

Normas constitucionais sobre planejamento e ordenação territorial

WERTER R. FARIA

Presidente do Conselho Administrativo de
Defesa Econômica (CADE)

O art. 3.º, II, da Constituição de 1988, reza que a garantia do desenvolvimento nacional é um dos objetivos da República, sendo os demais: a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Em primeiro lugar, precisamos conhecer o significado da expressão “desenvolvimento nacional”. No contexto das normas constitucionais e do próprio artigo em que a expressão está engastada, tem o sentido de desenvolvimento econômico e social, e não de crescimento, puro e simples. Aquele caracteriza-se por ser um processo que gera transformações na estrutura econômica e contribui para elevar os níveis social, cultural e político da nação. O simples crescimento preserva a estrutura fundamental da economia, aumenta-lhe as dimensões e provoca o que se chamou de “desenvolvimento do subdesenvolvimento”. O objetivo básico do Estado, no que respeita à garantia do desenvolvimento nacional, é inseparável dos fins indicados nos outros incisos do mesmo art. 3.º da Constituição: a configuração da futura sociedade, a diminuição dos desníveis entre pessoas e regiões e o bem-estar igualitário de toda a população.

Em continuação, devemos investigar de que maneira se atingirá o objetivo de “garantir o desenvolvimento nacional”. A prescrição, a esse respeito, encontra-se no 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”.

Já que um dos fundamentos do Estado é a livre iniciativa, como proclama o art. 1.º da Constituição, não lhe poderia cometer outro papel que o de impulsor da atividade econômica. Nos seus setores básicos, a ação governamental possui caráter apenas normativo e regulador. A interven-

ção econômica que o art. 174 admite tem de resumir-se na ação indireta do poder público federal sobre o comportamento dos sujeitos econômicos para influir em suas atividades, ação sempre e necessariamente empreendida com amparo na lei. A intervenção direta consiste no exercício de atividades econômicas pelo Estado, quer na qualidade de titular de uma exploração, quer na de interveniente no ciclo econômico, como comprador ou vendedor de bens produzidos pelo setor privado, objetivando-lhe a regularização. A terceira modalidade de intervenção direta ocorre quando o Estado interpõe sua autoridade na gestão das empresas privadas.

Em todas as hipóteses, as medidas intervencionistas são limitadas pelo princípio da liberdade de iniciativa econômica privada e pelo disposto nas leis que criaram ou vierem a criar empresas públicas, sociedades de economia mista, autarquias, fundações e respectivas subsidiárias, na forma do art. 37, XIX e XX, da Constituição Federal, e nas leis que estabelecerem preços regulamentados ou de orientação para os produtos agrícolas, nos termos do art. 187, II, assim como para o dos setores nos quais, por razões de fato ou de direito, não houver concorrência. Nos outros setores, o ajustamento econômico tem de processar-se segundo as regras da concorrência. A intervenção do Estado na racionalização dos circuitos de distribuição, na formação e no controle dos preços, deve ater-se à repressão ao abuso do poder econômico, vale dizer, ao controle e punição das práticas comerciais restritivas e seus reflexos sobre os preços dos bens e serviços.

Ao erigir o valor social da livre iniciativa a princípio fundamental da República, a Constituição atribui ao mercado posição superior à do planejamento. Por essa razão, o plano carece de força vinculativa para o setor privado da economia e não altera fundamentalmente as condições econômicas e sociais. Nas sociedades capitalistas, o desenvolvimento econômico não se subordina a nenhum plano. As derradeiras decisões competem aos produtores e consumidores. A expressão "plano indicativo" sugere, etimologicamente, a finalidade da programação, que consiste em transmitir indicações sobre a evolução da economia global, durante certo lapso de tempo, de acordo com os fins do desenvolvimento econômico e social. As indicações, porém, não possuem o caráter coercitivo das que encontramos nos planos socialistas, exceto quanto ao setor público. Para este, o plano deixa de ser uma simples previsão, visto que lhe impõe obrigações. Constituem o setor público as empresas públicas, as sociedades de economia mista e outros entes que exploram atividade econômica. Além do setor produtivo, os poderes públicos em geral, os órgãos da administração direta e indireta, as fundações mantidas pela União, bem assim o setor público regional, são destinatários do plano. No tocante à sua im-
peratividade quanto ao setor público do Estado, GUILHERME DE OLI-

