

ano 20 - n. 81 | julho/setembro – 2020

Belo Horizonte | p. 1-274 | ISSN 1516-3210 | DOI: 10.21056/aec.v20i80

A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional

[www.revistaaec.com](http://www.revistaaec.com)

# A&C

**Revista de Direito  
ADMINISTRATIVO  
& CONSTITUCIONAL**

**A&C – ADMINISTRATIVE &  
CONSTITUTIONAL LAW REVIEW**

**FORUM**

A246 A&C : Revista de Direito Administrativo & Constitucional. – ano 3, n. 11, (jan./mar. 2003) – Belo Horizonte: Fórum, 2003-

Trimestral  
ISSN: 1516-3210

Ano 1, n. 1, 1999 até ano 2, n. 10, 2002 publicada pela Editora Juruá em Curitiba

1. Direito administrativo. 2. Direito constitucional.  
I. Fórum.

CDD: 342  
CDU: 342.9

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo  
Aline Sobreira

Capa: Igor Jamur  
Projeto gráfico: Walter Santos

### Periódico classificado no Estrato A2 do Sistema Qualis da CAPES - Área: Direito.

#### Qualis – CAPES (Área de Direito)

Na avaliação realizada em 2017, a revista foi classificada no estrato A2 no Qualis da CAPES (Área de Direito).

#### Entidade promotora

A *A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, é um periódico científico promovido pelo Instituto de Direito Remeu Felipe Bacellar com o apoio do Instituto Paranaense de Direito Administrativo (IPDA).

#### Foco, Escopo e Público-Alvo

Foi fundada em 1999, teve seus primeiros 10 números editorados pela Juruá Editora, e desde o número 11 até os dias atuais é editorada e publicada pela Editora Fórum, tanto em versão impressa quanto em versão digital, sediada na BID – Biblioteca Digital Fórum. Tem como principal objetivo a divulgação de pesquisas sobre temas atuais na área do Direito Administrativo e Constitucional, voltada ao público de pesquisadores da área jurídica, de graduação e pós-graduação, e aos profissionais do Direito.

#### Linha Editorial

A linha editorial da *A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, estabelecida pelo seu Conselho Editorial composto por renomados juristas brasileiros e estrangeiros, está voltada às pesquisas desenvolvidas na área de Direito Constitucional e de Direito Administrativo, com foco na questão da efetividade dos seus institutos não só no Brasil como no Direito comparado, enfatizando o campo de interseção entre Administração Pública e Constituição e a análise crítica das inovações em matéria de Direito Público, notadamente na América Latina e países europeus de cultura latina.

#### Cobertura Temática

A cobertura temática da revista, de acordo com a classificação do CNPq, abrange as seguintes áreas:

- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Teoria do Direito (6.01.01.00-8) / Especialidade: Teoria do Estado (6.01.01.03-2).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Constitucional (6.01.02.05-5).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Administrativo (6.01.02.06-3).

#### Indexação em Bases de Dados e Fontes de Informação

Esta publicação está indexada em:

- Web of Science (ESCI)
- Ulrich's Periodicals Directory
- Latindex
- Directory of Research Journals Indexing
- Universal Impact Factor
- CrossRef
- Google Scholar
- RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional)
- Library of Congress (Biblioteca do Congresso dos EUA)
- MIAR - Information Matrix for the Analysis of Journals
- WorldCat
- BASE - Bielefeld Academic Search Engine
- REDIB - Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico
- ERIHPLUS - European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences
- EZB - Electronic Journals Library
- CiteFactor
- Diadorim

#### Processo de Avaliação pelos Pares (Double Blind Peer Review)

A publicação dos artigos submete-se ao procedimento *double blind peer review*. Após uma primeira avaliação realizada pelos Editores Acadêmicos responsáveis quanto à adequação do artigo à linha editorial e às normas de publicação da revista, os trabalhos são remetidos sem identificação de autoria a dois pareceristas *ad hoc* portadores de título de Doutor, todos eles exógenos à Instituição e ao Estado do Paraná. Os pareceristas são sempre Professores Doutores afiliados a renomadas instituições de ensino superior nacionais e estrangeiras.

# O planejamento, o mito do desenvolvimento e o 3º momento do Direito e desenvolvimento: a necessidade de a coruja de Minerva guiar a raposa ao seu destino

*The planning, the myth of development and the third moment of Law and development: the need for the Minerva owl to guide the fox to its destination*

**José Eduardo Costa Devides\***

Universidade de Marília – Unimar (Brasil)  
du.devides@gmail.com

**Mariana Ribeiro Santiago\*\***

Universidade de Marília – Unimar (Brasil)  
mariana@nbsadvogados.com.br

**Recebido/Received:** 04.09.2019 / September 4<sup>th</sup>, 2019

**Aprovado/Approved:** 18.10.2020 / October 18<sup>th</sup>, 2020

---

Como citar este artigo/*How to cite this article*: DEVIDES, José Eduardo Costa; SANTIAGO, Mariana Ribeiro. O planejamento, o mito do desenvolvimento e o 3º momento do Direito e desenvolvimento: a necessidade de a coruja de Minerva guiar a raposa ao seu destino. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 20, n. 81, p. 241-263, jul./set. 2020. DOI: 10.21056/aec.v20i81.1196.

\* Doutorando em Direito na Universidade de Marília (Unimar – Marília, SP, Brasil). Mestre em Direito pela Unimar. Pós-graduado em Direito Civil e Processual Civil pela Escola Superior de Advocacia de São Paulo (ESA/SP). Pós-graduado em Direito Administrativo pela Universidade Anhanguera – Uniderp (LFG). Graduado pela Faculdade de Direito de Bauru – Instituição Toledo de Ensino (ITE). Controlador Interno da Câmara Municipal de Jaú, São Paulo. Advogado. *E-mail*: du.devides@gmail.com.

\*\* Pós-Doutora em Direito Civil pela Justus-Liebig-Universität Gießen, Alemanha. Doutora e Mestra em Direito Civil Comparado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Especialista em Direito Contratual pela PUC-SP. Graduada em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professora do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito e da Graduação em Direito da Universidade de Marília (Unimar – Marília, SP, Brasil). Advogada sócia do escritório de advocacia Neves, Barbuy e Santiago Advogados desde 2005. *E-mail*: mariana@nbsadvogados.com.br.

**Resumo:** O tema do presente artigo analisa o instituto jurídico do planejamento e sua importância para a concretização do desenvolvimento. O problema de pesquisa refere-se à falta de lei (e o desinteresse em sua elaboração) que discipline o plano nacional de desenvolvimento do Brasil. O objetivo é identificar um plano de desenvolvimento de um país de terceiro mundo para que o Brasil possa realizar um transplante jurídico (no todo ou em parte) e, a partir disso, evoluir econômica, ambiental e socialmente. Em conclusão, constatou-se que o plano de desenvolvimento mexicano pode ser tomado como parâmetro pelo Brasil, todavia, parcialmente, limitando ao transplante jurídico de apenas alguns pontos. O método de pesquisa adotado é o dialético, tendo sido desenvolvida a partir de investigações de cunho qualitativo, com ampla pesquisa bibliográfica, sem prejuízo da contribuição de análise de caso.

**Palavras-chave:** Planejamento. Desenvolvimento. Plano Nacional de Desenvolvimento. Experimentalismo. México.

**Abstract:** The theme of this article analyzes the legal institute of planning and its importance for the realization of development. The research problem refers to the lack of Law (and lack of interest in its elaboration) that disciplines Brazil's national development plan. The objective is to identify a development plan for a third world country so that Brazil can carry out a legal transplant (in whole or in part) and, from this, evolve economically, environmentally and socially. In conclusion, it was verified that the Mexican development plan can be taken as a parameter by Brazil, however, partially, limiting to legal transplantation only a few points. The research method adopted is the dialectic, having been developed based on qualitative investigations, with extensive bibliographical research, without prejudice to the contribution of case analysis.

**Keywords:** Planning. Development. National Development Plan. Experimentalism. Mexico.

**Sumário:** 1 Introdução – 2 O planejamento como mecanismo para alcançar o desenvolvimento nacional – 3 O mito do planejamento: o planejamento realizado pelo Brasil visa efetivamente ao desenvolvimento? – 4 A coruja de Minerva e a raposa: o planejamento do *novo Estado desenvolvimentista* – 5 O experimentalismo entre países em desenvolvimento e o estudo de caso do *Plan Nacional de Desarrollo* mexicano – 6 Conclusões – Referências

---

## 1 Introdução

Desde tempos remotos, a existência humana digna (individual ou coletiva) sempre necessitou de estratégias governamentais que fossem capazes de suprir as principais carências da população, para que o direito humano ao desenvolvimento fosse alcançado em todos os seus aspectos (social econômico e ambiental).

O problema do presente trabalho pauta-se na inexistência de lei que defina o plano nacional de desenvolvimento. O advento da Constituição de 1988 trouxe a previsão expressa da necessidade de se criar tal lei. Contudo, após quase trinta anos da promulgação da CF/88, qual o motivo de esta lei não ter sido elaborada? Existira um suposto interesse da minoria dominante em manter o mesmo estado das coisas? Ou, simplesmente, estar-se-ia diante de um mero acaso?

