

PLANEJAMENTO EDUCACIONAL PARTICIPATIVO

João Pedro da FONSECA*

Francisco João NASCIMENTO**

Jair Militão da SILVA*

RESUMO: Este artigo procura refletir sobre o planejamento educacional participativo. Inicia com por uma conceituação de planejamento, procura analisar a questão política do Estado planejador e aponta para a necessidade, a relevância, os limites e as possibilidades do planejamento e da participação no processo de tomada de decisões.

PALAVRAS-CHAVE: Planejamento. Planejamento educacional participativo. Participação. Descentralização. Brasil. Planos. Políticas Públicas. Brasil: Constituições.

* Professores Doutores do Departamento de Administração Escolar e Economia da Educação da FEUSP.

** Professor Assistente do Departamento de Administração Escolar e Economia da Educação da FEUSP.

APRESENTAÇÃO

A questão do planejamento centralizado tem sido bastante debatida ultimamente em decorrência, principalmente, dos acontecimentos do Leste Europeu, com a queda do Muro de Berlim.

Uma onda neo-liberal vem questionando a eficácia do Estado intervencionista enquanto proclama as excelências das leis do mercado.

O planejamento sofre descrédito e desmoralização, sendo apresentado como inócuo diante da rapidez das transformações tanto das empresas quanto das organizações estatais.

O planejamento educacional não tem escapado a essa onda de desvalorização diante das aceleradas mudanças sofridas pelo sistema escolar, com alterações muito rápidas tanto na oferta quanto na demanda.

Ao mesmo tempo que acontece essa descrença em relação ao planejamento centralizado, cresce entre a população o desejo de participar das decisões que afetam sua vida, recusando as medidas impostas pelos detentores do poder.

É nesse quadro que fazemos algumas reflexões a respeito do planejamento educacional participativo.

Começando pela conceituação de planejamento, procuraremos analisar a questão política do Estado planejador para, então, apontar para a necessidade, a importância, os limites e as possibilidades do planejamento e da participação no processo de tomada de decisões.

CONCEITUAÇÃO

O planejamento é uma atividade essencial e exclusivamente humana. Somente o homem, como animal racional e temporal que é, realiza a complexa atividade de planejamento.

Superando sua condição natural e criando um mundo cultural, o homem se torna senhor de seu destino, escolhe as alternativas que mais satisfação lhe proporcionem, renuncia a outras que lhe pareçam mais custosas, abre caminhos para atingir metas.

Tendo estabelecido objetivos de ação, procura empregar os meios mais convenientes para atingi-los.

Realizar o máximo de objetivos com o mínimo de dispêndios, o máximo de satisfação com o mínimo de sacrifício passa a ser, então, uma preocupação permanente do ser humano.

Essa maximização de objetivos com minimização de meios só pode ser obtida com o emprego da razão, empenhando o homem sua capacidade de reflexão.

Assim, temos o principal elemento do planejamento: a racionalidade, que é também o principal elemento distintivo entre o homem e o animal.

Pensar antes de agir. Organizar a ação. Adequar meios a fins e valores. Estas expressões sintetizam o conceito de planejamento, considerando-o uma técnica, uma ferramenta para a ação. Coloca-se esta questão dentro do que se convencionou chamar de visão instrumental do planejamento, destacando-se seu aspecto utilitário.

Como se verá mais adiante, este é um dos aspectos do planejamento, podendo-se dizer que existe consenso a respeito de sua necessidade.

Antes de tratarmos de sua necessidade, abordemos rapidamente a questão da oposição a esta prática.

RESISTÊNCIAS AO PLANEJAMENTO

O planejamento tem sido alvo de controvérsias que vem se tornando mais agudas principalmente em decorrência do esboroamento dos regimes socialistas.

A vinculação que se tem estabelecido entre socialismo e planejamento acaba fazendo com que a crise do socialismo real sirva de argumento contrário ao planejamento, configurando o que poderíamos chamar também de uma "crise do planejamento".

É importante que se esclareça que a polêmica diz respeito não a qualquer planejamento, mas ao planejamento centralizado.

Nesse regime, o Estado, cada vez mais expandido, pretende substituir o mercado, apresentando-se o estatismo como a saída para a superação do capitalismo.

A "socialização", tida como medida salvacionista, recebe críticas segundo as quais ela não constituiu solução para os oprimidos nem eliminou a desigualdade social, econômica e política, tendo, ao contrário, levado ao aparecimento de nova classe dominante e à exclusão social dos dominados.

Que consequência traz para o planejamento essas transformações ocorridas no Leste Europeu? É ainda possível continuar defendendo-o sem ser chamado de anacrônico?

Para responder a estas questões, precisamos indagar a respeito dos limites e das possibilidades do planejamento e definir com clareza o tipo de planejamento que defendemos.

NECESSIDADE DO PLANEJAMENTO

O Planejamento está presente nas atividades do homem, fazendo parte de seu dia a dia.

Em nosso cotidiano deparamos com situações em que podemos optar por planejar ou improvisar. Ou organizamos nossa ação, estabelecemos claramente objetivos, meios e etapas de realização das atividades, ou permanecemos numa atitude de deixar acontecer e permitir que as coisas fluam naturalmente com o mínimo de intervenção de nossa parte.

Circunstâncias há em que se justificam o acaso, o improviso, a criatividade. Outras circunstâncias requerem, entretanto, uma ação cuidadosamente planejada, havendo sérios prejuízos quando isso não acontece.

O planejamento é então uma opção: decidimos planejar ou improvisar. Há momentos e situações em que há necessidade de organizar a ação enquanto em outras ocasiões podemos improvisar sem colocar em risco os objetivos pretendidos.

Podemos mesmo dizer que não há situações totalmente planejadas nem totalmente improvisadas. Mesmo quando desenvolvemos atividades planejadas, temos que ter flexibilidade para improvisar soluções.

Uma concepção desmitificada do planejamento exige que se indague a respeito de quando ele é necessário e quando é dispensável.

Essa desmistificação deve levar-nos a compreender a real dimensão do planejamento, que deixa de ser visto como poção milagrosa ou diabólica.

Passa ele a ser considerado um instrumento de ação, uma ferramenta, nem bom nem mau em si, mas dependente do uso que dele se faça.

Koontz e O'Donnel(1981) discorrendo sobre a necessidade do planejamento para o administrador, apresentam quatro razões para se planejar:

1. compensar incertezas e mudanças; 2. enfocar a atenção nos objetivos; 3. operar economicamente; 4. facilitar o controle.

