

PLANEJAMENTO AMBIENTAL PARA APOIO AO PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL BRASILEIRO



OLAM – Ciência & Tecnologia, Rio Claro, SP, Brasil – ISSN: 1982-7784 – está licenciada sob [Licença Creative Commons](#)

Leana Carolina Ferreira [1]
Denis Alcides Rezende [2]

INTRODUÇÃO

O planejamento pode ser um instrumento de relevância inquestionável para a gestão empreendedora de municípios e prefeituras, pois o processo de globalização acentua a instabilidade e a competitividade do ambiente em que as prefeituras se encontram. As razões para esse meio instável e competitivo são diversas, podem ser ambientais, políticas, financeiras, econômicas, e, ainda, para oferecer qualidade de vida diferenciada aos munícipes. Essa competição torna-se um desafio para a gestão municipal exigindo competências e formas diferenciadas de gerir o município, fazendo com que as prefeituras tenham que realizar sua reestruturação, reorganização, flexibilização, adaptação e modificação de forma ambiental, política, social e econômica, para continuarem atuantes de forma competente e participativa.

Os municípios brasileiros apresentam inúmeros problemas relacionados com as questões ambientais, e muitos desses problemas poderiam ser minimizados ou resolvidos por meio da elaboração, execução e controle dos instrumentos de planejamento municipal e regional. Contudo, o planejamento ambiental tem prioridade apenas se a gestão municipal tiver consciência ambiental, se tiver a percepção da importância do planejamento que trata especificamente das questões ambientais existentes no município.

Para que os serviços públicos ambientais prestados pelos municípios possam

OLAM – Ciência & Tecnologia – Rio Claro / SP, Brasil – Ano IX, Vol. 9, n. 1, p. 174
Janeiro-Julho / 2009

www.olam.com.br – ISSN 1982-7784 – <http://cecemca.rc.unesp.br/ojs/index.php/olam/index>

ser de qualidade, efetivos, competitivos, inteligentes e participativos, devem existir instrumentos de planejamento ambiental municipal e regional elaborados de forma competente e de maneira integrada com os municípios. E para que isso seja possível, podem ser aplicados os recursos da informação nos conhecimentos personalizados e informações oportunas do município, que darão suporte aos instrumentos de planejamento municipal e regional e à gestão das prefeituras. Para tanto, os sistemas da informação e os sistemas de indicadores ambientais devem ser aplicados de maneira sistêmica e estratégica, alinhados com os serviços municipais para que possam facilitar os processos e contribuir com a gestão municipal.

As prefeituras estão diante de exigências que as desafiam a mudar a maneira de trabalhar e oferecer os serviços ambientais, assim como, mudar as relações que elas têm com o meio ambiente interno e externo. E os desafios implicam em um maior dinamismo por parte das prefeituras, que remete a um funcionamento mais harmônico das prefeituras com os municípios, o que evidencia a necessidade de planejamento e de gestão efetivos, coletivos, participativos, integrados e viáveis. Pois prefeituras que possuem instrumentos de planejamento municipal e regional integrados, informações oportunas e conhecimentos personalizados, devidamente organizados e planejados dinamicamente, têm um terreno mais seguro pra tomar decisões efetivas e com qualidade.

A relevância das relações e integrações dos sistemas de informação e dos sistemas de indicadores ambientais como um dos instrumentos de planejamento municipal e regional se dá devido às respectivas contribuições na gestão de prefeituras e no planejamento urbano e regional brasileiro, considerando preceitos ambientais e empreendedores.

O objetivo é analisar as relações e integrações do planejamento ambiental, para apoio ao planejamento urbano e regional brasileiro. Os instrumentos de planejamento municipal e regional selecionados foram: Planejamento Estratégico

Municipal (PEM), Plano Diretor Municipal (PDM), Plano Plurianual Municipal (PPAM), e o Planejamento Ambiental enfatizado pela Agenda 21. Nesses planejamentos também foram contempladas as questões ambientais.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A fundamentação teórica foi desenvolvida de forma resumida para estabelecer a inter-relação dos temas do estudo realizado, objetivando alcançar uma visão panorâmica e para marcar a limitação dos temas abordados.

Planejamento Urbano e Regional

Foram enfatizados os planos que constituem o planejamento urbano e regional, que são os planejamentos municipais relacionados ao objetivo proposto.

O *Plano Plurianual Municipal (PPAM)* é exigido pela Constituição Federal art. 165 (BRASIL, 1988), que estabelece o sistema orçamentário municipal regulado por três leis: a Lei do Plano Plurianual; a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e a Lei Orçamentária Anual (LOA) (VAINER, ALBUQUERQUE; GARSON, 2005).

A periodicidade do PPAM é quadrienal e avançando um ano no próximo governo, é um instrumento do planejamento municipal que estabelece os objetivos, as estratégias e as ações da administração municipal para as despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como para as relativas aos programas de duração continuada. Desse plano derivam a LDO e a LOA. O Plano Plurianual Municipal (PPAM) é uma peça de planejamento do município e da prefeitura, de médio prazo, para conduzir efetivamente o orçamento e os gastos públicos municipais durante sua vigência, manter o patrimônio público e também elaborar investimentos coerentes com as receitas e despesas municipais. A periodicidade da LDO é anual,

e esta lei estabelece um conjunto de instruções em termos de normas de forma e o conteúdo com que a lei orçamentária de cada exercício deve ser apresentada para indicar as prioridades a serem observadas em sua elaboração. A LOA, também de periodicidade anual, é a lei que proverá os recursos necessários para cada ação constante da LDO (BRASIL, 2005; VAINER, ALBUQUERQUE; GARSON, 2005).

