

## Técnica de Planejamento

SEVERINO SOMBRA

(Trabalho apresentado ao 1.º Congresso Nacional dos Municípios Brasileiros)

### SUMÁRIO

*Nova Técnica Social*

*Fases do Planejamento:*

*Definição do problema*  
*Pesquisa*  
*Plano*  
*Programa*  
*Aprovação*  
*Execução*  
*Revisão*

*Condições do Planejamento*

*Tipos de Planejamento:*

*Físico*  
*Econômico*  
*Social*  
*Cultural*  
*De área*

*Organização Planejadora Municipal*

*Inquérito Municipal*

*Apêndice:*

*Esquema da Técnica de Planejamento.*

### NOVA TÉCNICA SOCIAL

O progresso material e a complexidade crescente da vida civilizada conduzem ao advento de novas técnicas. Estas surgem e se desenvolvem não apenas no campo da atividade humana relacionada com o domínio das forças naturais, mas também nos setores da vida econômica e social. Não se inventam e se aperfeiçoam tão somente novas técnicas na observação astronômica, na exploração geofísica, na captação de novas formas de energia, no exame microscópico e radioscópico, na produção de medicamentos, na cirurgia, na indústria, na agricultura, nos meios de transporte. O evoluir constante, se bem que, às vezes, inaparente, das formas de convivência humana impõe novas maneiras de agir, outros artifícios lógicos, que são as *técnicas sociais* inéditas ou aperfeiçoadas. O progresso do ideal de liberdade política trouxe a nova técnica do voto secreto, como forma

mais perfeita de aferição da vontade popular. O desenvolvimento do espírito de solidariedade humana transpôs a caridade da sua base puramente religiosa e sentimental para o campo científico e melhor coordenado do Serviço Social, que surge como a nova técnica para enfrentar os desajustamentos. A interdependência crescente de todos os povos impôs a criação de várias organizações internacionais, que são uma nova técnica no tratamento dos problemas que afetam o mundo.

O planejamento é também uma nova técnica social. Como quase sempre acontece, ela já existia em estado intuitivo, ou melhor, empírico. Todos nós fazemos planos para o nosso dia de trabalho, para os nossos filhos, para o nosso futuro. As crises, por que a humanidade vem passando, forçaram o espírito de previsão, de organização; o desenvolvimento das ciências sociais e aplicadas, por outro lado, vindo ao encontro das necessidades, forneceu um conjunto de conhecimentos valiosos indispensáveis. Assim, o que era quase intuitivo foi tomando uma forma científica, coordenada, que a prática consagrou e a experiência fez aperfeiçoar. O planejamento tornou-se uma das técnicas sociais mais úteis ao homem contemporâneo.

Históricamente, no campo das realizações, é no planejamento urbano, também chamado urbanismo, que a nova técnica vai deitar raízes. Mas, enquanto o urbanismo dos primeiros tempos preocupava-se quase apenas com o aspecto físico, a realização artística, a paisagem, o planejamento urbano atual leva em conta principalmente as condições econômicas e sociais, de modo a proporcionar a melhor vida possível aos habitantes. Veremos adiante os demais tipos de planejamento.

Para a Administração, pública ou privada, o planejamento constitui instrumento valioso de trabalho, pois economiza esforços e multiplica resultados. Sendo previsão organizada, coordenação, adaptação de meios afins, ligação entre pesquisa e realização, o planejamento — é evidente — dá outra segurança ao administrador, outro rendimento no trabalho, outra facilidade de fiscalização e outra situação diante da opinião pública.

Mas não basta querer planejar, se bem que isso já represente metade do caminho. É preciso saber planejar e, portanto, aprender a planejar, pois, no campo da nova técnica, estamos todos ainda aprendendo, no Brasil.

Faz-se mister que o Plano adotado seja realmente o resultado de um planejamento, que é o conjunto da operação.

#### FASES DO PLANEJAMENTO

A operação de planejar deve obedecer a uma certa seqüência lógica, desdobrar-se em fases que atendam aos diferentes aspectos e necessidades da operação.

1.<sup>a</sup> fase — *Definição do problema* — Trata-se inicialmente de definir, com clareza e precisão, o problema cuja solução deve ser planejada. Isso, que parece tão simples e intuitivo, apresenta-se, às vêzes, de forma confusa, vaga, que torna difícil, senão impossível, o restante da operação. Quando é o caso de problema bem caracterizado, de limites facilmente definidos, de pequeno raio, a tarefa não oferece dificuldade. Quando se trata, porém, de problema de envergadura, de grande complexidade, com numerosas interdependências, faz-se mister proceder: a) a um exame cuidadoso da situação na qual ocorre o problema a ser solucionado; b) à designação, no conjunto do problema, de objetivos que sejam os seus pontos característicos, definidores, os quais, devidamente ligados, revelem a sua configuração. Se quiséssemos usar a linguagem dos topógrafos, diríamos que se procede à amarração do problema, à sua triangulação.

