

TRAJETÓRIAS DO DESENVOLVIMENTO NO BRASIL: O PLANEJAMENTO ECONÔMICO COMO MEIO DE INTEGRAÇÃO PÚBLICO-PRIVADO NA BUSCA DE CONCRETIZAÇÃO DESSE OBJETIVO CONSTITUCIONAL

PATHS OF DEVELOPMENT IN BRAZIL: THE PLANNING ECONOMIC INTEGRATION AS A MEANS OF PUBLIC-PRIVATE IN THE SEARCH TO IMPLEMENT SUCH PURPOSE CONSTITUTIONAL

Edvania Fátima Fontes Godoy*
Marlene Kempfer**

RESUMO

A atual ordem constitucional brasileira tem entre seus objetivos o desenvolvimento. A trajetória de desenvolvimento nacional evidencia que para avanços será preciso um real alinhamento de esforços neste sentido. Esta responsabilidade é dos governos e agentes econômicos. A presente pesquisa, a partir dessas premissas, destaca os principais caminhos percorridos pelo Brasil no intento de alcançar o desenvolvimento, bem como a importância da intervenção estatal por meio do planejamento e dos planos econômicos para definição das metas na busca desse fim. Tendo em vista o caráter indicativo do planejamento (art. 174 CF/88), os objetivos e ações governamentais registrados nos planos influenciam as decisões estratégicas do setor econômico, portanto, devem ser encarados como caminhos de aproximação dos interesses público-privados. Sob esse aspecto, a breve análise dos planos de desenvolvimento nacionais, embora evidencie que sempre houve preocupação dos governos em fortalecer e engajar-se com a iniciativa privada, reflete que o desafio consiste em estabelecer políticas eficientes para essa integração. Considerando-se um cenário de economia de mercado (liberdade econômica), a intervenção por meio de fomentos públicos (incentivos) gera efeitos positivos e atrai a livre iniciativa, possibilita investimentos, mantém e poderá acelerar a dinâmica da economia.

PALAVRAS-CHAVE: desenvolvimento; intervenção estatal; planejamento econômico; engajamento público-privado.

ABSTRACT

The current Brazilian constitutional order among its objectives the development. The path of national development shows that for real progress will require an alignment of efforts. This is the responsibility of governments and economic agents. This research, based on these assumptions, highlights the main routes taken by Brazil in an attempt to achieve development, as well as the importance of state intervention through planning and economic plans for setting goals to achieve this end. Given the indicative nature of planning (art. 174 CF/88), goals and action plans recorded in the government influence the strategic decisions of the economic sector should therefore be seen as ways of bringing the public and private interests. In this regard, the brief analysis of national development plans, although it is clear that there was always concern for governments to strengthen and engage with the private sector, reflects the challenge lies in establishing effective policies for integration. Given a scenario of a market economy (economic freedom), intervention by public encouragements (incentives) generates positive and attracts free enterprise, enables investment, maintains and can accelerate the momentum of the economy.

* Mestranda em Direito Negocial pela Universidade Estadual de Londrina, (edvaniagodoy@hotmail.com).

** Doutora em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo; Docente do Programa de Mestrado em Direito Negocial da Universidade Estadual de Londrina (mkemferb@gmail.com).

KEYWORDS: development; state intervention; economic planning; public-private engagement.

INTRODUÇÃO

O Brasil tem um grande caminho para percorrer rumo ao futuro. A questão é prosseguir ou não na direção do desenvolvimento.

O senso comum deseja um país desenvolvido, próspero, com a riqueza nacional equitativamente distribuída, um nível de salários capaz de suprir as necessidades básicas da maioria da população, com educação e saúde acessíveis a todos os níveis sociais, universidade colocada a serviço do bem público, entre outros. Porém, o senso comum não indica os caminhos e opções a serem adotados para se alcançar o objetivo.

Ao longo dos últimos anos a escolha feita pelos governos foi a de estabilizar a economia a qualquer custo, mesmo que para isso o país deixasse de crescer.

O cenário atual evidencia que a alternativa adequada é o desenvolvimento a partir da expansão do mercado interno. E o agente que tem o dever de cumprir tal agenda é o Estado.

Nesse sentido, o papel dos governos é o de planejar e investir em áreas específicas, através da alocação de recursos, políticas de fomento e na definição do percurso para o desenvolvimento.

A intervenção do Estado por meio do planejamento econômico se apresenta como plataforma de coerência entre o objetivo de expansão da economia de mercado e de desenvolvimento. Deve o planejamento efetivar-se indicativamente através das metas contidas nos planos, as quais devem estar embasadas no convencimento e na motivação da iniciativa privada, na medida em que os interesses públicos e privados devem ser convergentes, sob pena de serem afetados os negócios empresariais e inviabilizada à concretização de tais objetivos. É a chamada racionalidade econômica.

Uma breve análise evolutiva do conteúdo dos planos de desenvolvimento nacional, do período revolucionário ao republicano, e do cenário de crescimento recente permite constatar que sempre houve interesse por parte do Estado (governos) na integração com a iniciativa privada, bem como no fortalecimento desta. Porém, para a efetividade dessa integração é necessário que as políticas de incentivo integrem o planejamento.

