

## ALGUMAS IMPRESSÕES SOBRE A UNIDADE DE PLANEJAMENTO A NÍVEL MUNICIPAL

*Wilson Pizza Junior (\*)*

**Resumo:** O planejamento vem sendo entendido como atividade predominantemente econômica, ou relacionado com a ocupação espacial. A natureza administrativa do planejamento é frequentemente diminuída ou desconhecida na abordagem que se faz do assunto, mas na medida em que constitui ele instrumento de sobrevivência das organizações porque identificador das mudanças internas e ambientais, e na medida em que são as organizações as entidades responsáveis pela efetivação das mudanças planejadas, experiências originais, próprias do nosso contexto, devem ser divulgadas. O presente artigo trata de uma delas, isto é, a tentativa de implantação de um processo organizado de planejamento em governos locais, as dificuldades encontradas e as vantagens obtidas, principalmente no que se refere à busca de uma metodologia própria e à participação da comunidade.

### INTRODUÇÃO

O presente trabalho busca trazer algumas contribuições que foram extraídas da experiência de implantação dos Municípios-Escola Itinerantes pelos extintos Serviços Nacional dos Municípios (SENAM) e Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), no que se refere a assuntos relacionados com o planejamento. Não pretende criar nem possibilitar a elaboração de novas teses, por isso tenta ser bastante objetivo, sempre que possível. Busca trazer à discussão um depoimento tirado e vivenciado a partir do efetivo, e que correria o risco de limitar-se a contatos pessoais. Tem por objetivo, ainda, estimular o surgimento de maior bibliografia sobre a prática do

---

(\*) O Autor é Técnico de Administração, diplomado pela Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP), da Fundação Getúlio Vargas, em 1967. Chefe da Divisão de Desenvolvimento de Recursos Humanos, do Banco Nacional da Habitação, é professor titular de Introdução à Administração e Diretor do Curso de Administração das Faculdades Integradas Bennett.

planejamento dentro da administração pública brasileira, tão sublinhado se encontra, nos dias de hoje, pela abordagem econômica.

## O PLANEJAMENTO COMO UNIDADE DE ASSESSORAMENTO

Desde o início dos estudos sobre Administração, tem sido dedicada particular atenção ao planejamento, inicialmente, como uma das suas mais representativas “atividades”, modernamente como uma das partes da organização vista como sistema. Os representantes da chamada Escola Clássica da Administração, pioneiros também do estudo do planejamento, manifestavam grande preocupação com a posição do órgão de planejamento na estrutura organizacional, refletindo evidentemente as diretrizes gerais do movimento. Tal enfoque levou-os a propor vários tipos de estrutura, os quais são ainda largamente utilizados nos dias de hoje.

A princípio o planejamento era visto como mais uma atividade administrativa, própria do trabalho desenvolvido da organização, o que se justifica pelo fato de haver todo um mercado a ser conquistado e absorvendo com facilidade a produção oferecida. A passagem, no entanto, a um mercado do consumidor, onde o processo competitivo passa a premiar as organizações que desenvolvem instrumentos de tentativa de antevisão do futuro e preparação para ele — para usar uma definição cara a Fayol — vai mostrar a importância de destacar-se o planejamento como objeto de maiores cuidados.

A própria definição de planejamento constitui matéria de controvérsia. Alguns autores preferem ignorá-la, por entender que não é necessário definir o que todos sabem; outros utilizam verdadeiras tautologias. Deve-se reconhecer, todavia, que é trabalhoso encontrar uma definição que identifique realmente o que se entende por planejamento do ponto de vista das organizações, tarefa talvez mais tranqüila quando se refere a uma visão mais abrangente, do ponto de vista econômico ou da sociedade global. Dessa forma, a definição que parece mais adequada é a proposta por Johnson, Kast & Rozenweig:<sup>(1)</sup> “processo através do qual a organização adapta os seus recursos a mudanças ambientais e às suas formas internas”. De acordo com ela, o planejamento, para as organizações, é visto como um processo, e, como tal, uma vez deflagrado, gera condições de continuidade; é um meio, não uma finalidade em si, e, por isso mesmo, está a serviço de um objetivo a ser atingido; é uma tentativa feita pelas organizações de procurar saber o que está mudando

(1) Johnson, Kast & Rozenweig: *The Theory and Management of Systems*, International Student Edition, New York, 2nd, Ed. 1962.

no meio ambiente, e de criar condições internas, respeitados suas características próprias e recursos de todo tipo, que possibilitem implantação de mudanças necessárias à sua eficácia.

