
O INSTITUTO JURÍDICO DO PLANEJAMENTO

THE LEGAL INSTITUTE OF PLANNING

Juliano Ribeiro Santos Veloso

Procurador Federal/Advocacia Geral Da União

*Bacharel em Administração Pública pela Escola de Governo de Minas Gerais/
Fundação João Pinheiro. Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da UFMG.*

*Pós Graduado em Gestão de Negócios/Banking pela Fundação Dom Cabral. Pós
Graduado em Direito Processual Civil LFG/UNAMA*

RESUMO: Na constituição federal brasileira, o instituto jurídico do Planejamento é mencionado 99 vezes, por meio dos termos “plano” (48 vezes), “planejamento/planejar/planejada” (11 vezes) e “programa”(40 vezes), em mais de 40 artigos, estando presente em quase 16% de todo o texto constitucional. Todavia, é um tema ainda pouco estudado no Direito, fato que causa miopia aos seus operadores, e dificulta, sobretudo, a atuação dos gestores públicos, uma vez que, por meio de ações / decisões judiciais e interpretações legais não se consegue aplicar holisticamente este instituto, que passa, por sua vez, pela percepção da correlação entre institutos jurídicos afins, tais como, o controle, a execução, a avaliação e a eficiência. Basta uma simples leitura do texto constitucional para se verificar que se trata de tema bastante complexo, porquanto o planejamento deve ser realizado para os diversos tipos de recursos financeiros, humanos, materiais, tecnológicos, nas respectivas competências da União, Estados e Municípios, no curto, médio e longo prazo de forma democrática, atendendo o interesse público. Isto é, o presente artigo tentará demonstrar a importância do seu estudo e, principalmente, fornecer conceitos e reflexões aos operadores do direito, de modo a mitigar o desequilíbrio entre a liberdade e o controle, permitindo a realização dos desideratos constitucionais.

PALAVRAS CHAVE: Planejamento. Constituição Brasileira. Instituto Jurídico. Direito Constitucional. Direito Social. Efetivação de Direitos . Ativismo Judicial. Controle do Poder Executivo. Políticas Públicas

ABSTRACT: In the Brazilian Federal Constitution, the legal institution of Planning is mentioned 99 times, using the terms “plan” (48 times), “planning / planning / planned” (11 times) and “program” (40 times), in more than 40 articles, found in nearly 16% of the whole constitutional text. However, it is a topic not yet studied by the law, a fact that causes myopia to its operators, and difficult, especially the role of public managers, since, through actions / decisions and legal interpretations are not able to apply this institute holistically, which is, in turn, by the perceived correlation between related legal institutions, such as control, implementation, evaluation and efficiency. Just a simple reading of the constitutional text to verify that it is rather complex issue, because the planning must be done for the various types of financial, human resources, materials, technology, the respective powers of the Union, states and municipalities, in the short , medium and long term, in a democratic manner, taking into account the public interest. That is, this article attempts to demonstrate the importance

of its study, and mainly provide concepts and ideas to law enforcement officers in order to mitigate the imbalance between freedom and control, allowing the realization of constitutional desiderata.

KEYWORDS: Planning. Brazilian Constitution. Legal Institution . Constitutional Law. Social Law. Right Effectiveness. Judicial Activism . Control Of The Executive. Public Policy

Na constituição federal, o instituto jurídico do Planejamento é mencionado 99 vezes, por meio dos termos “plano” (48 vezes), “planejamento/planejar/planejada” (11 vezes) e “programa”(40 vezes), em mais de 40 artigos, estando presente em quase 16% de todo o texto constitucional. Estas menções acima são literais, mas há outros artigos que tratam de planejamento sem ser de forma literal, o que vem a corroborar a sua grande abrangência.

Todavia, é um tema ainda pouco estudado no Direito, fato que causa miopia aos seus operadores, e dificulta, sobretudo, a atuação dos gestores públicos, uma vez que, por meio de ações / decisões judiciais e interpretações legais, não se consegue aplicar holisticamente este instituto, que passa, por sua vez, pela percepção da correlação entre institutos jurídicos afins, tais como, o controle, a execução, a avaliação e a eficiência.

Basta uma simples leitura do texto constitucional para verificar que se trata de tema bastante complexo, porquanto o planejamento deve ser realizado para os diversos tipos de recursos financeiros, humanos, materiais, tecnológicos, nas respectivas competências da União, Estados e Municípios, no curto, médio e longo prazo de forma democrática, atendendo o interesse público.