1 TRAJETÓRIAS DO DESENVOLVIMENTO NO BRASIL

O mundo está sendo conduzido pela mais forte onda de crescimento econômico já visto, criando ao mesmo tempo riquezas desconhecidas e desigualdades extremas, progresso e depredação. Entretanto, ele deve e pode envolver todas as dimensões do bem estar. O enriquecimento não é um escândalo, mas a pobreza o é. O crescimento econômico sem desenvolvimento não é capaz de produzir sistematicamente a justiça social que lhe é necessária¹.

O conteúdo das teorias de desenvolvimento expõe uma promessa de que o desenvolvimento transformará as sociedades em lugares onde a prosperidade é a regra e a violência e a falta de condições equitativas serão desconhecidas. Em razão desta crença as sociedades se modernizam e buscam se desenvolver para promover o bem comum. Por outro lado, a história da humanidade evidencia que a realidade contradiz essa promessa.

Conforme Amartya Sen (2001), as sociedades contemporâneas ainda se encontram distantes desse anseio, umas mais que outras. Contudo, nunca tantos viveram tão bem e por tanto tempo quanto no mundo atual. O Brasil não foge a essa regra. Ainda há muito a ser feito, porém o progresso que houve não pode ser desconsiderado, pois graças ao desenvolvimento e à modernização a realidade hodierna é melhor.

A modernização é um processo que envolve mudanças de valores, tecnológicas, na estratificação social, nos padrões de formação de famílias, etc. Abrange também transformações no papel do Estado como indutor desses processos e garantidor do bem-estar social.

O Brasil como uma sociedade em avanço passou por mudanças profundas e muitas vezes antagônicas. Evoluiu bastante e se modernizou, mas ainda está longe do ideal de desenvolvimento.

Identifica-se na Revolução de 1930 o ponto de partida da modernização brasileira. Seguidas a ela ocorrem mudanças estruturais profundas até o início dos anos 1980. A partir dos números disponíveis para o período verifica-se que o Brasil passou por um intenso processo de modernização. Em 1950 a produção industrial já era responsável por 24,1% do produto interno bruto (PIB), igualando-se à agricultura (24,3%). Três décadas depois, a contribuição da agricultura para o PIB caíra para 10,2% e a da indústria subira para 40,6% (IPEA, 2010, p. 24).

De 1940 a 1980, a população brasileira praticamente triplicou de tamanho, passando de 41,2 a 119 milhões de habitantes. Esse crescimento foi acompanhado por uma rápida urbanização, apenas 31% residiam em áreas urbanas em 1940, contra 68% em 1980. Enquanto a população rural cresceu a uma taxa média de 0,1% ao ano, a urbana teve

crescimento médio de 4,7%. O crescimento das áreas urbanas também foi concentrado. Em 1940 as capitais das nove regiões metropolitanas originalmente institucionalizadas em meados dos anos 1970 (Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo) somavam 4,7 milhões de habitantes, representando cerca de 11,5% da população brasileira. Em 1980 já reuniam 22,5 milhões de moradores, ou quase 19% da população (IPEA, 2010, p. 24).

Entre 1980 e 2000, data do último censo, a população brasileira aumentou em mais de 50 milhões de pessoas, contudo, o ritmo do crescimento populacional (em média, 1,8% a. a.) foi consideravelmente menor ao das duas décadas anteriores, mesmo já tendo começado a cair nos anos 1970. O crescimento médio entre 1960 e 1980 foi de 2,7% a. a. A urbanização continuou acelerada, com uma diminuição significativa em termos absolutos e relativos da população em áreas rurais. Assim, em 1970, 56% dos brasileiros viviam em áreas urbanas, e em 2000 já eram 81% (IPEA, 2010, p. 30).

Industrialização e urbanização nessa escala acarretaram o fortalecimento do mercado interno, integraram regiões do país e exigiram cada vez mais produtos da indústria. Todavia, houve regiões que foram urbanizadas sem industrialização, o que reforçou a desigualdade, como é o caso das regiões norte e nordeste.

Mesmo com a desigualdade regional esse processo de urbanização e industrialização foi acompanhado por inquestionáveis ganhos de bem-estar, inclusive nas regiões desfavorecidas. Entre os mais expressivos² figuram as constantes diminuições nas taxas de mortalidade; melhora nos serviços de assistência médico-sanitária; aumento gradativo do número de estabelecimentos de saúde; melhoria nas moradias e bairros (ruas pavimentadas, iluminação pública, água canalizada, esgotos sanitários, coleta de lixo); urbanização; energia elétrica; educação; difusão do rádio e da televisão; avanços tecnológicos; etc.

Em síntese, o Brasil que chegou aos anos 1980 era totalmente distinto daquele do começo do século XX. No lugar de um país rural e pouco integrado, com uma população majoritariamente analfabeta, surgiu um país predominantemente urbano e em rápida expansão industrial, mais integrado e veloz na difusão tanto de serviços quanto de valores considerados modernos.