O PPAM norteia e orienta o governo municipal quanto à realização dos programas de trabalho para o período citado, ressaltando que todas as obras que se pretenda no período deverão estar inseridas nesse plano, assim como os programas de natureza continuada, como aqueles relacionados com educação e saúde. Assim, qualquer ação governamental municipal poderá ser executada durante o ano (execução orçamentária) apenas se estiver adequadamente inserido no PPAM (ANDRADE et al., 2005).

O *Plano Diretor Municipal (PDM)*, também chamado de Plano Diretor da Cidade ou, ainda, de Planejamento Urbano, deverá ser elaborado atendendo a requisitos legais, como participação popular, definição de zonas e aprovação do plano por lei municipal.

As cidades brasileiras estão passando por mudanças profundas que poderão garantir um futuro de desenvolvimento equilibrado, bem como universalizar o direito a moradia digna em um ambiente saudável para todos os munícipes. Porém, para que isso seja possível, as cidades têm de contar com fontes estáveis e seguras de financiamento para o desenvolvimento urbano indispensável para que possam manter-se e expandir-se adequada e democraticamente (BRASIL, 2004).

Entretanto, os cidadãos também terão de enfrentar um grande desafio nos próximos anos para viabilizar esse processo: instituir formas de planejamento e controle do território municipal. Juntos, a gestão urbana, a gestão municipal e os munícipes podem utilizar os potenciais e limites de seu meio físico, as potencialidades abertas pela existência de redes de transporte e logística em seus

territórios, de forma que os impactos de seu crescimento e desenvolvimento não se traduzam em desequilíbrios e deseconomias. Planejar o futuro da cidade, incorporando todos os setores sociais, econômicos e políticos que a compõem, de forma a construir um compromisso entre cidadãos e governos na direção de um projeto que inclua todos, é o desafio que Brasil (2005) impõe a todos os planos diretores (FERRARI, 1986; BRASIL, 2004).

Os princípios que norteiam o Plano Diretor estão contidos no Brasil (2002), que define este plano como instrumento básico para orientar a política de desenvolvimento e de ordenamento da expansão urbana do município. Ele é obrigatório para municípios com mais de 20 mil habitantes, integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, com áreas de especial interesse turístico, situados em áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental na região ou no país (BRASIL, 2004).

O *Planejamento Estratégico Municipal (PEM)* é um processo dinâmico e interativo para determinação dos objetivos, estratégias e ações do município e da prefeitura. Elaborado por meio de diferentes e complementares técnicas administrativas com o total envolvimento dos atores sociais, ou seja, munícipes, gestores locais e demais interessados no município, o PEM é formalizado para articular políticas federais, estaduais e municipais visando produzir resultados no município e gerar qualidade de vida adequada a seus munícipes. Trata-se de um projeto urbano global que considera os aspectos sociais, econômicos e territoriais, sendo uma forma participativa e contínua de pensar o município no presente e no futuro (REZENDE; CASTOR, 2006). Segundo Pfeiffer (2000), o PEM é um instrumento de gerenciamento que, como qualquer outro, tem um único propósito: tornar o trabalho de uma cidade ou prefeitura mais eficiente. Para Lopes (1998), o PEM coordena os vários níveis e funções estratégicas de uma cidade em um projeto global, considerando a missão, as estratégias, o orçamento e o controle dos objetivos e das ações municipais.

De acordo com Rezende e Guagliardi (2007) o PEM deve ter caráter integral e integrado, assim, deve abordar questões econômicas, culturais e territoriais, tanto na área urbana quanto na área rural. Ainda segundo os autores, o PEM deve contemplar as ações e as políticas cooperativas com os outros níveis federativos, isso porque a resolução dos problemas existentes nos municípios não se restringe às competências exclusivamente municipais; e também porque existe interação entre as finanças dos municípios, dos estados e da União. Os autores afirmam que o bom plano municipal é capaz de conciliar as dimensões técnica e política sem trazer prejuízo ao objetivo do plano, que é possibilitar melhores condições de sustentabilidade social e ambiental para a população.

Todo projeto deve ser elaborado com uma metodologia adequada, viável e dinâmica. Como é um projeto do município, o PEM requer uma metodologia coletiva para sua elaboração e implementação. Para Matus (1987), a metodologia deve atender a um planejamento estratégico situacional. De forma análoga e embasada em diversos precursores, Rezende e Castor (2006) recomendam uma metodologia com fases elaboradas com equipes multidisciplinares e com a participação efetiva do cidadão: análises estratégicas; diretrizes estratégicas; estratégias e ações municipais; controles municipais e gestão do planejamento.

Planejamento Ambiental: Agenda 21

Durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992 (Rio-92), foi criado o maior programa de planejamento ambiental: a Agenda 21, que prevê um planejamento em cascata do nível global, nacional, regional até o nível local, com o objetivo de melhoria da qualidade de vida humana e de conservação e preservação ambiental (FLORIANO, 2004).

A Agenda 21 foi o principal documento gerado na Rio-92, este o documento foi assinado por mais de 100 países, incluindo o anfitrião da conferência, o Brasil (PARANÁ, 2006). A Agenda 21 aponta para a necessidade de uma revisão das ações antrópicas para desenvolver práticas capazes de proporcionar um desenvolvimento compatível com a capacidade limitada dos recursos naturais, assim a Agenda 21 é uma das mais importantes contribuições para que o desenvolvimento sustentável seja alcançado, pois é um plano de ação para alcançar os objetivos do desenvolvimento sustentável, é uma espécie de consolidação de diversos documentos elaborados durante décadas na esfera da ONU, documentos como relatórios, tratados e protocolos (BARBIERI, 1997).

