processos de trabalho traduzida em ações institucionalizadas que tem por finalidade descrever como as atividades serão realizadas e permite concretizar objetivos e metas estabelecidas previamente” (Costa, 2024, p.24). De forma a completar a vertente hierárquica da atividade de planejamento, sob o viés da Administração.

Desta forma, o reconhecimento do Planejamento como instituto aplicado ao Direito Administrativo é evidenciado quando traz garantias externas ao sistema jurídico, e a segurança jurídica ao sistema de garantias internas. A rigidez do Planejamento complementa o paradigma do Direito Positivo à medida que a sua metodologia não ignora o Jusconstitucionalismo garantista, mas o destaca pela legalidade atrelada a um plano.

Portanto, o que o “ser” e o “dever ser” tem em comum é necessariamente posto por meio do positivismo metodológico do Planejamento. Tal adesão é corroborada pela busca de um resultado e um objetivo definido, sem que haja contradição entre postulados contrários a eles. É um garantismo explícito ligado ao modelo ideal de Estado Constitucional de Direito e Desenvolvimento socioeconômico, com seus princípios, valores e direitos fundamentais. É, como ato “o primeiro ato jurídico para a concretização dos direitos fundamentais dentro do processo administrativo voltado para o resultado” (Veloso, 2014, p. 147) diferindo-se em seu nível normativo, ao incorporar regulamentos e sentenças, por exemplo. Ganha atenção novo elemento do Planejamento, ou de seu resultado; a validade. Tirada do resultado e não apenas de procedimentos.

Isto quer dizer que a nível administrativo, existem alguns conteúdos (princípios, valores, direitos fundamentais) que não estariam previstos ou garantidos no postulado

dos mandamentos de ação, mas que encontram sua justificação normativa na necessidade de implementar esses conteúdos supra administrativos.

O ponto de vista metodológico, em função das políticas públicas, passa a ser o foco do Planejamento associado ao Estado administrativo, como elemento comum a todos as políticas públicas. Tal centralista do Planejamento num modelo de Estado Constitucional do Direito condiciona a necessidade de uma aplicação jurídica normativa e destaca tal positivismo metodológico. Que é a distinção entre o Direito como é e como deveria ser, um pressuposto dos objetivos positivados.

Para assumir esta primazia, sem que o operador do Direito ou o agente possa afastá-lo, a definição da intervenção deve depender da conexão do elemento definidor do Planejamento. Isto é, o ponto de vista metodológico. Sobretudo quando este Planejamento “além de gerar racionalidade, permite a concretização da democracia por meio da participação e da divulgação, por isso é imperativo para o Estado social, republicano, democrático de direito.” (Veloso, 2014, p. 140) e, portanto, “A não elaboração ou não execução do Planejamento pode representar ineficiência e desorganização, que deve ser repellido pelo ordenamento em sede de controle judicial.” (Veloso, 2014, p.140)

Ainda, em sentido complementar, Bercovicci (2006) explicita a posição de que o Planejamento como ferramenta estratégica do Estado administrativo funciona para orientar as próprias ações do Estado e dar direção naquilo que é o objetivo da sociedade. Portanto, como ferramenta do Estado ele deve ser participativo, democrático, integral e perene, rumando ao projeto nacional de Desenvolvimento. Pois se o Estado, e especificamente o Estado administrativo, é aquele agente responsável à formulação e implementação de políticas gerais. O Planejamento é a ferramenta útil e necessária a persecução; primeiro da participação da sociedade civil, segundo da definição das estratégias e prioridades sociais e terceiro da consideração das diferentes dimensões que as mesmas propostas e políticas podem assumir.

Sob esta perspectiva, a do Direito administrativo constitucional, há a defesa de um modelo projetado e executado por meio do Planejamento. A primazia da redução das desigualdades implica no Planejamento como uma ferramenta entre os limites e desafios de sua realização, mas, sobretudo, quanto à previsão de comportamentos e de uma orientação institucional.

Pois se “O planejamento não é um fim em si mesmo, mas um meio para alcançar os objetivos de Desenvolvimento” (Bercovicci, 2006, p.49) ele também é a principal ferramenta para que, diante da premissa de que “O Estado é o principal formulador das políticas de Desenvolvimento ao introduzir a dimensão política no cálculo econômico em busca da Constituição de um sistema econômico nacional” (Bercovicci, 2006, p. 49) funcione ao Direito administrativo uma métrica institucional.

Finalmente deve haver, em seguida, uma distinção clara entre sua posição como teoria, como metodologia e como ideologia, sobretudo quando o reconhecimento do Planejamento como instituto jurídico pode ser identificado tanto na parte geral do Direito administrativo quanto na sua parte especial.

De posse que, como teoria, ainda que surgido do constitucionalismo político, tem como foco a efetivação de direitos e a subsequente materialização de um ato jurídico do processo administrativo como condição da política pública e correspondente limitação legal de premissas contrárias a seus objetivos. Enquanto como metodologia aplicada, a intervenção econômica promove a racionalização da utilização de recursos ao mesmo tempo que se adianta para evitar intervenções ineficientes ou ineficazes.

Em síntese, diante das várias concepções de Planejamento e execução dos planos, uma característica comum deles é a submissão dos poderes públicos, inclusive do Poder Legislativo, aos direitos fundamentais e à própria Constituição. Destaca-se sua função no sistema jurídico, como um conjunto de limites e de vínculos substanciais rigidamente impostos a todas as fontes normativas, de modo a atuar como uma concepção de validade das leis que não está ancorada apenas na conformidade de suas normas de produção a normas procedimentais de elaboração, mas anda na coerência dos seus conteúdos com os princípios de justiça constitucionalmente estabelecidos.

5.3 PLANEJAMENTO A LUZ DO ESTADO FISCAL

Sabido que a gestão financeira do Estado brasileiro é operada através da estrutura econômica própria do modelo econômico capitalista associada à ordem jurídica republicana e constitucional, é possível mensurar a esta mesma sociedade

assentada em duas classes de produção quanto à arrecadação: a que vale-se de mecanismos de valoração da propriedade do capital e de sua especulação, e a que é tida pela capacidade de exploração da força produtiva associada ao trabalho, ao comércio e ao Desenvolvimento de tecnologias.

Portanto, o dito Planejamento aplicado ao Estado fiscal enfrenta a premissa de que o modelo de mercado e arrecadação associado ao capitalismo prenuncia a manutenção de uma estrutura social de diferenciação quanto à fundamentação de seus integrantes, notadamente pelo fato de que a dualidade da característica da propriedade enseja igualmente a manutenção da individualidade.

Isto posto, a atividade fiscal condiciona-se, sobretudo, pela relação das políticas econômicas a patente adoção sistemática da lógica social delimitada pela estrutura normativa constitucional, ou seja, para conformar os gastos públicos. De modo que “a arrecadação tributária se dá em função dos gastos públicos, é óbvio que decisões a respeito das atividades atribuídas ao Estado terão efeito sobre o montante de receitas tributárias necessárias para o custeio da máquina pública (Greco, 2008, p. 5)

Associados ao Planejamento, há na tributação um caráter notadamente instrumental, à medida que a pretensa distorção da política econômica desenvolvimentista nacional interessa quanto à função que ela pode exercer. Ou seja, o exercício da tributação é vinculado ao controle da própria alocação de recursos arrecadados, em especial quanto à eficiência e à relevância material desta arrecadação. O que impele a análise e discussão das estratégias de Planejamento a luz do Estado fiscal. E, efetivamente, a busca pela recomposição necessária daquilo que é preciso para a busca pelo Desenvolvimento socioeconômico nacional.

Notadamente no campo do Direito Tributário à luz do Estado fiscal, onde a conduta relacionada aos empreendimentos econômicos tem nos encargos tributários um efeito diretamente relacionado ao processo de reprodução dos interesses do Estado nacional, importa ressaltar que a finalidade da própria condução normativa no âmbito do sistema tributário interpele aos interesses dos agentes econômicos, mas também quanto aos valores econômicos sob perspectiva dos mais diversos entes atuantes no mercado.

Isto é; não obstante o interesse pelo lucro associada aos entes de mercado, quanto ao Estado fiscal, há a configuração de uma pretensão quanto aos interesses nacionais e, portanto, da sociedade, que orientam tal necessidade de otimização para aquilo que no campo fiscal se relacione ao controle da arrecadação e seus efeitos perpendiculares.

De posse disto, é possível atentar a premissa aplicável ao campo tributário de que:

O Estado deve assegurar a estabilidade das relações jurídicas privadas como ferramenta essencial de seu desenvolvimento econômico e isso pode ser administrado pelo sistema tributário. Diversas das intervenções do Estado nos domínios da sociedade ocorrem com o financiamento de políticas de desenvolvimento econômico, contudo, o resultado deste desenvolvimento deve ser equitativo, resguardando o meio ambiente. (Basso, 2017, p.47)

Isto quer dizer que o Planejamento no contexto tributário, para além do sentido estrito de planejamento de tributos, quanto ao caráter normativo relacionado às políticas públicas, opera na indução e intervenção de benefícios tributários e políticas fiscais. Atuando como parâmetro da própria ação econômica e tributária do Estado, e por isso, do Estado fiscal. Conformando a exigência do cumprimento de um papel no Desenvolvimento de todo o Estado nacional, onde os benefícios funcionam como o instrumento para alcançá-lo, por meio da indução específica de políticas públicas fomentadas pelos objetivos constitucionais, impelindo-as a verificação dos interesses ou dos objetivos constitucionais.

Tornando a intervenção como inerente ao Planejamento, à medida que:

O sistema tributário, como um dos ramos do Direito, manifesta-se como instrumento regulador, contribuindo na efetivação de políticas públicas destinadas aos objetivos sociais, em que o mercado não tem oferecido respostas. A qualidade de instrumento regulador do sistema tributário é facilmente verificável na Constituição Federal do Brasil, a qual autoriza que determinados impostos sejam alterados (majorados ou reduzidos) pelo poder executivo, de forma que finalidades alheias à arrecadação sejam efetivamente alcançadas. (Basso, 2017, p.48)

Neste contexto, o Planejamento aqui aplicado inverte a propriedade dos meios arrecadação, para ressignificá-lo como meio de colisão aplicado ao sistema financeiro. Trata-se de uma mutação qualitativa fundamental de lógica interna ao sistema

capitalista, e, por isso, ao Estado fiscal como parâmetro ainda inexplorado na função de limitador do regime fiscal para restabelecimento da ordem constitucional.

Portanto, como um instrumento necessário no equilíbrio da relação orçamento e garantia, atrelando-se posteriormente questões de ajustes e/ou austeridade fiscal, assim como tópicos de política fiscal, pode-se constituir o primeiro degrau do Planejamento ideologicamente orientado as políticas econômicas no campo fiscal, que ganha nova projeção agora na controvérsia entre austeridade e Estado social.

Emerge desta forma uma teoria da convergência dos sistemas constitucionais, financeiros e de Planejamento, relacionada a ideologia no Planejamento iminentemente tributário, como Greco pontua:

“O papel da ideologia no Direito Tributário mostra-se especialmente relevante no campo do planejamento fiscal, tendo em vista o acentuado caráter axiológico da matéria e, principalmente, a ausência de uma manifestação inequívoca do Poder Legislativo sobre o tema”. Greco (2013, p. 08)

Esse novo rumo da política econômico-financeira procura proteger as necessidades mais prementes dos cidadãos vinculado a um arcabouço normativo constitucional. É propício que novas questões se coloquem envolvendo a atividade contributiva, tendo-se desenvolvido significativamente, a partir da gestão fiscal, a propriedade pública na titularidade de direitos econômicos.

Ou seja, há agora um novo caminho em defesa da relevância da ideologia constitucional, agora aplicada aos meios de arrecadação e principalmente no âmbito da implementação financeira estatal à luz do chamado Estado fiscal. Por isso, a atividade econômica é movida pelos interesses do próprio Estado, de forma que o crescimento econômico, ou a simples arrecadação, não é um fim em si mesmo. Como de modo eloquente:

Com efeito, tendo como ponto de partida a autoridade da Constituição, não se pode perder de vista que a Constituição Federal de 1988 não instituiu um Estado de Direito, mas, sim, um Estado Democrático de Direito, o qual emerge da confluência de valores sociais e protetivos. O produto deste confronto ideológico não foi nem um Estado de Direito meramente protetivo, nem um Estado Social meramente intervencionista. O produto deste confronto ideológico está retratado no artigo 1º que estabelece ser o Brasil um Estado Democrático (= social) de Direito (= protetivo) (Greco, 2008, p. 5)

Com efeito, tendo como ponto de partida a relevância do processo hermenêutico associado a instituição não só do Estado de Direito, mas, também

Estado Democrático de Direito, emerge a centralidade do intérprete no processo hermenêutico sob a emergência de certos valores sociais e protetivos. Sabido que o que se busca é a confluência do Estado de Direito apoiado na proteção e segurança jurídica, com o Estado Social iminentemente intervencionista. O controle da atividade financeira, incluída a tributária, deixa de pertencer a um espectro ideológico exclusivamente capitalista de acúmulo de riquezas, mas incorre também no “lucro” impelido pela obtenção e a acumulação de melhorias as estruturas jurídicas e sociais. Obviamente, o silogismo denota a inafastável valoração empírica quando as opções de fragmentação da arrecadação não são suficientes.

No campo do Planejamento tributário, os fatos sociais tendem a respostas e soluções respectivamente distintas. É o que diz Greco (2013) sob a atuação do intérprete:

“Tem papel relevante na construção do sentido e do alcance da norma jurídica. Para alguns, o conjunto de palavras compõe apenas a disposição normativa, pois a norma seria o significado que o intérprete dá ao texto quando o aplica ao caso concreto” (Greco, 2013, p 32).

Isto traz a questão de que a perspectiva de um mundo certo e determinado, firmado por meio da concentração da legalidade tributária e de uma atividade financeira instrumentalizada por uma legislação tributária fechada e imutável, revela a necessidade de expansão de ação por uma realidade concentrada no empirismo da atividade. Em outras palavras, trata-se do processo de Planejamento como instrumento de descentralização por motivos e ações do poder econômico, em um número cada vez mais amplo de modelagem na atividade financeira.

Para o Estado fiscal, o Planejamento continua a ser o elemento caracterizador essencial do sistema econômico-social constitucional, de maneira que a construção da atividade financeira não pode prescindir da socialização dos principais meios de arrecadação e de suas motivações.

Pois se “a rigor ninguém sabe, com precisão o que irá acontecer no futuro, portanto, não é possível fazer uma afirmação categórica sobre um vir a ser.” (Greco, 2013, p.06) e, portanto, não se avança na composição do Desenvolvimento socioeconômico – atrelado a ordem econômica e social da atividade financeira - sem

que o sistema tributário trate diferentemente a propriedade dos meios de arrecadação e utilização dos orçamentos, desconcentrando-os.

Ademais, é possível apontar que aplicar o Planejamento à luz do Estado fiscal é vincular a possibilidade de supremacia de outros departamentos de valor colaborativos à arrecadação. Os conceitos centrais da atividade financeira são assim integrados aos princípios da ideologia constitucional e ainda sobre conceitos centrais do Desenvolvimento para tender à tributação atos performativos que marcam transição da ordem financeira para a ordem social. O Planejamento é, portanto, um instrumento institucionalmente coletivo, mas distinto e artificial. Ou seja, uma conjuntos de pressupostos atrelados a poderes legislativos especiais em nome da ordem social.

Executá-lo é a gerência que se concentra nas qualificações jurídicas do fato. Essencialmente quanto à forma de convergir a base hermenêutica do Planejamento como o fato gerador da atividade tributária em associação a certas circunstâncias de uma intervenção específica.

Pois se os direitos sociais ele atua como mecanismo de valor hermenêutico, por abordar a parte ordinatória social da Constituição e a visão utilitarista das medidas financeiras contra direitos ideologicamente constitucionais, o controle do Planejamento Tributário a luz do Estado fiscal deve avançar conforme a atribuição de efeitos Positivos, junto ao princípio da capacidade contributiva.

Dito isto, o ponto nodal deste Planejamento é a relevância do controle dos motivos subjetivos da prática do ato ou negócio jurídico, pois se “A falta de motivação não tributária só é relevante diante da artificialidade, da distorção da finalidade intrínseca, do perfil objetivo do ato ou negócio jurídico.” (Greco, 2013, p.160), a ausência desta mesma motivação – entendida aqui como o Planejamento- pode ser um critério de readequação deste mesmo ato jurídico.

Finalmente, pode-se arrazoar que o Planejamento a luz do Estado fiscal envolve diversas questões procedimentais e principiológicas, relacionadas com a administração econômica, financeira, tributária ou orçamentária do Estado, mas, sobretudo, o Planejamento aplicado a atividade financeira traduzida pelo Planejamento tributário possui um campo específico de instrumentalização e que se volta precipuamente às questões do equilíbrio entre a garantia de direitos e o

orçamento do Estado. Trata-se do tema do “custo dos direitos” ou “receitas *versus* despesas” entre a manutenção do que se propõe constitucionalmente e a arrecadação.

Destas premissas, ao falar-se de arrecadação e tributação como instrumento do custeio do Estado, a função dos tributos é modificada e tendente a ser incorporada a defesa do bem-estar. Este é o cenário da CRFB aplicada a arrecadação e ao Direito Tributário.

5.4 AS TRÊS ETAPAS DO PROCESSO DE PLANEJAMENTO E A IMPLICAÇÃO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS

Para tratar sobre os requisitos, as condições e as formas de manifestação externa do Planejamento como dimensão pública de um processo público fundamentado no pluralismo a nível jurídico, a exegese como processo público se refere a forma de implementar os “planos”, que traduzem a essência do processo jurídico-político que tenta indicar a maneira mais assertiva de distribuir ou aplicar o orçamento.

Esta forma de segmentar o Planejamento é feita sobre as etapas que a intervenção econômica enfrenta, para a ela incluir dados reais e métricas institucionais. A luz do Direito Administrativo, o Planejamento entendido sob a perspectiva de interesse público, requer a ampliação e aprofundamento através da dimensão da gestão pública e, por isso, do governo. Portanto, considerá-lo desde o início a partir do conceito ao interesse público - como entende o Direito Administrativo - é associar o ordenamento jurídico básico de Estado, precipuamente quando da relação com as estruturas básicas de qualquer democracia de bem-estar, pluralista associada aos direitos fundamentais.

De posse que, como um processo, o Planejamento estabelece:

“Diretrizes, objetivos e metas no curto, médio e longo prazo, de modo a alcançar os fins constitucionais e legais de forma concreta e efetiva, por meio de valores democráticos, permitindo a participação da sociedade na sua elaboração, consecução, controle e avaliação, como condição de validade e efetividade.” (Veloso, 2014, p. 98)

Ou seja, ele, como um processo administrativo, é materialização das estruturas constituintes, complementares as estruturas normativas. Incluindo a cultura econômica e orçamentária, fatores exteriorizam a pluralidade das normas.

Portanto, quando o Planejamento permite vários sentidos exegéticos possíveis dentro dos limites constitucionais, tem-se como resultado o alargamento do próprio texto constitucional. Entretanto, quando visto como um processo público atrelado ao Estado administrativo, o conceito de Planejamento tende a se conformar como um instrumento – ainda que objetivamente amplo resultado de uma exegese pluralista.

Para compreender este vínculo à extensão do Direito Administrativo, Veloso atesta que:

“O Planejamento, como previsto no ordenamento jurídico pátrio, pode ser definido como o método jurídico utilizado no âmbito nacional, regional, estadual, metropolitano, municipal e setorial, pelo qual são alocados os recursos financeiros, materiais, humanos, tecnológicos e operacionais” (Veloso 2013, p. 98).

Ou seja, concretizar o Planejamento implica em um processo de caráter material funcional.

E visto com um processo, relaciona-se com função pública no âmbito econômico sob a perspectiva jurídica, com fulcro nas dimensões constitucionais, políticas e de Desenvolvimento. Enquanto de modo paralelo, como um instrumento do direito Administrativo, ele se dá pela sucessão de etapas coordenadas. Que são “a decisão de planejar, o plano em si e a implementação do plano” (Lafer, 2010, p.30).

Estas etapas visam deste modo a assertividade econômico-social, traduzida pelo plano. O plano que, como estabeleceu Lafer:

Mais pode ser examinada de um ponto de vista estritamente técnico, pois, mormente se existir um documento escrito, o plano pode ser analisado à luz de critérios econômicos, através dos quais se testa a sua consistência interna e a compatibilidade de seus objetivos. Lafer (2010, p. 30)

Então, para tratar sobre acepção jurídica do Planejamento como conteúdo do Direito Administrativo refletido especialmente a nível processual em direitos, seu núcleo fundamental é formado pelas próprias etapas e níveis de tolerância ativa na administração. São elas: a) a decisão, b) o plano, c) a implementação.

Sob a primeira etapa, a decisão de planejar é essencialmente um processo político que visa a abordar os limites da tolerância e capacidade do constitucionalismo

pluralista. É uma forma de tratar o pluralismo como meio de diferenciação política para a abertura ao Estado administrativo, para a promoção de uma intervenção unida à normalização e normatividade imbuída de proteção jurídica. Funciona como condição de princípio de estruturação interna do Estado administrativo.

Tal abertura do Estado administrativo visa a um Estado constitucional cooperativo em âmbito interno, que reflete na premissa inafastável da pluralidade da ideologia constitucional. Igualmente, a decisão de planejar através do Direito Econômico em seu sentido administrativo, aborda as maneiras de decidir quanto à alocação de recursos e seus motivos fundamentais, a ponto de explicitar a problemática do que deve ou não ser tomado como decisão. Esta estrutura e função do âmbito decisional no Estado administrativo, tem o intento de associar as razões administrativas com as razões políticas.

No âmbito do Estado, em prol do bem interesse público como objetivo maior da Administração Pública, a decisão de planejar atrela tanto a função executiva, quanto legislativa. É, segundo Lafer:

Essencialmente uma decisão política, pois é uma tentativa de alocar explicitamente recursos e, implicitamente, valores, através do processo de planejamento e não através dos demais e tradicionais mecanismos de sistema político. Lafer (2010, p. 29)

Sob a segunda etapa, a implementação do plano é a expressão material que se encontra entre o pluralismo político e a positividade normativa, que aparece sendo um instrumento doutrinal, sobretudo em sua projeção sobre a norma interventora - que será o plano. A implementação positiva aduz que o Planejamento é tanto um sistema feito por pactos políticos, mas também positivado administrativamente, e nisso sua implementação é menos aberta de ideias plurais, ainda que delas tenha surgido, mas funciona efetivamente como a materialização positivada destes interesses. É a face instrumental da composição de Planejamento do Estado Administrativo.

Portanto, a implementação do plano deve ser considerada desde a perspectiva da decisão de planejar, e seu valor múltiplo, como também quando da configuração da própria forma de materializar o interesse administrativo. Sua essência é relacionada a forma de transmissão em torno do “plano”, que deve ser marcado, neste ponto, pelo racionalismo crítico correspondente as necessidades apontadas pela

“decisão de planejar” e postas em voga quanto ao conteúdo a ela relacionado, por meio de seus agentes.

É ressaltado o conteúdo do plano para refletir a níveis administrativamente distintos. O núcleo de uma ideia fundamental de um plano não tem a mesma aplicação quanto ao nível administrativo a ela relacionado, de forma que o mesmo plano formado pela materialização do plano deve ser repensando e por isso reiniciado conforme as condições administrativas por ele dispostas.

Por isso, embora a “implementação do plano” tenha caráter essencialmente instrumental, não pode dispor da análise valorativa e dinâmica do reconhecimento quanto ao nível de sua aplicação, pois ainda é “um fenômeno político pois é uma forma de se aferir quanto da tentativa de alocar recursos e valores se efetivou ou, em outras palavras, qual é a relação num dado sistema entre política e administração” (Lafer, 2010, p.30).

A respeito das condições administrativas observa-se que a implementação tem deixado de ser exclusivamente instrumental, sendo importante à colaboração do entendimento completo quanto às instituições passíveis de associação ao plano e ao efetivo cumprimento do interesse público que o plano visa a atingir.

De modo completo, sob a terceira etapa do Planejamento: “o plano em si”. O plano é o instrumento que traz os requisitos as condições e as formas de manifestação externa do Planejamento aplicado ao Estado administrativo. Refere-se a um instrumento público feito propriamente com a função de relacionar certos conceitos associados ao interesse público e aprofundá-los empiricamente para a ampliação dos objetivos da Administração Pública. Que por isso: “de todas as fases mencionadas do processo de planejamento, a que mais pode ser examinada de um ponto de vista estritamente técnico” (Lafer, 2010, p.30).

Trata-se de um documento, um instrumento de conteúdo normativo, que age como ordenamento jurídico básico de certa intervenção estatal. Dispondo nele próprio as estruturas básicas que orientarão as condições de aplicação, gestão e jurisdição de certa ação explícita pelo agente público.

O plano, desta forma, é atrelado aos critérios econômicos unidos aos objetivos que lhe formaram. É, assim, um instrumento de atuação considerado em sentidos complementares que resultam estritamente no caráter material funcional. Sua

estrutura não só é o plano de fundo de uma interpretação para a aplicação de certa norma, como um processo de conteúdo normativo interventor quanto aos elementos que formam a maneira de agir do agente público.