VEIRA MARTINS (*Lições sobre a Constituição Econômica Portuguesa*, Lisboa, 1938/84, vol. I, p. 141) distingue: “a) os aspectos de mera previsão técnico-econômica, insuscetíveis pela sua própria natureza de aplicação coercitiva; b) e os aspectos relacionados com a determinação (por diplomas a publicar) dos objetivos e das indicações concretas do próprio plano. O Governo deve, assim, tomar a iniciativa da publicação de diplomas que não poderão ir contra as linhas traçadas naquele instrumento de política econômica, sob pena de ilegalidade”. Para o setor privado, as previsões e os objetivos do plano não geram obrigações, porque se rege pelo princípio constitucional da liberdade de iniciativa. No entanto, o plano é imperativo para as empresas dos ramos da iniciativa econômica privada que se obrigarem a realizar programa de investimentos elaborado conforme diretivas do plano. Os “quase-contratos” originam-se de processos de concertação e diálogo da Administração Pública com empresários.

Entre as formas de intervenção econômica, a mais acabada é o planejamento, que, nos países de economia de mercado, tem como fito corrigir as inadequações das decisões tomadas pelos produtores e consumidores e promover a elevação do nível de vida da população.

As nações classificam-se em economias de mercado e economias de planejamento centralizado. Naquelas não há nenhum órgão central para dirigir as atividades econômicas. Porém, diante da possibilidade de que o funcionamento do sistema não atenda os interesses do povo, algumas Constituições, como a brasileira, permitem a edição de leis, nas quais o Estado fundamente o exercício das suas funções de fiscalização, incentivo e planejamento da atividade econômica.

A nossa exposição restringe-se ao planejamento, no quadro da regulamentação do mercado, para promover o desenvolvimento nacional equilibrado. Recorde-se que a Constituição arrola a liberdade de iniciativa econômica privada entre os princípios fundamentais do Estado. Assim sendo, todas as normas concernentes ao planejamento, ainda quando façam parte da Constituição, subordinam-se ao princípio contido no art. 1.º, IV, que tem categoria superior à de todas elas. A intervenção econômica, sob a forma de planejamento, não pode efetuar-se, portanto, em contraposição com o princípio da livre iniciativa, pelo qual se rege toda a atividade econômica no setor privado.

O planejamento tem limite e objetivo constitucionalmente traçados, que são, respectivamente, o regime de competição e o “desenvolvimento nacional equilibrado”. “Um sistema de mercado”, conforme a definição de ROBERT HENRY HAVEMAN e KENYON A. KNOPF (*O Sistema de Mercado*, trad. bras., São Paulo, 1972, p. 13), “é aquele em que os pro-

blemas econômicos fundamentais são resolvidos não por uma autoridade central, mas pelos produtores e consumidores operando em mercados em resposta aos níveis existentes de preço. A essência do sistema de mercado baseia-se no fato de que os bens são produzidos para a troca, sendo as trocas transações monetárias. Todos os fatores de produção e mercadorias produzidas possuem preços que são fixados, no mercado, em consequência da ação de toda uma série de concorrentes, cada um deles procurando tirar o máximo proveito pessoal". Desse modo, o objetivo da intervenção não pode ser a direção planejada do processo produtivo, mas alguma forma de programação compatível com a organização e o processo da economia de mercado.

A finalidade constitucional do plano também não seria atingida se o programa de desenvolvimento econômico e social atendesse os objetivos gerais de uma política econômica destinada a preservar as disparidades atuais, no que concerne à expansão econômica e ao nível de vida das regiões do país.

