

TRANSCRIÇÃO DA PALESTRA: MINISTÉRIO PÚBLICO NA EFETIVAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: VISÃO JURÍDICA DO PLANEJAMENTO E DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DE POLÍTICA PÚBLICA, PROFERIDA POR JULIANO RIBEIRO SANTOS VELOSO, PARTE DO “PROJETO SEGUNDA-FEIRA ÀS 18H” REALIZADA EM 5 DE SETEMBRO DE 2016

MESTRE DE CERIMÔNIAS: Dando as boas-vindas a todos no Projeto Segunda-feira às 18h, uma iniciativa que tem por objetivo a discussão de temas jurídicos contemporâneos. Na edição de hoje, o painel será o “Ministério Público na Efetivação das Políticas Públicas: Visão Jurídica do Planejamento e do Processo Administrativo de Política Pública”. Convidamos para compor a Mesa da honra, o Procurador-Geral de Justiça do Ministério Público de Minas Gerais, Carlos André Mariani Bittencourt; a Assessora Especial do Procurador-Geral de Justiça junto ao Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional - Ceaf, a Promotora de Justiça, Danielle de Guimarães

Germano Arlé; o Procurador-Federal Juliano Ribeiro Santos Veloso; o Conselheiro substituto do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Licurgo Joseph Mourão de Oliveira.

PROMOTORA DE JUSTIÇA DANIELLE DE GUIMARÃES GERMANO ARLÉ: Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral, boa noite. Saúdo também os demais componentes da Mesa. Inicialmente, agradeço a todos pela presença e, por mais uma vez, confiarem na nossa instituição, especialmente no Ceaf, que é uma escola que objetiva promover o crescimento institucional. O nosso convidado de hoje é o Doutor Juliano Ribeiro, Procurador Federal da Advocacia-Geral da União, professor da Escola da AGU, doutorando em Direito Público pela PUC Minas, mestre em Direito Público, também pela PUC Minas, pós-graduado em Direito Processual Civil, pós-graduado em Advocacia Pública com graduação em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro, local onde obteve a especialização em Políticas Públicas e Gestão Governamental. É também graduado em Direito pela UFMG, com MBA em Finanças e *Banking* pela Fundação Dom Cabral, Programa Novos Talentos, Santander.

A leitura da breve biografia do palestrante demonstra a seriedade com que o Ministério Público lida com o conhecimento. Como está escrito na nossa escola, o Professor Paulo Freire, grande educador brasileiro, estava certo ao dizer que onde quer haja homens e mulheres, há sempre o que ensinar, há sempre o que aprender. Muito obrigada a todos os senhores por fazerem crescer a nossa instituição.

PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA CARLOS ANDRÉ MARIANI BITTENCOURT: Boa noite a todos. Cumprimento todos os membros da Mesa. Temos recebido, de fato, palestras de alta qualidade e que vêm transformando as segundas-feiras em dias efetivamente proveitosos e produtivos. Pelo preparo do palestrante e pelo grau de alcance para discorrer sobre esse interessantíssimo painel, é certo que ele será de muita valia para nós. O Ministério Público efetivamente tem se preocupado com o planejamento de suas ações, em razão da realidade orçamentária vivida atualmente e da própria aplicação da política pública nessa questão. Buscamos, assim, influir positivamente

para que se cumpram os preceitos fundamentais e as disposições contidas na nossa Constituição. Bom proveito a todos.

PROCURADOR FEDERAL JULIANO RIBEIRO SANTOS VELOSO: Boa noite a todos. Cumprimento os presentes, agradeço o convite e parabeno o Ministério Público por essa iniciativa tão nobre de discutir assuntos pertinentes que influenciam a advocacia pública e os operadores de Direito. O tema proposto, que envolve direito ao planejamento, decorre da minha dissertação de mestrado. Nela, gostaria de ter tratado mais sobre a questão da importância de o Ministério Público influenciar no planejamento das políticas públicas e na execução delas. O Ministério Público não vai assumir a política pública como órgão de controle, mas, juntamente com os outros órgãos, tem papel fundamental em direcionar e manter a política, principalmente em períodos de eleições.

A capacidade de planejamento no Brasil é muito pequena. O mais importante é que o planejamento exerce a função fundamental de alinhar os órgãos e de focar na atividade da política pública.

Tanto a sociedade, como o Ministério Público, o Judiciário, o Executivo, cada um na sua esfera de competência, são responsáveis pela efetividade dos direitos fundamentais. Se a saúde e a educação são ruins, é porque ainda não se compreendeu a importância do planejamento e da execução desse planejamento por cada um de nós, apesar da grande capilaridade que o planejamento tem no ordenamento jurídico. Desse modo, a compensação jurídica do planejamento facilita a consensualidade e a geração de consenso, direciona os esforços de todos os órgãos na geração de resultados, que são fundamentais para a sociedade. Além disso, também gera *accountability*, traduzida como responsabilização pela forma de prestação de contas, conceito de extrema importância na administração pública em nível mundial.