Na administração pública brasileira, só recentemente o planejamento foi encarado como sendo de importância tal que justificasse a criação de uma unidade específica para o seu cumprimento. Com efeito, o Decreto-lei no. 200, de 25 de fevereiro de 1967, no seu artigo 35, estabelece a criação do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, discriminando o art. 39 a sua área de competência, dentre as quais cumpre destacar: "I — Plano Geral do Governo, sua coordenação. Integração dos planos regionais". "III — Programação orçamentária; proposta orçamentária anual". "VI — Organização Administrativa".

Logo em seguida se deu a criação de unidades administrativas a nível estadual com semelhantes atribuições, respeitados, evidentemente, os limites de atuação, uma vez que a coordenação, a nível nacional, deveria repousar em necessária uniformidade de procedimentos. Como o modelo maior, emanado da administração pública federal, tende a produzir um efeito de demonstração, embora por preceito constitucional (art. 15, item II, alínea b, da Emenda Constitucional no. 1, de 17 de outubro de 1969) seja assegurada a autonomia municipal pela administração própria e pela organização dos serviços públicos locais, surgiu a preocupação de criar-se, a nível municipal, unidades específicas de planejamento.

Todavia, a prática revelou que a posição ocupada pelo Ministério do Planejamento e Coordenação Geral na estrutura do governo federal não era a mais adequada aos seus propósitos. Nivelado hierarquicamente aos demais Ministérios, mas cabendo-lhe na verdade atribuições que se sobreponham a eles, o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral encontrou dificuldades para desempenhar suas tarefas, repousando a qualidade dos resultados em grande parte no prestígio pessoal do seu titular, cuja autoridade, maior por atribuições, se nivelava na forma. A solução encontrada foi a de transformá-lo em órgão ligado à Presidência da República e funcionando como unidade de assessoramento, o que ocorreu de acordo com os termos da Lei no. 6036, de 10. de maio de 1974.

O desempenho das unidades de planejamento municipais logo evidenciou, como suas principais tarefas, a elaboração, acompanhamento e implantação dos chamados planos integrados, nos seus diversos níveis, conforme definidos pelos Serviços Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU),

Autarquia do Ministério do Interior, criado pela Lei no. 4.380, de 21 de agosto de 1964, conforme estabelecido no Capítulo VI, art. 54 a 56. A experiência do SERFHAU no trato com os planos integrados, contemplando, de maneira geral, plano diretor físico (incluindo cadastro municipal) e reorganização administrativa, mostrou que o órgão de planejamento municipal deveria ocupar posição de assessoramento ao Prefeito.

A criação de uma unidade diretamente ligada à direção superior identifica a própria atividade de assessoramento, que se reveste de atribuições de pesquisas, estudos, informativas, consultivas e de diretrizes gerais, sem autoridade hierárquica direta, mas dando forma e orientação às políticas organizacionais. É certo que não são poucos os obstáculos a transpor na criação e (principalmente) funcionamento de uma unidade administrativa com tais características, entre outras razões por problemas de relacionamento político que acarreta entre o Prefeito e os demais titulares de outras unidades administrativas. Ver-se-á em seguida como a prática de atuação do SERFHAU procurou resolver essa questão.

## ORGANIZAÇÃO E ATRIBUIÇÕES

Não será jamais cansativo repetir que não existe modelo rígido de organização e funcionamento para uma unidade de planejamento, assim como para qualquer outra. As características da organização, suas necessidades e recursos existentes, bem como finalidades a serem atingidas, irão certamente condicionar a estrutura proposta. Está por se fazer um estudo dos malefícios que a implantação de "modelos" administrativos, sem os devidos cuidados de acompanhamento, esclarecimento e interpretação, tem trazido às Prefeituras, o que nem de leve parece inibir a iniciativa. Todavia, não seria conveniente deixar de fazer algumas sugestões sobre o assunto.