O plano de desenvolvimento econômico e social é instrumento de previsão e de orientação das atividades econômicas. "Como instrumento de previsão", escreve BERNARD CAZES (*La Planification en France et le IV.º Plan*, Paris, 1962, p. 8), "ele serve para regularizar o curso das atividades econômicas; como instrumento de orientação, permite corrigir algumas tendências espontâneas, julgadas pouco desejáveis". Utilizado como instrumento de orientação das atividades econômicas, o plano de desenvolvimento nacional deve orientá-las no sentido da redução dos desequilíbrios entre as regiões do país. Para ser cumprido o art. 174, § 1.º, da Constituição, o planejamento necessita levar em conta as desigualdades econômicas entre as regiões, sob o aspecto do desenvolvimento econômico e do nível de vida, e introduzir o equilíbrio, na medida do possível. No plano internacional, admite-se a importância do desenvolvimento dos países pobres para garantir o equilíbrio do mundo, comprometido pela divisão em duas partes: uma que permanece pobre e outra que se enriquece progressivamente. Esta situação, como adverte JAN TIMBERG (*La Planification*, Paris, 1967, p. 31), cedo ou tarde conduz a conflitos, sobretudo porque a inferioridade dos países pobres se agravará se não receberem ajuda dos países mais favorecidos. No plano interno, existe a mesma tensão. Assim, no mínimo, a cautela manda reduzir os contrastes entre as regiões. Nessa conformidade, o art. 23, parágrafo único, da Constituição Federal impõe o estabelecimento de normas, mediante lei complementar, que regulem a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento em âmbito nacional. Portanto, na organização e execução do planejamento nacional, regional e

setorial, não pode a União prescindir da colaboração das outras entidades. Todavia, pelo art. 21, IX, tanto a elaboração como a execução dos planos nacionais e regionais de desenvolvimento econômico e social competem à União. Além de constituir exigência constitucional, a cooperação torna factível o equilíbrio do desenvolvimento econômico e social do país. O art. 43, § 1.º, II, determina que lei complementar defina a composição dos organismos que executarão os planos regionais. A mesma norma constitucional integra-os nos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social, e prescreve que sejam aprovadas juntamente com estes. Por outro lado, o art. 159, I, c, impõe a entrega, pela União, de três por cento da parcela de quarenta e sete por cento do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer. Conforme o art. 161, II, cabe à lei complementar baixar normas sobre a entrega dos recursos, especialmente com relação aos critérios de rateio dos fundos, objetivando o equilíbrio sócio-econômico entre Estados e entre Municípios. O art. 192, § 2.º, determina que a União deposite os recursos financeiros destinados a programas e projetos de caráter regional, de sua responsabilidade, em suas instituições regionais de crédito, para serem aplicados por elas.

O art. 174, § 1.º, da Constituição Federal prescreve: "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." O mesmo parágrafo põe o Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica. O Estado compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, mas a atribuição normativa e reguladora não pertence a todas as pessoas jurídicas que o integram. Corresponde à União, porque nenhuma outra delas exerce sua competência em todo o país.

A lei de diretrizes e bases do planejamento, prevista no dispositivo constitucional, determinará o conteúdo dos planos de desenvolvimento nacional e o processo de sua elaboração. De acordo com a referida norma, conterà, ainda, disposições sobre o equilíbrio do desenvolvimento econômico e social, a incorporação no plano de desenvolvimento econômico nacional, dos planos regionais e a compatibilização entre eles.

Ao Congresso Nacional compete aprovar os planos, inclusive pluri-
anuais, por meio de lei. No conceito de RAMON MARTIN MATEO e

FRANCISCO SOSA WAGNER (*Derecho Administrativo Económico*, Madrid, 1977, n.º 52), essa fórmula é a mais idônea para conseguir a autovinculação do Estado e de seus diversos poderes. “Ademais, possibilita que o Congresso Nacional, que, num regime democrático, teoricamente, goza de poderes soberanos e unifica as linhas ideológicas e conflitos de interesses que separam as forças sociais, possa pronunciar-se valorativamente sobre os distintos fins que a comunidade política aspira alcançar através do planejamento. Parece óbvio que, se a Lei é a forma suprema de expressão da vontade do Estado e se o Plano contém, na atualidade, a mais importante das decisões que uma comunidade toma, o papel do Parlamento não pode, de modo algum, ser escamoteado.”

