


PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E CONTROLE JUDICIAL: LIMITES E POSSIBILIDADES

 <https://doi.org/10.56238/arev7n1-151>

Data de submissão: 17/12/2024

Data de publicação: 17/01/2025

Arianne Brito Cal Athias

Pós-doutora em Direito As Gerações dos Direitos Humanos no Marco dos Direitos Sociais Perspectiva Comparada: Brasil e Espanha - 2021 na Universidade de Salamanca USAL/Espanha (2022). Doutora em Direito Administrativo pela PUC de São Paulo (2007). Mestra em Direito pela Universidade da Amazônia (2001). Professora Associada II da Universidade Federal do Pará - UFPA, cedida ao Ministério Público do Estado do Pará para exercer o cargo em comissão de Assessor do Procurador-Geral de Justiça. Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito e Desenvolvimento na Amazônia - PPGDDA (Mestrado Profissional) da UFPA. Professora Titular I de Graduação e do Programa de Pós Graduação em Direitos Fundamentais (Mestrado) da Universidade da Amazônia - UNAMA. Vice-Presidente do Instituto de Direito Administrativo do Pará – IDAPAR.

E-mail arianneathias@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2887-1989>

Lisbino Geraldo Miranda do Carmo

Mestre em Direito Internacional pela Universidade Autónoma de Asunción -UAA-PY, convalidado pela Universidade da Amazônia – UNAMA; Professor de Direito Tributário na Universidade da Amazônia. Especialista em Direitos Humanos pelas Faculdades Integradas Brasil-Amazônia – FIBRA, Especialista em Direito Processual Civil pela Escola Superior de Magistratura do Pará; Especialista em Direito Penal e Processual Penal pela Universidade da Amazônia – UNAMA; Analista Judiciário no TJPA. Membro do Grupo GEPCEND – Grupo de estudos e pesquisa Constituições, Estruturalismo e Novos Direitos. PPGDF - @unama_gepcend e Membro do Grupo de Estudos Direitos Humanos, Sustentabilidade Ambiental e Sócioeconomia (DHSAS)– PPGDF UNAMA.

E-mail: lisbinounama@gmail.com

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-2581-5789>

LATTES: <http://lattes.cnpq.br/6182097085008910>

Paulo Henrique da Silva Costa

Mestrando em Direitos Fundamentais pela Universidade da Amazônia – UNAMA. Especialista em Direito Público e Direito Penal pela Escola Brasileira de Direito – EBRADI. Membro do grupo de pesquisa Democracia, Hermenêutica e Processo da Universidade da Amazônia – UNAMA.

Advogado. Assessor Parlamentar da Assembleia Legislativa do Estado do Pará.

E-mail: adv.paulohenriquecosta@gmail.com

ORCID: <http://orcid.org/0009-0007-5118-3416>

LATTES: <http://lattes.cnpq.br/3356778692536387>

RESUMO

A pesquisa visa compreender o papel do planejamento e do controle judicial nas políticas públicas, analisando quais seus limites e suas possibilidades, examinando se exercer tal controle pode desrespeitar a separação dos poderes e prejudicar a prestação do serviço público por parte do Estado. Analisando a importância do planejamento como requisito indispensável para qualquer política

pública, possuindo viés técnico e político. O Poder Judiciário tem um papel crescente na fiscalização das políticas públicas, visando garantir que as ações governamentais estejam alinhadas com os objetivos da Constituição. No entanto, essa intervenção judicial pode causar problemas quando resulta em decisões que alteram diretamente o planejamento, impactando potencialmente a estabilidade e a continuidade das ações de governo, analisando os atos administrativos quanto ao seu mérito. A pesquisa examina os limites do controle judicial nas políticas públicas e os impactos positivos e negativos dessa intervenção. As questões discutidas incluem o papel do planejamento, como o controle judicial é exercido, e as possibilidades e limitações constitucionais desse controle. O texto enfatiza que, enquanto o judiciário pode intervir para proteger direitos constitucionais, essa intervenção deve ser cuidadosamente equilibrada para não sobrecarregar a administração pública com decisões que exigem especialização técnica e planejamento a longo prazo. Concluindo que apesar da importância do controle judicial, que pode aprimorar as políticas públicas, tornando-se mais efetivas e inclusivas, deve-se respeitar a separação dos poderes e não substituir as funções do Executivo e Legislativo, evitando decisões que comprometam a estabilidade e o planejamento das ações governamentais.