Isto é, o presente artigo tentará demonstrar a importância do seu estudo e, principalmente, fornecer conceitos e reflexões aos operadores do direito, de modo a mitigar o desequilíbrio entre a liberdade e o controle, permitindo a realização dos desideratos constitucionais.

Neste primeiro momento, necessário se faz entender que o “planejamento” é um instituto jurídico porquanto, por meio dele, cria-se, modifica e extingue direitos, produzindo efeitos jurídicos dos mais diversos, além de permear todos os tipos de status de normas, que vão desde a Constituição até os regulamentos¹.

1 Em função do limite de tamanho imposto a este trabalho, serão feitas algumas considerações sintéticas. Alguns autores distinguem o jurídico do técnico (não necessariamente o planejamento), sem fazer uma caracterização cientificamente coerente. Neste trabalho, parte-se do pressuposto que o planejamento é um instituto jurídico porquanto além de estar presente em diversas normas, é capaz de gerar direitos, na

Como bem coloca CARVALHO FILHO, a realização de muitos direitos exige um planejamento adequado e, apesar deste autor entender que muitos pedidos sejam juridicamente impossíveis em função disto, entendemos que é justamente por meio deste instituto, que a efetivação dos direitos sociais pode ocorrer sem maiores prejuízos.

A crônica judicial tem oferecido vários exemplos de formulação de pedidos que constituem obrigações de fazer em face do Estado insuscetíveis de serem cumpridas sem um adequado *planejamento* (grifo nosso) ²

O instituto jurídico do planejamento na Constituição tem natureza jurídica de princípios e regras. Há momentos na Constituição em que o planejamento é um verdadeiro mandado de otimização, como no art. 174 caput e §1º, quando determina que o planejamento é determinante para o setor público, devendo ser fixadas diretrizes e bases.

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.

§ 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.

mesma linha com as lições dos professores Miguel Reale e Paulo Dourado Gusmão: "... 'Direito' está em correlação essencial com o que denominamos 'experiência jurídica', cujo conceito implica a efetividade de comportamentos sociais em função de um sistema de regras que também designamos com o vocábulo Direito." (pag 62. REALE, Miguel. Lições preliminares de direito. 27 ed ajustada ao novo código civil. São Paulo: Saraiva, 2002). "O conceito de modelo, em todas as espécies de ciências, não obstante as suas naturais variações, está sempre ligado à idéia de planificação lógica e à representação simbólica e antecipada dos resultados a serem alcançados por meio de uma sequência ordenada de medidas ou prescrições". (pag 184. REALE, Miguel. Lições preliminares de direito. 27 ed ajustada ao novo código civil. São Paulo: Saraiva, 2002). "De modo muito geral, pode-se assim definir a ciência do direito: conhecimentos, metodicamente coordenados, resultantes do estudo ordenado das normas jurídicas com o propósito de apreender o significado objetivo das mesmas e de construir o sistema jurídico, bem como de descobrir as suas raízes sociais e históricas. (pag 03)... Norma jurídica é a proposição normativa inserida em uma fórmula jurídica (lei, regulamento, tratado internacional etc.), garantida pelo poder público (direito interno) ou pelas organizações internacionais (direito internacional) (Pag.79)" (GUSMÃO, Paulo Dourado. Introdução ao Estudo do Direito. 38 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006).

2 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Políticas Públicas e pretensões judiciais determinativa. In: FORTINI, Cristiana; ESTEVES, Júlio César dos Santos; DIAS, Maria Tereza Fonseca (Org.) *Políticas Públicas: possibilidades e limites*. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 107-125.

Há outros momentos em que o Planejamento é uma regra, que deve ser cumprida, como, por exemplo, nos artigos 165 e 166, quando estabelece o Plano Plurianual e as leis orçamentárias.

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

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

O Planejamento como previsto no ordenamento jurídico pátrio pode ser definido como o método utilizado em nível nacional, regional, estadual, metropolitano, municipal e setorial, pelo qual são alocados os recursos financeiros, materiais, humanos, tecnológicos e operacionais, estabelecendo diretrizes, objetivos e metas, no curto, médio e longo prazo, de modo a alcançar os fins constitucionais e legais de forma concreta e efetiva, por meio valores democráticos, permitindo a participação da sociedade na sua elaboração, consecução, controle e avaliação, como condição de validade e efetividade.