Esse documento da Rio-92 foi criado como um instrumento de intervenção que extrapolasse a fronteira nacional, atingindo todo o espaço internacional, pois, como esclarece Barbieri (1997), o “surto de crescimento” iria agravar os problemas ambientais fazendo com que eles ultrapassassem as fronteiras entre países, escapando das ações dos governos locais e nacionais, fazendo com que a poluição de rios internacionais, a chuva ácida provocada por emissões de gases em diversos países, a depleção da camada de ozônio, o efeito estufa e outros problemas internacionais não pudessem ser tratados pelas ações de apenas um governo.

De acordo com Brasil (2008a), a Agenda 21 é a mais abrangente tentativa de orientação para um novo padrão de desenvolvimento, é um plano de ação para atuar em todas as áreas em que a ação humana impacta o meio ambiente. E tem base na construção e promoção de ações de justiça social, eficiência econômica e conservação ambiental. E descreve também no capítulo 1, no seu preâmbulo (BRASIL, 2008b):

A Agenda 21 está voltada para os problemas prementes de hoje e tem o objetivo, ainda, de preparar o mundo para os desafios do próximo século. Reflete um consenso mundial e um compromisso político no nível mais alto no que diz respeito a desenvolvimento e cooperação ambiental. O êxito de sua execução é responsabilidade, antes de mais nada, dos Governos.

Segundo Barbieri (1997) a Agenda 21 é um programa de ação para se implementar o desenvolvimento sustentável, seria como um receituário-guia para levar a humanidade em direção ao desenvolvimento que seja socialmente justo e ambientalmente sustentável. A Agenda 21 é um processo de planejamento participativo que resulta na análise da situação atual e planeja o futuro de forma sustentável, sendo que nesse processo deve estar envolvida toda a sociedade na discussão dos principais problemas, na formação de parcerias e de compromissos para que esses problemas sejam solucionados a curto, médio ou longo prazo. É interessante ressaltar que a análise do cenário atual e o encaminhamento das propostas para o futuro devem ser realizados de forma integrada e sistêmica de todas as dimensões: econômica, social, ambiental e política (PARANÁ, 2006).

Quanto à composição da Agenda 21, Floriano (2004) afirma que este planejamento ambiental é composto por vários planos, representados pelos capítulos, que visam à adoção de medidas e ações que venham a auxiliar no desenvolvimento de forma sustentada nas dimensões sociais e econômicas, prevendo a conservação e gestão dos recursos para o desenvolvimento e os meios para implementação do planejamento ambiental que é a Agenda 21.

A Agenda 21 Brasileira “é um instrumento de planejamento participativo para o desenvolvimento sustentável do país, resultado de uma vasta consulta à população brasileira [...] construído a partir das diretrizes da Agenda 21 Global; e entregue à sociedade, por fim, em 2002” (BRASIL, 2008a). Ainda segundo Brasil (2008a), a Agenda 21 Local é o processo participativo de um determinado território que envolve a implantação de um Fórum de Agenda 21. Este Fórum deve ser composto por governo e sociedade civil, e é responsável pela construção de um Plano Local de Desenvolvimento Sustentável, que estrutura as prioridades locais por meio de projetos e ações de curto, médio e longo prazo. E é nesse Fórum de Agenda 21 Local que são definidos os meios de implementação e as responsabilidades do governo e dos setores da sociedade local tanto na

implementação quanto no acompanhamento e na revisão desses projetos e ações (BRASIL, 2008a).

No Brasil, a Agenda 21 foi transformada em programa no Plano Plurianual (PPA) 2004-2007, o que garantiu maior importância para este planejamento ambiental nas políticas públicas. O Programa Agenda 21 é composto por 3 ações estratégicas, que são: (1) implementar a Agenda 21 Brasileira; (2) elaborar e implementar as Agendas 21 Locais; e (3) a formação continuada em Agenda 21. A prioridade do Programa é orientar a elaboração e a implementação das Agendas 21 Locais com base na Agenda 21 Brasileira. Atualmente o número de processos de Agenda 21 Local é quase 3 vezes do que em 2002, existem 544 processos de Agenda 21 Local (BRASIL, 2008c).

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA

O desenvolvimento da pesquisa constituiu-se metodologicamente em pesquisa bibliográfica exploratória. As etapas metodológicas foram: levantamento teórico-conceitual e adoção de documentos de conceitos utilizados na pesquisa; mapeamento dos municípios para pesquisa; análise de experiências práticas; e, contribuição na revisão dos questionários, roteiros de entrevistas e dos demais documentos para pesquisa (via *sites* específicos, telefonemas e organização de documentos); e, documentação dos resultados obtidos.

A pesquisa enfatizou um *survey*, e, de acordo com Gil (1999), este tipo de pesquisa é caracterizada pela interrogação direta das pessoas cujo comportamento se deseja conhecer; a pesquisa procede basicamente por solicitação de informações a um grupo significativo de pessoas acerca do problema estudado e, por meio de análise quantitativa, se obtêm as conclusões correspondentes dos dados que foram coletados.

Para Gil (1999) o *survey* é mais adequado para os estudos descritivos, e as vantagens desse tipo de pesquisa são: conhecimento direto da realidade (as próprias pessoas informam acerca de seu comportamento, crenças e opiniões); economia e rapidez (não existe custo de treinamento de pessoal para entrevista); e, quantificação (os dados podem ser agrupados em tabelas, possibilitando a sua análise estatística).

