

# O caminho para os direitos sociais na Constituição Brasileira



## *The path to social rights in Brazilian Constitution*

**Luiz Fernando Arantes Paulo** <paulistanous@yahoo.com>

Analista de Planejamento e Orçamento. Ministério da Saúde. Brasília, Brasil.

**Recebido** 18-mai-16 **Aceito** 27-mai-16

**Resumo** A Constituição Federal de 1988 foi prodigiosa em garantir direitos sociais, como saúde, educação, trabalho, moradia, entre outros. Para aplicar bem os recursos e gerar o maior grau de satisfação da população de forma sustentável, a Constituição de 1988 reconhece a necessidade de que as ações do Estado sejam realizadas de forma planejada. O objetivo deste trabalho é demonstrar que a Constituição Federal preocupou-se em garantir consequência ao planejamento, construindo um Sistema Constitucional de Planejamento e Orçamento, que articula desde o reconhecimento e delimitação de direitos até a realização das despesas públicas, com a consequente oferta de bens e serviços. Assim, decisões judiciais que definem a realização de despesas públicas desconsiderando as escolhas definidas no Sistema Constitucional de Planejamento e Orçamento, além de flagrantemente inconstitucionais, representam um patrocínio do Poder Judiciário à improvisação na gestão pública.

**Palavras-chave:** Direito Constitucional, Direito Administrativo, Sistema Constitucional de Planejamento e Orçamento, Gestão Pública.

**Abstract** *The Federal Constitution of 1988 was prodigious in ensuring social rights, recognizing the duty of the State to provide health, education, work, housing, among other rights. The realization of these rights depends on the state action, which can occur directly, by the provision of public goods and services, or indirectly, as a normative and regulating agent of economic activity. In any case, government action must take place in a planned manner, pursuant to art. 174 of the Constitution. The objective of this work is to demonstrate that judicial decisions involving social rights should respect the constitutional way to the realization of rights, materialized by the instruments provided in the constitutional system of planning and budget, otherwise the Judiciary harm the principles of public administration entered in art. 37 and sponsor improvisation in public administration.*

**Key-words:** *Constitutional Law, Administrative Law, Constitutional System of Planning and Budget, Public Management.*

## Introdução

A Constituição Federal de 1988 foi prodigiosa em garantir direitos sociais, como saúde, educação, trabalho, moradia, entre outros. A realização desses direitos depende em grande parte da atuação do Estado, que pode se dar diretamente, pela oferta de bens e serviços públicos, ou indiretamente, como agente normativo e regulador de atividade econômica.

Para aplicar bem os recursos e gerar o maior grau de satisfação da população de forma sustentável, a Constituição de 1988 reconhece a necessidade de que as ações do Estado sejam realizadas de forma planejada. É nesse sentido o art. 174, que define que o planejamento é determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

Esse planejamento pode se manifestar de diferentes formas. Na Constituição Federal de 1988 é possível identificar três expressões distintas de planejamento em numerosos dispositivos, sob as seguintes denominações: política, plano e programa.

O objetivo deste trabalho é demonstrar que a Constituição Federal preocupou-se em garantir consequência ao planejamento, construindo um Sistema Constitucional de Planejamento e Orçamento que articula desde o reconhecimento e delimitação de direitos até a realização das despesas públicas, com a consequente oferta de bens e serviços.

Para tanto, o trabalho foi organizado em 5 seções, além desta introdução e da conclusão. Nas três primeiras seções, o desafio é investigar se é possível encontrar uma conceituação para política, plano e programa coerente com as normas constitucionais e que tenha utilidade para definir as funções associadas a cada uma delas dentro de um amplo sistema de planejamento governamental. São examinadas as normas constitucionais que disciplinam as expressões de planejamento e como essas expressões são utilizadas em leis ordinárias e interpretadas pela doutrina.

Uma vez delimitados conceitos e conteúdos das expressões de planejamento, a quarta seção examina como política, plano e programa se articulam com as leis orçamentárias para a definição das despesas públicas, configurando o que este trabalho denomina como Sistema Constitucional de Planejamento e Orçamento.

Por fim, a quinta seção aborda como o Sistema Constitucional de Planejamento e Orçamento deve condicionar o exame judicial de demandas envolvendo direitos, esclarecendo em que medida a decisão do magistrado deve observar as escolhas públicas formalizadas em políticas, planos, programas e orçamentos, sob pena do Poder Judiciário patrocinar a improvisação na gestão pública.

Conclui-se que decisões judiciais que desrespeitam as institucionalidades previstas na Constituição Federal relativas ao Sistema Constitucional de Planejamento e Orçamento, ainda que efetivas para oportunizar a satisfação de pretensões individuais, contribuem para ampliar a iniquidade no acesso a direitos sociais e retardam o amadurecimento da gestão pública.

## Política como reconhecimento de direitos e estabelecimento de regras

A expressão “política” como forma de planejamento governamental aparece em vinte e quatro dispositivos na Constituição Federal de 1988, com maior destaque para a expressão “política agrícola”, que aparece cinco vezes, conforme quadro abaixo:

**Quadro 1 – Política na Constituição Federal de 1988**

POLÍTICA	DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS
política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores	art. 22, inciso VII
política nacional de transportes	art. 22, inciso IX
política de educação para a segurança do trânsito	art. 23, XII
política de administração e remuneração de pessoal	art. 39, <i>caput</i>
política remuneratória	art. 127, §2º
política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (LDO)	art. 165, §2º
política tarifária (lei)	art. 175, § único, inciso III
POLÍTICA URBANA	TÍTULO VII, CAPÍTULO II
política de desenvolvimento urbano (competência municipal / lei)	art. 182, <i>caput</i>
política de desenvolvimento e de expansão urbana (competência municipal)	art. 182, §1º
POLÍTICA AGRÍCOLA E FUNDIÁRIA	TÍTULO VII, CAPÍTULO III
política agrícola (lei)	art. 187, <i>caput</i>
	art. 187, §2º
	art. 188, <i>caput</i>
	ADCT, art. 50
políticas sociais e econômicas	art. 196, <i>caput</i>
política de saneamento básico	art. 200, inciso IV
políticas ( <i>de assistência social</i> )	art. 204, inciso II
política nacional de cultura	art. 216-A, §1º
políticas culturais	art. 216-A, §1º, inciso VII
política cultural	art. 216-A, §2º, inciso II
políticas setoriais de governo	art. 216-A, §3º
políticas específicas	art. 227, §1º

**Fonte:** Constituição Federal de 1988. Elaboração própria.

A maioria dos dispositivos citados não possui qualquer descrição do que seria “política”, ou qual o conteúdo que carrega. Em diversos dispositivos, está apenas atribuindo competência para quem de

direito dispor sobre determinada política (arts. 22, 23, 39, 127, 165, 175, 200 e 204). Em dois dispositivos (art. 196 e art. 227, §1º) é apresentada como um meio de garantia de direitos e em outro há apenas a previsão de existência de um “conselho de política cultural” (216-A, §2º, II).