Entretanto, a crise da dívida externa e toda a instabilidade econômica dela decorrente modificaram o panorama evidenciando o esgotamento do modelo por trás desse avanço econômico. Os anos 1980 tiveram crescimento econômico insignificante e hiperinflação. Diagnósticos e propostas distintos tomaram espaço³. Enquanto algumas

dimensões, como a industrialização, perderam a força, em outras, principalmente as relacionadas à esfera dos valores, as transformações foram bastante aceleradas.

Neste cenário os últimos 30 anos representam uma segunda chance no processo de desenvolvimento. A primeira oportunidade se deu a partir da Revolução de 1930 e se estendeu até a crise da dívida no início dos anos 1980. Entre as principais características estão: industrialização acelerada; mudança da produção e do emprego do setor agrícola para o setor industrial; PIB crescendo a elevadas taxas; e a crescente urbanização.

Passada essa fase, embora com expressivo crescimento do PIB as transformações na estrutura produtiva se mostraram lentas, destacando-se poucas, porém relevantes mudanças: os valores privados (aumento da participação feminina no mercado, redução das taxas de fertilidade e crescente heterogeneidade dos arranjos familiares); e a relação entre Estado e cidadania (acesso a importantes serviços públicos, enfraquecimento da mentalidade patrimonialista). É a primeira década da nova oportunidade.

Nesse contexto a Constituição de 1988 surge para evidenciar os termos da ampliação de direitos e o redirecionamento das atenções do Estado para as necessidades da maioria. É característica da segunda década a inédita redução da desigualdade na distribuição de renda observada a partir de 2001, que é consequência, embora tardia, de todas estas transformações (IPEA, 2010, p. 51).

A terceira década, que acaba de começar, traz consigo inúmeros questionamentos: O que se esperar? Como fazer para alcançar o desenvolvimento? A comparação dos dois períodos mostra modalidades de desenvolvimento inacabadas. Entre 1930 e 1980 faltaram mudanças na estrutura social e nos valores. De 1980 a 2000 não houve dinâmica econômica. Para que o desenvolvimento se concretize será necessário congregar crescimento econômico, mudança de valores e estrutura social.

O objetivo deste trabalho é destacar a importância da intervenção do Estado por meio do planejamento econômico na consecução das metas de desenvolvimento e modernização. Uma análise superficial dos planos econômicos e de infraestrutura nacionais permite refletir sobre a necessidade de engajamento público-privado para concretização do desígnio constitucional de desenvolvimento.

2 A ORDEM ECONÔMICA E SEUS PRINCÍPIOS

O mundo contemporâneo vem consagrando cada vez mais a importância acentuada do mercado econômico, pois é nele que se concretizam as decisões que acarretam mudanças

em todos os setores da vida humana. É um fato que o mundo gira em torno das relações do mercado.

O mercado é caracterizado por uma convergência dos fatores oferta e demanda de bens e serviços, onde são fixadas as condições de liberdade concorrencial e preço dos produtos negociados (CAPUL, GARNIER, 2005, p. 261).

Segundo Eros Grau (2008), “o mercado pode ser compreendido como uma instituição jurídica que expressa um projeto político”.

A partir da instituição do liberalismo no século XVIII surgiu uma forma mais avançada de mercado. O crescimento do comércio pelo mercantilismo e o colonialismo haviam exigido um Estado forte e centralizado, responsável pelo absolutismo dos governantes e externalizado na figura do monarca (FABRI, 2010, p. 26).

O Estado Liberal nasceu da Revolução Francesa e predominou durante o século XIX, operou uma dissociação bem nítida entre a atividade econômica e a atividade política. A posição que o Estado assumiu nesse período caracteriza-se de forma unívoca pela sua ausência do domínio econômico.

O liberalismo econômico reservou a atividade econômica ao domínio do direito privado. Cabia apenas ao indivíduo direcionar a economia, sem que houvesse qualquer intromissão por parte do Estado. O direito público limitava-se ao âmbito da estruturação e funcionalidade das políticas estatais, não se admitindo quaisquer ingerências normativas no domínio econômico.

Com a bipolarização do mundo muda-se então o enfoque, inicialmente, com capitalismo e socialismo dividindo a cena, até que o mundo socialista sucumbiu ao capital.

Por sua vez, o capitalismo é inconcebível sem um mínimo de intervenção. É necessário que o Estado abarque certas atribuições que lhe permitam intervir de forma assídua na vida econômica e social a fim de compor os conflitos de interesses de grupos e de indivíduos. É o surgimento do Estado regulador.

Por intervenção do Estado no domínio econômico entende-se todo ato ou medida legal que restringe, condiciona ou suprime a iniciativa privada em dada área econômica, em benefício do desenvolvimento nacional e da justiça social, assegurados os direitos e garantias individuais.

