

REVISTA INTERNACIONAL  
**CONSINTER**  
DE DIREITO

*Publicação Semestral Oficial do  
Conselho Internacional de Estudos  
Contemporâneos em Pós-Graduação*

**ANO IV – NÚMERO VII**

**2º SEMESTRE 2018**

**ESTUDOS CONTEMPORÂNEOS**

REVISTA INTERNACIONAL CONSINTER DE DIREITO, ANO IV, Nº VII, 2º SEM. 2018



**Europa** – Rua General Torres, 1.220 – Lojas 15 e 16 – Tel: +351 223 710 600  
Centro Comercial D’Ouro – 4400-096 – Vila Nova de Gaia/Porto – Portugal

Home page: [www.editorialjurua.com/revistaconsinter/](http://www.editorialjurua.com/revistaconsinter/)  
e-mail: [internacional@jurua.net](mailto:internacional@jurua.net)

**ISSN: 2183-6396**

**Depósito Legal: 398849/15**

**DOI: 10.19135/revista.consinter.0007.00**

**Editor:**

**David Vallespín Pérez**

Catedrático de Derecho Procesal de la Universitat de Barcelona. Su actividad docente abarca tanto los estudios de Grado como los de Doctorado. Ha realizado enriquecedoras estancias de investigación en prestigiosas Universidades Europeas (Milán, Bolonia, Florencia, Gante y Bruselas).

**Diretores da Revista:**

**Germán Barreiro González**

Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Colaborador Honorífico en el Departamento de Derecho Privado y de la Empresa – Universidad de León (España).

**Gonçalo S. de Melo Bandeira**

Professor Adjunto e Coordenador das Ciências Jurídico-Fundamentais na ESG/IPCA, Minho, Portugal. Professor Convidado do Mestrado na Universidade do Minho. Investigador do CEDU – Centro de Estudos em Direito da União Europeia. Doutor e Licenciado pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Mestre pela Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa.

**María Yolanda Sánchez-Urán Azaña**

Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Facultad de Derecho, UCM, de la que ha sido Vicedecana de Estudios, Espacio Europeo de Educación Superior y de Innovación Educativa y Convergencia Europea.

A presente obra foi aprovada pelo Conselho Editorial Científico da Juruá Editora, adotando-se o sistema *blind view* (avaliação às cegas). A avaliação inominada garante a isenção e imparcialidade do corpo de pareceristas e a autonomia do Conselho Editorial, consoante as exigências das agências e instituições de avaliação, atestando a excelência do material que ora publicamos e apresentamos à sociedade.

REVISTA INTERNACIONAL  
**CONSINTER**  
DE DIREITO

*Publicação Semestral Oficial do  
Conselho Internacional de Estudos  
Contemporâneos em Pós-Graduação*

**ANO IV – NÚMERO VII**

**2º SEMESTRE 2018**

**ESTUDOS CONTEMPORÂNEOS**

Porto  
Editorial Juruá  
2018

## COLABORADORES:

Alice Ribas Dias Bonizzato	Jozélia Nogueira
Alvaro Luiz Travassos de Azevedo Gonzaga	Judith Morales Barceló
Ana Isabel Segovia San Juan	Karine Silva Demoliner
Antonio Felipe Delgado Jiménez	Luigi Bonizzato
Candida Joelma Leopoldino	Luísa Munhoz Bürgel Ramidoff
Carla Benedetti de Oliveira Andrade	Maria Celeste Cordeiro Leite dos Santos
Carla Liliane Waldow Esquivel	Marilene Araújo
Carlos de Fuentes G <sup>a</sup> -Romero de Tejada	Mário Luiz Ramidoff
Diogo Basilio Vailatti	Maritza de la Caridad McCormack Bequer
Dolores Palacios González	Marta Madriñán Vázquez
Edna Raquel Hogemann	Naiara Posenato
Eugênio Facchini Neto	Nilton César da Silva Flores
Flávio de Azambuja Berti	Ricardo Delgado Preti
Francisco Javier Sosa Álvarez	Roberta Maria Costa Santos
Grasiele Augusta Ferreira Nascimento	Roberta Soares da Silva
Héctor Luis Lovera Esquivel	Rodrigo Polanco Lazo
Icaro Reinaldo Teixeira	Tatsiana Ushakova
Jaime Gallegos Zúñiga	Thiago Serrano Pinheiro de Souza
Jesús Víctor Alfredo Contreras Ugarte	Tiago Martínez
José Laurindo de Souza Netto	Vanessa Fontana
Jose María Asencio Gallego	Vinicius Figueiredo Chaves
José Mauricio Conti	

# Integrantes do Conselho Editorial do



## **Alexandre Libório Dias Pereira**

Doutor em Direito; Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

## **Antonio García-Pablos de Molina**

Catedrático de Direito Penal da Universidad Complutense de Madrid

## **Carlos Francisco Molina del Pozo**

Doutor em Direito; Catedrático de Direito Administrativo e Diretor do Centro de Documentação Europeia na Universidade de Alcalá de Henares; Professor da Escola Diplomática e do Instituto Nacional de Administração Pública.

## **Fernando Santa-Cecilia García**

Profesor Titular de Direito Penal e Criminologia da Universidad Complutense de Madrid

## **Ignacio Berdugo Gómez de la Torre**

Catedrático de Derecho Penal en la Universidad de Salamanca

## **Joan J. Queralt**

Catedrático de Direito Penal da Universitat Barcelona

## **Jordi García Viña**

Catedrático de Direito do Trabalho e Seguridade Social da Universitat de Barcelona

## **Manuel Martínez Neira**

Doutor em Direito; Professor Titular da Faculdade de Ciências Sociais e Direito da Universidade Carlos III de Madrid.

## **María Amparo Grau Ruiz**

Catedrática de Derecho Financiero y Tributario – Universidad Complutense de Madrid

## **María del Carmen Gete-Alonso y Calera**

Catedrática de Direito Civil da Universitat Autònoma de Barcelona

## **Mário João Ferreira Monte**

Doutor em Ciências Jurídico-Criminais; Professor Associado com nomeação definitiva na Escola de Direito da Universidade do Minho; membro integrado do Centro de Investigação de Direitos Humanos da Universidade do Minho e Presidente do Instituto Lusófono de Justiça Criminal (JUSTICRIM).

## **Paulo Ferreira da Cunha**

Doutor em Direito; Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade do Porto.

## **ESSA OBRA É LICENCIADA POR UMA LICENÇA *CREATIVE COMMONS***

**Atribuição – Uso Não Comercial – Compartilhamento pela mesma licença 3.0 Brasil.**

É permitido:

- copiar, distribuir, exibir e executar a obra
- criar obras derivadas

Sob as seguintes condições:



### **ATRIBUIÇÃO**

Você deve dar crédito ao autor original, da forma especificada pelo autor ou licenciante.



### **USO NÃO COMERCIAL**

Você não pode utilizar esta obra com finalidades comerciais.



### **COMPARTILHAMENTO PELA MESMA LICENÇA**

Se você alterar, transformar ou criar outra obra com base nesta, você somente poderá distribuir a obra resultante sob uma licença idêntica a esta.

– Para cada novo uso ou distribuição, você deve deixar claro para outro, os termos da licença desta obra.

- Licença Jurídica (licença integral):  
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/br/legalcode>

***Esta revista proporciona acesso público livre e imediato a todo seu conteúdo em ambiente virtual. (www.editorialjurua.com/revistaconsinter)***

## APRESENTAÇÃO

A **Revista Internacional CONSINTER de Direito** é uma publicação de cariz periódico do **CONSINTER – Conselho Internacional de Estudos Contemporâneos em Pós-Graduação** que tem por objetivo constituir-se num espaço exigente para a divulgação da produção científica de qualidade, inovadora e com profundidade, características que consideramos essenciais para o bom desenvolvimento da ciência jurídica no âmbito internacional.