Os maiores destaques são os referentes à “política urbana”, à “política agrícola” e à “política cultural”. A “política urbana”, que nomeia um capítulo da Constituição, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes e tem o plano diretor como instrumento básico. Há uma precedência da “política” em relação ao “plano”, no qual este é instrumento do primeiro. É curioso notar que, de acordo com o texto constitucional, o sucesso da política urbana, ao garantir o bem-estar dos cidadãos, parece tornar dispensável qualquer outra política nas cidades.

Com relação à “política agrícola”, os dispositivos apenas mencionam os atores envolvidos e os objetos a serem considerados, e o fato dessa política dever ser compatível com a reforma agrária. Os dispositivos ligados às “políticas culturais” mencionam a sua característica de transversalidade, sendo que política nacional de cultura é fundamento do Sistema Nacional de Cultura e as diretrizes desta política serão estabelecidas pelo Plano Nacional de Cultura. Neste caso, há uma precedência do “plano” em relação à “política”, já que o primeiro deve estabelecer as diretrizes para o segundo.

Portanto, na Constituição, política tanto pode ser instrumentalizada pelo plano (política urbana), como pode ser estabelecida a partir dele (política cultural). Há uma reconhecida interface entre essas duas expressões de planejamento, porém, não há subsídio suficiente para delimitar o conceito e conteúdo de “política” como uma expressão do planejamento. Há mesmo uma dúvida se é possível encontrar um núcleo de significado que seja comum entre todos os dispositivos mencionados.

Para encontrar significado mais preciso de política, os dispositivos constitucionais devem ser analisados à luz da legislação infraconstitucional relacionada e consideradas ainda as argumentações existentes na doutrina.

Com relação à legislação infraconstitucional, como amostragem escolhida para esta pesquisa, foram consideradas as leis referentes a políticas nacionais publicadas entre os anos de 2000 e 2014. O período escolhido é suficiente para abarcar quatro diferentes legislaturas e contou com três diferentes presidentes da República. Como o trabalho busca identificar elementos comuns que caracterizem o conceito e conteúdo de “política” como expressão do planejamento, é possível afirmar que o período contemplado na pesquisa é suficiente para afastar a suspeita de uma visão particular e parcial sobre a matéria.

Entre os anos de 2000 e 2014, foram publicadas dezoito leis versando sobre políticas nacionais abordando os mais diversos assuntos, conforme quadro abaixo:

**Quadro 2 – Legislação infraconstitucional sobre políticas nacionais – 2000-2014**

POLÍTICA NACIONAL	ANO	LEI
Irrigação	2013	Lei nº 12.787
Integração Lavoura-Pecuária-Floresta	2013	Lei nº 12.805
Mobilidade Urbana	2012	Lei nº 12.587
Proteção e Defesa Civil	2012	Lei nº 12.608
Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista	2012	Lei nº 12.764
Incentivo ao Manejo Sustentado e ao Cultivo do Bambu	2011	Lei nº 12.484
Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária	2010	Lei nº 12.188
Resíduos Sólidos	2010	Lei nº 12.305
Segurança de Barragens	2010	Lei nº 12.334
Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca	2009	Lei nº 11.959
Mudança do Clima	2009	Lei nº 12.187
Turismo	2008	Lei nº 11.771
Gestão de Floresta Públicas	2006	Lei nº 11.284
Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais	2006	Lei nº 11.326
Biossegurança	2005	Lei nº 11.105
Livro	2003	Lei nº 10.753
Sangue	2001	Lei nº 10.205
Conservação e Uso Racional de Energia	2001	Lei nº 10.295

**Fonte:** Elaboração própria

Além dos numerosos exemplos de “políticas” estabelecidas em lei, existem casos em que o Poder Executivo se utilizou de Decreto para definir a matéria sem a participação do Congresso Nacional, como no caso da Política de Desenvolvimento Regional, estabelecida por meio do Decreto nº 6.047/2007.

A Constituição é expressa em estabelecer a competência do Congresso Nacional para dispor sobre planos e programas, mas é omissa em relação à política. Não é objetivo deste trabalho, contudo, debater sobre a competência do Poder Executivo para estabelecer políticas por meio de Decreto. Apenas se esclarece que para a presente pesquisa só foram consideradas as leis ordinárias, com a devida participação do Poder Legislativo.

Ao analisar o conteúdo presente nas leis referentes a políticas nacionais listadas no quadro acima, é possível identificar um núcleo comum a maioria delas, que trata de regras gerais, diretrizes, direitos, princípios, objetivos, competências e instrumentos disponíveis. Em geral, os objetivos são comunicados como ideais a serem perseguidos, e não há uma previsão de prazo ou meios de verificação. As leis que disciplinam políticas, em grande medida, organizam as obrigações do Estado e dos particulares, inclusive identificando as institucionalidades envolvidas e respectivas competências.

Na doutrina, definir “política” é matéria controversa. Para Bucci (2008), não é possível uma definição jurídica para política pública, em razão de suas características essencialmente multidisciplinares.

A pretensão deste trabalho é no sentido contrário, por julgar indispensável a conceituação das expressões de planejamento para compreender as regras constitucionais aplicáveis à Administração na realização das despesas públicas. Admite-se, contudo, que a Constituição adota a expressão “política” com dois sentidos<sup>1</sup>, e “política pública” com um terceiro<sup>2</sup>. O esforço aqui empreendido tem como objetivo identificar o conceito de “política” como expressão do planejamento e conforme regulamentado na legislação infraconstitucional.