A Constituição de 1988 é clara ao definir no art. 170 os princípios-valores e princípios de ação política sobre os quais repousa a efetivação da Ordem Econômica, primando pela valorização do trabalho humano e pela livre iniciativa, e tendo como fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social. Entre os princípios

valores destacam-se: a soberania nacional, a propriedade privada e a livre concorrência, redução das desigualdades regionais, busca do pleno emprego, tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte e função social da propriedade. Configuram princípios de ação política: a defesa do consumidor e a defesa do meio ambiente (CAMPOS da SILVA, 2004, p. 134).

A Constituição vai além, instituindo no *caput* do art. 174 as atribuições do Estado enquanto agente e regulador da atividade econômica na busca de concretização dos princípios estabelecidos no art. 170. Ao Estado cabe às funções de fiscalização, incentivo e planejamento, com a especificação deste último ser determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

A regulação e a fiscalização são necessárias, haja vista que sua omissão pode prejudicar a própria livre iniciativa, inclusive pela não praticabilidade da concorrência. Ao planejamento, como se verá adiante, incumbe a racionalização das ações a serem empreendidas pelo Estado na consecução dos objetivos econômico-constitucionais, previstos no art. 170, inclusive quanto à incorporação e compatibilização dos planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

2.1 Negócios Empresariais

O caminhar conjunto dos interesses dos indivíduos e da coletividade conduzidos e promovidos pelo Estado possibilitou que caíssem por terra as fronteiras entre o público e o privado. É esclarecedor o pensamento de Orlando Gomes e Antunes Varela (1977, p. 23) sobre a superação da dicotomia público-privada:

Aquele direito privado que fizera do contrato o instrumento por excelência da vida econômica e a expressão insubstituível da autonomia privada, e, da propriedade, um direito natural do homem sobre o qual se apoiaria a vida econômica da sociedade e dele próprio, não mais existe onde já se implantou a nova economia coordenada e dirigida pelo Estado.

No Brasil, os negócios jurídicos se realizam em um contexto jurídico-econômico que tem seus contornos estabelecidos na Constituição a partir dos princípios Gerais da Ordem Econômica (art. 170). Os valores e normas que integram esse regime jurídico enaltecem a função social das atividades econômicas, conciliando as políticas públicas com os interesses da iniciativa privada, uma vez que estes se movem em busca de objetivos distintos, porém, seus caminhos devem ser convergentes.

A intervenção do Estado nos negócios empresariais em searas contratuais nunca antes tocadas pelo legislador se mostra relevante ante o reconhecimento de que os pressupostos indispensáveis para a formulação do conceito contratual, liberdade e igualdade formal, não são suficientes na contratação em massa (FACHIN, 2000, p. 199-200).

A partir da Carta Constitucional de 1988 os negócios empresariais deixam de ser resultado de uma vontade individual, para atingir o nível de serviço às necessidades humanas. Devem se efetivar a luz dos preceitos constitucionais, atingir um equilíbrio nas relações contratuais, limitando a livre determinação de seu conteúdo como forma de resgatar a dignidade, a liberdade e a igualdade.

Atuar na atividade econômica significa observância aos direitos de ordem trabalhista, concorrencial, consumerista, ambiental, entre outros, instituídos e ampliados com o fim de promover a dignidade de vida dos indivíduos.

A empresa privada busca o “lucro privado” e a satisfação dos interesses de seu proprietário, enquanto o Estado busca a satisfação do “interesse geral”. As estruturas ideológicas contidas na Constituição funcionam como regras de comportamento para ambos, visto que a empresa só encontra limites nas leis econômicas.

No Estado democrático devem estar disponíveis para o setor privado outros meios para obtenção dos lucros. Ao Estado incumbe o papel de proporcionar estímulos e incitações para integração com as empresas. As políticas econômicas apoiadas nas decisões financeiras devem harmonizar-se com as expectativas de segurança do setor privado.

3 INTERVENÇÃO DO ESTADO POR MEIO DO PLANEJAMENTO

O instituto do planejamento tem sido utilizado em todos os países, muitas vezes pela ação conjunta de mais de um deles, independentemente de regimes e ideologias políticas. Porém, nem sempre foi assim, durante muito tempo houve uma resistência ideológica liberal que remetia sua prática aos regimes ditatoriais de direita ou de esquerda. Na medida em que o Estado passou a intervir no domínio econômico o planejamento foi se impondo e incorporando-se como a mais completa das técnicas interventivas.

As nações que optaram pela permanência do modelo capitalista passaram a atuar cada vez mais na atividade econômica.

Amoldar os meios utilizados para essa atuação e os fins a serem alcançados significa racionalizar o agir. Adam Smith (apud João Bosco Leopoldino da Fonseca, 2004, p. 337), explica que essa racionalidade pode ser encontrada nas relações de mercado, uma vez que este

se encontra impregnado de leis que funcionam com o objetivo de levar as relações a uma situação de harmonia. Essa situação denomina-se racionalidade de mercado.

No período do Estado liberal restou demonstrado que a racionalidade deixada ao livre funcionamento do mercado não produzia resultados satisfatórios, privilegiava apenas o interesse individual. Surgia aos poucos a racionalidade social, que visa concretizar os interesses da coletividade.