A justificativa da pesquisa baseia-se na importância de um plano nacional de desenvolvimento positivado no Brasil, pois o planejamento das metas relativas aos campos econômico, social e ambiental traria benefícios a toda a população, como a garantia de trabalho, saúde, educação, moradia, segurança, meio ambiente equilibrado, lazer, dentre outros.

Ademais, o objetivo deste trabalho é o de contribuir para que os mecanismos do Novo Estado Desenvolvimentista (que serão abordados no decorrer do texto) possam ser suficientes para conduzir o Brasil a transplantar, no todo ou em parte, modelos internacionais de plano desenvolvimentista que sejam condizentes com a sua necessidade.

Salienta-se que esta pesquisa foi elaborada em quatro capítulos. O primeiro discorre sobre o a importância do planejamento e do desenvolvimento e sobre as formas de efetivação de tais institutos à luz da Constituição Federal. O segundo refere-se à ponderação de o planejamento ser um mito no Brasil, tendo em vista a inexistência de lei que dê tratamento ao plano de desenvolvimento, como exigido pela CF/88. O terceiro capítulo traça analogias entre os animais raposa/coruja e os termos desenvolvimento/planejamento, conduzindo a abordagem ao propósito do Novo Estado Desenvolvimentista, pensado por David Trubek. O último capítulo realiza um estudo de Direito Comparado para testar se o país utilizado em referência pode ser um bom referencial para transplante jurídico, pelo Brasil.

Assim, a presente pesquisa será desenvolvida à luz do método dialético, pois traça os ideais do planejamento e do desenvolvimento sob a ótica da CF/88 (tese), elucida que o proposto pela Carta Magna não passa de um mito (antítese), e propõe uma estratégia para corrigir tal defeito (síntese). Ademais, o trabalho foi elaborado a partir de investigações de cunho qualitativo, com ampla pesquisa bibliográfica e sem prejuízo da contribuição da análise de caso, no intuito de se solucionar o problema proposto.

## 2 O planejamento como mecanismo para alcançar o desenvolvimento nacional

O desenvolvimento nacional é a finalidade maior que o governo de todos<sup>1</sup> os países buscam, para que os direitos coletivos e individuais dos cidadãos sejam efetivados. Para tanto, o processo de desenvolver-se não ocorre a qualquer modo e a qualquer tempo. O desenvolvimento necessariamente implica a estruturação de um planejamento.

Primeiramente, importante consignar que, não obstante o planejamento seja um termo muito utilizado na Constituição Federal de 1988, haja vista que é mencionado por 99 (noventa e nove) vezes em seu interior (por intermédio dos termos *plano* – 48 vezes, *planejamento/planejar/planejada* – 11 vezes, e *programa* – 40 vezes, em mais de 40 artigos, o que representa quase 16% do texto),<sup>2</sup> esta pesquisa

<sup>1</sup> Mesmo os já reconhecidos países *desenvolvidos* necessitam da atualização do planejamento, para que consigam se manter na condição anteriormente conquistada.

<sup>2</sup> VELOSO, J. R. S. *Direito ao planejamento*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2014. p. 82.

discorrerá sobre o planejamento multidimensional<sup>3</sup> previsto no capítulo da ordem econômica e financeira.

Nas palavras de José Afonso da Silva, *planejamento é um processo técnico instrumentado para transformar a realidade existente no sentido de objetivos previamente estabelecidos*.<sup>4</sup> De acordo com Eros Roberto Grau, *é 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*.<sup>5</sup> Concordando com esse entendimento, Juliano Ribeiro Santos Veloso, assevera que planejamento é o *método jurídico utilizado em nível nacional, regional, estadual, metropolitano, municipal e setorial, pelo qual são alocados os recursos financeiros, materiais, humanos, tecnológicos e operacionais*.<sup>6</sup> Esse planejamento pode ser entendido como uma intervenção do Estado no domínio econômico, em que há uma orientação para que o mercado busque os resultados inicialmente programados.<sup>7</sup> Noutras palavras, o planejamento é uma estratégia, prevista pelo Estado, que molda uma ação para que determinada finalidade seja alcançada.

No tocante à previsão constitucional do assunto (que, repise-se, dará foco ao planejamento da ordem econômica, na CF/88), o art. 21, inciso IX, dispõe que competirá à União *elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social*.<sup>8</sup> Com redação semelhante ao art. 21, o art. 48, IV, disciplina que caberá ao Congresso Nacional *dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento*.<sup>9</sup> Por fim, o art. 174, §1º, estipula o seguinte:

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

<sup>3</sup> Menciona-se o termo multidimensional porque o caráter econômico, social e sustentável é albergado neste planejamento.

<sup>4</sup> SILVA, J. A. da. *Curso de Direito Constitucional positivo*. 32. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 809.

<sup>5</sup> GRAU, E. R. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 14. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 309.

<sup>6</sup> VELOSO, J. R. S. *Direito ao planejamento*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2014. p. 83.

<sup>7</sup> VELOSO, J. R. S. *Direito ao planejamento*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2014. p. 83.

<sup>8</sup> BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 20 maio 2019.

<sup>9</sup> BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 20 maio 2019.

§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.<sup>10</sup>

Do artigo transcrito é possível observar duas situações: primeiro, o plano será elaborado por meio de lei; segundo: o planejamento é imperativo para o setor público e indicativo para o setor privado. Diz-se que é imperativo ao setor público porque o administrador terá a obrigatoriedade de cumprir as exigências que hipoteticamente estiverem previstas na lei. Por outro lado, aos agentes econômicos o plano será sempre indicativo, ou não vinculativo, pois terá por fim apenas orientar (e não obrigar) os agentes econômicos. Para Gordillo, quando da análise deste mesmo ponto no planejamento do Direito argentino, “*no cabría considerar como elementos de ‘persuasión’ en la planificación indicativa el establecimiento de sanciones por el incumplimiento de sus normas, pues en esa medida se trataría pura y simplemente de la imposición de una norma de conducta*”.<sup>11</sup>

Saliente-se que o plano de caráter indicativo ao setor privado assim o é em respeito ao princípio da livre iniciativa, pois não se pode condicionar a atuação do agente econômico a determinado programa, se é garantida constitucionalmente a liberdade a qualquer cidadão de criar e explorar certa atividade econômica a título privado, sem que haja restrição estatal, senão em virtude de lei.<sup>12</sup> Se o plano fosse imperativo ao particular, estar-se-ia diante do sistema político-econômico do socialismo:

Em verdade, o que ocorre é que o plano se considera imperativo sempre para o setor público. Por isso, nos países de economia centralizada de tipo socialista, a imperatividade do plano é consequência de que as entidades econômicas são integrantes do setor público, não havendo distinção entre economia pública e economia privada, como se dá nos países de economia de mercado ou descentralizada.<sup>13</sup>

Ademais, as peças orçamentárias (plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei de diretrizes orçamentárias), não obstante tratem-se de planos monetários, também possuem, como pano de fundo, o objetivo de planejar

<sup>10</sup> BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 20 maio 2019.

<sup>11</sup> GORDILLO, A. La planificación en el Derecho argentino. In: *Derecho Administrativo de la Economía*. p. 433-449. Disponível em: [https://www.gordillo.com/pdf\\_tomo9/libroi/capitulo21.pdf](https://www.gordillo.com/pdf_tomo9/libroi/capitulo21.pdf). Acesso em: 22 maio 2019.

<sup>12</sup> TAVARES, A. R. *Direito Constitucional Econômico*. 3. ed. São Paulo: Método, 2011. p. 235.

<sup>13</sup> SILVA, J. A. da. *Curso de Direito Constitucional positivo*. 32. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 810.

o desenvolvimento. Há que se admitir que o PPA, LOA e LDO, mesmo sendo peças orçamentárias com viés puramente econômico, podem favorecer o desenvolvimento sob a sua faceta multidimensional, de forma indireta. Isto porque, *verbi gratia*, se uma escola é construída em bairro pobre (conforme fora previsto nas peças orçamentárias), ela contribuirá para a educação dos indivíduos, logo, estará cooperando com o desenvolvimento social. Se um hospital é construído, supõe-se que melhorará as condições de saúde da população e, da mesma forma, auxiliará o desenvolvimento social.

De acordo com o §1º do art. 165 da Constituição Federal, a lei que *instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital<sup>14</sup> e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.*<sup>15</sup> Com duração de quatro anos, o PPA deve remeter a ideia do objetivo a que se quer chegar, sendo o instrumento de planejamento das políticas públicas e locais mais importante das peças orçamentárias.<sup>16</sup>

De acordo com o art. 165, §2º, da CF/88, *a lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente.*<sup>17</sup> A LDO, que tem periodicidade anual, também possui a missão de orientar a elaboração da lei orçamentária anual, estabelecer a política de aplicação de agências financeiras de fomento e dispor acerca de mudanças na legislação tributária.