Para Frey (2000, p.217), “política” refere-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões. Para Cavalcanti (2007), política refere-se à tomada de decisões e às ações destinadas a atender metas e objetivos estipulados pelo governo. São as políticas públicas que orientam as atividades governamentais concretizadas para solucionar problemas que podem atingir pessoas ou setores. Só podem ser definidas pelo governo, revestidas de autoridade soberana do poder público. Para Appio (2004, p. 2017) políticas públicas são “instrumentos de execução de programas políticos”. Os programas políticos são baseados na intervenção estatal na sociedade voltados a assegurar as condições materiais de uma existência digna a todos os cidadãos. Para estes autores, política parece englobar os planos e políticas, sendo difícil defini-la de forma autônoma.

Para Rua (2009), política pública é um conjunto de decisões e não uma decisão isolada. Assim, embora implique decisão política, nem toda decisão política chega a constituir uma política. O problema desta definição é que não explica como as políticas podem ser expressas em leis, como exemplificado no quadro 2 acima, referente às leis ordinárias que estabelecem políticas nacionais.

Para Dworkin (2002, p. 36), política é “aquele tipo de norma que estabelece um objetivo a ser alcançado, em geral uma melhoria em algum aspecto econômico, político ou social da comunidade”. Para Dias e Matos (2012, p.12), política é conjunto de princípios, critérios e linhas de ação (ou não ação) do governo que garantem e permitem a gestão do Estado na solução dos problemas nacionais. Para Comparato (1998, p.45), política é “um conjunto organizado de normas e atos tendentes à realização de um objetivo determinado”. Dentre os posicionamentos doutrinários, esses são os que melhor definem política como expressão de planejamento, considerando os dispositivos constitucionais e a legislação sobre o tema, e se encaixam no contexto do sistema constitucional de planejamento e orçamento.

Para este trabalho, considerando os elementos destacados da Constituição, da legislação infraconstitucional e da doutrina, considera-se política *a definição de princípios, objetivos, regras, institu-*

1 “política” como identidade ou expressão de convicções ideológicas e/ou partidárias ou como expressão do planejamento.

2 “política pública” como qualquer realização promovida pelo Poder Público

*cionalidades e instrumentos relacionados à garantia de direitos.* Trata-se, portanto, da definição do conjunto de objetivos e regras que disciplinam uma área específica.

## **Plano como compromisso político de alteração da situação problema**

A Constituição dispõe expressamente sobre planos como expressão do planejamento público. São diversos tipos de planos, previstos em numerosos dispositivos, conforme quadro abaixo:

**Quadro 3 - Planos na Constituição Federal de 1988<sup>3</sup>**

PLANO	DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS
Plano Plurianual	art. 48, inciso II
	art. 62, §1º, alínea "d"
	art. 68, §1º, inciso III
	art. 74, inciso I
	art. 84, inciso XXIII
	art. 165, inciso I
	art. 165, §1º
	art. 165, §4º
	art. 165, §7º
	art. 165, §9º, inciso I
	art. 166
	art. 166, §3º, inciso I
	art. 166, §4º
	art. 166, §6º
	art. 167, §1º
	ADCT, art. 35, §1º, inciso I
	ADCT, art. 35, §2º, inciso I
Planos Nacionais de desenvolvimento econômico e social ( <i>integra os planos regionais</i> )	art. 21, inciso IX
	art. 43, §1º, inciso II
Planos Nacionais de Desenvolvimento ( <i>incorporados e compatibilizados pelas diretrizes e bases do desenvolvimento nacional equilibrado</i> )	art. 48, inciso IV
	art. 58, §2º, inciso VI
	art. 165, §4º
	art. 166, §1º, inciso II
	art. 174, §1º
Planos Nacionais de ordenação do território	art. 21, inciso IX
Planos Regionais de desenvolvimento econômico e social ( <i>integrantes dos planos nacionais</i> )	art. 21, inciso IX
	art. 43, §1º, inciso II
Planos Regionais de Desenvolvimento ( <i>incorporados e compatibilizados pelas diretrizes e bases do desenvolvimento nacional equilibrado</i> )	art. 48, inciso IV
	art. 58, §2º, inciso VI
	art. 159, inciso I, alínea "c"
	art. 165, §4º
	art. 166, §1º, inciso II
	art. 174, §1º
Planos Regionais de ordenação do território	art. 21, inciso IX
Planos Setoriais de Desenvolvimento	art. 48, inciso IV
	art. 58, §2º, inciso VI
	art. 165, §4º
	art. 166, §1º, inciso II
Plano de Governo	art. 49, inciso IX
	art. 84, inciso XI
Plano nacional de reforma agrária	Art. 188
Plano nacional de educação	Art. 214
Plano nacional de cultura	Art. 215, §3º
Plano nacional de juventude	Art. 227, §8º, II

Fonte: Constituição Federal de 1988. Elaboração do autor

- 3 Só foram considerados os planos que competem à Administração Federal, razão pela qual não foi incluída a figura do Plano Diretor no quadro, que é de responsabilidade dos municípios com mais de 20 mil habitantes, conforme art. 182, §1º da Constituição Federal.

De todos os planos previstos na Constituição sob responsabilidade da União, o Plano Plurianual é o que possui maior detalhamento. O art. 165, §1º dispõe que o plano plurianual deve estabelecer diretrizes, objetivos e metas para a administração pública federal de forma regionalizada, referente às seguintes despesas: i) despesas de capital; ii) despesas decorrentes das despesas de capital; e iii) despesas relativas aos programas de duração continuada. Em outro dispositivo, define que deve constar do plano todo investimento plurianual. É importante notar ainda que as leis orçamentárias não podem conter dispositivos incompatíveis com o plano plurianual.

Com relação aos planos nacionais da Educação e da Cultura, previstos, respectivamente, no art. 214 e art. 215, §3º, há definição de objetivos e diretrizes perenes, que orientam os planos a serem estabelecidos de tempos em tempos por meio de leis ordinárias. Quanto ao plano nacional de juventude (art. 227, §8º, II), a ser estabelecido por lei ordinária, terá duração decenal e visa a articulação das várias esferas do poder público para a execução de políticas públicas.