Na sua organização, deve a unidade de planejamento contar com 3 (três) atribuições básicas e específicas: Estudos e Pesquisas, Programação, e Orçamento, podendo ou não serem distribuídas em unidades administrativas, o que vai ser determinado pelo porte e natureza dos trabalhos.

No que se refere a Estudos e Pesquisas, deve a unidade de planejamento responsabilizar-se pela coleta, guarda, atualização, tratamento e divulgação de documentos e informações que possibilitem a implantação e acompanhamento do Plano e realização de pesquisas necessárias ao seu bom andamento.

No que diz respeito à Programação, deverá, uma vez estabelecidas as prioridades por parte do Executivo Municipal, discriminar projetos e atividades a serem desenvolvidos, respectivas medidas de apoio e de continuidade, e época adequada para execução, acompanhando os resultados e propondo modificações.

Quanto ao orçamento, serão suas as tarefas relacionadas à elaboração da proposta orçamentária anual, plurianual, controle de execução orçamentária e estabelecimento de metodologia que leve a Prefeitura a poder dispor de orçamento analítico elaborado pelas respectivas unidades orçamentárias.

Finalmente, cabe mais uma vez lembrar que tais atribuições gerais poderão ser realizadas por apenas um órgão, ou não. Importa, isto sim, previsão de expansão e estabelecimento de tarefas adequadas aos serviços previstos e ao nível de complexidade dos trabalhos a serem desenvolvidos.

## **AS RELAÇÕES COM O EXECUTIVO**

Criadas para assessorar o Prefeito, as relações da unidade de planejamento com o Executivo Municipal devem ser as mais estreitas possíveis, uma vez que seu principal objetivo na elaboração das políticas de governo é delimitar o alcance de influências e prestígios pessoais. Com efeito, não poucas decisões tomadas pelo Executivo Municipal não se baseiam em programação prévia, constatação de necessidades e prioridades, mas em razão de maior ou menor trânsito dos ocupantes de posições de destaque na estrutura administrativa ou mesmo de fontes externas.

A proximidade (no mais das vezes inclusive física) que mantém com o Prefeito, tende a tornar a unidade de planejamento como das mais necessárias para os rumos da Administração Municipal. Em decorrência desse fato, dois riscos se evidenciam: 1) tornar-se a unidade de planejamento tão importante que se transforme, de fato, em verdadeiro centro de poder, com a manifestação conseqüente de duas outras ocorrências marcantes em unidades de assessoramento: seus componentes são acusados de se transformarem em "teóricos", alienando-se da realidade, passando o seu titular a utilizar-se, na imposição de suas idéias, de prestígio adquirido junto ao Executivo Municipal, revivendo um processo cuja extinção fora uma das razões de sua criação; e, 2) contrariamente, ser posta de lado, transformando-se em caso típico de criação por forma, o que lhe trará descrédito e dificuldades de ativação, se e quando julgado necessário.

Entretanto, as relações da unidade de planejamento com o Prefeito são bastante discriminadas: ela deve orientar o Executivo Municipal na elaboração das políticas de governo; responsabilizar-se pela alimentação de informações consideradas importantes pelo Prefeito, com destaque para as que se relacionem com o sistema tributário municipal; promover estudos e pesquisas definidos pela política de desenvolvimento urbano e rural municipal; divulgar, acompanhar e modificar os documentos de planejamento existentes; propor alternativas de decisão e prioridade de ação, sempre que solicitado, e sempre com base em dois documentos fundamentais: o plano existente e a proposta orçamentária. Dessa forma, será possível cumprir o objetivo último do planejamento, isto é, adequar meios e finalidades definidas em razão da identificação de necessidades.