A participação do Poder Legislativo verifica-se mediante a preceituação das diretrizes e bases, isto é, dos objetivos gerais e prioridades da programação para uma economia de mercado e uma “sociedade livre, justa e solidária” e da orientação acerca das opções e atividades da União, no que respeita aos investimentos em setores concretos. A participação se renova cada vez que o Congresso Nacional dispõe sobre o plano que o Poder Executivo lhe remete, mas é permanente no acompanhamento e fiscalização da sua execução, a cargo de Comissão mista a que se refere o art. 166, § 1.º, II, da Constituição Federal. WASHINGTON PELUSO ALBINO DE SOUZA (*Direito Económico*, São Paulo, 1980, p. 453) ensina que, “no Estado de Direito, entretanto, o que importa é a aprovação do *plano* pela *lei*, justamente para evitar ou disciplinar os atos autoritários que assumam tanto as características despóticas, como os excessos de competência administrativa das autoridades diante da realidade para a qual se tenham definido determinadas linhas de uma *política econômica* harmônica”. A norma constitucional não determina a duração de cada planejamento, porém, conforme pondera o Prof. WASHINGTON ALBINO (p. 454), “respeitado princípio democrático de que um governo não pode impor medidas administrativas ou político-econômicas ao seu sucessor, a *Lei do Plano* deve ser elaborada e sua vigência deve extinguir-se dentro do período de mandato de um governo. Não importa, porém, que as obras iniciadas prolonguem-se por um ou mais governos subseqüentes, o que não permite que se confunda o prolongamento da *Lei do Plano* com o ciclo de duração da medida por ela autorizada. Em se tratando, não de obras ou de serviços, mas de elaboração de *leis ordinárias* por sugestão, da *Lei do Plano*, estas últimas têm a sua duração continuada, somente se extinguindo pelos caminhos normais da cessação da sua própria vigência...”

Por outro lado, de acordo com o art. 167, § 1.º, da Constituição Federal, o início de qualquer investimento, cuja execução ultrapassar um exercício financeiro, somente poderá ocorrer caso exista prévia inclusão no plano plurianual ou lei que a autorize, sob pena de responsabilidade.

O primeiro planejamento econômico, efetuado em 1942, previu investimentos pelo período de dez anos. O Governo Getúlio Vargas, que dera início ao intervencionismo econômico, prosseguiu nessa linha e contratou os serviços de uma equipe técnica norte-americana para elaborar o plano de investimentos, com aquela mesma duração. ROBERT T. DALAND (*Estratégia e Estilo do Planejamento Brasileiro*, trad. bras., Rio de Janeiro, 1967, p. 26) refere que “o interesse dos Estados Unidos nesta atividade era de empregar o Brasil como uma área piloto a fim de testar métodos modernos de desenvolvimento econômico. O relatório foi conservado secreto durante muitos anos, e no fim da guerra, assim com o advento do Estado Novo, o assunto foi abandonado”.

O plano seguinte, feito pelo DASP, tinha prazo de cinco anos. A rigor, segundo a observação de DALAND, “o projeto era meramente uma lista de investimentos. No entanto, sua contribuição ao conceito de planejamento residia na sua duração de cinco anos e sua característica como orçamento especial. Não foram feitos arranjos especiais para a execução desse plano, e ainda é desconhecido o grau com que foi ‘implementado’. Certamente nunca chegou à sua expectativa de vida de cinco anos”.

O novo plano vigorou de 1944 a 1948. No primeiro dos quatro anos ocorreu a aprovação do Regimento da Comissão de Planejamento Econômico. Deposto Getúlio Vargas, o planejamento perdeu apoio. Em 1950 ressurgiu, menos ambicioso, à guisa de plano de empreendimentos relativos à saúde, alimentação, transporte e energia (Plano Salte), pelo período de quatro anos. O retorno de Getúlio Vargas ao poder favoreceu o planejamento, que evoluiu, até assumir papel destacado no desenvolvimento econômico e social do País.

Ao programa de metas do período de 1956 a 1960, considerado por DALAND como primeiro verdadeiro plano econômico para o Brasil, seguiram-se o Plano Trienal e os Planos Nacionais de Desenvolvimento, com duração igual à do mandato do Presidente da República. No começo, o período dos planos tendeu para o prazo longo, porém logo se fixou no prazo médio.