Propõe-se o desafio de se ligar a televisão e não assistir a uma notícia sobre falta de planejamento ou planejamento inadequado nos jornais. O Brasil padece de um problema enorme de gestão, que decorre também da falta de compreensão do aspecto jurídico de planejamento. A consequência lógica da falta de planejamento é a ineficiência.

Entretanto, esse não é o único motivo da ineficiência das políticas públicas da gestão do serviço público, mas, se não há planejamento, já se está partindo do pressuposto equivocado. Esse raciocínio é baseado não em experiência de gestão, mas no que está escrito na Constituição e nas leis.

Infelizmente, a doutrina até então ignorou a existência do planejamento na Constituição. Há docentes que dizem que planejamento não é instituto jurídico, o que, na verdade, é uma falácia, pois cerca de 16% do texto constitucional trata de planejamento. Toda legislação de política pública trata de planejamento, assim como há decisões judiciais que tratam de planejamento. Então, ignorar o dever de planejamento e o direito ao planejamento do cidadão de exigir uma política pública planejada e eficiente, é, no mínimo, não querer ver a realidade como ela é.

Como o enfoque que é feito nessa palestra é essencialmente prático, com aplicabilidade prática para os operadores de Direito, os promotores de Justiça podem, em todas as comarcas do Brasil,

com base no conhecimento do planejamento, exigir que os prefeitos planejem e executem na esfera das políticas públicas.

Há uma decisão da Justiça Federal de Tocantins em uma ação civil pública proposta pelo Ministério Público Estadual, pela Defensoria Pública, pelo Ministério Público Federal, em que esses autores exigiram que o Estado de Tocantins realizasse um plano de saúde em sessenta dias. No Tocantins, nem plano de saúde existia. A situação lá está tão caótica que foi necessária uma medida judicial para elaborar um plano de saúde. A notícia de fevereiro, quando foi dada essa decisão liminar e quando, recentemente, houve uma audiência pública para discussão desse plano. Então, é de uma aplicabilidade prática muito grande a noção do direito ao planejamento. Tanto é verdade que, ao consultar o planejamento estratégico do Ministério Público de Minas Gerais, que está disponível no *site*, um dos pontos que serve de exemplo para essa apresentação é o projeto relativo à rede de cooperação entre o sistema de saúde e a Justiça. O texto que está descrito no

planejamento do Ministério Público demonstra claramente a percepção da judicialização da saúde em função da falta do planejamento obrigatório das políticas públicas. Além disso, as medidas judiciais não dão soluções para as causas, porque falta a compreensão do aspecto da micro e da macrojustiça, da efetivação dos direitos fundamentais com base no planejamento. Há necessidade de propor ações judiciais estruturantes e refletidas. A partir daí, vai haver a indução da atuação coletiva, um planejamento regional e a organização das redes de atenção à saúde. Enfim, trata-se de uma questão prática e fundamental, que pode ajudar muito na efetivação das políticas públicas, na atuação do Ministério Público e de operadores do Direito.

Para reforçar esse argumento, cita-se a experiência da Alemanha. O Professor Hainer Horn tem um livro de História do Direito, que trata da importância do planejamento no desenvolvimento da Alemanha no pós-guerra. A Alemanha travou uma discussão de quinze anos sobre a judicialização da questão do planejamento, discutindo a questão do

planejamento urbano em torno da década de 1950, logo após a Segunda Guerra Mundial com a Constituição de Weimar. Ele descreve que foi fundamental para o desenvolvimento da Alemanha esse tempo de judicialização. Lá, houve a construção da experiência jurídica em torno do planejamento, o reconhecimento da noção de juridicidade do planejamento e o início da aplicação da realidade vivenciada por esse povo, o que ajudou a transformar a Alemanha em uma potência a partir da Segunda Guerra Mundial. Na Espanha, ocorreu o mesmo. Os autores da Espanha, como o Professor José Vera, tratam da acefalia da aplicação do direito público antes da compreensão jurídica do planejamento. A partir do momento em que se compreendeu o planejamento como instituto jurídico, a interpretação que se passou a dar aos institutos de direito público foi outra, focando-se muito mais na questão do resultado, na efetivação do direito público e parou de se entender o direito como fim em si mesmo.