### AS RELAÇÕES COM AS DEMAIS UNIDADES

O relacionamento da unidade de planejamento com as demais unidades não é, a princípio, dos mais simples. Ela é criada para absorver informações e tarefas que se encontram pulverizadas pela estrutura organizacional, freqüentemente dissociadas de uma coordenação geral, mas, nem por isso, menos importantes no que se refere à sua retenção. A prática de acompanhamento de centenas de documentos de planejamento de 70 Municípios-Escola Itinerantes implantados pelo SERFHAU, (2) mostrou que as maiores dificuldades de relacionamento ficavam por conta do órgão fazendário municipal, o que é bastante compreensível. Na sua implantação, passando a lidar com as responsabilidades do orçamento como instrumento de viabilização do trabalho planejado, a unidade de planejamento passa a interferir em todas as atividades tributárias, uma vez que antes da sua criação é a Fazenda Municipal a unidade responsável pelos diversos cadastros municipais e documentos de apoio. Problema semelhante se verifica com unidades de execução, principalmente as de obras públicas, em razão de atribuições cometidas à unidade de planejamento (criação, avaliação e atualização de documentos, tais como Código de Obras e demais instrumentos de disciplina do uso do solo e Código Administrativo).

(2) Alguns aspectos da experiência de implantação dos Municípios-Escola Itinerantes foram publicados na revista *Dirigente Municipal*, novembro/dezembro de 1975, vol. VI, no. 6, em artigo preparado pelo autor e pelo arquiteto Peter José Schweizer. Apesar de desfigurado por "copy-desk" efetuado à revelia dos autores, procura apresentar pontos importantes da experiência, e não só os positivos.

Pouco se pode dizer a respeito da solução de tais conflitos. Nenhuma estrutura administrativa, em si, resolve problemas organizacionais, na medida em que ela significa um ponto de partida, que funcionará melhor ou pior dependendo das diretrizes e finalidades a serem atingidas e dos seus representantes. Estruturas que contrariam todos os Manuais de Organização & Métodos podem ser altamente dinâmicas para a organização; outras, rigorosamente elaboradas de acordo com a mais moderna técnica, não revelam adequados resultados. É claro que o ideal é conciliar forma e desempenho, (3) o que nem sempre é possível. Tentou-se tal intento sempre que foi dito claramente que a unidade de planejamento não tiraria das demais as atribuições que lhes caberiam, nem isso implicaria em menor prestígio para os seus ocupantes, e os meios de ação eram bastante simples do ponto de vista da própria dinâmica organizacional. Com efeito, criando, mantendo e atualizando o cadastro municipal, estaria a unidade de planejamento cuidando de tarefas que a unidade fazendária teria como atribuições, mas que na verdade executava com extrema dificuldade; dessa forma, mantendo as informações cadastrais atualizadas e controlando a época da cobrança dos tributos, caberia à unidade fazendária simplesmente receber cópia das respectivas guias e efetuar a cobrança, encaminhando-se as não-pagas à dívida ativa, em rotina simples. Por outro lado, as permanentes tarefas de acompanhamento e atualização dos diversos instrumentos de ação do governo municipal desafogaria unidades administrativas normalmente acumuladas de serviços de execução. O esclarecimento da natureza e finalidades da mudança traz a afirmação de que toda a organização se beneficia dela, e não esta ou aquela unidade.

Apesar de parecer simples a exposição, não se deve pensar assim. Uma unidade de planejamento é comandada por um titular e se impõe pela qualidade dos seus componentes, mas não só isso: é necessário que a programação de trabalho seja feita adequadamente e que encontre decisivo apoio do Prefeito. Casos em que tal ocorreu, acabaram por fazê-la bem aceita e com tare-

---

(3) Os profissionais que lidam com as organizações podem não levar em conta um fato que parece a princípio possuir pequena importância, tal a frequência com que é omitido: o de que as organizações precisam valer-se de seres humanos para atingir suas finalidades. Não se trata de fazer a apologia de um estilo de gerência voltado para o indivíduo, prática cujos resultados bastante discutíveis para ambos já se encontra devidamente denunciada; trata-se, porém, de levar em conta que, por melhor que seja a forma proposta, nada será resolvido sem adequada escolha e total confiança nos responsáveis pela execução, como profissionais e como indivíduos — o que talvez explique, por outro lado, a perplexidade do técnico em não encontrar explicação para as razões do bom desempenho de uma estrutura aparentemente de todo incorreta.

fas definidas e mesmo cobradas pelas demais unidades. Deve-se admitir, contudo, que realmente o planejamento retira prestígio, influência e informações das demais unidades administrativas, o que gera natural resistência à sua criação e sobrevivência.