Os objetivos, que darão enquadramento ao problema, devem corresponder fielmente ao meio físico e social. Só assim, poderão servir de balizamento seguro para o planejador.

Um ponto que deve ficar bem claro, nesta primeira fase do planejamento, é a questão de quem manda planejar. Na vida individual, nós planejamos para nós mesmos. Na vida doméstica, o chefe de família, com a colaboração da espôsa, planeja para os filhos, para o futuro do lar. Nas pequenas emprêsas, o proprietário mesmo planeja o seu negócio. Nas grandes emprêsas, a direção serve-se de técnicos para planejar, num trabalho em equipe, o seu desenvolvimento. Aos planejadores, é exposta a situação, são dados os objetivos. Cumpre-lhes planejar para atingi-los. E' bem verdade que a pesquisa pode revelar que a situação não é exatamente o que se pensava, que os objetivos devem ser modificados. Mas a decisão a respeito cabe aos dirigentes e, não, aos planejadores.

No setor da administração pública, ainda mais se faz sentir essa diferença de responsabilidades. São os órgãos dirigentes que determinam o que vai ser planejado: um plano de obras públicas, um plano de habitações populares, um plano de saneamento, um plano de produção agrícola, etc. Como geralmente, nesses casos, os objetivos são dados de forma muito geral, cumpre aos planejadores precisá-los. Mas, então, têm que submeter êsse trabalho inicial à aprovação de quem determinou o planejamento, antes de começar a planejar.

Convém não esquecer nunca que o planejamento é uma técnica e, não, uma ideologia; que

é a ordenação no esforço para um fim. A ordenação no esforço é o trabalho do planejador; a escolha do fim só caberá também ao planejador, se êle estiver planejando para si próprio. Como êsse não é o caso a nos interessar aqui, podemos dizer que a escolha do fim escapa ao planejador.

2.<sup>a</sup> fase — *Pesquisa* — A base de todo planejamento é a Pesquisa. O desenvolvimento dos métodos de Pesquisa científica foi um dos principais motivos do impulso que tomou o planejamento. Sem pesquisa, não há planejamento, mas contrafação. A Pesquisa permite: a) o esclarecimento do problema, pela reunião de todos os dados necessários ao seu exame sob todos os aspectos; b) a revisão dos objetivos, que poderão situar-se diferentemente, em importância e posição, após a análise dos dados recolhidos pela Pesquisa.

Na Pesquisa, pode-se seguir o seguinte roteiro:

1) Delimitação do campo da pesquisa, em função do problema (turma) e dos objetivos (subturmas);

2) Escolha de unidades de pesquisa e medida (por exemplo, número de litros por habitante, se se trata de consumo de leite ou outra bebida; número de habitantes para cada leito disponível, se se deseja conhecer a capacidade hospitalar existente, para compará-la com a relação ideal);

3) Adoção de um método para a coleta dos dados (consulta de documentação existente; envio de questionários; entrevistas; etc.);

4) Reunião e classificação dos dados. Na classificação, convém sejam apurados: o total geral, os totais específicos, os totais condicionantes, isto é, aqueles cujo aumento ou diminuição provocam aumento ou diminuição de outros (bebida em relação ao crime, fome em relação ao roubo; financiamento em relação à produção, meios de transporte em relação à exportação); os números índices, cujo cálculo facilita rápida e segura comparação;

5) Análise e interpretação dos dados, cujas conclusões, objetiva e ordenadamente dispostas, comporão o Relatório da pesquisa.

Além do roteiro acima indicado, deve-se levar em conta as seguintes condições para um bom trabalho:

1) Familiaridade dos pesquisadores com o objeto da pesquisa;

2) Conhecimento dos métodos de pesquisa;

3) Conhecimento tão completo quanto possível dos trabalhos já realizados no campo da pesquisa a ser feita;

4) Verificação dos dados colhidos em pesquisa anterior, para julgamento do seu valor como base de informações;

5) Estímulo, orientação e coordenação do esforço dos pesquisadores.