De acordo com os dispositivos constitucionais que denominam essa lei de plano de governo (arts. 49, IX, e 84, XI) ou de metas (art. 74, I), pode definir-se o plano plurianual como um conjunto de disposições ordenadas que visam à execução dos projetos do Poder Executivo para o período do mandato presidencial. Sendo a duração do plano correspondente à do mandato do Presidente da República, ele é obrigado a remeter o projeto de lei ao Congresso Nacional, na Sessão Legislativa do ano em que assumir o cargo, em acatamento à norma do art. 84, XXIII, da Constituição Federal. O art. 84, XI, comete ao Presidente da República a obrigação de remeter o plano de governo ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura da Sessão Legislativa. A Sessão Legislativa começa anualmente no dia quinze de fevereiro. Todos os anos, portanto, tem que ser feito um plano de curto prazo. O plano anual tem a finalidade de tornar realizável o plano plurianual. Por isso, o art. 165, § 4.º, da Constituição Federal preceitua que os planos e programas nacionais e setoriais serão elaborados em consonância com o plano plurianual. O plano nacional de educação, exigido pelo art. 214, não foge à regra.

As técnicas de preparação do projeto, recomendadas para a execução dos trabalhos preparatórios, e a elaboração propriamente dita do plano variam em função dos seus objetivos e meios. Sem embargo, por força do art. 165, § 9.º, da Constituição Federal, cabe à lei complementar dispor sobre a elaboração e organização do plano plurianual.

O conteúdo dos planos plurianual e anual não coincide com o do plano nacional de desenvolvimento. Os primeiros encerram as diretrizes para a execução do programa presidencial de governo. O segundo consta da programação para o conjunto da economia, com vistas ao seu desenvolvimento equilibrado.

O art. 165, § 1.º, da Constituição Federal preceitua que as diretrizes, os objetivos e as metas da atividade administrativa federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes constem do plano plurianual, de forma regionalizada. Se, na expressão de CHARLES BETTELHEIM (*Planification & Croissance Accélérée*, Paris, 1967, p. 128), o plano operacional anual representa uma fração de doze meses do plano plurianual, torna-se indispensável que, de forma também regionalizada, fixe as diretivas referentes à atividade administrativa da União quanto aos investimentos. As despesas de capital e derivados, previstas no plano plurianual, correspondem ao cálculo feito pelo Poder Executivo para os investimentos que irá executar.

Deixam de ser mera estimativa e passam a produzir efeitos jurídicos, que vinculam os órgãos da administração pública, depois de aprovadas pelo Congresso Nacional e incluídas no orçamento. Entre as funções dessas despesas, o art. 165, § 7.º, da Constituição Federal destaca “a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional”.

O mesmo parágrafo impõe a compatibilização do orçamento anual e do orçamento de investimento das empresas de que a União, direta ou indiretamente, seja sócia majoritária.

Com relação aos problemas dos ajustamentos requeridos pelos planos a médio prazo, como os quinquenais, BETTELHEIM (ob. cit., p. 110) observa que os planos a curto prazo (anuais) devem conceber-se como parte daqueles, aos quais se incorporam; porém, isto não significa que cada plano, a curto e a médio prazos, não deva ter características próprias. De fato, essas características são necessárias, porque sempre há problemas específicos de ajustamento a serem resolvidos no curso de cada período. Esses ajustamentos devem assegurar a compatibilidade no tempo.

Cada plano a curto e a médio prazos deve preencher sua própria parte dos projetos a longo, a médio e a curto prazos (referindo-se esta distinção ao período de gestação — ou de maturação — dos diversos projetos), a fim de que, quando um deles atingir a maturidade, outro tipo similar seja colocado em marcha. Isso é particularmente importante, do ponto de vista do equilíbrio econômico, porque somente por esse modo pode assegurar-se uma taxa regular de progresso. O objetivo dos planos de maior duração (perspectivos), conforme nota JAN TIMBERGEN (ob. cit., p. 52), “é sobretudo o de criar, para os planos a curto prazo, uma base que permita ter em conta os problemas a resolver num prazo mais longo”.