Palavras-chave: Controle. Planejamento. Políticas Públicas. Ações Governamentais. Judiciário.

1 INTRODUÇÃO

As políticas públicas constituem um objeto de estudo multifacetado no âmbito jurídico-administrativo brasileiro, caracterizando-se como instrumentos essenciais para a concretização dos objetivos fundamentais do Estado. Sua complexidade conceitual e operacional tem suscitado expressivo desenvolvimento doutrinário e jurisprudencial nas últimas décadas, especialmente no que concerne à sua definição, implementação e controle. Este campo de estudo, que se situa na intersecção entre Direito e Administração Pública, demanda uma análise sistemática tanto de seus fundamentos teóricos quanto de seus aspectos práticos, sobretudo considerando seu papel fundamental na efetivação de direitos e garantias constitucionais. Na definição de Maria Paula Dallari Bucci (2006): “políticas públicas são programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”. Essencial para todo e qualquer desenvolvimento, podendo ser executada por ações positivas por parte do Estado, mas sem objeções que a iniciativa privada participe desde processo. Classifica-las dentro de um panorama administrativo incerto, sem segurança jurídica e com instabilidade política para atividades a longo prazo, é tarefa difícil.

Principalmente no que tange aos aspectos administrativos e jurídicos, para garantir a efetivação dessas políticas, que são complexas, é necessário grande planejamento por parte da administração pública, com participação de diversos órgãos, integrando os técnicos e a sociedade.

O controle judicial exercido pelo Poder Judiciário, que, em tese, busca garantir que a administração pública cumpra os preceitos constitucionais, no que se trata de políticas públicas, direcionando o aparato estatal a determinado setor da sociedade, muitas vezes, sem análise ou discussão necessária para avaliar os possíveis impactos nesta mudança imposta.

Esta pesquisa se limitará a esclarecer os limites e possibilidades do controle judicial dentro das políticas públicas, analisando seus impactos positivos e negativos dentro do planejamento público, buscando entender até onde o Poder Judiciário pode intervir, sem causar danos negativos, tanto de viés administrativo quanto jurídico.

Neste contexto, emerge como problema central desta pesquisa a seguinte questão: quais são os limites e possibilidades do controle judicial no planejamento das políticas públicas? Para investigar esta problemática de forma estruturada, estabelecem-se como questões norteadoras: Qual a função precípua do planejamento no ciclo de desenvolvimento das políticas públicas; como se configura, na atual conjuntura, a interferência do controle judicial na esfera administrativa; e quais os parâmetros constitucionais que legitimam a atuação do Poder Judiciário na modulação das políticas públicas. Como hipótese, existe a possibilidade de que o controle judicial hoje exercido no

Brasil no âmbito das políticas públicas, no que tange ao planejamento, faz claro direcionamento a determinados segmentos da sociedade, onde é estabelecido as diretrizes a serem seguidas para alcançar os objetivos almejados visando o desenvolvimento e benefício ao cidadão, não sendo função típica do Poder Judiciário, fazer este tipo de interferência frequentemente, até pelo fato de não ter a expertise e material técnico necessário para decisões assertivas, por muitas vezes querendo governar e definir nas decisões judiciais qual rumo o país deve seguir, devendo ser respeitado a separação dos poderes.

Os objetivos da pesquisa não devem se confundir com possíveis finalidades ou aplicações de seus resultados (Mazucato, 2018, p. 48). Seguindo esta compreensão, os objetivos da pesquisa serão: entender a função e importância do planejamento nas políticas públicas; analisar o controle judicial feito pelo poder judiciário no âmbito das políticas públicas, verificando quais os impactos positivos e negativos; entender quais os limites e possibilidades jurídico-constitucionais que o controle judicial pode exercer acerca da função de planejamento e direcionamento das políticas públicas.

A justificativa tem por base analisar e esclarecer a função do planejamento no desenvolvimento das políticas públicas e qual o papel do controle judicial dentro desta seara, entendendo os limites e possibilidades legais que o poder judiciário possui para determinar as mudanças ou direcionamento do que é feito pelo Estado.

Nas seções discutidas, predomina-se a pesquisa teórica, com abordagem qualitativa. Sua natureza é básica, com análise de lógica hipotético-dedutiva. Teve o caráter exploratório, descritivo e explicativo. Quanto ao procedimento, foi realizada pesquisa bibliográfica documental, em função da necessidade de analisar os fundamentos jurídicos constitucionais, doutrinário e da legislação brasileira.