3.<sup>a</sup> fase — *Plano* — Definido o problema, designados os objetivos, esclarecidos todos os seus

aspectos pelos resultados da pesquisa, surge a solução — mais de uma, às vezes. A solução ou as soluções têm que levar muito em conta as interdependências, os fatores que influem e são influenciados pelo problema e solução a ser adotada. Os dados da pesquisa podem tornar-se um amontoado inútil, se a inteligência e a imaginação não vierem dar-lhes vida. O Plano não é o produto de uma ação mecânica, mas de um ato de inteligência. Ele está para a solução do problema como o diagnóstico está para a doença. Os exames de laboratório, as chapas de Raio X e tantos outros recursos de que dispõe a Medicina moderna são valiosos auxílios, hábilmente aproveitados por um médico com vocação clínica e inteligência perspicaz e constituem ajudas pouco ou nada aproveitadas por um médico bisonho. O mesmo ocorre entre o Plano e os dados da pesquisa, com relação ao planejador.

O Plano deve traduzir uma concepção simples. A complexidade do problema não impede — pelo contrário, exige — tal simplicidade, que não deve ser confundida com resumo, mutilação, mas expressar clareza e acentuação das linhas mestras, do enquadramento fundamental.

Simples em sua concepção, o Plano deve ser flexível em seu conjunto, com efeito, um plano deve ser alguma coisa viva, dinâmica, como a própria realidade, que é o seu destino. Para que ela bem se adapte, não pode ter a rigidez de um sistema invariável nem impor o constrangimento de uma camisa de força. Se quiséssemos usar a linguagem automobilística, diríamos que ele deve possuir um bom "molejo", de modo a receber os imprevistos, as dificuldades, os obstáculos, as transformações ocorridas posteriormente à Pesquisa, com o mínimo de choque, com possibilidade de vencê-los sem desconjuntamento das linhas fundamentais.

O Plano não é um sonho, mas algo feito para ser executado no tempo e no espaço. Ele deve, depois, ser proporcionado à importância do problema e aos meios disponíveis para solucioná-lo. É bem verdade que, em mãos de planejadores hábeis, os meios terão rendimento muito maior do que se forem manipulados por elementos com pouca experiência. Mas sempre há um limite. Além desse, não existe Plano, mas fantasia.

Para facilidade dos estudos, dos cálculos e da execução, para maior rendimento do serviço e das verbas, para aquisição mais rápida e econômica do material, é aconselhável a adoção de elementos padronizados.

A revisão periódica do plano é um imperativo decorrente das falhas naturais em toda a obra humana, assim como das modificações na configuração do problema, principalmente quando fôr o caso de trabalhos de longa duração.

4.<sup>a</sup> fase — *Programa* — Elaborado o Plano, cumpre situá-lo no tempo, isto é, programá-lo. De acordo com os meios disponíveis em pessoal, material e recursos financeiros, é determinado o momento do seu início, o ritmo a que deve obedecer a sua execução e o seu término. É o calen-

dário do Plano. Sem ele, frustra-se a fiscalização, perde-se o estímulo, desapontam-se os interessados e, talvez até se desmoraliza a idéia do planejamento.

O programa não pode seccionar arbitrariamente o Plano, mas dividi-lo em etapas racionalmente conjugadas. Às vezes, é um erro querer aproveitar no trabalho até o último tostão da verba votada para um certo período. É preferível parar no momento tecnicamente indicado de acabamento de uma tarefa, para que não ocorra que se comece uma outra com o resto da antiga verba e a nova sofra uma demora que obrigue a paralisação em meio do serviço, com prejuízo econômico e desespero do pessoal.

A experiência é um fator valiosíssimo na programação de um Plano. Quando ela faltar, toda prudência é pouca. Com o programa é que se vai dar vida ao Plano, por assim dizer. O jôgo dos recursos, do tempo de mão-de-obra, do material necessário, entra em cena a pesar nas deliberações. É um momento extremamente delicado. É o contato do trabalho mental com as exigências materiais. Por mais realista que tenha sido a elaboração da inteligência, há sempre um choque a ser amaciado. Se, no Plano, é a imaginação que prepondera, no Programa é a experiência que domina.

5.<sup>a</sup> fase — *Aprovação* — Elaborado o Plano e estabelecido o Programa, são os dois documentos submetidos à aprovação de quem mandou planejar. Muitas vezes, o trabalho tem que ser encaminhado à apreciação do Legislativo. Vai ele, então, defrontar a incompreensão de uns, a oposição sistemática de outros e o aplauso irrestrito de ainda outros. É a hora dramática do planejador. Cumpre-lhe defender sua obra mas não esquecer que o órgão legislativo representa legalmente a vontade soberana do povo e este, numa democracia, deve ser servido como ele quer ser servido e, não, como possamos entender que ele deva ser servido. Se a nossa maneira de querer servi-lo é a melhor, mas o povo não a compreende, a culpa é nossa, que não o esclarecemos, não o informamos convenientemente, não preparamos a opinião pública. É dever de todo governo manter o público informado. Ao invés disso, não raro, prefere-se fazer propaganda, que é coisa muito diferente de informação. O resultado é que o público reage, às vezes, contra iniciativas, em seu próprio benefício. O público não é um técnico nem dispõe dos conhecimentos e informes à disposição dos dirigentes. A estes cumpre esclarecê-lo convenientemente, com antecedência, para que a iniciativa seja compreendida e bem recebida.