Nesta pesquisa a elaboração do mapeamento dos municípios foi realizada por meio de consultas a *sites* do governo e foi feita uma relação de municípios dos estados de Alagoas, Bahia, Paraná, Sergipe, São Paulo e Tocantins, contendo o nome dos municípios, o número telefônico e o *e-mail* de cada prefeitura. É importante salientar que o mapeamento dos estados não utilizou nenhum método probabilístico, embasou-se apenas nas experiências de pesquisas anteriores e na facilidade de acesso às informações municipais, por conveniência. Sendo assim, os resultados da pesquisa se condicionaram aos municípios dos estados mapeados que responderam ao questionário.

A análise de experiências foi realizada por meio do mapeamento de municípios e suas prefeituras, como também por meio de contato via telefone e e-mail às prefeituras e o envio do questionário para os responsáveis pelo planejamento municipal.

Foram realizados contatos via telefone com aproximadamente 288 prefeituras dos 6 estados mapeados, destas apenas 135 prefeituras se dispuseram a responder o questionário enviado por *e-mail*. Entretanto, obteve-se apenas 20 questionários respondidos. Acredita-se que este resultado foi em grande parte devido à falta de conscientização de que esta pesquisa é de grande utilidade e interesse para as prefeituras e a sua gestão.

ANÁLISES DO PLANEJAMENTO AMBIENTAL PARA APOIO AO PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL BRASILEIRO

Os resultados obtidos estão apresentados de acordo com cada planejamento e com os questionários recebidos e respondidos por nove municípios listados na Tabela 1 e o número de municípios pesquisados em cada estado e a média da população por estado são apresentados na Tabela 2.

Tabela 1 – Dados gerais dos municípios pesquisados

Nr.	UF	Região	Habitantes	Servidores	Cidade
1	AL	Nordeste	23.904	820	Pão de Açúcar
2	BA	Nordeste	37.201	Não informado	Mata de São João
3	BA	Nordeste	37.042	783	Remanso
4	PR	Sul	19.904	448	Altônia
5	PR	Sul	21.330	690	Andirá
6	PR	Sul	32.226	695	Assis Chateaubrind
7	PR	Sul	24.191	762	Astorga
8	PR	Sul	4.015	207	Atalaia
9	PR	Sul	4.136	150	Bela Vista da Caroba
10	PR	Sul	2.700	172	Cafeara
11	PR	Sul	4.158	228	Campina do Simão
12	PR	Sul	64.000	Não informado	Castro
13	PR	Sul	38.828	1.018	Medianeira
14	PR	Sul	2.320	141	Mirador
15	PR	Sul	11.053	348	Piên
16	SE	Nordeste	11.192	964	Carmópolis
17	SE	Nordeste	20.197	703	Poço Verde
18	SP	Sudeste	199.094	4.722	Americana
19	SP	Sudeste	48.737	1.384	Itararé
20	TO	Norte	2.143	120	Lajeado

Elaborado pelos autores, 2009.

Tabela 2 – Média da população de cada estado pesquisado

Estado	Municípios	Habitantes (média)
AL	1	23.904
BA	2	37.122
PR	12	19.072
SE	2	15.695
SP	2	123.916
TO	1	2.143

Elaborado pelos autores, 2009.

Análise dos sistemas de indicadores

Quanto aos sistemas de indicadores pesquisados, foi analisada apenas a utilização ou não desses sistemas para auxiliar na gestão municipal, não foram analisados quais e de que tipos são os sistemas utilizados pelas prefeituras. Com as análises observou-se que 4 prefeituras (20%) não informaram se utilizam ou não estes sistemas, 11 (55%) não utilizam e apenas 5 prefeituras (25%) utilizam sistemas de indicadores, o que representa um número pequeno de utilização do sistema de indicadores para auxílio na gestão municipal.

Análises dos planejamentos municipais

Em relação do *Plano Plurianual Municipal (PPAM)* todas as prefeituras pesquisadas possuem este plano. 11 prefeituras (55%) apresentam o plano aprovado pela Câmara Municipal com audiências públicas; 5 (25%) apresentam o plano aprovado pela Câmara Municipal com audiências públicas, com base no anterior, e com base no Programa de Governo do prefeito atual; apenas 4 (20%) apresentam o plano aprovado pela Câmara Municipal com audiências públicas, com participação popular e com discussão de um pré-projeto para a cidade.

Quanto ao *Plano Diretor Municipal (PDM)* 3 prefeituras (15%) não apresentam este plano, 1 prefeitura (5%) afirmou que o plano está em elaboração pela própria prefeitura, 3 (15%) afirmaram que o PDM está em elaboração por consultoria externa (ou academia), 1 (5%) afirmou que o plano foi elaborado e está em fase de apreciação pela Câmara, 5 (25%) afirmaram que o plano foi elaborado e aprovado em anos anteriores, e 7 prefeituras (35%) afirmaram que o PDM foi elaborado, discutido com munícipes e aprovado este ano.

Em relação do *Planejamento Estratégico Municipal (PEM)* metade das prefeituras afirmou que não existe este planejamento no município, 3 prefeituras

(15%) afirmaram que o PEM está em estudos iniciais, 4 (20%) afirmaram que o planejamento está em projeto parcial, e apenas 2 prefeituras (10%) afirmaram que este planejamento foi elaborado com munícipes, e apenas 1 prefeitura (5%) não informou se possui ou não o PEM.

