

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**  
**FACULDADE DE DIREITO**

LUCAS RAMOS DE SOUZA

**PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL DE LONGO PRAZO:**  
**UMA PROPOSTA PARA A ORGANIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO**

São Paulo

2023

LUCAS RAMOS DE SOUZA - Nº USP 8983349

**PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL DE LONGO PRAZO:  
UMA PROPOSTA PARA A ORGANIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO**

Trabalho de conclusão de curso (Tese de  
Láurea) apresentado ao departamento de  
Direito Econômico, Financeiro e Tributário da  
Faculdade de Direito da Universidade de São  
Paulo como requisito parcial para a obtenção do  
título de Bacharel em Direito.

Orientador: Professor Titular André Ramos  
Tavares

São Paulo  
2023

LUCAS RAMOS DE SOUZA - Nº USP 8983349

**PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL DE LONGO PRAZO:  
UMA PROPOSTA PARA A ORGANIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO**

Trabalho de conclusão de curso (Tese de  
Láurea) apresentado ao departamento de  
Direito Econômico, Financeiro e Tributário da  
Faculdade de Direito da Universidade de São  
Paulo como requisito parcial para a obtenção do  
título de Bacharel em Direito.

---

Orientador: Professor Titular André Ramos Tavares

Examinadores:

Professor (a): \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_

Assinatura: \_\_\_\_\_

Professor (a): \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_

Assinatura: \_\_\_\_\_

Data da aprovação: \_\_\_ / \_\_\_ / \_\_\_\_\_

*Para os meus ancestrais.*

## AGRADECIMENTOS

Ao Criador.

Ao povo do Estado de São Paulo que, por meio de seu incansável trabalho, custeou grande parte da minha educação, sobretudo nesta Faculdade de Direito.

Aos meus pais, Maysa e Lucio, à minha irmã Isis, à minha sobrinha Júlia, e minha amiga Lais, pelo amor, exemplo e dedicação e inspiração e amizade.

Aos professores do Largo de São Francisco, sobretudo ao Professor André Ramos Tavares, meu orientador e que a mim ministrou a disciplina de Direito Econômico, e ao Professor Alessandro Serafin Octaviani Luis, que a mim ministrou a disciplina de Economia Política. Desses educadores obtive conhecimentos ímpares (que eu evidentemente não reproduzo com a mesma eloquência que recebi), fazendo aflorar em mim o interesse pelo Direito Econômico e desenvolvimento nacional, inspirando rigor científico e apreço pela verdade. Neles, vi o lema da Universidade de São Paulo ganhar vida: *Scientia vinces* (Vencerás pela ciência).

Aos meus colegas e amigos do Largo de São Francisco, onde mora a amizade e a alegria, por terem sido verdadeiros sustentáculos nesses últimos cinco anos. Agradeço nominalmente a Luís Gustavo Pessoa Sales e Marcelo Consorti Felix, a coincidência (ou providência) de ocuparmos posições próximas na lista de chamada nos aproximou, o amor pela Justiça e pelo Brasil nos uniu.

Aos meus chefes da Promotoria de Justiça de Caieiras, Dr.<sup>a</sup> Priscila Longarini Alves e Dr. Cyro Souza Teixeira de Carvalho Neto, cuja contemporização foi condição essencial para a conciliação do curso e trabalho, e cujo exemplo de diligência e moralidade para com a coisa pública levarei por toda a vida.

*“Quo usque tandem ignorabitis vires vestras?”\**

---

\* “Até quando vocês ignorarão sua própria força?”. Essa frase, adaptada da Primeira Catilinária de Cícero, por Tito Lívio, é aqui empregada como um brado ao povo brasileiro: Até quando ignoraremos nossa força descomunal e permaneceremos sob o jugo do subdesenvolvimento?

## RESUMO

A presente tese de láurea analisa o planejamento a longo prazo do desenvolvimento econômico pelo Estado brasileiro sob a perspectiva do Direito Econômico. Por planejamento do desenvolvimento econômico entende-se a criação de normas e as demais atividades estatais que pretendam organizar e, assim, concretizar o aprimoramento da economia nacional, com fins de atender às determinações da Constituição da República e concretizar o pleno exercício da cidadania. O presente trabalho ater-se-á ao recorte do planejamento do desenvolvimento econômico a longo prazo, identificando as disposições do ordenamento jurídico brasileiro que regem sua execução e discorrendo sobre elas. Para tanto, no primeiro momento investigaremos o conceito de planejamento, mensurando sua importância para o desenvolvimento dos países. Passaremos então a investigar o conceito de planejamento a longo prazo. Por fim, discorreremos acerca da atual situação do planejamento no Brasil, tecendo considerações acerca da estrutura jurídica relacionada e propondo iniciativas para implementar o planejamento de longo prazo no Brasil.

**Palavras-chave:** Planejamento econômico; Desenvolvimento econômico; Planejamento de longo prazo; Soberania econômica.

## **ABSTRACT**

The present thesis analyzes the long-term planning of economic development by the Brazilian State from the perspective of Economic Law. Economic development planning is understood to mean the creation of norms and other state activities that intend to organize and, thus, materialize the improvement of the national economy, with the purpose of complying with the determinations of the Constitution of the Republic and materializing the full exercise of citizenship. The present work will stick to the outline of long-term economic development planning, identifying the provisions of the Brazilian legal system that govern its execution and discussing them. To do so, at first, we will investigate the concept of planning, measuring its importance for the development of countries. We will then move on to investigate the concept of long-range planning. Finally, we will discuss the current situation of planning in Brazil, making considerations about the related legal structure and proposing initiatives to implement long-term planning in Brazil.

**Keywords:** Economic planning; Economic development; Long-term planning; Economic sovereignty.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	9
<b>2 INTERVENÇÃO ECONÔMICA ESTATAL</b> .....	13
2.1 ESTADO E A ECONOMIA CAPITALISTA.....	13
<b>2.1.1 Internalização do poder decisório</b> .....	15
2.2 A CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA.....	17
2.3 INTERVENÇÃO ECONÔMICA PELO ESTADO BRASILEIRO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 .....	18
<b>2.3.1 Formas de intervenção</b> .....	18
<b>2.3.2 Finalidade da intervenção e o problema do patrimonialismo</b> .....	19
2.4 DIREITO ECONÔMICO PRIVADO .....	21
<b>3 PLANEJAMENTO ECONÔMICO</b> .....	24
3.1 OBJETIVO, META E PLANO .....	24
<b>3.1.1 Porto final</b> .....	25
<b>3.1.2 Etapas da viagem</b> .....	26
<b>3.1.3 Rotas de navegação</b> .....	27
3.2 HISTÓRICO DO PLANEJAMENTO BRASILEIRO .....	27
3.3 O PLANEJAMENTO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 .....	29
<b>3.3.1 Vedação ao planejamento da economia</b> .....	30
<b>3.3.2 Os planos de estabilização monetária e os planos fiscais</b> .....	31
3.4 ECONOMIA DO PROJETAMENTO.....	31
<b>4 PLANEJAMENTO ECONÔMICO A LONGO PRAZO</b> .....	33
4.1 TEMPUS FUGIT.....	33
<b>4.1.1 A Floresta da Tijuca e a duração do planejamento</b> .....	33
4.2 CHINA, ALEMANHA E ARÁBIA SAUDITA .....	34
4.3 A QUESTÃO DA DEMOCRACIA .....	36
<b>5 A IMPLEMENTAÇÃO DO PLANEJAMENTO ECONÔMICO DE LONGO PRAZO NO BRASIL</b> .....	38
5.1 CAPITÃES DO DESENVOLVIMENTO.....	38
5.2 O IMPERATIVO DO NACIONALISMO .....	39
5.3 INTELIGÊNCIA .....	39
5.2.1 Guerra pela informação .....	39
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	40

## 1 INTRODUÇÃO

“A um homem que não sabe a qual porto está navegando nenhum vento será favorável”<sup>1</sup> (Sêneca, carta LXXI a Lucílio, n. 3, tradução livre). Nesse atemporal texto estoico, Sêneca ensina a seu pupilo, Lucílio, qual deve ser objetivo do filósofo, a saber, a virtude, para que, tendo sempre em vista tal objetivo, encontre o caminho para alcançá-lo. Assim, a máxima ilustra que estabelecer objetivos é fundamental para que possamos aproveitar as oportunidades que se nos apresentam. E a experiência demonstra que tal ensinamento pode ser aproveitado por todos: indivíduos, empresas, partidos, exércitos, países...

O Brasil é um país ao qual nunca faltaram oportunidades, seu território continental, sua população numerosa, suas riquezas naturais, sua localização geopolítica quase sempre pacífica, seus gênios como Bartolomeu de Gusmão, Ruy Barbosa, Santos Dumont, César Lattes, Miguel Nicolelis, Viviane dos Santos Barbosa..., cada um desses elementos, e muitos outros, são ativos ou, como dito, oportunidades, que têm sido ignoradas década após década (salvo raras exceções), razão pela qual se popularizou a expressão “o Brasil perdeu o trem da história”.

No entanto, nota-se que ao menos desde a promulgação da Constituição da República de 1988, o Brasil tem uma série de objetivos muito bem definidos:

- 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. (BRASIL, 1988. Grifo nosso)

A esses, somam-se uma variedade de outros objetivos contidos nas normas programáticas (declaratórias de direitos, definidoras de programas etc.). Por todo o texto constitucional nota-se um espírito de busca pelo desenvolvimento econômico, que é literalmente mencionado por cinco vezes, em três dispositivos: art. 21. IX; art. 43, § 1º, II, art. 239).

Contudo, verifica-se que, apesar de a Constituição Federal ter capitaneado um processo de integração social e cidadania como nunca visto na história deste país, permanecemos presos na armadilha do subdesenvolvimento. O processo de desindustrialização é estarrecedor, tendo a indústria de transformação representado apenas 11,8% do PIB em 2018, quase metade dos

---

<sup>1</sup>Texto original: “*Ignoranti quem portum petat, nullus suus ventus est*”.