## O PLANO E A EXECUÇÃO

Uma das dificuldades básicas do planejamento reside no fato de que ele lida com o futuro, isto é, opera com uma dimensão temporal, por definição, incerta. Modernamente, as organizações são visualizadas como sendo um sistema aberto, em permanente interação com o meio ambiente e em permanente modificação, sendo o planejamento, dentro desse quadro, um dos seus subsistemas. Embora não se pretenda aqui alongar em questões relacionadas com a teoria geral de sistemas — já bastante conhecida e com razoável literatura em português — é notório que ela apresenta substancial contribuição para a compreensão do campo de ação do planejamento, na medida em que mostra duas características fundamentais de todo o processo: 1a.) não se pode deixar de tentar visualizar o futuro ambiente organizacional, mesmo que se saiba que a ocorrência de determinados fatos é incerta, assim como se deve admitir a manifestação de outros que não se previu; 2a.) não se pode conceber o plano sem a sua respectiva execução, o que inclusive definirá explicitamente um dos mais valiosos circuitos de feedback para o planejamento.

Fonte de dificuldades sem dúvida das maiores é a crença de que qualquer documento de planejamento seja um produto acabado. Na verdade, ele representa apenas um ponto de partida, roteiro, guia, que precisa estar permanentemente sendo revisto e alterado, e que receberá do seu ambiente os subsídios para modificação. Nesse ponto se evidencia o íntimo contato que a unidade de planejamento precisa manter com as de execução, uma vez que ela é criada e existe para viabilizar todo o processo. Caso tal nível de esclarecimento possa ser difundido na organização, ter-se-á a efetiva possibilidade de ver profissionais de planejamento avaliando os seus instrumentos, através do acompanhamento crítico da implantação, e modificando-o em face das necessidades constatadas, compatibilizando plano e execução.

Operativamente deve-se considerar que a Unidade de Planejamento, em sua primeira etapa de atividades, busca informações sobre a situação passada e presente do Município, não só colocando-se diretamente em contato com a realidade econômica, social e geográfica existente, como avaliando



as ações que realizam as unidades de execução do governo local. Nessa etapa, o foco de interesse é conhecer e compreender os problemas que vive essa população nessa área, tanto no âmbito global como no parcial, ou seja, no âmbito da competência legal do governo municipal. Dessa forma, identificam-se três níveis de problemas: o primeiro, que se relaciona com as atribuições de outras esferas de governo (estadual e federal). O segundo, que se refere à ação própria do governo municipal. Finalmente, existem ações para resolver problemas que somente a própria população pode enfrentar. Claro está que quanto mais rico o País, o Estado e o Município, menor será a intervenção da população na solução de problemas públicos. Ao contrário, não encontrando a União ou o Estado ou o Município os recursos financeiros de que necessita para resolver os problemas e aspiração da comunidade, amplia-se a responsabilidade da mesma comunidade na superação de sua problemática. Nesse caso, o governo municipal pode participar e mesmo promover a organização da população para buscar soluções cooperativas opostas ao que seria a ação isolada de cada indivíduo com os limitados recursos de que dispõe. Para exemplificar, citar-se-ia o trabalho de ajuda mútua que se poderia promover tanto para a construção de casas para os mais necessitados como até mesmo infra-estrutura e equipamentos sociais básicos. Com isso se deseja desmistificar a conceituação de que um governo municipal não pode atuar de nenhuma maneira se não dispõe de todos os recursos financeiros de que necessita.