No que se refere a integração ou alinhamento entre os planos e planejamento municipais apenas 2 prefeituras (10%) não afirmaram se o planejamento municipal está integrado. A maior parte das prefeituras (13 das prefeituras pesquisadas – 65%) afirmou que não existe integração ou alinhamento entre o planejamento municipal, e apenas 5 prefeituras (25%) afirmaram que os planos estão parcialmente integrados.

Em relação à existência de fatores que sustentam a integração dos planejamentos municipais, de 4 prefeituras que haviam afirmado que não existe integração entre os planejamentos municipais 3 afirmaram que existem fatores que sustentam a integração e 1 não informou se existe ou fatores que sustentam a integração. Assim, 9 prefeituras (45%) informaram que não existem fatores de integração entre os planejamentos municipais, outras 9 prefeituras (45%) afirmaram a existência fatores que sustentam a integração e apenas 2 prefeituras não informaram se existe ou não fatores que sustentam a integração.

No que se refere aos fatores que sustentam a integração entre os planejamentos municipais as prefeituras apontaram mais de um fator. Inicialmente apenas 5 prefeituras afirmam que os planos e planejamento estão parcialmente integrados, porém 9 prefeituras afirmaram a existência de fatores de integração. Estas 9 prefeituras também apontaram mais de um fator que sustenta a integração, resultando em uma média de aproximadamente 4 fatores por municípios. Dentre os instrumentos de gestão, as 9 prefeituras informaram como principal suporte da integração o fator legal, como pode ser observado na Tabela 3, apresentada a seguir.

Tabela 3 – Fatores que sustentam a integração

Fator de integração	Freq.	Perc.
Humanos	7	18,9%
Planejamentos e orçamentos participativos	4	10,8%
Políticos	4	10,8%
Qualidade dos serviços municipais	5	13,5%
Sistêmicos	3	8,1%
Tecnológicos	4	10,8%
Legais	10	27,0%
Total	37	100%

Elaborado pelos autores, 2009.

Análises do planejamento ambiental: Agenda 21

Em relação ao *Planejamento Ambiental* esta pesquisa deu enfoque para a Agenda 21, e por meio dos questionários respondidos verificou-se que apenas 2 das prefeituras pesquisadas, o que representa apenas 5% das prefeituras analisadas, afirmaram que possuem a Agenda 21 elaborada, 3 prefeituras (15%) afirmaram estar em estudos iniciais, 1 (5%) afirmou que a Agenda 21 está em projetos parciais, 1 (5%) afirmou que a Agenda 21 está em processo de formação pela sociedade. A maioria das prefeituras afirmou que não possui o planejamento ambiental: Agenda 21, essas prefeituras representam 65% das prefeituras pesquisadas.

O resumo da existência dos planos e planejamentos municipais nas prefeituras pesquisadas pode ser observado no Quadro 1.

Quadro resumo

Quadro 1 – Existência dos planos e planejamentos municipais

	Não elaborado	Estudos iniciais	Em elaboração	Projeto parcial	Elaborado
PPAM					20
PDM	3		4	1	12
PEM *	10	3		4	2
PRH	8	3	6 **	1	2
Agenda 21	13	3	1	1	2

(*) 1 prefeitura não informou se possui ou não o PEM elaborado

(**) Plano de carreira convencional

DISCUSSÃO DOS RESULTADOS AUFERIDOS

Com relação à de pesquisa desenvolvida, pode-se ressaltar a dificuldade de ter retorno dos questionários respondidos, ou seja, não houve colaboração por partes dos gestores em participar da pesquisa. Como já mencionado anteriormente das 288 prefeituras contatadas apenas 20 retornaram o questionário respondido. Esta falta de colaboração pode ser entendida pelo desconhecimento dos gestores municipais da importância do projeto de pesquisa e da utilidade que ela tem prefeituras e seus gestores.

Analisando os questionários respondidos atentando principalmente para a elaboração dos planejamentos municipais pode-se perceber que todas as prefeituras possuem o plano plurianual municipal elaborado, contudo, este não é um resultado inesperado, pois é conhecido que a elaboração do PPAM é obrigatória. Entretanto, dentre as prefeituras analisadas percebe-se que a participação popular ainda não é um fator muito relevante na elaboração e aprovação do PPAM, pois apenas 20% das prefeituras possuem o plano aprovado pela Câmara Municipal com participação popular.

Por não ser obrigatório, nem todas as prefeituras possuem o plano diretor

municipal elaborado, dos municípios pesquisados 12 (60%) possuem o plano elaborado e aprovado, contudo o plano elaborado, aprovado e discutido com os munícipes existe em somente 35% dos municípios analisados (o que representa aproximadamente 58% da totalidade dos municípios que possuem o PDM elaborado e aprovado).

Dos municípios pesquisados apenas 2 possuem o planejamento estratégico municipal elaborado com os munícipes, o que representa 10% das prefeituras pesquisadas, e em 35% das prefeituras o planejamento está em fase de desenvolvimento. O PEM representa um dos planejamentos em que as prefeituras analisadas são mais carentes, este planejamento está ausente em 50% das prefeituras.

Em mais da metade dos municípios pesquisados não existe integração ou alinhamento entre os planejamentos municipais (65% das prefeituras pesquisadas). Em apenas 5 prefeituras (25%) os planejamentos estão parcialmente integrados, segundo o questionário.