Enfim, as fases que compõe o Planejamento, são primeiro precedidas por um processo de reflexão e ponderação de decisões sobre o conteúdo e os limites da intervenção administrativa, seguida pelo enquadramento público que deve seguir a jurisdição, condição e institucionalização dos agentes públicos, e finalmente o processo de aplicação material consubstanciado pela união entre os objetivos políticos e sua aplicação institucional, que é o plano. Que “mormente se existir um documento escrito, o plano pode ser analisado à luz de critérios econômicos, através dos quais se testa a sua consistência interna e a compatibilidade de seus objetivos.” (Lafer, 2010, p.30).

Notadamente, o que se percebe é que o dito Planejamento funciona como um instrumento aplicável aos programas de ações e atividade institucionais do Estado nacional. Nos ditos de Bucci (2021), trata-se da vinculação da teoria normativa às políticas públicas, que como “programas de ação governamental” (Bucci, 2021, p. 47) funcionam tanto a otimização de serviços públicos, quanto ao controle da desigualdade social, e a própria estabilização dos setores da sociedade, implicando diretamente no Bem-estar social.

As políticas públicas, sob este viés da teoria jurídica são, portanto, mecanismos de execução governamental corolários dos interesses do Estado nacional. São “tecnologia jurídica governamental” tendentes ao Desenvolvimento. E por isso a serem conformadas pelo Planejamento, como “programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados” (Bucci, 2021, p 48) fazendo com que o Planejamento esteja linearmente relacionado a elas.

Tornando-se útil às políticas públicas como um parâmetro de execução, ao tempo que estas funcionam como um instrumento para a realização dos direitos constitucionalmente acurados. *Pari passu*, as políticas projetadas e conformadas ao Planejamento são a oportunidade exequível ao Estado de Direito, e sua eficiência no desempenho das ações do Estado.

Assim, o planejamento diante das ditas etapas que o compõem e o formam, funciona como a própria diretriz para a aplicação das políticas públicas, entendidas sob o viés de uma análise normativa no campo jurídico. E, por isso, juridicamente viável à ordenação das alternativas do Estado administrativo. Visto sob este espectro, na posição fulcral das políticas públicas no âmbito do Desenvolvimento nacional, as instituições públicas voltadas a garanti-las ocupam certa prevalência quanto à necessidade de seu Planejamento próprio.

Como no caso específico das universidades federais, que confluem a abranger diversas áreas e políticas públicas socialmente amplas, cujas diretrizes e ações impactam diretamente nos programas de desenvolvimento do senso crítico e social, nas pesquisas fomentadas pela criação de incentivos acadêmicos e tecnológicos, além da própria gestão de qualidade de ensino que garante a formação cidadã, acesso à educação e outros direitos instrumentais. Consubstanciados a própria relevância social destas instituições, cuja interação entre o nível acadêmico e social, são fulcrais a resolução dos problemas comunitários e desenvolvimento regional.

6. UNIVERSIDADES FEDERAIS COMO ELEMENTO MOTIVADOR DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL EM CONFRONTO COM A AUSTERIDADE FISCAL

Objetivar ao Desenvolvimento, em perspectiva sistêmica, implica em delinear um papel instrumental às instituições que coadunam a suas finalidades e a natureza de suas necessidades do Desenvolvimento. É neste contexto que o Desenvolvimento como um processo sujeita-se a vinculação de entes e instituições legitimadas e atuantes nos diversos níveis hierárquicos, no âmbito dos poderes de Estado. E, principalmente no que toca a execução das políticas públicas, no poder Executivo.

Este é o referencial que confere às universidades federais certa centralidade na própria motivação e, mais do que isso, na efetividade do projeto de Desenvolvimento de um Estado constitucionalmente orientado à persecução dos ditos de superação do subdesenvolvimento. Sabido que, como se pode mensurar, as instituições de ensino superior, sobretudo as universidades federais, tem em sua própria conformação as finalidades de promoção de instrumentos fundamentais ao Desenvolvimento. De tal forma que o aliar das suas preocupações atinentes a suas exigências legais implicam em dar efetividade as ditas liberdades instrumentais. Vez que no âmbito das universidades, há um espectro amplo de garantia destas mesmas políticas públicas e formas de executá-las.

Isto extrai-se de suas próprias finalidades legais, que superam e complementam seu primeiro propósito relacionado a educação e ao ensino superior, atinentes a formação de diplomados em diversas áreas do conhecimento. Incluindo ainda o oferecimento de diversos serviços à sociedade, tal qual as atividades desenvolvidas nos hospitais universitários, laboratórios de pesquisa, agências de inovação, incubadora de empresas, parques de ciência e tecnologia, fazendas experimentais, museus, teatros, cinema, entre outros. (UFPI, 2019).

Ao mesmo tempo que induz ao desenvolvimento de tecnologias, a promoção e divulgação dos conhecimentos científicos e suas repercussões, a extensão de cunho social que impele ao desenvolvimento comunitário, a repercussão cultural e artística necessária à cidadania, além do assistencialismo estudantil. Como legislado em suas finalidades dispostas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional:

Art. 43. A educação superior tem por finalidade:

- I – estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo;
- II – formar diplomados nas diferentes áreas de conhecimento, aptos para a inserção em setores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade brasileira, e colaborar na sua formação contínua;
- III – incentivar o trabalho de pesquisa e investigação científica, visando o desenvolvimento da ciência e da tecnologia e da criação e difusão da cultura, e, desse modo, desenvolver o entendimento do homem e do meio em que vive;
- IV – promover a divulgação de conhecimentos culturais, científicos e técnicos que constituem patrimônio da humanidade e comunicar o saber através do ensino, de publicações ou de outras formas de comunicação;
- V – suscitar o desejo permanente de aperfeiçoamento cultural e profissional e possibilitar a correspondente concretização, integrando os conhecimentos que vão sendo adquiridos numa estrutura intelectual sistematizadora do conhecimento de cada geração;
- VI – estimular o conhecimento dos problemas do mundo presente, em particular os nacionais e regionais, prestar serviços especializados à comunidade e estabelecer com esta uma relação de reciprocidade;
- VII – promover a extensão, aberta à participação da população, visando à difusão das conquistas e benefícios resultantes da criação cultural e da pesquisa científica e tecnológica geradas na instituição.

Isto posto, o que se pode apontar, nos termos de Augusto (2024) é que:

As instituições de educação superior, desde sua origem, contribuíram para o desenvolvimento regional. Cumprindo o papel de produção e difusão do conhecimento, as instituições de educação superior não apenas desenvolveram a ciência por meio da sistematização de suas disciplinas, mas, principalmente, transformaram aqueles que formaram, contribuindo de forma direta e indireta para a dinamização das regiões onde se instalaram. Ao manter relações com a sociedade, as instituições de educação superior criam as condições para o desenvolvimento de uma região. (Augusto, 2024, p.711)

Nesse sentido, há uma relação entre o Desenvolvimento e a função operada pelas instituições de educação superior no âmbito da implementação de um processo de direitos análogo às suas atividades, diante da complexidade dos fins do Desenvolvimento e suas premissas. Que faz incorrer diretamente a ideia básica de elevação do nível fundamental dado à dignidade humana e a sua complementariedade ao potencial de desenvolvimento individual e comunitário no entorno da educação superior e seus reflexos. Sabido que:

“as instituições de educação superior exercem papel fundamental no processo de desenvolvimento de uma região. Isto se configura a partir dos produtos gerados por estas para a sociedade (...). Estas instituições se tornam cocriadoras com outros atores, especificamente, o ambiente empresarial e governamental, para o desenvolvimento de uma região” (Augusto, 2024, p. 712)

O que incorre diretamente no pressuposto para a elaboração de um Desenvolvimento dirigido à consistência das melhorias das condições econômicas e sociais de modo geral.

Neste ínterim, quanto à manutenção das atividades das universidades federais, a distribuição de suas unidades orçamentárias e a compreensão do Planejamento atrelado às políticas públicas, a distribuição de recursos que garantem a manutenção das atividades das universidades federais é feita por meio da definição do orçamento instituída pela CRFB no âmbito da Lei de Diretrizes Orçamentárias com o objetivo de criar um elo entre o Plano Plurianual (PPA) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Atribuições estabelecidas no art. 165 da Constituição, que definem as metas e prioridades da administração pública federal a orientação do processo de elaboração da LOA, incluída as unidades orçamentárias das universidades. De modo que a distribuição de recursos operada pela Lei Orçamentária Anual, é definida no ano anterior e criada a partir de um projeto de lei encaminhado pelo Executivo ao Legislativo. Como se observa:

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

I- o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

(...)

§ 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.

É neste contexto que a definição do orçamento das universidades, através da categorização e distribuição das unidades orçamentárias, assume a dimensão político-jurídica quanto às motivações orientadas das definições das metas e estabelecimento de diretrizes orçamentárias. Conforme a disposição prévia das metas fiscais e econômicas da ordem econômica, no âmbito do Estado nacional. De cunho iminentemente constitucional, a par de sua instrumentalidade executória do processo de avaliação das leis orçamentárias, sua elaboração e sua avaliação.

Isto posto, quanto à conjunção normativa constitucional associada à opção ideologicamente orientada, é atinente a tensão contraditória que marcou o constitucionalismo brasileiro depois da redemocratização implicou à CRFB a caracterização por um documento híbrido que, por um lado, instituiu políticas de austeridade, com controle das finanças e da gestão públicas, enquanto, por outro lado, adotou medidas securitárias dos direitos sociais e de indução do Desenvolvimento.

Tal estrutura, em termos concisos, presume a percepção de que para efetivar o nível de austeridade demandado pelas políticas neoliberais e a consequente tendência de que os governos nacionais impliquem na ausência de parâmetro de Planejamento garantidores dos direitos sociais constitucionalmente assegurados, conforme o percurso político-financeiro à época de sua configuração.

Da questão a ela associada, a da realidade nacional marcada por profunda desigualdade social, extrai-se a constatação da alternância dos momentos de maior desenvolvimentismo e investimento social perpendicularmente aos de maior controle orçamentário aplicados aos gastos sociais, implicando em falência e crises de setores modeladores de políticas públicas de certas liberdades instrumentais, notadamente setores como saúde, trabalho e educação.

Sobretudo quanto à aferição de critérios que imputam aos dispositivos econômicos de intervenção a atuação orientada à gestão econômica, a defesa da pretensa política de estabilização imposta como políticas ortodoxas de ajuste fiscal são manifestas ao cerceamento paulatino de todos os principais meios de alteração da realidade social. Em termos constitucionais, isso equivale a uma inversão nos parâmetros e fundamentos da própria ordem econômica

Nos termos de Bercovici (2006), é a inversão do dirigismo constitucional para o favorecimento de entes particulares e seus interesses privados. E, para isso, a austeridade atua como a pretensa legitimação financeira quanto aos limites de responsabilidade fiscal. Ao mesmo tempo que, materialmente, é revestida do desimpedimento de geração de instrumentos do próprio crescimento econômico, em que pese seu sentido normativo de legitimidade.

Como se vê, sobre tal inversão:

Por outras palavras: a constituição dirigente das políticas públicas e dos direitos sociais é entendida como prejudicial aos interesses do país, causadora última das crises econômicas, do déficit público e da

“ingovernabilidade”; a constituição dirigente invertida, isto é, a constituição dirigente das políticas neoliberais de ajuste fiscal é vista como algo positivo para a credibilidade e a confiança do país junto ao sistema financeiro internacional. Esta, a constituição dirigente invertida, é a verdade constituição dirigente, que vincula toda a política do Estado brasileiro à tutela estatal da renda financeira do capital, à garantia da acumulação de riqueza privada. (Bercovicci, 2006, p. 73)

Não obstante, quanto à austeridade, a emergência das políticas econômicas alternadoras do regime fiscal ocorre sob a necessidade de conter a evolução da relação dívida pública x PIB e da redução da instabilidade decorrente da deterioração das contas públicas – como no caso do teto de gastos instituídos pela EC 95/2016, promotora do congelamento vintenário.

Para tanto explorá-lo sob esta perspectiva implica em investigar a implantação dos regimes fiscais em discussão e implementação no país pós-2016, sob a interdisciplinaridade que conecta prioritariamente os campos da Economia, Contabilidade, Administração e Políticas Públicas, à atividade legislativa sob a perspectiva dos planos. Prioritariamente, no campo do Direito Econômico, tangencia-se o Planejamento como um elemento limitador pela via das análises relativas aos vínculos fiscal e tributário, contábil e assistencial.

Sobretudo, quanto à associação aos efeitos da EC 95/16, que como sabido:

A aprovação da Emenda Constitucional n.º 95, de 2016, originada da PEC 55/241 “Teto dos Gastos Públicos”, sinaliza grandes percalços à garantia do desenvolvimento dos direitos sociais e, de modo particular, do cumprimento das metas nos planos decenais de educação. Analisada em conjunto com outras ações do governo Temer, como a reforma do Ensino Médio e a reconfiguração na composição do CNE e do FNE, tal inviabilidade tende a extrapolar o aspecto financeiro, atingindo, de maneira fatal, a configuração do Estado democrático brasileiro. (Scaff, 2018, p. 15)

Destarte, partindo do reconhecimento de não se tratar de um processo exclusivamente brasileiro - vez que adotado nos países capitalistas nucleares, nos anos oitenta, no contexto da crise da dívida pública, quando houve a reconfiguração das políticas desenvolvimentistas de matrizes keynesianas por esquemas neoliberais. Em novo processo de financeirização da economia, que desarticulou o chamado Welfare State do pós-segunda guerra e impôs a receita da austeridade, mediante ajustes que geralmente se expressam através de redução salarial e de cortes orçamentários controladores dos preços e gastos públicos (Andrade, 2019).

As repercussões relacionadas ao Planejamento e a austeridade, sobretudo quanto às contas públicas e a garantia constitucional dos direitos sociais, atrelam às universidades federais os preceitos integradores para as questões de direitos materialmente deficientes diante de lacunas normativas, considerando o ordenamento jurídico de forma sistêmica e sistemática e ligando-o a atuação jurisdicional dos Tribunais Superiores brasileiros no que diz respeito ao acompanhamento desses direitos sociais, necessários à programação do desenvolvimento nacional.

Isto torna tais questões de direitos sociais essencialmente questões econômicas, vinculando seus debates a uma discussão constitucional em torno da reserva do possível e dos custos dos direitos. Desta maneira, para vincular a natureza das políticas econômicas de atribuição constitucional ao governante de plantão, de modo que se trate uma política de Estado constitucionalmente augurada e objetivamente afiançada, é preciso que se faça por meio do Planejamento.

Nesse sentido, as Universidades Federais como objeto de estudo funcionam como um campo de pesquisa empírica para validar as hipóteses teóricas do Planejamento. Cumpre, além de expor o congelamento vintenário de gastos da União sobre as Universidades Federais, decorrentes da EC 95/2016, os sucessivos decréscimos orçamentários que produziram um déficit de R\$ 3,3 bilhões para despesas correntes e de R\$ 1,08 bilhão para investimentos, (Inep, 2020) no orçamento das universidades federais. Reduções que levaram a manutenção das atividades universitárias, de meio e de fim, a níveis críticos. Ao mesmo tempo que atentam contra o direito social à educação, instrumental à ordem jurídica constitucional desenvolvimentista do país.

No que toca a intervenção econômica fincada na austeridade fiscal, mote das políticas neoliberais e a pretensa desestruturação dos padrões de investimento e de garantia de direitos sociais, a necessária finalmente a produção de critérios úteis e relevantes de Planejamento normativo como imprescindível ao desenvolvimento nacional. Neste íterim, a manutenção de orçamento e consequente atividade das universidades federais públicas - como desdobramento do embaraço à efetivação do direito social à educação, prescrito no art. 6º, e garantia de acesso ao ensino superior, prevista no inciso V, artigo 208, ambos da Constituição Federal.

6.1 MODELO DE FINANCIAMENTO DAS IES E O ORÇAMENTO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS

O marco legal propulsor do financiamento das IES aplicado ao caso das Universidades Federais é a obrigação constitucional originária do vínculo entre a aplicação de recursos públicos e os mecanismos de orçamento materiais da educação como um direito social disposto no artigo 6º da CRFB.

Tal obrigação marca a transição do objetivo constitucional para a aplicação orçamentária obrigando a atividade arrecadatória a luz do tesouro nacional buscar cumprir integralmente as obrigações políticas por meio de mecanismo de financiamento de certas entidades coletivas ou individuais.

Consagrada a vertente fiscal atrelada ao modo de gerência sobre o funcionamento dos órgãos e entidades relativos à manutenção e promoção do direito a educação, coube em maior vulto a origem dos recursos pela União advindo da arrecadação. Como instituído pelo art 212 da CRFB, ao prever que:

“União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino” (Brasil, 1988).

Essencialmente, este é o mote de toda organização relacionada as Unidades Orçamentárias - UO, das entidades da administração direta ou indireta, aplicada as operações oficiais de crédito, ao refinanciamento da dívida pública mobiliária federal ou por sua reserva de contingência. Seja quanto aos seus fundos especiais, seja pelas transferências por Estados e Municípios, e principalmente pelos encargos financeiros da União. Nesta estrutura, a responsabilidade pelo financiamento das Universidades Públicas Federais sendo da União, a estrutura jurídica educacional relativa ao ensino superior nomeia critérios próprios conforme a execução orçamentária da ciência, tecnologia e educação pelo plano plurianual - PPA.

A pretensa autonomia consubstanciada na ideia, disposta no artigo 207, de que “as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.” (Brasil, 1988), faz caber às universidades federais uma dita autonomia relativa.

Por restar a elas a discricionariedade apenas em relação ao comprometimento do orçamento na forma de novos convênios e contratos – bens e serviços, depois da execução de todos os procedimentos previstos nas respectivas legislações, e das despesas obrigatórias, que é o orçamento empenhado, bem como à execução parcial ou integral do orçamento, que é o orçamento executado, e às ordens bancárias emitidas para honrar os contratos executados integral ou parcialmente, que é o orçamento pago. Sendo de fato o tesouro nacional e a gestão pela União a provedora da manutenção e gestão financeira das universidades.

Assim, a dinâmica do funcionamento do orçamento das universidades federais se dá por meio de leis, decretos e emendas que efetivam o acesso aos recursos públicos atrelado as prioridades elencadas pelo governo no orçamento daquele. Visto que nenhuma despesa pública pode ser executada sem estar prevista na lei orçamentária anual, conforme a legalidade administrativa decorrente do artigo 37.

Portanto, o ponto fulcral do financiamento destas unidades orçamentárias é a determinação, gestão e métricas do orçamento público federal anual. Como se pode ratificar:

Ato administrativo revestido de força legal que estabelece um conjunto de ações a serem realizadas, durante um período de tempo determinado, estimando o montante das fontes de recursos a serem arrecadados pelos órgãos e entidades públicas e fixando o montante dos recursos a serem aplicados pelos mesmos na consecução dos seus programas de trabalho, a fim de manter ou ampliar os serviços públicos, bem como realizar obras que atendam as necessidades da população (Mota, 2009, p. 17).

Bem como pelas distribuições dos recursos por meio da eleição de prioridades e enquadramento técnico em relação aos gastos do tesouro nacional, como instrumento que “autoriza o recebimento e o gasto dos recursos financeiros” (Sotero, 2021, p. 30) executado conforme o ciclo orçamentário federal.

Este ciclo e modelo orçamentário brasileiro é composto basicamente de três leis, todas originárias do Poder Executivo: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Conforme o que o artigo 165 expõe:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
I - o plano plurianual;
II - as diretrizes orçamentárias;
III - os orçamentos anuais.

A par das diretrizes orçamentárias, que são constitucionais nos termos do art. 165, o Poder Executivo ornamenta seu orçamento quando estabelece: o Plano Plurianual (PPA); as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais onde são definidas as grandes prioridades nacionais e regionais para cada período de quatro anos, não sem antes de se fazer o orçamento de cada ano realizar o devido encaminhamento para discussão no congresso nacional. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) – responsável por fazer a ligação entre o plano estratégico de médio prazo estabelecido no PPA com o plano operacional de curto prazo representado pelo orçamento anual, além de definir quais são as prioridades que deverão estar no orçamento anual e de outras regras para elaborar e organizar e executar o orçamento. E a Lei Orçamentária Anual (LOA), com os planos de curto prazo.

De forma que:

Considerado um planejamento de médio prazo e executado através de lei, o PPA apresenta as prioridades que o governo terá no período de quatro anos, assim como quais investimentos de maior porte serão executados. Após elaborado, o PPA é encaminhado pelo Executivo ao Congresso Nacional no primeiro ano de cada governo para ser aprovado. Após isso, ele só entrará em vigor no ano seguinte; contudo, sua vigência irá até o final do primeiro ano do governo seguinte, visando promover a continuidade administrativa, o que possibilita ao novo governo avaliar e aproveitar partes do plano que está se encerrando. (Câmara dos deputados, 2024)

Sendo a eles obrigados, pelo § 1º do inciso XI do art. 167 da Constituição Federal:

§ 1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade

Como sabido, o PPA tem vigência de quatro anos e tem a função de estabelecer as diretrizes, objetivos e metas de médio prazo da administração pública como:

Peça de mais alta hierarquia dentre a tríade orçamentária, embora esta seja somente constituída de leis ordinárias. Esse é o modelo disposto em nossa Carta Magna, que determina em seu art. 165, § 7º, que os orçamentos devem ser compatibilizados com o plano plurianual. (Câmara dos deputados, 2024).

Concomitantemente cabe a LDO, ano a ano, enunciar as políticas públicas e respectivas prioridades para o exercício seguinte conforme “o § 2º desse artigo exige que a LOA deve ser elaborada conforme dispuser a LDO. E no art. 166 § 3º, I, prevê

a admissão de emendas ao orçamento somente se compatíveis com o plano plurianual e com a LDO” (Câmara dos deputados, 2024). E por isso, a LOA tem como principais objetivos estimar a receita e fixar a programação das despesas para o exercício financeiro daquele ano.

Em ordem, a definição das atividades de financiamento, investimentos e gastos do tesouro nacional seguem o fluxo de um sistema orçamentário iniciado pelo plano plurianual através da definição das estratégias e diretrizes e metas da administração pública para um período de 04 quatro anos. Em seguida, a efetivação de tais diretrizes e programas se dá através da LDO que estabelece as regras para elaboração e execução do orçamento do ano seguinte definindo as prioridades e metas do governo. Finalmente com a Lei orçamentária anual (LOA) que estima as receitas e programas despesas do ano corrente de acordo com as prioridades do PPA e as regras estabelecidas pela LDO.

Ciclo que formado pelo conjunto das seguintes fases: formação do planejamento plurianual, pelo Executivo; apreciação e adequação do plano, pelo Legislativo; proposição de metas e prioridade para a administração e da política de alocação de recursos pelo Executivo; apreciação e adequação da LDO, pelo Legislativo; elaboração da proposta de orçamento, pelo Executivo; apreciação, adequação e autorização legislativa; execução dos orçamentos aprovados; avaliação da execução e julgamento das contas

Como espelhado:

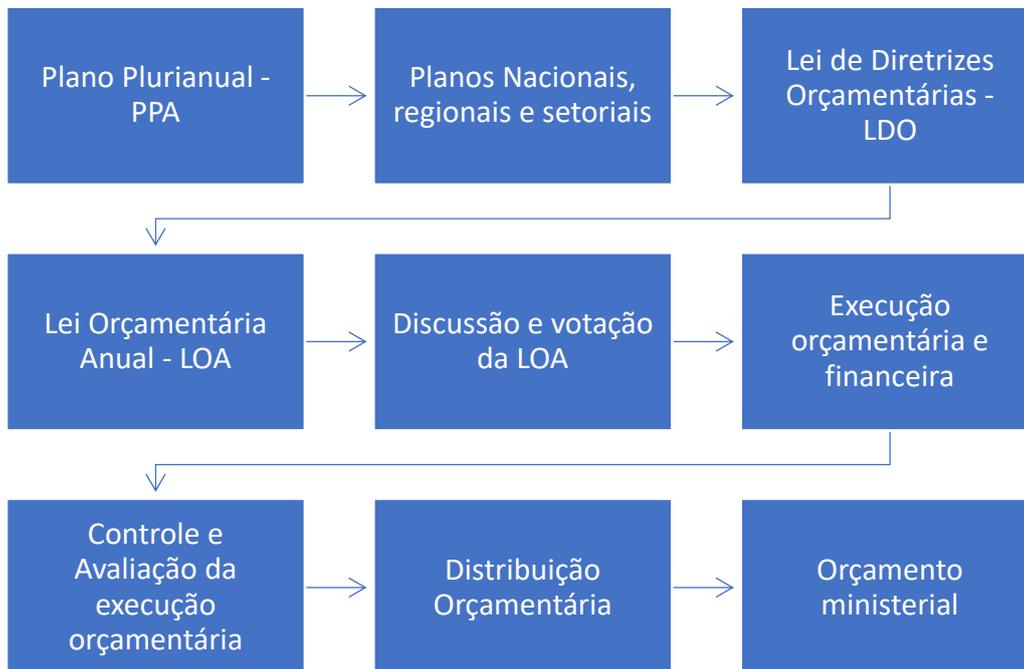


Figura 01 – Ciclo integrado de orçamento e planejamento
 Fonte: elaborado pelo autor com esquema obtidos no Câmara dos Deputados

Em seguida, de posse da execução orçamentária da LOA e consequente distribuição orçamentária, a parcela estipulada pela LOA é destinada ao orçamento ministerial, e por isso ao Ministério da Educação para encaminhamento as universidades nos termos do art. 55 da LDBE “Art. 55. Caberá à União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas” (Senado Federal, 2024).