A experiência internacional é muito rica e pode ser aproveitada. No entanto, é preciso que o nosso país construa a própria experiência jurídica,

considerando as nossas peculiaridades e que o nosso ordenamento foi construído de outra forma. Então, diante da experiência exitosa da Alemanha e da Espanha, deve-se filtrar o que é bom, o que é ruim e trazer para a nossa experiência a fim de aproveitar a questão do planejamento na efetivação das políticas públicas. Sem dúvida, o Ministério Público tem um papel fundamental nesse sentido.

Em síntese, cerca de 16% dos artigos da Constituição Federal dizem respeito a plano, projeto e programa. É o instituto com a maior capilaridade no texto constitucional, salvo melhor juízo. Praticamente toda a legislação federal que trata de direitos fundamentais refere-se ao planejamento e ao processo administrativo de política pública. O planejamento é objeto de várias decisões judiciais. Ele cria, modifica e extingue direitos, no âmbito administrativo ou judicial. Fica evidente então que o direito ao planejamento, que envolve o direito em si, como também a elaboração e a execução do plano, está previsto no ordenamento jurídico e inspira o processo administrativo de política pública.

Pergunta-se por que não utilizar o direito ao planejamento e ao processo administrativo de política pública para efetivar os direitos fundamentais no âmbito administrativo e, no caso, se necessário, no âmbito judicial. Falta sensibilidade do operador de direito de compreender a aplicabilidade do planejamento e do processo administrativo de política pública que permite a interlocução com as áreas de gestão e de ciência política. Há um consenso.

A ONU afirma que as políticas públicas, que são efetivas e eficazes, adotam os poderes, dotam os setores excluídos e pobres de poder por meio da atribuição de direitos pelo Executivo ou pelo Judiciário. Para uma política pública ser eficiente e eficaz, é necessário o empoderamento do cidadão e que ele seja titular de um direito. Além disso, esse direito deve ser exigível, porque, por mais nobre que seja o membro titular do Poder Executivo, ele não vai conseguir atender todas as demandas. De certa forma, o processo de empoderamento da sociedade é fundamental na execução da política pública. Segundo a ONU, isso é um consenso.

A Comissão Econômica para a América Latina - Cepal prega, por exemplo, que as titularidades dos direitos devem guiar as políticas públicas. O desenvolvimento deve partir da compreensão do marco normativo dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, que devem estar presentes no ordenamento jurídico e em acordos nacionais e internacionais. Há um pacto na legislação, só que ele é ignorado pelos doutrinadores. A doutrina tradicional de Direito Administrativo e de Direito Constitucional simplesmente ignoram a realidade do planejamento e do processo administrativo de política pública. A tradição brasileira é simplesmente tratar do processo contencioso e ignorar a realidade de efetivação de Direito Público.

É necessário que haja mecanismos jurídicos de política pública para que as pessoas possam exigir a titularidade de seus direitos, muito do que vem acontecendo na nossa experiência jurídica atual. Se há um consenso na questão do direito como a via superadora, há um grande dissenso

na questão do conteúdo e quais direitos devem ser garantidos. Um dos grandes problemas, por exemplo, da execução da política pública de saúde é o conceito do direito à saúde integral, que está previsto na Constituição.

Indaga-se quanto ao que seja integralidade e se chega à conclusão de que a quantidade de dinheiro necessária para obter um tratamento de saúde integral. Nessa crise, por exemplo, foi noticiado que 34% dos clientes dos planos de saúde passaram para o SUS. E se o Brasil voltar a crescer? O direito à saúde é um direito, mas não se sabe ao certo qual é o conteúdo desse direito. Nesse aspecto, o planejamento traz contribuições.

Indaga-se quais são os objetivos e metas a serem alcançadas para que esse objetivo constitucional seja cumprido. A compreensão do planejamento facilita essa discussão. O empoderamento só garante a efetividade da política pública por meio dessa possibilidade de exigibilidade. Espera-se que, algum dia, as ações judiciais cessem. Até que esses direitos estejam totalmente garantidos, a judicialização é necessária. A maior prova de que elas são necessárias é a melhoria da política pública

de saúde. Resumindo, o direito ao planejamento é o direito à elaboração do plano, bem como a garantia de sua execução. No caso de Minas Gerais, como já existe planejamento, como o PMDI, PPAG, LDO, LOA e outros instrumentos de gestão, a política de fornecimento de remédio já melhorou muito com a questão da judicialização. Não seria o caso, por exemplo, de elaboração, mas sim de garantia de execução na geração de resultados, algo que deve ser debatido e utilizado na questão do planejamento.