Por derradeiro, à luz do disposto no art. 165, §5º, I, II e III, da CF/88, a LOA, com duração anual, compreenderá o orçamento fiscal (relativo aos Poderes, seus fundos, órfãos e entidades da administração direta e indireta), o orçamento de investimento (feitos pelas empresas em que a Administração Pública, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com voto) e o orçamento da seguridade social (que se refere, primordialmente, aos órgãos e entidades atinentes às áreas da saúde, da assistência social e da previdência).

Aliás, a Constituição Federal dispõe que os planos e programas nacionais, regionais e setoriais deverão ser elaborados em conformidade com o plano plurianual, sendo apreciados pelo Congresso Nacional (art. 165, §4º).<sup>18</sup>

<sup>14</sup> Com efeito, o art. 12 da Lei nº 4.320/64 disciplina que as despesas de capital constituem-se nos investimentos, nas inversões financeiras e nas transferências de capital.

<sup>15</sup> BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 20 maio 2019.

<sup>16</sup> MEIRELLES, H. L. *Direito Municipal brasileiro*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 287.

<sup>17</sup> BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 20 maio 2019.

<sup>18</sup> BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 20 maio 2019.

Por derradeiro, analisando a posição topográfica do termo planejamento no §1º do art. 174 da CF/88, denota-se que um de seus objetivos é atingir o desenvolvimento. Alcançar o desenvolvimento não representa, tão somente, alcançar crescimento econômico. Se o desenvolvimento econômico representar progresso social, aumento da expectativa de vida do indivíduo e desenvolvimento sustentável,<sup>19</sup> o direito fundamental ao desenvolvimento restará garantido.

Com efeito, a Resolução nº 41/128 da Assembleia Geral das Nações Unidas (igualmente conhecida como Declaração sobre Direito ao Desenvolvimento) classificou o desenvolvimento como um direito humano, estabelecendo, dentre outros regramentos que:

- a) O desenvolvimento é multidimensional e integra um processo econômico, social, cultural e político, que tem a finalidade de trazer o bem-estar de toda todos os indivíduos.<sup>20</sup>
- b) Os Estados, como garantidores do pleno exercício e do fortalecimento gradativo do direito ao desenvolvimento, devem acrescentar as suas medidas a formulação, a adoção e a implementação de políticas, medidas legislativas e outras, em níveis nacional e internacional (art. 10).<sup>21</sup>
- c) A igualdade de oportunidade para toda a população, principalmente no acesso aos recursos básicos. Além do mais, tem de ser uma das metas do Estado a garantia da educação, dos serviços de saúde, da alimentação, da habitação, do emprego e da distribuição equitativa da renda, bem como os ideais que assegurem que as mulheres tenham um papel ativo no processo de desenvolvimento (art. 8º, §1º).<sup>22</sup>

Verifica-se que, de acordo com a Resolução nº 41/128, o Estado é responsável por dar garantia ao desenvolvimento por intermédio da elaboração de medidas legislativas, políticas públicas etc., para que a igualdade de oportunidade alcance toda à coletividade e permita o acesso de direitos necessários à existência do ser humano, como a habitação, saúde, educação, emprego, entre outros. Denota-se, assim, que o planejamento (materializado por políticas públicas ou medidas legislativas) é um mecanismo que auxilia na concretização do desenvolvimento.

<sup>19</sup> SILVA, J. A. da. *Teoria do conhecimento constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 549-550.

<sup>20</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. Assembleia Geral. *Declaration on the Right to Development*. A/RES/41/128, de 4 de dezembro de 1986. Disponível em: <http://www.un.org/documents/ga/res/41/a41r128.htm>. Acesso em: 3 maio 2019.

<sup>21</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. Assembleia Geral. *Declaration on the Right to Development*. A/RES/41/128, de 4 de dezembro de 1986. Disponível em: <http://www.un.org/documents/ga/res/41/a41r128.htm>. Acesso em: 3 maio 2019.

<sup>22</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. Assembleia Geral. *Declaration on the Right to Development*. A/RES/41/128, de 4 de dezembro de 1986. Disponível em: <http://www.un.org/documents/ga/res/41/a41r128.htm>. Acesso em: 3 maio 2019.

Destarte, foi constatado neste capítulo que a Constituição Federal de 1988 trouxe alguns dispositivos relativos ao planejamento (relacionados à ordem econômica e financeira), demonstrando a preocupação em delimitar condutas que sejam capazes de garantir os direitos e garantias individuais em prol do desenvolvimento nacional.

### 3 O mito do planejamento: o planejamento realizado pelo Brasil visa efetivamente ao desenvolvimento?

Não obstante o capítulo anterior tivesse cuidado de discorrer, com ênfase na Constituição Federal, sobre a importância do planejamento para o desenvolvimento nacional, assim como o papel das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA) para este mesmo fim, é necessário que se teça algumas ponderações acerca da seguinte indagação: seria o desenvolvimento, resultante do planejamento proposto no capítulo anterior, um mito?

Ao remeter o estudo ao §1º do art. 174 da Constituição Federal, constatou-se que a atividade do planejamento estaria condicionada ao princípio da legalidade. Assim, caberia aos legisladores, enquanto representantes do povo, debater, convidar a sociedade para discussões e aprovar o plano, garantindo o caráter democrático do mesmo.

Todavia, desde a promulgação da CF/88, não foi elaborada uma lei que tratasse, com todas as especificidades do tema, sobre o plano de desenvolvimento nacional. Aliás, mesmo a Lei nº 10.180/2001 (na qual prevê, no art. 1º, que *serão organizadas sob a forma de sistemas as atividades de planejamento e de orçamento federal, de administração financeira federal, de contabilidade federal e de controle interno do Poder Executivo Federal*),<sup>23</sup> não trata de um planejamento engajado à complexidade, haja vista que *a lógica do planejamento é reduzida à lógica orçamentária de disputa, previsão, alocação e implementação de gastos públicos*.<sup>24</sup>

Além do modelo de planejamento esboçado pela Lei nº 10.180/2001, no ano de 2009, uma Comissão de Juristas (composta por Carlos Ari Sundfeld e Maria Sylvia Zanella de Pietro, dentre outros), instituída pela Portaria MP nº 426/2007, enviou ao Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, à época, uma proposta de organização da Administração Pública e das relações com entes de colaboração,

<sup>23</sup> BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 7 fev. 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LEIS\\_2001/L10180.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10180.htm). Acesso em: 3 maio 2019.

<sup>24</sup> BERCOVICI, G. O planejamento do Estado não pode ser reduzido ao orçamento. *Consultor Jurídico*, 31 jan. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-jan-31/estado-economia-planejamento-estado-nao-reduzido-orcamento>. Acesso em: 3 maio 2019.

que ficou conhecida como anteprojeto da nova lei orgânica para a Administração Federal.

O interior do referido anteprojeto previu um capítulo com (apenas) cinco artigos sobre o tema planejamento, sendo o primeiro deles a enunciar que o plano da ação governamental *deve propiciar a racionalidade administrativa, a coordenação das políticas públicas e a realização dos direitos fundamentais, mediante planos e programas elaborados nos termos da Constituição, desta Lei e da legislação específica*.<sup>25</sup> Contudo, os demais artigos são pouco profícuos, tendo em vista que apenas reduzem a ideia do planejamento apenas sob a ótica orçamentária. Isto posto, o anteprojeto<sup>26</sup> citado não se trata (e não pode ser equívoco) à lei que indica o art. 174, §1º, da CF/88.

No tocante às leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA) verificou-se, anteriormente, que tais leis apenas se referem ao desenvolvimento sob o viés econômico, sendo apenas indireta a sua contribuição ao desenvolvimento multidimensional.

Com efeito, no ordenamento jurídico nacional, atualmente, o planejamento confunde-se com orçamento. Segundo o jurista Gilberto Bercovici,

O planejamento não pode ser reduzido ao orçamento, e por um motivo muito simples: porque perde sua principal característica, a de fixar diretrizes para a atuação do Estado. Diretrizes essas 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 ao orçamento é apenas uma forma de coordenar mais racionalmente os gastos públicos, não um verdadeiro planejamento, voltado ao desenvolvimento, ou seja, à transformação das estruturas socioeconômicas do país.<sup>27</sup>

Ademais, imperioso dizer que o plano está sempre comprometido com a axiologia, tanto pela ideologia da Constituição quanto pelo objetivo de transformação do *status quo* econômico e social.<sup>28</sup> Se os interesses dominantes desejam a

<sup>25</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento. Portaria nº 426, de 6 de dezembro de 2007. Proposta de organização da Administração Pública e das relações com entes de colaboração. Disponível em: [https://www.academia.edu/1055240/ANTEPROJETO\\_DA\\_LEI\\_DE\\_NOVA\\_ORGANIZA%C3%87%C3%83O\\_ADMINISTRATIVA\\_-RESULTADO\\_DA\\_COMISS%C3%83O?auto=download](https://www.academia.edu/1055240/ANTEPROJETO_DA_LEI_DE_NOVA_ORGANIZA%C3%87%C3%83O_ADMINISTRATIVA_-RESULTADO_DA_COMISS%C3%83O?auto=download). Acesso em: 30 abr. 2019.

<sup>26</sup> Após ampla consulta nos *sites* da Câmara dos Deputados e Senado Federal, não foi constatada, sequer, a protocolização do anteprojeto.