2 A FUNÇÃO E IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO NA ELABORAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

Os primeiros movimentos relacionados a planejamento no Estado Brasileiro, foram em meados dos anos 30, durante a grande crise de 1929, que escancarava grandes problemas sociais e econômicos que demandava da administração pública alternativas e estratégias (Justen, Frota, 2006).

Para conhecimento mais detalhado do que se define como planejamento, explica Justene Frota (apud Lopes, 1990, p.12): ‘‘método coerente e compreensivo de formação e implementação de diretrizes, através de um controle central de vastas redes de órgãos e instituições interdependentes, viabilizados por conhecimentos científicos e metodológicos’’.

A Constituição Brasileira de 1988 determina a obrigação da função de planejar para o Estado, tal determinação elencada no seu artigo 174, *caput*: “Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da Lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”

Ensina Gilberto Bercovici (2006)

“no desenvolvimento brasileiro, o papel do planejamento foi fundamental. O Estado desenvolvimentista brasileiro se impôs como tarefa a coordenação, dinamização e reorientação das transformações econômicas e sociais, o planejamento coordena, racionaliza e dá uma unidade de fins à atuação do Estado, diferenciando-se de uma intervenção conjuntural ou casuística” [5].

O planejamento se diferencia do plano, uma vez que este coordena, orienta, organiza e direciona a atuação do Estado, dissemelhante a atuação casuística ou eventual (Bercovici, 2006). Devendo esse planejamento, buscar direta e indiretamente a mudança social e econômica da sociedade, com políticas públicas de curto, médio e longo prazo.

Existe planejamento das atuações estatais, para decisões político-administrativas que devem se dividir em impactos e vislumbra possíveis resultados futuros, exigindo um Estado forte, capaz de direção e organização, trazendo segurança para o cidadão de que as políticas públicas chegarão na porta de suas casas, com execuções dessas políticas em curto, médio e longo prazo.

Os objetivos constitucionais da república foram predeterminados na Constituição de 1988, elencados no artigo 3º da Carta Magna, dentre eles, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais, e regionais.

Sendo assim, devendo o Estado apresentar os mecanismos e ações necessárias para alcançar tais objetivos, apesar de a administração pública brasileira não se encontrar preparada tecnicamente e nem politicamente para formular políticas de desenvolvimento continuado, apesar de inúmeras tentativas, em vários governos. (Bercovici, 2006).

As discussões acerca de Políticas Públicas são cada vez mais importante para as ações do Estado, apesar de que as implantações principalmente de programas sociais de distribuição de renda, sem o devido planejamento, como por exemplo, de quais seriam os critérios de entrada e saída do beneficiário em relação a concessão do benefício, criando-se assim custos vultuosos, que aumentam a cada ano e não possuem qualquer movimento governamental para dissolução ou replanejamento, muito por questões puramente políticas e eleitorais.

A atividade de planejamento teve momentos turbulentos, em meados dos anos 80, onde o mundo passava por graves crises globais e nacionais, como o descontrole econômico,

desemprego em alta, salário desvalorizado e disparada da inflação que atingiu o recorde de 100% neste período.

Por conta deste fato, a sociedade não tinha mais confiança no Estado, principalmente na atuação como planejador. Neste contexto, surge o mecanismo público do Plano Plurianual, que é utilizado até os dias de hoje, onde trata do planejamento, especialmente de questões orçamentárias em todos os entes da federação. (Justen, Frota, 2006).

Neste sentido, ensina Bercovici (2006, p. 156):

“Por isso a preocupação do constituinte de 1987-1988 foi a de modernizar os instrumentos orçamentários, buscando integração entre planejamento e orçamento a médio e longo prazos. Para tanto, a Constituição de 1988 prevê três leis orçamentárias, o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, e o orçamento anual, que devem estar integradas entre si e compatibilizadas como o planejamento global (de acordo com o art. 165, §4º). O Plano Plurianual, introduzido pelos artigos 165, I, e 165, §1º da Constituição de 1988, tem por fundamento o encadeamento entre as ações anuais do governo (previstas no orçamento anual) com um horizonte de tempo maior (necessário para um planejamento efetivo). O problema do plano plurianual é a sua viabilidade, tendo em visto a inexistência de preocupação com o planejamento por parte dos governos pós 1988. Além disso, as suas relações com os outros planos previstos na Constituição não estão claras, apesar de o art. 165, § 4º, determinar a sua compatibilização com os demais planos nacionais, regionais e setoriais do texto constitucional”.