Das 9 prefeituras que apontaram fatores que sustentam a integração entre os instrumentos de gestão, apenas 5 prefeituras afirmaram existir integração entre os planos e planejamentos municipais. Dessas 9 prefeituras, o fator mais citado foi o legal, seguido dos fatores humanos e os demais fatores apresentados na Tabela 3 que apresenta os fatores de integração dos planos e planejamentos municipais. A divergência entre o número de prefeituras que afirmou a integração ente os planos e planejamentos municipais e o número e prefeituras que apontou para a existência de fatores que sustentam a integração, indicam a falta de interpretação das perguntas, pois são perguntas relacionadas, e não é possível existir fatores que sustentam uma integração inexistente entre os planos municipais.

Quanto aos sistemas de indicadores, 55% dos municípios afirmaram que não utilizam esta ferramenta de gestão, e apenas 5 municípios afirmaram utilizar

sistemas de indicadores na gestão municipal. Este número de prefeituras que utilizam sistemas de indicadores para auxílio na gestão municipal é pequeno, contudo a utilização de indicadores na gestão é relevante, já que servem para embasar a tomada de decisão para que esta atenda as necessidades municipais.

Quanto à atenção as questões ambientais, apenas 2 municípios possuem a Agenda 21 elaborada, e em mais da metade dos municípios (65%) este planejamento ambiental é inexistente. 5 municípios (25%) afirmaram que estão na elaboração da Agenda 21: 3 afirmaram estar em estudos iniciais, 1 afirmou que a Agenda 21 está em projetos parciais, e a outra prefeitura afirmou estar em processo de formação pela sociedade civil. É grande o número de municípios que não atentaram para a elaboração do planejamento ambiental, aqui enfatizado pela Agenda 21, o que aponta para a falta ou pouca percepção da gestão para as questões ambientais do município, o que pode remeter em pouca valorização ambiental no município.

CONCLUSÃO

Para que os municípios possam ter um desenvolvimento adequado, é necessária a existência de um instrumento de gestão chamado “planejamento”, pois este instrumento permite prever o que é necessário fazer futuramente para evitar erros cometidos no passado e aprimorar os acertos apontando possíveis práticas para se alcançar os objetivos municipais. Porém, por meio dos resultados obtidos com o projeto de pesquisa, concluiu-se que os municípios brasileiros analisados são carentes quanto aos planejamentos municipais para auxílio na gestão do governo local, o que pode contribuir para que as decisões tomadas pela gestão municipal possam não ser de todo efetivas devido à falta de integração de dados e informações municipais, e planejamentos que possam solucionar de forma prática e efetiva, possíveis problemas enfrentados no município.

Outro aspecto que pode ser observado com o resultado dessa pesquisa é em relação aos planos e planejamentos que estão elaborados, a maioria destes planos e planejamentos é constituída por aqueles exigidos por lei, o que pode indicar que os municípios elaboram seus planos e planejamentos com objetivo primeiro de atender a legislação e não para auxiliar na gestão municipal. Este fato pode ser verificado com o PPA (que é exigido por Lei Federal – todos os municípios possuem este plano) e com o PDM (exigido para todos os municípios com mais de 20.000 habitantes, segundo o Estatuto das Cidades). No caso do PDM, 11 municípios se enquadram nesta realidade de exigência do plano e das 12 prefeituras afirmaram que possuem o PDM elaborado, 8 são municípios com mais de 20.000 habitantes, dos 3 municípios restantes, 1 um município está com o PDM elaborado, porém em fase de aprovação pela Câmara, e apenas 2 prefeituras não possuem o plano.

Dos planos e planejamento que não são exigidos por lei, a Agenda 21 e o Planejamento Estratégico Municipal (PEM) são os planos que mais apresentam carência em número de municípios com estes planejamentos elaborados. 13 prefeituras (65%) não possuem a Agenda 21 elaborada, o que aponta para uma carência no planejamento ambiental municipal; e metade das prefeituras pesquisadas não possui o PEM elaborado.

Outro fator que pode ser observado no resultado das pesquisas é que o número de habitantes dos municípios pouco influenciou no número de planos e planejamentos elaborados, não existindo uma relação clara entre os números de habitantes e planejamentos elaborados ou não elaborados. O município com maior número de habitantes não é o município com maior número de planejamentos elaborados, e o município com menor número de habitantes não é município que apresenta menos planejamentos elaborados.

De modo geral o número de planos e planejamento elaborados e não elaborados de cada prefeitura não são muito divergentes. Apenas 1 prefeitura

apresenta grande amplitude entre os planos e planejamentos elaborados e não elaborados.

A política urbana, segundo o art. 2º da Lei Federal 10.257/2001 (BRASIL, 2001), conhecida como Estatuto das Cidades, objetiva ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais do meio urbano mediante algumas diretrizes, entre as quais está o planejamento do desenvolvimento das cidades, que contempla a distribuição espacial da população e das atividades econômicas desenvolvidas no município, de modo que seja possível evitar e corrigir os efeitos adversos oriundos do crescimento urbano.

A ausência do planejamento ambiental no município, enfatizado na pesquisa pela Agenda 21, aponta para a falta de percepção ambiental por parte da gestão municipal; e esta percepção voltada para as questões ambientais é um fator bastante relevante para que se possa melhor compreender a relação homem-ambiente, possibilitando a proteção e o cuidado ambiental, uma vez que o homem se percebe parte do ambiente, refletindo na tomada de decisões para que esta apresente uma consciência ambiental.