Outra característica dos trabalhos selecionados para a **Revista Internacional CONSINTER de Direito** é a multiplicidade de pontos de vista e temas através dos quais o Direito é analisado. Uma revista que se pretende internacional tem o dever de abrir horizontes para temas, abordagens e enfoques os mais diversos e, através deste espaço, colaborar com um melhor diálogo académico.

Resultado de um trabalho criterioso de seleção, este volume que agora se apresenta destina-se a todos aqueles que pretendem pensar o Direito, ir além da sua aplicação quotidiana, mas sem deixar de lado o aspecto prático, tão característico das ciências.

# PLANEJAMENTO DE LONGO PRAZO E A JUSTIÇA INTERGERACIONAL

## PLANNING AND THE INTERGENERATIONAL JUSTICE

DOI: 10.19135/revista.consinter.0007.13

*Jozélia Nogueira*<sup>1</sup> – ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3971-2414>

*José Maurício Conti*<sup>2</sup> – ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2466-0340>

**Resumo:** O objetivo do presente estudo é analisar o planejamento das políticas públicas de longo, médio e curto prazo. A análise será empreendida pela forma e pelo tempo como o planejamento é realizado, na esfera administrativa, legislativa e social. Será avaliada a eficiência ou ineficiência dos resultados pretendidos com o planejamento, especialmente quanto ao longo prazo. Serão analisados alguns casos pela avaliação dos resultados, ou pela omissão nessa avaliação pela Administração Pública. Para essa análise serão utilizados estudos de organismos nacionais e internacionais de controle ou de apoio institucional. Os resultados obtidos com a análise empreendida não são satisfatórios, porque os problemas identificados, em grande parte, não foram solucionados com o planejamento e a execução das políticas públicas. Também foi identificada omissão ou falhas no planejamento de longo prazo em várias áreas sociais importantes. Nesses casos, o planejamento de médio e curto prazo tem sido utilizado para suprir a omissão do Estado, igualmente sem sucesso, porque as medidas a serem tomadas demandam um período maior de tempo e investimentos continuados. As falhas no planejamento, na avaliação dos resultados e na alteração dos meios para sua execução, não gera eficiência nem eficácia das políticas públicas planejadas, afetando as futuras gerações. O princípio da responsabilidade e a exigência da justiça intergeracional exigem alterações no planejamento e na execução das políticas públicas no Brasil.

**Palavras-chave:** Planejamento. Planejamento de longo prazo. Leis Orçamentárias. Justiça intergeracional.

**Abstract:** The objective of the present study is to analyze the planning of public policies of long, medium and short term. The analysis will be undertaken by the form and the time how the planning is carried out, in the administrative, legislative and social sphere. The efficiency or inefficiency of the intended results will be evaluated with the planning, especially in the long term. Some cases will be analyzed by the evaluation of the results, or by the omission in that evaluation by the Public Administration. For this analysis will be used studies of national and international bodies of control or institutional support. The results obtained with the analysis undertaken are not satisfactory, because the problems identified, to a large extent, were not solved with the planning and execution of public policies. It has also

---

<sup>1</sup> Procuradora do Estado do Paraná. Mestre em Direito do Estado pela UFPR. Doutoranda em Ciências Jurídico-Econômicas pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Mestranda em Direito Financeiro pela Faculdade de Direito da USP.

<sup>2</sup> Juiz de Direito do Estado de São Paulo. Professor de Direito Financeiro da Faculdade de Direito da USP. Mestre e Doutor pela USP.

identified omission or shortcomings in long-term planning in several important social areas. In these cases, medium and short-term planning has been used to fill the state's omission, also unsuccessfully, because the measures to be taken require a longer period of time and continued investments. Failures in planning, evaluating results and changing the means for their execution do not generate efficiency or effectiveness of planned public policies, affecting future generations. The principle of accountability and the demand for intergenerational justice require changes in the planning and execution of public policies in Brazil.

**Keywords:** Planning. Long-term planning. Budgetary Laws. Intergenerational justice

## 1 INTRODUÇÃO

No Brasil o planejamento do Estado, para o cumprimento de sua função social, econômica e fiscal, está contido, em parte, nas leis orçamentárias.

As leis orçamentárias representam o planejamento da Administração Pública, que é um desdobramento do Estado. É o planejamento das receitas, despesas, investimentos, políticas públicas, dívida pública e metas a serem alcançadas para o cumprimento dos objetivos do Estado. Os objetivos do Estado são de curto, médio e longo prazo.

O planejamento do setor público deve contemplar, além das políticas sociais, as políticas fiscal e econômica que o governo adotará, as limitações de gastos para conter déficits e a forma de pagamento ou refinanciamento da dívida pública.

A Constituição Federal de 1988 contempla as leis orçamentárias como planejamento de curto e médio prazo e faz referência ao planejamento de longo prazo.

Os constituintes, cientes da desigualdade social existente no Brasil, elegem a seguridade social como meio para garantir a dignidade humana, um dos princípios fundamentais da República Federativa do Brasil. Os demais princípios são a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, o desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza, da marginalização e da desigualdade social, e a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º da Constituição Federal).

Integrada pelas áreas da saúde, previdência e assistência social, a seguridade social revela a preocupação com a efetivação dos direitos sociais que devem ser planejados para atender toda a população de acordo com os princípios da universalidade, uniformidade, seletividade, irredutibilidade dos benefícios, equidade na participação e custeio, diversidade da base de financiamento e gestão democrática e descentralizada<sup>3</sup>.

A seguridade social é fundamental para promover a justiça intergeracional, na medida em que protege a atual geração, garantindo a existência das futuras gerações

---

<sup>3</sup> “**Art. 194.** A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. **Parágrafo único.** Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: I – universalidade da cobertura e do atendimento; II – uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; III – seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; IV – irredutibilidade do valor dos benefícios; V – equidade na forma de participação no custeio; VI – diversidade da base de financiamento; VII – caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados”.

A educação também é serviço público essencial na Constituição Federal<sup>4</sup>. E apesar de não integrar a seguridade social, é igualmente importante para a formação das futuras gerações, melhorando as condições de vida, garantindo o desenvolvimento, reduzindo ou eliminando violência e a desigualdade social.

Para garantir investimentos nas áreas sociais a própria Constituição Federal e a legislação complementar vinculam receitas<sup>5</sup>, obrigando o legislador e o gestor público a priorizar tais áreas no planejamento e na execução orçamentária<sup>6</sup>.

Além da Constituição Federal, o gestor público e o legislador, na elaboração do planejamento e das leis orçamentárias, deve atentar para as normas contidas na Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e na Lei 4.320/1964 (que trata de normas financeiras e de contabilidade pública).

Embora o art. 174 da Constituição Federal exija o planejamento de longo prazo para o desenvolvimento nacional, requer lei ordinária para sua regulamentação, e essa lei até o momento não foi editada. Mesmo assim, existem algumas experiências de planejamento de longo prazo no Brasil, especialmente a partir da segunda metade do século XX, que serão abordadas no decorrer do estudo.

O presente artigo tem por objetivo analisar o planejamento de longo prazo e as leis orçamentárias da Administração Pública no Brasil, levando em consideração as obrigações constitucionais e legais sob o enfoque da justiça intergeracional. Devido sua amplitude e complexidade, o assunto não será esgotado. A reflexão é o maior objetivo.

## 2 O PLANEJAMENTO DE LONGO PRAZO E A JUSTIÇA INTERGERACIONAL

Segundo o art. 174 § 1º, da Constituição Federal, será editada lei para estabelecer as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, que incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

O planejamento do desenvolvimento nacional é de longo prazo. A lei exigida no referido dispositivo constitucional não foi editada até o momento. Um planejamento de longo prazo que deve ser realizado com a participação da sociedade.