O Planejamento é um método porquanto é um procedimento técnico com o fito de alcançar objetivos, que pode variar dependendo da área de conhecimento, nível de abrangência, número de atores sociais envolvidos, etc. O Planejamento orçamentário, por exemplo, possui um conjunto de etapas bem delineadas na Constituição, que são diferentes das etapas do Plano Nacional de Educação, que não possuem uma forma específica na Carta Magna. Este Plano Nacional de Educação pode ser feito por meio de técnicas diferentes. Logo, um método que pode gerar os mais diferentes resultados, o que dependerá de suas regras e organização.

Desde já, percebe-se que a variável política³ é inerente ao Planejamento, está contida nele de forma indissociável. A forma como ele é elaborado determinará o resultado do mesmo. Em outras palavras, o cidadão tem o direito de participar do planejamento porquanto é por meio dele que se inicia a consecução dos Direitos Sociais, por exemplo. O Planejamento mal elaborado pode causar graves prejuízos.

Este método é bastante concreto. Isto é, reuniões, dinâmicas, audiências

3 Política vem do grego pólis, tudo aquilo que diz respeito à cidade. Política está ligada ao exercício do poder. A utilização do poder político se refere à condução das coisas do Estado, da Administração. Nesse sentido está sendo utilizada a variável política, como forma de determinação do rumo do Estado.

públicas são arenas visíveis onde os governos devem conduzir o Planejamento das políticas públicas. E, ao final, ele deve ser visível em um documento escrito e inteligível para o homem médio⁴.

A compreensão deste método por parte da sociedade é de fundamental importância para a própria efetividade do mesmo. A consensualidade entre governo, empresas e sociedade é condição para gerar o comprometimento e credibilidade. A cidadania como fundamento da República (art. 1º da CF/88) ganha no planejamento um relevo fundamental. É por meio da cidadania, da participação popular que se torna possível identificar as necessidades e prioridades em nível local, regional ou nacional. É por meio desta participação que se permite a definição social do conteúdo e alcance dos direitos abstratamente previstos na Constituição.

Percebe-se, portanto, que as variáveis técnicas e políticas convivem harmonicamente com o direito público subjetivo do Planejamento, uma vez que é possível requerer tutelas para se garantir a participação até a própria execução de políticas que exijam a existência de um planejamento, plano ou programa.

O planejamento previsto na Constituição pode ser classificado pela abrangência territorial em nacional, regional (art 21, 43 CF), estadual (204, I), metropolitano (art. 25, §3º), municipal (art 29 e 30) e setorial (art 58, VI, 165, §4º).

O Planejamento deve abranger as três esferas de Poder. Isto é, em eventual demanda judicial, o Poder Judiciário, por exemplo, deve ser capaz em corrigir os rumos das políticas partindo da compreensão do planejamento dos objetivos dos recursos.

A classificação em termos de políticas públicas⁵ se divide em: agrícola (art 187), previdenciária (art. 202), educação (art.208, 212, §3º, 214, 30, VI), cultura (215, §3º, 216, §6º), juventude (art. 227) e idoso (art 230), habitação e saneamento básico (23, IX), reforma agrária (184, §4º), assistência social (204,I e parágrafo único), transporte (art 208, VII), alimentação (art. 208, VII), saúde (art. 227, §1º), assistência ao deficiente (art. 227, §1º, II), prevenção do uso de entorpecentes (art.

4 Há diversas técnicas para a elaboração do planejamento que não serão objeto aqui porquanto fogem diretamente ao conteúdo jurídico aqui abordado. Mas é interessante frisar que toda a Administração Pública, seja ela no Executivo, Judiciário ou Legislativo estão se familiarizando como o chamado Planejamento estratégico, facilmente visualizado nos endereços eletrônicos destes órgãos).

5 Necessário deixar claro mais uma vez, que estas classificações não dizem respeito a todos os direitos constitucionais, mas somente aqueles que mencionam literalmente plano ou programa.

227, §3º, VII), idoso (230, §1º) e fundo de erradicação à pobreza (art. 79 do ADCT). Não quer dizer que o planejamento não esteja elencado em outras políticas, mas está previsto expressamente nestes artigos.

A Constituição Federal deu ênfase ao Planejamento para permitir a alocação de recursos financeiros, detalhando todo processo orçamentário. Todavia, principalmente no Plano Plurianual (art. 4º abaixo), fica claro que o planejamento também abrange outros tipos de recursos como os materiais, humanos, tecnológicos e operacionais.