<sup>27</sup> BERCOVICI, G. O planejamento do Estado não pode ser reduzido ao orçamento. *Consultor Jurídico*, 31 jan. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-jan-31/estado-economia-planejamento-estado-nao-reduzido-orcamento>. Acesso em: 3 maio 2019.

<sup>28</sup> BERCOVICI, G. O planejamento do Estado não pode ser reduzido ao orçamento. *Consultor Jurídico*, 31 jan. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-jan-31/estado-economia-planejamento-estado-nao-reduzido-orcamento>. Acesso em: 3 maio 2019.

manutenção deste estado, o planejamento e o desenvolvimento são esvaziados.<sup>29</sup> Essa é a realidade brasileira, levando em consideração a inexistência de lei que trate sobre o plano nacional de desenvolvimento.

Por outro lado, quando se vislumbra da possibilidade do apego às leis orçamentárias como instrumentos planejadores do desenvolvimento, esbarra-se na seguinte proposição: via de regra, o orçamento possui caráter autorizativo, ou seja, não vinculativo. Assim, o que se tem é mera previsão de gastos, uma vez que não obriga necessariamente a sua realização, pelo Poder Executivo, que tem a discricionariedade de não realizar o dispêndio diante de eventuais necessidades que se ocorrerem ao longo do exercício.<sup>30</sup> E é em razão disso, aliás, que o Supremo Tribunal Federal há tempos reconheceu que a previsão de despesa na lei orçamentária não gera direito subjetivo a ser assegurado por via judicial.<sup>31</sup>

Com efeito, foi mencionado no parágrafo anterior que o caráter autorizativo do orçamento é a regra. Dito de outra maneira, existem determinados assuntos elencados no orçamento que relativizam tal regra, permitindo à imposição ao Poder Executivo. É o caso, por exemplo, da situação prevista no art. 166, §9º, da CF/88, o qual determina que 0,6% da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Executivo será destinado a ações e serviços públicos de saúde.

Embora o Projeto de Emenda Constitucional (PEC) do orçamento impositivo tivesse trazido algumas inovações<sup>32</sup> ao ordenamento jurídico pátrio, fato é que o orçamento não deixou de ser predominantemente autorizativo. Com efeito, a predominante característica não impositiva acaba por iludir a sociedade, tendo em vista que *a previsão desperta esperança, expectativa de satisfação dos compromissos, certeza de que os desejos serão atendidos*.<sup>33</sup>

Desta feita, no tocante ao planejamento, o Brasil se encontra em situação um tanto quanto peculiar. Se, por um lado, a falta de lei específica sobre o tema plano de desenvolvimento nacional ainda não foi instituída no país, por outro, as peças orçamentárias que poderiam (quando muito) remediar tal situação, possuem caráter essencialmente autorizativo. Esse cenário seria mera coincidência ou existiriam interesses escusos para que o desenvolvimento não alcance as grandes massas?

<sup>29</sup> BERCOVICI, G. O planejamento do Estado não pode ser reduzido ao orçamento. *Consultor Jurídico*, 31 jan. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-jan-31/estado-economia-planejamento-estado-nao-reduzido-orcamento>. Acesso em: 3 maio 2019.

<sup>30</sup> PISCITELLI, T. *Direito Financeiro esquematizado*. 4. ed. São Paulo: Método, 2014. p. 58.

<sup>31</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. Ação Rescisória 929/PR. Relator: Min. Rodrigues Alckmin. Pesquisa de jurisprudência, acórdãos, 25 fev. 1976. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14619021/acao-rescisoria-ar-929-pr?ref=juris-tabs>. Acesso em: 2 maio 2019.

<sup>32</sup> Uma novidade trazida foi a obrigatoriedade de despesas com emendas parlamentares de bancada, que nada mais é do que uma *moeda de troca* entre os Poderes Legislativo e Executivo.

<sup>33</sup> OLIVEIRA, R. F. de. *Curso de Direito Financeiro*. 4. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 370.

Para o economista Celso Ribeiro Furtado, não se trata de mera coincidência. À luz do que fora escrito no livro *O Mito do Desenvolvimento*, em 1974, Celso Furtado entenderia que a falta de planejamento é conveniente a uma minoria dominante, sendo interessante, a esta, a permanência do rótulo de país subdesenvolvido.

Se o país passa a ter *status* de desenvolvido, não haverá espaço para grandes empresas internacionais adentrarem no território subdesenvolvido. A insuficiência das operações das indústrias locais tende a favorecer a penetração de grandes empresas com sede nos países de centro, o que reproduz os padrões de consumo destes e mantém a dependência.<sup>34</sup> Ademais, segundo Furtado:

[...] a grande empresa, ao organizar um sistema produtivo que se estende do centro à periferia, consegue, na realidade, incorporar à economia do centro os recursos de mão-de-obra barata da periferia. Com efeito: uma grande empresa que orienta seus investimentos para a periferia está em condições de aumentar sua capacidade competitiva graças à utilização de uma mão-de-obra mais barata, em termos do produto que lança nos mercados.<sup>35</sup>

É hialino que Furtado induz ao raciocínio de que existiriam acordos políticos entre a minoria que governa e os grandes empresários internacionais, no intuito de frear o desenvolvimento interno. É conveniente aos países cêntricos a permanência de determinado país na condição de subdesenvolvido; dessa forma, um país só chega a este patamar se os demais países cêntricos permitirem.

Destarte, para o aludido autor, a ideia de que os povos pobres podem algum dia desfrutar das formas de vida dos atuais povos ricos – ou seja, àquela perspectiva de alcance do desenvolvimento – é simplesmente irrealizável, configurando-se como um mito.

Com efeito, Ciurana, Morin e Motta também entendem que o desenvolvimento carrega um mito, seja porque promete um hipotético modelo que na prática não se verifica, seja porque trabalha com uma concepção reducionista do desenvolvimento:

O desenvolvimento tem dois aspectos. Por um lado, é um mito global no qual as sociedades que chegam a se industrializar alcançam o bem-estar, reduzem suas desigualdades extremas e facilitam aos indivíduos o máximo de felicidade que uma sociedade pode dispensar. Por outro lado, uma concepção reducionista, na qual o crescimento econômico é o motor necessário e suficiente de todos os desenvolvimentos sociais, psíquicos e morais. Essa concepção

<sup>34</sup> FURTADO, C. *O mito do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Círculo do Livro, 1974. p. 94.

<sup>35</sup> FURTADO, C. *O mito do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Círculo do Livro, 1974. p. 49.

tecnoeconômica ignora os problemas humanos da identidade, da comunidade, da solidariedade, da cultura.<sup>36</sup>

Condensando o conteúdo discorrido neste capítulo, foi possível verificar que o Brasil não instituiu, à luz do que determina a Constituição Federal, uma lei que disciplinasse o plano nacional de desenvolvimento. Igualmente, abordou-se que as leis orçamentárias, que embora sejam peças monetárias e que indiretamente contribuem para o desenvolvimento, via de regra possuem caráter autorizativo, fator que não obrigou o administrador a realizar todos os compromissos ali assumidos. Por derradeiro, abordou-se a teoria de Celso Furtado sobre o mito do desenvolvimento, como forma de fundamentar que tais ocasiões narradas (falta de plano e caráter autorizativo das peças orçamentárias) não são meros acasos, mas simplesmente a vontade de uma minoria dominante, que desejou a manutenção do subdesenvolvimento para desfrutar de benefícios de cunho particular.

#### 4 A coruja de Minerva e a raposa: o planejamento do *novo Estado desenvolvimentista*

A elaboração de um sistema nacional de planejamento demanda a inserção dos ditames da teoria da complexidade, à medida que deve prever os direitos inerentes à sociedade – como saúde, meio ambiente, trabalho, direitos sociais – sem, contudo, isolar determinadas matérias. Para Ciurana, Morin e Motta,

[...] complexidade é um tecido de elementos heterogêneos inseparavelmente associados, que apresentam a relação paradoxal entre o uno e o múltiplo. A complexidade é efetivamente a rede de eventos, ações, interações, retroações, determinações, acasos que constituem nosso mundo fenomênico. A complexidade apresenta-se, assim, sob o aspecto perturbador da perplexidade, da desordem, da ambigüidade, da incerteza, ou seja, de tudo aquilo que é se encontra do emaranhado, inextricável.<sup>37</sup>

A contribuição que a complexidade parece trazer também se relaciona à compreensão e à conexão de ideias que aparentam ser conflitantes, contraditórias e caóticas, afastando a análise mecanicista e maniqueísta que, em nome de uma

<sup>36</sup> CIURANA, E.-R.; MORIN, E.; MOTTA, R. D. *Educar na era planetária: o pensamento complexo como método de aprendizagem no erro e na incerteza humana*. Tradução de Sandra Trabucco Valenzuela. São Paulo: Cortez Editora, 2003. p. 82.