A título de caracterização deste orçamento, no ano de 2023 o orçamento federal executado à educação foi de 2,97%, conforme o gráfico:

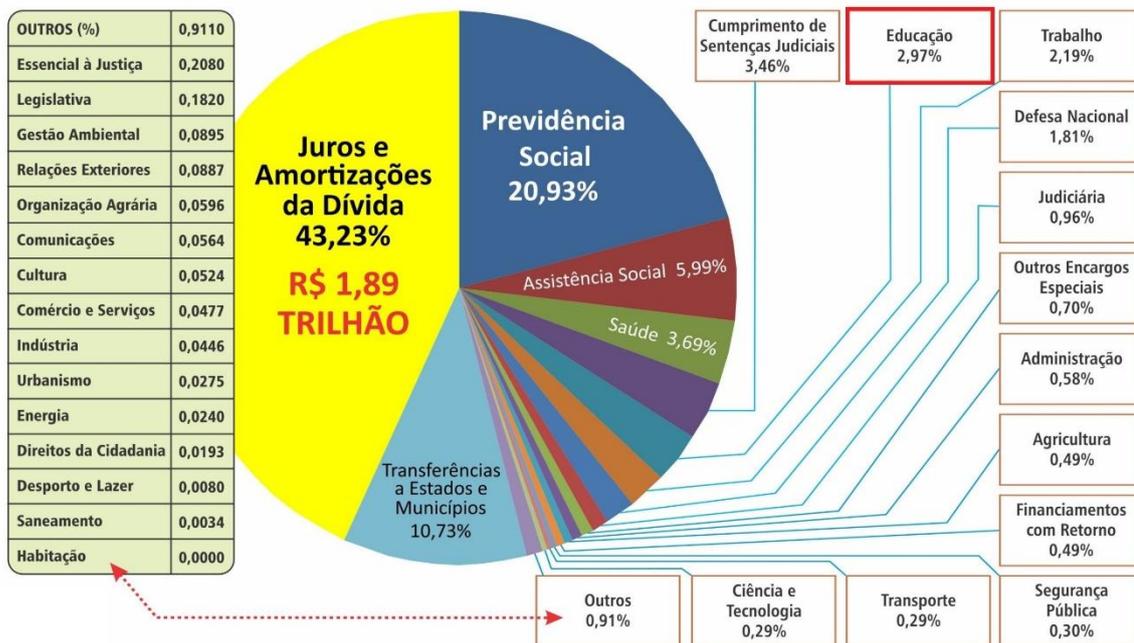


Gráfico 1 – Orçamento federal executado (pago) em 2023= R\$ 4,36 Trilhões
 Fonte: Auditoria da Dívida Cidadã

Dito isto, o financiamento das universidades adentra o orçamento da LOA pelo Congresso Nacional e é integrado ao orçamento executado pelo Ministério da Educação. Nos termos da LDBE, vez que “Caberá a União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para a manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas” (Brasil, 1996, p.18), cumulado com o artigo 212 da CRFB que dispõe que:

“A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”. (Brasil, 1988).

Em consequência do estabelecimento do marco legal em relação ao grupo de despesa e órgão orçamentário ministerial, que é o Ministério da educação, opera-se a categorização da função do orçamento, que é “educação”, e de sua subfunção que é “educação superior”.

Onde incluem-se as entidades e órgãos da administração superior regulamentadas e mantidas pelo MEC e promotoras do ensino superior, na condição de fundações da administração pública e de unidades orçamentárias, que são: as

Universidades Federais, do Amazonas (UFAM), de Brasília (UNB), do ABC (UFABC), do Acre (UFCA), do Amapá (UNIFAP), de Grande Dourados (UFCDG), do Maranhão (UFMA), do Mato Grosso (UFMT), de Mato Grosso do Sul (UFMS), de Ouro Preto (UFOP), de Pelotas (UFPEl), do Piauí (UFPI), do Rio Grande (FURG), de Rondônia (UNIR), de Roraima (UFRR), de São Carlos (UFSCar), de São João del-Rei (UFSJ), de Sergipe (UFS), de Tocantins (UFT), do Vale do São Francisco (UNIVASF), de Viçosa (UFV), do Pampa (Unipampa), do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), de Uberlândia (UFU), de Alagoas (UFAL), de Alfenas (UNIFAL), do Agreste de Pernambuco (UFAPE), da Bahia (UFBA), de Campina Grande (UFCDG), do Cariri (UFCA), de Catalão (UFCAT), do Delta do Parnaíba (UFDPa), do Ceará (UFC), do Espírito Santo (UFES), Fluminense (UFF), da Fronteira Sul (UFFS), do Goiás (UFG), da Integração Latino-Americana (UNILA), de Itajubá (UNIFEI), de Jataí (UFJ), de Juiz de Fora (UFJF), de Lavras (UFLA), de Minas Gerais (UFMG), do Norte do Tocantins (UFNT), do Oeste da Bahia (UFOB), do Oeste do Pará (UFOPA), do Pará (UFPA), da Paraíba (UFPB), do Paraná (UFPR), de Pernambuco (UFPE), do Recôncavo da Bahia (UFRB), do Rio de Janeiro (UFRJ), do Rio Grande do Norte (UFRN), do Rio Grande do Sul (UFRGS), de Rondonópolis (UFR), Rural da Amazônia (UFRA), Rural de Pernambuco (UFRPE), Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), Rural do Semiárido (UFERSA), de Santa Catarina (UFSC), de Santa Maria (UFSM), de São Paulo (UNIFESP), do Sul da Bahia (UFSB), do Sul e Sudeste do Pará (UNIFESSPA), a Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB), Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UFTPR), Triângulo Mineiro (UFTM) e a do Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM) (MEC, 2024).

Deste modo, o processo de distribuição e gestão de recursos obedece aos seguintes modelos de financiamento: “a) financiamento incremental ou inercial; b) financiamento por fórmulas; c) financiamento contratual; e d) financiamento por subsídios a estudantes de instituições privadas” (Sotero, 2021, p.50). No campo das universidades federais como Unidades Orçamentárias (UO), destaca-se a disposição de uma métrica combinada de variáveis atrelada aos indicadores de gestão, eficiência e desempenho, que é o modelo aplicado ao financiamento por fórmulas, aplicado às universidades federais.

De posse deste modelo, o Decreto nº 7.233, de 19 de julho de 2010, estabeleceu os “procedimentos orçamentários e financeiros relacionados à autonomia de gestão administrativa e financeira das universidades” (Brasil, 2010) além de definir “critérios para elaboração das propostas orçamentárias anuais pelas universidades federais”. Fazendo com que, no que fosse relativo ao financiamento da educação superior, o MEC, através da Secretaria de Educação Superior (SESu), fosse responsável a descentralização de recursos, destinando às instituições de ensino superior públicas federais os recursos cabíveis conforme a matriz de distribuição correspondentes aos seguintes parâmetros:

- I - o número de matrículas e a quantidade de alunos ingressantes e concluintes na graduação e na pós-graduação em cada período;
- II - a oferta de cursos de graduação e pós-graduação em diferentes áreas do conhecimento;
- III - a produção institucionalizada de conhecimento científico, tecnológico, cultural e artístico, reconhecida nacional ou internacionalmente;
- IV - o número de registro e comercialização de patentes;
- V - a relação entre o número de alunos e o número de docentes na graduação e na pós-graduação;
- VI - os resultados da avaliação pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES, instituído pela Lei no 10.861, de 14 de abril de 2004;
- VII - a existência de programas de mestrado e doutorado, bem como respectivos resultados da avaliação pela Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES; e
- VIII - a existência de programas institucionalizados de extensão, com indicadores de monitoramento.

Em seguida, a Portaria MEC nº 651 de 24 de julho de 2013 institucionalizou, no âmbito do Ministério da Educação, a Matriz de Orçamento de Outros Custeios e Capital (OCC) como instrumento de distribuição anual dos recursos destinados às Universidades Federais estabelecendo como critério para alocação

“o número de alunos equivalentes de cada universidade, calculado a partir dos indicadores relativos ao número de alunos matriculados e concluintes da graduação e pós-graduação de cada universidade federal, em como, entre outros, o indicador de eficiência/eficácia RAP (relação aluno professor) e os indicadores de qualidade dos cursos” (Brasil, 2006)

Esta matriz é a principal fórmula quanto à alocação de recursos e a definição de sua utilização pelo Ministério da Educação cujo principal objetivo é distinguir os critérios utilizados no processo de alocação de capital das universidades federais. A princípio envolvendo o recebimento das unidades orçamentárias do governo federal e

a parte relativa à distribuição a cada instituição feita de maneira a se considerar os parâmetros de diminuição da evasão e retenção acadêmica, consubstanciando a expansão do sistema federal de ensino superior de modo a incentivar e valorizar a qualidade do ensino na graduação e pós-graduação.

De modo preciso, o atual modelo de distribuição opera-se por meio de um indicador de eficiência e qualidade onde o cálculo se dá por dois indicadores específicos. O primeiro indicador, o do “aluno equivalente” (AE), se relaciona ao tamanho da instituição correlacionado as informações sobre a diplomação e a retenção sob a razão dos cursos já existentes e a criação de novos *campi*. O segundo indicador, o de “eficiência e qualidade acadêmico-científico” (EQAC) considera em seu cálculo os conceitos do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) dos cursos de graduação e os conceitos da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) dos cursos de pós-graduação.

Ao mesmo tempo em que cada indicador tem disposto no cálculo um percentual conforme a atribuição de pesos diferentes. Ou seja, o cálculo da participação é feito, atualmente, sendo 90% referente ao aluno equivalente (AE) e 10% a eficiência e qualidade acadêmico-científico (EQAC), que conforma a equação calculada da participação de todos os recursos recebidos proporcionalmente ao percentual de participação.

Assim, a métrica do “aluno equivalente” torna-se a principal componente de cálculo para a análise e distribuição dos recursos referentes ao Orçamento de Custeio e Capital. Onde, o Cálculo do Aluno Equivalente Total, para o cálculo final do aluno equivalente, considera os diversos níveis de escolaridade existentes na educação superior brasileira, graduação, mestrado, doutorado e residência médica, são somados e representados pela fórmula:

$$Nfte = Nfte(G) + Nfte (M) + Nfte(D) + Nfte(R)$$

Nfte = Número de alunos equivalentes.

Nfte(G) = Número de alunos equivalentes (graduação);

Nfte (M) = Número de alunos equivalentes (mestrado)

Nfte(D) = Número de alunos equivalentes (doutorado)

Nfte(R) = Número de alunos equivalentes (residência);

De modo que a distribuição orçamentária passa a ser formado essencialmente por dois componentes, a “quantidades de alunos equivalentes” e em “função do índice de qualidade”. Conforme explica Sotero (2021, p. 58):

A Dimensão Eficiência das Atividades de Ensino da IFES (DEAE) é obtida partindo de uma fórmula que leva em conta os dados de aluno equivalente, professor equivalente e Relação Aluno-Professor (RAP) para a média da IFES. Já a Dimensão de Qualidade dos Cursos de Graduação de uma IFES (DQG) considera os dados que dizem respeito ao número de cursos de graduação presencial e o fator qualidade desses cursos. A Dimensão Qualidade dos Cursos de Mestrado (DQM) e de Doutorado (DQD) é formulada partindo da relação entre o número de cursos de mestrado/doutorado da IFES, o fator qualidade acadêmico-científica dos cursos de mestrado/doutorado, o conceito CAPES dos cursos de mestrado e doutorado e o conceito CAPES médio no conjunto das IFES dos cursos da área de conhecimento.

Assim, a fórmula geral utilizada para a distribuição dos recursos orçamentários entre as IFES é, portanto:

$$\text{PART } j = h_1(\text{PTAE}_j) + h_2(\text{EQR}_j)$$

Onde “PART_j = participação das IFES *j* no conjunto das IFES. PTAE_j = participação das IFES *j* no total de alunos equivalentes das IFES. EQR_j = eficiência e qualidade acadêmico-científica relativa das IFES *j*” (Sotero, 2021, p.59).

Feita esta organização do repasse como execução ministerial às universidades, ainda há em cada uma divisão entre o orçamento empenhado, dividido em; “Investimento em infraestrutura e material permanente” que são utilizados na ampliação e melhoria da infraestrutura e dos ativos à disposição da instituição, úteis ao ensino e a manutenção do crescimento dos alunos como , por exemplo: construção de prédios, aquisição de veículos, compra de equipamentos de laboratório e outros materiais que, por seu caráter permanente, são incorporados ao patrimônio das instituições.

Os de “Despesas de manutenção e funcionamento”, empenhados na rotina e funcionamento das instituições, tal qual a conexão com internet, os gastos com vigilância, limpeza, e manutenção da estrutura física, custos com água e materiais de consumo, além dos programas de assistência estudantil e o pagamento de diárias e benefícios obrigatórios a servidores, como auxílio alimentação, transporte e outros.

Os de “Pessoal e Encargos Sociais”, que são destinados ao pagamento dos salários dos servidores ativos (efetivos e temporários), dos aposentados e dos pensionistas. Também estão incluídos neste grupo de despesas o pagamento de sentenças judiciais relativas a pessoal, a contribuição da união para o regime de previdência dos servidores, e as demais complementações das aposentadorias.

E os custos relacionados a “Assistência ao Estudante”. O Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) é atualmente regulamentado pelo Decreto 7.234/2010 e é responsável por destinar recursos financeiros às Instituições Federais de Educação Superior (IFES) para que possam implementar medidas voltadas aos estudantes visando a reduzir desigualdades sociais e étnico-raciais, proporcionar acessibilidade a pessoas com deficiência, melhorar o desempenho acadêmico e ampliar taxas de acesso e permanência.

Estas medidas são destinadas prioritariamente a estudantes de baixa renda e/ou oriundos da rede pública de educação básica, matriculados em cursos de graduação presencial ofertados pelas IFES, por meio do fornecimento de alimentação, atendimento médico e odontológico, alojamento e transporte, dentre outras iniciativas típicas de assistência estudantil (SIOP, 2024).

Resumidamente, atrelam-se os seguintes marcos legais e etapas ao funcionamento do ciclo alocação de recursos:

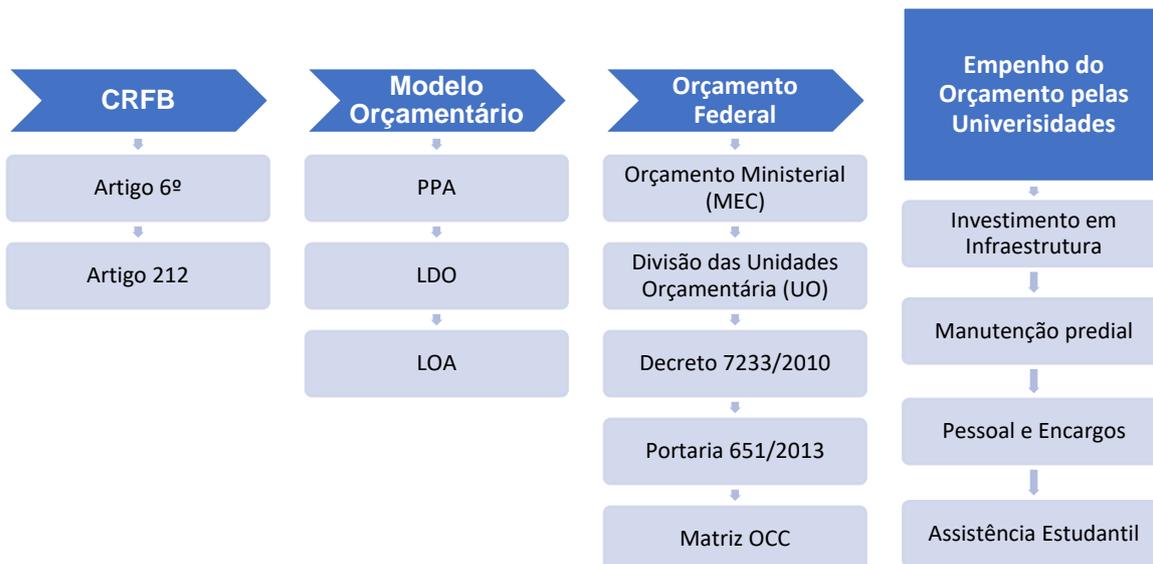


Figura 02 – Marcos legais e etapas atreladas ao ciclo de alocação de recursos das universidades federais

Fonte: elaborado pelo autor

A alocação de recursos é, como visto, precedida de um caráter normativo e decisório à nível ideológico tendente a execução formal de métricas inflexíveis das últimas etapas de empenho. O fato é que o planejamento, nesta etapa, é iminentemente instrumental, com patente pretensão de enquadramento nos limites anuais. Incutindo assim a viabilidade de um elemento decisório material quanto aos interesses, necessidades e sustentabilidade no processo decisório inicial aplicada às universidades.

6.2 SUBMISSÃO DA POLÍTICA ECONÔMICA AOS POSTULADOS CONSTITUCIONAIS ENTRE A IMPOSIÇÃO DA AUSTERIDADE E OS CICLOS ECONÔMICOS

Uma característica comum a toda política econômica é a submissão ao poder público dentro de um sistema jurídico atuando como um conjunto de limites e de vínculos substanciais rigidamente impostos a todas as fontes normativas pelas normas supraordenadas. Por tal premissa, a concepção de validade das leis está

ancorada na conformidade de suas normas de produção e procedimentais relativas à elaboração e na coerência de seus conteúdos. A submissão aqui tratada é então a aplicação da norma oriunda de uma fonte regularmente admitida pelos critérios da ordem econômica e social.

Se de um lado o Jusconstitucionalismo expressa a prática e concepção de poderes públicos ilimitados e pela garantia de direitos da liberdade, por outro a aplicação econômica dele é ambígua, pois referir-se-ia à experiência jurídica da possibilidade. Incurrendo, invariavelmente, em um tipo de escolha. Isto para a política econômica transfere uma característica assimétrica no que tange a garantia de direitos fruto do constitucionalismo político e ideológico, vez que não há a designação dentro do sistema jurídico dos aspectos institucionalmente formais necessários à sua materialização.

Não obstante a austeridade, definida como uma “política de ajuste da economia fundada na redução dos gastos públicos e do papel do Estado em suas funções de indutor do crescimento econômico e promotor do bem-estar social” (Rossi et. al, 2019, p. 02), representa uma forma de aplicar as motivações econômicas significantes do ajuste fiscal e dos cortes de gastos objetivada pela “responsabilidade” com o orçamento público e suas metas primárias.

O que significa, no campo econômico, políticas intervencionistas de “ajuste fiscal” e metas de resultado primário, destinados a limitar e reduzir somente as despesas primárias, que geralmente, importam primeiramente nos investimentos adstritos aos serviços públicos operados por políticas estatais e suas instituições. Como sintetizado por Salvarani (2020, p.168):

Nesse sentido, destaca-se que as políticas de austeridade no Brasil não só em razão da publicação da Emenda Constitucional nº 95/2016, mas também a partir das mais diversas medidas anteriormente observadas, se organizaram juridicamente no intuito de estabelecer, aolongo de uma longa duração, uma nova desigualdade de renda ao privilegiar a primazia dos gastos financeiros do Estado. Assim, tendo em vista a sistemática de corte de gastos e de redução das obrigações sociais e na redução do financiamento dos serviços públicos e direito sociais, a abertura via privatização e a liberalização dos mercados para espaços de acumulação privados antes ocupados pelo Estado se mostra em perspectiva de convergência, ligando tempos históricos distintos na consecução das políticas de caráter neoliberal no Brasil

A contento da matriz keynesiana de superação antipositivista da própria livre relação mercantil, pode-se considerar adequado adotar denominação diversa e outra correlata, ainda que em termos homogêneos, referente aos gastos públicos. Tratando a experiência jurídica como traço distintivo do Constitucionalismo instrumentalizado. E identificado pela existência positiva de uma atuação estatal subsidiada por legislação ordinária.

Sabido que os fundamentos da demonstração da responsabilidade, quando considerada pela receita pública, é a confiabilidade dos entes econômicos através dos aumentos de investimentos, incremento do consumo e atração de renda, gerando mais capital e superávit primário. De tal modo, pode-se ver que a retórica da austeridade não só não assimila características essenciais e distintivas em relação à sua concepção na dinâmica constitucional como também não o faz quando subordinado ao Estado de bem-estar.

Ou seja, mormente o argumento de que diante de uma recessão e ao aumento da dívida nacional como expressão de um déficit primário existirá a obrigação dos governantes de plantão implementar ajustamentos fiscais através da redução da despesa pública. Comumente por meio de cortes de orçamento ou de aumentos de impostos, objetivando um impacto positivo no crescimento econômico, aumentando a confiança dos agentes na economia. Dois pontos nodais incorrem nela: o da confiança e o do orçamento doméstico.

Ocorre que, se identificada a teoria da aplicação econômica intervencionista assimilada exclusivamente pela austeridade ao ciclo econômico, a austeridade é uma forma de intervenção aplicada a crise financeira, através do corte de serviços governamentais objetivando a manutenção do balanço patrimonial. E assim, aplicado ao orçamento doméstico e a confiabilidade do sistema econômico, o balanço patrimonial tende à limitação da distribuição de renda tencionando a desconsideração de uma alavancagem.

Neste ponto, o ciclo econômico de matriz keynesiana é disruptivo a ausência da alavancagem em um Estado de arrecadação. Como proposto por John M. Keynes (1937), tornando-se basilar à concepção econômica do Estado de bem-estar, em que se observam os balanços públicos e privados como peças conectadas ao orçamento doméstico.

A austeridade, aplicada como mecanismo interventor de crise, implica na “falácia de composição” (Campos, 2013), através da ausência de gastos públicos. O que se dá é que a alavancagem não ocorre, e o setor privado é “desalavancado” *pari passu* a subordinação ao pagamento da dívida. Onde o governo ver-se-á obrigado a busca para compensar a receita fiscal primária. O subproduto, de tal desalavancagem, é o aumento do desemprego atrelado ao incremento de necessidades dos benefícios públicos, que significa que a ação e o consumo público impelem a diminuição do consumo privado diminuindo a arrecadação.

Este é o ciclo da desalavancagem, que ganha notória relevância nos ciclos econômicos dos países subdesenvolvidos (ou em Desenvolvimento), e promulga o “desafio de um desenvolvimento econômico sustentando, com estabilidade de preços e equilíbrio externo, o que está relacionado com a gestão do câmbio e a capacidade exportadora” (Campo, 2013, p. 69).

É o que, em termos assertivos sobre a crítica keynesiana em relação aos modelos neoliberais de crescimento sobre os ciclos econômicos e a suas desalavancagens, Thirlwall (1979) descreve:

Se um país apresenta dificuldades no balanço de pagamentos devido a uma expansão da demanda, antes de a capacidade de crescimento de curto prazo estar esgotada a demanda deverá estar restrita; a oferta nunca será completamente utilizada; o investimento será desencorajado; o progresso tecnológico será desacelerado; e os bens domésticos comparados com os bens externos se tornam menos desejados, piorando ainda mais o balanço de pagamentos e assim por diante. Um ciclo vicioso se inicia. Por outro lado, se um país é capaz de expandir sua demanda até a nível da capacidade produtiva existente, sem que uma dificuldade no balanço de pagamento se apresente, a pressão da demanda sobre a capacidade pode aumentar a taxa de crescimento da própria capacidade de produção. Há vários mecanismo possíveis pelos quais isso pode ocorrer: o encorajamento do investimento que poderia aumentar o estoque de capital, trazendo consigo progresso tecnológico, a oferta de trabalho poderia aumentar por meio da entrada na força de trabalho de pessoas que antes estacam fora ou no estrangeiro, a migração de fatores de produção de setores de baixa produtividades para setores de alta produtividade, e a capacidade de importar mais poderia aumentar a capacidade fazendo os recursos domésticos mais produtivos. (Thirlwall, 1979, p.37)

Para descrevê-lo, de modo a possibilitar a inserção do Planejamento como conteúdo normativo aplicado a políticas econômicas no ciclo econômico referido a austeridade, expõe-se os seguintes cenários:

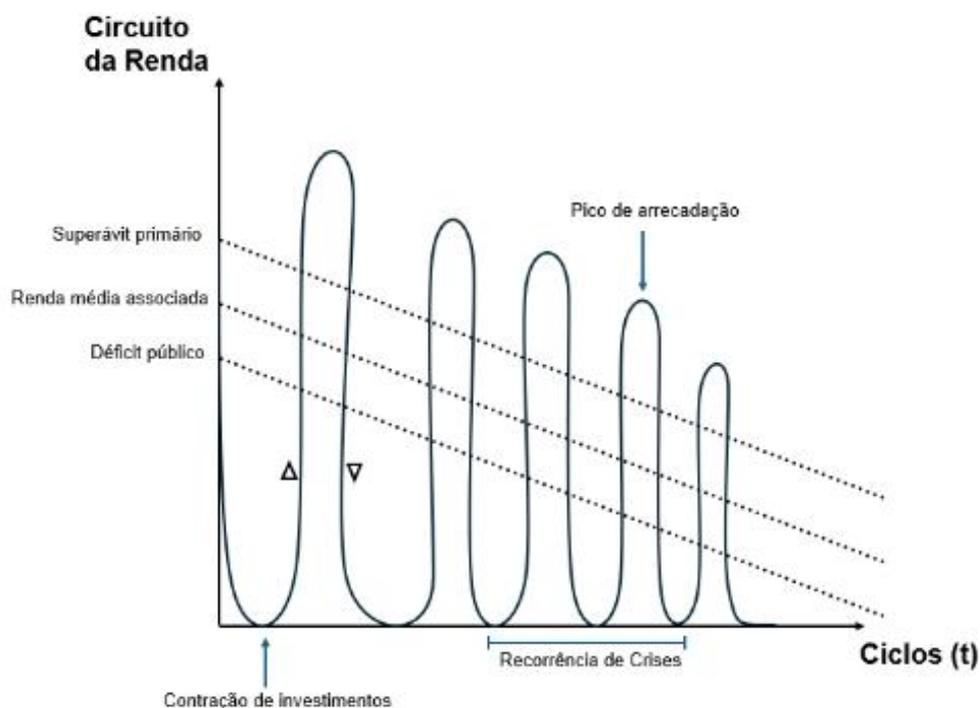


Figura 03 – Projeção dos ciclos econômicos associados a austeridade relacionada ao déficit público pela matriz keynesiana

Fonte: elaborado pelo autor

O seguinte cenário parte da premissa de que de tais ciclos econômicos alternam momentos de retração e crescimento econômico em função do tempo e que por isso estruturam os ciclos de renda conforme tais movimentos e os desvios temporários de variáveis econômicas relevantes de tendência de mercado. Formados essencialmente pelos momentos de expansão, de pico, de contração e de estagnação.