20% registrados em 1976<sup>2</sup>. Ademais, segue aumentando o abismo entre o Brasil e os países desenvolvidos no domínio da tecnologia, notadamente no que tange à inteligência artificial e a indústria de defesa<sup>3</sup>, setores intimamente relacionados à soberania nacional.

Tragicamente, tais objetivos constitucionais são ignorados por grande parcela da população e, além disso, parte dos que não os ignoram realizam esforços homéricos para inverter-lhes os significados. A título de exemplo, os Professores Gilberto Bercovici e Luís Fernando Massonetto apontam o absurdo da proposta de emenda constitucional instituindo o déficit fiscal zero, explicando, a seguir, que não se trata de proposta oriunda da mera ingenuidade de quem não sabe que o processo de desenvolvimento (conforme observa-se na história dos países desenvolvidos) requer necessariamente grande intervenção econômica do Estado (proteção à indústria nascente, infraestrutura, incentivos condicionados, etc.) em parceria estratégica com o setor privado, tratando-se (tal proposta de emenda), na verdade, de “(...) política monetária muitas vezes impostas de fora e em favor de interesses econômicos privados, que desejam uma garantia sem risco para seus investimentos ou para sua especulação financeira.” (BERCOVICI; MASSONETTO, 2006, P. 71).

Feitas essas ressalvas, não há que se falar na inexistência de objetivos nessa República pois, como demonstrado, estão muito bem definidos. Para além de fazê-los conhecer por todos os cidadãos (como talvez Sêneca sugeriria) e de anular os esforços daqueles que buscam invalidá-los, cabe a nós verificar se existem outros motivos pelos quais muitos não estão sendo alcançados.

Assim, passamos à análise dos meios pelos quais a este país tem procurado concretizar os objetivos estabelecidos pela CRFB/1988: verifica-se que há um amplo arcabouço jurídico, estabelecido sobretudo na Constituição, de normas orçamentárias e de planejamento, dentre os quais destacam-se o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA), o Plano Nacional de Educação (PNE) e o Plano Integrado de Longo Prazo para a Infraestrutura (PILPI), etc., que visam à racionalização da utilização dos recursos e esforços públicos com vistas à materialização, pelo Estado, do acesso popular aos direitos constitucionais.

Contudo, não há um verdadeiro plano econômico governamental de desenvolvimento (muito menos a longo prazo), pois, por exemplo, o Plano Plurianual (que, inclusive, é uma

---

<sup>2</sup>Processo de desindustrialização no Brasil se acentua. Jornal da USP, 2021. Disponível em: <https://jornal.usp.br/atualidades/processo-de-desindustrializacao-no-brasil-se-acentua/>. acesso em: 03, jun 2023.

<sup>3</sup> AVIBRAS a luta pela Sobrevivência. Defesanet, 2023. Disponível em: <https://www.defesanet.com.br/bid/noticia/1050387/exclusivo-avibras-a-luta-pela-sobrevivencia/>. Acesso em: 03, jun 2023.

norma de planejamento orçamentário e não um plano de desenvolvimento) tem duração de apenas quatro anos e, portanto, é incapaz de vincular todos os programas e planos setoriais, por exemplo, a duração do PNE e a do PILPI são respectivamente 10 (dez) e 30 (trinta) anos. (SCAFF, pp. 239 e 240).

Acerca do planejamento do desenvolvimento, cabe apontar que a história do desenvolvimento das nações atesta que os países desenvolvidos tiveram seu processo de desenvolvimento liderado pelo Estado. Ha-Joon Chang, economista sul-coreano, em sua obra “Chutando a escada: A estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica”, desvenda uma série de mitos que procuram vincular o desenvolvimento com a abstenção do Estado quanto ao planejamento econômico, sobretudo quanto à proteção tarifária da indústria nascente, notadamente, os casos dos EUA, Império Britânico, Suécia, Alemanha e Japão (CHANG, 2004, pp. 106 - 114)

Considerando a situação de desindustrialização e subdesenvolvimento na qual o Brasil está inserido, bem como os desafios internacionais que se impõe, sintetizados pela insistência dos Estados do norte global em perpetuar relações de colonialismo e dominação, bem como no fortalecimento de megacorporações (sobretudo dos ramos de tecnologia, energia e agricultura) que diuturnamente desafiam a soberania de diversos países<sup>4</sup>, faz-se preciso que os brasileiros tomem para si a tarefa de determinar os próprios rumos, a fim de manter a independência nacional *de facto*.

Tendo em vista a enormidade desses desafios, de pronto percebe-se que as soluções não podem ser alcançadas em um curto intervalo de tempo, mas requerem esforços hercúleos e prolongados, a fim de reestruturar a economia nacional. Ou seja, o desenvolvimento não será alcançado por meio de uma simples política fiscal, elaborada como uma resposta improvisada a alguma tribulação pontual e limitada a um mandato ou legislatura.

Para a conquista desenvolvimento requer-se uma série de bases sólidas que, por sua vez, demandam esforços contínuos, como alcance da soberania alimentar, construção de infraestrutura, estruturação de parques industriais tecnológicos, formação de mão de obra altamente qualificada (o que não pode ser realizado sem que o mercado de trabalho possa absorvê-la, sob pena de continuarmos observando o lamentável fenômeno da fuga de cérebros<sup>5</sup>),

---

<sup>4</sup> Chevron vs Equador: Arbitragem Internacional e Impunidade Corporativa. Amazon Watch, 2019. Disponível em: <https://amazonwatch.org/pt/news/2019/0327-chevron-vs-ecuador-international-arbitration-and-corporate-impunity>. Acesso em: 13/06/2023

<sup>5</sup> Acerca da fuga de cérebros (imigração de mão de obra altamente especializada), cabe destacar que, neste país, é caracterizada por um elemento especialmente burlesco: grande parte dos profissionais que são cooptados por agentes externos são formados nas universidades públicas, portanto, nesses casos, os recursos do povo brasileiro são utilizados para formar pessoas que não contribuirão com este país.

etc. Ciente da necessidade da complexidade da conquista do desenvolvimento, o constituinte fez a opção por delegar essa tarefa ao Estado (não excluindo, evidentemente, os particulares da participação), pois é dotado de recursos abundantes, soberania monetária, capacidade diplomática e diversos outros papéis fundamentais.

Constatada a necessidade de intervenção prolongada do Estado brasileiro, em parceria (na condição de autoridade coordenadora da economia) com o setor privado (respeitando a livre iniciativa e garantindo a livre concorrência conforme preceitua a Constituição Federal nos artigos 1º e 170), traz-se à baila uma série de questões como “o que caracteriza um plano de desenvolvimento econômico a longo prazo?”, “por se estender para muito além do período de mandato dos políticos que o aprovaram, o plano de longo prazo viola o sistema democrático?” e, principalmente, “para o caso Brasileiro é útil a implementação em larga escala dos planos de longo prazo?”, se sim, “quais os obstáculos à implementação desse tipo de plano no Brasil?”.

## 2 INTERVENÇÃO ECONÔMICA ESTATAL

Neste momento, é pertinente que reflitamos acerca do conceito de desenvolvimento econômico, diferenciando-o do conceito de crescimento econômico e delimitando as principais características do subdesenvolvimento.

Conforme ensina o professor Fábio Nusdeo, por crescimento econômico entende-se o aumento quantitativo da economia, sobretudo do PIB e renda *per capita*, sem necessariamente que haja sofisticação da economia e mudanças estruturais que permitam a sustentação (continuidade) do crescimento.

Já o desenvolvimento econômico consiste em uma fase da economia na qual já se alcançou bons números em uma série de indicadores, para além do enrobustecimento do PIB e renda *per capita*, verifica-se a melhor distribuição de renda, a sofisticação da produção, maior participação dos setores de indústria e serviço no PIB etc.

Por fim, cabe pontuar que por subdesenvolvimento entende-se a fase da economia em que tanto os indicadores quantitativos quanto os qualitativos apresentam números fracos, por exemplo, baixa renda *per capita* (cerca de US\$ 2.000,00 anuais), grande desigualdade social, baixa produtividade da mão de obra, baixa qualidade de vida e influência exacerbada do poder econômico privado na esfera pública (legislação, atos administrativos, decisões judiciais etc.). (NUSDEO, 2023, P. 304-307)

Estabelecidos os conceitos acima, a fim de construir uma base para posteriormente debruçarmo-nos sobre o planejamento econômico (ou planejamento do desenvolvimento econômico, diferença terminológica que será oportunamente explorada), a seguir investigaremos muito brevemente a relação entre Estado e economia, as contribuições do Estado para o surgimento e manutenção da economia capitalista, a importância e legitimidade da atuação do Estado no domínio econômico (atendo-nos à questão da internalização do poder decisório e obtenção da complexidade econômica), o conceito de Constituição Econômica, tecendo oportunamente considerações acerca da utilização da terminologia “intervenção”, e atendo-nos à disciplina da intervenção econômica na Constituição Federal da República de 1988.

## 2.1 ESTADO E A ECONOMIA CAPITALISTA

“Havendo tanta diversidade de preferências, de aptidões e de possibilidades entre os homens, como assegurar que, mantendo-se a liberdade, haja unidade na variedade, conjugando-se todas as ações humanas em função de um fim comum?” (DALLARI, 2016, p. 37). Ao tratar da ordem social e jurídica, em sua obra “Elementos de Teoria Geral do Estado”, o Professor Dalmo de Abreu Dallari lança esse questionamento. Em seguida, após explicar o conceito da imputação em Kelsen<sup>6</sup>, esclarece o Professor que a busca pela ordem por meio de leis sujeitas ao princípio da imputação não opõe-se à vontade e liberdade dos integrantes da sociedade, uma vez que tais integrantes participam do processo de formação das normas e escolha dos comportamentos desejáveis.