Quanto aos planos regionais, devem estabelecer programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, conforme art. 59, inciso I, alínea “c”. Esses planos regionais devem ser executados por organismos regionais previstos em lei complementar, e integram os planos nacionais, de acordo com o previsto no art. 43, §1º, inciso II.

Os planos nacionais, regionais e setoriais devem ser elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional, conforme art. 165, §4º.

Assim, a Constituição oferece alguns elementos para a conceituação e identificação de conteúdo dos planos, que são apontados indistintamente na relação abaixo:

- Estabelecem diretrizes, objetivos e metas;
- Estabelecem programas (de financiamento; de duração continuada);
- Descrevem investimentos plurianuais;
- Condicionam as leis orçamentárias.

Ao examinar a legislação infraconstitucional, entre os anos de 2000 e 2014, apenas 7 leis foram editadas referentes a planos previstos na Constituição, sendo que 4 delas referem-se aos planos plurianuais (PPA 2000-2003, PPA 2004-2007, PPA 2008-2011 e PPA 2012-2015), conforme quadro abaixo:

**Quadro 4 – Legislação infraconstitucional sobre planos – 2000-2014**

PLANO	ANO	LEI
Nacional de Educação	2014	Lei nº 13.005
PPA 2012-2015	2012	Lei nº 12.593
Nacional de Cultura	2010	Lei nº 12.343
Nacional de Viação	2008	Lei nº 11.862 (altera Lei nº 5.917/1973)
PPA 2008-2011	2008	Lei nº 11.653
PPA 2004-2007	2004	Lei nº 10.933
PPA 2000-2003	2000	Lei nº 9.989

**Fonte:** elaboração própria

É preciso anotar que durante o período considerado (entre os anos de 2000 a 2014), ainda foram lançados 2 planos regionais de desenvolvimento por meio de Decretos. O Plano Regional de Desenvolvimento do Xingu (Decreto nº 7.340/2010) e o Plano Regional de Desenvolvimento da área de influência da BR-163 (Decreto nº 6.290/2007). Como a Constituição é expressa em prever que o Congresso Nacional deve dispor sobre os planos regionais de desenvolvimento, é possível questionar a constitucionalidade dos planos definidos unilateralmente pelo Poder Executivo por meio de decretos.

Em outros casos, como o Plano Nacional de Energia e o Plano Nacional de Logística e Transportes, existem apenas documentos gerenciais construídos pelas áreas governamentais interessadas. Nesses casos, o que se pretende é influenciar ou subsidiar a elaboração do plano plurianual, sem qualquer formalização normativa desses planos.

Os planos descrevem os objetivos da Administração em um determinado período de tempo, e os associa a esforços a serem empreendidos. Objetivos e esforços possuem, em regra, quantificações e projeções físicas e financeiras, podendo ser monitorados por meio de indicadores ou pontos de controle.

No caso dos planos plurianuais, até o PPA 2008-2011, havia ainda a previsão de fonte e disponibilidade orçamentária para cada uma das ações programadas, relação que foi amenizada a partir do PPA 2012-2015.

A conceituação de plano é tema pouco abordado pela doutrina. Para Cavalcanti (2007), planos definem programas que são implementados através de projetos. Há uma fragilidade na definição proposta pela autora, uma vez que os planos seriam apenas a reunião de programas, não podendo ser caracterizados de forma autônoma.

Considerando os dispositivos constitucionais e legais, este trabalho propõe a definição de plano como *compromisso político formal que estabelece diretrizes, objetivos e metas a serem perseguidas em um determinado período de tempo*. Portanto, os planos comunicam os compromissos políticos e a estratégia para cumpri-los em um determinado período de tempo.

## Programa como definição das intervenções específicas

Os programas como expressão do planejamento são objeto de numerosos dispositivos na Constituição Federal de 1988, conforme quadro abaixo:

**Quadro 5 – Programas na Constituição Federal de 1988**

PROGRAMA	DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS
Programas nacionais de desenvolvimento	art. 48, inciso IV
	art. 165, §4º
	art. 166, §1º, inciso II
Programas regionais de desenvolvimento	art. 48, inciso IV
	art. 165, §4º
	art. 166, §1º, inciso II
Programas setoriais de desenvolvimento	art. 48, inciso IV
	art. 165, §4º
	art. 166, §1º, inciso II
Programas de governo	art. 74, inciso I
programas de duração continuada	art. 165, §1º
programas ( <i>início condicionado a previsão na lei orçamentária</i> )	art. 167, inciso I
programas de rádio e televisão	art. 21, inciso XVI
	art. 220, §3º, inciso II
programas de construção de moradias	art. 23, inciso IX
programas de educação infantil e de ensino fundamental	art. 30, inciso VI
programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público	art. 39, §7º
programas de obras	art. 58, VI
programas de financiamento ao setor produtivo	art. 159, inciso I, alínea "c"
programas de infra-estrutura de transportes	art. 177, §4º, inciso II, alínea "c"
programa de reforma agrária	art. 184, §4º
programa de apoio à inclusão e promoção social	art. 204, § único
programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde	art. 208, inciso VII
programas suplementares de alimentação e assistência à saúde	art. 212, §4º
programas e projetos culturais	art. 216, §6º
programas de formação na área da cultura	art. 216-A, §2º, inciso VIII
programas de assistência integral à saúde da criança, do adolescente e do jovem	art. 227, §1º
programas de prevenção e atendimento especializado para as pessoas portadoras de deficiência física, sensorial ou mental	art. 227, §1º, inciso II
programas de prevenção e atendimento especializado à criança, ao adolescente e ao jovem dependente de entorpecentes e drogas afins	art. 227, §3º, inciso VII
programas de amparo aos idosos	art. 230, §1º
Programa de Integração Social / Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público / programa do seguro-desemprego	art. 239, <i>caput</i>
programas de desenvolvimento econômico	art. 239, §1º
programas de habitação popular	art. 243, <i>caput</i>
programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação	ADCT, art. 60, inciso VI
programas de relevante interesse econômico e social	ADCT, art. 71, <i>caput</i>
programas de relevante interesse social voltados para melhoria da qualidade de vida	ADCT, art. 79, <i>caput</i>

Fonte: Constituição Federal de 1988. Elaboração do autor

Ao analisar os dispositivos constitucionais, um aspecto comum verificado é a indicação do programa como organização de intervenções específicas. Há previsão de recortes mais gerais, como setorial ou regional, e de recortes específicos, como construção de moradias.