<sup>37</sup> CIURANA, E.-R.; MORIN, E.; MOTTA, R. D. *Educar na era planetária: o pensamento complexo como método de aprendizagem no erro e na incerteza humana*. Tradução de Sandra Trabucco Valenzuela. São Paulo: Cortez Editora, 2003. p. 44.

suposta pureza, acaba por condenar e excluir.<sup>38</sup> Assim, se estivermos diante de uma lei de planejamento que contemple, em seu interior, apenas o viés econômico do planejamento, tal peça não estará condizente com os ditames da complexidade, porque analisa tão somente o aspecto simplista do tema e despido de confrontação com outras matérias.

Saliente-se que para a elaboração de um plano de desenvolvimento com requinte de complexidade é indispensável a participação popular. Trata-se da mais pura efetivação da democracia deliberativa o convite para que o particular possa ajudar a estruturar um instrumento jurídico que auxiliará no desenvolvimento nacional, afetando-o, conseqüentemente.

A criação de uma lei que dispusesse sobre todas as especificidades do planejamento iria de encontro aos objetivos do *novo Estado desenvolvimentista*.<sup>39</sup> Esse novo modelo de Estado muito tem a haver com a mudança do discurso sobre a visão economicista do desenvolvimento, que passou a ser visto sob uma perspectiva multidimensional e inclusiva.<sup>40</sup> Nesse sentido, é importante mencionar a participação decisiva do filósofo e economista Amartya Sen neste período – autor que ajudou na criação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) –, que passou a propalar a ideia de que o desenvolvimento envolveria, além do viés econômico, variáveis relacionadas à educação (alfabetização e taxa de matrícula), expectativa de vida ao nascer e renda *per capita*.<sup>41</sup> Assim, nos últimos anos, essa nova forma de desenvolvimento tem se expandido. *Crescimento e equidade permanecem, mas o desenvolvimento tem sido definido de modo a incluir metas como alívio direto*

<sup>38</sup> ANDRADE, R.; FERREIRA, L.; MACHADO, A. M.; MATION, G.; PEREIRA, B. O novo direito e desenvolvimento: entrevista com David Trubek. *Revista Direito GV*, [s.l.], v. 3, n. 2, p. 305-330, jul./dez. 2007. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/35191>. Acesso em: 28 maio 2019.

<sup>39</sup> Segundo o jurista e economista David M. Trubek, hodiernamente a sociedade estaria inserida no 3º momento do Direito e desenvolvimento. O autor alega que o 1º momento, situado temporalmente entre os anos 1950 e 1970, foi marcado pelo Estado keynesiano (intervencionista), que apostava na teoria da modernização, investia na profissão jurídica e enfatizava no transplante de normas regulatórias e de Direito Público de Estados avançados para atingir o desenvolvimento. Já o 2º momento, situado entre os anos 1970 e 1990, teve como grande guia o neoliberalismo, investindo na reestruturação do Poder Judiciário, que deveria ser capaz de garantir o cumprimento dos direitos de propriedade e a execução dos contratos, assim como focar no transplante jurídico de Direito Privado e códigos judiciais como forma de empoderar o mercado (ZANATTA, R. A. F. Direito e desenvolvimento no século XXI: rumo ao terceiro momento? *In: CIRCUITO DE DEBATES ACADÊMICOS*, 1., 2011. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area8/area8-artigo1.pdf>. Acesso em: 15 maio 2019).

<sup>40</sup> ZANATTA, R. A. F. Direito e desenvolvimento no século XXI: rumo ao terceiro momento? *In: CIRCUITO DE DEBATES ACADÊMICOS*, 1., 2011. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area8/area8-artigo1.pdf>. Acesso em: 15 maio 2019.

<sup>41</sup> DEVIDES, J. E. C.; DIAS, J. A. A crise econômica do Brasil e o Desenvolvimento sob a ótica de Amartya Sen. *Direito e Desenvolvimento*, João Pessoa, v. 9, n. 1, p. 212-222, jan./jul. 2018. Disponível em: <https://periodicos.unipe.br/index.php/direitoedesenvolvimento/article/view/572/511>. Acesso em: 28 maio 2019.

*da pobreza, emancipação das mulheres, proteção das minorias, liberdade política, acesso à justiça e segurança jurídica.*<sup>42</sup>

O filósofo social Russo Isaiah Berlin – mencionado por Trubek em seu artigo “A coruja e o gatinho: há futuro para o *Direito e desenvolvimento*?” – faz uma metáfora entre as raposas e os ouriços-cacheiros, da qual Trubek traça uma analogia com os momentos do Direito e desenvolvimento. De acordo com os referidos autores, os ouriços-cacheiros representariam o ideal antigo de Direito e desenvolvimento, pois relacionavam tudo com uma visão central, empregando apenas um princípio organizador universal, diferente das raposas (na qual representam o novo Direito e desenvolvimento) que perseguem muitos fins, aceitam a complexidade e a pluralidade inerente ao mundo, incorporam ideias que são centrífugas e não centrípetas, buscando enquadrá-las ou excluí-las de qualquer visão interior unitária, imutável e abrangente.<sup>43</sup>

Com efeito, Trubek ainda faz menção à ideia de Hegel no tocante à coruja de Minerva. Certa vez, esse autor sugeriu que alguma coisa só poderia ser compreendida plenamente quando ela passasse a se encontrar em declínio.<sup>44</sup> Assim, ele dizia que *a sabedoria, simbolizada pela coruja de Minerva, só chega ao anoitecer.*<sup>45</sup> Contudo, Trubek afirma que *devemos viver com a coruja de Minerva, mas lutar contra o desaparecimento da luz.*<sup>46</sup> Dito em outras palavras, a sabedoria deve guiar o Direito e desenvolvimento, sem a necessidade de que seja aguardado o acometimento de períodos caóticos para a sua reestruturação. Isso posto, essa nova fase do Direito e desenvolvimento (simbolizada pela raposa) deve encontrar no planejamento (a coruja de Minerva, ou seja, a sabedoria) as ações para a população atingir o patamar do pleno desenvolvimento.

Ademais, haveria de existir um modelo de sucesso a ser seguido nessa nova fase do Direito e desenvolvimento? Nos outros dois momentos, o espelho empregado pelos países subdesenvolvidos havia sido o modelo ocidental, notadamente o estadunidense. Todavia, constatou-se a inviabilidade das receitas

<sup>42</sup> TRUBEK, D. M. A coruja e o gatinho: há futuro para o “direito e desenvolvimento”? Tradução de Pedro Maia Soares. p. 217-225. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3222550/mod\\_resource/content/1/TRUBEK%2C%20David.%20A%20Coruja%20eo%20gatinho.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3222550/mod_resource/content/1/TRUBEK%2C%20David.%20A%20Coruja%20eo%20gatinho.pdf). Acesso em: 28 maio 2019.

<sup>43</sup> TRUBEK, D. M. A coruja e o gatinho: há futuro para o “direito e desenvolvimento”? Tradução de Pedro Maia Soares. p. 217-225. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3222550/mod\\_resource/content/1/TRUBEK%2C%20David.%20A%20Coruja%20eo%20gatinho.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3222550/mod_resource/content/1/TRUBEK%2C%20David.%20A%20Coruja%20eo%20gatinho.pdf). Acesso em: 28 maio 2019.

<sup>44</sup> TRUBEK, D. M. A coruja e o gatinho: há futuro para o “direito e desenvolvimento”? Tradução de Pedro Maia Soares. p. 217-225. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3222550/mod\\_resource/content/1/TRUBEK%2C%20David.%20A%20Coruja%20eo%20gatinho.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3222550/mod_resource/content/1/TRUBEK%2C%20David.%20A%20Coruja%20eo%20gatinho.pdf). Acesso em: 28 maio 2019.

<sup>45</sup> TRUBEK, D. M. A coruja e o gatinho: há futuro para o “direito e desenvolvimento”? Tradução de Pedro Maia Soares. p. 217-225. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3222550/mod\\_resource/content/1/TRUBEK%2C%20David.%20A%20Coruja%20eo%20gatinho.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3222550/mod_resource/content/1/TRUBEK%2C%20David.%20A%20Coruja%20eo%20gatinho.pdf). Acesso em: 28 maio 2019.