Ferreira(1983), dentro de uma abordagem do planejamento social, defende a prática do planejamento ao mesmo tempo que desmitifica o discurso a seu respeito, concluindo pelo sim e pelo não de seu emprego.

Sem endeusar o planejamento e sem negar sua importância, defende a necessidade de sua prática nas seguintes situações: 1. interesse pelos resultados; 2. complexidade da ação; 3. escassez de recursos.

O interesse pelos resultados da ação é a primeira razão para que se faça a opção pelo planejamento e não se improvise. A necessidade do planejamento é proporcional ao empenho para o resultado da ação.

Quanto mais complexa a ação, maior também a necessidade de que seja planejada. O envolvimento de muitas pessoas no desenvolvimento de atividades coletivas exige que haja maior organização em suas etapas de planejamento, execução e controle.

Planejamento e controle constituem etapas mutuamente dependentes, só podendo ser controladas as ações planejadas e só se justificando planejamento se houver disposição de efetuar o controle de sua execução.

Finalmente, é a escassez de recursos que justifica o planejamento. A existência de mais necessidades do que recursos torna necessário que se estabeleçam escalas de prioridades e etapas para a consecução de objetivos.

Quanto mais escassos forem os recursos, maior a necessidade de planejamento, quanto mais abundantes, menor a necessidade.

Reconhecida a necessidade do planejamento, é necessário que se atente para seus limites e suas possibilidades, levando-nos a uma atitude de prudente defesa.

Deve-se reconhecer que nas atividades humanas existem fatores aleatórios, sendo impossível se prever tudo e muitas vezes tendo-se que improvisar soluções.

O planejamento não deve ser pensado como uma camisa de força nem o plano deve ter como destino a gaveta ou a prateleira.

Submetido a contínua e permanente revisão, o plano deve constituir referência permanente e instrumento de ação de indivíduos, grupos, empresários ou governo. Há diferença entre o planejamento empresarial e o governamental? Quais as semelhanças e as diferenças entre um e outro?

PLANEJAMENTO NA EMPRESA E NO ESTADO

Para analisarmos esta questão, comecemos por entender o que é o planejamento empresarial.

Ackoff, depois de reconhecer que "Planejamento é uma das atividades intelectuais mais complexas e difíceis nas quais o homem pode se envolver" e que o mesmo "requer pelo menos tanta arte quanto requer ciência" define: "Planejamento é algo que fazemos antes de agir; isto é, tomada antecipada de decisão (grifo do autor). É um processo de decidir o que fazer, e como fazê-lo, antes que se requeira uma ação. Se desejarmos certa situação em algum tempo, no futuro, e demora-se para decidir o que fazer, e como fazê-lo, devemos tomar as decisões necessárias antes de agir. Se essas decisões pudessem ser tomadas rapidamente sem perda da eficiência, não seria necessário planejar" (Ackoff, 1978).

Ao discorrer sobre a necessidade de planejamento, diz ele: "Planejamento é necessário quando a consecução do estado futuro que desejamos envolve um conjunto de decisões interdependentes; isto é, um sistema de decisões (Ackoff, 1978).

Thomas (1974) encontra o fundamento para o planejamento empresarial na competitividade. As empresas capitalistas precisam planejar porque num regime concorrencial, obtêm mais lucro quem melhor organiza a produção e desenvolve sistemas de venda mais eficientes.

O planejamento capitalista torna-se tão mais necessário quanto maiores as dificuldades enfrentadas pelas empresas e quanto maior a concorrência.

Por esta razão, dificilmente o planejamento empresarial é ridicularizado ou objeto de descrédito. Não é fácil encontrar defensores da improvisação e do casuísmo quando o que está em jogo é o lucro do capitalista.

O mesmo não acontece quando se trata do planejamento governamental, havendo controvérsias a respeito de sua conveniência e exequibilidade.

É compreensível que seja assim, pois além de ser uma questão técnica, como o planejamento empresarial, o planejamento governamental é acima de tudo uma questão política, relacionando-se com a questão do Estado e do exercício do poder.

A resistência ao planejamento advém principalmente do temor de que ele se transforme em ameaça à liberdade e instrumento de dominação.

CONDIÇÕES PARA UM BOM PLANEJAMENTO EDUCACIONAL

Dentro da preocupação de defesa crítica do planejamento, consideramos fundamental tecer breves comentários a respeito de algumas CONDIÇÕES para que sua implementação se dê de forma eficaz e eficiente.

Global, integrado, contínuo, realista, flexível, interdisciplinar e multiprofissional, participativo: estas são algumas condições, entre outras, para um bom planejamento, inclusive o educacional.

O planejamento deve ser pensado como uma atividade complexa e que envolve fatores econômicos, sociais, demográficos, culturais, políticos e ideológicos, entre outros.

Isto significa que não se justificam as concepções fragmentadas e reducionistas que tendem a considerar o planejamento educacional isolado de seu contexto.

Os múltiplos fatores que interferem na dinâmica do sistema educacional não podem ser ignorados pela equipe de planejamento.

Isto nos leva a considerar outra qualidade indispensável do planejamento que é o de ser realista, levando-se em consideração a realidade para a qual está sendo pensado, bem como os recursos de que se poderá dispor para sua concretização.

Ele precisa ser pensado como um processo contínuo, envolvendo as fases de elaboração, implementação e avaliação.

Uma qualidade fundamental do planejamento é a flexibilidade. Não deve ser pensado como camisa de força nem ter caráter impositivo. Ao contrário, deve ele ser objeto de adaptações e alterações quando requeridas pelas circunstâncias.

Para que o planejamento seja bem sucedido, é necessário que resulte de trabalho de equipe, não podendo ser obra de um único especialista. Comportando uma questão interdisciplinar, sua execução deve também envolver equipes multiprofissionais.

Aqui entramos na questão central deste ensaio que é a importância da participação na prática do planejamento. Um planejamento democrático, que supere a associação planejamento/autoritarismo, precisa ser participativo.

É a respeito do planejamento participativo que falaremos em seguida.

PORQUE PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO

O processo de planejamento de uma ação qualquer, seja circunscrita a uma empresa ou abrangendo todo um setor macro social - (como o educacional, por exemplo), pode ser obra de poucas pessoas e, até historicamente, é isso que se constata: os planos apresentam em sua última página os nomes de quatro ou cinco autores, os quais se responsabilizam pela elaboração dos mesmos em todas as suas fases. É assim, tem sido assim. Por que mudar? Por que todos os afetados de alguma maneira pelos planos devem participar?