Ao intervir no mercado o Estado tem o dever de atuar de modo diferente, porém não contrário às forças que ali atuam. Daí a importância do planejamento como meio de direcionar o mercado a um fim concreto e diferente daquele que o regeria se deixado às suas leis naturais.

Por meio do planejamento é possível que a tomada de decisões esteja envolta de racionalidade. O planejamento está intrinsecamente ligado às noções de intervencionismo e dirigismo econômico. Planejar compreende a previsão das ações e a organização de medidas cabíveis frente a quaisquer ocorrências não programadas, favoráveis ou não, que possam acontecer ao longo do processo político-econômico (GRAU, 1978).

Evidencia Gilberto Bercovici (2005, p. 66-67), que o Brasil é uma economia periférica no capitalismo, exigindo uma intervenção maciça do Estado para que a economia saia deste patamar incômodo.

Para o sucesso dessa intervenção é necessário o fortalecimento da relação entre a iniciativa privada e o Estado. Por meio do planejamento as empresas podem participar da elaboração e da execução do plano. E quando isso ocorre verifica-se não só a afirmação do objetivo de lucro, como também o tratamento adequado para que as empresas possam atingi-lo em perfeita harmonia com os objetivos do Estado.

3.1 Planos Econômicos e a Necessidade de Engajamento da Iniciativa Privada

Diferentemente do planejamento, que constitui o ato de planejar, prendendo-se a ideia de racionalizar os meios disponíveis e deles retirar os resultados mais favoráveis, o plano é o documento, a peça técnica oriunda do ato de planejar. Nele estão inseridos os elementos que definem a situação econômica e indicam medidas para atingir os objetivos entendidos como relevantes pelos seus elaboradores.

O plano antecede qualquer apreciação de natureza política, representando exclusivamente a expressão técnica de estudos e o resultado de sua elaboração. Só se atinge a fase do planejamento, da planificação como forma de intervenção planejada quando ao plano

for conferido fundamento legal. Depois de preparada a peça técnica tem-se ainda o plano técnico, e só a partir de então começa o seu tratamento jurídico que envolve o estágio de elaboração segundo o regime jurídico a que esteja submetido.

Adotado o planejamento como forma de intervenção, o Direito Econômico irá ocupar-se das medidas jurídicas que o compõem e que estarão unidas ao exercício da política econômica de modo que somente as normas específicas dessa disciplina serão adequadas a essa finalidade.

O plano será expresso em uma lei, a Lei do Plano, que é o instrumento configurador da Política Econômica a ser efetivada no país. Durante sua vigência a Lei do Plano é o diploma definidor da Política Econômica adotada. Apenas depois de transformada em lei a peça técnica assume legitimidade na ordem jurídica do Estado de Direito.

Nesse contexto cumpre salientar de forma sintetizada que a noção de planejamento como plataforma para o desenvolvimento no mundo contemporâneo tem sido relativizada muitas vezes em decorrência da abertura das fronteiras nacionais ao capital e aos investimentos estrangeiros, características marcantes da globalização. Todavia, essa queda da velha noção de soberania não impede a intensificação das relações sociais e políticas tal como ocorre na esfera econômica, ou seja, não serve a globalização de desculpa única para os problemas enfrentando, ou não, pelos governos nacionais.

No Brasil, como já observado, a política econômica dos últimos anos primou pelo mercado acreditando corrigir os problemas estruturais pela autorregulação dos negócios privados em benefício de setores que englobam toda a sociedade, comprometendo a infraestrutura, a segurança pública, os sistemas de saúde, educação, previdência, e assim por diante.

O Poder Público instalado provavelmente ignora o fato de que o planejamento do setor privado visa apenas o lucro, cumprindo sua função social simplesmente pelo fato de não atentar contra os princípios e fundamentos estabelecidos no art. 170 da Constituição (FABRI, 2010, p. 98-99).

É um mito que ao Estado cabe a milagrosa tarefa de distribuir justiça em sua ação interventiva. As ações do Estado devem ser orçamentadas, sob pena dos planos passarem a vincular onerosamente a iniciativa privada, conduzindo o particular ao encerramento de suas atividades, acarretando consequências econômico-sociais.

A partir do planejamento o Estado deve atrair os interesses da iniciativa privada em prol dos ideais de desenvolvimento, apto a concretizar os fins da ordem econômica estabelecidos no art. 170 da CF.

Compreendidas as questões mais relevantes sobre o planejamento e o plano enquanto instrumentos de integração público-privada e promoção do desenvolvimento, cabível uma breve análise evolutiva dos principais planos de desenvolvimento nacional e infraestrutura no Brasil.

O Estado brasileiro passou por inúmeras experiências desde o governo Eurico Gaspar Dutra (1946/1951), que instituiu o plano SALTE - Saúde, Alimentação, Transporte e Energia, algumas bem sucedidas e outras não.

O Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek é considerado um dos casos bem-sucedidos de formulação e implementação de planejamento no Brasil. Além dos amplos projetos estatais de infraestrutura o Estado conseguiu atrair investimentos privados de origem externa e interna, destinados a áreas como indústria automobilística, construção naval e construção aeronáutica. Contrariamente ao governo Getúlio Vargas havia nítida aceitação ao capital externo. Os grandes investimentos estatais em infraestrutura e as empresas estatais do setor produtivo estavam a serviço da acumulação privada (GUIMARÃES, 2010, p. 01).

O crescimento econômico do período e a manutenção da estabilidade política, apesar do aumento da inflação, permitiram ao povo brasileiro sonhar com o fim do subdesenvolvimento.

Passado esse período a instabilidade política e a ruína da situação econômica, reflexo da baixa na produção industrial e aumento da inflação se acentuaram, viabilizando a tomada do poder pelos militares. Surge então o Plano de Ação Econômica do Governo – PAEG, que tinha como principais metas: a) aceleração do crescimento econômico; b) redução da inflação; c) diminuição dos desequilíbrios setoriais e regionais; d) aumento do investimento e do emprego e; e) correção dos desequilíbrios externos. (GUIMARÃES, 2010, p. 04-05).

O crescimento econômico nesse período 1968/1973 (governos Costa e Silva e Médici) chegou a alcançar as maiores taxas na história recente do país. Dirigido pelo ministro da fazenda Antonio Delfin Neto, o PIB teve evolução média anual acima de 10%, com destaque para o setor industrial. A inflação anual variou de 15% a 20% no período. Estes desempenhos se devem as reformas institucionais, a contribuição do Plano Nacional de Desenvolvimento - I PND, programa que trouxe uma série de investimentos no campo siderúrgico, petroquímico, de transporte e de energia elétrica no período de 1969/1974, e a recessão do período anterior, que criou uma capacidade ociosa no setor industrial apta a atender a demanda sem pressões nos preços. Soma-se a isso tudo o crescimento da economia mundial, que também contribuiu positivamente (GUIMARÃES, 2010, p. 06).

Dentro desse contexto do I Plano Nacional de Desenvolvimento é importante destacar três das principais realizações nacionais almejadas para o período e sintetizadas na Lei do Plano nº 5.727/1971:

I – Consecução dos objetivos nacionais de desenvolvimento e transformação social mediante processo de competição capaz de assegurar níveis internacionais de eficiência aos setores público e privado; e processo de integração, com articulação harmônica entre Governo e setor privado, União e Estados, entre regiões desenvolvidas e regiões em desenvolvimento, entre empresa e trabalhadores.

II – Implantação de novos instrumentos para modernizar a empresa nacional, fortalecendo-lhe a capacidade competitiva e eliminando as condições de desigualdade em que opera, relativa à estrangeira.

IV – Mobilização ainda mais intensa do sistema financeiro nacional e do mercado de capitais, para maior participação no financiamento da formação real de capital do setor privado e na criação de sólidas estruturas das empresas; e ainda garantia de acesso da pequena e média empresas a sistemas que permitam a melhoria de sua estrutura financeira (...). (destaque nosso)

Verifica-se que o modelo econômico que se objetivava construir orientava o regime de mercado para a descentralização das decisões econômicas, no intuito de formação progressiva do mercado de consumo, modelo fundado na aliança entre governo e setor privado. Entre os grandes projetos desenvolvidos pelo I PND destacam-se os de integração nacional, transportes, corredores de exportação, telecomunicações, ponte Rio-Niterói, rodovia Transamazônica, hidrelétrica de Três Marias e a barragem de Itaipu.

O rápido e expressivo crescimento econômico da época fez surgir alguns desequilíbrios causadores de pressões inflacionárias e problemas no balanço de pagamentos. Somou-se a isso a crise mundial gerada pelo primeiro choque do petróleo (1973), que trouxe efeitos nefastos para o balanço de pagamentos e para a inflação. A situação política da época também não ajudou, pois o novo presidente Ernesto Geisel defendia o crescimento econômico como prioridade, o que dificultava a implementação de uma política de ajustamento.

Em meio a esse cenário, no fim de 1974, o governo lançou o II PND – Plano Nacional de Desenvolvimento no intuito de manter o crescimento econômico da época do “milagre”, porém, com alteração nas prioridades. Os setores econômicos privilegiados passam a ser o de bens de capital e o de insumos básicos em lugar do setor de bens de consumo duráveis. A expectativa era de que os projetos das empresas estatais estimulariam a produção do setor privado, proporcionando taxas de crescimento semelhantes ao período anterior. Contudo, a evolução do PIB ficou abaixo do esperado (GUIMARÃES, 2010, p. 07).

Aprovado pela Lei 6.151/1974, o II PND procurou consolidar um modelo econômico-social baseado numa economia moderna de mercado. Seguindo a proposta do I

PND, o II PND estimulou uma política de fusão de empresas nacionais para adquirir escala econômica. Propôs e efetivou a reforma da Lei das Sociedades Anônimas (FONSECA, 2004, p. 392).