Quando se deve contar com oposições sistemáticas, por motivos políticos, ainda mais importante se torna o preparo honesto da opinião pública. Devidamente informada, esta não poderá ser explorada pela oposição.

Sempre que existirem associações cívicas ou associações técnicas especializadas no assunto a que se refere o planejamento, deve-se buscar o seu apoio através de exposições, a ela dedica-

das, do trabalho realizado, com debate esclarecedor.

A' comissão técnica do Legislativo encarregada de dar parecer, cumpre dar atenção especial. Aos seus membros devem ser prestados todos os esclarecimentos e posta à sua disposição tôda a documentação necessária. Sempre que possível, convém seja programada uma série de exposições especialmente para a comissão, com a presença de todos os planejadores, para atender às perguntas que forem formuladas.

Se após todo êsse trabalho, o Plano ainda fôr mutilado, é procurar aproveitá-lo da melhor forma possível e intensificar a campanha em prol da idéia do planejamento, a fim de contar com melhor ambiente da próxima vez. Para isso, a forma mais prática e eficiente é a fundação de uma Associação local de Planejamento.

6.<sup>a</sup> fase. — *Execução* — O planejamento não é um puro jôgo do espírito. Foi levado a cabo, tendo em vista uma necessidade. Dêle resultou um Plano que representa uma solução para o problema. A execução dêsse Plano está, pois, vinculada ao Planejamento a êle indissolúvelmente ligada. Se o ato pròpriamente dito da execução escapa ao Planejamento, a maneira pela qual a execução deve ser procedida, a forma que a enquadrará, constituem preocupações do planejamento.

A formação dos órgãos executantes, se não existirem a adaptação e coordenação dos organismos existentes, a direção escalonada, tendo em vista a descentralização indispensável sem prejuízo da responsabilidade, as providências asseguradas de uma administração capaz, que leve a execução do Plano a bom têrmo, sem liberdade para alterá-lo — as modificações são sempre da competência do órgão planejador — nem entaves que lhe tolham o trabalho — tudo isso deve constituir motivo de estudos e decisões no planejamento.

7.<sup>a</sup> fase — *Revisão* — A bem dizer, a revisão não é uma fase do planejamento. Ela acompanha a execução do Plano o tempo todo. Como se faz mister lembra-a a acentuar mesmo a sua importância, temos que incluí-la no conjunto da operação e, assim sendo, colocá-la após tôdas as fases de operação.

Já nos referimos à necessidade do reexame periódico do Plano, a fim de torná-lo sempre atual. Muitas vezes, é o Programa o que mais vem a sofrer alterações. Desde que os meios necessários à execução do Plano, por motivos independentes da vontade do Planejador e dos executantes (escassez de material, acontecimentos políticos imprevistos, demora na votação de verbas pelo Legislativo), não são disponíveis no devido tempo, impõe-se a revisão do Programa.

Acontecerá, não raro, pelo menos enquanto não existir uma mentalidade planejadora, que os Planos relativos à administração pública virão a

sofrer modificações em conseqüência da mudança de situações políticas. Os técnicos em planejamento devem contar com o personalismo dos dirigentes, que ainda é a característica fundamental de nossa vida pública. Uma Revisão inteligentemente feita e antecipadamente facilitada pela flexibilidade do Plano será, muitas vêzes, a salvação do planejamento e, com êle, do interesse coletivo.

#### *Condições do Planejamento*

Já acentuamos que o planejamento não pode perder de vista a realidade. Um Plano é feito para servir a tal coletividade, em tal estágio de civilização, sob tais condições econômicas e físicas e com tais disponibilidades técnicas. Um Plano para a cidade de S. Paulo, por exemplo, não pode servir a Teresina; um Plano para o Paraná não pode ser aplicado ao Amazonas, de geografia completamente diversa. Um aperfeiçoamento planejado para o Rio de Janeiro não teria cabimento numa pequena cidade do interior, aonde ainda faltam serviços de primeira necessidade.

Numerosas são as circunstâncias que condicionam um planejamento e que devem ser levadas em conta se se pretende um Plano realizável e, não, arquitetar um sonho. Elas podem ser reunidas em 3 grupos: políticas; técnicas; econômicas.

Um planejamento deve ser aceitável politicamente, isto é, deve corresponder às condições sócio-culturais do meio e contar com apoio da maioria dos seus líderes. No caso de planejamentos públicos, que dependam da aprovação do Legislativo, deve-se proceder ao esclarecimento dos legisladores, particularmente da comissão interessada, assim como da opinião pública.