Advoga-se a participação do maior número possível de pessoas nos processos de planejamento, geralmente, baseando-se na alegação de que tal participação facilita a obtenção de informações corretas por parte da equipe planejadora e surgem condições propícias para uma maior aceitação das decisões a serem implantadas.

Todavia, nem sempre um processo conduzido de forma participativa apresenta as mesmas condições de eficiência - entendida geralmente como redução de custos e de tempo - daquele realizado por pequeno grupo.

Se a eficiência - na acepção aqui apresentada - for erigida como valor supremo a presidir as ações humanas, o planejamento participativo encontrará muitas dificuldades para ser defendido.

A proposição da participação dos direta ou indiretamente afetados pelos planos no processo de planejamento só pode ser feita de forma consistente em nome do valor intrínseco da pessoa humana e de seu direito de responsabilizar-se pela própria vida, não devendo ser alijada das tomadas de decisão sobre acontecimentos que lhe digam respeito. Optar pela participação, nesse sentido, é decisão política fundada em referências valorativas que concebem a pessoa como sujeito e não mero objeto da ação de outrem.

PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO: PROCESSO E PRODUTO

Valorizar a participação é considerar importante o próprio processo de planejamento e não apenas o produto final que é o plano com suas propostas. A eficácia torna-se, portanto, mensurável a partir de critérios mais amplos do que apenas custos e tempo.

Aceitar o planejamento participativo como um valor a ser buscado deve fazer com que uma possível incapacidade inicial dos envolvidos para participar não seja fator impeditivo intransponível, justificador do abandono do esforço inicial rumo à participação. Antes, deve ser vista tal dificuldade como um desafio a superar. Nesta perspectiva, viabilizar a participação de todos passa a ser também uma tarefa educativa.

Comprometer-se com o processo não significa descuidar-se do produto; significa, antes, compreender a íntima relação entre fins e meios e colocar-se, necessariamente, o tema da relação entre competência específica e participação generalizada.

Quem inicia o processo de planejamento deve prever a participação dos envolvidos, de vez que a mesma, via de regra, não ocorre espontaneamente, mas antes exige esforço e dedicação. Da necessidade e importância da participação não se pode deduzir sua imediata factibilidade.

A maioria das vezes torna-se necessário um aprendizado que leve à superação de barreiras oriundas de diversos fatores de ordem social, cultural, econômica, administrativa, jurídica etc.

A constatação de que não há participação deve levar o planejador a buscá-la e não a desanimar e concluir apressadamente que as pessoas não gostam ou não querem participar.

Ideal seria a coexistência do desejo dos planejadores e da vontade dos demais envolvidos no sentido de uma participação generalizada. Todavia, onde isso não ocorrer, caberá àqueles que se constituírem em sujeitos humanos responsáveis desencadear esforços, visando a participação de todos.

As táticas variarão, obviamente, quer se trate da "cúpula" que procure instaurar um processo participativo quer se trate da "base" que procure efetivar anseios e reivindicações participativas. Entretanto, em ambos os casos alguns elementos comuns devem ser ressaltados.

Inicialmente, cumpre ter presente que participar tem a ver com o exercício do poder e em um processo participativo autêntico o poder não deve ser apenas "desconcentrado" mas "descentralizado".

Isso só se torna possível quando o poder é visto como serviço à coletividade e concebido como passível de partilha.

Considerar cada participante como dotado da mesma dignidade fundamental que torna todos iguais, apesar da diversidade concreta de funções e histórias, é ponto de partida imprescindível para a ocorrência de um planejamento com participação.

A circulação constante de informações pode tornar possível uma maior homogeneidade do poder decisório se essas informações não forem meros "comunicados" da "elite planejadora" para a "base executora", mas sim real fluxo de diálogo com consultas recíprocas. A existência de regras claras e aceitas por todos para as tomadas de decisões pode fortalecer o processo de diálogo e partilha do poder. O princípio da subsidiariedade faz parte integrante da concepção de um planejamento com participação, aplicando-se tanto a nível macro quanto a nível micro - como é o caso, por exemplo, de uma unidade educacional.

Participação generalizada não significa necessariamente todos fazendo tudo. A competência específica, fruto de qualificações pessoais e profissionais, deve ser respeitada e adequadamente aproveitada.

A participação dos "não competentes" pode ocorrer tanto na fixação conjunta das competências quanto na fixação de fins, objetivos, metas, prioridades, condições gerais de execução e sistemáticas de avaliação.

Assim como a autonomia de cada pessoa é concretamente situada, não existindo liberdade absoluta e a-histórica, assim também as várias instituições sociais decidem e fixam suas competências segundo determinações de instâncias mais amplas que as compreendem. Desse modo, uma unidade escolar ao constituir-se mediante processo participativo em sujeito social deve, necessariamente, levar em conta a rede à qual se integra.

O processo participativo, longe de ser estanque, é dinâmico e dotado de tensões que precisam ser vividas e administradas.

No interior das instituições, as pessoas enfrentam forças em conflito e vivem a tensão entre autonomia e dependência.

A possibilidade de efetiva participação pessoal reside no fato de cada um ser realmente pessoa e não mero indivíduo, ou seja, ser-com-os-demais, constituir uma identidade coletiva fundada em um nós-ético, uma vez que, isoladamente, os integrantes são facilmente absorvidos pela dinâmica institucional que sempre tende a fazer valer seus próprios objetivos em detrimento do indivíduo.

Esse sujeito coletivo não anula as personalidades singulares, ao contrário, pode ser a condição propícia para sua real expressão, manifestação, comprometimento e responsabilização. É o que torna possível à pessoa enfrentar o poder institucional e permite-lhe dizer "sim" quando queira dizer sim e "não" quando queira dizer não, seja diante do chefe imediato ou diante do presidente da organização; diante do supervisor de ensino ou diante do secretário da educação.

A adoção de planejamento com participação em nossa realidade encontra alguns obstáculos próprios do modo pelo qual se constitui a sociedade brasileira.

A divisão pormenorizada do trabalho, fruto do processo de industrialização ocorrido, trouxe consigo a divisão entre planejadores e executores, profundamente arraigada nas relações sociais. Criou-se na mentalidade dominante a noção de que "naturalmente" isso deve ser assim e, em muitas situações, torna-se "impensável" qualquer alternativa.