O mesmo dispositivo constitucional (art. 174) prevê funções de fiscalização, incentivo e planejamento do Estado, como agente normativo e regulador da atividade econômica<sup>7</sup>, o que exige um planejamento mais amplo, *determinante para o setor público e indicativo para o setor privado*.

<sup>4</sup> “**Art. 205.** A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”.

<sup>5</sup> Sobre vinculação de receitas públicas, vide: CARVALHO, André Castro. **Vinculação de Receitas Públicas**. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

<sup>6</sup> Constituição Federal: arts. 196 (Saúde), 201 (Previdência Social), 203 (Assistência Social) e 205 (Educação). Na Saúde, deve a União investir anualmente, no mínimo, 15% da sua receita corrente líquida (art. 198, § 2º, I), os Estados devem investir 12% (art. 198, § 2º, II e art. 6º da LC 141/12) e os Municípios e o DF devem aplicar 15% (art. 198, § 2º, III e art. 7º da LC 141/12). Na Educação, deve a União aplicar no mínimo 18% de sua receita tributária (art. 212) e Estados, DF e Municípios devem aplicar no mínimo 25% de sua receita de impostos e FUNDEB.

<sup>7</sup> “**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 planejam-

A norma constitucional ora analisada revela a obrigatoriedade do planejamento de longo prazo do Estado, não somente na esfera regulatória, mas também nos investimentos que serão determinantes para o planejamento do setor privado.

O planejamento de longo prazo, nos países desenvolvidos, é conduzido pelo Poder Legislativo, com participação da sociedade, por diversos meios, inclusive audiências públicas.

Todo planejamento, seja ele de longo, médio ou curto prazo, parte da análise das carências sociais ou dos problemas identificados na sociedade que precisam ser solucionados<sup>8</sup>, corrigidos ou supridos e, também, visa antecipar problemas ou situações futuras que necessitem da intervenção do Estado ao longo do tempo.

O planejamento de longo prazo é estratégico, almeja o futuro com o objetivo de propiciar condições de desenvolvimento, infraestrutura e meios para a prestação de serviços públicos pela Administração. Além do objetivo público, almeja atender os anseios da iniciativa privada, que também necessita planejar suas ações e seus investimentos, ampliação dos negócios, modificação de sua estrutura, produção e venda dos produtos e serviços que colocará à disposição da sociedade.

Esse planejamento de longo prazo tem objetivo econômico e social, porque ao criar condições para a iniciativa privada explorar atividades econômicas e modernizar sua produção e distribuição dos bens e serviços, estará contribuindo para que empregos sejam gerados, para que a população tenha renda para consumir os produtos e serviços, gerando tributação à Administração Pública, que por sua vez utilizará as receitas correspondentes em serviços públicos essenciais, obras públicas e demais investimentos. A economia cresce e se mantém quando o Estado planeja e executa suas ações de forma contínua e constante. As gerações atuais e futuras são beneficiadas com esse ciclo virtuoso de investimentos e geração de riqueza, a desigualdade é reduzida, os empregos são garantidos, a dignidade humana é respeitada.

A partir de indicadores sociais, econômicos ou de eficiência, a Administração Pública planeja suas ações de curto e médio prazo, por meio de programas ou metas a serem atingidas em determinado período de tempo.

Para executar as ações planejadas a Administração escolhe os meios que serão utilizados na implementação dos serviços públicos, obras, investimentos ou demais atividades. Os resultados devem ser periodicamente avaliados, para análise da eficiência e da eficácia do programa, assim como dos meios utilizados para alcançar os fins almejados.

A eficiência dos meios deve ser criteriosamente avaliada, porque os meios podem ser modificados, ainda no curso da execução da política pública, para que o resultado seja o melhor possível, otimizando os escassos recursos existentes.

O planejamento deve ser dinâmico, os problemas devem ser resolvidos ou reduzidos, as metas atingidas, ou novo planejamento deve ser realizado (no curto ou médio prazo).

---

*to do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento”.*

<sup>8</sup> SILVA, Enid Rocha Andrade da. Os objetivos do desenvolvimento sustentável e os desafios da Nação. In: NEGRI, João Alberto de *et al.* **Desafios da Nação**. Artigos de apoio. Brasília: IPEA, 2018. cap. 26, v. 2. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180413\\_desafios\\_da\\_nacao\\_artigos\\_vol2\\_cap35.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180413_desafios_da_nacao_artigos_vol2_cap35.pdf)>.

O que se evidencia no Brasil atualmente é que investimentos são realizados, serviços públicos foram implementados, mas os problemas não foram resolvidos e alguns foram até agravados, como é o caso da desigualdade, da violência urbana e rural e do desemprego, que atinge mais de 13 milhões de pessoas (sem computar milhões de pessoas que vivem da economia informal)<sup>9</sup>.

A fome voltou a preocupar, porque apesar do Relatório da ONU para a Alimentação e Agricultura (FAO) de 2017 constatar que *o Brasil é um país de referência em políticas públicas de combate à fome*, a crise financeira brasileira pode comprometer os investimentos que precisam ser ampliados. Assim é que o Relatório da ONU recomenda que o governo continue investindo, de maneira efetiva, em políticas públicas voltadas para as populações mais vulneráveis, para atingir a meta até 2030<sup>10</sup>. A redução dos investimentos já aconteceu na Lei Orçamentária Anual da União de 2018, no montante de 1,3 milhão de reais<sup>11</sup>.

A OCDE, no Relatório Econômico que analisou o Brasil (fevereiro de 2018), constatou que o país teve crescimento econômico e progresso social nas duas últimas décadas, mas enfrenta forte recessão desde 2014, com uma lenta recuperação.

O documento aponta que o país é um dos mais desiguais do mundo. O déficit público demonstra deterioração das contas públicas, o que exigiria reformas para manter o progresso do crescimento inclusivo. Sugere que as políticas públicas ampliem os gastos sociais com os pobres, para a redução da desigualdade e para garantir sustentabilidade da dívida pública, que também está elevada<sup>12</sup>.

O estudo conclui que ante as desigualdades, mulheres, minorias raciais e jovens estão em desvantagem. Os trabalhadores homens recebem 50% mais do que as mulheres, o que representa uma diferença 10% maior do que na média dos países da OCDE. As mulheres brasileiras estão mais propensas a desempenhar trabalho informal<sup>13</sup>.

Quanto à pobreza, identificou que é alta entre as crianças e o desemprego entre os jovens é mais do que o dobro da média geral. Conclui que as desigualdades tendem a potencializar umas às outras e isso limita o potencial produtivo das pessoas para melhorar de vida.

O desempenho do Brasil está abaixo da média também nos quesitos renda e riqueza, empregos e salários, habitação, qualidade do meio ambiente, *status* de saúde, segurança, educação e capacitação<sup>14</sup>.

<sup>9</sup> Segundo o IBGE “A taxa de desocupação do trimestre encerrado em março de 2018 chegou a 13,1%, com aumento de 1,3 ponto percentual em relação ao último trimestre do ano passado (11,8%). O total de pessoas desocupadas também cresceu no período, passando de 12,3 milhões para 13,7 milhões. Houve um aumento de 11,2% nesse contingente, ou mais 1,4 milhões de desempregados no país. Essas informações fazem parte da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), referente ao primeiro trimestre de 2018”. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/20995-desemprego-volta-a-crescer-no-primeiro-trimestre-de-2018.html>>.

<sup>10</sup> Alan Bojanic, representante da FAO no Brasil, afirmou que o país, segundo o Relatório, manteve o indicador da fome abaixo dos 2,5% nos últimos anos. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/relatorio-da-onu-pede-continuidade-de-politicas-de-combate-a-fome-no-brasil/>>.