Ou seja, trata-se de alternância entre momentos de arrecadação, e por isso do PIB, criando padrões de movimentos de menor e maior arrecadação que pressupõe regressão ou progressão da atividade econômica. Isto é a essência destes ciclos econômicos. Como descreve Sachs (2000, p. 583) “Um ciclo é uma expansão que ocorre ao mesmo tempo em várias atividades econômicas, seguida de uma contração igualmente geral dessas variáveis. Os ciclos são recorrentes, mas não em um período fixo”.

Evidencia-se, primeiramente, que tal movimento cíclico da economia é devido e consubstanciado conforme a base econômica de tal orçamento, seja ele iminente extrativista - e por isso sazonal, tecnológico - e por isso dependente da inovação, de apropriação material dependente de expansão, ou de relação econômica complexa entre mercado e intervenção associada ao superávit primário instrumentalizado pelo mercado financeiro, como no caso da maioria dos mercados nacionais dos países em subdesenvolvimento - como no brasileiro.

Sob este parâmetro, a economia brasileira sendo fundamentada pela produção de bens e serviços de modo agregado, tende a momentos de regressão e crescimento da atividade econômica, com movimentos perenes. São tais flutuações que caracterizam o ciclo entre momentos de aumento e diminuição da atividade econômica, por isso da arrecadação pública - e consequente superávit ou déficit público.

O ponto nodal deste cenário, é sobretudo a relação esperada entre as decisões de investimentos e a dependência de expectativa de seus lucros no futuro associadas a suas instabilidades. Pois, de posse que os investimentos tendem a ser a primeira fonte de propulsão para determinar as flutuações econômicas, em um Estado fiscal e administrativista, a eficiência que tal capital tem sobre as margens do superávit primário torna-se a principal razão e intervenção diante dos ciclos econômicos como “o resultado de uma variação cíclica na eficiência marginal do capital” (Keynes, 1982, p.243).

É tal flutuação que provoca a demanda agregada e consequente produção agregada, resultando no superávit primário. Assim, se os investimentos forem responsáveis pelas oscilações dos ciclos econômicos, invariavelmente fada-se a crise quando tais investimentos são movidos ou punhados por si, necessitando de um agente público que o faça.

Portanto, trata-se de posições opostas ao raciocínio de utilização dos recursos públicos nas crises, com o aumento do gasto público e a inserção do crescimento e emprego, essência ao efeito menor sobre a atividade econômica. Ao setor privado, atuando de forma expansionista, considera-se que:

“A redução das transferências sociais pode ter impactos distributivos negativos, mas não necessariamente contracionistas. Já o mesmo não ocorre

quando há escassez de demanda, desemprego e excesso de capacidade ociosa na economia. Nesse caso, a demanda pública aumenta renda e emprego” (Rossi, 2019, p. 5).

Neste contexto, pode-se apontar que a ênfase entre as opções fiscais que envolvem à recondução do superávit fiscal, vistos ou como “equilíbrio fiscal” ou como “austeridade” é a determinação de indicadores específicos relacionados aos efeitos que podem assumir conforme sua categorização. Ou seja, se a premissa motivadora da reestruturação fiscal conduz ao objetivo principal de sustentabilidade das finanças públicas a longo prazo por meio de um grau de intensidade paulatino e gradual que impele a um impacto econômico de estímulo ao crescimento acompanhado por reformas estruturais através de um processo perene, trata-se do intento ao equilíbrio fiscal.

De outro lado, como confrontado aos interesses do estado nacional, a redução drástica de gastos públicos no âmbito da necessidade de instrumentos de implementação econômica, como nas crises fiscais, que envolvem cortes abruptos, imediatos e insustentáveis aos gastos públicos que impactam no desacelerar do consumo, da produção e do desemprego através de um processo de curto prazo, trata-se da austeridade fiscal.

A distinção que pode ser apontada, entre uma e outra, é efetivamente sobre os efeitos da austeridade de forma intuitiva, considerando o gasto e a renda variáveis motivadores das regras de orçamentos gerais. E como elemento de ordem econômica social, caracterizados complementarmente no circuito da renda como política econômica forte e regulatória. Onde a maior parte dos princípios constitucionais e dos direitos fundamentais comportam-se como regras, vinculando o agente formalmente e materialmente.

O investimento público é assim o marco da manutenção do ciclo econômico e movimentação da renda média associada, ao passo que a contração de investimento e das transferências sociais são causadoras da redução da demanda da parte da sociedade economicamente ativa que deixar de receber tais os benefícios e conseqüentemente de consumir, há assim desaceleração do circuito da renda.

Assim, o reforço da manutenção intervencionista estatal ao ciclo econômico completa-o, porque vincula o ativo privado e o déficit público a busca pelo superávit do setor privado de modo a favorecê-lo. A questão recai no agir frente às crises, e na

busca pelo superávit, que quando se dá a custas dos déficits do setor privado não é benéfico a estabilidade do ciclo econômico, que resulta invariavelmente em necessário e constantes ajustes fiscais sabidamente insustentáveis.

Os limites e vínculos substanciais por estes ajustes são carregados de parcimônia e desconfiança, aspecto que se reverbera à retração econômica, e a piora da crise fiscal, com a redução da arrecadação. O que “pode gerar um círculo vicioso em que o corte de gastos reduz o crescimento, o que deteriora a arrecadação e piora o resultado fiscal, levando a novos cortes de gastos. Ou seja, em um contexto de crise.” (Rossi et. al, 2019, p. 06). Parece ser, portanto, tendente a um resultado diferente de seus próprios objetivos, resultando em aumento da dívida pública, contra produção econômica e retração

No âmbito constitucional este cenário é a materialização de sua revogação baseado na ineficiência. É o que diz Rossi et. al (2019, p. 06):

Essa perspectiva traz luz para a realidade brasileira, na qual as medidas de austeridade acontecem em um período de extrema instabilidade política e de aumento das tensões de classes. Nesse contexto, a austeridade opõe as vítimas dos cortes (principalmente a parcela mais pobre da população) aos perpetradores dessas políticas (o sistema financeiro, as elites econômicas e um governo subserviente). No Brasil, a austeridade realiza a ambição de segmentos políticos conservadores, que é almejada há décadas: revogar o contrato social da Constituição Federal de 1988 (CF/88) e aprofundar as reformas neoliberais.

Ao mesmo tempo, se os agentes como executores da política intervencionista não podem criar normas, invadindo o campo da legislação, mas apenas apontar a sua ineficiência ou violação à Constituição, anulando-as no âmbito da jurisdição administrativa, ou suscitando exceções de não aplicação no âmbito da execução; em todo caso há uma intervenção que deve ser orientada e motivada na esfera do Planejamento. E, portanto, a exclusividade dos motivos de austeridade pode ser virtualmente rejeitada pelos seus resultados.

Isto é, a adoção de uma política fiscal fundamentada na austeridade é pró-cíclica. E por isso a estabilização dos ciclos econômicos estão condicionados a redução do bem-estar e a redução das garantias de direitos e Desenvolvimento socioeconômico associados aos investimentos públicos. A sucessão lógica, portanto, é a de que a austeridade aplicada ao crescimento econômico e ao bem-estar, em especial as classes mais pobres, implica em um ciclo de momentos de regressão da

atividade econômica. A estrutura pró-cíclica pressupõe a redução destes gastos públicos, enquanto a diminuição da arrecadação pela atividade privada não desonera tais gastos governamentais ou a redução de impostos. O que resulta na expansão da inflação.

Tratando-se desta orientação diante da matriz keynesianas de um paradigma fiscal atrelado a políticas contra cíclicas, é possível apontar que: para o eficiente estímulo da economia, por meio de investimentos públicos, é preciso que haja, pelo contrário, uma política fiscal contra cíclica. Que se difere da exclusividade fiscal da contração austera nos investimentos governamentais.

6.3 EMENDA CONSTITUCIONAL 95/16 E A MÉTRICA INFLACIONÁRIA APLICADA A DEMANDA PROJETADA DAS UNIVERSIDADES

A Emenda Constitucional nº 95 de 15 de dezembro de 2016 estabeleceu o “Novo Regime Fiscal” (NRF) através de mudanças no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e anterior transmutação da PEC 241, que objetivava “reverter, no horizonte de médio e longo prazo, o quadro de agudo desequilíbrio fiscal em que nos últimos anos foi colocado o Governo Federal.” (Brasil, 2016) motivando-se pelo restabelecimento da confiança e sustentabilidade das contas públicas relativas aos gastos e a própria dívida pública.

Tratava-se da exposição de um cenário macroeconômico de desequilíbrio fiscal e pela busca por um quadro de reajuste econômico, com a efetiva geração de renda e empregos. Para tanto, entendia-se ser necessária a realocação da economia brasileira em superávit.

Ainda, queria-se aplicar o regime fiscal atrelado a uma estrutura de gastos pró-cíclica, em que tal alteração dos limites dos gastos primários seria o instrumento para que o limite percentual do PIB fosse a métrica que permitiria a expansão coordenadas a certos componentes do ciclo econômico. Tal métrica tornaria o regime fiscal anticíclico, como forma relacionada de propulsão de receita associada a progressividade de corte nos gastos públicos. Tal oscilação teria a ideia de aumentar a poupança nacional em momento de recessão e conseqüentemente em superávits menores de momentos de receitas menores. Por isso, anticíclico.

Destes motivos, o que se quer é “o aprimoramento das instituições fiscais brasileiras” (Brasil, 2016), para estabelecer um limite de despesas primárias dentro do prazo de vinte anos. Conforme disposto:

Art. 101. Fica instituído, para todos os Poderes da União e os órgãos federais com autonomia administrativa e financeira integrantes dos Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, o Novo Regime Fiscal, que vigorará por vinte exercícios financeiros, nos termos dos art. 102 a art. 105 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.” (NR)

Art. 102. Será fixado, para cada exercício, limite individualizado para a despesa primária total do Poder Executivo, do Poder Judiciário, do Poder Legislativo, inclusive o Tribunal de Contas da União, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União.

Portanto, o que se estabeleceu foi que a métrica do limite de gastos de um ano será a do limite do ano anterior corrigido pela inflação. Este limite, tanto a lei de diretrizes orçamentárias quanto a lei orçamentária anual, para um determinado ano a serem criadas durante o ano anterior, se apresenta opostamente à instrução inflacionária do ano seguinte – que ainda é desconhecida. Isto diz respeito a elaboração da Lei de diretrizes orçamentárias e da Lei orçamentária anual e a incapacidade de estabelecer de modo preciso a inflação como fator limite de ajuste ao que será gasto no ano subsequente.

Em resumo, o que a EC 95/16 instituiu foi um limite de gastos referente ao limite anterior. Como explica Mariano (2017):

A Emenda Constitucional nº95/16 foi resultado das Propostas 241 e 55, que tramitaram, respectivamente, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, alcançando sua votação final em segundo turno, nesta última casa legislativa no dia 16 de dezembro 2016. A partir de então, foram inseridas no Ato das Disposições Transitórias (ADCT) vários dispositivos que implementaram um novo regime fiscal, com o limite para os gastos do governo federal que vigorará pelos próximos 20 anos. Esse novo regime valerá, portanto, até 2036, sendo o teto fixado para 2017 correspondente ao orçamento disponível para os gastos de 2016 acrescido da inflação daquele ano. Para educação e saúde, o ano base será este 2017, com início de aplicação em 2018. Qualquer mudança nas regras só poderá ser feita a partir do décimo ano de vigência do regime, e será limitada à alteração do índice de correção anual. Desse modo, pelo recente artigo 102 do ADCT, será fixado, para cada exercício, um limite individualizado para a despesa primária total (que corresponde ao montante da despesa total antes do pagamento dos juros da dívida) do Poder Executivo, do Poder Judiciário, do Poder Legislativo, do Tribunal de Contas da União, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, cabendo a cada um deles a responsabilidade pelo estabelecimento do seu limite. Aumentos reais do limite estão vedados, pois, de acordo com o parágrafo terceiro, inciso II desse mesmo artigo 102, nos exercícios posteriores a 2017, o limite dos gastos

corresponderá ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice de Preços ao Consumidor – IPCA (e assim, sucessivamente) apenas aumentos nominais são possíveis, portanto. (Mariano, 2017, p.260)

Sobremaneira, o estabelecimento deste novo regime fiscal estipula que os conteúdos financeiros corolários do orçamento público tenderão à aplicação mínima orçamentária, sobretudo nos programas sociais. Tornando-se questão eminentemente constitucional ao envolver o financiamento dos serviços públicos, parte fundamental e estrutural da lógica principiológicas do progresso social consubstanciados na ordem constitucional atual.

O que se pode afirmar é que existe uma suspensão (se não a própria nulidade) do próprio projeto constituinte. Isto porque tal crescimento das despesas totais e reais acima da inflação é, em outras palavras, a desconsideração das taxas de crescimento reais, demográficas e financeiros pelos próximos anos. Métricas fundamentais às políticas sociais, sobretudo nas áreas da educação e da saúde. Destarte, entendê-las de modo contrário seria um retrocesso (ou paulatino não acesso) daquilo que é estabelecido em termos de liberdades instrumentais, como a redução das desigualdades ou melhoria da qualidade de vida.

Neste mesmo sentido, o que se está a dispor são os investimentos obrigatórios e necessários para a existência e manutenção dos serviços públicos, sejam eles de incorporação, de inovação ou de avanço científico. De modo que, o que tal regime fiscal traduz é que os governos, tanto o atual quanto os futuros, são restringidos da realização de tais investimentos e assim de certas políticas públicas prioritárias. Superando, inclusive, a própria legitimidade democrática de decisão governamental por estar implicada a nível de criticidade na própria Constituição, como elemento conformador financeiro do Estado em relação ao Desenvolvimento econômico.

Como se observa, por esta lógica é revelada uma opção econômica que inviabiliza as políticas públicas necessárias à dinâmica do projeto constitucional de 88, e por isso o que se pode elucidar é que essa opção da objetivação rumo ao equilíbrio fiscal, nos moldes do teto de gastos pelo congelamento vintenário, é uma opção relativamente contrária aos efeitos positivos dos investimentos públicos nos programas que conceitualmente funcionam como instrumentos do crescimento econômico.

Sobretudo em relação à situação de equilíbrio das crises no tocante às economias capitalistas dependentes da geração de emprego, do desenvolvimento de tecnologia e do manufaturamento como assertivos componentes do crescimento econômico. Posição empiricamente contrária aquilo que é necessário na busca pelo superávit primário sustentável.

Do mesmo modo que o congelamento vintenário atua como catalisador de um estado de exceção econômica aprofundada por uma crise de ausência destes mesmos instrumentos necessários à economicidade. Além disto, o favorecimento de investimentos privados em substituição a determinados programas a nível estatal dando ênfase a falência das próprias bases do Estado desenvolvimentista.

Conclusões no mesmo sentido apontado por Mariano (2017):

A EC 95/16 ao constituir uma opção equivocada por alcançar superávit primário por meio do limite de gastos, aprofundando a crise econômica para satisfazer setores ligados ao capitalismo rentista, parece mais uma medida que pretende devolver o país ao seu habitual estado de exceção econômica. Imposto pelo *mainstream*, aliás, a toda América Latina, isto é, trata-se de um obstáculo neocolonialista ao desenvolvimento soberano de economias periféricas que vivenciaram nos últimos tempos governos com tendências populares e mais democratizantes, com o objetivo de domesticá-las na tradicional relação econômica. De dependência com economias com as economias do capitalismo central. (Mariano, 2017, p.277)

Em paralelo pode-se evidenciar que esta é, antes de ordinariamente jurídica, uma opção política partidária cuja normatividade tem força constitucional por meio da configuração emenda de uma ofensiva atenuante da retirada de certa manutenção aos programas fundamentais aos direitos sociais. E, por isso, a própria concepção de Estado desenvolvimentista, corolário do projeto constituinte, que tem no instrumento público um papel fulcral no estímulo dos componentes do crescimento econômico.

E é por isto que tal impasse também o é de legitimidade democrática e normativa em relação à pretensão das responsabilidades fiscais e do superávit sobre a pretensão de grupos específicos. O que permanentemente é relativo a própria validade da norma reconhecidamente legítima (quanto à hegemonia da ideologia constitucional) e à estipulação normativa nos ciclos econômicos.

Defronte a validade de uma norma econômica, como implicação de sua validade diante do próprio vetor orçamentário, corolário da norma de reconhecimento dos ciclos econômicos, a sugestão aplicada ao NRF é a estipulação na LDO como

cálculo virtual baseada na estimativa da inflação, a ser feita pelo próprio agente executor.

Vê-se inicialmente que a projeção se baseia no incremento do limite de crescimento real zero da despesa, e na confiança de que a receita retome o crescimento por meio de um modelo de corte fiscal e limite relativo ao resultado primário, de ano a ano, e no limite da despesa, nos anos seguintes, mas sem que isto implique em quaisquer vetores de incentivo à produção privada e conseqüente superávit primário. A garantia do modelo de gestão é a dimensão estática inserida pelo corte de gastos pelas normas substanciais do limite primário, tão somente.

É possível, destarte, uma crítica ao anticíclico posicionamento da tese do limite equivalente ao ano anterior, ou o que trará uma conexão entre a projeção virtual da inflação e a dívida pública, pois para materializá-la no ordenamento econômico tem-se que haver certa pretensão de orçamento e algum mínimo projetado, que integrariam, por isso, uma conotação necessária do Planejamento e uma condição de validade das normas econômica a existência dessa carga especulativa.

Esta já é uma crítica à contraposição entre a austeridade e a matriz keynesiana, pelo enfraquecimento da normatividade econômica do teto de gastos. Pois a conciliação de metas de resultado primário com limite de despesa tem necessariamente que transpor uma escolha e impulso da despesa sobre o limite de gastos. Que seria, em outros termos, métricas delimitadoras das concepções de princípios e regras propostas pelo ciclo econômico associado ao bem-estar e retomada pela CRFB.

Ao tratar com um pilar fundamental do Desenvolvimento os direitos socioeconômicos, ainda que tais normas constitucionais tenham forma de princípios – mais precisamente dos princípios de justiça, de caráter ético-político. E, no caso de suas limitações formais, a sua materialização seria por meio de sopesamento.

Assim, ainda que se fosse limitada a despesa empenhada quando há empenho em certa obra ou serviço público, ou se fosse por despesa, que interpela os gastos públicos, o resultado primário se mantém por apuração de regime de critérios de fixação de limite de despesa. O efeito paulatino é que tal limite adotado como critério à gestão fiscal é menos eficiente quando relacionado ao efeito necessário de resultado primário e conseqüente aumento do limite de gastos.

É, sobretudo, a “constitucionalização da austeridade” (Paiva, 2019) que, em termos práticos:

Não tendo, portanto, mais a função de estabelecer a receita corrente líquida e sim limitar ao gasto do ano anterior corrigido pela inflação por outros 20 (vinte) anos, o Novo Regime Fiscal revoga o art. 2º da Emenda Constitucional nº 86/2015, que vincula gastos progressivos mínimos com saúde em percentuais da Receita Corrente Líquida. Desse modo, com objetivo de controlar o endividamento e diminuir os gastos primários a partir de metas fiscais estruturais, a Emenda Constitucional nº 95/2016 utiliza-se do mecanismo de ajuste fiscal pró-cíclico, não só indexando para baixo da inflação algumas despesas como a valorização do salário mínimo (revogando medida adotada desde 2007) e os benefícios previdenciários, bem como também impacta a renegociação com as dívidas entre Estados e Municípios com a União ao estabelecer patamares mínimos de gastos, sufocando ainda mais a capacidade de financiamento do Estado em crises econômicas sistêmicas ou de aumento espontâneo da demanda agregada (Paiva, 2019, p. 160)

Trata-se, enfim, de um cenário em que a execução orçamentária e a centralidade dos direitos fundamentais, são formuladas de maneira diversa: os direitos fundamentais observam uma patente violação e à sua conseqüente redução, enquanto a refuncionalização da execução orçamentária não os torna estruturais, mas de custos disponíveis, e evidencia impactos severos no financiamento dos serviços, políticas e programas públicos relacionados à saúde, educação e outros direitos constitucionais.

Com efeito, de modo sistêmico, a propulsão do limite para crescimento da despesa primária por 20 (vinte) anos corrigida apenas conforme IPCA é a instrumentalização de uma estrutura legal de contingenciamento e mudança no ciclo econômico público, sobretudo relativos aos pagamentos de despesas obrigatórias e pagamentos que funcionam como a mitigação da arrecadação necessária e a garantia de gastos como saúde e educação em detrimento da prática orçamentária. Ao fazê-lo, tal violação – ainda que projetada – implica em tais conseqüências jurídicas incidentes em normas mandamentais.

Se a CRFB for ratificada como um conjunto de direitos fundamentais das pessoas, com princípios e regras destinadas aos exercentes dos poderes e em especial os cidadãos, a ordem econômica e social é uma estrutura parelha a “interpretação sistemática social”. É, em termos concretos, a razoabilidade da norma e eficiência do programa institucional, sem quem exista diferença entre normas ou valores diversas em conflito. Pelo contrário, cabe tanto a jurisdição ordinária quanto

constitucional à aplicação conjunta de circunstâncias agravantes e atenuantes econômicos para não os dispor.

Sobretudo, pode-se ponderar que quando a redução de investimentos ocorre de modo a inviabilizar as propostas e programas que inserem a garantia de direitos sociais tal qual a educação e a saúde, se afigura uma estrutura de regulação e arranjo fiscal prioritariamente austera ao pacto tributário. A consequência é a mitigação efetiva da ideologia constitucionalmente de Desenvolvimento, circunstanciada a promoção destes mesmos direitos tidos como liberdades instrumentais.

De modo efetivo, a abordagem da austeridade é tendente, no campo fiscal e constitucional, ao uso de diretrizes fiscais isoladas e abordagens que não consideram a complementariedade dos sentidos de resultados de políticas de intervenção econômica. Isto é, o controle de gastos e a garantia de liquidez do Estado Nacional por um superávit sustentável, com caracterização de garantias ao Desenvolvimento socioeconômico, é resultado direto das relações entre a austeridade e finanças públicas e o encadeamento constitucional. De posse que, não só considerando que “em um processo em que os direitos se tornam mercadorias, a desigualdade social é patente” (Lima, 2020) mas em especial o desequilíbrio fiscal é constante.

6.4 DEMANDA LINEAR DAS IFES CORRELATA AO FINANCIAMENTO APLICADO À AUSTERIDADE

Para examinar o financiamento da educação no Brasil com base na política de austeridade pró-cíclica atrelado aos conflitos de ponderação sobre as relações de subordinação entre os direitos constitucionalmente estabelecidos e os atos fiscais de subordinação econômica que constituem o respectivo exercício da garantia destes direitos, parte-se de uma evidência quanto ao retrocesso de resultados em relação à concretização do direito fundamental social no que tange às instituições federais de ensino.

Sob a perspectiva dos direitos primários, os de liberdade e os sociais, e comparando-os com os direitos secundários, civis ou políticos, como liberdades associadas a direitos-poderes cuja materialização dependem em certo grau de

programas e políticas que o sustentem, os níveis de efetividade destas garantias são linearmente vinculados ao momento da aplicação destes programas.

Por isso, é possível entender a violação da separação dos motivos determinantes quanto à inexistência de ponderação, reconhecendo o papel da argumentação na atividade de produção intervencionista, como causa do equívoco quanto ao próprio objeto da intervenção do Estado. Pois nesta compreensão o agente econômico deve se motivar juridicamente para atuar ante fatos e as situações econômicas.