O planejamento é obrigado a obedecer ao princípio da legalidade. Durante as ações e estudos feitos que o subsidiam, é necessário, obrigatório e imprescindível o alinhamento como orçamento público, este discutido dentro do parlamento, que lhe dá o caráter participativo e democrático.

Construção realizada com base em muitas discussões e debates, em que são apresentadas as demandas sociais e econômicas, simples e complexas, que trarão ao poder público quais problemas precisam de planejamento para de achar as alternativas para solução. Apesar de que a definição de quais problemas e demandas são prioritários, deixamos a cargo do jogo político, principalmente por sermos um país com grandes diferenças geográficas, econômicas e sociais.

Através do planejamento é possível realizar o controle da atuação do Estado, visto que deverá estabelecer as diretrizes que devem ser seguidas, apesar de alguns questionamentos por parte de alguns estudiosos, sobre a obrigatoriedade do poder público de vincular sua atuação ao planejamento realizado.

O orçamento deve criar junto com o planejamento, a vinculação que deve ser obedecida pelo Estado, visto que para se executar qualquer tipo de política pública é necessário de previsão orçamentária, ao menos que parcial, caso contrário, se cria um cenário favorável para casos de improbidade administrativa, entre outras irregularidades.

Não observar questões importantes durante qualquer discussão de políticas públicas, acarretará graves problemas que geralmente se iniciam na seara econômica, com impactos ainda mais significativos na vida do cidadão. Desequilíbrio das contas públicas se dá por fuga do planejamento e orçamento, com consequências catastróficas, como exemplo a crise vivenciada pela população brasileira durante o governo da Presidente Dilma Rousseff.

3 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E AS POSSIBILIDADES DO CONTROLE JUDICIAL PERANTE O PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Montesquieu condicionou a liberdade à sua grande tese da separação dos poderes entre as funções judicial, legislativa e executiva, a teoria foi consagrada em um momento histórico, no nascimento do liberalismo, onde se buscava alcançar o enfraquecimento do Estado e suas ingerências na vida privada dos cidadãos, nesse contexto que nascia a primeira geração dos direitos fundamentais (Grinover, 2009)

O Estado Democrático de Direito veio como sucessor do Estado Social de Direito, como Poder Judiciário assumindo novas funções, através da intervenção em outros órgãos que são responsáveis pelo planejamento e execução dos programas de Estado, função típica do Poder Executivo e Poder Legislativo (Costa, 2015, p. 210).

Esta intervenção se fundamenta principalmente na suposta defesa da Constituição Federal, onde o controle judicial cobra os poderes respectivos que cumpram os objetivos da República, elencados no artigo 3º da Carta Magna, dentre eles, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais, e regionais.

Explana sobre esta temática Ada Grinover: ‘E para atingir esses objetivos fundamentais (aos quais se acresce o princípio da prevalência dos direitos humano: art. 4º, II, da CF), o Estado tem que se organizar no *facere* e *praestare*, incidindo sobre a realidade social’.

Por conta deste cenário, a função de controle do poder judiciário aumenta, ensina Ada Grinover: ‘Agora, ao dever de abstenção do Estado substitui-se seu dever a um *dare, facere, praestare*, por intermédio de uma atuação positiva que realmente permita a fruição dos direitos de liberdade da primeira geração, assim como novos direitos’.

Buscando operacionalizar o atingimento dos objetivos fundamentais, leciona Ada Grinover (apud, JUNIOR, 2011, p. 17-19):

‘Para o Estado social atingir esses objetivos, faz-se necessária a realização de metas, ou programas, que implicam o estabelecimento de funções específicas aos Poderes Públicos, para a consecução dos objetivos predeterminados pelas Constituições e pelas leis. Desse modo, formulado o comando constitucional ou legal, impõe ao estado promover as ações

necessárias para a implementação dos objetivos fundamentais. E o poder do Estado, embora uno, é exercido segundo especialização de atividades: a estrutura normativa da Constituição dispõe sobre suas três formas de expressão: a atividade legislativa, executiva e judiciária”.

No contexto de surgimento dos direitos fundamentais de segunda geração, que são os direitos econômicos e sociais, ocorrido durante a transição do Estado Liberal para o Estado Social, que trouxe alterações substantivas na concepção do Estado e principalmente em quais áreas deveriam estar voltados as atuações do poder público (Grinover, 2012).