Já foi apontado que o plano plurianual e as leis orçamentárias são formadas por programas. No PPA 2012-2015, existem 65 programas temáticos, além de um programa de gestão referente a cada pasta da Administração Federal. Além dos programas estabelecidos pelo plano plurianual e pelas leis orçamentárias, existem programas estabelecidos por leis específicas, conforme apresentado no quadro abaixo, considerado o período entre os anos 2000 a 2014:

**Quadro 6 – Legislação infraconstitucional sobre Programas – 2000-2014**

PROGRAMA NACIONAL	ANO	LEI
Mais Médicos	2013	Lei nº 12.871
Cisternas	2013	Lei nº 12.873
Fomento às Cooperativas de Trabalho	2012	Lei nº 12.690
Acesso ao Ensino Técnico e Emprego	2011	Lei nº 12.513
Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária	2010	Lei nº 12.188
Inclusão de Jovens	2008	Lei nº 11.692
Segurança Pública com Cidadania	2008	Lei nº 11.707
Dragagem Portuária e Hidroviária	2007	Lei nº 11.610
Universidade para Todos	2005	Lei nº 11.096
Microcrédito Produtivo Orientado	2005	Lei nº 11.110

Fonte: elaboração própria

Apesar da Constituição estabelecer expressamente a competência do Congresso Nacional para dispor sobre programas nacionais, regionais ou setoriais (art. 48, IV), existem exemplos de programas estabelecidos pelo Poder Executivo por meio de decreto, tal como o Programa Nacional de Banda Larga (Decreto nº 7.175), que em alguns casos é identificado como “política” de banda larga.

Não é objeto deste trabalho, contudo, debater a constitucionalidade desse tipo de medida. Apenas registra-se que além das leis consideradas no quadro acima, é possível que existam outras medidas normativas voltadas a disciplinar “programas”, mas que não são consideradas neste estudo.

Dos exemplos destacados no quadro acima, um traço característico dos programas é descrever medidas específicas a serem adotadas pela Administração para atender uma demanda ou atuar sobre um problema.

No PPA 2008-2011, programa foi definido como instrumento de organização da ação governamental que articula um conjunto de ações visando à concretização do objetivo nele estabelecido. Para o PPA 2012-2015, os programas organizam a atuação governamental, podendo ser classificados em 3 tipos: 1. Temáticos; 2. de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado; e 3. Operações Especiais (pro-

gramas presentes apenas na lei orçamentária). O Programa Temático, por sua vez, é composto por Objetivos, Indicadores, Valor Global e Valor de Referência.

No PPA 2008-2011, cada programa tinha apenas um objetivo e no PPA 2012-2015, cada programa pode conter mais de um objetivo. Houve uma alteração considerável de sentido entre os dois planos. Até o PPA 2008-2011, o programa era tido como uma unidade de gestão, responsável pela integração entre plano, orçamento e gestão e, portanto, pela organização das intervenções específicas. No PPA 2012-2015, o programa perde o escopo de organizar a gestão, se tornando apenas um agregador de diversos objetivos reunidos sob um determinado tema.

Além de compor o plano plurianual, os programas também organizam a lei orçamentária. Podem existir programas não orçamentários (existentes apenas no PPA) e, por outro lado, podem existir programas que só existem no orçamento (ausentes no PPA).

O que torna a definição de programa um desafio mais complexo é a existência de programas criados por lei que não são identificados como tal nos planos plurianuais ou nos orçamentos. Assim, é possível um programa ser criado por lei, estar em execução, e não ser identificado como programa no PPA ou orçamento, mas, de alguma forma, estar inserido nestes instrumentos.

Um exemplo é o programa “Mais Médicos”, criado pela Lei nº 12.871/2013. Apesar de ter sido criado como programa, não há qualquer programa correspondente no PPA 2012-2015 ou na lei orçamentária. No caso do PPA, esse programa aparece como uma meta vinculada a um objetivo, dentro do programa 2015 Aperfeiçoamento do SUS. No orçamento, há apenas uma identificação gerencial, por meio do Plano Orçamentário 0009, dentro da ação orçamentária 20AD Piso de Atenção Básica Variável.

Na doutrina, Cavalcanti (2007) define “programa” como um conjunto de ações destinadas a resolver/melhorar problemas das pessoas. Para a autora, políticas públicas são respostas a demandas públicas e planos e programas operacionalizam a política. É uma interpretação coerente com os diplomas normativos e bem próxima à conceituação proposta neste trabalho.

Considerando os elementos constitucionais e legais e o posicionamento doutrinário, este trabalho propõe a definição de programa *como o instrumento formal de organização de uma intervenção específica voltada a atingir um objetivo determinado, definido a partir de um problema, demanda ou potencialidade identificada*. Descreve, portanto, como o Estado se organiza para resolver um problema.

## O Sistema Constitucional de Planejamento e Orçamento como o caminho institucional para a realização das despesas públicas

Política, plano e programa são expressões do planejamento público previstas na Constituição Federal de 1988. Possuem funções distintas na organização da ação do Estado, conforme exposto nos capítulos anteriores.

As políticas definem regras, obrigações e institucionalidades que vinculam tanto o poder público como os particulares, a partir do reconhecimento e/ou delimitação de direitos e garantias previstos na Constituição. Os planos definem compromissos assumidos e objetivos a serem perseguidos em um período determinado de tempo. Os programas definem intervenções específicas voltadas a atender os compromissos e objetivos assumidos politicamente.

Apesar de tanto políticas, como planos e programas serem expressões do planejamento governamental previsto constitucionalmente e relacionadas entre si, a influência dessas expressões sobre a definição das despesas públicas é distinta.