Portanto, se:

Na ausência de limites de caráter substancial, ou seja, de limites de conteúdo das decisões legítimas, uma democracia pode não sobreviver, pois sempre será possível, em princípio, que os métodos democráticos suprimam os próprios métodos democráticos. (Ferrajoli, 2008, p.78).

Os fatos é que são variáveis, enquanto os motivos, incluídos os princípios, mantem-se estáticos. De modo que eles próprios devem ser, na atividade legislativa, objetos de ponderação, tais quais as regras ponderáveis na execução das atividades de sua aplicação.

Para tanto, de modo a descrever o movimento projetado das verbas aplicadas às universidades federais e sua relação ano-a-ano com as políticas econômicas no ciclo econômico referido à austeridade, expõe-se o seguinte cenário dando destaque ao viés anti-investimento dos ajustes fiscais como efeito da motivação fiscal para a recuperação dos investimentos públicos.

Assim configura-se o investimento público na educação como mecanismo explícito do tratamento fiscal pelos investimentos públicos e a (des)construção de orçamento de projetos e planos prioritários, ao passo que a inclusão dos limites do “gasto público” envolve uma estratégia complementar de falências institucionais à margem de deduções de programas e desvios do propósito inicial de exclusão dos investimentos prioritários.

O ponto crucial é a avaliação das estratégias fiscais consideradas como a composição explícita da política fiscal da austeridade e as repercussões dos investimentos públicos sobre o Desenvolvimento e a própria saúde fiscal do Estado nacional.

Sobre isto, observa-se:

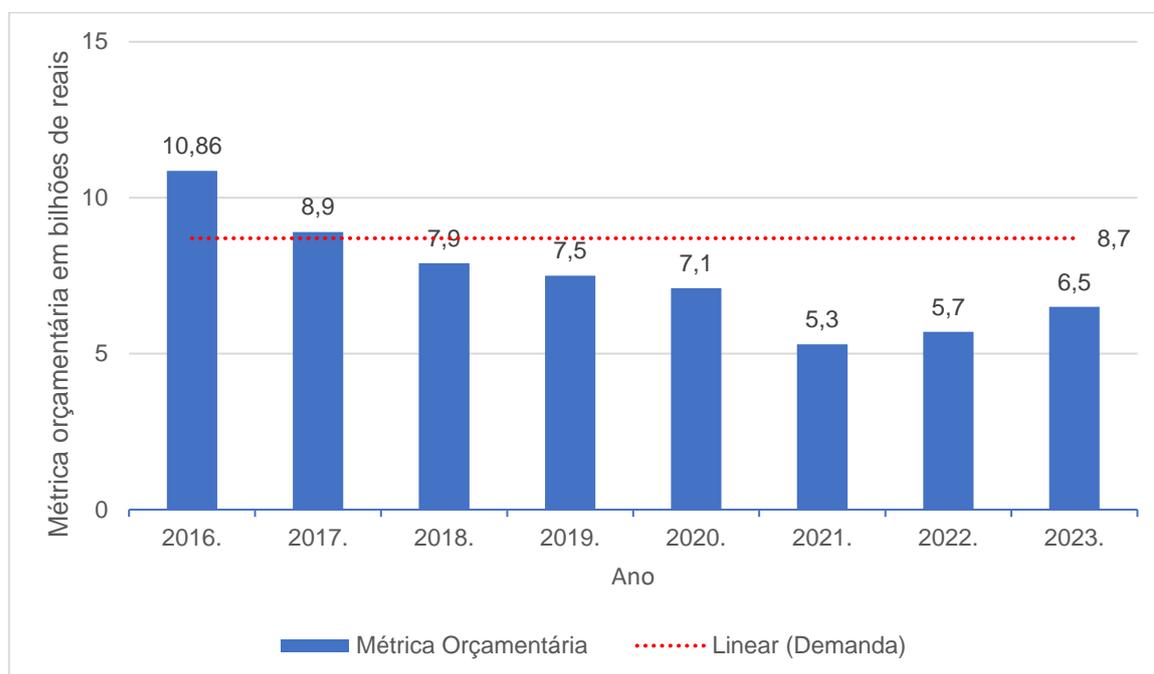


Gráfico 02 - Série histórica de orçamento discricionário das IFES de 2016 a 2023 corrigidos pelo IPCA sem incluir fontes de receita própria

Fonte: elaborado pelo autor com dados obtidos no FORPLAD (2024)² e SIOP (2024)³

Estatisticamente esta é a representação dos dados relativos à série histórica orçamentária corrigidos pelo IPCA aplicado às instituições de ensino federais de ensino superior, que indicam uma queda linear no orçamento e custeio das universidades relativamente a demanda projetada.

Vê-se que, ainda que mantendo a demanda linear sem correções do IPCA, no valor de 8,7 bilhões (demanda ANDIFES) – que representa o valor autorizado (SIAFI) para as IFES em 2023 acrescido de R\$ 2,5 Bi. Assim sendo, a simulação em questão está habilitada apenas para a métrica orçamentária “autorizado” e para as IFES. A

²Base de dados desenvolvidos pelo Fórum de Pró-eitores de Planejamento e Administração (FORPLAD) sobre a execução orçamentária das IFES, com séries históricas, orçamentárias, despesas por unidades de custeio, receita própria, aluno equivalente de graduação. Operacionalizado por meio do *Business Intelligence* do programa Microsoft Power Bi.

³Base de dados do Sistema integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), sistema estruturante do Governo Federal que oferece suporte ao orçamento e ao planejamento federal. O Sistema é mantido e desenvolvido pela Secretaria de Orçamento Federal, do Ministério da Economia e por meio do Painel do Orçamento, a base de dados do Siop consolida e publiciza a execução orçamentária, a execução de emendas parlamentares, de despesas com tecnologia, e ainda a comparação dessas informações com as de anos anteriores.

simulação do rateio para as IFES foi feita de forma linear, e o corte no orçamento é percebido concomitantemente à implementação da EC 95/16 e por isto a partir do ano 2016 (SIOP, 2024).

Pois, como disposto, em 2016, a métrica orçamentária foi de R\$ 10.868.792.451, com um superávit projetado de R\$ 2.168.792.451; em 2017, a métrica orçamentária foi de R\$ 8.681.353.650 com um déficit de R\$ 18.646.350, em 2018, a métrica orçamentária foi de 7.934.840.342 com um déficit de R\$ 765.159.658, em 2019, a métrica orçamentária R\$ 7.561.156.378 com um déficit projetado de R\$ 1.138.843.622, em 2020, a métrica orçamentária foi de 7.199.169.384 com um déficit de R\$ 1.500.830.616, em 2021, a métrica orçamentária foi de R\$ 5.372.144.976 com um déficit de R\$ 3.327.855.024, em 2022, a métrica orçamentária foi de R\$ 5.725.636.638 com um déficit de R\$ 2.974.363.362, e em 2023, a métrica orçamentária foi de R\$ 6.510.511.246 com um déficit de 2.189.488.754(SIOP, 2024).

De pronto, há um decréscimo em relação aos recursos destinados as despesas discricionárias relativas ao funcionamento destas instituições, em valores reais, uma diminuição de R\$ 4.358.281.205, dos R\$ 10.868.792.451 em 2016 para R\$ R\$ 6.510.511.246 em 2023 (SIOP, 2024).

Sabido que as despesas discricionárias são os gastos relativos à manutenção e funcionamento estrutural da IFES, onde se categorizam e comportam conforme as unidades básicas de custeio, as despesas com água e esgoto, apoio técnico e administrativo, auxílios, bolsas e estágios, despesas de exercícios anteriores, diárias, passagens e locomoção, energia elétrica, fornecimento de alimentação, vigilância, gestão de bens móveis e imóveis, limpeza e conservação, TI e comunicação geral, tributos encargos e outros custeios, tais cortes implicam prioritariamente na continuação das atividades destas IFES.

Ainda, no somatório dos recursos destinados aos investimentos das universidades e institutos federais, o cenário também demonstra evolução descendente na natureza de despesas relativas ao pilar da atividade de pesquisa e extensão e desenvolvimento de tecnologias e novos conhecimentos. É o que se observa:

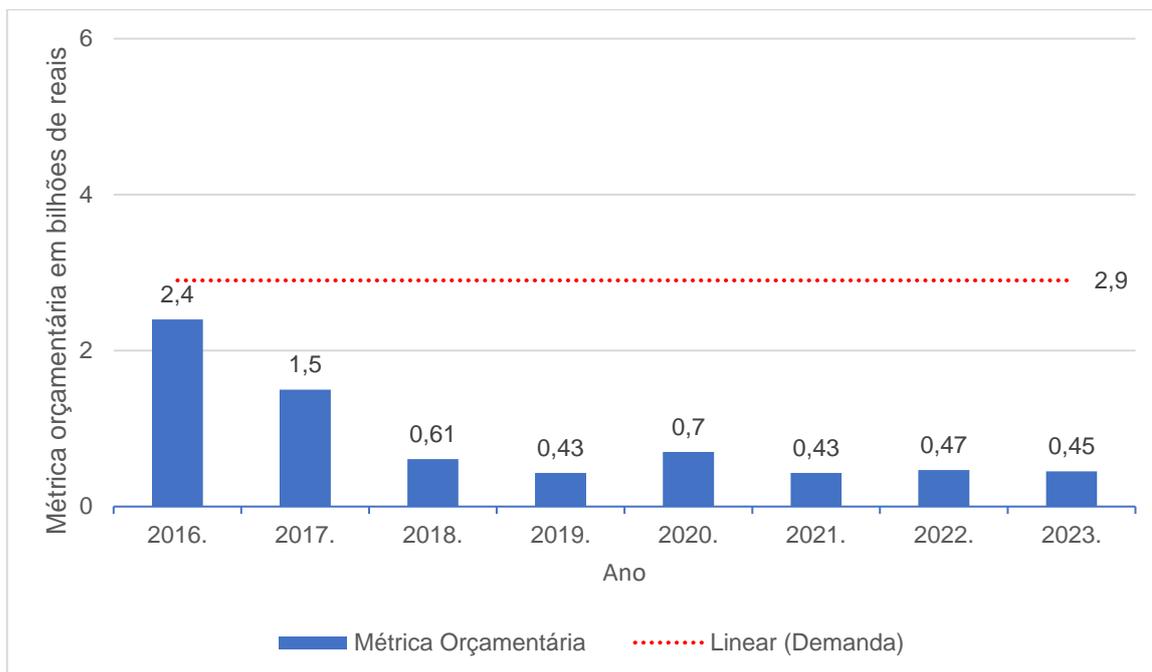


Gráfico 03 - Série histórica de orçamento de investimentos das IFES de 2016 a 2023 corrigidos pelo IPCA sem incluir fontes de receita própria

Fonte: elaborado pelo autor com dados obtidos no FORPLAD (2024) e SIOP (2024)

Estatisticamente, esta é a representação dos dados relativos à série histórica orçamentária corrigidos pelo IPCA aplicado as instituições de ensino federais de ensino superior tendo por métrica os investimentos. A queda linear no orçamento para esta métrica é ainda mais drástica que em relação ao custeio das universidades relativamente a demanda projetada.

Considerando que, como no orçamento de custeio, não há nenhum ano que a demanda linear de 2,7 bilhões (demanda ANDIFES) seja atingida, o corte nos investimentos implica diretamente nos recursos destinados à aquisição de equipamentos, materiais bibliográficos, maquinário e materiais de laboratório, móveis, livros, obras e construção do acervo, e com isso a possibilidade do desenvolvimento de novas tecnologias.

Como disposto: em 2016, a métrica orçamentária foi de R\$ 2.464.828.928, com um déficit projetado de R\$ 235.171.072; em 2017, a métrica orçamentária foi de R\$ 1.523.824.496 com um déficit de R\$ 1.176.175.504, em 2018, a métrica orçamentária foi de R\$ 612.032.461 com um déficit de R\$ 2.087.967.539, em 2019, a métrica orçamentária R\$ 432.943.623 com um déficit projetado de R\$ 2.267.056.377,

em 2020, a métrica orçamentária foi de R\$ 708.990.671 com um déficit de R\$ 1.991.009.329, em 2021, a métrica orçamentária foi de R\$ 436.333.039 com um déficit de 2.263.666.961, em 2022, a métrica orçamentária foi de R\$ 476.694.153 com um déficit de R\$ 2.223.305.847, e em 2023, a métrica orçamentária foi de R\$ 452.518.626 com um déficit de R\$ 2.247.481.374(ANDIFES, 2024).

O fato é que como principal fonte de financiamento das universidades federais, o orçamento do tesouro nacional relativo à manutenção e custeio das universidades depende exclusivamente do orçamento projetado com base nos recursos calculados e disponibilizados por métricas específicas, e de modo unilateral pelo governo plantonista. Isto implica em uma elaboração e execução atrelada a um regramento financeiro pré-estabelecido de planejamento e execução política-orçamentária.

No caso em comento, o teto dos gastos instituídos pela EC 95/16, tal métrica austera de despesas inseriu as universidades federais em uma conjuntura de estagnação orçamentária e conseguinte queda na concretização do mandamento constitucional fundamental do direito à educação como liberdade instrumental atrelada ao Desenvolvimento.

Como concluído e apontado por Rodrigues *et. al.* (2023):

Nesse sentido, essa EC acabou impedindo os investimentos necessários à manutenção e expansão das instituições de ensino superior públicas, quando criou uma vinculação do teto dos gastos com aspectos administrativos, comprometendo também recursos próprios dessas instituições. Nesse cenário, percebe-se que os cortes orçamentários às universidades federais vem sendo uma prática recorrente do Governo Federal nos últimos anos, mas foi reforçada com a aprovação da EC nº 95/2016, o que pode ser verificado tanto pelo quantitativo de universidades federais com redução orçamentária, bem como pela queda dos montantes financeiros empenhados, principalmente a partir do exercício de 2018, apesar de que a própria emenda resguardaria os reajustes dos gastos à base inflacionária do país, o que não foi verificado à maioria das universidades federais. (Rodrigues *et. al.*, 2023, p.17)

Dito isto, considerando tais métricas relativas ao orçamento e funcionamento como integrantes de parte da intervenção positiva do Estado na realização de tais liberdades instrumentais e a concretização dos direitos a educação, a complexidade e dinamicidade das demandas associadas às instituições de ensino superior devem ter um caráter híbrido em relação a outros órgãos e repartições federais.

Sobretudo, sem mitigar o postulado do artigo 207 de que “As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão” (Brasil, 1988).

O financiamento das universidades deverá, portanto, considerar a ponderação de Planejamento como um tipo de racionalidade pertinente as suas métricas, em oposição a subsunção da austeridade. Para reservar aos direitos fundamentais, o caráter instrumental como grau de potência normativa a ser alcançada no manejo da manutenção das atividades universitárias a produção de métricas de Planejamento em que se considere a demanda linear, torna factível a ampliação deste papel no âmbito do executivo.

Trata-se de uma interpretação sistemática – em relação a fundamentação normativa - associada a construção métrica orçamentária como uma técnica financeira que amplia devidamente a discricionariedade e autonomia universitária diante da submissão ao orçamento.

Ao passo que a interpretação sistêmica dá ao agente executor a liberdade de opor objetivos normativos, e a execução orçamentária é justificada pela ponderação orçamentária no Plano Plurianual – PPA, na Lei de diretrizes orçamentárias – LDO, e consequentemente na Lei de Diretrizes Anual - LDA à luz do Planejamento como norma.

7. MODELAGEM DE POLÍTICAS ECONÔMICAS PELO PLANEJAMENTO

Decorre do objetivo de Desenvolvimento a necessidade de reconhecer que o Planejamento é, como apontado em seu caráter normativo no âmbito do Direito Econômico e da ideologia constitucionalmente adotada, um instrumento útil a restringir e a executar este Desenvolvimento, quando tenciona às políticas públicas. Assim, diante das funções decorrentes de um parâmetro normativo constitucional, dando margem ao modelo de sistema econômico ou leis e planos de gestão, é possível a limitação orientada de arranjos políticos econômicos que, deliberadamente comprometem os direitos sociais. Sabido que no âmbito desta categorização normativa, pode-se apontar legitimação do Estado na realização de seus objetivos primários. Guardando, deste modo, um caráter normativo próprio cuja função é a de formular e prever comportamentos econômicos por meio da definição de meios e objetivos de sua soberania.

O fato é que tal parâmetro normativo, ainda que implique nos valores e princípios objetivos constitucionais de Desenvolvimento, enfrenta certa subversão quanto à manutenção de interesses que favorecem implicações nas práticas fiscais, econômicas ou públicas rumo à obtenção de renda de forma passiva e segmentada, como na lógica rentista.

Esta implicação, sobretudo quanto à lógica rentista financeira, pode impactar na elaboração de políticas ou financiamentos em detrimento daqueles interesses constitucionais atinentes de modo direto a *lobbies* políticos que fazem concentrar o poder econômico, ao tempo que limitam a formulação de programas sociais de caráter universais e privilegiam a exploração do capital e, perpendicularmente, a concentração de riquezas. Este é o principal impasse entre a efetiva manutenção do dito Planejamento requeridos aos objetivos constitucionais. Neste campo, o da concentração de renda associada a desigualdade social, enquadra-se a teoria da captura do estado, por meio da implicação de grupos de influência pública em seus próprios interesses efetivando tal subversão.

Bercovici (2006) ao indicar a inversão da Constituição Econômica, implica que esta noção é orientada a privilegiar interesses particulares em detrimento do bem comum. Vez que, no campo pragmático, tal inversão é caracterizada pela

desregulamentação e a flexibilização generalizada quanto às questões de sustentabilidade ambiental e de seguranças laborais, por exemplo. Bem como pela concessão de benefícios fiscais a grupos de mercado tendentes a um desequilíbrio na arrecadação tributária, e na ordem privada a desregulamentação da concorrência e a excessiva venda de empresas estatais, diante da possível precarização de serviços públicos que induzem em de modo direto na fragilização atuação orientada do Estado ao Desenvolvimento, restando conseqüentemente a manutenção da desigualdade social.

É sob esta perspectiva, que há a necessidade de que o Planejamento - além deste dimensionamento normativo- seja concebido como um instrumento métrico e coeso de aplicação às políticas econômicas. De modo a ser inafastável as suas determinações quando na formulação e aplicação destas mesmas políticas. Para isto; indicar o Planejamento como modelo de sistemas aplicado a políticas econômicas, o processo de formulação e concretude de tais políticas deve ser referido a avaliação do seu potencial como a modelagem de sistemas complexos em políticas públicas. De forma que o sistema econômico e as intervenções políticas que afetam e gerem os recursos são variáveis onde incluem-se as capacidades pessoais e conjunto de efeitos e comportamentos. Pois se “o objetivo da política pública é muitas vezes alterar ou manter o comportamento de um grande grupo de indivíduos ou organizações para o alcance de um resultado socialmente desejável” (Orair, 2019, p.43), o Planejamento interfere diretamente no produto emergente desta implementação.

Nesse contexto, a modelagem é o processo pelo qual se quer conhecer o modo mais eficiente de incorporar componentes distintos em um mesmo sistema. Sabido que, o sistema econômico como sistema complexo, é:

Composto por atores heterogêneos, com características, expectativas e regras de comportamento diferentes, atores que interagem uns com os outros e com o meio ambiente. Além disso, os atores estão em constante processo de aprendizagem, gerando sistemas econômicos que se transformam no tempo. A visão econômica tradicional ou clássica se baseia nos pressupostos de equilíbrio de mercado, previsão perfeita e comportamento de equilíbrio, assim, não incorpora os elementos acima mencionados, produzindo análises, por vezes, muito abstratas e que tornam difícil a compreensão do sistema como um todo, em especial nos seus momentos de crise. (Ipea, 2015, p. 27)

E assim os modelos de identificação dos agentes e suas características implicam na projeção de certos comportamentos. Ou seja, trata-se de elementos que

incorporam uma compreensão mais assertiva dos processos econômicos onde se deve considerar, sobretudo, “a heterogeneidade dos agentes e as características de configurações institucionais” (Ipea, 2015, p. 27) como elementos norteadores da política econômica.

A modelagem é usada sob esta perspectiva para construir cenários em pontos críticos, diante do exercício de uma exegese constitucional que considere a pessoa como sujeito universal de direito e transponha os conceitos dogmáticos interpretativos aos componentes inatos à sistemática da economia por meio de modelos. Modelos estes que “permitem prognósticos que não são baseados unicamente em probabilidades, mas que incluem interações essenciais em várias escalas e com interesses diversos dos agentes considerados” (Ipea, 2015, p. 34).

E por isso, significam estudar e interpretar pontos distintivos de eventos prováveis sem desconsiderar circunstâncias improváveis. Sobretudo, para uma abordagem correlata a assertividade constitucional nas políticas econômicas, os principais aspectos a serem obedecidos são o entendimento de que: a) os agentes econômicos não são homogêneos, b) a interrelação dos agentes não é linear, c) as políticas econômicas como sistemas complexos não produzem efeitos apenas no campo econômico.

Em especial, após considerar que no campo do Planejamento aplicado a política econômica os agentes e os componentes a ela relacionados são conhecidos, como os relativos as atividades de mercado e arrecadação, de consumo, de investimentos e gastos do tesouro nacional e da máquina pública, bem como os determinantes do PIB e a política fiscal e monetária.

A modelagem aplicada a ela pode ser um instrumento analítico de teste de dados detalhados e não lineares, no sentido de recomendar e apontar uma racionalidade integrada. Onde se busca um equilíbrio econômico e social, através do estudo dos agentes heterogêneos e suas características, que fazem emergir certos fenômenos, em uma área de política pública plural e diversificada sobreposta sobre o Estado constitucional e social, que é o Estado interventor.

No que pesa ao Direito Econômico, se por um lado a centralidade das leis fiscais na política estatal é a influência estatal quanto suas obrigações constitucionais, a extrafiscalidade, que invoca a política interna, a saúde, o planejamento urbano,

altera a distribuição de riqueza e desequilíbrio de oportunidades na sociedade. De sorte que o fundamento deste Planejamento é surge em decorrência do direito ao Desenvolvimento, a medida em que a dependência do indivíduo sobre suas capacidades pessoais é diretamente ligada as escolhas políticas do governo.

O fulcro destas políticas passa a ser assim a sua legitimidade e a intangibilidade material em favor da sociedade e do Estado Democrático de Direito. Sobretudo quanto à legitimidade do seu exercício, tanto estática e formal como regularmente em defesa da própria Constituição, como também valorativa entre o jurídico e o político confirmada diante de intervenções justas e adequadas aos princípios constitucionais. Uma legitimidade imparcial e independente, mas ponderada nos valores do Desenvolvimento.

Disto surge a necessidade de que a política econômica busque satisfazer a justiça distributiva à medida que satisfaz dois princípios atrelados; o da concentração de riquezas e da utilidade eficiente. A modelagem, portanto, deve dignificar a concentração de recursos sem que o próprio governo seja neutral nas premissas da distribuição. Distanciando-se assim do utilitarismo e do “laissez-faire” (Valadão, 2007) mas com o objetivo de identificar e recompensar a capacidade produtiva na busca do Desenvolvimento completo.

Por esta modelagem da política econômica, pode-se intentar que, embora a distribuição de recursos não seja de responsabilidade exclusiva da intervenção econômica, o objetivo dela deve ser a maximização agregada considerando-a como parâmetro para igualar oportunidades.

Portanto, as técnicas de modelagem de sistemas complexos adaptáveis em políticas públicas no processo de formulação e implementação de políticas públicas devem ser materialmente garantidas em relação à natureza e características do conjunto que tal intervenção alcança.

O Planejamento como instrumento a modelagem das políticas econômicas é fonte de legitimação das decisões governamentais, e assim, dos valores, princípios, regras, dinamicidade, espírito, força, potência, integração, vivacidade da Constituição. A maior expressão do Direito se dá em uma realidade cambiante que evolui no compasso dos fatos sociais, das aspirações e da vida em sociedade. E a efetivação da norma jurídica por excelência afasta o déficit de legitimidade das decisões do

governo, em especial quando observa sentenças afastadas dos valores e direitos fundamentais.

Portanto, a política econômica é o processo que integra o princípio majoritário da economicidade aplicada as políticas públicas como um sistema de componentes de interação, autônomos, onde as atividades da jurisdição executiva prescindem da harmonia entre os Poderes Legislativo, Executivo e o Jurisdicional, para obter o resultado de sistema composto e alinhado com suas partes subjacentes. Estes sistemas complexos, a fim de colmatar as lacunas existentes e fazer com que a própria assertividade governamental evolua rumo ao Desenvolvimento, buscam combinar tais políticas como um produto da interação de fatores como o controle do governo, as forças de mercado e as ações dos cidadãos.

Uma exegese jurisdicional que considera a pessoa como sujeito universal de política econômica tende ao objetivo da análise dos sistemas complexos para políticas econômicas, onde os conceitos dogmáticos da tarefa interpretativa são somados aos princípios inatos à sistemática do direito e da economia.