<sup>11</sup> Lei 13.587, de 2 de janeiro de 2018. Vide também: PELIANO, Anna Maria T.M. (Coord.). **O Mapa da Fome**. Subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar. Brasília: IPEA, 2016. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/o-mapa-da-fome-vol1.pdf>>.

<sup>12</sup> **Relatórios Econômicos OCDE Brasil**. Fevereiro 2018. p. 2. Disponível em: <<https://www.oecd.org/eeco/surveys/Brazil-2018-OECD-economic-survey-overview-Portuguese.pdf>>.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 6.

<sup>14</sup> *Idem*.

Considera que o *Programa Bolsa Família é o único gasto social verdadeiramente progressivo e que chega aos pobres*. O gasto com o *Bolsa Família* corresponde a 0,5% do PIB e auxilia as famílias a saírem da pobreza, ao longo do tempo, porque condicionam as transferências à presença das crianças na escola e aos exames básicos de saúde. Aponta que o benefício máximo para uma família inteira é de menos de um terço do salário mínimo (o que corresponde a 205 reais, cerca de 48 euros ou dólares). Apesar do reduzido valor, considera que é um *instrumento fundamental para proteger os mais vulneráveis, inclusive mulheres, afrodescendentes e pessoas de origem indígena, muitos dos quais ainda sofrem discriminação, apesar do progresso recente*<sup>15</sup> (Banco Mundial, 2016).

A situação atual do Brasil é fruto de vários fatores, como a má gestão, a corrupção e políticas econômicas equivocadas, mas, no que interessa ao presente estudo, também decorre do inexistente planejamento de longo prazo, do precário planejamento de curto e médio prazo, da falta de avaliação dos resultados das políticas públicas implementadas e sua modificação, da omissão dos gestores públicos na implementação de políticas públicas para a solução dos problemas sociais e econômicos.

O Brasil tem arrecadação tributária de 32,36% do PIB, o que corresponde a 1.342 trilhão de reais (valores de 2017)<sup>16</sup>.

Considerando que a Constituição Federal vincula receitas com exigência de gastos em percentuais mínimos, em saúde e educação, os valores investidos são elevados.

No entanto, a educação pública (ensino fundamental) é considerada uma das piores do mundo. A política pública está mal formulada, sua execução não é eficiente. A qualidade do ensino depende de um conjunto integrado de ações que não se limita ao serviço público prestado atualmente nas escolas públicas brasileiras. As crianças e jovens aprendem quando estão bem alimentadas, quando tem onde morar, quando os pais têm emprego, renda e dignidade. Essa não é a realidade da grande maioria dos brasileiros, que são pobres.

Não há um planejamento integrado no Brasil, as políticas públicas são planejadas isoladamente, nem sempre orientadas por filósofos, sociólogos e antropólogos, além dos técnicos das áreas respectivas, ou pelos próprios professores ou profissionais da educação. O que se percebe é que não há compromisso com a qualidade do ensino e por este motivo é que os problemas não são solucionados na educação brasileira.

Stiglitz defende, dentre outras ações, que a educação pode reduzir as desigualdades, mas, adverte que o que acontece atualmente, nos Estados Unidos (e em vários países, como o Brasil) é uma educação que perpetua privilégios de geração em geração. Gasta-se mais com o ensino público dos filhos dos ricos (no Brasil isso ocorre no ensino superior) do que no ensino público dos filhos dos pobres (que nem chegam às Universidades e têm um precário ensino público fundamental não integral). É preciso romper com os mecanismos de perpetuação dos privilégios que dificulta a vida dos pobres<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> **Relatórios Econômicos OCDE Brasil**. Fevereiro 2018. p. 27. Disponível em: <<https://www.oecd.org/eco/surveys/Brazil-2018-OECD-economic-survey-overview-Portuguese.pdf>>.

<sup>16</sup> Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/carga-tributaria-bruta-do-governo-geral-foi-de-32-36-do-pib-em-2017>>.

<sup>17</sup> STIGLITZ, Joseph; KRUGMAN, Paul; PIKETTY, Thomas. **Debate sobre a desigualdade e o futuro da economia**. Tradução de Luís Manuel Boavida. Lisboa: Relógio D'Água, 2015. p. 46.

Não é diferente a situação da política pública da saúde, estruturada na forma de um sistema único (SUS). Ocorreu aumento nos investimentos em saúde nos últimos dez anos e mesmo assim o povo que mais necessita não tem atendimento preventivo, eletivo ou de urgência e emergência. Embora existam muitas leis que determinem direitos a medicamentos e atendimento médico especializado, elas não são cumpridas, gerando judicialização para garantir o atendimento de quem tem acesso ao Judiciário, deixando sem atendimento todos os demais<sup>18</sup>.

A gestão da saúde é precária, a terceirização da gestão não se mostrou eficiente e são poucas as iniciativas públicas que reverteram esse quadro ineficiente.

O planejamento não eficiente e que não é monitorado, avaliado e revisto, não resolve os problemas sociais e os agrava, prejudicando a atual e comprometendo as futuras gerações.

No planejamento de longo prazo o objetivo a ser alcançado depende de ações presentes e também de previsões futuras, das mudanças tecnológicas, das pesquisas científicas e principalmente da solução dos problemas sociais e administrativos atuais. O planejamento de longo prazo deve ser integrado com o planejamento das leis orçamentárias de curto e médio prazo, mas quando isso não ocorre, não há resultado eficiente. Um dos grandes problemas do Brasil no planejamento é a descontinuidade de políticas públicas, o que geralmente ocorre nas mudanças de governo ou por contingenciamento de recursos do orçamento.

### 3 A JUSTIÇA INTERGERACIONAL

A intergeracionalidade vem suscitando debates desde meados do século XX, a partir dos estudos ambientais promovidos na ONU, na década de 80<sup>19</sup>. São recentes no Direito Financeiro e nas Finanças Públicas. A discussão que ocorre nos países desenvolvidos<sup>20</sup> não tem acontecido nos países em desenvolvimento.

O planejamento de longo prazo se enquadra nesta nova concepção de futuro, baseada no princípio da responsabilidade, que encontramos em Hans JONAS, para quem a atual geração é responsável por defender as futuras gerações, mesmo que as pessoas ainda não tenham nascido, pois *a nova ética trata exatamente do que ainda não existe. O princípio da responsabilidade tem de ser independente tanto da ideia de um direito quanto da ideia de reciprocidade*<sup>21</sup>.

A justiça intergeracional tem fundamento na ideia de que as consequências de nossos atos não se limitam ao presente e geram efeitos futuros. As consequências podem resultar em felicidade ou infelicidade, podendo onerar as gerações futuras<sup>22</sup>.

<sup>18</sup> ANDRADE, Mônica Viegas *et al.* In: NEGRI, João Alberto de *et al.* **Desafios da Nação**. Artigos de apoio. v. 2. cap. 26. Brasília: IPEA, 2018 <[http://www.ipea.gov.br/portal/imagens/stories/PDFs/livros/livros/180413\\_desafios\\_da\\_nacao\\_artigos\\_vol2\\_cap26.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/imagens/stories/PDFs/livros/livros/180413_desafios_da_nacao_artigos_vol2_cap26.pdf)>.

<sup>19</sup> ONU, Relatório Brundtland, publicado em 1987, que consagrou a expressão Desenvolvimento Sustentável, como sendo *“aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades”*.

<sup>20</sup> CABRAL, Nazaré da Costa. **Programação e decisão orçamental. Da racionalidade das decisões orçamentais à racionalidade econômica**. Coimbra: Almedina, 2008. P. 495.

<sup>21</sup> JONAS, Hans. **O princípio responsabilidade. Ensaio de uma ética para a civilização tecnológica**. Tradução de Marijane Lisboa e Luiz Barros Montez. Rio de Janeiro: PUC-Rio. 2. Reimpressão, 2015. p. 89.