O planejamento é o primeiro passo da política pública e da ação humana. Citam-se exemplos de demonstração do conceito de política pública. No artigo 6º do Decreto-Lei n. 267, que trata da organização da Administração Federal, identificam-se os termos: “planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle. A Lei n. 8.202 que trata do Custeio da Seguridade Social, usa os termos “planejar, executar, acompanhar e avaliar”. A Lei n. 8.080, que trata do SUS, no artigo 18, por sua vez, aponta os termos: “planejar, organizar, controlar e avaliar”.

Todos esses processos mudam de nome, mas, no final das contas, têm o mesmo significado, como planejamento e execução, bem como controle de avaliação, que descrevem da melhor forma esses processos administrativos e sintetiza a ideia da política pública como um todo. Fica claro, por exemplo, o papel dos órgãos de controle na efetivação da política pública e a exigibilidade do planejamento. Como órgãos de controle, o Judiciário, o Ministério Público, o Tribunal de Contas devem atuar no sentido de incentivar, induzir e fazer com que o Executivo alcancem resultados ao longo do tempo.

Quanto ao planejamento, um professor de *Yale* chamado *Shapiro*, no livro *Legality*, indaga acerca do que seja o Direito. Além disso, ele propõe que seja possível visualizá-lo com base em um plano. As normas jurídicas podem ser feitas da mesma forma que a aplicação de um plano em certas condições. Todo plano é uma norma, mas nem toda norma é um plano. Os planos serviriam não só para organizar o pensamento, mas também para

organizar o comportamento, permitindo alcançar alguns fins que de outra maneira não seria possível. O pressuposto é que os planos delimitam a ação dos agentes em determinadas condições e, por isso, podem ser considerados como normas. Uma norma é um plano, desde que seja criada por força de um processo criador de normas e que predispõe o sujeito a objetos da norma.

O plano é um tipo especial de norma que se propõe a resolver o que deve ser feito. Ele analisa o fato de que os seres humanos agem de forma proposital, elaborando e executando planos. É muito natural interpretar o ordenamento dessa forma. O raciocínio de planejamento é feito a todo instante. A percepção do ordenamento jurídico como plano reforça a necessidade de compreensão quanto ao planejamento na perspectiva jurídica.

Atividades legais não são só um meio de atividade de planejamento, mas um planejamento social. A preocupação deve ser quanto à ocorrência do planejamento e quanto ao modo como ele é realizado.

Há diversos estudos na área de Ciência Política que tratam da importância das regras de formulação de planos e de eleição. O modo de realização do planejamento social é fundamental na efetivação dos direitos.

As vantagens de se entender a lei por meio dos planos vão no sentido de que se deve reduzir os custos de deliberação e de negociação, pois eles compensam em capacidade cognitiva e assimetria informacionais. Ademais, permitem que os membros da comunidade alcancem os objetivos e realizem os valores que estariam fora de seu alcance.

O planejamento é um processo cumulativo, em que a solução aumenta à medida que são criados subplanos. Os planos criados devem distribuir direitos e responsabilidade de modo que o exercício dos poderes atribuídos e a observância dos deveres alcancem os objetivos selecionados e os valores designados. O planejamento é social por natureza, já que, em regra, regulamenta as atividades relativas às políticas públicas. Os

planos legais devem ser claros, consistentes, prospectivos, contentáveis e estáveis. Por meio dos planos, os membros da sociedade devem ser capazes de prever a ação dos agentes oficiais e planejar sua vida efetivamente. Os planos devem proteger os indivíduos e devem gerar economia de energia cognitiva.

O planejamento, como descrito na Constituição Federal, pode ser definido como método jurídico utilizado no âmbito nacional, regional, estadual, metropolitano, municipal e setorial, por meio do qual são alocados os recursos financeiros, materiais, humanos, tecnológicos e operacionais. Estabelecem-se diretrizes, objetivos e metas, no curto, médio e longo prazo, com vistas a alcançar os fins constitucionais legais de forma concreta e efetiva, por meio de valores democráticos, permitindo a participação da sociedade na sua elaboração, concepção, controle e avaliação como condição de validade e eficácia. O planejamento só pode ser alterado se não atendida a condição *rebus sic stantibus*, podendo ser exigido quando permanecem inalteradas todas as outras condições.

No que se refere à questão dos objetivos e das metas, a Professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro, em recente artigo no Consultor Jurídico, defendeu que a Constituição Federal seria um conjunto de metas. Entretanto, o pensamento dela nesse sentido é questionável e merece ser explicado de outra forma. Os objetivos gerais são o ponto aonde se quer chegar; as metas, isto é, os objetivos específicos, devem ser inteligentes, claros, mensuráveis, específicos e limitados no tempo. Se não envolvem essas características, não são metas. Assim, não se pode dizer que o conjunto de normas que está na Constituição são metas ou objetivos. A legislação trata das metas.