A capacidade de compreender os desdobramentos da aplicação de uma política pública, é antes a possibilidade da interpretação, no sentido do Desenvolvimento, onde se coadune com os direitos constitucionais e com o princípio da economicidade. A deficiência de legitimidade em decisões deste nível reflete-se na deficiência em dar assertividade aos planos e em tomar decisões diante do contexto social e orçamentário a que se propõe tal política, e por isso se afastar da eficiência quanto ao maior benefício sobre o menor custo.

O Planejamento é assim um ponto de equilíbrio acumulado ao objetivo da análise de sistemas complexos para políticas econômicas, sobretudo em sede de legitimação, onde a ação complexa e inteira de tal política há de ser considerada mais relevante e mais justa que as partes e efeitos menores que o compõe, tal qual um parâmetro da eficácia relacionada a sustentabilidade desta mesma política e defeso a pontos críticos do sistema, como a robustez que as escolhas e opções jurisdicionais incutem ao sistema de modo geral.

Tomando suas vantagens e possibilidades de análise como base da modelagem ao comportamento adaptativo e evolutivo às políticas públicas, percebe-se certa obrigatoriedade no cumprimento das recomendações do Desenvolvimento

social. Num quadro amplamente favorável ao acatamento de jurisdições internacionais e nas motivações jurídicas que, ao lado da defesa da justiça constitucional, há possibilidade de acatar rescisões, reformas ou substituições de métodos de sistemas complexos que apresentam mais benefícios para uma análise do que métodos estatísticos clássicos, restaurando a eficiência.

7.1 INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA DO PLANEJAMENTO

Para abordar o conceito de Planejamento ressaltando a necessidade de integrá-lo ao sistema jurídico-econômico é necessário ultrapassar a noção de sistema que guarda às normas jurídicas em relação apenas a forma, mas que também se acolha o conteúdo da norma. Sabendo que “Muitos juristas continuam a identificar a ideia de sistema conceptual-abstrato. Ainda hoje poucos juristas, mesmo aqueles que são defensores de uma “jurisprudência de valoração”, são capazes de libertar-se do fascínio exercido pelo sistema conceptualmente abstrata” (Larenz, 2005, p.622). Deste modo não se pode pressupor um mundo acabado fora do pensamento, nem se deve pretender constituir um conceito de Planejamento a partir de definições, alheias ao mundo dos valores materiais e, portanto, históricos.

Sabido que o núcleo do sistema jurídico é constituído de valores e de princípios que transcendem o âmbito da lógica estrita, os valores e princípios podem dar diversos sentidos a aplicação das normas, das leis e dos planos (Larenz, 2005). Por isso vão além da simples lógica e formalismo, daí a adequação ao sistema ser teleológica. A mesma medida que não é ideal que se espouse sem medida da visão meramente indutivista do sistema jurídico.

Ao mesmo tempo que sua função instrumental é determinante à disposição patrimonial do Administração Pública, e que nos termos de Vicente (2024), é reconhecida necessidade de que:

Os orçamentos das Administrações Públicas devem refletir estados de sustentabilidade financeira. Para isso é necessário um método que permita a ligação entre a ótica orçamental e patrimonial, e, assim, assegurar a fiabilidade das previsões orçamentais. A demonstração de um processo para a elaboração das demonstrações financeiras previsionais, a partir do

orçamento das Administrações Públicas, permite que estas diminuam o risco que os orçamentos incorporam e que sejam fiáveis. (Vicente, 2024, p. 17)

É, pois, necessário a formulação de um Planeamento harmonioso à racionalidade com os valores e princípios amparado por uma noção de sistema jurídico que cumpra o papel de traduzir e realizar a adequação valorativa e a unidade interior da ordem jurídica. Para tanto, a evidência de que o Planeamento não apresenta fronteiras rígidas admite que, como norma jurídica, ele funcione como moldura e que o intérprete é quem delimita o conteúdo dos planos destacando a indeterminação no ato da aplicação do Direito.

Para determinar que o Planeamento só é completo quando conformado a um princípio jurídico moralizante de natureza própria, mas também a uma necessária perspectiva de justiça social dentro do mesmo sistema. Visto assim como um conceito jurídico dissecado sobre a sistematização dinâmica dos valores e por seu empenho em dar a feição peculiar ao valor jurídico e econômico.

A priori, o que se pode apontar é que a função do Planeamento é, sobretudo, tornar visível a conexão de sentido inerente ao Direito como um todo coerente, e ainda funcionar como um sistema aberto no sentido de que tornar viável determinada intervenção estatal. Em face da possível inserção e amparo a de outros princípios e direitos.

Em outras palavras entende-se que o Planeamento supõe a preexistência latente de soluções admissíveis no campo da Economia e do Direito. Derivada da abertura epistemológica e da própria indeterminação dos comandos jurídicos. E que, por ele, se pode ter uma perspectiva evolutiva do sistema, como uma série de conceitos a começar pela chamada interpretação sistemática.

Revela-se própria a noção de Planeamento como vertente de um conceito formal, não obstante o reconhecimento de sua estimada contribuição para uma elaboração mais rigorosa do Direito pelas configurações hipotéticas revestidas do caráter empírico e concreto. Visto assim, a própria ideia de sistema axiomático-dedutivo não é mais suficiente, por se destacar uma formação plena de axiomas no sistema jurídico.

Por outro lado, para se afastar a concepção do Planeamento como conexão de problemas, apesar de se reconhecer a necessidade de mensurá-los, a influência

do Direito Econômico dá elasticidade à visão da hermenêutica jurídica e por extensão do conceito de Planejamento.

Ainda, é impreciso traçar o Planejamento como um conjunto de decisões de conflitos, tais como acobertado pelos ditos orçamentários e eventualmente e austeros. Se assim o for, falta a esse conceito a unidade e à coerência de sentido do Direito. Sendo melhor definido como uma ordem axiológica ou teleológica de elementos materiais do Direito Econômico, no qual o elemento de adequação valorativa é a capacidade interna da ordem econômica e social ser característica da ideologia constitucional.

Visto por uma interpretação sistemática, o Planejamento pode ser conceituado como um parâmetro advindo do Direito Econômico cuja função é basilar a intervenção estatal no campo socioeconômico de modo a considerar a disposição hierarquicamente superior em relação à diretriz axiológica consubstanciada na ideologia constitucional.

O pensamento sistemático, aplicado ao Planejamento, lida com aparente contradição superada pela interpretação e complementação mútua dos pensamentos sistemático e tópico. Essencialmente, o jurídico e o orçamentário. É para isso que se considera o Planejamento como sendo uma norma que dá cumprimento aos princípios e objetivos constitucionais cuja função é superar antinomias e consubstanciar o aspecto socioeconômico da intervenção estatal.

Isto implica em considerar preceitos menos amplos e axiologicamente inferiores, hierarquizá-los e a par disso, vislumbrar epistemologicamente as visões da tópica jurídica e econômica.

7.2 DIREITO AO PLANEJAMENTO SOB A PERSPECTIVA DA COESÃO À ORDEM ECONÔMICA

O aspecto primordial do Planejamento é, portanto, a sua qualidade política, sobretudo na realidade brasileira. Tendente à transformação das estruturas econômicas e sociais, como por expressão avançada do caráter tecnicista confluyente complementar à reivindicação da economicidade e redução das desigualdades. Tendo

o papel de coordenar e dar certa unicidade a forma de agir na intervenção estatal, sobretudo para a modificação das estruturas sociais.

Visto por esse modo, o Planejamento como um processo, não é somente a estrutura organizada de planos como apontado e entendido pela teoria neoclássica da administração (Chiavenato, 1985), mas tem profundo impacto em relação ao valor ideológico que ele imputa à ação econômica.

Na prática, a experiência brasileira nos ditos da CRFB é desta forma orientada a um Desenvolvimento materializado pelo Planejamento como um processo de escolha racionalmente formal fundamentada na ideologia constitucionalmente adotada que englobe tanto a regulamentação orçamentária e a assertiva indução de investimentos dos entes particulares não obstante a reestruturação de uma ordem propositora da redução das desigualdades.

Ao se preocupar com a atuação conjunta em planos de intervenção, o que se busca é mais do que uma mera técnica. Trata-se de um programa que possui um caráter político, pois legitima uma forma de agir que não se limita à estabilização econômica. Programa que visa, sobretudo, a integração dos planos e orçamentos com os objetivos e enunciados constitucionais, decorrente de sua natureza política e cuja normatividade é constitucional.

Nesse ponto, identifica-se uma diferença fundamental em relação às abordagens iniciais: a compreensão do Planejamento, especialmente no âmbito da gestão pública, evoluiu. A atividade de Planejamento não se restringe à imposição de planos ou à estruturação de orçamentos e metas fiscais. Ela envolve um recorte orientado para condicionar a intervenção pública, visando ao Desenvolvimento.

Outrossim, em que pese a possibilidade de ser visto e considerado em seu sentido estrito ou amplo, sua característica inerente é a transcendência da mera imposição de planos e a estruturação de orçamentos e metas fiscais e a representação de um recorte intencional que busca condicionar as intervenções públicas.

O ponto de partida deixa de ser casuístico de motivação estritamente técnica e passa a ser, desta maneira, a orientação as decisões governamentais, tensionando os valores políticos e econômicos. Complementarmente, o cumprimento desta finalidade também altera o polo ativo no processo condicionado dos planos e metas,

de modo que o sujeito inicialmente legitimado é o Estado, em detrimento da precariedade governista.

Nisto, pode se atentar ao fato de que o Planejamento, como pressuposto desta objetivação constitucional e intervencionismo estatal, transforma-se em um processo que impele a certa negociação democrática quanto ao seu caráter instrumental, ao passo que como proposta política é composto pela implementação tendente de uma expressão geral.

Nos termos de Bercovicci:

O plano é expressão política geral do Estado. É mais do que um programa, é um ato de direção política, pois determina a vontade estatal por meio de um conjunto de medidas coordenadas. Não podendo limitar-se à mera enumeração de reivindicações e por ser expressão desta vontade estatal, o plano deve estar de acordo com a ideologia constitucionalmente adotada. O planejamento está, assim, sempre comprometido, axiologicamente tanto pela ideologia constitucional como pela busca da transformação do status quo. Econômico e social. Quando os interesses dominantes estão ligados à manutenção desse status quo, o planejamento e o desenvolvimento são esvaziados. Desta forma, não existe planejamento neutro, pois se trata de uma escolha entre várias possibilidades de escolha guiada por valores e políticos ideológicos consagrados, no caso brasileiro, no texto constitucional. Dessa forma, ainda deve ser compreendido dentro do. Contexto de legitimação do Estado pela capacidade de realizar. Objetivos pré-determinados. O fundamento da ideia de planejamento é a perseguição de fins que alterem a situação econômica e social vivida naquele momento. É uma atuação do Estado voltada essencialmente para o futuro. (Bercovicci, 2005, p. 70)

Seguindo esta concepção, o Planejamento trata-se, propriamente, de um programa de conexão entre a Administração Pública (em sentido amplo) e o Governo. Considerando a prática econômica combinada com os intentos sociais, caracterizados pela ideologia, constituindo de forma clara e coesa o plano, como expressão do Planejamento (ainda que não seja a única), envolvendo uma vinculação à implementação de políticas fiscais.

Vinculação que implica em uma superposição financeira e de metas, expondo o Planejamento como um programa específico que combina fundos financeiros e o Poder Executivo. De modo a permitir a criação de programas setoriais, ou seja, programas direcionados a públicos específicos, de forma a compatibilizar as metas estabelecidas.

Além da notória relação com implemento de políticas fiscais, sobretudo no âmbito da vinculação dos planos à ordem financeira e a orientação do gasto público para programas compatíveis com o Estado de bem-estar social como elementos cruciais para a efetivação desse propósito, no âmbito do artigo 174 e da normatividade e regulação da atividade econômica, há o delineamento de um papel proeminente para o Planejamento estatal. Nesse contexto, o Planejamento não se restringe à esfera privada, mas se insere em uma complexa relação entre Estado e mercado. Fazendo com que além das funções tradicionais de fiscalização e incentivo, o planejamento assuma o intento de orientar a ação estatal de modo a garantir a legitimidade destas metas

Em síntese, o Planejamento é o instrumento que vincula a ordem econômica aos fins anunciados no texto constitucional, submetendo o Poder Executivo, por meio de sua atividade de Planejamento, à condição de promotor da redução das desigualdades e da busca pelo bem-estar social. Configurando-se compatível com a Teorias da dependência, cujo Planejamento é visto como um instrumento para superar a subordinação econômica dos países subdesenvolvidos (Furtado, 1974) e (Chang, 2002), a da Administração Pública gerencial, cujo Planejamento é fundamental para definir metas, alocar recursos e avaliar os resultados das políticas públicas, e a da vinculação à ordem econômica e fins constitucionais, cuja necessidade principal é a de conciliar o crescimento econômico com a justiça social (Sen, 2010).

Dito de outra forma, o Desenvolvimento econômico, cada vez mais interligado às dinâmicas do mercado, impõe desafios ao Planejamento e à execução de políticas públicas. Especialmente as políticas sociais, que demandam uma gestão cuidadosa dos recursos públicos. O Planejamento estratégico é crucial para alinhar essas políticas aos objetivos constitucionais, garantindo sua sustentabilidade a longo prazo. A complexidade reside na diversidade dos objetivos a serem alcançados e na necessidade de conciliar a eficiência econômica com a equidade social, sem que a intervenção estatal seja guiada apenas por critérios financeiros.

Se assim for, a lógica da atuação do Poder Executivo por meio da Administração Pública incorre na falência da proposta fundamental do Estado desenvolvimentista. É sintomático que o Desenvolvimento não aconteça ou não seja efetivo quando, por obstáculos crescentes em relação ao mercado, o gasto público

torne-se o ponto de crise que impede a reestruturação desses programas fundamentais. E é nesse quesito que deve atuar o Planejamento.

Como leciona Bercovicki (2005) sobre ao Planejamento e a execução dos planos e sua redução ao orçamento:

O planejamento não pode ser reduzido ao orçamento e por um motivo muito simples, porque perde sua principal característica, a de fixar diretrizes para atuação do Estado, diretrizes estas que servem também de orientação. Para os investimentos do setor privado, o plano plurianual é uma simples previsão de gastos que pode ocorrer ou não, sem qualquer órgão de controle da sua execução e garantia. Nenhuma de efetividade. A redução do plano orçamento é apenas uma forma de coordenar mais racionalmente os gastos públicos, não um verdadeiro planejamento voltado ao desenvolvimento, ou seja, a transformação das estruturas sociais. (Bercovicki, 2005, p.81)

Esta é a lógica que faz ser possível mensurar que o Planejamento seja como “processo técnico instrumentado para transformar a realidade existente no sentido de objetivos previamente estabelecidos” (Silva, 2008, p. 809), seja como “forma de ação racional caracterizada pela previsão de comportamentos econômicos e sociais futuros, pela formulação explícita de objetivos e pela definição de meios de ação coordenadamente dispostos” (Grau, 2010, p 309), ou como “método jurídico utilizado em nível nacional, regional, estadual, metropolitano, municipal e setorial, pelo qual são alocados os recursos financeiros, materiais, humanos, tecnológicos e operacionais” (Veloso, 2014, p.83), implica sobretudo em uma “intervenção do Estado no domínio econômico, em que há uma orientação para que o mercado busque os resultados inicialmente programados.” (Veloso,2014, p. 83).

Por isto, tanto pela ideologia constitucionalmente adotada desenvolvimentista como no âmbito do Direito Econômico e do bem-estar, o Estado desenvolvimentista podem ser formulados no âmbito econômico pelo Planejamento. A questão posta circunda a subsunção do fato à norma - neste caso as premissas orçamentárias, para ainda mais o processo de Desenvolvimento se adensar e tornar-se factível. E, para efetivar direitos, torna-se também necessário concretizar as premissas infraconstitucionais condicionantes da materialização destas especificidades.

7.3 CONTEÚDO NORMATIVO DO PLANEJAMENTO APLICADO À POLÍTICA PÚBLICA

Para melhor orientação e redução da fluidez às decisões públicas, que, por interpretação ideológica, pode-se reduzir a utilização de valores e princípios genéricos distantes da concretude necessária às situações orçamentárias do Estado brasileiro, a ausência do Planejamento tende a promover múltiplos efeitos conforme as decisões a ele vinculadas. Portanto, a proporcionalidade não é um valor absoluto antes de se conhecer as aplicações práticas da intervenção e tendente a admitir invalidações fáticas.

De modo específico, para a diminuição da insegurança jurídica que envolve o decisionismo estatal e a fluidez hermenêutica das decisões públicas, o Planejamento se destina a reduzir o subjetivismo e a superficialidade, ao vincular a obrigatoriedade de avaliação dos exames de circunstâncias econômicas, essenciais a qualquer ação econômica. À propositura pública de intervenção desde o processo de formação dos planos deve atentar a análise das circunstâncias concebidas de maneiras opostas: como uma superação do subjetivismo em sentido tendencial e como a preponderância objetiva das decisões econômicas.

Portanto, a pressuposição de planejar implica que tanto nas esferas administrativa, judicial ou orçamentária não se poderá decidir com base em valores jurídicos abstratos desalinhados a projeção sistemática de seus efeitos. É pressuposto um objetivo e uma concepção de decisionismo relacionada a dados que afasta certa atuação mecanicista para as soluções das questões públicas.

Há neste ponto uma mudança de paradigma, onde passar a ser responsabilidade do gestor ou aplicador atrelar certa intervenção a normas gerais. Ou seja, há na atividade de aplicação do Direito a precedência de interpretação, não só do legislador ou constituinte. Justo porque não se pode pressupor que todas as circunstâncias da realidade estão previamente contidas e exaustivamente disciplinadas nas normas jurídicas abstratas.

Deste modo, tal intervenção cujo termo léxico seja mais político do que propriamente jurídico, muitas vezes cria certa confusão na gestão pública. E o Planejamento é concebido como um novo paradigma pós-positivista melhor

elaborado, como superação do próprio positivismo, no sentido concreto às ações públicas. De forma que quer materializar um conjunto de padrões abstratos em sede econômica sem contrapor-se aos valores e princípios.

Ora, quanto às dificuldades da aplicação das normas gerais caracterizadas pela abstração e a generalidade das normas gerais, torna-se muito problemático determinar, em cada caso, qual seria a intervenção mais satisfatoriamente aceita. É a existência positiva independente de técnica superior que gera a dificuldade decorrente da pluralidade de soluções possibilitadas pelas normas gerais a serem aplicadas.

O fato é que a autoridade investida da competência para aplicar a norma tem o dever de adotar a solução mais compatível com o ordenamento jurídico. No entanto, além da distinção entre norma e valor, a configuração da aplicação positiva pelos princípios morais estruturalmente diferentes da economia compromete tal peso normativo.

Sobretudo, em tais situações é comum que diante da dificuldade do caso, a autoridade executória apenas disponha de dados que não refletem a complexidade do problema, nem traduz uma avaliação efetiva quanto à solução mais adequada. Uma lacuna entre a viabilidade e utilidade de aprofundamento da decisão adotada, que não supera a controvérsia mediante invocação a normas abertas.

Há, portanto, um fenômeno conhecido nas variadas esferas estatais brasileiras que é a invocação de fundamentos genéricos e indeterminados para respaldar a decisão adotada num caso concreto. Onde é recorrente a tentativa de legitimação normativa por fundamentos genéricos que inaptos a legitimar decisões distintas e de conteúdo oposto.

Tal elevação da insegurança jurídica, em particular a relativa aos direitos sociais e fundamentais quando comportam-se como regras, importa ao Planejamento como um processo decisório mais que principialista e faz propor como objeto de concretização e não de subsunção. Ou seja, como uma construção inteiramente coesa, além das formas reguladas, como no paradigma formalista do positivismo, mas também quanto ao conteúdo, através dos limites impostos pela realidade econômica.

De forma que, quando existe um padrão de avaliação da validade de condutas extraído diretamente da realidade, a utilização dos valores é impedida de ancorar-se em formulações genéricas e por isso absolutas. Pois, se o próprio direito é orientado

à realização da Justiça, pode valer-se das mais variadas construções, ainda que sem nenhum conteúdo próprio, que permita extrair uma orientação específica quanto aos padrões necessários para que a prestação seja considerada como justa.

Trata-se de certa “discricionariedade motivada” (Mendonça, 2016, p.279) atrelada ao plano. Onde:

Ao constatar a inexistência de plano de manutenção, falta elemento essencial – o exercício da discricionariedade motivada – para gerar os subsequentes direitos da eficiência em sentido médio e forte. Portanto, num primeiro momento coletivo, dá-se o dever de elaborar o plano para, em seguida, poder ser exigida a observância do mesmo e a futura implementação, inclusive, de pretensões individuais. (Mendonça, 2016, p.279).

Pode-se presumir que há neste ponto a divergência virtual entre validade e vigência. Pois se de um lado a concretização de tal teoria normativa consiste em uma prática de decisão elaborada não como um programa genérico de teoria abstrata da boa governação, mas, sim, como uma teoria de aplicação substancial, bem como formal, ancorada empiricamente no paradigma da lei, e por isso vigente. De outro, a validade surge do controle de legalidade acerca da formalidade de garantias, processo e instituições válidas, tão somente.

É por isso que o Planejamento é concebido como um novo paradigma, um sistema de limites e ligações substanciais relativas ao que fazer, juntamente com as formais relativas ao quem; e ao como fazer. Desta maneira é possível que os princípios ético-políticos pelos quais o Direito pode ser exigido tornem-se princípios legais vinculativos para todos os detentores de funções normativas.

Tal concepção difere da hermenêutica valorativa ou principialista pela aproximação de três elementos caracterizadores: a) a conexão entre Lei e a Economia; b) a complementariedade entre princípios e regras e a centralidade atribuída à sua distinção qualitativa; c) o papel da ponderação, em oposição à subsunção, na prática executória.

Finalmente, o Planejamento é visto complementarmente a um sistema jurídico, ou seja, um conjunto de limites. Assim, o Planejamento deve prever como vinculante e inderrogável a submissão a normas relativas aos procedimentos e conteúdos compatíveis com a gestão pública, inclusive para a produção legislativa, cuja violação gera antinomias (por comissão) ou lacunas (por omissão). Ao mesmo tempo que a

opção eminentemente principialista é tido como desvirtuada de vigência, de forma que envolveria a superação e até mesmo a negação do positivismo jurídico, tido como inadequado às demandas atuais.

Por ele o entender principialista, argumentativo e a moral, que para o positivismo era vista como uma dimensão externa ao direito, agora fazem parte do seu ponto de vista interno e fundante. Em relação a cada um deles; os princípios jurídicos são estruturados por valores, respeitados em maior ou em menor grau e, por isso, são suscetíveis de ponderação ou balanceamento, eis que podem se encontrar, entre eles, virtualmente em conflito.

Marcados pela distinção entre Direito e moral; bem como pelo papel central atribuído à argumentação a partir da tese de que os direitos estabelecidos são princípios que podem entrar em conflito, sendo este conflito resolvido por ponderação e não por subsunção. Para o Planejamento, o Direito é, nesse sentido, o que dizem os gestores e os operadores jurídicos, consistindo nas suas práticas interpretativas e instrumentais.

A aplicação deste referido Planejamento é, de modo claro e preciso, a maturação do agir dos agentes públicos. Considerando que:

Os agentes podem formular juízos também analisáveis economicamente acerca da opção entre cumprir ou não uma norma conforme o arsenal informativo de que disponham (proibições legais, presença de agentes públicos, obstáculos burocráticos, tempo, vantagens, etc.). Isso partilha do mesmo objetivo científico de uma análise substancial do fenômeno jurídico, para além do espaço de opções estritamente em conformidade com a lei (daí haver “mercados ilegais”, por exemplo). As pessoas podem pretender fazer opções econômicas que contrastam com o jurídico (ainda que este não esteja formalizado), mas isso não implicam que devam ser consideradas num cálculo de eficiência jurídica. (Mendonça, 2016, p.210)

Isto se dá principalmente quando consideramos o Planejamento aplicado às políticas econômicas:

“Uma vez que a análise econômica da eficiência dos meios vincula-se à racionalidade da escolha, ela contribuirá com o Direito em dois momentos. Por um lado, já está incluída na noção de agradabilidade, por ser subjetiva e pertencer assim também ao Direito.” (Mendonça, 2016, p. 211).

Ao mesmo tempo que pela ótica do Direito Econômico a exigência da submissão ética implica em concretude complementar as razões econômicas.

De forma que se pode concluir que “dizer que a intervenção por meio dos planos é o resultado de uma mudança de paradigma do tradicional juspositivismo, observada com a submissão da própria produção normativa a normas não apenas formais, mas também materiais (substanciais) de direito positivo.” (Mendonça, 2016, p.211).

Nesse sentido, a conexão entre positivismo jurídico que se aperfeiçoa com a gestão pública é a disciplina positiva da produção jurídica apta a democratizar a forma e o conteúdo da produção de normas jurídicas e intervenções econômicas. Consiste, portanto, em uma teoria elaborada não apenas como uma genérica e abstrata teoria de boa gestão, mas sim como uma Administração pública eficiente que além de formal é ancorada empiricamente no paradigma de bem-estar.

Em suma, o Planejamento envolve por um lado, a imposição ao Estado de prestações positivas no campo social, e, de outro, constrangem negativamente a atuação estatal, promovendo a concretização da hermenêutica amparada por um critério socioeconômico. Nesse sentido, longe de superficiais declarações de atuação do Estado, o Planejamento representa o substrato de uma gestão pública correta e eficiente.