O planejamento municipal se constitui, pois, num meio necessário para harmonizar recursos totais existentes com necessidades de bem-estar da população. (4)

## CAPACITAÇÃO DE PESSOAL

Na estrutura organizacional da Prefeitura, a unidade de planejamento ocupa posição de destaque, e o mesmo ocorre na sua composição em termos de recursos humanos. Com efeito, lidando em princípio com informações que envolvem todas as demais unidades administrativas, com base em documentos próprios e métodos adequados de trabalho, passa ela a dispor de uma visão de conjunto que lhe garante tal posição. Decorre disso um dos seus papéis mais importantes no processo de implantação do planejamento: a capacitação de recursos humanos.

(4) O autor agradece a colaboração do Arquiteto Peter José Schweitzer na composição desta unidade e na apreciação de todo o trabalho, já que foi ele um dos responsáveis por importantes mudanças metodológicas nos Municípios-Escola Itinerantes.

Para uma Prefeitura não é muito simples recrutar pessoal especializado, por razões já bastante conhecidas: dificuldade de oferecer salários competitivos; carência local de profissionais especializados; peculiaridades da forma de gestão, o que inviabiliza ou onera por demais os custos com treinamento. Não obstante, definida a composição inicial, a própria dinâmica de acompanhamento e reformulação do plano faz com que a unidade de planejamento se veja compelida a manter atualizado o seu pessoal e em constante aperfeiçoamento. Não deve, nessa ocasião, perder a oportunidade de cogitar também de fornecer elementos que possibilitem programar o treinamento do pessoal da Prefeitura, em articulação com a unidade responsável por tais tarefas, nos aspectos que se refiram ao planejamento.

Na medida em que as informações são divulgadas, críticas e sugestões são pedidas e discutidas em nível de contribuição para a melhoria do trabalho, aumenta a participação e interesse, diminuindo a natural resistência que um trabalho desse tipo suscita quando da sua implantação. No que se refere à unidade de planejamento, algumas fontes de provimento de recursos humanos podem ser tentadas, como por exemplo: entidades voltadas à formação de profissionais (Faculdades e Escolas Técnicas), em razão da obrigatoriedade de cumprimento de estágio supervisionado, admitindo-se inclusive convênios, com possibilidade de trabalho em época de férias escolares para Prefeituras de regiões distantes ou desprovidas nas suas proximidades de entidades daquele tipo; técnicos recém-saídos das Faculdades e que encontrem dificuldade de colocação em grandes cidades, podendo a Prefeitura aceitar cobrir diferenças de vencimentos com algumas vantagens adicionais (atividades didáticas complementares, residência, por exemplo), programas oficiais de treinamento e assistência técnica, desde que previamente definidos e com garantia expressa de continuidade.

Dada a partida nesses termos, a capacitação do pessoal da unidade de planejamento deverá proceder-se, sempre que possível, concomitantemente com os pontos estratégicos do plano, conforme identificados na estrutura organizacional.

## RELAÇÕES COM A COMUNIDADE

A existência de um processo de planejamento municipal pressupõe seja a comunidade a grande beneficiária, e com esse objetivo deve ser implantado o plano. O universo do planejador, a participação do Executivo e do Legislativo Municipal, a contribuição de técnicos e servidores da Prefeitura, revelam diferentes origens de formação, pontos de vista e experiências, que