Um planejamento deve ser executável do ponto de vista técnico. Nesta chave, são reunidas tôdas as condições em função das quais deve resultar um Plano materialmente adequado ao meio, ou seja, às condições geográficas, topográficas, demográficas, de progresso técnico utilizável e de pessoal habilitado.

O ideal seria que se pudesse aplicar às condições físicas e humanas do meio o que houvesse de mais moderno em recursos técnicos para a solução do problema que se pretende resolver com o planejamento. Infelizmente, vem sempre ou quase sempre reduzir nossas pretensões, o condicionamento econômico. Se não fôr viável economicamente, o Planejamento é inútil, logo, o planejamento um fracasso. O melhor no possível é a regra a ser aplicada também aqui.

#### *Tipos de Planejamento.*

O planejamento aplica-se a tôdas as atividades humanas. Planeja-se um livro, a construção de uma casa, uma operação militar, um retiro es-

piritual, uma produção industrial, um empreendimento agrícola, uma campanha eleitoral, uma investigação científica, o loteamento de um terreno, o desenvolvimento de uma região, um campeonato esportivo, etc.

Qualquer atividade pode ser levada a efeito improvisadamente, sem ordenação no esforço para o fim visado, com muitas probabilidades, pois, de insucesso ou de pouco rendimento, ou pode ser realizada metódicamente, a ela se aplicando a técnica do planejamento.

No Brasil, a aplicação da técnica do planejamento corresponde a um imperativo patriótico, de tal modo a desorganização vem entravando o nosso progresso, consumindo energias em pura perda, tornando inúteis a inteligência do povo e a riqueza da terra. Os aventureiros, os golpistas, os "tubarões", os maus funcionários, todos os que se aproveitam da desordem serão contra o planejamento, que é um ato de honestidade intelectual. Postas as coisas em seus termos e estabelecido um plano de trabalho conhecido de todos, torna-se muito mais difícil a desonestidade administrativa, são rapidamente identificados os interesses contrários à coletividade, aparece logo o ponto onde não há rendimento. A campanha em prol do planejamento tem, para o nosso país, a mesma importância das campanhas contra a mortalidade infantil, a malária, a tuberculose, o analfabetismo — é o que temos afirmado e aqui repetimos.

Há 5 tipos de planejamento: físico, econômico, social, cultural e de área.

*Planejamento Físico* — No tipo físico, estão compreendidos todos os planejamentos que têm por objetivo os recursos, as forças e os aspectos do meio físico, seja para aproveitá-los, seja para desenvolvê-los ou dominá-los, seja para preservá-los.

Assim, o aproveitamento racional dos recursos minerais e das quedas d'água, o desenvolvimento das potencialidades da terra pela irrigação, o domínio dos efeitos das secas pela açudagem ou das invasões d'água pelos diques e barreiras, a defesa do solo contra a erosão e a preservação da beleza da paisagem — são objetivos do planejamento físico.

*Planejamento Econômico* — No tipo econômico estão compreendidos todos os planejamentos que têm por objetivo as atividades econômicas. A organização de uma indústria, um trabalho agrícola, uma operação financeira, o desenvolvimento da produção, a análise de mercados, a propagação de um produto, o estabelecimento de tributações, a criação de cooperativas, o sistema de vendas, o intercâmbio comercial com países estrangeiros, a proteção à indústria nacional, a mecanização da lavoura, a instalação de indústrias básicas — são objetivos do planejamento econômico, aos quais tantos outros poderiam ser acrescentados.

*Planejamento Social* — No tipo social, estão compreendidos todos os planejamentos que têm por objetivo as formas de convivência e o bem-estar social. Os problemas de habitação, saúde,

alimentação, higiene e segurança no trabalho, garantia contra acidentes, enfermidades e velhice, criminalidade, delinqüência infantil, recreação e assistência — são, como muitos outros, que poderiam ser citados, objetivos do planejamento social.

*Planejamento Cultural* — No tipo cultural, estão compreendidos todos os planejamentos que têm por objetivo a educação e o desenvolvimento intelectual e artístico. O ensino em seus diferentes graus, a especialização técnica, a cultura artística, a pesquisa científica, o intercâmbio cultural com os países estrangeiros, as facilidades educacionais, a rede escolar, a formação de professores, o estímulo às vocações — são exemplos de objetivos do planejamento cultural.

*Planejamento de área* — No tipo de área, estão compreendidos todos os planejamentos que têm por objetivo a ação humana sobre certa extensão geográfica, seja urbana, municipal, estadual, regional ou nacional, para benefício da coletividade. O zoneamento, o sistema de trânsito, a criação de parques, a abertura de túneis e a construção de pontes para facilidade das comunicações, o saneamento, a irrigação, a desobstrução de cursos d'água, a construção de rede rodoviária para recuperação econômico-social de uma certa região — são tantos outros objetivos do planejamento de área.