Ressaltado assim o garantismo jurídico e a valorização do conteúdo normativo constituinte da sociedade, reconhecido através de um núcleo de direitos reconhecidos e estruturados, instrumentos das políticas econômicas e definidores das tarefas estatais delineadores dos limites materiais do Estado. Assim, a aplicação do Direito é precedida de preliminar pressuposição de concretização e oxigenada a gestão pública eficiente.

Com clara aproximação com a eficiência no âmbito constitucional, pela proximidade sob os efeitos que ambas podem causar. Sendo ambas:

Um valor objetivamente trazido pela norma constitucional implica em efeitos por todo o ordenamento. Da mesma forma, uma sequência de atos jurídicos deliberada por determinado sujeito de direitos e praticada consoante a ordem jurídica cria e ordena os demais atos relacionados ao seu redor de maneira a replicar a mesma ordem por onde seus efeitos alcancem. Por isso não há divisão de impacto dos direitos (desintegrar o direito para falar de efeitos políticos, econômicos ou sociais, por exemplo). Não há necessidade disso para que sejam atendidos todos os campos, sim que se harmonize a relação jurídica fundamental que lhe subjaz. Do ponto de vista das políticas públicas, a análise jurisprudencial revela uma confusão entre a juridicidade da política e o alcance dos resultados. Condenam-se uns pelos outros. Assim, corrige-

se a não garantia do direito (efeito) como se com isso fosse corrigida a ação (causa). (Mendonça, 2016, p. 216)

De modo preciso, isto implica essencialmente em três vertentes complementares do Planejamento como paradigma aplicado à gestão pública. O primeiro como modelo de Direito, que diverge do modelo exclusivo do juspositivismo, por trazer a complementação dos princípios, configurando-se como sistema de limites e vínculos impostos pelas intervenções econômicas a toda a sociedade, garantido pelo controle de atuação dos agentes *pari passu* a ordem financeira.

O segundo como objeto componente de um sistema jurídico, que distingue validade e vigência das ações e intervenções estatais reconhecendo a existência de normas vigentes do ponto de vista formal, mas complementarmente atreladas a eficiência, tornando-a critério de compatibilidade com as normas substanciais de produção administrativa ou legislativa. Torna ponto fulcral a antinomia da eficiência.

E ainda como instrumento que reverbera, além da forma, como documento de conteúdo normativo motivado e corolário das vertentes próprias da ideologia constitucional aplicada ao desenvolvimento socioeconômico, ou seja, incluindo em seus motivos os direitos fundamentais e os direitos sociais sem prescindir da retratação de como valores objetivos do Desenvolvimento.

Em todas essas vertentes, o Planejamento equivaleria a expressão material de um projeto normativo que é operado pela construção de garantias institucionais e seu caráter material. Tem-se foco no garantismo como conexão da Constituição com as premissas inafastáveis da atividade financeira e orçamentária do Estado brasileiro.

7.4 PLANEJAMENTO DE SISTEMAS COMPLEXOS APLICADO AO ORÇAMENTO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS

O ponto fulcral da aplicação do Planejamento aplicado ao orçamento das universidades é que os “Modelos econômicos são construídos a partir de suposições de inúmeras questões centrais.” (Ipea, 2015, p. 212) e, portanto, sistemas econômicos encarados como sistemas complexos tem nas variações econômicas advindas dos efeitos das políticas econômicas sua questão principal.

De modo geral, o foco é o aprimoramento dos formuladores que impactam na previsão de certos investimentos e como esses sistemas se comunicam. Trata-se de um lado do exercício do interpretativismo, do pensamento normativo fomentado por um conceito interpretativo, ou não empírico, que traduz afirmações vinculativas relacionadas a conclusões argumentativas.

De outro, a formulação em evidências. Certos “insights” empíricos que podem contribuir com a formulação dedutiva a partir da formulação baseada em evidências. A construção é feita através da captação de certas características inerentes, propriamente aos efeitos de tal política, e por isso, de uma análise econômica dinâmica baseada em modelos empiricamente associados. Este é o ponto criterial: a identificação de teste que os executores proferem para identificar proposições empíricas. Neste sentido, legítimos.

Diante disto, há uma defasagem empírica quanto à formulação do padrão de políticas públicas quando não se considera pesos, custos e benefícios atribuídos em relação a determinada política econômica sem o estabelecimento de metas e métricas empiricamente prováveis, calculáveis e testáveis.

Que se vincula a um controle e ajustamento predeterminado. Isto se dá, especialmente porque “os resultados das políticas públicas são frequentemente fenômenos emergentes que são surpreendentes e inesperados, e não podem ser antecipados ou prescritos.” (Ipea, 2015, p. 294) onde, no caso do orçamento das universidades, as leis orçamentárias e o orçamento das universidades funcionam por métricas separadas.

Invariavelmente, revela-se a impossibilidade de manutenção do primeiro modelo sobre proposições meramente interpretativistas ou projetadas. De forma que qualquer análise deste modelo deve preceder a identificação empírica das práticas de investimento, de orçamento e de custos, como nos sistemas complexos. É, como se percebe uma compreensão completa, teórica, normativa e empírica, das possibilidades entre os resultados econômicos alcançáveis. Como visto:

Como os sistemas complexos seguem uma lógica evolutiva, eles naturalmente envolvem erros, falhas, desperdício e redundâncias, e raramente alcançam soluções globalmente ideais. Estas características não coadunam com a noção tradicional de políticas públicas, onde há uma expectativa de absoluto controle e eficiência. Ao lidar com sistemas

complexos, não é possível simplesmente ignorar estas características e tentar suprimi-las. Em vez disso, é necessário reconhecer e aceitar estas características, levando-as em conta ao criar as políticas. Talvez um dos principais entraves à adoção da modelagem de sistemas complexos nas políticas públicas de países como o Brasil será a necessidade da mudança de cultura na compreensão da natureza do que pode e do que não pode ser feito em políticas públicas em domínios complexos. (Ipea, 2015, p. 295)

É por isto que no caso das universidades os efeitos das políticas na alocação de recursos nas universidades públicas federais e a distribuição dos créditos orçamentários nas ações orçamentárias da LOA é principal implicação entre os comportamentos dos agentes econômicos. Considerando que as propriedades dinâmicas da economia que podem emergir afetam potencialmente a própria manutenção e funcionamento das universidades, existe a tendência a certos desequilíbrios temporários em decorrência da dinâmica transitória dos valores alocados quando não existe a assertiva consideração das necessidades das universidades e seu orçamento.

De modo que os efeitos decorrentes das características deste arranjo institucional são caracterizados por uma dinâmica incremental que condiciona a alocação de recursos, e torna dificultosa a gestão eficiente dos programas de orçamentos das universidades. Como Rezende e Cunha (2005) afirmam, vê-se que este incrementalismo “torna difícil o remanejamento de recursos, prevalecendo o incrementalismo e a própria rigidez orçamentária.” (Rezende, 2005, p. 133).

O que contraria, conforme as necessidades apontadas dos sistemas complexos, uma representação explícita e empírica das necessidades estruturais institucionais, onde os gestores das decisões econômicas promulgam critérios, parâmetros e métricas previamente estabelecidos, conforme o respectivo ambiente econômico e os modelos de orçamento entre os custos e os investimentos. Fazendo com que o orçamento considere eventos e fatores conhecidos, realizados por uma gestão do processo decisório interno das instituições.

É neste contexto, o de sistemas complexos aplicado ao orçamento das universidades, que o processo orçamentário consiste “em uma programação ou planejamento de despesas futuras, resultado de escolhas sociais feitas no presente, com base em expectativas quanto à evolução da receita de tributos e o

comportamento da taxa de inflação no período da realização do gasto governamental orçado” (Fittipaldi, 2017, p.617).

Ao mesmo tempo que depende do resultado de tensões entre grupos e atores políticos para a previsão e consequente execução orçamentária. Tal orçamento incremental tende a mitigar a previsão normativa e financeira vinculando-a a negociações paralelas.

A complexidade decisória, não obstante a previsão dos sistemas complexos, incorre as universidades a recorrência a graus de intervenção conforme a atuação e estratégia adotadas pela oferta de políticas e suas reproduções. O orçamento público executado a manutenção das universidades, passa a ser uma espécie de beneficiamento público, discricionário, restringido pela multinfluência dos grupos e atores que formulam a execução deste mesmo orçamento, portanto, incremental. Conformada pela contínua negociação entre o parâmetro de orçamento, a execução que o acompanha e a retração do orçamento previsto.

A análise comparativa entre o orçamento, a execução e sua previsão são tomadas especialmente pelo estabelecimento de prioridades associadas aos programas e interesses seccionados. Há uma alteração do ciclo orçamentário ordinário de previsão normativa, que dá cabimento a distinção das metas orçamentárias como regras secundárias e a subsunção outros fundamentos que estabelecem autoridade legislativa, executória e decisória, conforme o interesse específico.

Para os sistemas complexos, isto significa que: quando os parâmetros orçamentários normatizados por um processo ordinário não possuem força imediata, os direitos legais a ele vinculado não são imediatamente aplicáveis, ainda que incrementalmente sejam garantidos por outras instâncias decisórias. Ao mesmo tempo em que, essa impossibilidade de determinação quanto aos reais fundamentos e efeitos dos programas eleitos e suas relações, estabelece “uma escala de prioridades das ações governamentais” (Fittipaldi, 2017, p.627). Reconfigurando os fundamentos normativos, políticos e financeiros da execução orçamentário, ao passo que “desloca para o processo de negociação a definição do que é ou não prioritário para determinado período.” (Fittipaldi, 2017, p.628).

Esta distinção aplicada a norma econômica implica em uma integração normativa abstrata, fazendo com que a norma pura não possua normatividade concreta e seja afastada quanto ao seu conteúdo material e sua determinação factual. Torna-se relativa à determinação da função e utilidade da própria política econômica, através de uma disputa quanto à distribuição dos métodos de execução.

Enquanto a individualização da política econômica preestabelece a aplicação dos direitos associados aquelas instituições, tais influências determinantes dos recursos acompanham decisões financeiras sob o viés do interesse segmentado e classicista.

De modo conciso, em que pese a lide sobre a sustentação da lógica normativa - se igual a disposição legal ou como executada sob a vigência de acontecimentos subjacentes sob o impacto na redistribuição do orçamento e de seus grupos (a perspectiva incremental), no caso das universidades federais o orçamento estruturado deve acontecer para mitigar as intempéries entre o processo de negociação das políticas, mas acentuar suas finalidades. Pode-se usar, por exemplo, métricas de orçamento anterior e partir de estruturas já existentes. Esta ação colaborativa, dando-se na fase de elaboração do orçamento, tende a manutenção de um padrão de decisão.

Tal lógica, produzindo padrões de tomada de decisão anteriores, se mostra mais assertiva e normativamente mais adequada quando atrelada a uma avaliação orçamentária correspondente. Tanto ela quanto à avaliação são o fulcro da estrutura de um programa factível e coeso em relação aos diferentes modos e graus que pode assumir. Sabido que, nos sistemas complexos a soma de fatores heterogêneos são contrapostos a um recorte da realidade dada por uma avaliação empírica, sendo determinante a norma e política econômica, tal avaliação é, portanto, o fundamento desta mesma formulação econômica e orçamentária.

Esta lógica orçamental só é, portanto, associada a um processo de definição de políticas regularmente oposto as necessidades empíricas de orçamento. Ao ancorar-se nesta concepção, é fulcral a incorporação de algumas premissas próprias do grupo que a executa, e por isto tem proximidade e conhecimento, em relação as necessidades das universidades. Pode-se admitir a eloquência de certas características deste processo, a) a capacidade de determinar empiricamente as

necessidades e critérios de orçamento das universidades, b) a legitimidade formal dos integrantes dos grupos de Planejamento, c) a intervenção orientada a definição do orçamento.

Do mesmo modo, cabendo certo processo de definição influenciado pela aproximação da execução do orçamento, exercendo função semelhante ao legislador no campo normativo, quer-se garantir a proximidade entre orçamento e sua execução bem como a mitigação do descompasso distributivo motivador da *modus* incremental.

Afastando assim, além da ineficiência, alterações compostas e complexas na forma de manutenção e interesses relacionados aos orçamentos das universidades. É tal o cenário de manutenção da ordem contraposta a negociação em fase de execução, coexistindo um instrumento de caracterizado pelo controle de validade complementar ao conjunto normativo.

Isto posto, a modelagem de orçamento das universidades federais complementada pela ideia de sistemas complexos deve ser operacionalizada por critérios de objeções autônomas destas instituições. Por meio de seus instrumentos conhecidos de gestão e orçamento, notadamente o Plano de Desenvolvimento Institucional -PDI, para aplicação destes quando funcionam como um método aplicado a o planejamento tático e estratégico. E por isto métrico, de controle dos gastos e atinentes aos recursos necessários a descrição sumária do processamento de orçamentação. Tal metodologia a ser abordada no espectro dos sistemas complexos, e da disciplina do Planejamento como um sistema normativo que se enquadra em critérios estatísticos e lineares das necessidades das universidades.

Finalmente, este dito Planejamento é coeso à função de ferramenta metodológica que visa a implementar métodos administrativistas relacionados aos bancos de dados, e números que associem os programas objetos da atividade das universidades como um sistema complexo. Sobretudo quanto à economia aplicada a elas, relacionando-as ao comportamento equilibrado da previsão orçamentária implicada em uma visão econômica complementar aos multifatores que essas ações demandam. Dito desta forma, espera-se um modelo macroeconômico que vincule este agente a uma estrutura única, partindo de uma análise de diferentes áreas das políticas de Estado aplicadas a elas, tais quais como a política fiscal.

E, por isto, há necessidade de um processo de elaboração legislativa que sujeite as universidades como agente heterogêneo que intentam a certo controle orçamentário, ainda que descentralizado. Valendo-se de uma estratégia interativa que produza efeitos assertivos às decisões orçamentárias e fiscais conformando-as à externalidade da múltipla escala atinente determinação de uma política com efeito linear de superávit fiscal em relação às universidades. Em outras palavras, é preciso que a modelagem das políticas econômicas tenha no próprio conhecimento das múltiplas funções da universidade, uma estratégia de parâmetro para sistema econômico complexo, cuja técnica é propositadamente ajustada na formulação da LDO.

Sabido que:

A modelagem proporciona um meio de estruturar este processo e melhorar a compreensão do sistema que se quer influenciar. O ciclo de análise de dados, modelagem, validação, simulação, implementação, análise de dados, remodelação, e assim por diante, pode ser o “estranho ciclo” que pode fornecer apoio à decisão para resolver problemas complexos por meio de políticas públicas. Se não for um caminho certo, determinado para se pisar, pelo menos sistemas complexos podem iluminar os caminhos-chave para os tomadores de decisão política, esclarecendo o que é provável que aconteça, dadas as opções de conjuntos de caminhos, a cada momento de caminhada. (IPEA, 2015, p.35)

Isto quer dizer que recai às universidades, sob um processo dialético de análise dos dados, modelagem, simulação, implementação, validação e a própria orçamentação relacionada às políticas que elas garantem, uma ferramenta útil a tomada de decisão política. Sobretudo no âmbito opções ideológicas e fiscais que se complementam à formulação em duas frentes; a primeira, em relação à complexidade das políticas públicas no âmbito das universidades, e, na segunda, quanto à formulação das implicações fiscais de manutenção de suas atividades.

8. CONCLUSÃO

O Planejamento é o precursor da efetividade objetivada pela construção axiológica constitucional tendente ao Desenvolvimento e requerida pela ideologia constitucionalmente adotada. Não obstante sua qualidade axiológica no processo legislativo, de dispositivo hermenêutico e seu conteúdo normativo no campo dos direitos sociais, o que é requerido pela CRFB e o Estado desenvolvimentista, é sua atuação como instrumento métrico na elaboração das políticas de gestão pública, sobretudo nas econômicas cuja centralidade é a relação de fundamentos motivadores entre a financeirização e a economicidade.

Com efeito, o liame entre a disposição interventiva do Estado no campo fiscal e o Planejamento como componente normativo supera o enfoque conferido à imposição de valores enviesados por indicações políticas notadamente restritivas quanto às necessidades do Estado nacional, de forma ampla. De modo que a influência do Planejamento nas decisões econômicas é tendente à premissa de um ambiente fiscal favorável aos investimentos, produção e consumo com a respectiva geração de empregos, e, como consequência, o crescimento do PIB atrelado à redução das estruturas condicionantes do subdesenvolvimento.

O presente estudo se propôs a recondicionar a categoria normativa do Planejamento entre a intervenção econômica e a exigência constitucional de proteção e manutenção do Desenvolvimento econômico como um postulado nacional, ou, em termos dogmáticos, reposicionar a análise dessa relação entre a imposição da austeridade em um contexto normativo e político, de modo mais amplo do que é a pretensão da financeirização vista na elaboração de políticas fiscais recentes.

O marco teórico partiu da investigação contextualizada sob uma abordagem específica no campo do Direito Econômico, ao vincular a pesquisa às teorias existentes neste campo epistemológico. Notadamente, tratando-se da ideologia constitucionalmente adotada como regra geral e sua indução vinculada ao Desenvolvimento. É neste contexto que a justificativa orientada da análise desta teoria é guiada a interpretar os resultados aplicáveis a ela como regra, por meio de um raciocínio indutivo.

Em outros termos, tal definição do objeto de estudo é raciocinada inicialmente pela dedução associada a estas teorias que fazem construir uma argumentação iminentemente lógica que se sustenta por meio do vínculo coeso entre estas premissas do Direito Econômico, e subsidiada por uma reestruturação associativa entre as questões relacionadas ao padrão de Estado, a Constituição Econômica, o Desenvolvimento, o Planejamento e as universidades federais. Tornando possível tencionar uma discussão teórica e um dimensionamento normativo atinente ao Direito ao Planejamento.

Este marco teórico inicial funciona à interposição referencial destes postulados para tencionar ao caso da aplicação do orçamento e a forma de raciociná-lo. Para, após conhecer e interpretar os ciclos econômicos e a alavancagem, a demanda linear, os elementos compositores da programação fiscal, orçamentos e despesas primárias, induzir uma forma de conhecer a divisão orçamentária das universidades e como ela pode ser complementada pelo Direito ao Planejamento. Reforçando o papel dialético das capacidades na implementação e conseqüente consolidação do aspecto teórico-normativo do Desenvolvimento e suas múltiplas funções com vistas à materialidade da ideologia constitucionalmente adotada e do dirigismo constitucional.

Além disso, buscou-se evidenciar tais implicações normativas, quanto à configuração deste Planejamento como um postulado normativo e suas associadas configurações jurídicas no Âmbito do Direito Econômico, do Direito Administrativo e do Direito Constitucional.

A elaboração de instrumentos e institutos jurídicos voltados a este fim deve ser precedente a tais intervenções no campo fiscal, sobretudo quanto à ideia de que o ato de intervenção é vinculado a transformação de uma dada situação econômica e por isso a determinada direção compõe-se a concretizar intenções reveladas no caráter valorativo e exposta nos efeitos práticos de certas metas.

Tratando-se do Estado desenvolvimentista, o fato é que seus interesses coexistem com a tensão arredacatória de sustentabilidade fiscal e o substrato dos planos de caráter social seguidos do progressismo ligado à meta do Desenvolvimento. Na prática, a disposição de uma nova modalidade de Planejamento, orientada para as intervenções sustentáveis dentro da capacidade de suporte financeiro do sistema econômico nacional pode ser defeso a violação de direitos (e suas respectivas

capacidades envolvidas) quando exigidos à implementação das garantias indispensáveis deste modelo de Estado.

Conquanto pode-se considerar que o amplo sentido de Planejamento é parte do princípio da valorização e conservação das bases financeiras de um dado sistema econômico, com base de autossustentação da relação dialética conferida as interações de mercado que a mantém, ou seja, das implicações instrumentais que as intervenções podem concretizar.

Visto assim, como parte de um sistema confluyente entre a economicidade e a financeirização, o Planejamento é norte da elaboração a ser empregada nos instrumentos interventores disponíveis a certa área de atuação, bem como ressalta a necessidade de uma prévia imposição sustentável seja no campo da ordem econômica, seja como facilitador da comunicação e elaboração de programas normativos, no campo da ordem social.

O que se observa é que, a primeira ordem do Planejamento se dá no âmbito econômico, tendo como fulcro a definição de estratégias e suas correspondentes medidas formadas a adequar as ofertas de mercado à demanda que já existe ou a futura. Outrossim, tais medidas e estratégias variam conforme o nível atrelado da intervenção quanto a sua abrangência e competência, podendo atingir um setor específico da economia, como por exemplo, um incentivo fiscal, até a implementação de seccionadas políticas públicas. A partir daí, a variação dos recursos e o montante de bens e riquezas a serem utilizados conforme o tempo de execução necessária.

Nisto o expediente do Planejamento é o artifício que remete a assertividade da técnica ou método atrelado a um fim específico, é por esta forma que se torna essencial a previsão de estimativas e realizada a definir alternativas ou medidas mais adequadas para o cumprimento da satisfação de certas necessidades, sobretudo às sociais. Assim, diante da estimativa da demanda e oferta, a utilização da projeção pode ser conformada a certos modelos econométricos ou analíticos.

Através desses modelos e a função técnica do Planejamento nesta ordem, procura-se prever comportamentos e criar meios de absorvê-los e, a partir daí, a fase ordinatória da definição das políticas adaptadas à realidade econômica em função da integração do plano de Desenvolvimento, este mais amplo. Trata-se, nestes termos, da configuração formal de uma projeção de comportamentos a influenciar diversos

componentes integrados às premissas do padrão de redistribuição de renda, preferências de implicações sociais no crescimento econômico e o favorecimento de condições do mercado para a produção de bens e serviços.

Este padrão, como visto, é o de Estado orientado ao bem-estar cuja função atrelada ao Desenvolvimento implica na gestão sustentável entre o sistema econômico e o social, refletindo-se na composição dos gastos como catalisadores de conciliação entre a economia de mercado, a política industrial e a flexibilização de mercado de trabalho é vinculada a elementos de uma rede de proteção social com foco em programas de cunho instrumental voltado ao desenvolvimento de capital humano, atração de investimentos externos e um ambiente de coesão social. Conformado a uma economia anticíclica e de longo prazo. Fundamentada numa axiológica constitucional, onde a manutenção da integridade dos interesses dos grupos sociais entra no conjunto de medidas ligadas a garantir os fundamentos assertivos de intervenção.

Tal proposição só é possível quando consubstanciada à verificação de que a CRFB tem qualidades e configura-se como uma Constituição Econômica, e junto a isto pauta-se na ideologia constitucionalmente adotada. Portanto, enquanto configuração à ordem econômica e social, o dever primário de proteger os direitos humanos, em que pese as obrigações assumidas internacionalmente, tem força constitucional, e sem prejuízo das determinações constitucionais no âmbito interno, a finalidade da integração das preocupações sociais no bojo das políticas econômicas faz com que exista uma responsabilidade constitucional quanto aos impactos sistemáticos dessas intervenções.

Por sua vez, como demonstrado, a ideologia constitucionalmente adotada é desenvolvimentista. Por ela identifica-se um conceito de Desenvolvimento cujo contexto trata não apenas de crescimento econômico, mas principalmente envolve aspectos sociais, culturais e ambientais. Que sob diversos gradientes posicionam o Desenvolvimento em base constitucional, por meio de dispositivos na CRFB que, tanto explicitamente quanto implicitamente, o configuram como um direito fundamental.

Neste íterim, é introduzido um projeto de Desenvolvimento relacionado aos outros direitos fundamentais, assumindo certa plurifuncionalidade. Incurrendo, assim, ao Estado um papel ativo no modelo de instrumentalização dessa atuação. Ou seja,

o Estado Desenvolvimentista. Materialmente, é um ajuste de conduta aplicável ao Poder Executivo, no âmbito da Administração Pública, e ao Poder Legislativo, no âmbito da constitucionalização normativa das políticas fiscais.

Em que pese seu caráter compromissório relacionado aos princípios da preservação, da recuperação e da conservação dos programas condicionantes da superação do subdesenvolvimento, isto é, o postulado de que os sistemas econômicos não devem permanecer intocados quanto à ideologia constitucional orientadora de seus fundamentos, tal expansão representa um desafio aparentemente contraditório no âmbito dos objetivos das políticas fiscais. Notadamente quando adstritos ao orçamento público e o controle de gastos.

De fato, no contexto dos Estados fiscais, característica massiva da dimensão financeira caracterizada pela ordem econômica e social do Estado brasileiro, explicitamente conformada ao art. 174 e todas as implicações de sua atuação como agente normativo e regulador da atividade econômica e de suas funções de fiscalização, incentivo e Planejamento, a priorização de gastos em áreas estratégicas como educação, saúde e infraestrutura e o uso de incentivos fiscais para a promoção do desenvolvimento de determinados setores da economia, é precedida pela vinculação entre receitas e despesas, pela eficiência na arrecadação e principalmente pelo controle da dívida ativa.