O Plano Nacional de Educação, a Lei n. 13.005/2014, é um excelente exemplo de como a nossa experiência jurídica está amadurecendo em termos de planejamento. Tal plano trata dos três relevantíssimos aspectos para o entendimento da questão do direito ao planejamento: o processo administrativo, os objetivos e as metas.

O artigo 5º enuncia “a execução do plano nacional de educação (o planejamento e o cumprimento), a execução de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo (controle) e de avaliações periódicas (avaliação) realizado pelas seguintes instâncias”. Quase toda legislação federal de política pública trata disso.

O artigo 2º do Plano Nacional de Educação trata das diretrizes, entendidas como os objetivos. O plano nacional de educação quer erradicar o analfabetismo, universalizar o atendimento escolar, superar as desigualdades educacionais, melhorar a qualidade de educação. As metas é que devem ser quantificáveis. Universalizar a pré-escola para criança chegando a 50% até o final da vigência do Plano Nacional de Educação.

Em relação ao direito ao planejamento, destacam-se onze características relevantes. O planejamento é algo complexo e de difícil implementação. Para que ele seja implementado, é preciso desdobrá-lo em vários níveis de planejamento estratégico, tático operacional e territorial. Não é algo simples,

mas isso também não pode significar um entrave para que ele não seja realizado. Ele exige perseverança, foco, paciência. O conhecimento relativo à implantação desse planejamento estratégico não é afeito aos cursos jurídicos, mas está disponível no mercado. A perseverança é essencial na compreensão da necessidade de se respeitar o direito ao planejamento.

O planejamento deve ser orientado finalisticamente, com objetivos específicos, com metas mensuráveis, atingíveis, alcançáveis, deve conter as finalidades de interesse público e os resultados. Caso contrário, torna-se letra morta. O planejamento é seletivo e progressivo, pois seleciona as políticas públicas, ao mesmo tempo em que possibilita a visualização por meio de cenários a sua consecução ao longo do tempo. Embora constitua um conceito próximo ao de reserva do possível, não pode significar uma justificativa para a sua ineficácia.

O planejamento é conexo com outras políticas públicas. Um bom exemplo de conectividade entre a política de saúde e outras políticas é o artigo

3º da Lei n. 8080, que trata do Sistema Único de Saúde - SUS. Segundo esse artigo, *“os níveis de saúde expressam a organização social e econômica do país tendo a saúde como determinante e condicionante, entre outros, a alimentação, a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação, a atividade física, o transporte, o lazer e o acesso aos bens de serviço essenciais”*. É muito mais fácil a realização de encanamentos em ruas do que a criação de postos de saúde e a contratação de médicos. Da mesma forma, o investimento em educação diminui a criminalidade, fazendo com que o investimento em segurança pública também diminua.

O planejamento deve ser flexível e afastar as estratégias e a falta de escolhas. Ele vincula a Administração Pública, deve ter uma proteção mínima de segurança jurídica e um grau adequado de discricionariedade decisória. O planejamento estratégico de longo prazo tem flexibilidade maior, ao passo que o planejamento operacional de curto prazo tem flexibilidade mínima. A Constituição alemã, por exemplo, prevê a

flexibilidade orçamentária, estabelecendo um limite de 1,5% para efetivar a flexibilidade de planejamento financeiro.

O planejamento tem que ser criativo. A capacidade inventiva dos gestores tem que arranjar soluções legais para efetivar o planejamento. Essa é uma característica essencial à gestão pública.

O planejamento é multidimensional, vem desde a questão estratégica, passa pelas questões táticas e vai até as questões operacionais, variando em termos de tempo e abrangência. O edital de licitação é um grande exemplo do planejamento operacional. A contribuição da multidimensionalidade é justamente a necessidade de se alinharem todos esses aspectos. As metas devem ser desdobradas desde o plano estratégico, passando pelo plano estático até o plano operacional, a fim de se permitir a efetivação dos direitos fundamentais.

O planejamento também tem um aspecto territorial. Na Constituição é previsto o planejamento no âmbito nacional, regional, estadual, metropolitano, municipal e setorial, que devem estar todos alinhados.

O planejamento também considera a questão da temporalidade. Ele tem a perspectiva de curto, médio e longo prazo. Uma das questões que são discutidas em relação à temporalidade é o comprometimento dos recursos atuais para as gerações futuras. O Professor de Direito Econômico, Washington Albino, diz que é preciso tratar do foco do problema. Se o foco é tratar do problema, e não da questão de adequação a certo mandato, é preciso legitimar o comprometimento para gerações futuras. a questão da temporalidade está muito presente na discussão da reforma previdenciária. O planejamento deve ser gerador de segurança jurídica e deve alinhar as expectativas da sociedade em torno da concretização paulatina dos direitos fundamentais, deve impedir favoritismo de última hora e opções políticas eleitoreiras. O planejamento tem que ser democrático e tem que permitir a participação popular e dos atores envolvidos.