Entre as principais conquistas alcançadas pelo II PND estão às indústrias de base siderúrgica e petroquímica; os bens de capital; a autonomia em insumos básicos, tais como: metais não ferrosos, minérios, petroquímica, fertilizantes e defensivos agrícolas, papel e celulose; energia, com destaque para a indústria nuclear e a pesquisa do petróleo, programa do álcool e construção de três hidrelétricas como Itaipu; dois planos básicos de desenvolvimento científico e tecnológico e um primeiro plano nacional de pós-graduação.

Por sua vez, o III Plano Nacional de Desenvolvimento – III PND, aprovado pela Resolução nº 01/1980 do Congresso Nacional, teve como principal característica a flexibilidade, vista como indispensável para uma permanente adaptação e ajustamento do comportamento das ações do governo e da sociedade ao cenário econômico e social vivenciado. Dentre as bases propostas na Resolução, duas merecem destaque:

VI – o reconhecimento também da opção brasileira pela economia de mercado, onde o planejamento do desenvolvimento e toda a atuação governamental devem voltar-se para a orientação, apoio e estímulo aos setores privados, limitando-se o Governo, como produtor e investidor, aos campos e atividades exigidos pelo interesse e segurança nacionais e aos projetos não desejados ou inviáveis pela livre iniciativa.
VIII – o objeto do esforço nacional é a valorização do homem brasileiro. Isto ganha particular expressão na tentativa de a ele garantir condições dignas de trabalho e remuneração adequada à satisfação de suas necessidades básicas. (destaque nosso)

O III PND foi o último plano do período revolucionário. Descontinuado por motivo de crise econômica esse plano encerra um ciclo de trinta anos de planejamento econômico para o desenvolvimento, iniciado em 1949.

O I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República – I PND-NR teve suas diretrizes aprovadas pela Lei nº 7.486/1986, destacando uma orientação social em seu núcleo e no nível econômico a prioridade reconhecida ao setor privado. Diferentemente dos demais planos de desenvolvimento, já no preâmbulo evidenciou que: “Este governo parte da tese de que cabe ao setor privado o papel de destaque na retomada do crescimento”.

Durante a execução do I PND-NR surge a Constituição de 1988, como novidade traz a caracterização do planejamento como atividade própria do Estado, e em seu artigo 174 dá feição definitiva ao planejamento econômico brasileiro.

Em 1989 foi implantado o modelo econômico oriundo das determinações do Consenso de Washington, que parecia intocável e foi apresentado como a única diretriz

possível para conduzir o país. O padrão de acumulação então colocado tinha como sustentação principal a financeirização da economia. O financiamento do balanço de pagamentos seria feito com poupança externa e o país decidira abrir mão de planejar investimentos em infraestrutura através da privatização de empresas de eletricidade, comunicações e de minérios. Além disso, a quase totalidade dos bancos estaduais seria vendida ao capital privado.

Com a quebra do real em 1999 a economia passou a ser comandada pelo câmbio flutuante, juros altos e metas de inflação. A característica essencial era a livre circulação de capitais. Para garantir o fluxo de capital para o país foram estabelecidos elevados superávits primários. Política industrial, planejamento e estratégias de desenvolvimento configuravam questões praticamente intocáveis.

Esse modelo acarretou três quebras sucessivas da economia nacional, crises cambiais e taxas médias de crescimento do PIB de 2,3% ao ano, entre 1995 e 2002. Só para efeito comparativo, temos taxas de crescimento ao redor de 4,5% ao ano, desde 2005 (IPEA, 2010, p. 11).

Embora os parâmetros gerais sejam os mesmos, a partir de 2006 novos elementos entraram na conformação da política econômica. O principal elemento foi uma mudança no papel do Estado, que começa a planejar e a investir em áreas específicas.

Tais mudanças tiveram a função de aumentar a demanda agregada dos agentes econômicos, públicos e privados a partir de investimentos em infraestrutura, em especial através do PAC e do aumento de gastos sociais, por exemplo, consolidação do Bolsa-Família e aumento da abrangência da seguridade social. Acrescenta-se a isso uma expressiva expansão do crédito à atividade produtiva (BNDES) e às pessoas físicas. Outras medidas importantes também foram tomadas, como a desoneração fiscal, estímulos à inovação tecnológica e avanços na área educacional. O mercado interno brasileiro, que já era expressivo, tornou-se maior que o de qualquer país europeu (IPEA, 2010, p. 12).

Esse cenário permitiu ao Brasil uma eficiente manobra política anticíclica contra os efeitos mais graves da crise de 2008-2009. Há possibilidade de o país apresentar, nos próximos anos, um novo padrão de desenvolvimento, centrado na intervenção estatal e no setor produtivo da economia, ao invés de estar atrelado à especulação e às ideias vindas da alta finança mundial.

A superficial análise dos planos nacionais de desenvolvimento do período revolucionário ao republicano, bem como do cenário econômico recente permite constatar que a participação da iniciativa privada nas decisões, seja por subsidiariedade ou concertação,

além de viabilizar os objetivos de descentralização e democratização, vai de encontro à eficiência esperada das gestões do Estado, reduz impactos danosos à economia nacional e permite o caminhar público-privado convergente rumo ao desenvolvimento.