Há, igualmente, a descrença no valor da participação por parte da "base" face aos inúmeros fracassos ocorridos em diversas tentativas; às inúmeras manipulações e engodos produzidas por pseudo-participações.

Ao lado dessas dificuldades podem ser apresentadas outras, tais como: preconceito dos planejadores relativos a grupos específicos, considerados "a priori" desprovidos de qualquer capacidade participativa ou planificadora. É o caso do 'povo em geral', que não planeja o número de filhos, por exemplo.

Evidentemente, os planejadores que assim pensam não percebem as estreitas margens de alternativa que "o povo em geral" possui, bem como seu modo próprio de conduzir a vida que, para muitos, consiste na pura sobrevivência.

Desse modo, os pais não participam das semanas de planejamento nas escolas, os alunos não participam da elaboração do currículo, o paciente não participa da proposta de tratamento e os operários não participam da fixação das metas de produção.

Sob a égide da eficiência, guindada ao topo da escala de valores, noções relativas à dignidade da pessoa ficam em segundo plano. A busca da racionalidade administrativa - vista como adequação entre meios e fins, sempre com redução de custos - é o alvo buscado e justifica todas as ações empreendidas.

Àqueles que conseguem superar essas barreiras que chegam a uma concepção de vida favorável ao planejamento com participação, resta ainda viabilizar mecanismos aptos a garantir o envolvimento responsável de todos.

ONDE E COMO PARTICIPAR

Surge, então, a necessidade de aclarar a questão dos âmbitos de participação, ou seja, em quê todos participam e em quê se exige competência específica reconhecida socialmente. À uma participação geral igualitária de todos cidadãos no âmbito da sociedade ampla não corresponde, necessariamente, uma participação semelhante em instituições com características específicas. O importante é a fixação de regras claras e democraticamente decididas que ordenem os processos decisórios e as formas de execução e avaliação.

A participação exige sujeitos dotados de capacidade de expressão e responsabilização e, para tanto, podem colaborar mecanismos institucionais, tais como: colegiados, equipes de trabalho, conselhos diretores.

Todavia, a mera existência desses instrumentos não leva, de per si, à participação. A ausência deles pode tornar mais penoso o esforço dos envolvidos, mas a condição básica é serem estes autênticos sujeitos coletivos.

Outra questão relevante a ser equacionada na procura de implementação de um planejamento com participação é a delimitação de uma "ética de participação" na qual um quadro de valores possa explicitar o que funda o direito de participar, o que vale mais que a participação, com que critérios avaliar o que acontece.

Como conviver com situações imprevistas que exijam soluções imediatas em momentos nos quais nem todos possam participar? A preservação de vidas humanas, por exemplo, pode ser um valor superior ao da participação? Estas e outras perguntas precisam estar respondidas.

Finalmente, cumpre lembrar que a maior escassez de experiências de participação em nosso país refere-se àquelas nas quais "elite" e "base" atuem juntas, em condições igualitárias, entendendo-se por "elite", grosso modo, os detentores do poder - na sociedade em geral ou nas organizações menores - e por "base" os sem poder.

A novidade é a criação de ações coletivas nas quais a dicotomia dirigente-dirigidos, governo-povo, seja superada.

A crença em que os seres humanos se ultrapassam atualizando imensas potencialidades quando agem em situações nas quais se reconheçam agentes responsáveis, vendo um real significado nas ações, encontra repetidas comprovações nos fatos.

A busca da democracia, considerada como um valor positivo a ser alcançado, exige a participação de cada pessoa nos âmbitos definidores de sua vida.

O processo democratizador não pode limitar-se, sob pena de tornar-se incompleto, a arranjos macro-estruturais mas deve atingir as relações que se dão cotidianamente em todos os âmbitos sociais.

Reconhecer cada pessoa como sujeito de direitos e deveres deve passar a fazer parte da mentalidade comum de forma a que planejar com participação decorra dessa postura e nela encontre contínua fonte de renovação.

O ESTADO BRASILEIRO E O PLANEJAMENTO

Quando Grau(1990) afirma que o planejamento dá racionalidade à postura do Estado, determinando previamente os comportamentos, formulando os objetivos e alocando os recursos, "instrumentando o desenvolvimento de políticas públicas, no horizonte do longo prazo", ele não o desvincula, corretamente, de um contexto sócio-

econômico-político. Essa atividade possui, como pano de fundo, a predeterminação de fins sociais e econômicos cuja concretização tem, como lastro, a tomada de decisões políticas.

Sabendo-se que as medidas do seu conteúdo e de seu alcance encontram-se no Texto Constitucional, pois, hoje em dia o planejamento é "lugar comum nas Constituições e textos legais, tanto no que se refere à atividade pública ou só à economia", nas palavras de MONCADA (1985), procuremos o texto da Constituição brasileira de 1988, para uma rápida análise. Vários são os dispositivos constitucionais que prescrevem a atividade do planejamento:

- art. 21, IX: "elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social";
- art. 21, XVIII: "planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações";
- art. 30, VIII: "promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano";
- art. 43, § 1º, II: "a composição dos organismos regionais que exercerão, na forma da lei, os planos regionais, integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social, aprovados juntamente com estes";
- art. 48, IV: "planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento";
- art. 49, IX: "julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo";
- art. 58, § 2º, VI: "apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer";

- art. 74, I: "avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União";
- art. 84, XI: "remeter mensagem e plano de governo ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do País e solicitando as providências que julgar necessárias";
- art. 165, § 4º: "os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional";
- art. 166, § 1º, II: "examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58";
- 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";
- art. 174, § 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".

Da análise destes conteúdos prescritivos, verificaremos que os mesmos dizem respeito, não só à atividade elaborativa do planejamento, como às fases imediatamente posteriores da formulação do plano, que constitui o expoente máximo do planejamento, da execução, da fiscalização e de avaliação (Moncada, 1985). Seguindo esta linha de pensamento, são artigos de primeira grandeza:

- art. 21, XVIII, que ordena planejamento da defesa contra as calamidades públicas;

- art. 30, VIII, o planejamento do ordenamento territorial;
- art. 174, § 1º - as diretrizes e as bases para o planejamento do desenvolvimento nacional;
- art. 174 - comete ao Estado a função de planejamento.