Há alguns riscos nessas situações. A doutrina questiona acerca da questão da separação dos poderes. Entretanto, essa é uma falácia. A

discussão em torno da separação de poderes, na verdade, demonstra a omissão daquele em relação às efetividades das políticas públicas, pois todos são responsáveis por ela.

Há questões de abuso na judicialização da política pública ou de medidas feitas pelo Ministério Público. A indústria de medicamentos, por exemplo, paga advogados para mitigarem e pedirem remédios.

O desafio é imenso, mas não impossível. É necessário o desdobramento das metas. O primeiro passo é ter consciência e estabelecer estratégias para a implementação. O problema é a falta do planejamento obrigatório da saúde, considerando a elaboração e a execução. O objetivo é tornar a política pública de saúde integral, solidária, operacional, eficiente e eficaz. Quais seriam as metas? Ações judiciais estruturantes refletidas capazes de dar solução aos problemas da saúde, a iniciativa de indução para atuação coletiva na elaboração e na implementação do planejamento e execução, no controle e na avaliação. Os benefícios

indiretos serão a melhora no planejamento orçamentário do Estado e dos Municípios, a diminuição do impacto econômico, a redução dos atendimentos individuais pelo MP.

Há um livro que chama *Sonho Grande*, do *Lemann*, que é o empresário mais rico do Brasil. Segundo o autor, a pessoa é do tamanho do sonho que tem. A quantidade dedicada a sonhar pequeno é a mesma daquela de sonhar grande. O Professor *Shapiro* afirma que não há maneira correta de se utilizar a lei, mas ela continua sendo a nossa esperança para aprimoramento da sociedade e para a implementação dos direitos fundamentais.

O Ministério Público é um agente de extrema importância na implementação desses direitos, por meio de ações judiciais, de ação administrativa estruturante, que pode exigir a elaboração de plano, bem como a execução, o direito ao planejamento no contexto do processo administrativo de política pública.

Ele não é o responsável pelo planejamento, mas pode induzi-lo, dando maior efetividade aos direitos fundamentais. Muito obrigada.

ORADOR NÃO IDENTIFICADO: Boa noite. Doutor Juliano. Inicialmente, gostaria de parabenizá-lo pelas pesquisas realizadas nesse ramo tão descuidado do Direito, que é o direito ao planejamento. Sou entusiasta desse tema, mas gostaria de ouvir uma pouco mais sobre a questão do planejamento instituído tal como previsto Constituição daqui a 30 anos. Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual. O tema do Direito Financeiro, do planejamento especificamente, está em destaque no Brasil, nos últimos seis meses, em função de afastamento traumático da presidente da República por causa do desrespeito ao planejamento em última análise. O fato concreto é que a estrutura do orçamento-programa como pensado pelo Constituinte, em relação ao PPA, LDO e LOA, não foi eficaz. É perceptível claramente a ineficácia das leis orçamentárias anuais, do PPA e da LDO para os fins a que se propuseram,

que era exatamente de planejar a atuação da Administração Pública. Outro aspecto que merece atenção é o absoluto desconhecimento, não só por parte do gestor público, localizado muitas vezes em municípios pequenos e mal aquinhoados, mas também de órgãos de controle. A mim me chamou muito a atenção quando, em um curso como esse, em uma palestra para operadores do Direito, perguntei o que seria, na visão deles, uma dotação orçamentária. O conceito que está na lei sobre dotação orçamentária é diferente do real. Não raro, os prefeitos, governadores e até o Presidente da República, descumprem reiteradamente as leis orçamentárias. Não se vê possibilidade de mudança nesse sentido se não mudar também a maneira de encarar o orçamento com base no orçamento-programa. Tenho estudado bastante o orçamento “base zero”, que é um orçamento que funciona muito bem nos países mais desenvolvidos, para que se possa ter realmente um novo paradigma.

SR. JULIANO RIBEIRO SANTOS VELOSO: Agradeço pela pergunta. Desde a graduação, escuto que o orçamento é uma peça de ficção.