O mérito administrativo foi pouco questionado pelo Poder Judiciário antes da Constituição Federal de 1988, sempre os magistrados deixando a cargo dos gestores as decisões a serem tomadas, até mesmo por questões estritamente legais, com até vedação expressa na própria Carta Magna, em relação a separação dos poderes.

Entretanto, não poderá ser afastado de apreciação do judiciário qualquer lesão ou ameaça a direitos, podendo assim ser exercido controle de legalidade dos atos e decisões administrativas, atribuição tipicamente do Poder Executivo e Legislativo.

As políticas públicas são voltadas para o desenvolvimento da sociedade, devendo obrigatoriamente atender aos objetivos elencados na Constituição Federal, que trouxe garantias sociais pautadas na dignidade da pessoa humana, fruto de muita luta social da população civil e de movimentos sociais, sendo a Carta Magna hábil para dar diretriz de ordem e conformação com a realidade política, social e administrativa. Devendo tanto o Executivo quanto o Legislativo discutirem e planejarem políticas públicas com esses fundamentos constitucionais, buscando atingir o pleno desenvolvimento seguindo esta linha de pensamento.

Cabe ressaltar e se torna indispensável abordar dentro desta temática que a realidade brasileira apresenta várias deficiências de prestação de serviços por parte do Estado, sem qualquer critério de qualidade para fornecer educação, segurança, saúde e assistência social.

Por conta desse cenário, visando atender os preceitos constitucionais o Poder Judiciário intervém dentro das políticas públicas, direcionando quais devem ser executadas e até dando prazo para cumprir a decisão, controle este fundamentado, porém que usurpa a função dos outros poderes.

Citaremos o caso de políticas públicas de combate às drogas, onde o Supremo Tribunal Federal adotou o entendimento de que o porte para consumo pessoal não é crime, com quantidade máxima de 40 gramas, caso não se identifique outras questões no caso concreto, entretanto não iremos adentrar fundo neste tema.

O Poder Legislativo através da Câmara dos Deputados e o Senado Federal reagiram de forma incisiva, muitos criticando o teor da decisão, entendendo como uma invasão as competências do congresso

nacional que é o local adequado para se realizar este tipo de discussão, onde estão de fato os representantes do povo.

Pois bem, neste caso podemos verificar a interferência do poder judiciário, exercendo sim certo controle, mudando as diretrizes adotadas nos últimos anos no país no que tange a repressão às drogas, com impacto diretamente em questões administrativas e procedimentos realizados principalmente em âmbito do procedimento policial.

Na seara de resolução de problemas, as políticas públicas devem ser entendidas como o resultado de alinhamento, acordo e compatibilização daqueles que possuem a competência constitucional de planejar e executar, mediados pelos atores sociais, políticos e governamentais, visto a complexidade da demanda para que assim as prestações positivas do estado cheguem em todos os cidadãos.

O controle judicial pode impactar a implementação de políticas públicas, especialmente quando há muitas decisões judiciais que determinam mudanças ou suspensão de políticas, causando assim grande confusão, fugindo do planejamento, que traçou diretrizes de longo prazo, sem calcular qualquer interferência pelo poder judiciário.

Além deste consenso, a análise pelo viés técnico, principalmente o jurídico, por questões de viabilidade legal, deve ser bem trabalhado, obedecendo a constituição e não pensando políticas para uns em prol de outros, para assim não haver motivos legais de que ocorra o controle por parte do poder judiciário.

Observando que qualquer programa social por exemplo que venha a excluir ou dificultar o acesso para determinada parte da população certamente será objeto de controle por parte do judiciário, citando como exemplo, o bolsa família, que possui diversos critérios, nos quais qualquer inclusão ou retirada terá um grande impacto no planejamento financeiro-orçamentário, devendo ser amplamente discutido, até mesmo dentro dos autos processuais, garantindo assim mais transparência e segurança jurídica, visto a possível elaboração ou alteração ocorre dentro do âmbito do poder judiciário.

4 O CONTROLE JUDICIAL: SEUS MEIOS DE INTERVENÇÃO E OBJETIVOS

O direito brasileiro possui raízes no direito norte-americano, onde neste país foi inaugurado o controle de constitucionalidade no famoso caso Madison versus Marbury, que se decidiu pela supremacia da constituição em detrimento da lei.

A Lei da Ação Popular surgiu com a possibilidade de discussão do mérito administrativo, pouco analisado pelo judiciário antes da Constituição Federal de 1988, onde foi positivado em seu artigo 5º, inciso LXXIII, que:

“Qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus de sucumbência”.