Relativamente à fase da formulação do plano, enumeram-se:

- art. 21, IX: planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;
- art. 43, § 1º, II: planos regionais integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social;
- art. 48, IV, art. 58, § 2º, VI e art. 166, § 1º, II: planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento;
- art. 84, XI: plano de governo;
- art. 165, § 4º: planos e programas nacionais, regionais e setoriais integrados ao plano plurianual.

São os seguintes os artigos da Constituição de 1988 que apontam para os diferentes executores do planejamento a cargo do Estado no Brasil:

- art. 21, IX; art. 43, §1º, II; art. 49, IX; art. 74, I.

Não obstante nada existir, no bojo de nossa Lei Maior, no tocante à necessária ação de fiscalização da execução dos planos e programas nacionais, há dispositivo que à apreciação de relatórios sobre a execução dos mesmos, caso do art. 49, IX, muito embora este faça referência tão somente a "planos de governo".

Seguindo a linha de análise adotada até aqui, torna-se indispensável, agora, que se arrolem os diferentes fatores da ação de planejar nomeados na nossa Constituição de 1988. São eles: a União, os Estados (pela inteligência do art. 25, § 1º), os Municípios, o Congresso Nacional, as Comissões do Congresso Nacional, os

Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, o Presidente da República, Comissão Mista Permanente de Senadores e de Deputados Federais.

Com a leitura atenta dos artigos da Constituição de 1988 que indicam a maneira como se executará o planejamento nos limites da nossa Federação, destacam-se vários tópicos de reflexão, que apresentamos a seguir.

O fato de a Constituição ter prescrito uma série de atitudes e de realizações, que deve ter o administrador quando planejar, não significa a garantia da auto-execução das mesmas; podem ou não se corporificarem "na sanção dos textos das leis ordinárias"(Moncada, 1985), visto o alto grau de programaticidade, que a Constituição nos apresenta, mormente em se tratando de matéria de teor sócio-econômico. A corroborar tal afirmativa, está o fato de já se terem transcorridos tantos anos sem que os dispositivos constitucionais, que remetem a sua regulamentação ao Congresso Nacional, tenham sido, em sua grande maioria, colocados na pauta de discussões.

Dos artigos que foram relacionados, encontram-se nesta situação os artigos seguintes:

- art. 43, §1º, II, o qual cita que a composição dos organismos regionais de planejamento terá critérios indicados "na forma da lei";
- art. 174 - artigo-chave do ordenamento econômico, entregue à contingência da suplementação legislativa: a normatização e a regulamentação da atividade econômica em todo o país se dará segundo regras dispostas pela Lei Ordinária.

Este ponto de análise é fundamental para nos levar à conclusão acerca do alto grau de ineficácia legal e do que isto acarreta em matéria de integração nas três esferas administrativas do país nos trabalhos de planejamento do desenvolvimento econômico e social. A conclusão só tem que ser a de que, de outubro de 1988 até hoje, o país está sob a regência de duas Constituições: a de 1967, com a redação da Emenda Complementar nº 1/69, com suas leis complementares, naquelas matérias

que estão, hoje, na Constituição de 1988, à expectativa de regulamentação; e a própria Constituição de 1988, pelos dispositivos auto-executáveis.

O LEGISLADOR E O AGENTE ADMINISTRATIVO

A preocupação de MONCADA (1985) procede, quando assevera que ambos possuem posições totalmente diferentes: se devem obedecer, em suas atuações, todas as proclamações dos direitos fundamentais que o Texto Maior exige, ao mesmo tempo, deverão dar realidade aos planos que concretizarão os objetivos dispostos neste mesmo Texto e que trazem a marca de ponderável peso intervencionista do Estado moderno. As suas palavras são claras: "É o reconhecimento constitucional da dignidade da Pessoa Humana tendo que se compatibilizar com a defesa constitucional da 'eficiência' ou do 'princípio do desenvolvimento'. A questão em pauta já fora discutida entre os seguidores de várias escolas: assim, substituindo o posicionamento das escolas liberais clássicas, que não viam qualquer afinidade entre planificação e Estado de Direito, as escolas modernas do liberalismo vêem no intervencionismo estatal nenhum acinte à esfera privada dos cidadãos" (Moncada, 1985).

O ponto de equilíbrio se dá, aqui, através da atuação do legislador ordinário, que é o que, na realidade, viabiliza os planos. Ele saberá ponderar, na exata medida, para que a implementação do plano não seja um acinte de que nos fala Moncada. Há que sopesar as exigências constitucionais do plano com as relativas à liberdade civil e política (desdobramento livre da personalidade humana). O grande papel está com o legislador ordinário, trabalho que o Congresso Nacional ainda não se dispôs a mostrar a toda a Nação: o de grande modelador do quadro dos direitos sociais. Ao desempenhar a tarefa de distribuir os recursos materiais existentes, ele assim o fará, levando em pauta os acordos mais convenientes, sob a baliza dos recursos disponíveis ao Estado.

O PLANEJAMENTO DEMOCRÁTICO

As fases de elaboração, de execução e também de avaliação (esta última olvidada por completo nos dispositivos constitucionais) deverão ser desenvolvidas por "um conjunto mais extenso possível de sujeitos" (Moncada, 1985) representativos. Como a ação planificadora é programática, já o vimos, e pode passar os anos como letra morta da lei, "não passar do papel", como o afirma MONCADA, torna-se premente que se vincule um número cada vez mais elevado de indivíduos que se responsabilizem pelas indicações dos planos. O grande perigo, aqui, é que, isto não sucedendo, possa 'passar do papel' e ser reivindicado como democrática por alguns grupos isolados somente, que se movimentam, sem peias, dentro do universo de uma economia 'concertada'.

A PARTICIPAÇÃO DO CIDADÃO NA ADMINISTRAÇÃO DA COISA PÚBLICA

A questão da democracia não pode ser colocada apenas em termos de representatividade. Não há dúvidas de que em Estados como os modernos não há lugar para a prescindibilidade da representação política. Os Estados modernos, quando democráticos, reclamam pela técnica da representação popular. A nação, detentora da vontade geral, fala pela voz de seus representantes eleitos.