A minha proposta é justamente esquecer um pouco o Direito Financeiro. A gente começa o planejamento material sem dizer o quanto será gasto. As discussões são muito tecnicistas e repetitivas. Para se falar de um planejamento material, de um direito ao planejamento, da efetivação de política pública, é preciso partir dos objetivos que estão na Constituição. Em quanto tempo será zerado o déficit de leitos? Em quanto tempo será zerado o problema da educação? Talvez o orçamento base zero seja a solução. O planejamento não é apenas orçamentário, mas financeiro, material e de tecnologia. É importante analisar a questão do ponto aonde se quer chegar em termos materiais, de objetivos, de metas do planejamento financeiro. A questão do orçamento “base zero” pode ser a solução.

SR. RODRIGO RIBEIRO: Boa noite a todos. Meu nome é Rodrigo Ribeiro, sou Diretor da Escola da Advocacia-Geral da União. Em primeiro lugar, gostaria de agradecer e de parabenizar o Centro de Estudos do Ministério Público em nome da Doutora

Daniele. Foi dito que o dever do planejamento da Administração Pública, obviamente é encontrado na Constituição. Partindo do dever do planejamento, há um direito fundamental ao planejamento? Como é possível encarar esse direito fundamental ao planejamento? Além disso, até que ponto essa falta de planejamento faz com que o Judiciário seja cada vez mais ativista? Obrigado.

SR. JULIANO RIBEIRO SANTOS VELOSO:

Obrigada pela pergunta. O direito à saúde é um direito fundamental, mas para que ele seja exercido de forma igual, respeitando o princípio da igualdade, é preciso que haja antes o direito ao planejamento da saúde. Nesse sentido, com base em todas as características dos direitos fundamentais, é possível demonstrar que o direito ao planejamento é um direito fundamental, pois, sem ele, encontra-se exatamente o que está escrito no planejamento do Ministério Público. As ações judiciais manuseiam o dinheiro público e desvirtuam o orçamento para um grupo de pessoas que têm a capacidade de obter o que pretende na via judicial. Há uma

distorção. Então, você tem que compreender o planejamento como direito fundamental para dar esse aspecto coletivo. Nesse sentido, não tem como se negar essa fundamentalidade do direito de planejamento. Trazendo à lume novamente o diagnóstico do planejamento do Ministério Público no que tange à questão do ativismo judicial, em função desse desconhecimento em termos de planejamento, são geradas dezenas de decisões judiciais que não resolvem o problema.

É o que está escrito no relatório de planejamento do Ministério Público de Minas Gerais. Não se pode negar a importância da exigibilidade quanto ao ativismo judicial, já que ele faz parte do processo de conhecimento, em que pessoas de diferentes lugares estabelecem um diálogo sobre planejamento, para efetivar, e, com isso, chegar à meta de zerar as ações judiciais no futuro. Pode até ser um sonho, mas isso seria possível se tivesse uma estratégia de implementação do planejamento estratégico do direito ao planejamento da saúde. A Alemanha demorou quinze anos, o Brasil pode demorar o mesmo tempo ou mais, o que faz parte do processo. Entretanto, não se pode ignorar

a necessidade de planejamento e a garantia desse direito. Aqueles que negam às pessoas a possibilidade de elas utilizarem administrativamente o Poder Judiciário para fazer valer seus direitos à saúde estão totalmente contrários à realidade. Como procuradores federais, já presenciei muitos casos difíceis relativos à aposentadoria. Vi o caso de uma pessoa que laborou a vida inteira na roça, mas que, por não ter um documento, não conseguiu administrativamente a aposentadoria, mas apenas no Judiciário. Esse é um dos maiores problemas na questão da política previdenciária brasileira. É fundamental que se garanta tal direito de acesso ao Judiciário a essas pessoas e, por meio de testemunhas, possa provar o direito à aposentadoria, pois, senão, nunca conseguiria. Distorções acontecem, como sempre vão acontecer, mas é fundamental garantir a exigibilidade. O ativismo pode ser bom ou ruim. Se essa questão for tratada de maneira inteligente, como está sendo tratada em Minas Gerais, vai haver o aprimoramento do ativismo, com a tendência a zerar as ações. O importante é que a sociedade tenha o direito à saúde respeitado, ainda que tenha de acessar o Judiciário.

SRA. DANIELA CAMPOS: Juliano, boa noite. Meu nome é Daniela Campos, sou Promotora de Justiça, atualmente lotada na Coordenaria Regional das Promotorias de Justiça de Defesa da Educação e dos Direitos da Criança e do Adolescente do Vale do Jequitinhonha e Mucuri. Como o senhor percebeu no nosso planejamento estratégico, temos mudado essa concepção e buscado trabalhar mais do ponto de vista difuso. A primeira vez que ouvi dizer sobre a possibilidade do planejamento como um direito ocorreu em um evento realizado aqui, o que mostra que essa perspectiva desvia muito da nossa lida diária de operadores do Direito e de promotores de Justiça. O senhor citou uma decisão muito inovadora de Tocantins, mas há outras decisões judiciais em que o Judiciário brasileiro, tenha, porventura, enfrentado tal questão? Hoje, uma das grandes dificuldades enfrentadas no Judiciário é que, costumeiramente, quando se ajuízam ações tendo como objeto o medicamento, ganham-se todas as tutelas antecipadas e todas as sentenças. Entretanto, quando se ajuíza qualquer demanda no sentido estrutural, difuso e coletivo, a tendência é de que a decisão judicial seja no sentido de que assim vai ocorrer invasão na esfera do Poder Executivo.