Conforme a determinação constitucional, não tem possibilidade de se discutir lesividade ao patrimônio público, sem discutir a o mérito administrativo, adentrando assim ao ato administrativo, não necessitando de ilegalidade. Ensina sobre o tema Ada Pelegrini Grinover (apud DINAMARCO, 2000, p. 434):

Foi a ação popular que abriu o caminho do Judiciário em relação ao controle do mérito do ato discricionário, devendo a ela a “desmistificação do dogma da substancial incensurabilidade do ato administrativo”, provocando “sugestiva abertura para alguma aproximação do exame do mérito do ato administrativo”

Atualmente a ação popular pouco é utilizada, porém tem grande importância histórica no tema de controle judicial das políticas públicas, o grande instrumento para discutir atos do poder público, é realizado através do controle de constitucionalidade e outros meios legais, discutido nos Tribunais de Justiça dos Estados e no Supremo Tribunal Federal.

Discussões essas realizadas nos autos das Ações Diretas de Inconstitucionalidade – ADI (artigos 102 e 103 da CF/88 e Lei. 9.868/1999), Ações Declaratórias de Constitucionalidade – ADC (artigos 102 e 103 da CF/88) e até através do Mandado de Segurança (art. 5º, LXIX da CF/88).

Cada vez mais, o Judiciário não possui apenas compensação ou prevenção quando direitos subjetivos são prejudicados ou ameaçados de danos e embarcar em uma atividade planejada, no sentido de buscar, com suas ações, transformar a realidade social e incorporar concretamente as ordens constitucionais. (COSTA, 2015)

O ex-ministro do Supremo Tribunal Federal, Celso de Mello, grande estudioso e doutrinador do direito administrativo, teve através de decisão monocrática nos autos da ADPF

n. 45-9, que se posiciona no sentido de que são necessários atendimento de alguns requisitos para que o poder judiciário intervenha no controle de políticas públicas, sendo eles: (1) o limite fixado pelo mínimo existencial a ser garantido ao cidadão; (2) a razoabilidade da pretensão individual/social deduzida em face do Poder Público e (3) a existência de disponibilidade financeira do Estado para tornar efetivas as prestações positivas dele reclamadas. (Grinover, 2012, p. 132).

Destaca-se parte do voto do Ministro Celso de Mello:

“é certo que não se inclui, ordinariamente, no âmbito das funções institucionais do Poder Judiciário e nas desta Suprema Corte, em especial – a atribuição de formular e de implementar políticas públicas (JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, “Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976”, p. 207, item n. 05, 1987, Almedina, Coimbra), pois, nesse domínio, o encargo reside, primariamente, nos Poderes Legislativos e Executivo. Tal incumbência, no entanto, embora em bases excepcionais, poderá atribuir-se ao Poder Judiciário, se e quando os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos políticos-jurídicos que sobre eles incidem, vierem a comprometer, com tal comportamento, a eficácia e a integridade de direitos individuais e /ou coletivos impregnados de estatura constitucional, ainda que derivados de cláusulas revestidas de conteúdo programático. Cabe assinalar, presente esse contexto – consoante já proclamou esta Suprema Corte – que o caráter programático das regras inscritas no texto da Carta política “não pode converter-se em promessa constitucional inconsequente, sob pena de o Poder Público, fraudando justas expectativas nele depositadas pela coletividade, substituir, de maneira ilegítima, o cumprimento de seu impostergável dever, por um gesto irresponsável de infidelidade governamental ao que determina a própria Lei do Estado (RTJ175/1212-1312, Rel. Min. Celso de Mello)”.

(...)

Não deixo de conferir, no entanto, assentadas tais premissas, significativo relevo ao tema pertinente à “reserva do possível” (STEPHEN HOLMES/CASS R. SUNSTEIN, ‘The Cost of Rights’, 1999, Norton, New York), notadamente em sede de efetivação e implementação (sempre onerosas) dos direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais), cujo adimplemento, pelo poder público, impõe e exige, destituições estatais positivas concretizadoras de tais prerrogativas individuais/ou coletivas”. (...) “A meta central das Constituições modernas, e da carta de 1988 em particular, pode ser resumida, como já exposto, na promoção do bem-estar do homem, cujo ponto de partida está em assegurar as condições de sua própria dignidade, que inclui, além da proteção dos direitos individuais, condições materiais mínimas de existência. Ao apurar os elementos fundamentais dessa dignidade (o mínimo existencial), estar-se-ão estabelecendo exatamente os alvos prioritários dos gastos públicos. Apenas depois de atingi-los é que se poderá discutir, relativamente aos recursos remanescentes, em que outros projetos se deverão investir. O mínimo existencial, como se vê, associado ao estabelecimento de prioridade orçamentários, é capaz de conviver produtivamente com a reserva do possível.”