Em paralelo, ensina o Professor Eros Roberto Grau, em sua obra “A Ordem Econômica na Constituição de 1988”, que a intervenção econômica do Estado, enquanto poder emissor de moeda, detentor do poder de polícia, codificador e, inclusive, fornecedor de serviços como transporte público de cargas, foi condição fundamental para o surgimento do modo de produção capitalista e, logo em seguida, a superação do modelo liberal<sup>7</sup>, cujas tendências monopolistas evidenciam a própria inviabilidade (GRAU, 2023, p. 22 e 23), de forma que o Estado, por meio, inclusive, de sua capacidade de imputação, torna-se verdadeiro guardião da livre concorrência.

Amalgamando os ensinamentos dos Professores Dalmo Dallari e Eros Grau, verifica-se a legitimidade (decorrente do processo democrático) da intervenção do Estado sobre a economia, inclusive por meio da edição de normas que imputem consequências jurídicas aos agentes econômicos, bem como, verifica-se a necessidade de tal intervenção, não apenas para reduzir os riscos de crises causadas por comportamentos indevidos dos agentes econômicos privados<sup>8</sup> como, principalmente, promover o desenvolvimento econômico do país, uma vez que dotado de meios inacessíveis aos agentes econômicos privados, conforme trabalhado na introdução.

Ademais, cabe apontar que o desenvolvimento nacional não é necessariamente de interesse dos agentes econômicos privados, por mais que, em regra, tais agentes beneficiar-se-

---

<sup>6</sup> Para Hans Kelsen, o conceito de imputação consiste no estabelecimento de consequências jurídicas às ações de um integrante da sociedade, como forma de garantir a ordem, entendida como observância das normas.

<sup>7</sup> Aqui, por modelo liberal, entende-se a forma de produção capitalista sobre a qual não se abata qualquer tipo de intervenção estatal.

<sup>8</sup> Atribui-se a comportamentos indevidos de agentes econômicos privados a ocorrências de diversas crises do capitalismo, desde o Pânico de 1837 até a Crise de 2008, passando pela quebra da Bolsa de Valores de Nova Iorque em 1929. Por comportamentos indevidos entende-se: excesso de alavancagem; especulação no mercado de ações e imobiliário; valer-se da assimetria de informações; etc.

iam de uma economia desenvolvida, há uma série de agentes que lucram com o subdesenvolvimento e a não sofisticação econômica como os exportadores de commodities.

Em adição, as crises ambientais, especialmente as mudanças climáticas, causadas por atividades econômicas poluentes, evidenciam a necessidade da atuação estatal como agente regulador e fiscalizador. Mesmo que alguns agentes econômicos atualmente afirmem compreender a importância da proteção ambiental (quase sempre no contexto de campanhas publicitárias), verifica-se que, em muitos casos, tais agentes mantêm operações causadoras de danos ambientais, visando apenas ao lucro imediato.

A despeito da necessidade de apontar a procura pelo lucro imediato como uma das grandes causas de danos ambientais na atualidade, faz-se necessário asseverar que grandes desastres ambientais foram causados fora da lógica do lucro, como o desastre do Mar de Aral e o da usina de Chernobyl, ambos ocorreram em Repúblicas da União Soviética, enquanto ainda vigia o regime comunista. Em ambos os casos os desastres foram causados por obras de infraestrutura relacionadas ao desenvolvimento econômico. Em verdade, no sistema econômico atual, o lucro desempenha papel central e não deve ser demonizado, tendo em vista sua capacidade de geração de inovação quando associado à livre concorrência.

Assim, fica demonstrada a necessidade de intervenção eficiente e racional do Estado sobre o domínio econômico, tanto para promover o desenvolvimento (dentro de um contexto de proteção ambiental), quanto para garantir a continuidade do próprio sistema econômico capitalista e concorrencial, cuja sobrevivência estará condenada se o Estado não proteger os agentes dotados de menor poder econômico da inevitável ação monopolista e desleal dos agentes dotados de maior poder econômico.

### **2.1.1 Internalização do poder decisório**

A Suíça possui cerca de 41.277 km<sup>2</sup> de extensão territorial, predominantemente montanhosa, sua força de trabalho está (2015) distribuída da seguinte forma: agricultura: 3.3%, indústria: 19.8%, serviços: 76.9%<sup>9</sup>, é famosa por sua indústria chocolateira, contudo, sua geolocalização e setor agrícola diminuto (a despeito do alto grau de tecnologia empregado) impedem que a Suíça produza cacau, a matéria-prima do chocolate. Assim, “resta” ao país importar o fruto da África, Ásia e América do Sul, transformá-lo em chocolate e revender o produto por valor muito superior ao da matéria-prima.

---

<sup>9</sup> Switzerland. CIA, 2023. Disponível em: <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/switzerland/#geography>. Acesso em 13/06/2023.

Porém, o cultivo de cacau possui aspectos assombrosos: emprego de trabalho infantil e escravo, pagamento de salários famélicos aos demais trabalhadores e extenso desmatamento de florestas tropicais (estima-se que desde 1950 a Costa do Marfim perdeu 80% de sua vegetação original, boa parte para a plantação de cacauzeiros)<sup>10</sup>. Apesar de organizações não governamentais, como a Inkota (sediada na Alemanha), International Cocoa Initiative (sediada na Suíça), e até mesmo algumas indústrias chocolateiras e o Estado suíço, promoverem ações para maior sustentabilidade e humanização do cultivo de cacau, a realidade permanece sem alterações relevantes para grande parte dos trabalhadores<sup>11</sup>.

Nesse contexto, países cuja exportação de cacau representa parcela relevante do PIB estão submetidos a poder decisório sediado para além de suas fronteiras. Tendo em vista a elevada margem de lucro da indústria chocolateira (que pode ser manipulada consoante ao objetivo desejado, como forçar a redução do preço do cacau) e a “complexidade” de produção do chocolate, a decisão de “quanto pagar” e “comprar de quem” é tomada em Berna, Berlim, Bruxelas e outras metrópoles europeias.

Portanto, para além da situação de vulnerabilidade social extrema ocasionada e perpetuada (em parte) pela externalização do poder decisório no ciclo do cacau, nota-se que o Estado e as empresas suíças detêm capacidade de arrasar a economia de países inteiros. Assim, até mesmo a soberania econômica e, conseqüentemente, a soberania em sentido estrito estão intimamente relacionadas à internalização do poder econômico decisório.

A atingimento de tal internalização por um país é um processo intrincado, dependendo em grande parte (mas não apenas disso) da conquista, por tal país, de um elevado grau de complexidade econômica (conceito desenvolvido pelo economista venezuelano Ricardo Hausmann - entendida aqui como a capacidade de um país produzir ampla gama de produtos que requerem elevado conhecimento técnico). Nesse aspecto, a complexidade econômica funciona como uma espécie de blindagem da economia nacional contra decisões externas, uma vez diversificada a economia e dotada da capacidade de produzir bens e serviços que não são encontrados em muitos outros países, limita-se o poder externo de impor condições (decidir).

Dentre as medidas que devem ser tomadas para a obtenção da complexidade econômica podemos elencar o estímulo à educação e pesquisa, fortalecimento do mercado interno,

---

<sup>10</sup> O lado sombrio do chocolate que você come. BBC, 2022. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/geral-62067426#:~:text=%22Os%20produtores%20de%20cacau%20est%C3%A3o,Humanos%20da%20Inkota%2C%20%C3%A0%20BBC>. Acesso em: 13/06/2023

<sup>11</sup> Forced Child Labor in Cocoa; Twenty Years of Failure. Morning Consult, 2019. Disponível em: <https://morningconsult.com/opinions/forced-child-labor-in-cocoa-twenty-years-of-failure/>. Acesso em: 13/06/2023

investimento em infraestrutura, independência energética, proteção da atividade industrial nacional etc. Ou seja, medidas cujo alcance depende de políticas de Estado executadas durante longo período.

De pronto, nota-se que para o Brasil, país desfalcado em indústria, pesquisa e infraestrutura, não há solução a curto prazo para o alcance da complexidade econômica em nível suficiente para contribuir significativamente no aumento da internalização do poder decisório. Razão pela qual se faz necessária a elaboração de planos de desenvolvimento a longo prazo de cada um desses setores estratégicos.

Em 2018 pesquisadores de um laboratório da Universidade de Ciências Aplicadas de Zurique (ZHAW) publicaram na revista “*Applied Microbiology and Biotechnology*” da editora Springer Nature, o artigo “*Plant cell culture technology in the cosmetics and food industries: current state and future trends*”, no qual relatam sucesso em reproduzir as células da semente do cacau em laboratório, em um processo que pode ser repetido indefinidamente e utilizado, inclusive, para produzir matéria prima de chocolate. A universidade em questão é financiada em parte pelo Estado suíço<sup>12</sup>, ou seja, por meio do Estado, a Suíça segue investindo seus recursos em pesquisa e, conseqüentemente, obtendo maior complexidade econômica, processo que deve servir de inspiração para os países em desenvolvimento, exceto, é claro, quanto à exploração do trabalho escravo infantil e financiamento da destruição ambiental.

## 2.2 A CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA

Ensina o Professor André Ramos Tavares que o termo "Constituição Econômica" possui surgimento bem delimitado no tempo, estando intimamente relacionado com a conformação da definição da ordem econômica pela decisão política positivada no texto constitucional (TAVARES, 2006, p. 71), o que remete ao período imediatamente posterior à Primeira Guerra Mundial, destacadamente às experiências mexicana e alemã, com, respectivamente, a Constituição de México de 1917, que deu destaque aos direitos dos trabalhadores e demais reivindicações sociais da revolução mexicana de 1910, e a Constituição de Weimar (1919), que debruçou-se sobre a deplorável situação econômica e social em que o país se encontrava. Cabe, no entanto, mencionar que já na inglesa Carta do Bosque de 1217 “foi possível identificar (...) um modelo econômico de dada continuidade com relação ao coletivo” (TAVARES, 2015, p.

