

# PLANEJAMENTO NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: UM DIAGNÓSTICO DE SUA INSTITUCIONALIZAÇÃO E SEU GRAU DE EFETIVIDADE<sup>1</sup>

*Luis Carlos Araújo Menezes<sup>2</sup>  
Paulo de Martino Jannuzzi<sup>3</sup>*

## Resumo

O objetivo do artigo é analisar, em um primeiro momento, o grau de institucionalização do planejamento municipal frente à complexificação das demandas urbanas – avaliada através da densidade populacional e grau de urbanização – e da disponibilidade de recursos monetários nos municípios. Em um segundo momento avalia-se se um maior grau de institucionalização do planejamento municipal pode estar significando melhor estruturação e disponibilização dos serviços urbanos. Adota-se o Estatuto da Cidade como documento estruturador dos parâmetros do diagnóstico do grau de institucionalização do planejamento, e emprega-se como fontes de dados a Pesquisa de Informações Básicas Municipais de 2001 e o Censo Demográfico de 2000 (questionário do universo e informações inéditas da Folha de Coleta). O estudo revelou que a estrutura de planejamento nos municípios guarda forte relação com os fatores relacionados à complexidade urbana e demanda por serviços urbanos – medidos pela densidade demográfica e grau de urbanização – e fraca relação com a receita municipal por habitante. Constatou-se também pelo uso de informações da referida pesquisa e do Censo Demográfico a relação entre a complexidade da estrutura de planejamento municipal e nível de atendimento dos serviços urbanos.

**Palavras-chave:** Planejamento Municipal, Serviços Urbanos, Indicadores, Efetividade Social

## Abstract

This paper analyses, at first, the organization status of city planning in Brazil considering the growing

complexity of urban needs – as it can be evaluated by population density, urbanization level- and considering local budget resources. Secondly, this paper analyses how far organization level of city planning is associated with social demands and urban services. We use the Estatuto da Cidade – a legal document on city development strategies in Brazil- as a framework to evaluate the city planning organization level and empirical data collected by 2001 Pesquisa de Informações Básicas Municipais and 2000 Demographic Census. The paper shows that city planning level is strongly associated with urban complexity – as it can be expressed by density and urbanization level- but it is weakly correlated with per capita revenue. It also shows that as city planning organization gets better also better become social indicators on urban facilities.

**Key words:** City Planning; Urban services; Social Indicators; Social Impact.

Somos arrastados ou conduzimos? Nós hoje vivemos o que antes era o futuro e todos os problemas que agora que se colocam diante de nós puderam ser evitados ou resolvidos. Pudemos conduzir e fomos conduzidos para onde não queríamos. Eu governo meu destino? Meu país governa seu destino?

Estas interrogações se dirigem ao planejamento e em especial ao conceito de plano. Porque o planeja-

mento não é outra coisa que tentar submeter a nossa vontade o curso encadeado dos acontecimentos cotidianos, os quais determinam uma direção e uma velocidade à mudança que inevitavelmente experimenta um país em decorrência de nossas ações.” (MATUS 1997: p.10).

## Introdução

A crescente complexidade da vida humana e das organizações na sociedade contemporânea tem evidenciado o papel proeminente da função de planejamento. A necessidade de se antecipar às constantes mudanças no quadro econômico e político, de utilizar seus recursos da forma mais eficiente possível e enfim, de atingir efetivamente seus objetivos, têm levado governos e empresas a se concentrarem mais detidamente no planejamento de suas ações e de suas estratégias de sobrevivência.

O planejamento, enquanto instrumento para decisão antecipada das ações futuras, não é, como poderia parecer, um produto da sociedade moderna. É um processo inerente ao comportamento humano e à atividade humana inteligente, perpassando, portanto, toda a História. As guerras de conquistas, a construção de pirâmides, prédios e monumentos, as expedições navegatórias para o Oriente e Novo Mundo, as descobertas científicas e inovações tecnológicas não poderiam se tornar realidade sem que algum nível de planejamento, intuitivo ou explícito, fosse empregado.