<sup>46</sup> TRUBEK, D. M. A coruja e o gatinho: há futuro para o “direito e desenvolvimento”? Tradução de Pedro Maia Soares. p. 217-225. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3222550/mod\\_resource/content/1/TRUBEK%2C%20David.%20A%20Coruja%20eo%20gatinho.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3222550/mod_resource/content/1/TRUBEK%2C%20David.%20A%20Coruja%20eo%20gatinho.pdf). Acesso em: 28 maio 2019.

do desenvolvimento acolhidas da cultura moderna ocidental, tendo em vista que, não só foram transportados os males e as cegueiras de suas dinâmicas e produtos, mas igualmente foram destruídas as culturas milenares e a sabedoria de seus povos.<sup>47</sup> Coadunando o entendimento desses autores, Trubek alegou que a teoria da concepção central orientou mal o estudo sobre Direito e desenvolvimento ao afirmar que o Direito ocidental seria fundamental para o desenvolvimento econômico, político e social do Terceiro Mundo.<sup>48</sup>

E qual seria o modelo ideal a se seguir para o desenvolvimento nacional? De acordo com Trubek, não há fórmulas prontas que resolvam antecipadamente (em abstrato) os problemas da vida cotidiana.<sup>49</sup> O que deve acontecer é a construção de soluções *contextualizadas a partir de um certo ponto de vista (sempre limitado e parcial) e refletir sobre elas na esperança de alcançar respostas cada vez mais eficientes, legítimas e justas*. Para este jurista, *o sujeito (pós) moderno, premido pelas necessidades práticas, precisa tomar decisões imerso num mundo marcado pela diversidade de tradições, etnias, posições políticas, concepções econômicas etc.*<sup>50</sup>

As vertentes desse novo momento do Direito e desenvolvimento, segundo David Trubek, devem pautar-se pelo experimentalismo e pela união entre os setores público e privado em busca do caminho ótimo.<sup>51</sup> A diretriz do experimentalismo, para Trubek, representa a nova metodologia do terceiro momento e deve ficar no aprendizado horizontal. Isso quer dizer que Trubek

[...] acredita que a criação de uma rede de experts de países em desenvolvimento com algumas similitudes, dedicados à pesquisa empírica local sobre políticas que funcionam e não funcionam, é a melhor forma de produzir conhecimento científico contra-hegemônico sobre o tema. É preciso adotar o *benchmarking* (busca do aprendizado organizacional através da comparação entre diferentes práticas) a

<sup>47</sup> MORIN, E.; CIURANA, E.-R.; MOTTA, R. D. *Educar na era planetária: o pensamento complexo como método de aprendizagem no erro e na incerteza humana*. Tradução de Sandra Trabucco Valenzuela. São Paulo: Cortez Editora, 2003. p. 83.

<sup>48</sup> TRUBEK, D. M. A coruja e o gatinho: há futuro para o “direito e desenvolvimento”? Tradução de Pedro Maia Soares. p. 217-225. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3222550/mod\\_resource/content/1/TRUBEK%2C%20David.%20A%20Coruja%20e%20o%20gatinho.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3222550/mod_resource/content/1/TRUBEK%2C%20David.%20A%20Coruja%20e%20o%20gatinho.pdf). Acesso em: 28 maio 2019.

<sup>49</sup> ANDRADE, R.; FERREIRA, L.; MACHADO, A. M.; MATION, G.; PEREIRA, B. O novo direito e desenvolvimento: entrevista com David Trubek. *Revista Direito GV*, [s.l.], v. 3, n. 2, p. 305-330, jul./dez. 2007. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/35191>. Acesso em: 28 maio 2019.

<sup>50</sup> ANDRADE, R.; FERREIRA, L.; MACHADO, A. M.; MATION, G.; PEREIRA, B. O novo direito e desenvolvimento: entrevista com David Trubek. *Revista Direito GV*, [s.l.], v. 3, n. 2, p. 305-330, jul./dez. 2007. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/35191>. Acesso em: 28 maio 2019.

<sup>51</sup> TRUBEK, D. M. A coruja e o gatinho: há futuro para o “direito e desenvolvimento”? Tradução de Pedro Maia Soares. p. 217-225. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3222550/mod\\_resource/content/1/TRUBEK%2C%20David.%20A%20Coruja%20e%20o%20gatinho.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3222550/mod_resource/content/1/TRUBEK%2C%20David.%20A%20Coruja%20e%20o%20gatinho.pdf). Acesso em: 28 maio 2019.

fim de obter um diálogo sustentável entre os estudiosos locais. O objetivo desta rede horizontal é a troca de experiências sobre políticas implementadas em busca do desenvolvimento e seu grau de sucesso.<sup>52</sup>

Desse modo, o empirismo entre países subdesenvolvidos deverá culminar em *brainstorming* entre *experts*, identificando as políticas públicas que deram certo e explorando a complexidade dos temas para fins de transplante jurídico, e para que a coruja possa guiar a raposa ao seu destino.

## 5 O experimentalismo entre países em desenvolvimento e o estudo de caso do *Plan Nacional de Desarrollo* mexicano

Reportando o problema do capítulo anterior para este ponto da pesquisa, no que tange à inexistência de lei sobre o plano nacional de desenvolvimento, uma solução para este problema poderia ser a elaboração de um projeto de lei de iniciativa popular, haja vista a suposta falta de interesse da minoria governante. Para tanto, teria de existir o agrupamento de alguns *experts* do Brasil que poderiam interagir com *experts* de outro país também subdesenvolvido – da forma como propôs Trubek – para fundamentar o aludido projeto de lei.

A título de exemplo, um modelo de plano que poderia ser cogitado para fins de transplante jurídico pelo Brasil (após profunda interação entre os *experts*, evidentemente), e que corresponde a um país em desenvolvimento é o Plano Nacional de Desenvolvimento do México (2013-2018).

Contudo, alguns esclarecimentos devem ser feitos acerca dessa escolha. Por que optar pelo México? Várias são as razões que permitem traçar semelhanças entre o Brasil para utilizar de modelo o PND (2013-2018) mexicano.

Inicialmente, é importante analisar o aspecto populacional de ambos os países. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no ano de 2016 a população do Brasil computava 207.652.865 pessoas (a 5ª maior do mundo), e a do México era composta de 127.540.423 de indivíduos.<sup>53</sup> A partir daí, tem-se a primeira premissa que possibilita o comparativo: ambos são países populosos.

No tocante à questão de gênero, novamente empregando como parâmetro o ano de 2016, verificou-se que nos dois países o número de indivíduos do sexo feminino era maior que a do sexo masculino (no Brasil, a população feminina representava a

<sup>52</sup> TRUBEK, D. M. A coruja e o gatinho: há futuro para o “direito e desenvolvimento”? Tradução de Pedro Maia Soares. p. 217-225. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3222550/mod\\_resource/content/1/TRUBEK%2C%20David.%20A%20Coruja%20e%20gatinho.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3222550/mod_resource/content/1/TRUBEK%2C%20David.%20A%20Coruja%20e%20gatinho.pdf). Acesso em: 28 maio 2019.

<sup>53</sup> BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Países. Disponível em: <https://pais.ibge.gov.br/mapa/comparar/mexico?lang=pt>. Acesso em: 15 maio 2019.

quantidade de 105.569.749 pessoas; e, no México, aludida população importava em 64.038.920 indivíduos).<sup>54</sup>

Com relação ao Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, em 2016, no Brasil, foi apontado o valor de US\$ 8.649 por cidadão, enquanto que no México o valor encontrado foi o US\$ 8.444, por pessoa.<sup>55</sup>

Por derradeiro, observando o Índice de desenvolvimento (IDH), ano referência 2016, foi constatado que os países em análise possuem praticamente o mesmo número (Brasil 0,758 e México 0,772), estando muito próximos nesse quesito.<sup>56</sup>

Assim, ao considerar que México e Brasil são países subdesenvolvidos, estão entre os mais populosos do mundo, possuem maior número de mulheres em seus territórios, e possuem PIB *per capita* e IDH bem semelhantes entre si, que se alia ao fato de serem países com diferentes culturas e etnias, foi possível concluir que o México é um bom parâmetro para que o Brasil possa analisar o Plano Nacional de Desenvolvimento mexicano e importar, no todo ou em parte, as suas disposições.

Tomando como foco da pesquisa à análise do PND do México (2013-2018), observou-se a divisão do plano em três grandes grupos: dos objetivos gerais, das cinco metas nacionais (México em Paz, México incluyente, México com educação de qualidade, México próspero, e México com responsabilidade) e das três estratégias transversais (democratizar a produtividade, governo próximo e moderno, e perspectiva de gênero).<sup>57</sup>

Ademais, imperioso discorrer sobre as estratégias transversais para o desenvolvimento nacional. Isso porque elas tratam de três situações que se assemelham ao Brasil. Democratizar a produtividade para que o desenvolvimento alcance todas as regiões<sup>58</sup> é um desafio a se perseguir, no Brasil. Da mesma forma, a garantia de uma igualdade substantiva de oportunidades entre mulheres e homens<sup>59</sup> tem de ser um dos objetivos do Brasil, a medida que possui mais mulheres do que homens em sua população. Por derradeiro, a necessidade de se reinventarem mecanismos para aproximar o governo da população, por intermédio das novas tecnologias de informação e comunicação, tem de ser uma finalidade contínua da Administração Pública.

<sup>54</sup> BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Países. Disponível em: <https://paises.ibge.gov.br/mapa/comparar/mexico?lang=pt>. Acesso em: 15 maio 2019.

<sup>55</sup> BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Países. Disponível em: <https://paises.ibge.gov.br/mapa/comparar/mexico?lang=pt>. Acesso em: 15 maio 2019.

<sup>56</sup> BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Países. Disponível em: <https://paises.ibge.gov.br/mapa/comparar/mexico?lang=pt>. Acesso em: 15 maio 2019.

<sup>57</sup> MÉXICO. *Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018)*. Disponível em: [https://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/MarcoJuridico/PND\\_2013-2018.pdf](https://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/MarcoJuridico/PND_2013-2018.pdf). Acesso em: 29 maio 2019.

<sup>58</sup> MÉXICO. *Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018)*. Disponível em: [https://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/MarcoJuridico/PND\\_2013-2018.pdf](https://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/MarcoJuridico/PND_2013-2018.pdf). Acesso em: 29 maio 2019.