E é justamente por isto que um instrumento factível de defesa contra as políticas de austeridade que limita infinitamente as instituições e programas base do Estado desenvolvimentista é o ponto de coesão entre o equilíbrio fiscal, a estabilidade e previsibilidade requerida pelo fortalecimento das instituições democráticas e a associada proteção das conquistas sociais. Notadamente, por fazê-lo por meio da adaptação às novas realidades e do consenso político em torno de uma sustentabilidade a longo prazo, da flexibilidade necessária à adaptação às mudanças econômicas e sociais e a modernização requerida pelas transformações da economia quanto aos ajustes da política tributária e fiscal de forma contínua.

Representando a preservação dos interesses para as futuras etapas de superação do subdesenvolvimento, mantendo seus ciclos econômicos em funcionamento sustentável. Sem grandes rupturas nas cadeias de direitos e programas sociais, que é o caso a título de especificação das universidades federais

e as formas de garantir o orçamento necessário à sua rede de funcionamento, como rastro desse mesmo instrumento.

Nessa linha, observa-se que esta é a razão pela qual os ciclos econômicos do Estado desenvolvimentista devem ser anticíclicos com o fulcro em políticas econômicas e estratégias tendentes a amortecer as flutuações entre os picos e períodos de expansão e os declínios associados à contração no sistema econômico. Notadamente por meio dos gastos públicos em infraestrutura capacitiva, cuja estabilização da economia impele a minimizar os efeitos negativos das recessões e evitar o superaquecimento da economia em períodos de expansão, a redução do desemprego em tempos de recessão e o pretense controle da inflação. Em síntese, dar preferência aos gastos que tenham a consequente manutenção da cadeia econômica pressuposta pela gestão instrumental dos recursos financeiros.

Indo mais além, como exposto pela análise quantitativa da causalidade do orçamento das universidades federais no presente estudo, a capacidade de sustentação orçamentária destas instituições é especialmente ligada a tais questões sobre as escalas e métricas de divisão orçamentária do Estado. Dentro da lógica da austeridade, a imposição do congelamento vintenário da EC 95/16 e os limites financeiros decorrentes afetaram diretamente a sustentação de seus custos, significando a impossibilidade de continuação do modelo de ensino federal público superior e gratuito nos moldes atuais, ainda que a variação considerada de território e tipos de financiamento não afaste tal impossibilidade.

Nota-se, de modo propositivo, que o processo de elaboração e aprovação do orçamento vinculado às universidades envolve um conjunto complexo de processo e decisões determinantes à alocação de recursos conforme as atividades específicas destinadas regimentalmente. Não obstante a categorização dos recursos no campo legal, os gastos são precipuamente originários de despesas obrigatórias - relativas à folha de remuneração, e os discricionários componentes da manutenção da infraestrutura, aquisição de insumos e materiais de pesquisas e equipamentos, os custos de assistência e de bolsas de estudantes, além do financiamento de pesquisas conforme o enquadramento de sua área.

De modo que, a partir do reconhecimento de que a mobilização de recursos para a manutenção das universidades federais envolve uma responsabilidade

governamental, corolário da tarefa estatal no âmbito do artigo 205 e da educação como liberdade instrumental, por isso inalienável, no desenho das políticas fiscais a estas instituições, deve ser garantido certo grau de autonomia consubstanciado pelo artigo 207 e a liberdade administrativa, de cátedra e didático-científica, mas que incutam também um parâmetro de Planejamento a níveis participativos no orçamento. Parâmetros que devem ser materializados com base na garantia de sua gestão financeira e patrimonial sustentável.

Nada obstante, embora haja a previsão normativa desta autonomia no âmbito interno, o que se pontua é que a obrigação autônoma de organização e manutenção das atividades institucionais é precedida pelas circunstâncias e o desenho de políticas de governo que circunscrevem as possibilidades de atuação e conseqüente administração conforme circunstâncias voláteis e variáveis conforme as condições encontrados em cada estágio, não havendo exigência de adoção de um Planejamento perene que contenha uma ferramenta de elaboração de seus próprio planos a nível de elaboração e que seja constante.

Em que pese a distribuição do orçamento do MEC para as universidades ser operada por meio de indicadores de desempenho definidos com base número de alunos, produção científica, número de programas de pós-graduação, além dos critérios de regionalização e avaliação institucional, a ênfase em indicadores quantitativos à posteriori à elaboração, prenunciam uma situação orçamentária constantemente deficitária. A exemplo da matriz OCC, como principal métrica de distribuição de recursos, a rigidez dos parâmetros quantitativos relacionados à critérios numéricos excluem a necessária adaptabilidade quanto às necessidades locais e territoriais de cada instituição. E, principalmente, só sendo oponível em certa fase operacional da distribuição dos recursos, excluindo as discussões estratégicas e táticas do orçamento, atua evidentemente como ferramenta crucial na elaboração de um sistema de informações integradas, mas necessitando de uma dinamicidade e completude por outros critérios de formação.

Note-se, como apontado preliminarmente no estudo empreendido, que o Planejamento necessário à definição estratégica e econômica, com relação às implicações de ordem constitucional, decorrentes do direito ao Desenvolvimento, parte do afastamento de critérios não integrados a determinados fundamentos

institucionais. Que devem corresponder no âmbito orçamentário, a numa sobreposição de critérios da economicidade ajustáveis à financeirização sustentável e parelha à instrumentalidade. Sobretudo quanto à (in)conveniência de forças econômicas externas, a título de garantia de interesses particulares.

Logo, o Planejamento, sob este espectro, tenta dirimir a disparidade entre o Desenvolvimento e a massificação de critérios políticos-fiscais que signifiquem a própria desmanutenção das atividades universitárias a nível federal. Ainda que a sustentabilidade orçamentária destas instituições seja vinculada a um compassado gasto público e distribuição de recursos pela União, a capacidade das universidades elaborarem seus próprios planos de trabalho e orçamentos anuais como critérios de finalidades previstas à manutenção de infraestrutura, aquisição de equipamentos, incorporação de projetos de pesquisa e extensão, significa certo desempenho econômico de contabilidade integrada a indicadores econômicos mais precisos e factíveis. Atuando no sentido de dar maior assertividade na elaboração destes planos.

De modo coeso, observância destes postulados implica na preservação da obrigação assumidas em âmbito constitucional quanto às liberdades instrumentais. Assim, sem violar tais deveres e responsabilidades em matéria de programas e instituições que promovem a superação das condições de subdesenvolvimento, os Estados que adotam políticas fiscais que não permitem tais fundamentações à adequada de recursos a desconcentração da riqueza e redução das desigualdades econômicas. Salvaguardam materialmente o Direito ao Desenvolvimento e suas implicações na ordem econômica.

Com efeito, como apontado no presente estudo, é este o eixo teórico-normativo que subsidia a conclusiva premissa de que o Direito ao Planejamento – como instrumento normativo de medidas de elaboração conforme o modelo econômico-social para organizações nos Estados fiscais associado à ordem social- é decorrente do Direito ao Desenvolvimento, nos termos de sua implicação atrelada à superação das condições de subdesenvolvimento. Sendo deste, o eixo material quanto à implicação principiológica e normativa de sua aplicação ao Estado nacional. Uma vez que consiste em regimentar materialmente as justificativas e finalidades associadas aos programas, políticas e regimentos fiscais.

Nestes termos, é possível extrair que o objetivo deste Planejamento é definir medidas e estratégias para adequar formalmente a elaboração de programas, leis e atos de intervenção estatal no sistema econômico geral. As implantações de pretensas intervenções, com isto, devem variar conforme a disposição atrelada dos montantes de recursos e dispositivos utilizados a, sobretudo, garantir tais estimativas dentro do âmbito do Estado desenvolvimentistas. O foco é a adequação da necessidade, por meio de uma estimativa orientada ao atendimento das demandas de Estado e de seus objetivos.

A ser operado por meio de métodos de projeção e modelos de planos, tanto quantitativos quanto qualitativos, e da categorização de alternativas que se adaptam à realidade propositada no plano de Desenvolvimento. Constituindo um processo jurídico, econômico e político que impele a inclusão de um plano de superação do subdesenvolvimento derivado das atividades financeiras no âmbito da intervenção à ordem econômica.

Ou seja, a implicação do Direito ao Planejamento no âmbito da elaboração de intervenções é a da adoção relacionada às condutas intrínsecas entre o Estado fiscal e o Estado desenvolvimentista. Neste nível, insere-se o Planejamento com o objetivo de desenvolver ordenadamente a nível estratégico, programas sobre os quais a integração da gestão sustentável de recursos pode ser diretamente operada por uma gerência de métricas especificamente elaboradas, por critérios prévios e institucionais otimizados, e não casuísticos.

O que inclui, além do respeito ao limite de responsabilidade fiscal, o uso de projetos e requisitos que devem resultar em um nível compatível à própria instrumentalização destes mesmos recursos financeiros, cujo plano considera as metas e necessidades institucionalmente apontadas. Com o fito de reconhecer as preocupações, necessidades e projetos específicos quanto às grandezas financeiras que o acompanham.

Definindo, como no caso das universidades, a demanda projetada de custos que inferem os gastos e utilização do condicionado. Ao tempo que o levantamento de tais demandas, em complemento ao contingenciamento, é a estratégia fulcral para a sua manutenção. A nível tático, tais análises realizadas a médio a longo prazo são fatores de determinação e integridade quanto aos projetos a serem elaborados pelas

universidades. Conformado tais decisões a nível operacional e em ações de curto prazo. Em atenção à configuração orçamentária desta intervenção planejada. Cujo foco é a execução, e não a elaboração.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 2. ed. Tradução Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2012.

ANDRADE, D. P. Neoliberalismo: crise econômica, crise de representatividade democrática e reforço de governamentalidade. **Novos estudos CEBRAP**, v. 38, p. 109–135, 6 maio 2019.

Austeridade e Retrocesso: Impactos Sociais da Política Fiscal no Brasil. São Paulo: Brasil Debate e Fundação Friedrich Ebert, 2018, 1º Ed. Disponível em <http://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/DOC-AUSTERIDADE_doc3-_L9.pdf> Acesso em: 20 jun. 2024.

ARAÚJO, Jailton Macena de. Constituição, cidadania e trabalho: premissas para o reconhecimento de uma racionalidade estatal pautada na solidariedade. **Direito, Estado e Sociedade**, São Paulo, v. 52, n. 1, p. 134-158, jan./jun. 2018.

ARAÚJO, Jailton Macena de. Direitos humanos e solidariedade: entre o universalismo e o relativismo por uma teoria dialógica dos direitos humanos. **Revista de informação legislativa: RIL**, v. 53, n. 212, p. 155-179, out./dez. 2016. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/53/212/ril_v53_n212_p155>.

Artigo: O gráfico elaborado pela Auditoria Cidadã da Dívida está correto. Disponível em: <<https://auditoriacidada.org.br/conteudo/artigo-no-extraclasse-defende-veracidade-do-grafico-da-acd/>>.

AUGUSTO, Gesinaldo Ataíde Cândido. Contribuições das instituições de educação superior para o desenvolvimento regional: uma proposta de modelo interativo. **Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento**, v. 13, n. 3, p. 710–728, 2024.

BASSO, A. P. Os benefícios fiscais em favor do desenvolvimento sustentável. **Direito E Desenvolvimento**, 1(2), 41–52. 2017.

BERCOVICI, Gilberto. A problemática da constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 36, n. 142, abr./jun. 1999, p. 35-50

BERCOVICI, Gilberto. Políticas públicas e o dirigismo constitucional. **Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**, n. 3, p. 171-183, 2003.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e Desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005.

BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. **A Constituição Dirigente Invertida**: A blindagem da Constituição Financeira e a agonia da Constituição

econômica. Boletim de Ciências Económicas, Volume XLIX. Coimbra: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2006.

BITENCOURT, Caroline Muller; LOLLI, Eduardo Henrique; COELHO, Saulo de Oliveira Pinto. Políticas públicas e constitucionalismo contemporâneo crítico: sistematizações para subsidiar análises em Direito e políticas públicas. **Sequência** (Florianópolis), v. 43, n. 90, e86761, 2022. <https://doi.org/10.5007/2177-7055.2022.e86761>. Acesso em 11 de nov. de 2024.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 7.ed. 2.tir. São Paulo: Malheiros, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 241/2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, 2016 Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2088351&fichaAmigavel=nao>>. Acesso em: 19 jun. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em 28 mai. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95**, de 15 de dezembro de 2016. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm> Acesso em 20 jun. 2024.

BRASIL. **LDB -Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9.394/96 de 20 de dezembro de 1996**. Brasília, MEC/SEMTEC, 1997.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. **A coleta de dados das IFES para alocação de recursos orçamentários**. Brasília, DF, nov. 2006 Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7234.htm>.

BRASIL. Câmara dos deputados. **Impactos do “novo regime fiscal” - subsídios à análise da proposta de emenda à constituição - PEC nº 241/2016**. In: Estudo Técnico nº12, 2016. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2016/EstudoTcnicon122016versao21ago_publicado.pdf>. Acesso em 20 jun. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 723, de 19 de julho de 2010**. Dispõe sobre procedimentos orçamentários e financeiros relacionados à autonomia universitária, e dá outras providências. Brasília, DF. [2010]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7233.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%207.233%2C%20DE%2019>. Acesso em: 19 jun. 2024.

CALLEJÓN, F. B. (2018). As duas grandes crises do constitucionalismo diante da globalização no século XXI. **Espaço Jurídico Journal of Law [EJL]**, 19(3), 681-702. <https://doi.org/10.18593/ejll.20205>

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. 9 reimp. Coimbra: Almedina, 2003

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador**: contributo para compreensão das normas constitucionais programáticas. Coimbra: Coimbra Editora, Limitada, 2ª ed, 2001

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Rever ou Romper com a Constituição Dirigente? Defesa de um Constitucionalismo Moralmente Reflexivo. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, v. 15, n. 1, p. 7-17, abr./jun. 1996

CAMPOS, R. S. **Crescimento econômico, câmbio real, restrição externa e endogeneidade das elasticidades renda**. 2013. Tese (Doutorado em Economia) - Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração teoria, processos e prática**. McGraw-Hill do Brasil, 1985.

CLARK, G.; CÔRREA, L.; NASCIMENTO, S. P. Ideologia constitucional e pluralismo produtivo. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**: Número especial em memória do professor Washington Peluso, p. 265-300, 2013. DOI: 10.12818/P.03042340.2013vWAp265

CLÉVE, Clémerson Merlin. A Teoria constitucional e o direito alternativo: para uma dogmática constitucional emancipatória. In: **Uma vida dedicada ao Direito**: homenagem a Carlos Henrique de Carvalho: o editor dos juristas. São Paulo: 1995. p. 34-53.

COSTA, Patrícia Ribeiro. **Planejamento operacional como ferramenta para o alcance dos objetivos e metas estratégicas**: estudo de caso em uma instituição federal de ensino superior. 2023. Dissertação (Mestrado Profissional em Inovação Tecnológica) - Universidade Federal do Triângulo Mineiro, Uberaba, 2023.

CONTI, José Mauricio. **O planejamento orçamentário da administração pública no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Blucher Open Access, 2020.

DANA, D. **Universidades federais enfrentam pesadelo orçamentário**. Disponível em: <<https://souciencia.unifesp.br/destaques/universidade-em-pauta/universidades-federais-enfrentam-pesadelo-orcamentario>>. Acesso em: 17 jun. 2024.

DUPAS, G. **O mito do progresso: ou progresso como ideologia**. São Paulo, UNESP, 2006. 309 p.

FEITOSA, Maria Luiza Alencar Mayer. **Direito econômico do desenvolvimento e direito humano ao desenvolvimento: limites e confrontações**. In: FEITOSA, M. L. A. M. et al. (orgs.). *Direitos humanos de solidariedade: avanços e impasses*, Curitiba: Appris, 2013.

FERRAJOLI, Luigi. **Constitucionalismo principialista e constitucionalismo garantista. Garantismo, hermenêutica e (neo) constitucionalismo**. Um debate com Luigi Ferrajoli. Alexandre Morais da Rosa, Coord. Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2012.

FERRAJOLI, Luigi. **Democracia y garantismo**. Madrid: Trotta, 2008.

FITTIPALDI, I.; COSTA, S. F.; ARAÚJO, C. M. C. DE. O gasto público federal brasileiro: um perfil incrementalista? **Revista do Serviço Público**, v. 68, n. 3, p. 611–630, 29 set. 2017.

FORDPLAD, 2024. Disponível em <<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoizWE0YTQzY2EtN2RjMS00NDZkLWEwZTYtNzViN2Q1OGVmOGRiliwidCI6IjMyMTEyODk1LTEwNzltNDFiZS04MjVjLWExNzlhNmYyMzFiNiJ9>> Acesso em 17 mar. 2024.

FURTADO, B. A.; SAKOWSKI, P. A. M.; TÓVOLLI, M. H. **Modelagem de sistemas complexos para políticas públicas**. Brasília, IPEA, 2015. Disponível em <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4155>>

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974

GARCÍA-PELAYO, Manuel. **Derecho constitucional comparado**. Madri: Alianza Editorial, 1993.

GARGARELLA, Roberto. **Constitucionalismo Latino-Americano: a necessidade prioritária de uma reforma**. In *Constituinte Exclusiva, Um Outro sistema político é possível*. 2009

GRAU, Eros Roberto. **O direito posto e o direito pressuposto**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

GRAU, Eros Roberto. **Planejamento econômico e regra jurídica**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978.

GRAU, Eros Roberto. **Políticas públicas e direito**: direito das políticas públicas? IN: CONGRESSO INTERNACIONAL DE CONTROLE E POLÍTICAS PÚBLICAS, 2., 2016, São Paulo. Anais .. Belo Horizonte: Instituto Rui Barbosa, 2017.

GRAU, E. R. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

GRECO, Marco Aurélio. Perspectivas Teóricas do Debate sobre Planejamento Tributário. **Revista Fórum de Direito Tributário**, Belo Horizonte, n. 42, nov.-dez. 2009.

GRECO, Marco Aurélio. **Planejamento Tributário**. 2. Ed. São Paulo: Dialética, 2010

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **The cost of rights**: why liberty depends on taxes. New York: Norton, 2000

Instrumentos de Planejamento e Orçamento. Disponível em:

<<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/planejamento>>.

KEYNES, John Maynard. **Teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Nova Cultural, 1996

KERSTENETZKY, Celia L. **O Estado do Bem-Estar Social na Idade da Razão: A Reinvenção do Estado Social no Mundo Contemporâneo**. Rio de Janeiro, Campus/Elsevier, 2012.

LAFER, Celso. **JK e o Programa de Metas (1956-1961)**: processo de planejamento e sistema político no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

LARENZ, Karl. **Metodologia da Ciência do Direito**. Trad. José Lamego. 4. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2005.

LUHMANN, Niklas. **A constituição como aquisição evolutiva**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012. 256 p.

MASON, EDWARD S. O planejamento do desenvolvimento. **Revista de Administração de Empresas** [online]. 1965, v. 5, n. 15 [Acessado 3 Setembro 2024], pp. 115-133. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-75901965000200006>.

MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. 2017. DOI:10.5380/rinc.v4i1.50289.

MENDONÇA, F. A. de S. **Introdução aos direitos plurifuncionais**: os direitos, suas funções e a relação com o desenvolvimento, a eficiência e as políticas públicas. Natal: 2016

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Coimbra Editora, Tomo 1, p. 43-102

MOTA, F. G. L. **Contabilidade aplicada ao setor público**. Brasília: Editora do autor, 2009.

MORAIS, José Luis Bolzan de. **As crises do Estado e da Constituição e a transformação espacial dos direitos humanos**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

MULLER, Friedrich. **Teoria Estruturante do Direito**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008. p. 192 – 269.

NACIONAL, I. **PORTARIA No 651**, DE 24 DE JULHO DE 2013 - Imprensa Nacional. Disponível em: <https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/30801007/do1-2013-07-26-portaria-n-651-de-24-de-julho-de-2013-30800999>.

NEVES. Marcelo. **Entre Hidra e Hércules**: princípios e regras constitucionais como diferença paradoxal do sistema jurídico – São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2013.

NUSSBAUM, Martha. **Creating Capabilities: The Human development approach**. Cambridge, Massachusetts, and London, England: The Belknap Press of Harvard University Press, 2011.

OLIVEIRA, G. B. de. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. **Revista da FAE**, Curitiba, v.5, n.2, p.37-48, maio/ago. 2002.

OLIVEIRA, G. B. de; LIMA, J. E. de S. Elementos endógenos do desenvolvimento regional: considerações sobre o papel da sociedade local no processo de desenvolvimento sustentável. **Revista da FAE**, [S. l.], v. 6, n. 2, 2017. Disponível em: <https://revistafae.fae.edu/revistafae/article/view/462>. Acesso em: 18 set. 2024.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>. Acesso em: 21 jun. 2024.

ORAIR, R. O.; SIQUEIRA, F. DE F. **Investimento público no Brasil e suas relações com ciclo econômico e regime fiscal**. Economia e Sociedade, v. 27, n. 3, p. 939–969, dez. 2018.

PAIVA RAMOS, André; LACERDA, Antonio Corrêa de. A Emenda Constitucional (EC) 95 e o engodo do “teto de gastos”, in: **O mito da austeridade**, São Paulo: Contracorrente, 2019, p. 57–64.

PINTO, José Marcelino de Rezende. O financiamento da educação na Constituição Federal de 1988: 30 anos de mobilização social. **Educação & Sociedade**, v. 39, n. 145, p. 1013-1036, out-dez 2018. <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302018203235>

REGLA, Josep Aguiló. **Do Império da Lei ao Estado Constitucional**. Dois paradigmas jurídicos em poucas palavras. In *Argumentação e Estado Constitucion*. 2004

REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando. **Disciplina fiscal e qualidade do gasto público**: fundamentos da reforma orçamentária. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005

RODRIGUES, C.C.; ÁVILA, L.A.C. de.; L.; TAVARES, M.; VIEIRA, L. B. Reflexos dos cortes orçamentários sobre os gastos das universidades públicas federais. **Anais do Congresso Brasileiro de Custos - ABC**, [S. l.], 2023. Disponível em: <https://anaiscbc.abcustos.org.br/anais/article/view/5095>. Acesso em: 22 nov. 2024.

ROSSI, P. et al. **Austeridade fiscal e o financiamento da educação no brasil**. *Educação & Sociedade*, v. 40, 2019.

SHAPIRO, Scott. **Legality**. Cambridge, MA/London: Belknap Press, 2011.

SACHS, Jeffrey D. **O fim da pobreza**: como acabar com a miséria mundial nos próximos vinte anos. trad. por Pedro Maia Soares. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

SALVARANI, Giuliano Cardoso. **Direito econômico e austeridade**: uma análise das funções do orçamento no Brasil / Giuliano Cardoso Salvarani; orientador: Luis Fernando Massoneto – São Paulo, 2020.

SCAFF, S.; SANTOS; ESTIGARRIBIA, S. O planejamento educacional frente às fragilidades do processo democrático brasileiro. **ETD: Educação Temática Digital**, v. 20, n. 4, p. 905–923, 14 out. 2018.

SCHUMPETER, Joseph Alois. **Teoria do desenvolvimento econômico**: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

SCHUMPETER, Joseph Alois. **Teoria do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

SILVA, José Irialdo Alves Oliveira; BERCOVICI, Gilberto; FEITOSA, Maria Luiza Pereira de Alencar Mayer; CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas; CLARK, Giovani. **PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO**: uma realidade possível. Campina Grande: Editora da Universidade Estadual da Paraíba, 2022.

SIOP, 2024. Disponível em <https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opensdoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06>. Acesso em 17 mar 2024.

SOUSA, Artur Sotero de. **Gestão na educação superior sob a ótica da transparência**: um estudo sobre a distribuição de recursos na Universidade Federal da Paraíba – João Pessoa, 2021.

SOUZA, W. P. A. O princípio da ambiguidade na configuração da ordem econômica. **Revista da Faculdade de Direito** da UFMG, v. 8, p. 5795,1956.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Cia das Letras, 2010.

SILVA, J. A. da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 32. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2008.

SIOP - **Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal**. Disponível em: <https://www.siop.planejamento.gov.br/modulo/login/index.html#>.

VALLADÃO, L.; MATTOS, D. As razões do laissez-faire: uma análise do ataque ao mercantilismo e da defesa da liberdade econômica na Riqueza das Nações. **Revista de Economia Política**, v. 27, n. 1, p. 108–129, [s.d.].

VICENTE, S.; GAMA, P. Avaliação Da Sustentabilidade Financeira Em Administrações Públicas: Um Método Baseado Nos Orçamentos E Demonstrações Financeiras Das Universidades. **Revista Foco**, [S. l.], v. 17, n. 1, p. e4052, 2024. DOI: 10.54751/revistafoco.v17n1-013. Disponível em: <https://ojs.focopublicacoes.com.br/foco/article/view/4052>. Acesso em: 22 nov. 2024.

VERDÚ, Pablo Lucas. **O Sentimento Constitucional**. Forense. 2006

VELOSO, J. R. S. **Direito ao planejamento**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2014. p. 83.

Universidades Federais. Disponível em: <<https://www.gov.br/mec/pt-br/areas-de-atuacao/es/universidades-federais>>. Acesso em: 19 jun. 2024.

WALD, A. O Direito ao Desenvolvimento. **Revista da FALP – Federação dos Advogados de Língua Portuguesa**, v. 3, ano 3, 2024.