Podem existir políticas que não foram incorporadas em planos, planos que não são observados na concepção de programas e estes, por sua vez, podem não ser contemplados nas leis orçamentárias.

Essa aparente fragilidade das expressões de planejamento na definição das despesas públicas rende críticas à Constituição. Para Comparato (1998, p.44), a Constituição não promoveu a valorização necessária da função planejadora na organização de Poderes, medida necessária para o estabelecimento do Estado Social. Essa situação acabaria por conferir um papel hegemônico ao Poder Executivo.

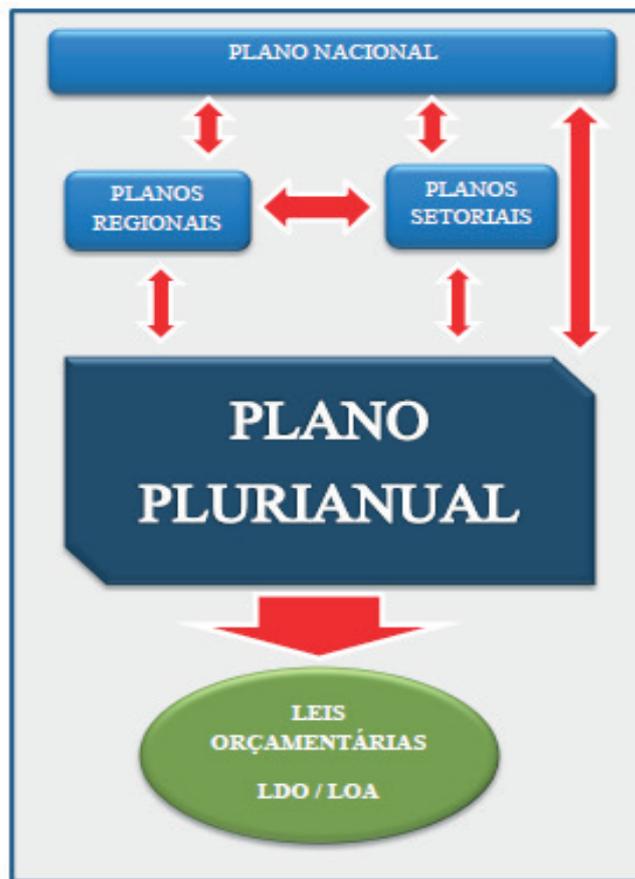
Em oposição ao argumentado pelo referido autor, é preciso destacar que a Constituição de 1988 dá especial destaque à função planejadora, na qual o Poder Legislativo possui participação decisiva. Como visto, são numerosos os dispositivos que tratam de políticas, planos e programas, cabendo ao Congresso Nacional dispor sobre eles.

A Constituição Federal foi além, e estabeleceu um sistema integrado ao orçamento, de maneira a assegurar a consequência prática ao planejamento construído. Neste sistema, o plano plurianual ocupa papel central de coordenação e integração entre planejamento e orçamento, razão pela qual está previsto no Título VI (da Tributação e do Orçamento), no Capítulo II (das Finanças Públicas) e na Seção II (dos Orçamentos).

Os planos previstos na Constituição devem ser elaborados em consonância com o plano plurianual e as leis orçamentárias não podem conter dispositivos que sejam incompatíveis com este. Assim, o plano plurianual tem o papel de relacionar os diversos planos e apontar o que deve ser priorizado nas decisões orçamentárias.

Na figura abaixo é proposta uma representação gráfica do papel catalizador do plano plurianual, de estabelecer uma relação direta entre o planejamento e as decisões orçamentárias que vão permitir a efetiva realização de despesas:

**Figura 1 – Papel catalizador do plano plurianual**



**Fonte:** Constituição Federal de 1988. Elaboração própria

Compreender este sistema é essencial para desvendar o modelo introduzido pela Constituição para a garantia dos direitos sociais. Ao considerar o necessário ciclo de planejamento e orçamento para a realização de despesas e a consequente oferta de bens e serviços, o legislador constituinte construiu um sistema que observa os princípios da administração pública, especialmente os da legalidade, impessoalidade e eficiência.

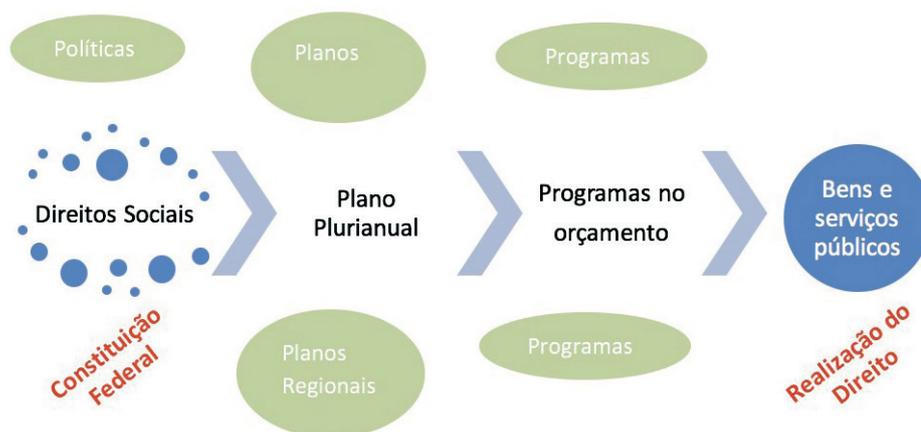
É certo que a Constituição, ao dispor sobre o sistema constitucional de planejamento e orçamento, definiu um caminho institucional para a definição das despesas públicas.

Esse caminho tem como ponto de partida os direitos previstos na Constituição, que, quando necessário, são melhor delimitados ou definidos por meio das políticas. Esses direitos devem integrar a agenda governamental, contemplados em diretrizes, objetivos ou metas por meio dos planos, especialmente por meio do plano plurianual, que serve como vetor de convergência dos planos. O plano

plurianual, por sua vez, é composto por programas, que orientam e condicionam as leis orçamentárias. É importante notar que o programa consiste no elo de integração entre plano e orçamento, ou seja, os programas que demandam recursos orçamentários são discriminados tanto no plano como no orçamento. Finalmente, as leis orçamentárias oferecem os recursos necessários para a realização das despesas públicas, que devem resultar em bens e serviços à sociedade, ou seja, na realização dos direitos.