<sup>22</sup> FERREIRA, Paulo Marrecas. Finanças Públicas e sustentabilidade: desafios para uma Justiça Intergeracional que não sacrifique o futuro pelo desaparecimento dos presentes. In: FERREIRA, Eduardo

O *liberalismo igualitário* surge com John Rawls em meados do século XX. O objetivo do liberalismo igualitário era colocar a liberdade individual, com responsabilidade social, como o centro da filosofia e da ideia de justiça. Destacam-se também os filósofos Hans Kelsen, Isaiah Berlin, Roberto Nozick e Ronald Dworkin. Os autores contratualistas John Locke e Thomas Hobbes os influenciaram com a ideia de direitos prioritários, ou direitos individuais fundamentais.

Em oposição a este pensamento surge o *comunitarismo*, no final do século XX, com autores inspirados nas ideias de Aristóteles e Hegel. Seus adeptos não se proclamam antiliberais, centrando seu interesse na sociedade, na comunidade e nas tradições e não mais no indivíduo.

A superação da centralidade do indivíduo para a sociedade permitiu ampliação da concepção de justiça intergeracional<sup>23</sup>.

A ideia de justiça de John Rawls não se resume, mas se explica a partir de sua afirmação inicial: *a justiça é a primeira virtude das instituições sociais, como a verdade o é dos sistemas de pensamento*. Verdade e justiça são indisponíveis<sup>24</sup>.

A teoria da justiça defendida por Rawls parte da interpretação e avaliação dessas duas realidades: justiça e verdade. Entende que a sociedade é um sistema de cooperação, que deve promover o bem de todos, visando vantagens mútuas, tipicamente marcada por um conflito e por uma identidade de interesses. A ordenação social exige um conjunto de princípios da justiça social, que fornecem um modo de atribuir direitos e deveres nas instituições sociais e definem a distribuição dos benefícios e encargos da cooperação<sup>25</sup>.

A sociedade bem ordenada é planejada para promover o bem de todos e regulada por uma concepção pública de justiça. É uma sociedade na qual todos aceitam os mesmos princípios de justiça e as instituições sociais básicas geralmente satisfazem esses princípios.

A justiça entre as gerações é um problema que envolve questões que ainda não foram resolvidas, como saber se o sistema social como um todo e a economia competitiva que envolve instituições básicas, pode satisfazer os princípios da justiça e o mínimo social.

Envolve, também, o ainda pendente problema da extensão em que a geração presente é obrigada a respeitar as reivindicações de seus sucessores.

Aplicando-se o princípio da diferença, o mínimo social deve ser fixado no ponto que, quanto aos salários, maximize as expectativas dos menos favorecidos<sup>26</sup>.

Amartya SEN segue a mesma teoria de Rawls, divergindo apenas para defender as pessoas doentes ou portadoras de deficiência, porque estariam em situação pior, mesmo contando com a mesma dotação de bens primários, na conversão destes bens em bem-estar. Na concepção de Sen não somente a doença e as deficiências poderiam levar as pessoas a ter dificuldade na conversão dos bens primários em

---

Paz et al. (Orgs.). **Estudos em homenagem ao Professor Doutor Alberto Xavier. Economia, Finanças Públicas e Direito Fiscal**. Coimbra: Almedina.

<sup>23</sup> São comunitaristas: Alasdair Macintyre, Michael Sandel, Michael Walzer, Jürgen Habermas e Charles Taylor.

<sup>24</sup> RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça**. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita M.R.Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 3.

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 5.

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 314.

bem-estar, como também as altas taxas metabólicas, a maior vulnerabilidade a doenças parasitárias, gravidez e idade avançada, porque tudo isso impediria uma vida saudável e a participação ativa na vida comunitária<sup>27</sup>.

Sen e Rawls são unânimes nas críticas ao utilitarismo, sendo não welfaristas, concordam na oposição a teorias defensoras da igualdade formal de oportunidades como requisito necessário e suficiente para uma sociedade justa. Ambos pregam uma noção de igualdade mais radical, que leva em consideração diferenças de talentos, habilidades, classe social, o fato de serem portadores de deficiências e doenças, o que requer alguma compensação. Não defendem uma determinada distribuição final, porque reservam espaço para a responsabilidade pessoal. Ambas as teorias são igualitárias<sup>28</sup>.

A concepção de justiça constitui uma carta fundamental das associações humanas, por este motivo os gestores públicos devem se sentir responsáveis pelas políticas sociais, econômicas, fiscais e cambiais que praticam, porque o objetivo maior a ser alcançado é a redução das desigualdades, o pleno emprego, o desenvolvimento nacional e regional, para que todos tenham oportunidades e renda para viver dignamente.

O planejamento de longo prazo integra essa concepção de justiça, porque é realizado para promover o bem de todos, desta geração e das gerações futuras.

#### 4 A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA NO PLANEJAMENTO DE LONGO PRAZO

De 1943 até o final da década de 80 o Governo Federal promoveu planejamento que resultou em alguns Planos, de longo, médio ou curto prazo, mas, poucos foram implantados<sup>29</sup>.

Destacaremos alguns exemplos de planejamento de longo prazo com resultados positivos desde a década de 70 até os dias atuais.

É o caso do setor energético, na década de 70 do século XX, com a criação de várias empresas estatais e novos investimentos. Na área de energia foi criada a Petróbrás, para exploração, refino e comercialização do petróleo, gás e seus derivados.

Na área de energia elétrica foi criada a Eletrobrás e várias Hidrelétricas federais e estaduais, construídas ao longo do século XX e início do XXI.

Destas, a mais importante foi a Binacional Itaipu, para a geração, distribuição e a venda de energia para todo o território nacional e para o Paraguai.

A energia nuclear recebeu também importantes investimentos com a criação da Usina de Angra I na década de 70 e Angra II no início dos anos 2000.

<sup>27</sup> SEN, Amartya. **A ideia de Justiça**. Tradução de Denise Bottmann e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2009. p.289-292.

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 278.

<sup>29</sup> Plano Quinquenal de Obras e Reparcelhamento da Defesa Nacional (1939); Plano de Obras e Equipamentos (1943); Plano Salte (saúde, alimentação, transporte e energia) – 1946-47 e 1950-54; Programa de Metas (1956-60); Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965); Programa de Ação Econômica do Governo (1964); Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (1967-76); Programa Estratégico de Desenvolvimento (1968-73); Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (1972-1974, 1975-1979, 1980-1985 e 1986-1989). In: GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2017. p. 268-271.

Esses investimentos atraíram empresas e geraram desenvolvimento nas décadas seguintes, sendo muito importantes na atualidade<sup>30</sup>.

A partir do final dos anos 1980 o planejamento de longo prazo foi abandonado, por influência da ideia de que as livres forças de mercado seriam suficientes indicar as necessidades de investimentos. O setor de energia elétrica havia adquirido larga experiência em planejamento de médio e longo prazos, por meio do Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (Dnaee), criado em 1980, e da Eletrobras, que com dez empresas concessionárias de energia, colocaram em prática o plano de longo prazo. Porém, a partir do início da década de 90, em razão dos problemas financeiros enfrentados pelo país, o planejamento do setor enérgico passou a se concentrar nas questões de curto prazo. O planejamento de médio e longo prazo somente foi retomado após a estabilização da moeda e das mudanças políticas ocorridas na primeira metade dos anos 2000. Em 2004 o setor de energia volta a planejar para médio e longo prazo, e o setor de transportes o faz a partir de 2007<sup>31</sup>.