SR. JULIANO RIBEIRO SANTOS VELOSO: Há várias outras decisões, mas todas não estão na perspectiva do direito ao planejamento. A compreensão jurídica do planejamento ainda é muito incipiente. Os manuais tradicionais negam a existência do planejamento, o que configura um desserviço ao país. Na Alemanha, ele já foi reconhecido em livros de História do Direito no século passado. Na Espanha, os autores falam o mesmo, mas no Brasil planejamento não é direito. Dezesseis por cento do texto constitucional fala de planejamento. Então, pergunto qual fonte jurídica que não trata de planejamento. Deve-se mostrar para as pessoas com quem se atua que não é tão complexo, que se tem é que buscar justamente a efetivação dos direitos fundamentais. A decisão de Tocantins é a mais evidente em termos da compreensão jurídica de planejamento. Tornou-se tão absurda a situação de ausência de prestação de saúde nesse estado que houve essa exigência.

SRA. LUDMILA: Sou Promotora de Justiça, atuante na área do patrimônio público. Compartilho muito da sua visão em relação à importância da

interlocução entre o Direito e a Gestão pública. A nossa atuação se qualifica bastante com esse ponto de vista. A frase em que você disse que “a compreensão jurídica do planejamento facilita a consensualidade” chamou muito a minha atenção. Nós estamos muito preocupados em enfatizar mais a nossa atuação nos meios autocompositivos, que é realmente a maneira mais efetiva. A minha pergunta é: como fazer do planejamento um aliado nessa atuação consensual?

SR. JULIANO RIBEIRO SANTOS VELOSO:

Agradeço também pela pergunta. O que é o direito do planejamento? O direito à elaboração do plano e à execução. O que é a elaboração do plano? É um processo. O plano torna-se concreto com a audiência pública. Nesse momento, vai haver consensualidade, pois será aberta para o cidadão interessado e para as pessoas que podem influenciar de alguma forma naquela política pública a oportunidade de manifestação, o que gera consenso. O planejamento é um processo de aprendizado. Quando eu falei ali, naquele círculo, planejamento, execução, controle e

avaliação, você está ali gerando um aprendizado, um comprometimento, uma consensualidade entre os atores envolvidos. O planejamento só é válido se for democrático. É assim que o direito ao planejamento vai se tornar existente, e essa consensualidade vai surgir naturalmente na medida em que se compreende que é um direito, e não uma faculdade. Quando todos começam a exigir o direito à saúde, vai sendo gerada a consensualidade. Isso reflete o que se tem vivido hoje na questão dos remédios, por exemplo. As distorções referentes à indústria de remédio vêm diminuindo. Por quê? Eles aprenderam: “Não, tem que estar lá na lista dos medicamentos do SUS”. Aqueles lá a gente dá porque ele já está no SUS. E aí, eles vão compreendendo. Então, você percebe o círculo? A questão da consensualidade se formando? A questão da audiência pública, nesses espaços democráticos de diálogo, esse momento no processo judicial como está existindo lá em Tocantins agora, em que os autores envolvidos estão discutindo a política pública de saúde? Está se formando um consenso. Não está ali, o Ministério Público não está impondo nada, o Governo não está impondo nada, ali está

havendo uma mediação, está se formando uma consensualidade. Então, ficou clara a questão da consensualidade que eu quis dizer? E o Plano Nacional de Educação eu acho que está sendo uma experiência bacaníssima, está sendo muito bacana nesse sentido, você está vendo vários atores discutindo. Eu acho que na história do Brasil a gente nunca teve um amadurecimento tão grande, e a gente não pode deixar esse plano nacional morrer. Está se formando, o que é que a Coreia do Sul virou lá em vinte anos em função da educação? Os promotores têm que ser intransigentes com certas políticas públicas de educação. É preciso exigir que as metas de planejamento de educação sejam cumpridas pelos gestores públicos. O direito está posto, o planejamento é uma lei. Educação só vai ser igualitária dessa forma. Assim é que vai se formando a consensualidade.

MESTRE DE CERIMÔNIAS: Agradecemos a presença de todos e desejamos uma boa noite.