---

<sup>12</sup> Informação disponível em: <https://www.zhaw.ch/en/about-us/supporting-our-university/>. Acesso em: 13/06/2023

493), podendo ser tida como uma espécie de embrião do Direito Econômico, que surgiria no raiar do século XX.

No mesmo sentido, ensina o Professor Gilberto Bercovici que por Constituição Econômica entende-se a aplicação das disposições da Constituição Política às relações econômicas, ou seja, fica superada o conceito ordo-liberal de Constituição Econômica formulado pela escola de Freiburg, segundo o qual haveria uma dualidade entre as constituições, estando a Política apartada da Econômica (BERCOVICI, 2005, p. 12 e 13).

Assim, o conceito de Constituição Econômica pode ser entendido como o conjunto de normas constitucionais (ou infraconstitucionais, porém derivadas da Constituição), que estabelecem e asseguram direitos econômicos, bem como regulam a atividade econômica (privada ou estatal - atuação direta do Estado na economia), estabelecendo critérios de atuação para seus agentes.

## 2.3 INTERVENÇÃO ECONÔMICA PELO ESTADO BRASILEIRO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A seguir, investigaremos parte da ordem econômica na Constituição de 1988, com enfoque nas formas e na finalidade da intervenção econômica pelo Estado, para isso valer-nos-emos, sobretudo, dos ensinamentos do Professor Eros Grau.

### 2.3.1 Formas de intervenção

Estabelece o *caput* do artigo 173 da Constituição Federal de 1988:

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei. (BRASIL, 1988)

Dessa forma, em regra, o domínio econômico é área de titularidade do setor privado. Por isso, seguindo o entendimento do Professor Eros Grau, optou-se por utilizar o termo intervenção, que denota atuação na área de outrem, para referir as ações de normação, regulação, fiscalização, coordenação, direção e planejamento do desenvolvimento econômico pelo Estado (GRAU, 2023, 84 e 85). Para além disso, também seguindo o entendimento do Professor, optou-se por utilizar os termos intervenção por absorção ou participação para designar respectivamente a assumpção integral dos meios de produção de determinado setor

pelo Estado, atuando em regime de monopólio, e a assumpção parcial dos meios de produção de determinado setor pelo Estado, atuando em regime de concorrência (GRAU, 2023, p. 135).

No entanto, cabe ressaltar que há uma série de áreas de atuação econômica que são de titularidade do Estado, como a mineração, energia elétrica, água, telecomunicações e diversas outras, nesses casos, poderá atuar o estado através de pessoas jurídicas próprias, como as autarquias e empresas públicas ou através de concessão da execução do serviço ao setor privado (sempre conservado o Estado a titularidade), como costumeiramente ocorre em diversos dos setores mencionados.

Dessa forma, a utilização do termo intervenção não tem caráter pejorativo, ou seja, não denota uma intromissão desautorizada do Estado no domínio econômico, pelo contrário, reforça a disposição da Constituição Federal da República que estabelece: “Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I - direito tributário, financeiro (...) econômico (...)” (BRASIL, 1988). Nesse sentido, o emprego do vocábulo intervenção também não denota caráter incidental da organização da economia pelo Estado, mas contínuo, tendo em vista a própria natureza lógica do planejamento - ação de racionalização dos recursos que procura promover o desenvolvimento, e não mera resposta incidental a uma crise econômica internacional, por exemplo.

Retomando a classificação do Professor Eros Grau acerca da intervenção do Estado na economia, temos que, para além da atuação direta (intervenção por absorção ou participação) há a intervenção por direção e a por indução.

A intervenção por direção consiste em uma série de comandos imperativos cogentes, ou seja, que impõem aos agentes econômicos uma série de comportamentos, ilustram tal categoria o controle de preços e o controle do volume de produção.

Já a intervenção por indução consiste em normas dispositivas que, conforme anuncia o nome da categoria, procuram induzir por meio de estímulos e incentivos o fortalecimento de determinados setores, sempre com vistas ao interesse coletivo, tendo em vista o princípio constitucional da impessoalidade, que veda o favorecimento de indivíduos sem que esteja vinculado à persecução de utilidade pública e alcance de finalidade social.

### **2.3.2 Finalidade da intervenção e o problema do patrimonialismo**

Vejamos, dispõe a Constituição Federal da República do Brasil que são objetivos da República, como já elencado, a justiça social, o desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza (art. 3º), ademais, estabelece a constituição que dever-se-á alcançar a erradicação do

analfabetismo, universalização do atendimento escolar, formação para o trabalho, promoção científica e tecnológica (art. 214), além do pleno emprego, livre concorrência, propriedade privada e sua função social, soberania nacional, redução das desigualdades regionais, proteção às pequenas empresas (art. 170), para além de diversos outros objetivos espalhados pelo texto.

Assim, verifica-se que a intervenção do Estado na economia não é um fim em si, tampouco tem como finalidade o favorecimento de determinados agentes econômicos em detrimento da coletividade, pelo contrário, nota-se na Constituição Federal da República do Brasil um forte espírito de valorização do interesse coletivo, respeitando a esfera privada do indivíduo, a propriedade privada, a liberdade dos agentes econômicos, mas vedando completamente qualquer possibilidade de confusão entre o público e o privado, seja pelos governantes e demais autoridades, seja pelos detentores de elevado poder econômico.

O patrimonialismo é fenômeno político e econômico comumente associado ao período do absolutismo monárquico europeu e consiste, de forma simplificada, no domínio (de direito e de fato) pelo governante daquilo que hoje entende-se como patrimônio público, como as reservas econômicas do Estado, terras devolutas etc., produzindo-se assim uma confusão entre o patrimônio privado do governante e o patrimônio público. Apesar do advento do Iluminismo e fim do absolutismo, persiste até os dias atuais a prática do patrimonialismo, agora, ante sua vedação legal, mascarado em práticas como o nepotismo, clientelismo, desvio de recursos e utilização do patrimônio público para favorecimento de interesses privados. A realidade do “patrimonialismo moderno” no Brasil foi amplamente discutida por Raymundo Faoro, Maria da Conceição Tavares, Sérgio Buarque de Holanda e Victor Nunes Leal.

Diante da presença de arraigado patrimonialismo na sociedade brasileira ainda na década de 1980, a Constituição de 1988 estabeleceu mecanismos para combatê-lo e, tendo em vista seu potencial altamente prejudicial à concretização das disposições sociais da Constituição. A nocividade do patrimonialismo ao atingimento dos objetivos da República não decorre apenas da apropriação direta dos recursos públicos por aqueles que detêm seu controle, mas também do emprego “irracional” desses recursos como, por exemplo, na construção de obras públicas que visem ao favorecimento de determinados grupos com o objetivo de deles extrair-se votos, ainda que o emprego desses recursos em outros locais fosse mais proveitoso ao interesse coletivo.

Dentre os meios adotados pela Constituição Federal para combater o patrimonialismo destaca-se a criação da Justiça Eleitoral, fortalecimento e independência do Ministério Público, permitindo maior combate aos atos de improbidade administrativa, a garantia da liberdade de imprensa, bem como o estabelecimento de diversos princípios, a título de exemplo os do *caput*

do art. 37: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de **legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade** e eficiência (...)” (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Assim, ao adotar para si tais elementos, bem como outros, como o princípio da motivação (que estabelece que as ações do estado devem ser fundamentadas e racionalmente motivadas), a Constituição Federal revestiu-se de componentes que reduziram significativamente a corrupção e o patrimonialismo no país.

Ainda assim, a erradicação do patrimonialismo não é elemento suficiente para promover a concretização dos direitos sociais e promoção do desenvolvimento nacional, tendo em vista que, conforme já mencionado, o processo de desenvolvimento registrado na história dos países do norte global é marcado por políticas econômicas e fiscais, como a proteção tarifária da indústria nascente, o financiamento e construção de infraestrutura de transportes (ferrovias, portos...), fornecimento de energia elétrica barata, financiamento de pesquisa, etc. Ou seja, a “fórmula mágica” do desenvolvimento como soma do “enfraquecimento do Estado”, “combate a corrupção” (esses dois elementos já contraditórios entre si), e investimento em educação se revela falaciosa ante à constatação da necessidade de investimentos colossais de recursos (os quais apenas o Estado detém) aliado à intervenção do Estado na economia por meio de políticas fiscais, planejamento etc.

Estabelece-se assim, que a finalidade da intervenção do Estado na economia é a concretização dos objetivos elencados no parágrafo inicial desta seção. O constituinte incumbe ao Estado o papel de concretizar tais objetivos pois sabe da incapacidade de o pequeno industrial competir sozinho contra o gigante (inclusive multinacionais), sabe que o mercado (sobretudo quando regido por agentes externos) não se preocupará em dotar o país de centros de ensino, pesquisa e produção de tecnologia na medida que se faz necessário, sabe que a propriedade não terá sua função social observada pelo latifundiário e pelo especulador imobiliário etc.

## 2.4 DIREITO ECONÔMICO PRIVADO

Até agora ocupamo-nos de realizar uma defesa da Constitucionalidade e necessidade prática da intervenção do Estado na economia, antes de passarmos a investigar o planejamento propriamente dito, cumpre ressaltar que a defesa da intervenção Estatal na economia faz-se especialmente necessária atualmente. Tem-se visto uma polarização política crescente no país (e no mundo), esse fenômeno explica-se em parte pelo também crescente alcance de conteúdo

digital, inclusive voltado para economia e política, por meio do qual faz-se proselitismo das mais variadas ideologias, ou seja, apresenta-se ideais sem oferecer o contraponto.

Nesse contexto, tem-se verificado substancial propagação da ideologia neoliberal e derivadas, que preceituam como valor central a baixa intervenção do Estado no domínio econômico. A propagação de ideias neoliberais está em consonância com a política adotada por países desenvolvidos de “chutar a escada”, ou seja, conforme ensina Ha-Joon Chang, a propagação por países desenvolvidos da ideia de que países em desenvolvimento não devem adotar políticas de intervenção econômica pelo Estado, sobretudo quanto para proteção da indústria nascente, por mais que os desenvolvidos tenham se valido abundantemente dessa estratégia, como já referenciado, em outra palavras “façam o que eu digo, não o que eu fiz”.