Feita a distinção entre o plano nacional de desenvolvimento econômico e social, o plano plurianual e o plano anual, precisamos, ainda, diferenciar os planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento, mencionados nos arts. 58, § 2.º, VI, e 166, § 1.º, II, da Constituição Federal. O critério distintivo é o da extensão de cada um deles, com referência ao processo de desenvolvimento. Assim, o plano nacional abrange o conjunto da economia, o plano regional, uma determinada parte, correspondente a uma ou mais regiões do país, e o setorial, ramos precisos de atividade econômica.

O art. 21, IX, da Constituição Federal não menciona os planos setoriais de desenvolvimento econômico e social entre os que competem à União. Cita os planos nacionais, plurianuais, regionais e de ordenação do

território; todavia, o art. 48, IV, outorga ao Congresso Nacional competência para dispor inclusive a respeito dos planos setoriais. De outra parte, o art. 58, VI, atribui às Comissões do Congresso Nacional competência para apreciar e emitir parecer sobre eles. Os Estados e os Municípios são competentes para legislar sobre o planejamento em suas áreas territoriais.

A existência de planos nacionais, estaduais e municipais, bem como de planos federais, quer regionais, quer setoriais, obriga o órgão central de planejamento a adotar mecanismos de consulta e de participação dos interessados nos trabalhos de elaboração e na execução dos planos e, ainda, mecanismos de coordenação de todos eles.

A Constituição Federal democratizou os procedimentos do plano municipal, mediante o preceito relativo à cooperação das associações representativas. A democratização dos planos nacionais, ao contrário, seguiu confiada à iniciativa da sociedade. Em parte, contudo, a Constituição democratizou o procedimento relativo aos planos, graças ao requisito da aprovação do projeto de lei pelo Congresso Nacional. Pelo menos no tocante à execução dos planos regionais, esperamos que o próximo plano quinquenal venha a ser elaborado por um órgão composto de personalidades independentes e altamente qualificadas, capazes de oferecerem alternativas de solução dos problemas do desenvolvimento econômico e social do país.

FRANÇOIS PERROUX (*Técnicas Quantitativas de la Planificación*, trad. esp., Barcelona, 1967, p. 223) acentua que “a democratização dos poderes que intervêm no plano, principalmente na fase de execução, evidentemente é mais decisiva ainda que a democratização dos procedimentos. Mas provoca um debate tão grave que raramente se aborda em toda a sua amplitude: é o da cooperação e, eventualmente, do conflito entre o Poder do Plano e o Poder da Fazenda e da Moeda. O primeiro escolhe e põe em prática os objetivos entrelaçados de uma ordem econômica proposta à nação inteira; o segundo proporciona os meios financeiros e monetários, ou, então, cuidadoso de seus próprios objetivos, impõe ao plano as correções, as refundições, eventualmente as reelaborações, profundas, que mudam sua própria estrutura”.

Cumprе distinguir as formas do planejamento no tempo do planejamento no espaço. O art. 21, IX, da Constituição Federal confere à União competência para elaborar e executar tanto planos nacionais e regionais de desenvolvimento econômico e social, como de ordenação do território.

Os últimos visam à melhoria na distribuição da população, em função dos recursos naturais e das atividades econômicas. A ordenação territorial cresce de importância nos Estados-Membros de comunidades econômicas, como a que se pretende instituir na América Latina. "A literatura científica de todos os países", na observação de RAMON MARTIN MATEO e FRANCISCO SOSA WAGNER (ob. cit., p. 203), "hoje chama a atenção sobre as relações entre o planejamento físico e o planejamento econômico. Sabe-se, hoje, que o planejamento econômico não se pode desvincular do espaço, não é possível decidir modelos teóricos de decisões desarraigadas do solo". E prosseguem os administrativistas: "o lugar de fixação da atividade econômica tem enorme importância, posto que a urbanização, que por uma parte caracteriza a civilização contemporânea, influi decisivamente no processo econômico, pois se conhece o que pressupõem as aglomerações urbanas, em termos de economias e deseconomias externas, o impacto dos equipamentos de infra-estrutura, o efeito contrário de certas instalações fabris e as conseqüências negativas do excessivo desenvolvimento de certas áreas. Sabe-se, também, que não se pode permitir um crescimento econômico espacialmente arbitrário e anárquico, e que a geografia voluntária deva remodelar o espaço.