Mas a cidadania não se resume na possibilidade de manifestar-se, periodicamente, por meio de eleições para o legislativo e para o executivo. A cidadania vem exigindo a reformulação do conceito de democracia, radicalizando até uma tendência, que vem de longa data. Tendência endereçada à adoção de técnicas diretas de participação democrática. Vivemos, hoje, um momento em que se procura somar a técnica necessária da democracia representativa com as vantagens oferecidas pela democracia direta. Abre-se espaço, então, para o cidadão atuar, direta e indiretamente, no território estatal. Existem formas de

participação do cidadão na administração da coisa pública que são novas. A Constituição Federal de 1988 se refere a algumas delas. Outras, entretanto, são tradicionais.

A República brasileira, nas Constituições anteriores, se organizava a partir do conceito de democracia representativa. A nova Constituição Federal alterou esse quadro. Nos termos do art. 1º, parágrafo único, "todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente (...)". O constituinte, embora com cautela, abriu as portas do Estado brasileiro à democracia participativa.

Basicamente, o controle dos cidadãos sobre o Estado se efetua no momento do voto. Não podemos esquecer, todavia, que, nessa hora, não é exatamente a Nação que comparece para as seções eleitorais, mas uma parcela dela, ou seja, aqueles detentores dos direitos políticos. Parte da Nação fica à margem do processo eleitoral, não expressando seu desejo no âmbito das opções sociais, administrativas ou políticas. O exercício do direito de voto é muito pouco, uma vez que, assegurado, sozinho é insuficiente para controlar uma estrutura estatal concebida a partir de modelos autoritários, onde a publicidade e a transparência são o que menos contam, principalmente quando o poder Executivo ocupa posição hegemônica ou de nítida preeminência.

A dimensão participativa do cidadão na administração da coisa pública transparece também e sob a forma de provocação de censura, e censura judicial, quando utilizada a ação popular, no disposto do art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal. O seu objetivo é anular o ato que é lesivo ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural. A última forma de participação do cidadão no universo da administração pública, que queremos apontar aqui, talvez seja a que mais interesse desperta. Trata-se daquele em que o cidadão atua nos planos decisórios da administração pública, seja porque foi consultado, seja porque a ele foi outorgado o poder de decisão, participando, então, de modo imediato, na escala das opções administrativas ou políticas do

Estado. O mundo ocidental caminha para a conclusão de síntese entre a democracia representativa e a democracia direta. Esse parece um caminho que merece ser seguido. Estados ocidentais (Espanha, Suíça, França, Itália, Grécia) têm incorporado aos seus estatutos políticos a possibilidade de participação direta do cidadão no "universo político". Nesse caminho, o Brasil, com a nova Constituição, procurou ingressar, embora sob a contingência da expressão "nos termos da lei". O art.14 da Constituição Federal deixou claro que a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos (democracia representativa) e, nos termos da lei, mediante o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular.

A participação da cidadania na tomada de decisão de caráter administrativo exige, além dos citados, outros pressupostos. Um deles, importantíssimo, é o de que não é possível a participação sem informação, que assegura a consciente participação popular. Sem informação correta, não manipulada e não manipuladora, sem um quadro institucional transparente, qualquer tipo de participação pode se transformar em mera cooptação legitimadora. Há que ocorrer, por outro lado, uma mudança na concepção relativa à administração pública - o direito administrativo brasileiro é autoritário; a administração pública brasileira é autoritária por várias razões. Exemplo disso é que a própria doutrina jurídica a justifica e a jurisprudência a prestigia. A administração pública tem que se reformular: ela não é neutra, assume ares e se posta como autônoma. Os administradores costumam olhar com desconfiança a "intromissão" dos cidadãos no seu campo de atividades; os particulares são tidos como os "usuários", os "administrados", sujeitos passivos que "aguardam" a ação do poder público. É indispensável se construa nova fórmula de relacionamento.

Entre as formas de participação na decisão administrativa, não podemos esquecer da participação de fato, aquela não regulada ou não admitida pelo direito, mas que, por uma razão ou outra, acaba por influenciar a atividade administrativa.

A participação de fato pode ser pública e legítima ou oculta e ilegítima. No primeiro caso, entre as legítimas, é possível vislumbrar uma participação aberta às exigências da historicidade. Os movimentos populares, os movimentos sociais reivindicantes, as manifestações de rua acabam por influenciar a decisão administrativa. Essa forma de participação tem ocorrido com frequência no quadro da crise por que passa o Estado brasileiro. Já os "lobbies" e os grupos de pressão organizados atuam numa fronteira entre a legitimidade e ilegitimidade, uma zona cinzenta não claramente definível.

Forma de participação, entretanto, que deve ser descartada, abolida totalmente, é a oculta, consistente no tráfico de influências, nas negociações, no clientelismo racionalmente insustentável, enfim no conjunto de práticas que caracterizam os conhecidos e abomináveis mundos do "cartorialismo", "paroquialismo" e "clientelismo". Aliás, aqui não há propriamente participação da cidadania no processo decisório, mas exclusão dela e, ainda, afrontam-se os princípios constitucionais da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da publicidade, que vinculam nos termos do art. 37, "caput", da Constituição Federal, a administração pública brasileira.

A Constituição Federal, no que se refere à participação direta do cidadão no território político, já estabeleceu os limites em que ela pode ocorrer (iniciativa popular, referendo e plebiscito).

No que se refere à participação direta no âmbito administrativo, apenas previu algumas situações em que é exigida. A lei, entretanto, poderá criar outras situações, entre as quais podemos citar as seguintes:

- Art. 10: é assegurada a participação dos trabalhadores e dos empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e de deliberação.

- Art. 11: nas empresas de mais de duzentos empregados, é assegurada a eleição de um representante destes com a finalidade exclusiva de promover-lhes o entendimento direto com os empregadores. (Essa exigência vincula as sociedades de economia mista, bem como as empresas controladas pelo poder público).
- Art. 29, X: O município reger-se-á por lei orgânica (...) atendidos (...) os seguintes princípios:

x: cooperação das associações representativas no planejamento municipal.

- Art. 194, VII: compete ao poder público, nos termos da lei, organizar a seguridade social com base nos seguintes objetivos:

VII: caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados.

- Art. 206, VI: O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

VI: gestão democrática do ensino público, na forma da lei.