Surgem os Programas de Aceleração do Crescimento (PAC) 2007-2010; o PAC 2(2011-2014); o Plano Nacional de Logística e 2012; o PIL 2; o Plano Nacional de Logística Integrada (PNLI) 2016-2035; o Plano Nacional de Energia (PNE) 2030; os Planos decenais de expansão de energia (PDEs); o Programa de Investimento em Energia Elétrica (PIEE) 2012; o PIL 2; o Plano Nacional de Logística Integrada (PNLI) 2016-2035; o Plano Nacional de Energia (PNE) 2030; os Planos decenais de expansão de energia (PDEs); e o Programa de Investimento em Energia Elétrica (PIEE)<sup>32</sup>.

No setor dos transportes, o planejamento previa unicamente recursos públicos até o ano 2012, em rodovias, ferrovias, portos e aeroportos. O planejamento foi eficiente porque era integrado. A partir de 2012, devido aos problemas financeiros do país, o planejamento foi alterado para receber recursos privados, mediante concessões, o que se intensificou no PPA de 2016-2019<sup>33</sup>.

Com a criação da Empresa de Pesquisa Energética (EPE) em 2004 o setor de energia elétrica foi reestruturado. O planejamento foi valorizado e dois Planos foram produzidos o PDE, com atualizações anuais e o PNE, de longo prazo<sup>34</sup>.

No PPA 2004-2007 o planejamento de médio prazo deu destaque para o crescimento com geração de emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades regionais, o que implicou em maiores investimentos na infraestrutura. O objetivo no setor de energia era ampliar os investimentos para garantir o abastecimento sem risco de crises, aproveitando as vantagens competitivas derivadas da geração hidrelétrica na matriz elétrica nacional. Outro objetivo era alcançar e preservar a autossuficiência em petróleo. Nos PPAs dos períodos seguintes os investi-

---

<sup>30</sup> Na década de 90 houve alteração da política energética, com a intensificação das privatizações. Ao longo do tempo, e com a descontinuidade da política, os resultados não se mostraram eficientes para o Estado, a autorregulação do mercado não funcionou e a regulação por meio de Agências Reguladoras não tem apresentado resultados satisfatórios.

<sup>31</sup> CAMPOS NETO, Carlos Alvares da Silva. **Planos e Programas dos setores de transportes e energia elétrica pós 2003**. Texto para discussão n. 2227. Rio de Janeiro: IPEA, 2016. p 9. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_2227.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2227.pdf)>.

<sup>32</sup> *Ibidem*, p.10

<sup>33</sup> *Ibidem*, p. 37-38.

<sup>34</sup> *Ibidem*, p. 41. Os Planos PDE e PNE constam da Lei 10.847, de março de 2004.

mentos no setor elétrico foram mantidos e ampliados, para atender as demandas nacionais e regionais<sup>35</sup>.

A crise financeira reduziu os investimentos públicos efetivos no setor de transportes e no setor de energia (neste caso, via BNDES, também para o setor privado)<sup>36</sup>.

Com a criação do Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (PROINFA) e depois dos leilões federais de energia que tornaram a fonte competitiva, a energia eólica passou a ser implantada, atraindo investidores nacionais e internacionais. Foram também implantadas as pequenas centrais hidrelétricas (PCH), as termelétricas e a biomassa. O PROINFA foi criado pela Lei 10.438/2002, com o objetivo de aumentar a participação de fontes alternativas renováveis na produção de energia elétrica, privilegiando empreendedores que não tenham vínculos societários com concessionárias de geração, transmissão ou distribuição<sup>37</sup>.

Os investimentos nestas fontes alternativas são basicamente privados.

Foi eficiente também o planejamento para ampliação do fornecimento de gás natural, explorado no Brasil pela Petrobrás e outras Estatais do segmento energético, e importado da Bolívia, propiciando energia de baixo custo à região sudeste e sul, para consumidores individuais e empresariais.

No âmbito da moradia, há Plano Nacional de Habitação (PlanHab), de longo prazo, mas as medidas concretas no setor ocorrem no âmbito do Programa habitacional Minha Casa Minha Vida, ainda em execução. O objetivo é subsidiar a aquisição da casa própria para famílias com renda até R\$ 1.600,00 e facilitar as condições de acesso ao imóvel para famílias com renda até R\$ 5 mil. O programa alcançou a contratação de 2.863.384 unidades habitacionais no país, gerou milhares de empregos e investimentos da ordem de R\$ 183,5 bilhões. As críticas a este Programa habitacional estão relacionadas a má inserção urbana das unidades produzidas, localizações periféricas e distantes dos centros metropolitanos, mal servidas por transporte público e carentes de serviços básicos. Os empreendimentos deveriam estar sendo implantados próximos dos centros de emprego importantes, nas cidades e seu entorno<sup>38</sup>.

O déficit habitacional no Brasil ainda é muito elevado, exigindo mais investimentos nas habitações para aqueles que têm rendimentos inferiores a R\$1.600,00 e para aqueles que não conseguem comprovar rendimentos, os quais estão abrangidos pelo Plano Nacional da Habitação (PlanHab)<sup>39</sup>.

<sup>35</sup> *Ibidem*, p.42-49. Apesar das dificuldades econômicas, o PPA 2016-2019 contempla ampliação de 23,8% nos investimentos do setor elétrico nacional, em relação ao PPA anterior, passando de R\$ 167,56 bilhões para R\$ 207,52 bilhões. O que está planejado no PPA pode ser não se efetivar na execução orçamentária devido a crise financeira.

<sup>36</sup> *Ibidem*, p.60-61.

<sup>37</sup> <<http://www.aneel.gov.br/proinfa>>; <<https://new.sbpe.org.br/palavra-chave/energia-eolica>>.

<sup>38</sup> LIMA NETO, Vicente Correia; KRAUSE, Cleandro; FURTADO, Bernardo Alves. **O Deficit Habitacional intrametropolitano e a localização dos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida: mensurando possibilidades de atendimento**. Texto para discussão n 2044. Brasília: IPEA, 2015, p.7-8 e 39. <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_2044b.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2044b.pdf)>.

<sup>39</sup> O Plano Nacional de Habitação, denominado Pacto Nacional pela Moradia Digna – PlanHab –, foi criado pela Lei 11.124/2005, para o período 2009-2023. É executado pelo Ministério das Cidades. O objetivo é universalizar o acesso à moradia digna para todo cidadão brasileiro.

Na educação foi elaborado o Plano Nacional da Educação (PNE), cuja segunda edição é de 2014, para dez anos (2014-2024). O PNE foi alterado em 2017. É o melhor exemplo recente e vigente de planejamento de longo prazo<sup>40</sup>.

Contém diretrizes, metas e estratégias para a política educacional. O objetivo é melhorar o acesso e a qualidade da educação básica, inicialmente, e depois do ensino superior também. As metas são: a redução das desigualdades, valorização da diversidade e dos profissionais da educação.

Esta segunda edição do Plano Nacional da Educação (PNE) foi elaborada depois da divulgação dos resultados do PISA – prova internacional aplicada aos alunos de vários países membros da OCDE e não membros, para medir a qualidade da educação nas áreas de leitura e interpretação de textos, matemática e ciências. O Brasil não vinha atingindo as metas propostas para melhorar a qualidade da educação. (melhor citar fonte)

A prova aplicada em 2015 resultou na conclusão de que o desempenho dos alunos no Brasil está abaixo da média dos alunos em países da OCDE em ciências (401 pontos, comparados à média de 493 pontos), em leitura (407 pontos, comparados à média de 493 pontos) e em matemática (377 pontos, comparados à média de 490 pontos)<sup>41</sup>.

O estudo concluiu que o PIB per capita do Brasil (USD 15 893) corresponde a menos da metade da média do PIB per capita nos países da OCDE (USD 39 333) e que o gasto acumulado por aluno entre 6 e 15 anos de idade no Brasil (USD 38 190) foi muito inferior ao gasto realizado pelos países da OCDE – no Brasil equivale a 42% da média do gasto por aluno em países da Europa (USD 90 294), embora os investimentos tenham aumentado desde 2012.