A Constituição utiliza-se indistintamente de plano, planejamento, programa. Na verdade é pertinente considerar o programa como um detalhamento do plano, com ele se confundindo, deste modo. O plano plurianual assim define programa para os seus próprios fins:

Art. 4º Para efeito desta Lei (Plano Plurianual), entende-se por:

I – *Programa*: instrumento de organização da ação governamental que articula um conjunto de ações visando à concretização do objetivo nele estabelecido, sendo classificado como: a) Programa Finalístico: pela sua implementação são ofertados bens e serviços diretamente à sociedade e são gerados resultados passíveis de aferição por indicadores; b) Programa de Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais: aqueles voltados para a oferta de serviços ao Estado, para a gestão de políticas e para o apoio administrativo. II – *Ação*: instrumento de programação que contribui para atender ao objetivo de um programa, podendo ser orçamentária ou não-orçamentária, sendo a orçamentária classificada, conforme a sua natureza, em: a) Projeto: instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação de governo; b) Atividade: instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo; c) Operação Especial: despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações do governo federal, das quais não resulta um produto, e não gera contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.

Nesta linha, a Constituição enfatiza a necessidade de planos de carreira (art 198, §5º - agente comunitário de saúde e combate a endemia, art 206- educação), e incentivos, avaliando a qualidade e produtividade, realizando treinamento e desenvolvimento,

modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive, sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade (39, §7º).

Percebe-se que o constituinte não utilizou o termo planejamento ou programa para todas as políticas públicas, e nem precisava, porquanto trata-se de concepção principiológica tão importante quanto a da moralidade, insculpida no art. 37 da Lei Maior. O risco de desperdício de recurso e outras mazelas da Administração Pública é tão relevantes sem o planejamento, que qualquer atividade que não conste previsão orçamentária é nula (art 167, I), mesmo porque o planejamento é determinante para o setor público no desenvolvimento da atividade econômica (art.174, caput).

O Planejamento estabelece diretrizes, objetivos e metas (art 165, §1º). As diretrizes são parâmetros genéricos que orientam a fixação dos objetivos e metas. Os objetivos devem ser específicos, mensuráveis, atingíveis, reais e determinados em um prazo específico. As metas representam o detalhamento dos objetivos em termos de resultados esperados.

O planejamento pode ser classificado em função do tempo em curto (Lei Orçamentária), médio (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e longo prazo (Plano Plurianual). Lembrando que todos eles devem guardar consonância entre eles (art. 165, §4º).

Esta noção do tempo é de fundamental importância em termos de acompanhamento e concretização dos resultados. Muitas vezes uma tutela judicial não pode ser cumprida imediatamente, mas no médio e longo prazo isto pode se tornar realidade. Em termos de método de Planejamento, necessário se faz prever uma reserva para eventuais demandas judiciais, também democráticas, não previstas inicialmente no orçamento. Não se trata, portanto de usurpar a competência de outro poder, mas reconhecer a falibilidade humana, permitindo intervenções mais urgentes. Até um determinado percentual do orçamento é razoável que demandas não concretizadas ou que não ganharam relevo no orçamento sejam atendidas por meio de decisões judiciais, e, por isto, a compreensão do planejamento neste contexto é de fundamental importância.

Por outro lado, diversos são os atores sociais envolvidos de forma organizada (associações, sindicatos, Ministério Público, magistrados, acadêmicos, entre outros) ou desorganizada, e as respectivas demandas devem ser representadas no processo de alocação de recursos. Trata-se do campo de discricionariedade do político dentro do instituto do Planejamento, onde a sociedade diretamente ou por meio de seus representantes determinará onde, quanto, como, quando, por quem os recursos do erário serão alocados de modo a atender o chamado interesse público primário.

Todavia, o Planejamento é somente o primeiro ato na consecução do interesse público, a realização concreta do resultado planejado. Necessário enfatizar que o planejamento inicia o chamado Processo Administrativo Não Contencioso, que preferimos chamar de Processo Administrativo de Resultado.

Uma vez determinado o montante do recurso financeiro, e quem será o órgão competente para executar, inicia-se a concretização da política pública.

O controle do planejamento orçamentário é previsto nos artigos 48, IV, 58, VI, 72 e 74, 166 da CF. O controle é realizado externamente pelo Congresso, com a ajuda do Tribunal de Contas da União, e internamente, além da possibilidade de controle social e judicial, conforme o caso.

Por fim, ocorre a avaliação e a retroalimentação do sistema.

O art. 214 é um bom exemplo de tudo que foi explicado acerca do instituto do Planejamento:

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

I - erradicação do analfabetismo;

II - universalização do atendimento escolar;

III - melhoria da qualidade do ensino;

IV - formação para o trabalho;

V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.

VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

O Plano Nacional de Educação terá o prazo de 10 anos, e será elaborado por meio de lei, onde e quando poderá haver a participação da sociedade, fazendo críticas, propondo idéias, enfim, exercendo a cidadania. Percebe-se que a Constituição já descreveu alguns objetivos. Pode-se descrever como primário o objetivo de assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino, determinando a competência de todos os poderes públicos e das diferentes esferas. Isto é, trata-se de responsabilidade de todos os poderes nos três níveis de poder. Nesta linha, é possível, por exemplo, tutela judicial para ação proposta por pais, para permitir a contratação de professores, se seus filhos não estiverem tendo aulas por inexistência dos mesmos. Caberá ao juiz competente identificar no Plano Nacional qual o caminho a ser respeitado, ou determinando prazo para a Administração contratar, realocando professores de outras escolas temporariamente. A verificação do Planejamento é necessária na delimitação da ilegalidade e da discricionariedade.

Deste modo, o Planejamento é de fundamental importância quer seja na execução de uma atividade da Administração, quer seja em um ato judicial em que há condenação da Administração Pública. Esta situação é mais preeminente nos casos de determinações de prestações pelo Poder Judiciário, como nos casos de remédio, construção de hospitais, etc.

As decisões que comportam o chamado ativismo judicial devem ser delimitados desde o planejamento, para que outras políticas públicas não sejam prejudicadas.

O planejamento da execução dos direitos é erigido implicitamente como instituto jurídico desde o plano internacional até o plano local:

El empleo de la noción de igualdad material supone una herramienta de enorme potencialidad para examinar las normas que reconocen derechos, pero también la orientación de las políticas públicas que pueden servir para garantizarlos o en ocasiones que tienen el potencial para afectarlos. Con respecto a determinadas personas que integran grupos que resulten vulnerables o susceptibles de ser discriminados en sus derechos económicos, sociales y culturales, el Comité *de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU* ha establecido, en diversos instrumentos, que el Estado tiene la obligación de sancionar normas que los protejan contra esa discriminación y adoptar medidas especiales que incluye políticas activas de protección. Por lo demás, una de las principales obligaciones de los Estados es la determinación de cuales son los grupos que requieren atención prioritaria o especial en un determinado momento histórico en el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales

y la incorporación de medidas concretas de protección de esos grupos o sectores en sus *planes de acción*. De manera que además de la identificación de los sectores tradicionalmente discriminados en el acceso a determinados derechos es necesario que el Estado defina, con carácter previo a la formulación *de sus planes* o políticas en el área social, cuáles son los sectores que requieren una atención prioritaria al momento de formular sus políticas (por ejemplo, los habitantes de determinada área geográfica del país, o las personas de determinado grupo etario) y fije medidas para compensarlos o afirmar sus derechos, o en muchos casos restituir los derechos vulnerados.⁶(grifos nosso)

[...] há de se resgatar *o direito como instrumento de planejamento urbano*, sua relação com o processo de reprodução social e de produção do espaço urbano, de que fala Fernandes

Tendo, pois, como objeto a ordem urbanística, a governança significa processo de planejamento urbano integrado, de construção de matrizes cognitivas e normativas compartilhadas, de intervenção ou de regulação da esfera privada, no tocante às dinâmicas que envolve o solo urbano, por meio de arranjos democráticos capazes de sustentar a discursividade para a conciliação dos interesses presentes no território, pela lógica funcional da propriedade, da posse, da cidade e dos investimentos. Pressupões, por fim, governança dos meios para atingimento dos fins coletivos [...].⁷

Como lembra Binenbojm (2008, p 296), “*Os mecanismos fundamentais de participação e controle social sobre a atividade administrativa são as audiências públicas, as consultas pública e os conselhos consultivos.*” Neste momento, quando da criação das audiências, consultas ou conselhos, está sendo realizado o Planejamento, Plano ou Programa. Este é o momento da participação popular.