- Art. 216, § 1º: O poder público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

Nem todas as situações de participação previstas pela Constituição de 1988 podem ser tidas como exemplos-tipo da participação direta. Por vezes, como na previsão do art. 29-X, da Constituição Federal, trata-se, evidentemente, de espécie de participação mediatizada em face da intermediação de associação representativa. No entanto, a nosso ver, já é uma conquista o modo como o texto constitucional tratou a questão, até porque sugere a possibilidade de novas fórmulas participativas emergirem por via da lei. Relativamente a esta questão, pensamos que um longo caminho precisa ser trilhado pelo direito administrativo

brasileiro. Vejamos, por exemplo, a Constituição espanhola de 1978. O art. 9.2, inspirado diretamente no artigo 3.2 da Constituição italiana de 1947, estabelece princípio geral de participação, dispondo que devem os poderes públicos facilitar a participação de todos os cidadãos na vida política, econômica, cultural e social. Na Espanha, a organização de novas e múltiplas formas de participação na vida administrativa fez com que se diminuísse a distância que separava anteriormente a sociedade da administração, autoritária por excelência, e, longe de introduzir elementos de distorção no sistema político parlamentar instaurado na Espanha, a participação na administração é atualmente um fator de estabilização da sociedade e, pois, do sistema político (Sanchez Moron, 1985).

Também a França, a Bélgica, a Itália, a Grécia admitem a participação do cidadão no universo decisório da administração pública. Tal intervenção pode se operar sob a forma de decisão (um referendo de natureza administrativa): nesse caso, a administração abre mão de seu poder de decisão para transferi-lo à comunidade. Pode se operar por via de uma consulta: é a "enquête publique" conhecida no direito belga. E pode consistir, ainda, numa forma de controle da execução de certas obras, com o sentido de impossibilitar o desvio dos planos anteriormente aprovados. É preciso quebrar o monolitismo da administração, que, como todos sabemos, guarda como corolário mais precioso o monopólio da decisão. E, neste instante, avulta com significação especial o papel do jurista. Deve ele, nesta hora, definir com clareza se pretende advogar os interesses da sociedade e da modernidade ou os interesses, por vezes inexplicáveis, da administração viciada e autoritária.

PLANEJAMENTO NO ESTADO BRASILEIRO E SUBORDINAÇÃO AO INTERESSE SOCIAL

Uma vez aceita a idéia de que a função de desenvolver políticas a longo prazo difere, essencialmente, da administração dos negócios correntes, e verificada a inadaptação das estruturas do ESTADO para o exercício daquela função, não podemos escapar do pensamento voltado para uma reformulação dos poderes públicos, com vistas a propiciar-lhes mais funcionalidade. Essa reconstituição irá de encontro, inevitavelmente, a dois capítulos da teoria constitucional, que a tradição coroou como dogmas: a tripartição dos poderes e a representação popular pelo voto individual.

Na estrutura de núcleos de poder do constitucionalismo clássico, a função de criar programas políticos ou de PLANEJAR o futuro, indispensável no Estado moderno, ficou com o Poder Executivo, porque é este Poder que naturalmente absorve novas funções. Acontece que Montesquieu não o via desta forma, isto é, para o exercício de atividades de longo alcance temporal. No "Esprit des Lois", (Livro XI, Cap. VI), ele afirma que "la puissance exécutive s'exerce toujours sur des choses momentanées". E a experiência tem mostrado que, com essa fusão entre programação e execução, no mesmo ramo do ESTADO, o que resulta é a fatal subordinação do longo prazo aos interesses do momento.

O equacionamento deste problema, salvo melhores juízos, parece estar na atribuição da função de desenvolver políticas a um órgão público específico, que possua independência em relação ao governo. Seria um órgão de implementação da ação estatal, que dirigisse o movimento das engrenagens cada vez mais complexas dos Poderes Públicos. A separação dos poderes, em Montesquieu, possuía o "leitmotiv" de frear e não impulsionar a atividade estatal. E o que é que vimos? Um Poder Executivo que tem a iniciativa de avançar e de empreender, que dá o tom do movimento sob o qual a máquina estatal caminhará.

Um órgão, no Estado, que planejasse para o futuro, livre das injunções dos interesses parciais ou momentâneos que pressionam o Governo e os legisladores, haveria de ter o concurso de pessoas de gabarito técnico, não importando a filiação político-partidária dos mesmos.

Outrora, o fator tecnológico no exercício das funções públicas era totalmente desconhecido. Os governantes consideravam-se meros executantes da vontade popular, expressa diretamente ou por meio de representantes eleitos. No liberalismo, cada um sabia dos seus interesses próprios que os defendia acima de tudo. Não se via o interesse social "per se", mas a harmonização dos interesses individuais.

O distanciamento permanente do governo em relação às questões técnicas é sentido por todos, hoje, como um grave defeito político. Não basta, por outro lado, que os encarregados da função programática pública possuam competência técnica: é preciso acrescentar a este dado aquele, importante, de que esses agentes públicos sejam livres de qualquer subordinação ao poder executivo. Acontece que a própria técnica de programação de políticas públicas exige, como fator de eficiência, uma consulta permanente aos interesses dos grupos ou dos setores direta ou indiretamente envolvidos na execução dos programas. O planejador, embora dotado de grande competência técnica, não pode conhecer tudo e tudo decidir, sem o contato com os interessados primários. E, além do mais, não devemos nos esquecer que o princípio democrático da necessidade do consenso popular para o exercício das funções públicas exige o controle da elaboração de programas por meio de representantes do povo.

É aí que surge o problema da representação, onde o sistema de voto individual traduz uma realidade tão somente numérica dos eleitores, deixando de especificar os diferentes interesses grupais. Os eleitores votam segundo seus interesses individuais que nem sempre coincidem com os interesses de classe, de categoria profissional, de comunidade. E aduzimos, ainda, um fator negativo de que

nas sociedades subdesenvolvidas, o sistema de voto individual favorece a criação de relações de clientelismo ou de patronagem, no seio da população pobre, impedindo, na prática, a mudança das estruturas econômicas e sociais, que todo processo de desenvolvimento necessariamente acarreta. É por isso que o órgão técnico de planejamento deve ser titulado por um corpo de representantes grupais, escolhidos pelos próprios interessados e cuja regra de ouro seja a da revisão periódica de sua composição, para melhor adaptação às alterações na importância relativa de cada grupo, no seio da Nação.

No órgão de planejamento que estamos a propor, a representação grupal é autêntica e não forjada pelo Governo e também ela não impõe um poder decisório soberano sobre os seus próprios interesses. A composição, aí, será necessária, tendo como fundo o quadro dos objetivos nacionais.