Na figura 3, abaixo, há uma representação do que este trabalho expõe como caminho institucional para realização dos direitos sociais, ou Sistema Constitucional de Planejamento e Orçamento:

**Figura 2 - Sistema Constitucional de Planejamento e Orçamento**



Fonte: Elaboração própria

Na figura acima, o fluxo central corresponde às etapas indispensáveis para a definição das despesas públicas. Os campos referentes a políticas, planos setoriais e regionais e os programas não contemplados no plano plurianual e no orçamento representam instrumentos que se articulam com o caminho institucional, mas que precisam ser incorporados pelo fluxo central para terem efetividade.

Nota-se a racionalidade que o legislador constituinte definiu para as escolhas orçamentárias, ou seja, para a definição das despesas públicas. Se os governantes estão vinculados a esse Sistema Constitucional de Planejamento e Orçamento para definir as despesas públicas, porque os magistrados, ao decidirem sobre demandas individuais versando sobre direitos sociais e que demandam a realização de despesas públicas, não estariam?

## O que considerar na judicialização de direitos sociais

As leis estabelecidas no âmbito do Sistema Constitucional de Planejamento e Orçamento são de observância obrigatória pelo Poder Judiciário na apreciação de demandas envolvendo direitos sociais, caso contrário, seria como admitir a irrelevância ou inutilidade de uma série de normas constitucionais.

Marrara (2011, p.6-7) concebe o sentido jurídico da atividade de planejamento estatal como um conjunto de procedimentos de direito administrativo e constitucional direcionado à elaboração e execução de estratégias necessárias à concretização de finalidades públicas maiores.

Em complemento, Clève (2000, p. 230) acredita em uma clara hierarquia e vinculação entre as normas vigentes no âmbito do Sistema Constitucional de Planejamento e Orçamento, sendo que a inobservância de uma regra hierarquicamente superior importa em flagrante inconstitucionalidade:

(...) leis reguladoras da produção de outras leis, como, em matéria orçamentária, o plano plurianual (art. 165, §1º) em relação à lei de diretrizes orçamentárias e esta em relação à lei orçamentária anual (art. 165, §5º, da CF). Todas estas leis encontram-se num mesmo patamar. Entretanto, as primeiras constituem parâmetros de validade das últimas. Parece, então, correta a afirmação segundo a qual a lei orçamentária violadora da lei de diretrizes orçamentárias será inconstitucional e não simplesmente ilegal.

Considerando que a Constituição traça um caminho institucional para a definição das despesas públicas, Cretella Júnior (1993, p.3813) reconhece no plano plurianual um papel de relevo na conjuntura orçamentária, sobrepondo-se aos demais diplomas legais. Reconhecida a força normativa do sistema constitucional de planejamento e orçamento, não cabe ao Poder Judiciário subverter a lógica de implementação das ações e serviços públicos.

Assim, é possível afirmar que o exame judicial de pleitos individuais que versam sobre concessão de direitos sociais deve observar, obrigatoriamente, as escolhas públicas veiculadas nas leis atinentes ao sistema constitucional de planejamento e orçamento.

Não se trata de uma ponderação entre as teorias do mínimo assistencial e da reserva do possível, mas em garantir o cumprimento da Constituição como garantidora do regime democrático.

Santin (2004, p.35) reconhece que a Constituição estabelece um caminho da atuação estatal no desenvolvimento das atividades públicas, obrigando o legislador infraconstitucional e o agente público ao seguimento do caminho previamente traçado.

Ora, se a Constituição vincula o legislador ordinário e o governante, não há porque reconhecer ao magistrado qualquer discricionariedade, pois seria como admitir ao Poder Judiciário maior liberdade criativa que ao Poder Legislativo, em uma notável inversão do regime democrático.

Assim, o atendimento a demandas individuais por meio de decisões judiciais que subvertem as escolhas definidas pelo sistema constitucional de planejamento e orçamento representam uma grave afronta à Constituição, e pouco (ou nada) contribuem para o aprimoramento da gestão da coisa pública.

Abaixo, está uma proposta de organização da apreciação de pleitos envolvendo direitos sociais que respeite o sistema constitucional de planejamento e orçamento. São questionamentos que, ao serem

considerados pelo Poder Judiciário, podem constranger os governantes e parlamentares para o aprimoramento da gestão pública, respeitados os princípios da administração pública inscritos no art. 37 da Constituição Federal.

Para evitar decisões particularistas, que contribuem para o fortalecimento de privilégios e recrudescimento da iniquidade, os magistrados devem se ocupar dos seguintes questionamentos:

**1. O direito pleiteado está suficientemente delimitado/regulamentado?**

É possível que o direito estabelecido na Constituição careça de um maior refinamento para que seja incluído nas decisões governamentais. Nesses casos, o mais efetivo seria a judicialização no sentido de provocar uma definição sobre a **Política**.

**2. Foram estabelecidos objetivos e metas referentes ao direito pleiteado?** Quando um direito suficientemente delimitado não está contemplado nos compromissos políticos assumidos pelo governo, trata-se da oportunidade de judicialização do **plano**, especialmente o **plano plurianual**.

**3. Foi definida a estratégia para o oferecimento dos bens e serviços?**

Quando um compromisso presente no plano plurianual não se reflete em uma organização específica para a disponibilização de bens e serviços, a demanda a ser dirigida à apreciação do Poder Judiciário deve ter como objeto a definição de um **programa**.

**4. Foram disponibilizados recursos suficientes para a realização das ações programadas?**

Nos casos em que o governo não disponibiliza recursos para os programas, tem-se a oportunidade de judicialização do **orçamento**.

Ao se ocupar do sistema constitucional de planejamento e orçamento, o Poder Judiciário não só cumpre o seu papel de guardião da Constituição, como amplia consideravelmente os impactos das decisões afeitas à garantia dos direitos sociais, posto que ultrapassa o interesse de um indivíduo para promover o aprimoramento da gestão pública como um todo.