Dito isso, tratemos do Direito Econômico Privado, termo que a princípio causa estranheza, tendo em vista o caráter eminentemente público do Direito Econômico, contudo, conforme ensina o Professor Alessandro Serafin Octaviani Luis, que ministra na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo disciplina com esse nome, há no arcabouço jurídico do Direito Privado uma série de disposições que impactam profundamente o Direito Econômico, tais disposições são o objeto do estudo do Direito Econômico Privado

O Estado de Israel detém a propriedade da vasta maioria de seu território, ademais, o artigo primeiro da “Lei Básica de Terras de Israel” dispõe que as terras sob domínio do Estado, e de outras entidades ligadas ao Estado, quando da sua promulgação, jamais poderão ser transferidas para a propriedade de outrem, seja por venda ou qualquer outra forma<sup>13</sup>. Tal opção jurídica de Israel tem como origem as graves ameaças à sua soberania impostas pelas condições de sua geolocalização e relações externas<sup>14</sup>. Disso, extrai-se a importante lição que a reconfiguração de pontos específicos da estrutura jurídica tradicional, inclusive, quando necessário, alterando pontos elementares do Direito Privado, pode ser não apenas útil para o atingimento do desenvolvimento social e econômico, como até mesmo uma questão de manutenção da soberania e de garantia da sobrevivência e liberdade da população.

Portanto, em tempos em que se contesta cada vez mais a intervenção pelo Estado na economia, normalmente a partir de bravatas como a alegação da “corrupção inerente aos governantes” ou a “ineficiência insolúvel dos funcionários públicos”, atribuindo ao Estado (e

---

<sup>13</sup> Israel Society & Culture: Israel Lands - Privatization or National Ownership? Jewish Virtual Library. Disponível em: <https://www.jewishvirtuallibrary.org/israel-lands-privatization-or-national-ownership>. Acesso em 13/06/2023

<sup>14</sup> Abstemo-nos de, nesse trabalho, tratar dos conflitos internos entre o Estado de Israel e minorias não judaicas, tendo em vista a complexidade do tema e sua não pertinência direta à questão do planejamento do desenvolvimento econômico no Brasil.

especialmente ao Estado brasileiro) a incapacidade inata de superar seu subdesenvolvimento, ousamos propor a reflexão sobre não apenas a intervenção convencional (indução, direção, participação e absorção) do Estado na economia, mas também sobre a revisitação de elementos do Direito Privado que exercem interferência no direito econômico.

### 3 PLANEJAMENTO ECONÔMICO

Por “planejamento econômico” ou “planejamento do desenvolvimento econômico” (ambos os termos serão utilizados como sinônimos a partir de agora), entende-se a intervenção Estatal na economia com a finalidade de organizar o desenvolvimento econômico e social do país, o termo não se confunde, portanto, com “planejamento da economia”, termo que será oportunamente trabalhado. A seguir, aprofundar-nos-emos no conceito de planejamento econômico investigando os principais conceitos atrelados ao planejamento, como “objetivo”, “meta” e “plano”, bem como tratando do fenômeno do planejamento econômico.

Em continuidade, ater-nos-emos ao histórico do planejamento econômico no Brasil, a fim de compreender o momento atual e buscar novos caminhos, notadamente o planejamento a longo prazo, que é o objeto deste trabalho. A partir disso, investigaremos a atual prática do planejamento no Brasil, atendo-nos sobretudo aos ditames constitucionais acerca do tema.

#### 3.1 OBJETIVO, META E PLANO

GOSPLAN<sup>15</sup>, ou Comitê Estatal de Planejamento, foi o organismo de planejamento soviético responsável por, em 1921, realizar a primeira experiência de planejamento econômico, ainda antes dos planos quinquenais, que começariam em 1928 no mesmo país. Durante a década de 1930, a crise causada pela quebra da Bolsa de Valores de Nova Iorque fez com que países do bloco capitalista também passassem a adotar o planejamento econômico como forma de superar os desafios sociais e a ameaça de desindustrialização. Esse fenômeno acentuou-se após a Segunda Guerra Mundial, em razão da necessidade de recuperar a destruição material causada pelo conflito, de forma que se espalhou para quase todos os países capitalistas. Ou seja, desde o início da experiência de planejamento econômico nota-se a presença do caráter finalístico: como mencionado, a experiência do planejamento pelos países capitalistas na primeira metade do século XX está intimamente ligada à necessidade de contornar as calamidades sociais provocadas pelas guerras e pela crise econômica. (GRAU, 1978, p.12 - 19)

Assim, cabe acrescentar que há uma distinção entre o planejamento socialista e o capitalista: no primeiro há uma substituição da economia de mercado pelo planejamento estatal, de forma que o Estado controle todos os preços, aspectos de abastecimento, volume de

---

<sup>15</sup> Sigla romanizada do original russo *Государственный комитет по планированию*.

produção, etc. Já no planejamento capitalista a coordenação da economia é realizada pelo mercado em parceria com o Estado, o qual pode inclusive estabelecer regras para o controle de preços e volume de produção de setores específicos, porém em caráter excepcional. (GRAU, 1978, p.15 - 16) Neste trabalho tratamos do modelo capitalista, que é o consagrado pela Constituição Federal da República.

A seguir, para tratar dos elementos principais do planejamento econômico, aproveitaremos a metáfora de Sêneca trazida pela introdução desse trabalho. Nas três subseções seguintes (3.1.1 Porto final, 3.1.2 Portos de abastecimento, 3.1.3 Rota de navegação) final faremos uma analogia entre o planejamento e uma viagem náutica, trabalhando respectivamente os conceitos de objetivo, metas e plano.

### **3.1.1 Porto final**

Assim como a viagem náutica deve ter seu destino estabelecido antes da partida, o planejamento deve estabelecer seus objetivos antes de dar início à execução do plano, sob pena de ficar o país, como o navegante perdido de Sêneca, sem saber quais oportunidades explorar naquele momento. Verifica-se que no contexto do planejamento o vocábulo “objetivo” possui dois significados distintos.

O primeiro denota os objetivos constitucionais, que, dada a complexidade dos problemas sociais no Brasil, evidentemente não podem ser alcançados de imediato e, nem mesmo, por um planejamento de longo prazo, fazendo-se necessária uma sucessão de programas de planejamento, com cada um conservando o intento de contribuir para o atingimento dos objetivos constitucionais. Pode-se dizer que os objetivos.

O segundo denota a finalidade imediata de cada planejamento, ou seja, as metas (vocábulo que se adota a partir de agora) que devem ser integralmente atingidas por cada programa de planejamento.

Ou seja, os objetivos representam a faceta política do orçamento, isto é, a opção do constituinte pela promoção do desenvolvimento econômico, redução das desigualdades regionais e sociais etc. (à qual se somam a ação dos atuais agentes políticos, conforme veremos a seguir). Por outro lado, as metas representam a faceta técnica do processo de planejamento (conforme será defendido a seguir).

Portanto, tem-se que havendo a concretização de sucessivas metas de vários programas de planejamento, alcançar-se-á a concretização dos objetivos constitucionais.

### 3.1.2 Etapas da viagem

Dessa forma, verifica-se que na analogia proposta, a viagem náutica não representa um programa de planejamento, mas a sucessão de diversos programas, bem como cada etapa da viagem representa um programa de planejamento distinto.

Tendo em vista o pesadelo logístico que é coordenar a economia de um país continental como o Brasil, o estabelecimento de metas é tarefa extremamente importante e complexa. Para tanto, faz-se necessário o aproveitamento do conhecimento técnico, que presume extensiva e constante coleta de dados acerca das condições atuais do país, bem como a capacidade de traçar estratégias para o melhor aproveitamento das condições.

Ocorre que a decisão de quais metas priorizar é de interesse e pertinência ao domínio político. Para além do clientelismo, já tratado neste trabalho, a definição de quais metas priorizar pode variar de acordo com o viés ideológico a partir do qual se decide. Por mais que a Constituição Federal da República forneça diversos elementos orientadores, cabe também aos agentes políticos (os quais, inclusive, são dotados do poder constituinte derivado reformador, de nos termos do art. 60 da CRFB/88) efetuar a interpretação e aplicação do texto Constitucional de acordo com as questões atuais, sem, é claro, vilipendiar suas disposições.

A isso, conforme já referenciado, soma-se o fato de que compete concorrentemente à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar acerca de matérias pertinentes ao planejamento, como direito econômico, financeiro e tributário.

Dessa forma, há que se encontrar um caminho para alcançar a unidade de esforços, de forma que os diferentes entes federados, a partir de conhecimento técnico e com a legitimidade dos agentes políticos democraticamente eleitos, não anulem os esforços uns dos outros, mas estabeleçam metas pertinentes e adequadas ao desenvolvimento nacional, considerando que o mundo vive em verdadeira corrida pelo desenvolvimento e domínio da tecnologia e dos mercados.

Assim como qualquer ato administrativo, o plano está sujeito e ver incluídas em seu meio disposições antidemocráticas, como o clientelismo, nesse caso, tendo em vista a primazia da democracia, é importante que o processo de planejamento esteja submetido ao sistema de freios e contrapesos, ou seja, que haja a possibilidade de controle pelos Poderes Legislativo e Judiciário, tendo em vista que o planejamento é típico do Poder Executivo. Por essa razão, estabelece a CRFB/1988 (art. 174, § 1º) a necessidade de observação do princípio da legalidade na elaboração e execução do planejamento

### 3.1.3 Rotas de navegação

Oriunda do termo latino “*planus*”, a palavra plano pode significar na língua portuguesa tanto uma superfície nivelada, conservando o significado latino, quanto um projeto constituído de algumas tarefas a serem executadas no intuito de atingir um objetivo. Ocorre que a segunda definição é derivada da primeira, no sentido de que fazer um plano (constituir tarefas para alcançar um objetivo) é nivelar todas as tarefas, de forma a enxergá-las por uma perspectiva ampla e, a partir disso, definir a melhor forma de execução para alcançar o objetivo.