<sup>1</sup> Texto extraído de dissertação apresentada à Escola Nacional de Ciências Estatísticas no Mestrado em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais. Pesquisa desenvolvida no âmbito do projeto “INFORMAÇÃO ESTATÍSTICA NO CICLO DE FORMULAÇÃO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL”, financiado pelo CNPq.

<sup>2</sup> Pesquisador do IBGE, Mestre em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais pela Escola Nacional de Ciências Estatísticas do IBGE. [lmenezes@ibge.gov.br](mailto:lmenezes@ibge.gov.br)

<sup>3</sup> Professor Associado da Escola Nacional de Ciências Estatísticas do IBGE – [pjannuzzi@ibge.gov.br](mailto:pjannuzzi@ibge.gov.br), [pjannuzzi@pesquisador.cnpq.br](mailto:pjannuzzi@pesquisador.cnpq.br)

Mas somente com o advento do positivismo, do surgimento da Ciência Administrativa e a ocorrência das Guerras Mundiais, é que o planejamento ganhou *status* de objeto específico de análise e conceituação científica. Desde então seus limites conceituais e metodológicos vem sendo estendidos e sua potencialidade comprovada na esfera pública e privada, ainda que não consensualmente assim percebidos.

Ferreira (1979) relaciona o Planejamento Público como pertencente ao ambiente de interação entre Estado e Sociedade, tendo surgido com a preocupação do Estado com a “necessidade de estender ao nível social mais geral a preocupação de racionalidade, de planejamento” (p.30). O autor apresenta o atendimento às demandas sociais como um dos principais objetivos do planejamento quando propõe “usar o instrumento da planificação para colocar toda a sua atividade de produção a serviço do atendimento efetivo das necessidades de todos os homens” (p.39-40). Como ele define mais à frente “Planificação: possibilidade de fixar para toda atividade econômica um objetivo único: o atendimento real das necessidades efetivas de todos” (p.131). Melhoria da qualidade de vida da população através do atendimento a demandas sociais é, pois, a finalidade do Planejamento Público, posição advogada por vários autores no campo (Bromley 1978, Campos 1980, Matus 1997, Dowbor 1998).

Uma das instâncias do Estado responsável por tal compromisso é o poder público municipal. Como determina a Constituição Federal no seu artigo 30, compete aos municípios: manter programas de educação; prestar serviços de atendimento à saúde; promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento; e promover a proteção do patrimônio histórico e cultural local. Desta forma, o município tem obrigação de ter uma estrutura administrativa voltada à prestação dos serviços básicos da Cidadania, e deve usar o instituto do planejamento para organizar seu território, definir seus programas sociais, disponibilizar equipamentos e serviços públicos para a população.

## **“ Depois dos excessos e distorções tecnocráticas das práticas de planejamento urbano nos anos 1970, o instituto do planejamento começa a ganhar importância crescente na estrutura municipal... ”**

Depois dos excessos e distorções tecnocráticas das práticas de planejamento urbano nos anos 1970 (CARVALHO, 2002), o instituto do planejamento começa a ganhar importância crescente na estrutura municipal, no bojo de mudanças institucionais induzidas pela Reforma da Administração Pública nos anos 1990 (GARCES; SILVEIRA 2002).

É com o objetivo de avaliar o grau de formalização do instituto do planejamento nos municípios brasileiros e a sua efetividade social em termos da melhoria das condições da infra-estrutura urbana que se propõe este trabalho. Interessa, em um primeiro momento, analisar o grau de institucionalização do planejamento municipal frente à complexificação das demandas urbanas – avaliada através da densidade populacional e grau de urbanização – e da disponibilidade de recursos monetários nos municípios. Estariam melhor estruturados em termos dos instrumentos de planejamento os municípios com maior complexidade urbana ou maior demanda populacional? Seria o recurso monetário um fator imprescindível para melhor estruturação do planejamento nos municípios brasileiros? Em um segundo momento interessa avaliar se um maior grau de institucionalização do planejamento municipal pode estar significando melhor estruturação e disponibilização dos serviços urbanos. Estariam mais bem providos de serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo, iluminação pública, pavimentação os municípios mais bem

estruturados em termos do planejamento municipal?