Como se vê, este tipo de planejamento combina os anteriores. Na verdade, não há compartimentos estanques a separar os 4 primeiros. A divisão estabelecida tem mais um valor didático. Mas é o planejamento de área o que lança mão de todos os outros, conjugando-os na aplicação a uma determinada extensão geográfica.

O planejamento urbano é o mais antigo e o mais conhecido dos planejamentos de área, principalmente com o nome de urbanismo. À princípio, quase o não reocupavam ou apenas muito pouco, as condições econômico-sociais da coletividade. Hoje em dia, porém, o planejamento urbano tem principalmente em vista o bem-estar da população. Realmente, é um benefício do povo, que nela vive e trabalha, que se deve executar qualquer plano de urbanização numa cidade. No passado, muitos planos urbanísticos não deram o resultado esperado, porque não levaram em conta a vida econômica e social. Hoje, o princípio dominante é que o planejamento urbano é "a sincronização física de forças econômicas e sociais". Atualmente, aonde já se sabe o que é planejamento, urbanismo não é mais apenas engenharia. "O Plano Diretor de uma cidade — escreveu Harold M. Lewis, presidente do Instituto Americano de Planejamento — deve ter por base o conceito geral de que lhe cumpre propiciar um guia e um roteiro para o desenvolvimento de uma comunidade melhor, na qual se viva e trabalhe. Ele deve ver a cidade como um mecanismo dinâmico e, não, como um mero grupamento estático de ruas e casas. Esse mecanismo só pode funcionar macia e eficientemente se o fluxo diário de gente e materiais chega a seu destino com o mínimo de esforço e de demora".

### Organização Planejadora

O Município pode ser um excelente campo de experiência do planejamento no Brasil. Extensão geográfica relativamente pequena, conhecimento generalizado dos problemas locais, ânsia de desenvolvimento com o estímulo que recebeu na Constituição, consciência municipalista que se afirma — tudo aconselha a aplicação da técnica do planejamento nos Municípios.

Por outro lado, o planejamento, organizando melhor a vida municipal, fazendo tirar melhor partido dos seus recursos, reduzindo ao mínimo as suas deficiências naturais, atrairá população e riqueza. Às vezes, elementos das classes produtoras opõem-se ao planejamento, julgando que de sua aplicação advirão medidas restritivas à liberdade do comércio. Preferem marcar passo no pequeno negócio de um meio que não progride. Nos E. U. A., em que a liberdade do comércio é ardorosamente defendida, comerciantes e industriais reúnem-se em congressos para estimular o planejamento urbano. A "Businessmen's Conference on Urban Problems" reunida em Detroit, em 1948, recomendou insistentemente a aplicação da técnica do planejamento às cidades, com a finalidade de desenvolvimento dos negócios. Os estudos apresentados, os debates e as recomendações foram reunidos em volume com o título bem sugestivo: "*Melhores Cidades... Melhores Negócios*". O Departamento de Comércio do Estado de New York é o grande estimulador do planejamento naquele Estado, aonde se localiza a maior cidade do mundo, centro de uma vida comercial sem paralelo. Numerosas são as suas publicações sobre planejamento urbano e municipal, algumas das quais em curso de tradução e adaptação, na Associação Brasileira de Planejamento. A Câmara de Comércio dos E. U. A., que corresponderia à nossa Confederação do Comércio, em uma das suas últimas Reuniões Anuais, aprovou uma Resolução em prol do planejamento urbano, que começa com estas palavras: "Vinte anos de experiência têm demonstrado a conveniência de adequado planejamento de tôdas as formas de obras públicas." Em consequência da Resolução, foi publicado um "Statement" intitulado "*Novas Oportunidades para Planejamento Urbano*", que recomenda a prática do planejamento das cidades, terminando com estas palavras: "O Departamento (Departamento especializado da Câmara de Comércio, que divulga o trabalho) sempre acolhe com prazer as consultas das Câmaras (dos Estados e Cidades) solicitando informações relativas a planejamento urbano e oferece suas possibilidades para fornecer e trocar informações sobre planejamento."

Duas exigências iniciais são necessárias, para o planejamento municipal: organização legal e apoio público.