O plano, então, é fruto do processo de planejamento, bem como sua principal ferramenta para a obtenção do resultado esperado que, por sua vez é, em primeiro momento o atingimento da meta e, em segundo momento, a concretização dos objetivos constitucionais.

Acerca do processo de planejamento, ensina o Professor Gilberto Bercovici:

O planejamento coordena, racionaliza e dá uma unidade de fins à atuação do Estado, diferenciando-se de uma intervenção conjuntural ou casuística. O plano é a expressão da política geral do Estado. É mais do que um programa, é um ato de direção política, pois determina a vontade estatal por meio de um conjunto de medidas coordenadas, não podendo limitar-se à mera enumeração de reivindicações. E por ser expressão desta vontade estatal, o plano deve estar de acordo com a ideologia constitucional adotada. (Bercovici, 2016)

Assim, confirma-se o viés que o plano tem de coordenar os esforços do Estado e do setor privado para a concretização dos objetivos. Contudo, conforme ensina o Professor, não basta a simples enumeração de reivindicações, tampouco declaração de objetivos ou mesmo de metas, faz-se necessário que o plano seja dotado de cogência, ou seja, que haja mecanismos para assegurar seu cumprimento, responsabilizando os agentes que não levarem a cabo suas disposições.

Portanto, em nossa analogia, o plano equivale à rota de navegação até o um dos destinos intermediários (meta). Ou seja, o plano tem um papel estratégico, sua função é racionalizar a disposição de recursos (público e privados, inclusive os recursos humanos do Estado) da forma mais adequada ao atingimento da meta. Evidentemente o plano não poderá dispor dos recursos privados como se fossem públicos, tendo em vista a proeminência da propriedade privada, contudo, poderá intervir de forma a induzir setores ao crescimento, por exemplo.

## 3.2 HISTÓRICO DO PLANEJAMENTO BRASILEIRO

Ainda durante o Império do Brasil, viu-se surgir uma série de planos para a integração do país por meio de ferrovias e hidrovias, como o Plano Rebouças (1874) que, para além da integração ferroviária, propunha uma série de medidas chegando mesmo a tecer considerações

acerca de indústria, atração de mão de obra especializada etc. Dessa forma, classificamos o plano do engenheiro André Pinto Rebouças como um prelúdio dos planos de desenvolvimento no Brasil. Diante da aparente excessiva complexidade do plano, bem como da necessidade de seu idealizador ocupar-se do combate ao escravagismo, não vingou.

Já no governo de Getúlio Vargas foram criados alguns órgãos de intervenção no domínio econômico a fim, sobretudo, de aplacar os efeitos da Crise de 1929, como o Conselho Nacional do Café e o Conselho Nacional do Comércio Exterior. Bem como o IBGE, cuja contribuição para o planejamento econômico é de mais alta importância, tendo em vista a premissa de obter informações seguras e precisas para se efetuar o planejamento. Ademais, pela edição do Decreto-lei nº 1058 de 19/01/1939, estabeleceu-se o “Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional”. Também por Vargas foram criados o DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público) e o BNDE (Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico) ambos com papéis importantes na coordenação e financiamento do planejamento, respectivamente.

Sobrevieram o Plano de Obras e Equipamentos (1944-1948) de José Linhares e o Plano SALTE (Saúde, Alimentação, Transporte e Energia) (1950-1954), de Eurico Gaspar Dutra. Cabe destacar que esses planos se assemelham a normas orçamentárias, não podendo ser considerados propriamente como planos de desenvolvimento econômico em razão da falta de racionalização e indicação precisa da atuação dos agentes econômicos e do Estado.

Seguiu-se o conhecido Plano de Metas de Juscelino Kubitschek de Oliveira (1956-1961), conforme ensina o Professor Celso Lafer, o plano de Metas foi a primeira experiência efetivamente posta em prática, tendo obtido resultados consideráveis. O grande mérito de Juscelino Kubitschek foi (e essa reflexão é mais pertinente do que nunca) não aceitar a ideia de que o Brasil é um país de hereditária vocação agrícola, assim como Alexander Hamilton pensara os EUA quase duzentos anos antes. O Estado brasileiro, então, aproveitando as experiências angariadas nas experiências anteriores de planejamento, detectou pontos de estrangulamento na economia<sup>16</sup> e elaborou uma série de metas com a finalidade de alcançar o objetivo do desenvolvimento econômico. O principal motivo do sucesso do Plano de Metas talvez tenha sido o fato de que sua elaboração e execução foram levadas a cabo por pessoal altamente qualificado, verdadeiros órgãos de ponta da administração, como os Grupos Executivos e o Conselho de Política Aduaneira. Durante o Plano de Metas o PIB cresceu 7%, contrastando com os 5,2% do quinquênio anterior. (LAFER, 1970). Em paralelo ao Plano de Metas foram

---

<sup>16</sup> Entende-se por pontos de estrangulamento demandas não satisfeitas, como infraestrutura de transporte, mão de obra especializada, energia, etc.

criados importantes gabinetes de promoção do desenvolvimento, como ISEB (Instituto Brasileiro de Estudos Brasileiro), com o objetivo de realizar estudos sociológicos e econômicos e aplicá-los na realidade social brasileira, e a SUDENE (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste), com foco na criação de empregos e combate à seca na Região Nordeste do Brasil. Idealizada e fundada por Celso Furtado em 1959, a SUDENE existe até hoje e integra o grupo das superintendências regionais do desenvolvimento.

Após o governo de Juscelino, foi criado pelo Presidente João Goulart, em 1961, o Ministério do Planejamento, cujas atividades não prosperaram em decorrência da crise política que se sucedeu e culminou na instauração da ditadura militar. Durante o governo de Castelo Branco foi elaborado o PAEG (Plano de Ação Econômica do Governo), cujo objetivo era absorver a crescente mão de obra e combater a inflação, em paralelo foram criados o IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) e a SUDAM (Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia), também foram elaborados o Plano Decenal e o Estatuto da Terra, que previu inclusive uma reforma agrária, contudo, ambos os projetos não se concretizaram

Em 1972, foi elaborado o PND I (Plano de Desenvolvimento Nacional), que visava à concretização de grandes projetos de desenvolvimento nacional, como a Rodovia Transamazônica, a Ponte Rio-Niterói e a expansão da fronteira agrícola. Em 1974 foi elaborado o PND II, que apresentou a visionária proposta do Proálcool, a construção da usina hidrelétrica de Itaipu etc. Sobreveio a chamada década perdida, em 1980, durante a qual a crise econômica minou as iniciativas de planejamento governamental

### 3.3 O PLANEJAMENTO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Na Constituição Federal de 1988 o planejamento do desenvolvimento econômico pelo Estado está expressamente previsto no artigo 174:

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**.

[...] (BRASIL, 1988, grifo nosso)

A partir desse dispositivo, ensina o Professor Gilberto Bercovici que o Estado brasileiro tem o dever de planejar o desenvolvimento econômico, não podendo se limitar à fiscalização e incentivo dos agentes econômicos privados. Segundo o mesmo autor, a diferença entre

orçamento e planejamento consiste no fato de que o primeiro é uma simples previsão de gastos coordenados racionalmente, enquanto o segundo fixa diretrizes para a atuação do Estado e do setor privado, além de ser dotado de elementos que garantam sua efetividade, como órgãos de controle (BERCOVICI, 2016).

Nesse diapasão, verifica-se que desde o fim do II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975 - 1979) não existe regulamentação legal do planejamento nacional no Brasil. Não se pode considerar os PPAs como planos de desenvolvimento porque, ainda que no art. 3º da Lei nº 13.971/2019 (PPA 2020-2023) sejam elencadas diversas diretrizes e que a partir da emenda constitucional 86 de 2015 suas disposições tenham sido revestidas de impositividade (TAVARES, 2022, p. 1197), não há, como havia nos PNDs, um planejamento nacional unificado, pensado a partir dos atuais desafios internacionais e nacionais que se nos apresentam, racionalizando a atuação

Portanto, o planejamento pode ser definido como processo pelo Poder Executivo define um plano, ou seja, racionaliza e sistematiza a intervenção estatal no domínio econômico, estabelecendo os meios pelo qual a fará, bem como efetiva as suas disposições após a aprovação do Poder Legislativo.

### **3.3.1 Vedação ao planejamento da economia**

A Constituição Federal da República veda o planejamento da economia pelo Estado. Essa frase, aparentemente em contradição com o presente trabalho, em verdade, vai no mesmo sentido do já exposto.

A ideologia adotada pela constituição recepciona o mercado como ente planejador da economia nacional, restando ao Estado intervir no domínio econômico nos termos do exposto até aqui. É vedado, portanto, ao Estado, furtar ao mercado seu papel de planejador, conforme ensina o Professor Eros Grau:

“São inconfundíveis, de um lado o planejamento da economia - centralização econômica, que importa substituição do mercado, como mecanismo de coordenação do processo econômico, pelo plano -, de outro o planejamento técnico de ação nacional, cuja compatibilidade com o mercado é absoluta.” (GRAU, 2023, p.288)

Ainda no esteio de Eros Graus, faz-se oportuno ressaltar que, nos termos do art. 174 da CRFB/88, cabe ao Estado planejar o desenvolvimento econômico, ou seja, sistematizar e racionalizar sua intervenção no domínio econômico a fim de alcançar a sofisticação econômica, bem como os demais objetivos constitucionais, bem como definir os meios pelos quais o fará.