As respostas para essas questões têm sido parcialmente oferecidas, seja através de estudos de caso de “Boas práticas de Gestão Municipal”, seja através de diagnósticos descritivos mais gerais como o apresentado em IBAM (2001) ou em IBGE (2003). Esse texto contribui, pois, trazendo evidências empíricas que ajudam a responder essas questões em perspectivas analíticas adicionais, ao adotar o Estatuto da Cidade como documento estruturador dos Parâmetros do Diagnóstico do grau de institucionalização do planejamento (seção apresentada em seguida), ao tomar como universo de análise o conjunto dos 5 560 municípios existentes em 2001, ao empregar como fontes de dados a Pesquisa de Informações Básicas Municipais de 2001 (MUNIC 2001) e o Censo Demográfico de 2000 (questionário do universo e informações inéditas da Folha de Coleta) e, por fim, ao trazer evidências empíricas acerca do impacto social proporcionado por uma melhor estruturação do sistema de planejamento municipal .

### **Os parâmetros do diagnóstico: Estatuto da Cidade X MUNIC**

A lei que instituiu o Estatuto da Cidade (Lei 10.257 de julho de 2001) representa um importante marco na prática do planejamento local no Brasil, porque regulamentando os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece as diretrizes da política urbana em um âmbito nacional, fornecendo portanto a viabilidade jurídica imprescindível à prática do planejamento. O Estatuto da Cidade caracteriza-se principalmente por uma orientação ética de forte posicionamento social, viabilizando intervenções no direito de propriedade do solo urbano por motivação do bem coletivo e social.

O Estatuto da Cidade propõe nas oito alíneas do inciso III do artigo 4º, respectivamente os seguintes instrumentos de planejamento municipal: Plano Diretor; disciplina de parcelamento, do uso e da ocupação do solo; zoneamento ambiental; plano plurianual; diretrizes orçamentárias e

orçamento anual; gestão orçamentária participativa; planos, programas e projetos setoriais; e planos de desenvolvimento econômico e social.

Sendo esses instrumentos determinados por lei, eles devem fazer parte do núcleo básico da estrutura de gestão municipal. Então, é razoável que a elaboração de um diagnóstico sobre a institucionalização do planejamento municipal, seja parametrizado pela intensidade da presença desses instrumentos de planejamento na estrutura da gestão municipal, aspectos esses que podem ser acompanhados a partir das informações levantadas pela Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC).

A MUNIC, iniciada em 1999, levanta informações, junto ao poder público local, acerca das principais características políticas e administrativas dos municípios. Objetiva atender a demandas detectadas anteriormente, tanto de pesquisadores e estudantes que buscavam nas agências do IBGE informações sobre o próprio município, como de instituições governamentais e privadas que buscavam um tipo de informação não coberto por outras pesquisas amostrais ou censitárias. Na pesquisa de 2001, o questionário de Gestão desta pesquisa levantou informações importantes para o diagnóstico aqui pretendido, como se pode verificar no quadro 1, onde se apresenta a correspondência entre os instrumentos de gestão e planejamento municipal preconizados pelo Estatuto da Cidade e os quesitos levantados na pesquisa. Detalhes sobre as potencialidades e limitações dessa correspondência pode ser consultada em Menezes (2005).