devem ser considerados como preciosos para o enriquecimento do seu conteúdo. Entretanto, a participação direta da comunidade é fundamental.<sup>(5)</sup> Não foram poucas as vezes em que, na experiência do SERFHAU, as reuniões com lideranças comunitárias, pessoas representativas de entidades atuantes e simples interessados nos destinos do Município, modificaram pensamentos e linhas de ação e condicionaram a tomada de decisões. Cabe, no caso, tornar cada cidadão responsável pelo planejamento, não só em termos de opinião, mas também de desempenho crítico na sua efetivação, despertando ou estimulando a consciência de que é, em última análise, a comunidade que se beneficia ou não quanto aos efeitos desse trabalho. Nesse caso, cabe a ela tentar ser, também, sujeito do processo, e a unidade de planejamento correrá menores riscos de equivocar-se se tentar tomar a iniciativa de despertar a participação comunitária, desenvolvendo com isso a tentativa de produzir um trabalho compatível com a realidade sobre a qual pretende atuar. Convém lembrar que Katz e Kahn (6) colocam o planejamento dentro do que chamam de "subsistemas de adaptação", os quais se identificam com a mudança organizacional. Para aqueles autores, tais subsistemas abrangem a sobrevivência da organização (embora uma organização pública não vá "à falência" pode desaparecer por outras razões que não as de mercado, mas que certamente estarão relacionadas com a sua clientela), e são reconhecidos por atividades ligadas à pesquisa e ao planejamento, que, dessa forma, é comparado a uma unidade fronteira, situada nos limites do sistema. Trata-se de verdadeiro órgão sensorial, a quem incumbe perscrutar o meio ambiente e tentar trazer as mudanças nele detectadas às peculiaridades da organização. Desempenha, portanto, um duplo papel, de grande responsabilidade e de difícil implantação; na medida em que busca absorver inovações para a organização, pode contrariar situações sedimentadas, e, na medida em que não consegue implantar as mudanças que propõe, corre o risco de alhear-se do funcionamento da organização, o que de certa forma explica a imagem de verdadeira "autarquia" que muitas vezes se confere às unidades de planejamento.

(5) Vide o livro de Cornely, Seno A.: *Serviço Social – Planejamento e Participação Comunitária*, – Cortez & Moraes Ltda., São Paulo, 1a. edição, 1977. Baseada na experiência do autor como Coordenador Regional do SERFHAU na Região Sul, em acompanhamento de implantação de projetos de Municípios-Escola Itinerantes, a obra, das poucas existentes sobre o assunto que reflete experiência brasileira, foi inicialmente tese de livre docência em Desenvolvimento de Comunidade na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

(6) Katz, Daniel & Kahn, Robert: *Psicologia Social das Organizações*, Editora Atlas, São Paulo, 1a. edição, 1972.

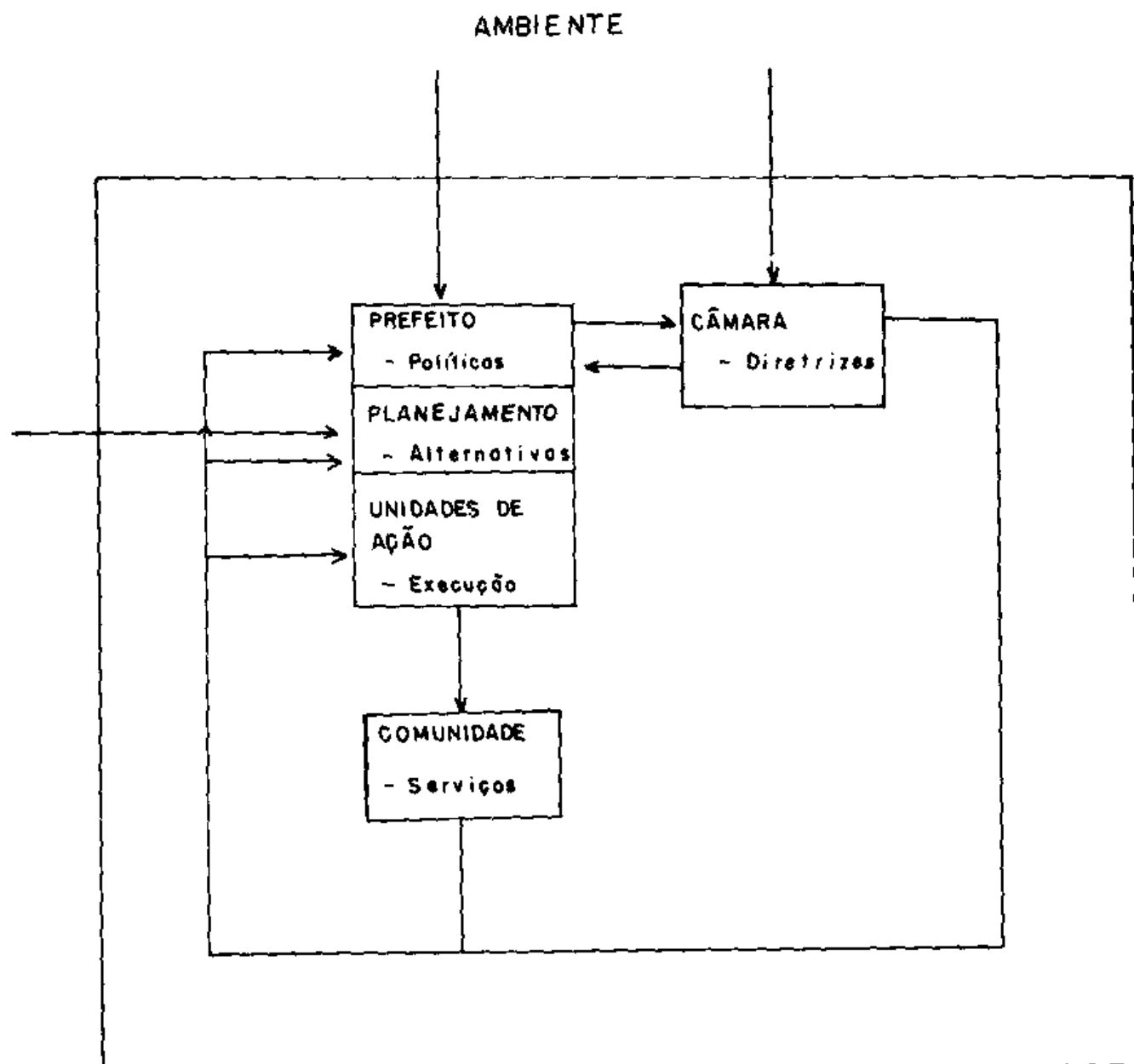
Ora, uma das fontes permanentes e de mais fácil acesso como termômetro das variações ambientais é a comunidade, a clientela mesma de uma organização prestadora de serviços públicos, como é a Prefeitura. Nada mais oportuno e peculiar a uma unidade de planejamento do que procurar perquiri-la permanentemente, reduzindo assim o possível risco de alheamento profissional e distância entre o plano e a prática de atuação.