### 3.3.2 Os planos de estabilização monetária e os planos fiscais

Houve no Brasil uma sucessão de planos de estabilização monetária, como o “Plano Cruzado” e o “Plano Real”, o mais notório de todos. Apesar dos nomes, não se tratam de planos de desenvolvimento econômico conforme estabelece o art. 174 da CRFB/1988. Tais planos monetários possuem caráter improvisado, são uma resposta *ad hoc* da administração pública a uma crise instaurada e perseguem resultados imediatos. Por outro lado, os planos econômicos possuem prévia definição de objetivos e, por mais que possam ser concebidos e executados em meio a uma crise econômica, não possuem a pretensão de fornecer uma solução imediata ao problema (GRAU, 2023, p. 289)

No mesmo sentido, os “pacotes de medidas fiscais” vez ou outra anunciados pelos entes políticos de todos os níveis da federação não possuem o *status* de planos econômicos, em decorrência das razões apresentadas anteriormente.

Portanto, tanto os planos de estabilização monetária quanto os “pacotes fiscais” são, em verdade, reflexos da ausência de um autêntico plano econômico, que racionalize e sistematize a intervenção estatal no domínio econômico, incluindo as políticas monetárias e fiscais.

### 3.4 ECONOMIA DO PROJETAMENTO

A partir de uma análise da economia soviética, o economista brasileiro Ignácio Rangel propôs em “Elementos de Economia do Projeto”, no ano de 1959, o conceito de Economia do Projeto. Em síntese, o Projeto da Economia consiste na superação da “ditadura do consumidor”, ou seja, na substituição do mercado como agente planejador da produção, em seu lugar surge o Estado que, por meio da ciência e racionalização máxima dos meios de produção passa a organizá-los.

No esteio de Ignácio Rangel, Elias Marco Khalil Jabbour e outros autores, passaram a estudar o fenômeno do desenvolvimento econômico chinês a partir do conceito de Economia do Projeto. No artigo “A (nova) Economia do Projeto: o conceito e suas novas determinações na China de hoje”, chegou-se à conclusão (em apertada síntese) de que a China (não apenas através do exercício de sua soberania monetária, anúncio de pacotes de investimentos multibilionários, operação em *deficit* público por décadas, mas, principalmente em decorrência da racionalização extrema dos meios de produção através de organismos estatais que empregam milhões de servidores ocupados em pensar o desenvolvimento econômico do país e incumbidos de atuar junto das empresas chinesas a fim de garantir a

observação dos interesses do país) está a implementar hoje uma nova economia do Projeto.

A China, que no ano de 1980 exportava em números parecidos com os do Brasil, hoje caminha a passos largos para se tornar a maior economia do mundo, está na fronteira tecnológica em diversos setores e seus indicadores de desenvolvimento humano não param de crescer. Por isso, torna-se uma verdadeira tentação a ideia de imitar o modelo de desenvolvimento chinês, contudo, cabe ressaltar que, conforme já evidenciado, a substituição do mercado pelo planejamento da economia é vedada pela CRFB/1988.

## 4 PLANEJAMENTO ECONÔMICO A LONGO PRAZO

Tratamos até agora conceitos basilares para a compreensão da intervenção econômica estatal e do planejamento econômico. Angariados esses elementos, passamos a enfrentar o tema central do trabalho, que é o planejamento econômico a longo prazo.

### 4.1 TEMPUS FUGIT

Nas Geórgicas, Virgílio constatou a limitação que o tempo impõe à condição humana “mas ele foge: irreversivelmente o tempo foge”<sup>17</sup>. Além disso, assevera o provérbio que “Roma não foi construída em um dia”. Essas frases se contrapõem na medida em que a primeira urge o interlocutor à ação imediata, diante da finitude do tempo, enquanto a segunda transmite ao interlocutor a ideia de que se faz necessária ação contínua e prolongada para o alcance de feitos grandiosos.

No entanto, em outra perspectiva, as frases se complementam. A transcendente civilização romana não foi construída em um dia, mas no decorrer de séculos, tendo aproveitado fundamentos que, por sua vez, àquela altura já tinham séculos. No entanto, esse foi um processo contínuo e prolongado de acúmulo de esforços de pessoas que, por sua parte, planejavam e construíam o futuro de Roma tanto a partir da perspectiva da urgência quanto do planejamento estratégico. Seja para defender a península itálica do iminente ataque cartaginês, seja para construir uma rede de aquedutos em quilométricas arcadas a fim de abastecer as gerações futuras, *tempus fugit*.

#### 4.1.1 A Floresta da Tijuca e a duração do planejamento

Em meados do século XIX a Capital do Império, cidade do Rio de Janeiro, padecia pelo secamento de mananciais que abasteciam a cidade, o que ocorreu em decorrência da destruição de grande parte da vegetação nativa. Assim, em 1862, por ordem de Dom Pedro II, deu-se início ao plantio de uma verdadeira floresta no local, em treze anos cerca de 100 mil árvores foram plantadas<sup>18</sup> (lamentavelmente por meio de trabalho escravo). Por meio desse projeto, a função

---

<sup>17</sup> Texto original: sed fugit interea fugit irreparabile tempus.

<sup>18</sup> Informação disponível em <https://parquenacionaldatijuca.rio/historia-do-parque-nacional-da-tijuca/>. Acesso: 13/06/2023

dos mananciais foi restabelecida e hoje, mais de 150 anos após, há no local o Parque Nacional da Tijuca, o menor, porém mais visitado parque nacional.

Naturalmente, o replantio da floresta da Tijuca não se trata de um caso de planejamento econômico, a despeito de suas importantes implicações, inclusive na economia. Contudo, trata-se de uma ação estratégica de longo prazo do Estado e serve para ilustrar as duas denotações do termo planejamento de “longo prazo”

Em um primeiro sentido, longo prazo pode denotar a extensão dos efeitos no tempo. Assim como os aquedutos romanos continuaram exercendo sua função por séculos após a construção, a floresta da Tijuca existe até hoje e continua produzindo frutos, literalmente.

Em outro sentido, longo prazo denota o tempo de execução do plano. A floresta da Tijuca foi replantada durante treze anos, portanto, pode-se considerar um processo de longo prazo de execução. A demarcação do intervalo de tempo que define longo prazo, no entanto, não é tarefa simples, havendo divergência na escassa literatura.

No Brasil, as experiências de planejamento econômico resultaram, em regra, em planos com a duração de cinco anos, o que vai no mesmo sentido de diversas experiências internacionais, notadamente os planos quinquenais da União Soviética, Índia, China, etc.

Tendo em vista o fato de que a grande maioria dos planos de desenvolvimento possuem a duração de cinco anos, convém tratar por plano de longo prazo aqueles que superam essa duração por uma margem considerável. Nesse sentido o Professor Josef C. Brada e outros, em “The Benefits of Long-term Developmental Planning: An Estimate” estabeleceram a duração de planos de longo prazo entre 15 e 30 anos, inclusive chegando à conclusão de que de um plano com duração de vinte anos é capaz de melhor alocar recursos do que quatro planos subsequentes de cinco anos.

A União Soviética implementou a partir de 1920 o plano GOELRO<sup>19</sup>, de 15 anos, para a instalação de ampla rede de eletrificação no país, que até então era praticamente pré-industrial. O plano obteve sucesso considerável. E serviu de laboratório para a implementação dos planos quinquenais não mais restritos a um determinado setor.

No entanto, há que se considerar a existência de modalidades de planejamento a longo prazo que existam em paralelo com planos de médio prazo. Por exemplo, o plano “*Made In China 2025*”<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Sigla do russo Государственная комиссия по электрификации России

<sup>20</sup> Tradução inglesa do chinês 中国制造2025, tradução portuguesa: Feito na China 2025

## 4.2 CHINA, ALEMANHA E ARÁBIA SAUDITA

Acerca da China já tecemos algumas considerações, sobretudo destacando o papel da economia do projetamento. Tendo em vista o estrondoso desenvolvimento chinês, cabe analisar o caso com mais atenção. Em 2015 o estado chinês, que desde 1953 adota os planos quinquenais, desenvolveu o plano econômico “*Made in China 2025*”, com duração de 10 anos, que desde então existe em paralelo com os quinquenais.

O referido plano prevê uma série de medidas que estão sendo levadas a cabo para a conquista do mercado interno chinês (por empresas chinesas) e a colocação da China na fronteira tecnológica de diversos setores estratégicos, como os semicondutores e inteligência artificial, além de medidas para a continuidade do avanço em áreas em que a China já está na fronteira tecnológica, como o 5G, e forma que o país torne-se referência tecnológica nos setores estratégicos. O plano adota diversas estratégias para o atingimento dos objetivos, como a compra de empresas estrangeiras e políticas fiscais favoráveis às empresas de tecnologia.

No mesmo ano de 2015 a Alemanha lançou a plataforma *Industrie 4.0*<sup>21</sup>, que faz referência à 4ª revolução industrial (atualmente em curso) e consiste em um arcabouço de medidas para assegurar a posição do país (bem como dos demais países desenvolvidos que adoram a plataforma) nas posições de liderança do mercado industrial. Para tanto, prevê-se medidas como incentivos para a pesquisa, utilização de internet das coisas<sup>22</sup>.

Levando em consideração a forte atuação do Estado alemão no planejamento da indústria, o já mencionado autor Elias Jabbour classifica a Alemanha como um caso excepcional de economia do projetamento por um Estado capitalista, contudo, conforme já amplamente trabalhado, cumpre informar que o planejamento diferencia-se do projetamento, sendo aquele, quando não se propõe substituir o mercado, completamente compatível com o sistema capitalista. Dessa forma o *Industrie 4.0* não se traduz em um plano de desenvolvimento, em decorrência de não se propor a racionalizar o recursos daquele país como tradicionalmente faria um plano, no entanto, possui revela o caráter intervencionista do governo alemão e demais países desenvolvidos que o adotaram, como E.U.A, França e Japão, bem como revelam ser uma política de longo prazo.

Por fim, a Arábia Saudita, país em desenvolvimento, detentor da segunda maior reserva de petróleo do mundo, anunciou em 2016 o plano رؤية السعودية 2030<sup>23</sup>. Em razão de suas reservas

---

<sup>21</sup> Alemão para "Indústria 4.0"

<sup>22</sup> Interconexão de objetos por meio de sensores e conexão com a internet, de forma que possam ser coletados dados com extrema facilidade.