### Os Instrumentos de Planejamento nos municípios brasileiros

Como era de se esperar, em função da necessária base legal para execução dos gastos públicos, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) está presente em 96% dos 5 560 municípios então existentes em 2001. Pelo mesmo motivo, outro instrumento com presença consideravelmente generalizada é a lei de orçamento anual

**Quadro 1 – Resumo da Relação entre Instrumentos de Planejamento propostos pelo Estatuto da Cidade e as Informações coletadas na MUNIC 2001**

Instrumentos definidos pelo Estatuto da Cidade	Informação Coletada pela Pesquisa de Informações Básicas Municipais
Plano Diretor	Plano Diretor
Disciplina de parcelamento do solo	Lei do Perímetro Urbano
	Lei de Parcelamento do Solo
	Lei de Zoneamento ou equivalente
Zoneamento Ambiental	Legislação sobre áreas de interesse especial
	Legislação sobre áreas de interesse social
Plano Plurianual	Plano Plurianual
Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual	Lei de diretrizes Orçamentárias
	Lei de Orçamento Anual
Gestão Orçamentária Participativa	Conselho de Orçamento
	Conselhos paritários que se reuniram
Planos, Programas e Projetos Setoriais	Conselhos com fundos
Plano de Desenvolvimento Econômico e Social	Plano de Governo ou Plano de Diretrizes Governamentais
	Plano Estratégico do Município
	Conselho de desenvolvimento setorial

**Tabela 1 – Frequência de Municípios que dispõem dos Instrumentos de Planejamento – Brasil 2001**

Instrumentos de Planejamento	Frequência	
	absoluta	percentual
Lei de Diretrizes Orçamentárias	5.356	96,3
Lei de Orçamento Anual	5.206	93,6
Plano Plurianual	5.131	92,3
Lei do Perímetro Urbano	4.150	74,6
Plano de Governo	2.546	45,8
Lei de Parcelamento do Solo	1.819	32,7
Lei de Zoneamento ou Equivalente	1.260	22,7
Plano Diretor	980	17,6
Legislação sobre Áreas de Interesse Especial	755	13,6
Legislação sobre Áreas de Interesse Social	646	11,6
Plano Estratégico do Município	233	4,2

Fonte: IBGE/MUNIC-2001.

(LOA), presente em 94% dos municípios. O terceiro instrumento com maior frequência e o último com percentual superior a 90% é o Plano Plurianual de Investimentos (PPA), com a presença em 5.131 municípios.

A Lei do Perímetro Urbano está instituída em 75% dos municípios,

presente em 4.150 deles, sendo o quarto instrumento em frequência. O quinto colocado em frequência é o Plano de Governo, presente em 2.546 municípios, 46% do total. Vale observar que a quantidade de municípios que dispõem de plano de governo é menor que a metade dos



**“ O Plano Diretor, estabelecido pelo Estatuto da Cidade como o mais importante instrumento de planejamento municipal, está disponível em apenas 980 municípios, menos de 18% do total. ”**

municípios com presença de plano plurianual de investimento. Em seguida, como sexto instrumento de planejamento na ordem de existência, vem a Lei de Parcelamento do Solo, presente em apenas 1.819 municípios, ou um terço deles. A lei de zoneamento ou equivalente vem a seguir, com 1.260 municípios, pouco mais de 23% do total.

O Plano Diretor, estabelecido pelo Estatuto da Cidade como o mais importante instrumento de planejamento municipal, está disponível em apenas 980 municípios, menos de 18% do total. Esta é uma cifra muito baixa considerando a legislação então instituída em 2001. Ao se considerar apenas as duas condições, das quatro que obrigam a existência do Plano Diretor, isto é, considerando somente municípios com mais de vinte mil habitantes e municípios pertencentes a regiões metropolitanas e a aglomerados urbanos, o total de municípios deveria somar cerca de 1.800; se acrescidos os municípios enquadrados nas outras duas condições de obrigatoriedade (municípios integrantes de áreas de especial interesse turístico e os inseridos na área de influência de empreendimentos de grande impacto regional ou nacional), constata-se que aproximadamente metade dos municípios que são obrigados a ter o referido instrumento não dispõem do mesmo. Considerando que o Estatuto da Cidade estabelece o prazo de cinco anos para a adequação à lei, a partir de julho de 2001, podemos concluir que até junho de 2006, cerca de 1.000 municípios estão obri-

gados a elaborar e aprovar um Plano Diretor.