O órgão aconselhado é uma Comissão de Planejamento Municipal que seja uma síntese dos

interesses da população. Devem compô-la um representante do Comércio, um representante da Indústria ou da Agricultura, conforme a natureza agrícola ou industrial do Município, um representante das entidades educacionais, um representante das organizações de assistência social, um representante dos sindicatos operários ou, na sua ausência, das associações trabalhistas existentes, um engenheiro da Prefeitura ou, caso ela não disponha de engenheiros, um outro dos serviços federais no local ou que exerça atividade no Município. Convém, às vezes, a inclusão de um bacharel, que pode ser o juiz local ou um advogado — o consultor jurídico da Prefeitura, se houver — para colaborar na redação dos projetos de zoneamentos e outros que impliquem em aquisições ou desapropriações. Presidirá a Comissão o Prefeito ou um representante da Administração.

Se bem que em ligação estreita com os órgãos da administração municipal, a Comissão não deve estar prêsá ao regime burocrático.

A Comissão pode contratar o serviço de técnicos e deve dispor do pessoal necessário ao seu trabalho interno.

O contato com o público é importantíssimo. É preciso que a população esteja informada dos trabalhos da Comissão e o acompanhe com interesse. A colaboração voluntária de indivíduos e organizações deve ser estimulada e bem acolhida. Em certa cidade do noroeste dos E. U. A., grande parte do inquérito que precedeu aos trabalhos de planejamento foi levado a efeito pelos alunos das escolas, devidamente orientados pelas professoras, cuja contribuição foi solicitada. Planeja-se a fim de proporcionar à coletividade uma vida melhor, mais bem-estar; logo, o planejamento interessa a todos e todos devem para êle concorrer ou, pelo menos, saber o que se está fazendo. O planejamento pode concorrer decisivamente para quebrar esta nefasta tradição de afastamento, distância hostil, entre o povo e a administração, que solapa a vida brasileira, anulando iniciativas, impedindo o esforço conjugado e envenenando os espíritos.

O objetivo fundamental da Comissão é estabelecer um Plano para o desenvolvimento do Município. Para isso, dois trabalhos são indispensáveis: 1) levantamento do mapa do Município; 2) levantamento dos recursos e necessidades do Município.

Na impossibilidade de um levantamento direto da carta geográfica, pode-se aproveitar a do Estado, mediante ampliação, as cartas dos serviços federais com trabalho no município, cartas do Exército e fotografias aéreas.

O levantamento da vida municipal pode ser levado a efeito mediante um Inquérito, que abranja todos os seus aspectos e possibilidades. Tendo em vista o indicado no "*Manual for Community Development*" publicado pelo Estado de New York sugerimos o seguinte, a ser adaptado de acôrdo com as características locais.

INQUÉRITO MUNICIPAL		Masculino	Feminina de analfabetos
1. População.....	(Total Percentagem de imigrantes Atividade principal (de acôrdo com a classificação do Anuário Esta- tístico)		
2. Condições Físicas.....	(Superfície Temperatura média	Altitude média Precipitação, média anual	
3. Recursos Naturais.....	(Minerais Vegetais Energia		
4. Agricultura e Pecuária.....	(Area cultivada N.º estabelecimentos Principais culturas Produção População pecuária Maquinaria agrícola	Percentagem (rel. Munic.)  Valor	
5. Indústria.....	(N.º estabelecimentos Principais produtos Indústrias caseiras Valor da produção		
6. Comércio.....	(N.º estabelecimentos varejistas N.º estabelecimentos atacadistas N.º estabelecimentos de serviços (barbearias, tinturarias, etc.) N.º estabelecimentos bancários	Venda anual Venda anual Receita anual Valor depósitos	
7. Cooperativismo.....	(N.º cooperativas N.º dos diferentes tipos N.º associados Capital		Volume negócios
8. Mercados.....	(Produção de consumo interno Produção de consumo externo		Principais mercados
9. Meios de Transporte.....	(Ferrovias Rodovias Navegação Linhas de bondes Linhas de onibus N.º de veículos a motor Linhas aéreas Armazens Empresas de transportes	Fretes Fretes Fretes  Tipos Fretes Taxas	
10. Mão de Obra.....	(Total disponível Totais por categorias Salários Percentagem masculina	Total empregado	Percentagem organizada
11. Serviços Públicos.....	(Abastecimento d'agua Esgotos Limpeza pública Iluminação Energia	Preço Preço	Consumo anual
12. Administração — Impostos.....	(Impostos municipais Renda municipal Orçamento municipal Empréstimos	Valor anual Valor anual Deficit ou superavit Pagamento	
13. Educação.....	(Escolas primárias Escolas secundárias Escolas profissionais Escolas superiores Percentagem de analfabetos População escolar Corpo docente Bibliotecas Associações educacionais Auxílio ao escolar pobre Prêmios e bôlsas de estudo	Matricula Matricula Matricula Matriculas	Frequência Frequência Frequência Frequência  Percentagem matriculada Totais e necessidades Regime  Merenda escolar
14. Saúde.....	(Hospitais Ambulatórios Serviços existentes Endemias Médicos Enfermeiras	Leitos Movimento Federais, Estaduais, Municipais  Percentagem Percentagem	