Ao Brasil foi recomendado melhorar a qualidade da aprendizagem dos alunos, o que já ocorreu na Colômbia, México e Uruguai, que tiveram desempenho melhor na prova de 2015, embora tenham um custo médio por aluno inferior. O Chile, com um gasto por aluno semelhante ao do Brasil (USD 40 607), também obteve uma pontuação melhor (477 pontos) em ciências.

Melhorar a qualidade da educação implica na implantação da escola integral, que ainda não existe no Brasil e já foi implantada em vários países da América Latina, com infraestrutura suficiente e capacitação dos professores. Porém, não menos importante é buscar a melhoria da condição de vida dos alunos, posto que a desigualdade, o desemprego, a falta de habitação e a violência não contribuem para que os resultados sejam efetivamente melhores.

Além disso, o Brasil é uma federação da qual fazem parte a União, estados, DF e municípios, que receberam competências constitucionais específicas. No tocante ao serviço público da educação cabe à União financiar o ensino superior, aos estados o fundamental e médio e aos municípios o ensino infantil e fundamental.

Uma das formas utilizadas para equalizar as receitas para a educação, entre os entes, foi a criação do FUNDEB<sup>42</sup>. Trata-se de um fundo contábil da União para o

---

<sup>40</sup> <<http://pne.mec.gov.br/>>. Para uma análise mais detalhada do Planejamento setorial da educação (PNE), saúde (SUS), habitação (PAC) e cultura, *vide*: CONTI, José Maurício. **O planejamento orçamentário da administração pública no Brasil**. Tese de Titularidade. Faculdade de Direito da USP. São Paulo: edição do autor, 2017. p. 381-483.

<sup>41</sup> <[http://download.inep.gov.br/acoes\\_internacionais/pisa/resultados/2015/pisa\\_2015\\_brazilprt.pdf](http://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/pisa/resultados/2015/pisa_2015_brazilprt.pdf)>.

<sup>42</sup> *O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb é um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual (um fundo*

qual todos os entes contribuem com recursos próprios. A União contribui com 10% da contribuição total dos estados e municípios. A redistribuição dos recursos é feita a partir do número de alunos matriculados na rede pública de ensino da educação básica. Alguns estados e municípios contribuem mais do que recebem, porque tem menos alunos matriculados que outros. Enquanto isso aqueles que tem mais alunos, recebem mais. Os recursos podem ser utilizados para o custeio da atividade, para investimentos em imóveis ou outros bens, como material didático ou de apoio, para pagamento de pessoal (professores e demais profissionais da educação). Há exigência de que, no mínimo, 60% desses recursos seja destinado anualmente à remuneração dos profissionais do magistério (professores e profissionais que exercem atividades de suporte pedagógico, tais como: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, coordenação pedagógica e orientação educacional) em efetivo exercício na educação básica pública (regular, especial, indígena, supletivo), e a parcela restante (de no máximo 40%), seja aplicada nas demais ações de manutenção e desenvolvimento, também da educação básica pública<sup>43</sup>.

A educação pública integral no ensino básico seria obrigação dos estados e municípios, mas somente a União teria condições para suportar tais investimentos, porque concentra a maior parte das receitas tributárias arrecadadas<sup>44</sup>. No federalismo cooperativo a União deve assumir obrigações dos demais entes, especialmente no tocante a investimentos, para reequilibrar as obrigações com as receitas disponíveis. Quando isso não ocorre, em momentos de crise, por exemplo, o federalismo deixa de ser cooperativo. Alterações constitucionais e legais nos últimos anos transferiram responsabilidades da União para estados e municípios, sem a correspondente transferência de receitas tributárias. Por outro lado, a União, que vinha apresentando superávits primários até 2013, passou a ter déficit, o que reduziu as transferências voluntárias que serviam para reequilibrar os déficits de Estados e Municípios. Nesse mesmo período, a União passou a adotar políticas econômicas que ampliaram a dívida pública mobiliária, exigindo maior destinação de recursos para o pagamento dos altos juros dos títulos públicos emitidos e para a rolagem da dívida. A regra de ouro, que exige despesas de capital no mesmo montante do endividamento, está em vias de descumprimento, porque aumentou o endividamento, mas não aconteceram investimentos em infraestrutura e na educação, para garantir as futuras gerações.

Os investimentos da União na educação básica, que vinham sendo pleiteados pelos Estados e Municípios e estavam previstos no Plano Nacional da Educação, foram congelados (ou impedidos) pela Emenda Constitucional 95/2016, denominada

---

*por estado e Distrito Federal, num total de vinte e sete fundos), formado, na quase totalidade, por recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios, vinculados à educação por força do disposto no art. 212 da Constituição Federal. Além desses recursos, ainda compõe o Fundeb, a título de complementação, uma parcela de recursos federais, sempre que, no âmbito de cada Estado, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. Independentemente da origem, todo o recurso gerado é redistribuído para aplicação exclusiva na educação básica. O Fundeb foi instituído pela Emenda Constitucional 53, de 19 de dezembro de 2006 e regulamentado pela Medida Provisória 339, de 28 de dezembro do mesmo ano, convertida na Lei 11.494, de 20 de junho de 2007, e pelos Decretos 6.253 e 6.278, de 13 e 29 de novembro de 2007, <<http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb>>.*

<sup>43</sup> <<http://www.fnde.gov.br/financiamento/salario-educacao/area-para-gestores/utilizacao-de-recursos>>.

<sup>44</sup> <<http://fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/apresentacoes/arquivos/2018/apresentacao-estrutural-2017.pdf>>.

“*Teto dos Gastos*”, que não permite aumento nos gastos públicos federais por 20 anos.

Dessa forma, o Plano Nacional da Educação dificilmente será cumprido e corre-se o risco do país permanecer 20 anos sem alcançar a meta da educação de qualidade.

O Brasil não tem tradição em planejamento de longo prazo e o Plano Plurianual (PPA) não é esse instrumento, porque a lei é aprovada para 4 anos. Mesmo sendo o PPA um instrumento de planejamento de médio prazo, na ausência daquele planejamento de longo prazo, acaba assumindo, ainda que parcialmente, algumas das escolhas e caminhos para o futuro do país.

Não se mostra viável um PPA de longo prazo pela dificuldade de determinação dos montantes disponíveis para o planejamento. Porém, seria recomendável que existisse um planejamento com prazo mais longo do que as leis orçamentárias, especialmente para os estados e municípios, porque poderiam estes entes planejar melhor seus próprios investimentos e exigir da União maior comprometimento.

Esse planejamento de longo prazo deveria surgir do debate com a sociedade e com o Legislativo, para traduzir as escolhas do povo, para eleger os objetivos e metas a cumprir, visando solucionar os problemas e gerar bem-estar social. Os objetivos poderiam ser contemplados progressivamente nos Planos Plurianuais da União e dos demais entes, na medida de suas competências e capacidades financeiras, e consequentemente nas demais leis orçamentárias.

Dessa forma, a sociedade poderia participar do planejamento de longo prazo, monitorar os resultados das políticas públicas e ações governamentais, controlar as despesas públicas e verificar a eficiência ou a ineficiência dos resultados. O controle social seria muito importante para a eficácia do planejamento.

## 5 CONCLUSÃO

O planejamento do Estado vai além das leis orçamentárias, porque é mais amplo, não se restringe ao exercício financeiro nem ao curto período de um mandato.

Enquanto a Administração planeja para esta geração, o Estado o faz para as gerações futuras, na busca da justiça intergeracional.

Embora ainda esteja em construção a concepção de que a geração presente é obrigada a respeitar as reivindicações das gerações futuras, há uma nova ética que trata do futuro, do incerto, do que ainda não existe. É a responsabilidade com o futuro que nos impõe proteger as futuras gerações e não o direito (dos que não nasceram) ou a reciprocidade.