As demandas econômico-sociais que envolvem o processo contemporâneo de desenvolvimento são complexas e empreendem foco dos governos, sob pena de incompletude do processo, tal como tem ocorrido ao longo do trajeto nacional, porém, além de definir as metas com clareza, incumbe aos governos viabilizar políticas de incentivo tributárias, creditícias e monetárias aptas a integrar efetivamente o Poder Público e a iniciativa privada.

CONCLUSÃO

A conquista do desenvolvimento representa a superação da dominação política, econômica e social. Tratando-se de objetivo da República é dever do Estado e dos governos viabilizar sua efetividade, uma vez que a Constituição Federal por si só não é capaz de concretizar esse fim.

A retrospectiva do trajeto de desenvolvimento percorrido pelo Brasil até os dias atuais demonstra que muito se conquistou, porém as tentativas acabaram sempre incompletas, tanto pela falta de metas em áreas específicas quanto de engajamento do setor privado, que possui interesses distintos, primando exclusivamente pelo lucro.

O senso comum sabe o que deseja, porém não de que modo alcançar. Para atingir a legitimidade de seus atos o Estado necessita, no viés do paradigma democrático, não da aprovação da massa manipulada, mas sim da racionalidade coletiva, o que se mostra possível a partir da intervenção no domínio econômico por meio do planejamento econômico enquanto instrumento capaz de propiciar a integração público-privada na busca desse objetivo.

O desenvolvimento deve ser acompanhado de mudanças quantitativas e qualitativas para que produza justiça social, que é o fim da ordem econômica. Por meio do plano o planejamento econômico viabiliza a criação de políticas públicas de incentivo capazes de atrair a contribuição do domínio econômico.

Seja como for, o progresso que houve não pode ser desconsiderado, graças a ele a realidade atual é melhor, todavia, a caminhada rumo ao desenvolvimento é longa. O Estado, por meio dos governos, tem papel indutor nesse sentido.

Como visto, tanto os planos de desenvolvimento nacional (I PND; II PND; e III PND), quanto as políticas de infraestrutura exprimem o interesse e a importância do

fortalecimento das empresas e da integração destas com os governos para superação das desigualdades.

O Brasil vive um momento oportuno para convergência dos interesses públicos e privados. Para realização do regime econômico constitucional os agentes econômicos e o Estado, embora possuam interesses distintos, devem confluir para caminhos comuns, delineados no plano.

Conclui-se, desse modo, que os governos, ao definirem suas metas e os caminhos para alcançá-las, devem indicar à sociedade, em especial ao domínio econômico, prioridades e investimentos, de modo a interferir nos negócios empresariais. Os valores e normas que compõem o regime econômico constitucional devem servir de eixo para promoção de políticas públicas de incentivo (tributárias, creditícias e monetárias) que atraiam com segurança jurídica a iniciativa privada.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento: Uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Perspectivas da Política Social no Brasil*. Livro 8. Brasília: DF, 2010.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro*. Livro 10. Brasília: DF, 2010.

CAMPOS DA SILVA, Guilherme Amorim. *Direito ao Desenvolvimento*. São Paulo: Método, 2004.

CAPUL, Jean-Yves; GARNIER, Oliver. *Dictionnaire d'économie et de sciences sociales*. Nouvelle Edition. Paris: Hatier, 2005.

FABRI, Andréa Queiroz. *Planejamento Econômico e Mercado: Aproximação Possível*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

FACHIN, Luís Edson. *Repensando Fundamentos do Direito Civil Brasileiro Contemporâneo*. São Paulo: Renovar, 2000.

FONSECA, João Bosco Leopoldino da. *Direito Econômico*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

GOMES, Orlando; VARELA, Antunes. *Direito Econômico*. São Paulo: Saraiva, 1977.

GRAU, Eros. *Planejamento econômico e regra jurídica*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978.

GUIMARÃES, Ailton. *Economia Brasileira*. 2010. Disponível em <http://fortium.edu.br/blog/ailton_guimaraes/files/2010/04/Economia-Brasileira-nota-de-aula-62.pdf>. Acesso em: 01/abr/2012.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento com Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

¹ Relatório Attali. *Rapport de La commission pour La libération de La croissance française, sous La présidence de Jacques Attali*, p. 5-6.

² Para análise dos indicadores ver: *Perspectivas da Política Social no Brasil*. Livro 8 – Cap. 1. Brasília: IPEA, 2010.

³ Não cabe neste estudo entrar no mérito de tais diagnósticos nem avaliar as teorias por trás do Plano Real e da abertura econômica da segunda metade dos anos 1990. O foco é mostrar que o Brasil, embora não tenha recuperado o ritmo de crescimento econômico da década de 1970, nos últimos 30 anos continuou a sofrer profundas mudanças estruturais. E a partir da intervenção do Estado no domínio econômico por meio do planejamento econômico essas mudanças estruturais serão direcionadas para a consecução do objetivo constitucional de desenvolvimento (art. 170 da CF).