15. <i>Recreação</i> .....	(Cinemas Teatros Parques Clubes e associações recreativas	Movimento de bilheteria Movimento de bilheteria Superfície em relação ao Município N.º associados
16. <i>Serviço Social</i> .....	(Agências de Institutos Realizações dos Institutos (habitação, alimentação, saúde) Agências estaduais Agências municipais Restaurantes populares Assistentes sociais Visitadoras Obras sociais	Total de segurados  Movimento Movimento Movimento    Movimento

## ESQUEMA DA TÉCNICA DE PLANEJAMENTO

### A) FASES DO PLANEJAMENTO

1. *Definição do Problema:*
  - a) Exame da situação
  - b) Designação dos objetivos
2. *Pesquisa:*
  - a) Esclarecimento do problema
  - b) Revisão dos objetivos
3. *Plano:*
  - a) Integração das conclusões da Pesquisa em um todo orgânico e correlato
4. *Programa:*
  - a) Ordenação na execução do Plano
5. *Aprovação:*
  - a) Apresentação do Plano e Programa à aprovação do órgão ou autoridade responsável
6. *Execução:*
  - a) Execução do Plano pelos órgãos executivos apropriados, de acordo com o Programa e as possíveis alterações introduzidas na Aprovação

### B) CARACTERÍSTICAS DO PLANEJAMENTO

1. *Quanto ao Objetivo:*
  - a) Definição clara e precisa
  - b) Correspondência ao meio físico e social
  - c) Aprovação inicial do órgão ou autoridade responsável
2. *Quanto à Pesquisa:*
  - a) Delimitação segura
  - b) Organização racional
  - c) Interpretação científica
  - d) Atualização periódica
3. *Quanto ao Plano:*
  - a) Concepção simples
  - b) Conjunto flexível
  - c) Dimensão proporcionada
  - d) Adoção de elementos padronizados
  - c) Reexame periódico
4. *Quanto ao Programa:*
  - a) Início oportuno
  - b) Ritmo correspondente às dimensões e aos meios
  - c) Conclusão completa
5. *Quanto à execução:*
  - a) Direção escalonada
  - b) Administração capaz
  - c) Autonomia suficiente

### C) CONDIÇÕES DO PLANEJAMENTO

1. Aceitável politicamente (caso de planos de interesse público)
2. Executável tecnicamente
3. Viável economicamente

### D) LIMITAÇÕES DO PLANEJAMENTO

1. Oportunidade
2. Possibilidade técnica
3. Possibilidade financeira

4. Aceitação pela opinião pública (caso de planos de interesse coletivo) a depender de:

- a) nível intelectual do meio
- b) preparo da opinião
- c) ação de oposições

5. Organização política (caso de planos de interesse coletivo), a influir em função de:

- a) sua forma
- b) condições político-partidárias
- c) posição do organismo planejador
- d) funcionamento burocrático

### E) PRINCÍPIOS DO PLANEJAMENTO

1. Princípio da previsão
2. Princípio da finalidade social
3. Princípio da subordinação política (caso de planos de interesse coletivo)
4. Princípio da seleção
5. Princípio da adaptação
6. Princípio da correlação e interdependência
7. Princípio da proporcionalidade
8. Princípio da centralização e descentralização
9. Princípio da revisão
10. Princípio da prioridade

### F) MODALIDADES DO PLANEJAMENTO

1. *Operacional* — planejamento de trabalhos a serem realizados
2. *Estrutural* — planejamento de organizações a serem criadas
3. *Funcional* — planejamento de administrações a serem estabelecidas

### G) TIPOS DE PLANEJAMENTO

1. *Físico* — tendo por objetivo os recursos naturais, a paisagem, o meio físico e a localização geográfica
2. *Econômico* — tendo por objetivo a criação, o desenvolvimento, a organização, a coordenação e o controle de atividades econômicas
3. *Social* — tendo por objetivo a defesa e o melhoramento das condições de saúde e bem-estar social
4. *Cultural* — tendo por objetivo a instrução, facilidades educativas, o desenvolvimento da pesquisa, o estímulo às ciências e às artes e a cooperação internacional
5. *De área* — (local, urbano, municipal, estadual, regional), que combina os 4 tipos anteriores, com o objetivo de aproveitamento racional para desenvolvimento das condições de vida na área em questão

### H) REVISÃO DO PLANEJAMENTO

1. O reexame periódico do Plano e do Programa, para adaptá-los às prováveis mudanças da situação, é indispensável e particularmente importante no caso de planejamento de longa duração.