A partir desses dados sobre a existência dos instrumentos de planejamento nos municípios brasileiros é possível distinguir três grupos de instrumentos, que, além da proximidade das frequências, assemelham-se no aspecto funcional e utilitário, como ver-se-á a seguir.

O primeiro grupo, com presença maciça nos municípios, é composto pela lei de diretrizes orçamentárias, pela lei de orçamento anual e o plano plurianual de investimento, todos com presença em mais de 90% das prefeituras, e a lei de perímetro urbano em 75% dos municípios. Esses quatro instrumentos de presença significativa correspondem aos instrumentos de planejamento relacionados às finanças da prefeitura; os três primeiros tratam explicitamente do orçamento e dos investimentos, o último, a lei de perímetro urbano, embora aparentemente trate de ordenamento urbano, tem relação indireta com a receita do município, na medida em que a explicitação legal do perímetro urbano permite ao poder local cobrar imposto sobre os imóveis abrangidos por este perímetro.

O segundo grupo, que abrange o plano de governo, a lei de parcelamento do solo e a lei de zoneamento urbano, os três com frequência percentual entre 20% e 50%, e o Plano Diretor, presente em 18% dos municípios. Esses instrumentos caracterizam-se como voltados a um planejamento territorial básico, que viabilizam a manutenção e intervenção no território.

O terceiro grupo, de presença mínima nos municípios, compõe-se de um conjunto de instrumentos voltados ao planejamento mais estratégico. Com efeito, legislação sobre áreas de interesse social e especial e o plano estratégico do município possibilitam à municipalidade intervenções estratégicas com base em uma configuração social futura, têm presença no intervalo de 4% a 14% dos municípios.

Dessa taxonomia conclui-se que é elevado o grau de presença de instrumentos de planejamento voltados

aos aspectos de orçamento e finanças. Observa-se que é menos significativa a presença de instrumentos básicos de planejamento de intervenções territoriais. E, finalmente, constata-se que o grupo de instrumentos de intervenção social tem presença muito baixa nos municípios brasileiros.

A disponibilidade de informação no poder público local, se não pode ser considerado um instrumento de planejamento, com certeza faz parte da infra-estrutura básica para a atividade do planejamento. De fato, é difícil imaginar um planejamento eficiente que não seja baseado em um consistente conhecimento sobre o território e a sociedade alvo, conhecimento este só possível com a disponibilidade de informações fidedignas e atualizadas. Para subsidiar o entendimento da situação das informações locais examinaremos as respostas aos quesitos componentes do item “Informatização dos Serviços Administrativos da Prefeitura”, do Bloco 7 da Pesquisa Informações Básicas Municipais, que trata de dados sobre a existência de cadastros e serviços informatizados. Os cadastros pesquisados são das áreas de saúde, educação, patrimônio, alvarás, imposto sobre serviços (ISS), imobiliário, de funcionários e territorial (mapeamento digital), e os serviços de contabilidade, controle de execução orçamentária e folha de pagamento.

A existência desses cadastros e serviços nitidamente não constituem indicador da qualidade de informações locais para uso em planejamento, sendo, no máximo indicador da qualidade gerencial da prefeitura. A tabela 2 mostra a frequência dos municípios com cada um dos cadastros e serviços pesquisados. Observa-se um cenário bem diferente do visto na análise sobre os instrumentos efetivos de planejamento, apresentado números relativamente elevados. Com exceção do mapeamento digital – cadastro territorial – todos os outros cadastros e serviços estão presentes em mais de 3.000 municípios. Dois deles, os cadastros de funcionários e de bens patrimoniais estão presentes em mais de

5.000 municípios; o cadastro predial e o serviço de contabilidade estão em mais de 4.000 municípios.