## CONCLUSÃO

À guisa de conclusão, apresenta-se a seguir um diagrama do que se pretendeu expor, com alguns esclarecimentos adicionais.

As decisões maiores relacionadas ao planejamento municipal (mesmo a sua existência organizada), partem do Prefeito. Como o sistema de administração municipal brasileira é o Prefeito-Câmara, diretrizes e políticas provêm dessa relação Executivo-Legislativo, os quais, como sistemas, recebem também influência do meio ambiente que os contém. A unidade de planejamento trabalha os documentos próprios de implantação, acompanhamento revisão e atualização do plano, mas, mesmo com base neles, oferece fundamentalmente alternativas de decisão (nesse caso, um circuito próprio de *feedback* pode estabelecer-se diretamente entre ela e o Prefeito, o que é comum na prática). A execução de projetos e atividades está a cargo das unidades de ação (demais órgãos da estrutura administrativa), e todo o sistema visa a atingir à comunidade dentro do seu objetivo de prestar serviços, os quais, como parece claro, devem ser oferecidos em razão de necessidades existentes e recursos disponíveis.

A comunidade, por sua vez, produz duplo circuito de *feedback*: à Câmara Municipal, por intermédio dos seus representantes, por ela eleitos; ao Prefeito, por força direta da evidência, ou por via das unidades de ação, de forma mais diluída. Verifica-se no diagrama a posição de fronteira do subsistema de planejamento; ele também recebe inputs do meio ambiente (incluindo-se aí o próprio processo de planejamento da sociedade como um todo), o que não ocorre, evidentemente para os efeitos pretendidos pelo gráfico, com as unidades de ação. Esclareça-se, finalmente, que o diagrama é apresentado em forma de modelo e, como tal, significa representação idealizada da realidade, sendo, portanto, apenas uma tentativa de compreensão e análise.



**Abstract:** Planning has been focused as an economic activity or directed to urban space in cities government. Business aspects of planning are normally postponed when one refers to the whole activity, but it is the way which permits both change in organizations or in the social systems that are changed by the action of organizations. This article refers to a particular experience of planning as it was done and the searching for an original method which included the community participation.