<sup>59</sup> MÉXICO. *Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018)*. Disponível em: [https://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/MarcoJuridico/PND\\_2013-2018.pdf](https://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/MarcoJuridico/PND_2013-2018.pdf). Acesso em: 29 maio 2019.

Com efeito, examinando os documentos que apontam os resultados e avanços do PND mexicano (2013-2018), verificou-se que as estratégias transversais apontaram o seguinte:

- a) Com relação à democratização da produtividade: o quesito *Taxa de Informalidade Trabalhista* apresentou redução paulatina de 3,3%, entre os anos de 2012 e 2018.<sup>60</sup> Assim, no ano de 2018, a *Taxa de Informalidade Trabalhista* foi de 56,7%.<sup>61</sup> Outro ponto observado neste campo foi a sensível redução no que se refere aos *Dias para Abrir uma Empresa*. Em 2012, eram necessários 9 dias; em 2013, o número reduziu para 8,4 dias, tendo se mantido até 2018.<sup>62</sup> Todavia, um ponto negativo constatado foi o do *Índice da Produtividade na Região Sul-Sudeste*. Além de não ter utilizado como parâmetro todas as regiões mexicanas, esse índice apresentou diminuição de 5,1 pontos (de 100 pontos, em 2012, para 94,9 pontos, em 2018) entre os anos de 2012 a 2017.<sup>63</sup>
- b) No tocante ao governo próximo e moderno: o item *Índice de Transparência Focalizada* indicou grande evolução dentro do período do PND mexicano. Em 2013, o aludido índice era de 5%; e, em 2018, apresentou a razão de 77,9%.<sup>64</sup> Igualmente foi constatada evolução no tópico *Porcentagem de Satisfação dos Usuários em Relação aos Serviços das Agências e Entidades da Administração Pública Federal*. Em 2014, havia 71,08% de satisfação dos indivíduos; em 2018, havia 81,1%.<sup>65</sup> Aliás, essa estratégia também apresentou aumento no que se refere ao *Índice de Cidadãos Interatando com seu Governo via Internet*. Entre 2017 e 2012, foi observado o aumento de 21,48% desse índice (de 1,2%, em 2012, para 22,68%, em 2018).<sup>66</sup>

<sup>60</sup> MÉXICO. *Programa especial para democratizar la productividad 2013-2018*: informe de avances y resultados 2018 – Parte 1. Disponível em: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/462463/06pt\\_democratizar\\_productividadAyR2018\\_01-35\\_.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/462463/06pt_democratizar_productividadAyR2018_01-35_.pdf). Acesso em: 5 maio 2019.

<sup>61</sup> Imperioso mencionar que a aludida taxa reflete o percentual de trabalhadores empregados em condições de informalidade em relação à população economicamente ativa, seja porque trabalham em empresas informais ou porque carecem de seguridade social, mesmo que estejam empregados em uma empresa formal.

<sup>62</sup> MÉXICO. *Programa especial para democratizar la productividad 2013-2018*: informe de avances y resultados 2018 – Parte 1. Disponível em: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/462463/06pt\\_democratizar\\_productividadAyR2018\\_01-35\\_.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/462463/06pt_democratizar_productividadAyR2018_01-35_.pdf). Acesso em: 5 maio 2019.

<sup>63</sup> MÉXICO. *Programa especial para democratizar la productividad 2013-2018*: informe de avances y resultados 2018 – Parte 2. Disponível em: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/462464/06pt\\_democratizar\\_productividadAyR2018\\_36-60\\_.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/462464/06pt_democratizar_productividadAyR2018_36-60_.pdf). Acesso em: 5 maio 2019.

<sup>64</sup> MÉXICO. *Programa para un gobierno cercano y moderno 2013-2018*: informe de avance y resultados 2018. Disponível em: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/443354/Avance\\_y\\_Resultados\\_PGCM\\_2018.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/443354/Avance_y_Resultados_PGCM_2018.pdf).

<sup>65</sup> MÉXICO. *Programa para un gobierno cercano y moderno 2013-2018*: informe de avance y resultados 2018. Disponível em: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/443354/Avance\\_y\\_Resultados\\_PGCM\\_2018.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/443354/Avance_y_Resultados_PGCM_2018.pdf).

<sup>66</sup> MÉXICO. *Programa para un gobierno cercano y moderno 2013-2018*: informe de avance y resultados 2018. Disponível em: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/443354/Avance\\_y\\_Resultados\\_PGCM\\_2018.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/443354/Avance_y_Resultados_PGCM_2018.pdf).

c) No que tange à perspectiva de gênero: o quesito *Porcentagem de Mulheres em Postos Diretivos da Administração Pública* apresentou evolução de 6,6% entre os anos de 2012 à 2018, tendo chegado ao patamar de 36,6%.<sup>67</sup> No entanto, a *Taxa de Participação Feminina no Mercado de Trabalho* reduziu 0,6% (de 43,5%, em 2012, para 42,9% em 2018).<sup>68</sup> A estratégia ainda apresentou dois dados relativos à violência contra a mulher. O primeiro dele diz respeito à *Porcentagem de Mulheres Vítimas de um Delito*, que lamentavelmente apresentou aumento de 5,2% entre os anos de 2012 (23,1%) a 2018 (28,3%).<sup>69</sup> O segundo quesito, atinente às *Mulheres Vítimas de Violência Atendidas em Refúgios e Centros de Justiça* apresentou um aumento exorbitante. De 3.778 mulheres, em 2013, para 641.500 em 2018.<sup>70</sup> Se, no primeiro caso, os números mostraram o aumento dos delitos contra a mulher; no segundo, o grande aumento na quantidade de mulheres atendidas nos referidos centros demonstra a efetividade das políticas públicas mexicana em incentivá-las a procurarem ajuda, caso sofressem algum tipo de atentado.

Destarte, o PND mexicano demonstrou que pode servir apenas parcialmente de parâmetro para o Brasil. Somente poderá haver o transplante jurídico dos pontos positivos do aludido plano, sendo que para os pontos negativos deve ocorrer um novo experimentalismo, ou seja, deve ser testado um plano de desenvolvimento de outro país em desenvolvimento.

No entanto, a problemática dessa questão pairaria sobre a seguinte ponderação. Se, há cerca de 30 (trinta) anos, os agentes políticos não tiveram a iniciativa de criar um projeto de plano de desenvolvimento nacional (talvez isso não tivesse ocorrido propositalmente, conforme propugnado por Celso Furtado), caberia à população tomar tal iniciativa, seja por intermédio de mandado de injunção ou, até mesmo, por projeto de lei de iniciativa popular.

No tocante às peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA) que, como já argumentado em capítulo anterior, apenas tratam do desenvolvimento multidimensional de forma

<sup>67</sup> MÉXICO. *Programa para un gobierno cercano y moderno 2013-2018*: informe de avance y resultados 2018. Disponível em: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/443354/Avance\\_y\\_Resultados\\_PGCM\\_2018.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/443354/Avance_y_Resultados_PGCM_2018.pdf).

<sup>68</sup> MÉXICO. *Programa nacional para la igualdad de oportunidades y no discriminación contra las mujeres 2013-2018*: informe de avance y resultados 2018. Disponível em: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/463499/47pe\\_proigualdadAyR2018.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/463499/47pe_proigualdadAyR2018.pdf). Acesso em: 5 maio 2019.

<sup>69</sup> MÉXICO. *Programa nacional para la igualdad de oportunidades y no discriminación contra las mujeres 2013-2018*: informe de avance y resultados 2018. Disponível em: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/463499/47pe\\_proigualdadAyR2018.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/463499/47pe_proigualdadAyR2018.pdf). Acesso em: 5 maio 2019.

<sup>70</sup> MÉXICO. *Programa nacional para la igualdad de oportunidades y no discriminación contra las mujeres 2013-2018*: informe de avance y resultados 2018. Disponível em: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/463499/47pe\\_proigualdadAyR2018.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/463499/47pe_proigualdadAyR2018.pdf). Acesso em: 5 maio 2019.

indireta, uma possível solução seria legalizar a obrigatoriedade de se realizar audiências públicas para justificar o contingenciamento de despesas (tendo em vista o caráter predominantemente autorizativo das peças orçamentárias). A ideia central da aludida medida seria criar uma espécie de trava moral no administrador que decidisse utilizar as leis orçamentárias como forma de divulgar propostas com fins populistas, evitando-se, por derradeiro, a criação de expectativas por parte da população.

Dessa forma, a participação popular e o transplante jurídico de planos de países em desenvolvimento mostram-se um caminho para que a coruja de Minerva possa guiar a raposa ao seu destino.

## 6 Conclusões

Esta pesquisa teve a finalidade de evidenciar a necessidade da elaboração de um plano nacional de desenvolvimento para o Brasil, à medida que benefícios de diversas ordens serão alcançados com a sua criação, como os econômicos, sociais e ambientais.