Lembra ainda o autor, que:

A política pública, pois, transcende os instrumentos normativos do plano ou do programa. Há um paralelo entre o processo de

6 ABRAMOVICH, Víctor; PAUTASSI, Laura. La Revisión Judicial de Las Políticas Sociales: estudio de casos. Buenos Aires: Del Puerto, 2009. P. 325

7 PEREIRA, Maria Fernandes Pires de Carvalho. O Estatuto da Cidade e as perspectivas de novas receitas municipais. In: FORTINI, Cristiana; ESTEVES, Júlio César dos Santos; DIAS, Maria Tereza Fonseca (Org). Políticas públicas: possibilidades e limites. Belo Horizonte:Fórum. 2008. Pag 183.

formulação da política e a atividade de planejamento, mas as escolhas das diretrizes da política pública e os objetos de determinado programa não são simples princípios de ação, pois que a formulação da política consiste num procedimento de coordenação entre os programas e atos complexos de governo.⁸

Fazendo referência a MILESKI, e Marília Santos, destaca Binenbojm, no pé de página:

Em relação ao planejamento, tem-se como imprescindível sua utilização, uma vez que é o meio capaz de forma adequada e pertinente os recursos disponíveis, sejam eles materiais, humanos ou ainda financeiros, possibilitando, dessa forma, uma racionalização no modo de agir mais eficaz e eficiente, visando atingir os objetivos propostos. Em se tratando do Poder Público, como os recursos são escassos se faz ainda mais imperiosa a presença do planejamento com o intuito de prestação de melhores serviços, otimizando os recursos, comportando-se, desta forma enquanto 'proposta técnica', o que faz com que haja uma organização no que se refere aos serviços públicos, avaliando, também, os processos de redução ou elevação das desigualdades sociais, buscando igualdade de oportunidades, dentre outros.

Neste aspecto, os planejamentos, planos e programas serão os instrumentos pelos quais serão instrumentalizadas as políticas públicas, na qual, para tal, expressar-se-ão em leis que permitam institucionalizar suas diretrizes e metas. Contudo, o termo política pública é mais abrangente que o de plano ou programa (os quais apenas escolhem meios de realização das metas de governo), compreendendo, para tanto, um ensejo de opção entre os objetivos (havendo, portanto, uma hierarquização) a qual depende dos agentes através de uma escolha de prioridades.⁹

Percebe-se, portanto, pelo exemplo acima descrito, que a doutrina apesar de reconhecer a criação, extinção ou modificação de direitos por meio do planejamento, reconhecendo também sua relevância social, ainda não trata o planejamento como um instrumento jurídico propriamente dito, caminho este que entendemos ser natural.

⁸ BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. – 2 ed. revista e atualizada – Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p 296.

⁹ Id., 2008, p 222.

O instituto jurídico do planejamento está presente de forma profícua na Constituição e em diversos textos legais, tendo reconhecida sua importância pela doutrina e jurisprudência. Tentou-se explicitar a qualidade jurídica do planejamento, que convive harmonicamente com as outras qualidades técnicas e políticas. Tendo em vista a limitação de espaço, tentou-se, ainda, sinteticamente, expor suas características fundamentais, e uma definição capaz de abranger o contexto constitucional. Espera-se que estas poucas linhas contribuam para o caminho da concretização dos direitos constitucionais.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVICH, Víctor; PAUTASSI, Laura (org). *La Revisión Judicial de Las Políticas Sociales*: estudo de casos. Buenos Aires: Del Puerto, 2009.
- BARROSO, Luís Roberto. *O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas*. 9 ed atualizada. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.
- BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo*: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. – 2 ed. revista e atualizada – Rio de Janeiro: Renovar, 2008.
- BREUS, Thiago Lima. *Políticas Públicas no Estado Constitucional*: Problemática da concretização dos Direitos Fundamentais pela Administração Pública brasileira contemporânea. Belo Horizonte: Fórum, 2007.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. Políticas Públicas e pretensões judiciais determinativa. In: FORTINI, Cristiana; ESTEVES, Júlio César dos Santos; DIAS, Maria Tereza Fonseca (Org.) *Políticas Públicas*: possibilidades e limites. Belo Horizonte: Fórum, 2008. P. 107-125.
- GUSMÃO, Paulo Dourado. *Introdução ao Estudo do Direito*. 38 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006
- PEREIRA, Maria Fernandes Pires de Carvalho. O Estatuto da Cidade e as perspectivas de novas receitas municipais. In: FORTINI, Cristiana; ESTEVES, Júlio César dos Santos; DIAS, Maria Tereza Fonseca (Org). *Políticas públicas*: possibilidades e limites. Belo Horizonte: Fórum. 2008.
- REALE, Miguel. *Lições preliminares de direito*. 27 ed ajustada ao novo código civil. São Paulo: Saraiva, 2002

SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de (Org). *Direitos Sociais: Fundamentos, Judicialização e Direitos Sociais em Espécie*. 2ª tiragem. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010