Mas as técnicas idôneas ainda não estão maduras, nem se dominaram os princípios científicos que devem reger a ordenação territorial, enquanto síntese do planejamento físico e do planejamento econômico, que coordena, a mais longo prazo, os objetivos do desenvolvimento, situando-os sobre o solo. Uma ordenação integral do território, relativamente operativa, com um horizonte extenso, não é fácil de levar a cabo, com técnicas de planejamento puramente indicativas, motivo pelo qual, nessas circunstâncias, em nenhum lugar tenha sido levado às suas últimas conseqüências".

Por motivo de coerência com o sistema da economia de mercado, inscrito na Constituição de 1988, o planejamento para o setor empresarial privado necessitava ser indicativo. Sendo, pois, destituído de obrigatoriedade, os objetivos do plano são atingíveis se houver a anuência dos agentes econômicos ao programa de investimentos para o período fixado e a submissão à orientação da expansão econômica e do progresso social. A idéia fundamental do planejamento concertado, exposta por ANDRÉ DE LAUBADÈRE (*Direito Público Econômico*, trad. port., Coimbra, 1885 p. 322), "é que, sendo simplesmente indicativo, o plano só terá possibilidade de êxito se for 'aceito' pelas pessoas interessadas na sua aplicação e até se for por elas sentido como uma obra coletiva, uma espécie de bem comum, uma linha de conduta que elas têm interesse em seguir.

Esta idéia, que constitui o corretivo do caráter indicativo do plano, é talvez inerente à natureza de qualquer plano deste gênero. . . .”

A relação entre o plano indicativo e o concerto ou acordo entre o Estado e os empresários, acerca dos objetivos e dos meios previstos, deve encarar-se como uma etapa para a implantação da economia contratual. Esta, como prevê J. SIMÕES PATRÍCIO (*Curso de Direito Econômico*, Lisboa, 1981, p. 359), “aparecerá em certa medida como complemento da economia concertada: executar-se contratualmente o que se concebeu em concerto. . . .”

Para facilitar a concertação, é necessário que, tanto na elaboração, como na execução do plano nacional de desenvolvimento econômico e social, participem personalidades do setor privado e se criem mecanismos para a solução das divergências no seio do órgão central. Recomenda-se, ademais, a instituição de órgãos preparadores do projeto de plano e órgãos consultivos independentes. Com exceção destes, os demais devem ter representantes da administração pública, da iniciativa privada e dos sindicatos de empregados, técnicos e personalidades de reconhecida competência em matérias econômicas e jurídicas.

Na elaboração dos planos regionais, integrantes dos planos nacionais, é imprescindível a participação dos órgãos públicos encarregados da articulação da ação federal nos complexos geoeconômicos e sociais. No que concerne à execução dos planos regionais, o art. 43, § 1.º, II, prevê a criação de organismos regionais, cuja composição será regulada por lei complementar.

A participação do Congresso Nacional dá-se na aprovação do projeto de lei do plano, na apreciação do orçamento e no acompanhamento e na fiscalização da sua execução, por comissão mista de Senadores e Deputados. Para ampliar a democratização dos planos e da sua execução é necessário que a participação substitua a imposição, comumente praticada em questões de política econômica e de intervenção no setor empresarial privado. Para completar a democratização, a avaliação do cumprimento das metas previstas no plano plurianual e da execução dos programas de governo e dos orçamentos federais deverá ser feita por meio do sistema integrado de controle interno pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, como prescreve o art. 74, I, da Constituição Federal. Planos que atingem a atividade econômica produtiva, senão todos os aspectos da vida nacional, e influem na sua evolução, demandam o emprego de mecanismos democráticos de tomada de decisões e de controle, em lugar dos tradicionais, preferidos pela burocracia pública.