“Vê-se, pois, que os condicionamentos impostos, pela cláusula da ‘reserva do possível’, ao processo de concretização dos direitos de segunda geração – de implantação sempre onerosa –, traduzem sempre um binômio que compreende, de um lado (1) a razoabilidade da pretensão individual/social deduzida em face do Poder Público e, de outro, (2) a existência de disponibilidade financeira do Estado para tornar efetivas as prestações positivas dele reclamadas”. (Destacamos.) (...)

“É que, se tais Poderes do Estado agirem de modo irrazoável ou procederem com a clara intenção de neutralizar, comprometendo-a, a eficácia dos direitos sociais, econômicos e culturais, afetando, como decorrência causal de uma injustificável inércia estatal ou de um abusivo comportamento governamental, aquele núcleo intangível consubstanciado de um conjunto irredutível de condições mínimas necessárias a uma existência digna e essenciais à própria sobrevivência do indivíduo, aí, então, justificar-se-á como precedentemente já enfatizado – e até mesmo por razões fundadas em um imperativo ético-jurídico, a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário, em ordem a viabilizar, a todos, o acesso aos bens cuja fruição lhes haja sido injustamente recusada pelo Estado”

O controle judicial necessita ser realizado de forma pontual e harmonizada, se reservando a analisar as questões pertinentes aos direitos fundamentais, garantias constitucionais, buscando que todos tenham dignidade, podendo respeitar e como diria certa prudência em não interferir diretamente

nos planejamentos das políticas públicas, respeitando a separação dos poderes, porém garantindo que as ações governamentais não produzam qualquer tipo de lesão a sociedade e nem sejam pautada em ilegalidade, mas atendas os preceitos e objetivos da Constituição Federal.

Neste núcleo central, abordamos também o princípio da razoabilidade que deve pautar as decisões judiciais que tratem de questões de políticas públicas, buscando garantir condições mínimas de existência humana digna, podemos citar o direito a educação básica, saúde, saneamento básico, segurança, assistência social, entre outros.

Para cada direito é necessário o planejamento de uma política pública que através das prestações positivas, com ações governamentais, pensadas não só de forma regional, mas nacional, integrativa e participativa, vão materializar esses direitos através de escolas, hospitais, saúde e pavimentação, podendo até mesmo por iniciativa do poder judiciário com intuito de realizar um controle preventivo, estimular a participação da sociedade civil na elaboração dessas políticas, utilizando mais essa forma de controle externo.

5 CONCLUSÕES FINAIS

O estudo das políticas públicas no contexto brasileiro evidencia a centralidade do planejamento estratégico como elemento estruturante das ações estatais. A articulação entre planejamento e execução orçamentária emerge como pressuposto essencial à concretização dos objetivos governamentais, notadamente quanto à otimização dos recursos públicos e à efetividade das ações implementadas.

O exame do controle judicial sobre as políticas públicas revela uma tensão institucional permanente. Se por um lado tal controle representa garantia fundamental à preservação de direitos constitucionais, por outro, sua intensificação pode comprometer a própria execução das políticas planejadas. Observa-se que a legitimidade desta intervenção judicial deve considerar os limites impostos pela separação dos poderes, resguardando as competências próprias do Executivo e do Legislativo na formulação e execução das políticas públicas.

Os resultados obtidos apontam para a necessidade de equilíbrio entre planejamento administrativo e fiscalização judicial. O controle jurisdicional encontra fundamento legítimo nas hipóteses de violação a direitos fundamentais ou ao mínimo existencial, sem, contudo, autorizar interferências que desestabilizem a implementação das políticas públicas. Conclui-se pela importância da consolidação de um modelo de governança que conjugue o conhecimento técnico-administrativo com mecanismos apropriados de controle judicial, salvaguardando tanto a eficiência

da gestão pública quanto os objetivos de justiça social previstos no ordenamento constitucional brasileiro.

A análise das políticas públicas no Brasil revela um panorama multifacetado, no qual o planejamento estratégico desempenha um papel crucial na definição e execução das ações governamentais. A integração eficaz entre o planejamento e o orçamento é fundamental para garantir que as políticas alcancem seus objetivos de forma eficiente e sustentável, evitando problemas como desperdício e ineficácia.