Inicialmente, foi constatado que a Constituição Federal de 1988 previu alguns dispositivos alusivos ao planejamento, notadamente os relacionados à ordem econômica e financeira (como o PPA, a LDO e a LOA), o que demonstra a preocupação em delimitar condutas que sejam capazes de garantir os direitos e garantias individuais, com a finalidade de atingir o desenvolvimento nacional.

Posteriormente, viu-se que, desde a promulgação da CF/88, não houve a criação de um plano nacional de desenvolvimento, à luz do que determina o art. 174, §1º. Ademais, embora a Constituição Federal tivesse previsto as leis orçamentárias, as mesmas tratavam-se tão somente de peças orçamentárias, contribuindo apenas indiretamente ao desenvolvimento, sendo que o seu caráter autorizativo igualmente seria um empecilho a esse propósito (em razão de não obrigar o administrador público a realizar todos os compromissos assumidos nas peças). Assim, à luz da teoria sobre o mito do desenvolvimento, de Celso Furtado, concluiu-se que as ocasiões narradas (falta de plano e caráter autorizativo das peças orçamentárias) não seriam meros acasos, mas a vontade de uma minoria dominante, que deseja a manutenção do subdesenvolvimento para desfrutar de benefícios individuais.

No entanto, a pesquisa ressaltou que havia a necessidade de a coruja de Minerva (que representa o planejamento) guiar os caminhos da raposa (que simboliza o terceiro momento do Direito e desenvolvimento) para que os benefícios à sociedade pudessem ser alcançados. Para tanto, havia a necessidade de retomar o estudo sob a ótica de David Trubek no tocante ao experimentalismo. Assim, o empirismo entre países subdesenvolvidos (que envolveria *brainstorming* entre *experts*) teria que identificar as políticas públicas que deram certo, para que fosse explorada

a complexidade dos temas para fins de transplante jurídico (e para que a coruja pudesse guiar a raposa ao seu destino).

Utilizando como base o *plan nacional de desarrollo* (plano mexicano), constatou-se que este pode servir apenas parcialmente de parâmetro ao Brasil. Salientou-se que haveria apenas transplante jurídico dos pontos positivos do aludido plano, sendo que, para os pontos negativos, deveria ocorrer um novo experimentalismo, ou seja, deveria ser testado um plano de desenvolvimento de outro país em desenvolvimento.

Por derradeiro, conclui-se que a participação popular seria fator decisivo para a criação de um plano (via mandado de injunção ou, até mesmo, por projeto de lei de iniciativa popular) e para a inibição do contingenciamento de despesas das peças orçamentárias.

## Referências

ANDRADE, R.; FERREIRA, L.; MACHADO, A. M.; MATION, G.; PEREIRA, B. O novo direito e desenvolvimento: entrevista com David Trubek. *Revista Direito GV*, [s.l.], v. 3, n. 2, p. 305-330, jul./dez. 2007. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/35191>. Acesso em: 28 maio 2019.

ANDRADE, S. L.; SANTIAGO, M. R. A construção complexa do desenvolvimento: uma análise pelo prisma da teoria da complexidade. *Revista Brasileira de Direito*, Passo Fundo, v. 14, n. 2, p. 180-197, set. 2018. Disponível em: <https://seer.imed.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/2667/1835>. Acesso em: 31 maio 2019.

BERCOVICI, G. O planejamento do Estado não pode ser reduzido ao orçamento. *Consultor Jurídico*, 31 jan. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-jan-31/estado-economia-planejamento-estado-nao-reduzido-orcamento>. Acesso em: 3 maio 2019.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Países. Disponível em: <https://pais.es.ibge.gov.br/mapa/comparar/mexico?lang=pt>. Acesso em: 15 maio 2019.

BRASIL. Ministério do Planejamento. Portaria nº 426, de 6 de dezembro de 2007. Proposta de organização da Administração Pública e das relações com entes de colaboração. Disponível em: [https://www.academia.edu/1055240/ANTEPROJETO\\_DA\\_LEI\\_DE\\_NOVA\\_ORGANIZACAO\\_C3%87%830\\_ADMINISTRATIVA\\_-\\_RESULTADO\\_DA\\_COMISSAO\\_C3%830?auto=download](https://www.academia.edu/1055240/ANTEPROJETO_DA_LEI_DE_NOVA_ORGANIZACAO_C3%87%830_ADMINISTRATIVA_-_RESULTADO_DA_COMISSAO_C3%830?auto=download). Acesso em: 30 abr. 2019.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 20 maio 2019.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 7 fev. 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LEIS\\_2001/L10180.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10180.htm). Acesso em: 3 maio 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. Ação Rescisória 929/PR. Relator: Min. Rodrigues Alckmin. Pesquisa de jurisprudência, acórdãos, 25 fev. 1976. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14619021/acao-rescisoria-ar-929-pr?ref=juris-tabs>. Acesso em: 2 maio 2019.

CIURANA, E.-R.; MORIN, E.; MOTTA, R. D. *Educar na era planetária: o pensamento complexo como método de aprendizagem no erro e na incerteza humana*. Tradução de Sandra Trabucco Valenzuela. São Paulo: Cortez Editora, 2003.

DEVIDES, J. E. C.; DIAS, J. A. A crise econômica do Brasil e o Desenvolvimento sob a ótica de Amartya Sen. *Direito e Desenvolvimento*, João Pessoa, v. 9, n. 1, p. 212-222, jan./jul. 2018. Disponível em: <https://periodicos.unipe.br/index.php/direitoedesenvolvimento/article/view/572/511>. Acesso em: 28 maio 2019.

FURTADO, C. *O mito do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Círculo do Livro, 1974.

GORDILLO, A. La planificación en el Derecho argentino. In: *Derecho Administrativo de la Economía*. p. 433-449. Disponível em: [https://www.gordillo.com/pdf\\_tomo9/libroi/capitulo21.pdf](https://www.gordillo.com/pdf_tomo9/libroi/capitulo21.pdf). Acesso em: 22 maio 2019.

GRAU, E. R. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 14. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

MEIRELLES, H. L. *Direito Municipal brasileiro*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

MÉXICO. *Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018)*. Disponível em: [https://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/MarcoJuridico/PND\\_2013-2018.pdf](https://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/MarcoJuridico/PND_2013-2018.pdf). Acesso em: 29 maio 2019.

MÉXICO. *Programa especial para democratizar la productividad 2013-2018: informe de avances y resultados 2018 – Parte 1*. Disponível em: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/462463/06pt\\_democratizar\\_productividadAyR2018\\_01-35\\_.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/462463/06pt_democratizar_productividadAyR2018_01-35_.pdf). Acesso em: 5 maio 2019.

MÉXICO. *Programa especial para democratizar la productividad 2013-2018: informe de avances y resultados 2018 – Parte 2*. Disponível em: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/462464/06pt\\_democratizar\\_productividadAyR2018\\_36-60\\_.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/462464/06pt_democratizar_productividadAyR2018_36-60_.pdf). Acesso em: 5 maio 2019.

MÉXICO. *Programa nacional para la igualdad de oportunidades y no discriminación contra las mujeres 2013-2018: informe de avance y resultados 2018*. Disponível em: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/463499/47pe\\_proigualdadAyR2018.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/463499/47pe_proigualdadAyR2018.pdf). Acesso em: 5 maio 2019.

MÉXICO. *Programa para un gobierno cercano y moderno 2013-2018: informe de avance y resultados 2018*. Disponível em: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/443354/Avance\\_y\\_Resultados\\_PGCM\\_2018.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/443354/Avance_y_Resultados_PGCM_2018.pdf). Acesso em: 5 maio 2019.

OLIVEIRA, R. F. de. *Curso de Direito Financeiro*. 4. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. Assembleia Geral. *Declaration on the Right to Development*. A/RES/41/128, de 4 de dezembro de 1986. Disponível em: <http://www.un.org/documents/ga/res/41/a41r128.htm>. Acesso em: 3 maio 2019.

PISCITELLI, T. *Direito Financeiro esquematizado*. 4. ed. São Paulo: Método, 2014.

SILVA, J. A. da. *Curso de Direito Constitucional positivo*. 32. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2008.

SILVA, J. A. da. *Teoria do conhecimento constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2014.

TAVARES, A. R. *Direito Constitucional Econômico*. 3. ed. São Paulo: Método, 2011.

TRUBEK, D. M. A coruja e o gatinho: há futuro para o “direito e desenvolvimento”? Tradução de Pedro Maia Soares. p. 217-225. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3222550/>

mod\_resource/content/1/TRUBEK%2C%20David.%20A%20Coruja%20eo%20gatinho.pdf. Acesso em: 28 maio 2019.

VELOSO, J. R. S. *Direito ao planejamento*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2014.

ZANATTA, R. A. F. Direito e desenvolvimento no século XXI: rumo ao terceiro momento? *In: CIRCUITO DE DEBATES ACADÊMICOS*, 1., 2011. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area8/area8-artigo1.pdf>. Acesso em: 15 maio 2019.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

DEVIDES, José Eduardo Costa; SANTIAGO, Mariana Ribeiro. O planejamento, o mito do desenvolvimento e o 3º momento do Direito e desenvolvimento: a necessidade de a coruja de Minerva guiar a raposa ao seu destino. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 20, n. 81, p. 241-263, jul./set. 2020.

---