A contribuição do presente trabalho está voltada para os municípios participantes e para os demais municípios brasileiros, à medida que pode-se estabelecer comparações dos resultados auferidos com a realidade municipal. Contudo os municípios que não participaram da pesquisa devem considerar o ambiente onde se encontram prefeituras analisadas e as realidades particulares enfrentadas por cada uma delas. É importante ressaltar que a partir dos resultados auferidos pode-se perceber a carência na gestão municipal quanto aos planejamentos e utilizar esses resultados como alerta, já que servem como indicador da gestão quanto aos planejamentos municipais.

Quanto às limitações, observa-se o número de estados brasileiros participantes da pesquisa, pois foram apenas 6 (seis) estados: Alagoas, Bahia,

Paraná, Sergipe, São Paulo e Tocantins. A metodologia enfatizada para a coleta dos dados também se mostra um fator limitante, uma vez que o *survey* não permite aprofundamento no levantamento dos dados, pois é realizado por meio de um questionário o que condiciona os resultados às respostas do questionário. Entretanto essas limitações podem servir de contribuição com a academia, uma vez que podem ser a base para o desenvolvimento de outros estudos.

A população valoriza um ambiente que lhes dê melhor qualidade de vida, e tendo por base que a percepção constitui a tomada de consciência do ambiente de forma que possibilite a execução de ações que protejam o meio ambiente, é necessário que a gestão municipal promova e incentive a percepção ambiental popular para que cada cidadão valorize o ambiente onde vive e contribua para a conservação e melhoria do ambiente local. Cada cidadão precisa sentir-se parte do ambiente onde está inserido para melhor valorizá-lo, o que evidencia a importância da percepção para a valorização ambiental por parte da gestão municipal para que se tenha reflexo no planejamento ambiental do município.

Dentre os planejamentos municipais, o planejamento ambiental estabelece a mais clara contribuição para a melhoria da qualidade de vida da população a partir da melhoria das condições ambientais no município, pois o planejamento ambiental origina-se na percepção da gestão municipal sobre o meio ambiente e alcança o campo das ações a serem realizadas para garantir a devida avaliação da qualidade ambiental, que serve sustenta as ações de intervenção da gestão no meio ambiente municipal.

A partir dos estudos realizados percebe-se que o Planejamento Ambiental é relevante devido às contribuições para o desenvolvimento municipal e regional, pois este planejamento visa que o desenvolvimento municipal seja o mais sustentável possível, seja este desenvolvimento econômico ou social. Como visto na fundamentação teórica, a Agenda21 visa extrapolar fronteiras de tal forma que torne possível estabelecer medidas de prevenção de possíveis impactos adversos sobre o

ambiente, já que a Agenda 21 é um planejamento para guiar o desenvolvimento socialmente justo e ambientalmente sustentável.

Quando os gestores municipais percebem a relevância ambiental tendem a valorizar as questões ambientais no município, e esta valorização pode ser percebida por meio das ações municipais, como, por exemplo, a elaboração e a implantação do planejamento ambiental, e o desenvolvimento de atividades que estimulem as práticas ambientalmente corretas no município. E essa valorização das questões ambientais tem impacto direto na qualidade de vida dos munícipes (que é um fator relevante para a gestão municipal), uma vez que por meio das ações municipais pode ocorrer melhoria da qualidade ambiental do município.

É relevante ressaltar que a atenção às questões ambientais por parte da gestão municipal é evidenciada no planejamento do município, já que a gestão preocupada com a valorização e qualidade ambiental apresenta planejamento ambiental elaborado e implantado, ou em implantação, além de ações relacionadas às questões ambientais para a conscientização da população quanto a valorização ambiental.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, N. A. AGUILAR, A. M.; MORAIS, E. M. PEREIRA, R. C. M.; FONSECA, V. R. **Planejamento governamental para municípios**: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual. São Paulo: Atlas, 2005.

BARBIERI, J. C. **Desenvolvimento e meio ambiente**: as estratégias de mudanças da Agenda 21. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. In: Constituição Federal, Coleção de leis de direito ambiental. [organização, editoria jurídica da Editora]. Barueri, SP: Manole, 2004.

BRASIL. **Lei n. 10.257**, de 10 de julho de 2001 – Estatuto das Cidades. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Publicada no Diário Oficial da

União em 11 de julho de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 10 set. 2009.

BRASIL. Estatuto das Cidades. **Estatuto da cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidades. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Plano diretor participativo**: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos. Brasília: CONFEA, 2004.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Programas urbanos**. 2005. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br>>. Acesso em: 22 fev. 2005.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Agenda 21 Global** (2008a). Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=18&idConteudo=579>>. Acesso em: 7 out.. 2008.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Agenda 21** (2008b). Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=18&idConteudo=597>>. Acesso em: 7 out.. 2008.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente (MMA). **Agenda 21** (2008c). Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=18&idConteudo=908>>. Acesso em: 19 nov. 2008.

FERRARI, C. **Curso de planejamento municipal integrado**: urbanismo. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1986.

FLORIANO, E. P. Planejamento ambiental. **Caderno didático 6**. Santa Rosa: Anorgs, 2004. 54 p.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999. 206 p.

LOPES, R. **A cidade intencional**: o planejamento estratégico de cidades. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

MATUS, C. Planejamento, orçamentos e gerência. **Revista ABOP**, Brasília, v. 12, n. 2, p. 7-11, mai/ago, 1987.

PARANÁ. Secretaria do Estado de Educação. **Construindo a Agenda 21 Escolar** (versão preliminar). Curitiba, 2006. Disponível em: <http://www.comscientia-nimad.ufpr.br/2006/02/acervo_cientifico/artigos_tematicos/agenda_21_ana_maria.pdf>. Acessado em: 25 out. 2008.