Aqui, pode surgir a pergunta: onde fica o Poder Legislativo? Há que se separar muito bem as atribuições, uma vez que, somente no interior do parlamento é que se manifestam (ou devem se manifestar) as grandes correntes de opinião, agrupadas em torno dos partidos políticos. E a função do parlamento deve ser a de aprovar globalmente os planos ou os programas de ação pública, assim como a de votar a correspondente legislação. O que fica nas mãos daquele órgão planejador são: a elaboração dos planos e dos programas; a fiscalização de sua execução, e a avaliação de sua implementação durante determinado período.

Importante ressaltarmos, nesta altura, que a fiscalização a ser exercida pelos órgãos de planejamento apresentaria dupla dimensão: a dimensão administrativa e a dimensão legal.

De um lado, sendo as leis de plano de eficácia jurídica superior às leis ordinárias e aos decretos executivos, os órgãos de planejamento teriam o poder-dever de suscitar, perante um tribunal superior, a questão de incompatibilidade de uma lei ordinária ou de um decreto administrativo com um programa de ação aprovado. De outro, a ação e sobretudo a omissão do governo, no cumprimento dos

planos, deveriam ser prontamente denunciadas ao parlamento pelos órgãos de planificação.

A separação, que se propõe, aqui, entre a instância de planejamento e a governamental tem o escopo principal de evitar a desmedida concentração de poderes no ramo executivo do Estado. E, ainda, trata de aumentar o grau de acerto ou de eficiência das decisões públicas, abrindo a obrigatoriedade dos contra-exames.

Um programa de ação, cuja execução é suscetível de empenhar o futuro de gerações, não pode ser elaborado, aprovado, executado pelo mesmo órgão, ou sob sua única responsabilidade. A elaboração dos planos deve, isto sim, ser submetida ao duplo exame e decisão de um órgão técnico e de um corpo de representantes grupais. Sua aprovação compete ao Legislativo e a responsabilidade de sua execução, ao Governo.

Um outro aspecto que gostaríamos de enfocar, aqui, é o de que devemos reconhecer que as políticas públicas a longo prazo não são apenas nacionais, mas também regionais e locais. Se, de um lado, os programas nacionais exigem, para sua aplicação, o concurso dos Estados federados, os programas regionais podem envolver também, em sua realização, mais de um Estado na federação, consubstanciando os limites de uma região geo-econômica. Tudo isso acarreta a necessidade de uma definitiva superação do federalismo estático das origens, onde apenas se cuida de uma repartição horizontal de poderes, em favor de um federalismo cooperativo, não só entre as unidades federadas, mas entre estas e o poder nacional. Seria preciso, portanto, em primeiro lugar, pensarmos na criação de Regiões, a par dos Estados federados, bem como de áreas metropolitanas englobando várias cidades, dotando essas novas entidades de órgãos de poder apropriados, com representação dos diferentes Estados ou municípios interessados.

Importa, por fim, organizar a cooperação entre a União, as regiões, os Estados, as áreas metropolitanas e os municípios, não só na elaboração como também na execução dos diferentes programas de ação.

Essa cooperação obrigatória entre as diferentes unidades da federação deveria comportar sanções judiciais e políticas. Trata-se, finalmente, de revigorar o sistema federal sob a égide do princípio da devida conjugação de esforços para a consecução de resultados de interesse comum.

Pela nova Constituição, a criação de Regiões competirá exclusivamente à União, sem a participação dos Estados. O fim dessas novas unidades será o desenvolvimento e a redução das desigualdades regionais; porém o dispositivo constitucional acrescenta em seguida, "integração de regiões em desenvolvimento", sem que possamos perceber se tal integração deveria ocorrer no interior de cada Região, ou externamente, num conjunto inter-regional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo como objetivo principal discorrer sobre o planejamento educacional participativo, fizemos um ligeiro estudo a respeito do conceito de planejamento, das resistências que ele vem enfrentando ultimamente e da sua necessidade.

Tratamos, em seguida, da importância do planejamento participativo, sua justificativa e as razões que o justificam.

Finalmente, tratamos do planejamento na Constituição Federal de 1988, enfatizando os aspectos jurídicos de sua implementação na democracia representativa e, especialmente, na democracia direta ou participativa.

Tivemos a intenção de oferecer uma contribuição para o debate a respeito do planejamento participativo, indicando a necessidade da participação dos cidadãos na análise de seus problemas e na busca de soluções.

Acreditamos no homem como sujeito e agente de sua história, razão pela qual achamos que é necessário acabar com a separação entre quem planeja e

quem executa, quem pensa e quem faz. Precisamos de governos transparentes e de uma população participante, controladora, fiscalizadora, exigente.

A sociedade brasileira precisa exercer o controle do Estado brasileiro e colocá-lo a serviço do bem público e não de interesses particulares subalternos, como tem sido comum em nossa história antiga e recente.

É por acreditar na necessidade do resgate da cidadania, condição e meta de um autêntico planejamento educacional participativo, que ousamos escrever este artigo e submetê-lo às críticas que serão bem recebidas.

BIBLIOGRAFIA

- ACKOFF, Russel L. **Planejamento empresarial**. Trad. Marco Túlio de Freitas. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1978
- FERREIRA, Francisco Whitaker. **Planejamento Sim e Não**. 4.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983
- GRAU, Eros Roberto. **A Ordem econômica na constituição de 1988** (interpretação e crítica). São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1990
- KOONTZ, Harold & O'DONNELL, Cyril. **Fundamentos da administração**. Trad. Carlos Afonso Malferrari. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1981
- MONCADA, Luis S. Cabral de. **A problemática jurídica do planejamento econômico**. Coimbra: Coimbra Editora Ltda, 1985
- SANCHEZ MORON, Miguel. Espanha. In: DELPÉREE, Francis. **Citoyen et administration**. Bruxelles: Cabay - Bruylant, 1985.i
- THOMAS, Charles E. Saint. **A prática do planejamento empresarial**. Trad. S.M. Brazão e V.P.P. Adorno. Rio de Janeiro: McGraw-Hill do Brasil Ltda, 1974

SUMMARY: The text aims at a reflection about participative educacional planning.

After a discussion about the conception of planning, tries to analyse the political issue of the State as a planner, and points to the need, relevance, limits and possibilities of planning and participation in the process of decision-making.

KEYWORDS: Planning. Participative educacional planning. Participation. Decentralization. Brazil: Public Policies. Brazil: Constitutions.
--

(Recebido para publicação em 26.08.93 e
liberado em 20.10.94)