A superação da centralidade do indivíduo para a sociedade permitiu ampliação da concepção de justiça intergeracional.

O fundamento constitucional do planejamento está nos arts. 174 e 165 da Constituição Federal. No art. 174 há determinação de um planejamento do Estado, de longo prazo, que não foi implementado. O planejamento da Administração Pública, previsto no art. 165, estabelece os instrumentos orçamentários, sua natureza, objetivos, conteúdo e forma. Essa omissão do legislador em não implementar o planejamento do Estado de longo prazo não implica em afirmar que pode não haver planejamento de longo prazo, mas, que ele pode ser formalizado por leis esparsas,

programas ou por outras formas de viabilizar as políticas públicas que se estenderão por prazo superior a 4 anos, como é o caso do Plano Nacional de Educação.

A Constituição Federal brasileira contém várias normas que obrigam o Estado e a Administração Pública a implementar políticas públicas voltadas para o bem-estar de toda a população, especialmente para garantir a dignidade humana<sup>45</sup>.

As funções de fiscalização, incentivo e planejamento do Estado, como agente normativo e regulador da atividade econômica, estão previstas no art. 174 da CF/1988<sup>46</sup>, exigindo um planejamento mais amplo, *determinante para o setor público e indicativo para o setor privado*. Esta norma constitucional revela a obrigatoriedade do planejamento de longo prazo do Estado, não somente na esfera regulatória, mas também nos investimentos que serão determinantes para o planejamento do setor privado. É o setor privado que pagará os tributos, que disponibilizará os empregos, movimentando a economia e garantindo renda para boa parte da população.

O planejamento da Administração Pública deve levar em conta, em primeiro lugar, as obrigações e vinculações constitucionais, sendo estas obrigatórias para o gestor e para o legislador. Dentre as obrigações e vinculações mais importantes destaca-se a educação e a seguridade social que compreende os serviços públicos da saúde, previdência e assistência social. Para estas áreas há vinculação de receitas e percentuais mínimos a serem investidos anualmente. São serviços públicos que conferem dignidade a geração presente e garantem as gerações futuras, mas para que isso aconteça deve haver eficiência no resultado das políticas públicas. Não basta prestar o serviço à população, é preciso que esse serviço modifique a realidade, reduza ou acabe com a desigualdade social, promova o rompimento de privilégios e permita que as camadas mais pobres da população tenham as mesmas oportunidades que os mais ricos.

A concepção de justiça constitui uma carta fundamental das associações humanas, por este motivo os gestores públicos devem se sentir responsáveis pelas políticas sociais, econômicas, fiscais e cambiais que praticam, porque o objetivo a ser alcançado não é só maximizar os lucros dos investidores, mas sim promover a redução das desigualdades, o pleno emprego, o desenvolvimento nacional e regional, para que todos tenham oportunidades e renda para viver dignamente.

O planejamento de longo prazo integra essa concepção de justiça, porque é realizado para promover o bem-estar desta geração e das gerações futuras.

## REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. **Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

ALBUQUERQUE, Claudiano Manoel de; MEDEIROS, Márcio; FEIJÓ, Paulo Henrique. **Gestão de Finanças Públicas**. 3. ed. Brasília: Gestão Pública, 2013.

<sup>45</sup> “**Art. 3º.** Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; II – garantir o desenvolvimento nacional; III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”.

<sup>46</sup> “**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”.

- BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades Regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad.
- BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. 16. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.
- CABRAL, Nazaré da Costa. **Programação e Decisão Orçamental. Da racionalidade das decisões orçamentais à racionalidade econômica**. Tese de Doutorado. Coimbra: Almedina, 2008.
- \_\_\_\_\_. **Finanças Públicas e Direito Financeiro. Noções Fundamentais**. Lisboa: AAFDL, 2014.
- CANÓTILO, José Joaquim Gomes. A Lei do Orçamento. **Estudos em Homenagem ao Prof Doutor J.J.Teixeira Ribeiro**. Universidade de Coimbra: Boletim da Faculdade de Direito. Número Especial. 1979.
- CARVALHO, André Castro. **Vinculação de Receitas Públicas**. São Paulo: Quartier Latin, 2010.
- CARVALHO JR., Antonio Carlos Costa d'Ávila; FEIJÓ, Paulo Henrique. **Entendendo Resultados Fiscais: Teoria e Prática de Resultados Primário e Nominal**. Brasília: Gestão pública, 2015.
- CATARINO, João Ricardo. **Finanças Públicas e Direito Financeiro**. 3. ed. Coimbra: Almedina, 2016.
- CONTI, José Maurício. **O planejamento orçamentário da administração pública no Brasil**. Tese de Titularidade. Faculdade de Direito da USP. São Paulo: Edição do autor, 2017.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.
- FARIA, Rodrigo Oliveira de. **Natureza jurídica do orçamento e flexibilidade orçamentária**. Dissertação (Mestrado em Direito Financeiro) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.
- FERRAZ, Luciano; GODOI, Marciano Seabra; SPAGNOL, Werther Botelho. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.
- GARSON, Sol. O Orçamento Público. In: GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças Públicas, Teoria e Prática no Brasil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.
- GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2017.
- GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia; GARSON, Sol (Col<sup>a</sup>). **Finanças Públicas. Teoria e Prática no Brasil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.
- GRAU, Eros. **Planejamento econômico e regra jurídica**. São Paulo: RT, 1978.
- HENRIQUES, Elcio Fiori. Comentários aos artigos 1º a 8º da Lei 4.320/64. In: CONTI, José Maurício (Coord.). **Orçamentos Públicos. A Lei 4.320/64 comentada**. São Paulo: RT, 2008.
- HORVATH, Estevão. **O orçamento no século XXI: tendências e expectativas**. Tese de Titularidade Faculdade de Direito da USP. São Paulo: Edição do autor, 2014.
- MARQUES NETO, Floriano. QUEIROZ, João Eduardo. Planejamento. In: CARDOZO, José Eduardo M. e outros (Coords.). **Direito Administrativo Econômico**. São Paulo: Malheiros, 2006. v. II.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29. ed. SP: Malheiros, 2004.
- OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Curso de Direito Financeiro. 6. ed. São Paulo: RT, 2014.
- \_\_\_\_\_. **Curso de Direito Financeiro**. 7 ed. São Paulo: RT, 2015.
- OLIVEIRA, Weder de. **Curso de Responsabilidade Fiscal: Direito, Orçamento e Finanças Públicas**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.
- \_\_\_\_\_. **Gênese, funcionalidade e constitucionalidade da Lei de Diretrizes Orçamentárias**, 2016. 445 f. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico, Financeiro e Tributário) – USP, São Paulo, 2016.
- PISCITELLI, Thatiene. **Direito Financeiro**. Rio de Janeiro: Forense. São Paulo: Método, 2018.
- RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes. **Direito Financeiro Esquemático**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.
- RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça**. Tradução de Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- SAINZ DE BUJANDA, Fernando. **Lecciones de Derecho Financiero**. Madrid: Universidad Complutense, 1982.
- SCAFF, Fernando Facury. O que vale mais: a Constituição ou o Anexo de Metas Fiscais da LRF?. **Consultor Jurídico**, 29.11.2016. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-nov-29/contas-vista-vale-constituicao-ou-anexo-metas-fiscais-lrf>>.
- SEN, Amartya. **A ideia de Justiça**. Tradução de Denise Bottmann e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.
- SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2005.
- \_\_\_\_\_. **Orçamento Programa no Brasil**. São Paulo: RT. 1972.
- STIGLITZ, Joseph; KRUGMAN, Paul; PIKETTY, Thomas. **Debate sobre a desigualdade e o futuro da economia**. Tradução de Luís Manuel Boavida. Lisboa: Relógio D'Água, 2015.
- SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de Direito Público**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
- TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 6. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.