O controle judicial, embora essencial para assegurar a conformidade com os preceitos constitucionais e a proteção dos direitos fundamentais, apresenta desafios significativos. A intervenção do Judiciário nas políticas públicas pode gerar impactos complexos, afetando o planejamento e a continuidade das ações estatais. É imperativo que o Poder Judiciário exerça seu controle com cautela, respeitando a separação de poderes e evitando a sobreposição às funções do Executivo e Legislativo.

A pesquisa indica que a eficácia das políticas públicas requer uma abordagem equilibrada, onde o planejamento meticuloso e supervisão judicial sejam harmonizados para promover o desenvolvimento social e econômico. O controle judicial deve ser restrito aos casos em que há evidente violação dos direitos fundamentais ou do mínimo existencial, evitando assim interferência excessiva que possa comprometer a execução e a estabilidade das políticas públicas. A construção de um sistema de governança que valorize tanto a expertise técnica na administração pública quanto a vigilância judicial adequada é essencial para o progresso contínuo e para que se alcance a justiça social no país.

REFERÊNCIAS

BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do Estado. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *POLÍTICAS PÚBLICAS: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Brasília, DF: Presidente da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 31 de julho de 2024.

BRASIL. Lei n. 4.717, de 29 de junho de 1965. Regula a ação Popular. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14717.htm. Acesso em: 31 de julho de 2024.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *POLÍTICAS PÚBLICAS: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

COELHO, Saulo de Oliveira; ASSIS, Aline. Um constitucionalismo do espetáculo? Espetacularização das políticas-públicas e ineficiência do controle jurídico-constitucional. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Belo Horizonte. 2017.

COMO ERA VIVER NO BRASIL DA INFLAÇÃO DESCONTROLADA DOS ANOS 1990.

Brasil de Fato. São Paulo. 18 de agosto de 2022. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2022/08/18/como-era-viver-no-brasil-da-inflacao-descontrolada-dos-anos-1980#:~:text=Em%201980%2C%20a%20infla%C3%A7%C3%A3o%20no,aspectos%20do%20cotidiano%20social%20brasileiros>. Acesso em: 01 de agosto de 2024.

COSTA, Susana. Controle Judicial de Políticas Públicas: Relatório Geral do Brasil. *Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro*. nº 57. Rio de Janeiro. 2015.

GRINOVER, Ada Pelegrini. O CONTROLE JURISDICIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS. In: Grinover, Ada Pelegrini, WATANABE, Kazuo (Org.). *O Controle Jurisdicional de Políticas Públicas*. São Paulo: Editora Forense. 2ª Edição. 2012.

JUSTEN, Andréia. FROTA, Mariângela. PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS: Apontamentos sobre as limitações em países em desenvolvimento. VIII SIMPÓSIO IBEROAMERICANO EM COMÉRCIO INTERNACIONAL, DESENVOLVIMENTO E INTEGRAÇÃO NACIONAL. Universidade Federal da Fronteira Sul. Disponível em: <https://www.uffs.edu.br/campi/cerro-largo/repositorio-ccl/anais-viii-simposio-iberoamericano-de-cooperacao-para-o-desenvolvimento-e-a-integracao-regional/planejamento-e-politicas-publicas-apontamentos-sobre-as-limitacoes-em-paises-em-desenvolvimento>. Acesso em: 31 de jul. de 2024.

MAZUCATO, Thiago Pereira da Silva. A Elaboração do pré-projeto. In: MAZUCATO, Thiago Pereira da Silva, ZAMBELO, Aline Vanessa, *et. al.* *Metodologia da pesquisa científica e do trabalho científico*, Penápolis: FUNEPE, 2018.

OS AVANÇOS E AS CRISES DO PRIMEIRO MANDATO DE DILMA ROUSEFF.

Senado Notícias. Brasília. 30 de dezembro de 2014. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/12/30/os-avancos-e-as-crises-do-primeiro-mandato-de-dilma-rousseff>. Acesso em: 30 de julho de 2024.

STF ESTABELECE 40 GRAMAS PARA DIFERENCIAR USO E TRÁFICO E FIXA TESE SOBRE MACONHA. Consultor Jurídico. 26 de junho de 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-jun-26/stf-estabelece-40-gramas-para-diferenciar-uso-e-traffic-e-fixa-tese-sobre-maconha/>. Acesso em: 01 de agosto de 2024.