PFEIFFER, P. Planejamento estratégico municipal: uma nova abordagem. **Textos para Discussão**, n.37, Brasília: Enap, 2000.

REZENDE, D. A.; CASTOR, B. V. J. **Planejamento estratégico municipal: empreendedorismo participativo nas cidades, prefeituras e organizações públicas**. 2.ed. Rio de Janeiro: Brasport, 2006.

REZENDE, D. A.; GUAGLIARDI, J. A. Alinhamento, contribuições e relações da tecnologia da informação com planos e planejamentos municipais: survey em prefeituras brasileiras. RAUSP. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 42, p. 454-467, out./nov./dez.2007.

VAINER, A.; ALBUQUERQUE, J.; GARSON, S. **Manual de elaboração: o passo-a-passo da elaboração do PPA para municípios**. 2.ed. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/ Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2005.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

LEAL, M. F.; DAKKACHE, M. L. K. Planejamento de recursos humanos: um diferencial competitivo. Bate Byte – CELEPAR (Companhia de Informática do Paraná), n. 137, p. 9. Nov./Dez. 2003. Disponível em: <<http://www.batebyte.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=1088>>. Acesso em: 15 maio 2008.

RESUMO

O planejamento ambiental pode ser um instrumento de relevância inquestionável para a gestão empreendedora de municípios e de prefeituras, pois o processo de globalização acentua a “competição” entre os municípios, exigindo competências e formas diferenciadas de gerir o município. Esses desafios ocorrem por razões diversas, entre as quais está a corrida para oferecer qualidade de vida diferenciada aos munícipes. O objetivo é analisar as relações e integrações do planejamento ambiental, para apoio ao planejamento urbano e regional brasileiro. Para isso, os instrumentos de planejamento municipal e regional selecionados foram: Planejamento Estratégico Municipal, Plano Diretor Municipal, Plano Plurianual Municipal, e o Planejamento Ambiental (ênfatisado pela Agenda 21). A metodologia da pesquisa enfatizou um *survey* e constituiu-se das etapas: levantamento teórico-conceitual; mapeamento dos municípios a serem pesquisados; análise de experiências práticas; revisão de questionários e de roteiros de entrevistas; e documentação dos resultados obtidos. Foram estabelecidos contatos com 288 municípios, dos quais apenas 20 responderam de forma satisfatória o questionário utilizado. A pesquisa mostra que a principal carência dos planejamentos municipais é o planejamento ambiental (representado pela Agenda 21), pois 65% dos municípios pesquisados não possuem a Agenda 21 elaborada; 55% dos municípios pesquisados não utilizam sistemas de indicadores para auxílio na gestão municipal; e apenas 5 municípios pesquisados apresentam integração entre os planos e planejamentos municipais. Pode-se concluir que

os municípios pesquisados são carentes quanto aos planejamentos municipais, principalmente quanto ao planejamento ambiental para auxílio na gestão municipal, o que reflete a falta de percepção e consciência para as questões ambientais, e contribui para que as decisões tomadas pelos gestores e suas equipes possam não ser efetivas.

Palavras-chave: Meio Ambiente. Projetos Ambientais. Instrumentos de Planejamento Municipal. Sistemas de Informação. Indicadores Ambientais. Gestão Municipal.

ABSTRACT

The environmental planning can be a tool of unquestionable relevance to the entrepreneurial management of municipalities and prefectures, as the process of globalization emphasizes the "competition" among cities, requiring different skills and ways of managing the municipality. These challenges occur for various reasons; one example is the need to provide differentiated quality of life for residents. The objective is to analyze the relationships and integrations of environmental planning to support urban and regional Brazilian planning. For this, it was selected instruments of municipal and regional planning, which are: Municipal Strategic Planning, Municipal Planning Director, Municipal Multiannual Programme, and Environmental Planning (emphasized by Agenda 21). The research methodology emphasized a *survey* and these are the stages: theoretical and conceptual survey; mapping of the municipalities to be surveyed; analysis of practical experiences; review of questionnaires and interviews scripts; and documentation of results. Contacts were established with 288 municipalities, of which only 20 responded satisfactorily to the used questionnaire. The research shows that the main lack of municipalities planning is the planning environment (represented by Agenda 21), because 65% of municipalities surveyed do not have the Agenda 21 drafted, 55% of cities surveyed do not use indicators to aid systems in municipal management; and only 5 municipalities surveyed have integration between the plans and municipal planning. It can be concluded that the municipalities surveyed are lacking on the municipal planning, especially regarding environmental planning to aid in municipal management, which reflects the lack of perception and awareness of environmental issues, and contributes to the making decisions by managers and their teams might not be effective.

Key words: Environment. Environmental Projects. Municipal Planning Instruments. Information Systems. Environmental Indicators. Municipal Management.

Informações sobre os autores:

[1] Leana Carolina Ferreira – <http://lattes.cnpq.br/754030046633686>

Graduando em Engenharia Ambiental pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR), Curitiba.

Contatos: lena.carolina@hotmail.com; leana.carolina@pucpr.br.

[2] Denis Alcides Rezende – <http://lattes.cnpq.br/9202172197777351>

Pós-doutor em Administração (FEA/USP); doutor em Gestão da Tecnologia da Informação (UFSC); mestre em Informática (UFPR), com especialização em Magistério Superior, graduado em Administração de Empresas e em Processamento de Dados. Professor e pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana e de Administração da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR). Professor da FAE *Business School*, Curitiba.

Contatos: denis.rezende@pucpr.br e www.DenisAlcidesRezende.com.br