## **Conclusão**

A Constituição Federal de 1988, ao garantir direitos sociais, reconhece que não se trata de garantir prestações específicas e individuais de forma imediata, porque seria irrealizável. A garantia desses direitos está atrelada ao Sistema Constitucional de Planejamento e Orçamento, que condiciona a realização das despesas públicas à observância de um planejamento, que por sua vez, encontra como fundamento a garantia de direitos sociais.

Esse sistema, a um só tempo, garante a condução das ações governamentais por meios democráticos, dada a ampla participação do Congresso Nacional na definição de políticas, planos, programas

e orçamentos, como representa mecanismo de proteção aos princípios da Administração Pública insculpidos no art. 37, a saber, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Assim, decisões judiciais que definem a realização de despesas públicas desconsiderando as escolhas definidas no Sistema Constitucional de Planejamento e Orçamento, além de flagrantemente inconstitucionais, representam um patrocínio do Poder Judiciário à improvisação na gestão pública.

## Referências

APPIO, Eduardo Fernando. *O Controle Judicial das Políticas Públicas no Brasil*. Tese de Doutorado em Direito. Orientador: Prof. Dr. Sérgio Cademartori. Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Florianópolis, SC, 2004.

BRASIL. *Constituição Federal de 1988*.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 12.787/2013*. Política Nacional de Irrigação.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 12.805/2013*. Política Nacional de Integração Lavoura-Pecuária-Floresta.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 12.587/2012*. Política Nacional de Mobilidade Urbana.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 12.608/2012*. Política Nacional de Proteção e Defesa Civil.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 12.764/2012*. Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 12.484/2011*. Política Nacional de Incentivo ao Manejo Sustentado e ao Cultivo do Bambu.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 12.188/2010*. Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 12.305/2010*. Política Nacional de Resíduos Sólidos.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 12.334/2010*. Política Nacional de Segurança de Barragens.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 11.959/2009*. Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 12.187/2009*. Política Nacional de Mudança do Clima.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 11.771/2008*. Política Nacional de Turismo.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 11.284/2006*. Política Nacional de Gestão de Floresta Públicas.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 11.326/2006*. Política Nacional de Política Nacional de Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 11.105/2005*. Política Nacional de Biossegurança.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 10.753/2003*. Política Nacional do Livro.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 10.205/2001*. Política Nacional do Sangue.

- \_\_\_\_\_. *Lei nº 10.295/2001*. Política Nacional de Conservação e Uso Racional de Energia.
- \_\_\_\_\_. *Lei nº 13.005/2014*. Plano Nacional de Educação.
- \_\_\_\_\_. *Lei nº 12.593/2012*. PPA 2012-2015
- \_\_\_\_\_. *Lei nº 12.343/2010*. Plano Nacional de Cultura.
- \_\_\_\_\_. *Lei nº 11.862/2008* (altera Lei nº 5.917/1973). Plano Nacional de Viação.
- \_\_\_\_\_. *Lei nº 11.653/2008*. PPA 2008-2011.
- \_\_\_\_\_. *Lei nº 10.933/2004*. PPA 2004-2007.
- \_\_\_\_\_. *Lei nº 9.989/2000*. PPA 2000-2003.
- \_\_\_\_\_. *Lei nº 12.871/2013*. Programa Mais Médicos.
- \_\_\_\_\_. *Lei nº 12.873/2013*. Programa Cisternas.
- \_\_\_\_\_. *Lei nº 12.690/2012*. Programa de Fomento às Cooperativas de Trabalho.
- \_\_\_\_\_. *Lei nº 12.513/2011*. Programa Acesso ao Ensino Técnico e Emprego.
- \_\_\_\_\_. *Lei nº 12.188/2010*. Programa Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária.
- \_\_\_\_\_. *Lei nº 11.692/2008*. Programa Inclusão de Jovens
- \_\_\_\_\_. *Lei nº 11.707/2008*. Programa Segurança Pública com Cidadania.
- \_\_\_\_\_. *Lei nº 11.610/2007*. Programa Dragagem Portuária e Hidroviária
- \_\_\_\_\_. *Lei nº 11.096/2005*. Programa Universidade para Todos.
- \_\_\_\_\_. *Lei nº 11.110/2005*. Programa Microcrédito Produtivo Orientado.
- BUCCI, Maria Paula. *Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas*. In: FORTINI, Cristiana; ESTEVES, Júlio César dos Santos; DIAS, Maria Tereza Fonseca (Org.). *Políticas públicas: possibilidades e limites*. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 225-260.
- CAVALCANTI, Paula Arcoverde. *Sistematizando e comparando os enfoques de avaliação e de análise de políticas públicas: uma contribuição para a área educacional*. Tese (doutorado), orientador José Roberto Rus Perez, Universidade Estadual de Campinas, 2007.
- CLÈVE, Clèmerson Merlin. *A fiscalização abstrata da constitucionalidade no Direito brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.
- COMPARATO, Fábio Konder. *Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas*. Revista de Informação Legislativa, Brasília a. 35 n.138 abr./jun. 1998, p. 39-48
- CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à Constituição brasileira de 1988*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1993, v.7.
- DIAS, Reinaldo e MATOS, Fernanda. *Políticas Públicas: princípios, propósitos e processos*. São Paulo; Atlas, 2012.

DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. Tradução Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FREY, Klaus. *Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil*. Fundamentos e políticas públicas nº 21, jun./2000, p. 211-259. Disponível em <http://www.en.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>

MARRARA, Thiago. *A atividade de planejamento na administração pública: o papel e o conteúdo das normas previstas no anteprojeto da nova lei de organização administrativa*. Revista Eletrônica de Direito do Estado, nº 27, julho/agosto/setembro de 2011.

PAULO, Luiz Fernando Arantes. *O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica*. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 61, nº 2, 2010, p.171-187.

\_\_\_\_\_. *Comentários sobre o PPA 2012-2015: gestão para resultados ou painel de políticas?*. Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento, v. 3, p. 44-64, 2013.

RUA, Maria das Graças. *Políticas Públicas*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2009.

SANTIN, Valter Foletto. *Controle judicial da segurança pública: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime*. São Paulo: RT, 2004.