<sup>23</sup> Original árabe, tradução: Visão 2030 da Arábia Saudita

de petróleo, a Arábia Saudita tornou-se grande exportador da commodity, bem como viu-se muito dependente do recurso em uma época, fundamental frisar, que o mundo está iniciando uma transição energética, portanto, diante da possibilidade de ver seus recursos se desvalorizarem o país estabeleceu o plano. Consiste em uma série de medidas para atribuir ao país certa complexidade econômica, de forma a funcionar como um *hub* de negócios e investimentos nos moldes das demais monarquias da península, como Qatar e Abu Dhabi, ademais prevê o plano Saudita tremendo fortalecimento do seu fundo soberano e ousados projetos de urbanização como “The Line”, cidade de 170 Km de extensão, construída em linha reta, sustentável e dotada de tecnologia avançada, que dispensará a utilização de veículos particulares e pretender ser um dos grandes polos do turismo de luxo internacional.

#### 4.3 A QUESTÃO DA DEMOCRACIA

A questão da democracia (especificamente a alternância do poder), conforme pontuou o Professor Brada, é um dos principais desafios do planejamento econômico de longo prazo. A democracia representativa pressupõe que a tomada de decisões acerca da destinação dos recursos públicos deve ser decidida pelo povo, por meio de seus representantes eleitos e submetidas ao controle destes. Disso surgem dois pontos de atrito com o planejamento de longo prazo.

Em primeiro plano, verifica-se um conflito entre as decisões políticas e as decisões técnicas que dizem respeito ao plano. Conforme explicado pelo Professor Eros Grau, a decisão de planejar é uma decisão política (no caso brasileiro tal decisão já foi tomada pela CRFB/88), enquanto os rumos do plano são uma decisão técnica, ocorre que a depender da configuração do poder no país, os rumos do plano poderão ser decididos por representantes eleitos (como parece ser o caso do Brasil, como veremos a seguir). Assim, o plano perderá sua essência estratégica na medida em que representantes do legislativo tomarem decisões acerca da alocação de recursos com o intuito de favorecer sua base eleitoral, nos moldes do que aconteceu no Brasil com as emendas do relator entre os anos de 2021 e 2022.

Em segundo plano, apresenta-se o problema da alternância de poder, ainda que os membros do legislativo não possuam capacidade de interferir no plano a ponto de alocar os recursos, é inconcebível no modelo de repartição dos poderes adotados pelos países democráticos, o plano não seja submetido ao controle dos demais poderes. O judiciário tende a conservar suas posições por mais tempo, tendo em vista o fato de que seus membros são vitalícios e, por isso, permanecem décadas à frente de seus cargos, logo se vislumbra com muita

dificuldade uma mudança de posição do Judiciário em relação às disposições do plano de longo prazo. Já o legislativo sofre alterações via de regra (considerando o escopo internacional) a cada quatro anos, bem como o Executivo. Nesse caso, poderiam os novos integrantes alterar disposições do plano ou reprová-lo, conforme a estrutura jurídica permitir.

## **5 A IMPLEMENTAÇÃO DO PLANEJAMENTO ECONÔMICO DE LONGO PRAZO NO BRASIL**

O planejamento de longo prazo é uma saída intuitiva ao subdesenvolvimento. Problemas complexos requerem soluções prolongadas. Roma não foi construída em um dia.

Verifica-se que no Brasil, apesar de diversos dispositivos setoriais de planejamento, não há um planejamento nos moldes do determinado pelo art. 174, § 1º da Constituição Federal da República. Isso posto, trataremos a seguir dos elementos fundamentais para a implementação de um planejamento de qualidade neste país.

### **5.1 CAPITÃES DO DESENVOLVIMENTO**

Conforme já delineado, ao tratar do Plano de Metas, o Professor Celso Lafer enfatizou a importância daquilo que chamou de "órgãos de ponta" que elaboraram e implementaram o plano. Celso Furtado, um dos maiores intelectuais da história do Brasil, foi um dos nomes por trás do Plano de Metas. Com ele, uma série de servidores públicos muito bem-preparados levaram a cabo aquilo que foi a mais bem sucedida experiência de planejamento no Brasil.

O economista chileno Carlos Matus define o planejamento como o cálculo que precede e preside a ação. Dessa forma, é fundamental que os órgãos de planejamento de ponta não sejam apenas especializados em planejar, mas também em presidir, por meio de avançadas técnicas de gestão pública.

No desenho constitucional brasileiro, conforme exaustivamente tratado, o planejamento do desenvolvimento cabe ao Estado e, portanto, o Estado tem o dever de manter em seus quadros mentes capacitadas para planejar o Brasil. Em 2018 o Ministério do Planejamento foi dissolvido e absorvido pelo Ministério da Economia, perdendo o status ministerial. Evidentemente ao Poder Executivo cabe decidir acerca de sua composição, contudo, em quase anos de existência o Ministério não havia sido dissolvido. Episódios como esse, bem como a desatenção crônica do Estado e sociedade brasileiros para com o planejamento é a receita para que se perca ou, na melhor das hipóteses, não se aproveite tanto quanto possível as mentes capazes de pensar Brasil e fulminar o subdesenvolvimento nesta terra.

Dessa forma, órgãos como o próprio Ministério do Planejamento, IPEA etc., ocupam, na nossa analogia com a viagem náutica a posição de capitães da embarcação, a eles é conferido o papel de definir a melhor rota de navegação, incluindo a definição de quais serão os portos intermediários

## 5.2 INTELIGÊNCIA

O censo do IBGE de 2020 por pouco não foi cancelado. O planejamento de qualidade, pressupõe informação precisa pois é preciso compreender quais recursos estão à disposição e quais são os problemas a se enfrentar.

Atualmente, para além das pesquisas convencionais, existe a possibilidade de extração de dados de plataformas digitais, evidentemente dentro dos limites da LGPD. Como referido acerca da Indústria 4.0, a internet das coisas e a instalação de sensores são fortes aliadas de indústrias altamente tecnológicas que através do emprego desses recursos conseguem facilmente detectar falhas na operação dos produtos, linhas de produção, etc.

Empresas de transporte por aplicativo, por exemplo, possuem acesso a dados precisos acerca das condições de tráfego rodoviário, como horários e locais de engarrafamentos, buracos na pista etc. Traçando um paralelo com o Direito Econômico Privado, o Estado brasileiro, através de sua atividade legislativa, poderia condicionar a continuidade desses serviços ao fornecimento pelas empresas dos dados acerca das condições de tráfego à autoridade planejadora, de forma a acelerar coleta de informações com vistas ao planejamento do tráfego.

O Estado suíço mantém o Swisstopo, um órgão relacionado com o Ministério da Defesa daquele país, cuja atribuição é efetuar estudos cartográficos de precisão. A impressionante qualidade dos mapas produzidos pelo órgão tem sido objeto de inúmeros elogios. Tal ferramenta constitui um verdadeiro ativo para o planejamento, com essas informações pode-se prevenir desastres por exemplo, mas também dispor meios de produção da forma mais racional possível, prevenindo contratemplos.

## 5.3 PORTO FINAL

Em linhas finais, o planejamento no Brasil é incipiente se comparado aos países desenvolvidos e diversos países em desenvolvimento. A medida mais urgente é, atendendo o disposto no art. 174, parágrafo primeiro, da Constituição Federal da República, editar o Poder Legislativo norma para estabelecer os ditames de um planejamento econômico contínuo, preferencialmente de longo prazo, necessitando pautar o modelo em dados extraídos de estudos mais aprofundados, de forma a escolher e adaptar algum dos modelos já comentados, como o de planos quinquenais, porém integrados entre si e pensados dentro de uma lógica do longo prazo, ou planos de vinte anos. Hipótese suplementar é a de edição de planos não contínuos, nos moldes do “*Made in China 2025*” ou “*Visão da Arábia Saudita 2030*”, a fim de, por exemplo

cumprir metas de reindustrialização, “reativação” da indústria espacial de lançamento de satélites em Alcântara/MA, construção de infraestrutura, desenvolvimento científico etc.

Cabe lembrar que diante da inatividade do Poder Legislativo, nos termos do 103, § 2º, cabe a proposição de ação direta de inconstitucionalidade por omissão a fim de que seja reconhecida a demora legislativa na edição da norma e tomadas as providências para cientificação do Poder Legislativo a fim de que tome as devidas providências.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luis Fernando. A constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição Financeira e a agonia da Constituição Económica. **Boletim de Ciências Económicas**. v. 49, p. 57-77.

BERCOVICI, Gilberto. **O planejamento do Estado não pode ser reduzido ao orçamento**. Consultor Jurídico, 2016. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2016-jan-31/estado-economia-planejamento-estado-nao-reduzido-orcamento>> Acesso em 13 jun. 2023

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)> Acesso em 13 jun. 2023.

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a escada**: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica

GRAU, Eros Roberto. **Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 20. Ed. São Paulo: Malheiro, 2023.

NUSDEO, Fábio. **Curso de Economia**: introdução ao direito econômico. 12. Ed. São Paulo: RT, 2023

SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento Republicano e Liberdade Igual**: ensaio sobre direito financeiro, república e direitos fundamentais no Brasil. 1ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

SCHWAB, Klaus. **A Quarta Revolução Industrial**. Tradução: Daniel Moreira Miranda. Edipro, 1ª ed., 2016.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

TAVARES, André Ramos. As duas cartas: da terra ao bosque (entre patrimonialismo e coletivismo). **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais**. v. 33, p. 479-497.

LAFER, Celso. O planejamento no Brasil – observações sobre o plano de metas (1956-1961). *Planejamento no Brasil*. p. 29-50

Josef C. Brada, Arthur E. King, Don E. Schlagenhauf. The Benefits of Long-term Developmental Planning: An Estimate. **World Development**. v. 11, p. 971-979.