**Tabela 2 – Frequência dos Municípios que dispõem de Dispositivos de Informação Local – Brasil 2001**

Cadastro ou Serviço	Frequência	
	Absoluta	Parcial
Servidores	5.234	94,1
Patrimônio	5.183	93,2
Imobiliário	4.943	88,9
Contabilidade	4.875	87,7
ISS	3.873	69,7
Alvarás	3.444	61,9
Execução Orçamentária	3.350	60,3
Saúde	3.287	59,1
Educação	3.116	56,0
Mapeamento Digital	534	9,6

Fonte: IBGE/MUNIC-2001.

Vale assinalar a baixa frequência do mapeamento digital, que atualmente assume um papel importante no planejamento local, em face da potencialidade das ferramentas advindas com a tecnologia dos Sistemas de Informações Geográficas, que dão uma contribuição importante nos estudos que subsidiam o planejamento (Oliveira 2003). No entanto, esta tecnologia é relativamente recente e no passado, por ser uma tecnologia cara, principalmente no aspecto de coleta de dados, só era usado por municípios maiores e com mais recursos financeiros.

### Os Instrumentos de Planejamento Municipal segundo três dimensões

Dentre as diversas características dos municípios brasileiros que os diferenciam uns dos outros se destacam atributos como população, área, recursos do poder público, importantes parâmetros para especificar o tipo de planejamento local necessário. As informações emanadas de atributos como área e população do município são fortemente dependentes uma da outra, considerando-se que entre os extremos de um município com grande área e pequena população e outro de pequena área e grande população há uma infinidade de combinações das grandezas desses atributos. Tal fato leva à indicação do uso da densidade

**Tabela 3 – Percentual dos Municípios das faixas de densidade populacional que dispõem dos Instrumentos de Planejamento – Brasil 2001**

Instrumentos	Frequência Percentual				
	Faixas de Densidade Pop. ( hab/Km <sup>2</sup> )				
	menos que 10	de 10 a 50	50 a 200	200 a 1000	mais 1000
Lei de Diretrizes Orçamentárias	95,6	96,4	97,9	95,6	96,3
Lei de Orçamento Anual	92,3	93,7	95,6	94,5	97,5
Plano Plurianual	91,4	92,0	94,7	92,8	97,5
Lei do Perímetro Urbano	67,8	76,0	79,7	87,8	86,4
Plano de Governo	43,1	43,6	51,7	58,6	67,9
Lei de Parcelamento do Solo	22,1	29,6	48,1	74,0	88,9
Lei de Zoneamento	13,1	19,2	35,5	67,4	87,7
Plano Diretor	9,4	13,8	30,2	57,5	84,0
Lei s/ Áreas de Interesse Especial	8,5	10,8	20,8	47,5	55,6
Lei s/ Áreas de Interesse Social	7,6	9,3	16,9	37,0	60,5
Plano Estratégico do Município	3,7	3,3	5,5	10,5	17,3

Fonte: IBGE / MUNIC – 2001.

populacional como uma das dimensões para se estudar a presença dos instrumentos de planejamento no Brasil. Da mesma forma, o orçamento municipal só assume o seu real significado quando associado ao tamanho da população, o que leva a considerar o orçamento *per capita* como outra das dimensões a considerar. Naturalmente, espera-se que o grau de urbanização, medido pelo percentual da população residente em áreas urbanas, também seja outro elemento determinante de maior ou menor importância dos instrumentos de planejamento.

A tabela 3 mostra os percentuais de municípios de cada faixa de densidade que dispõem de cada instrumento de planejamento. Observa-se que, em geral, com exceção do primeiro grupo de instrumentos de planejamento – planejamento orçamentário – que já se encontra implantado de forma generalizado no país, quanto maior a densidade populacional do município mais frequentemente são encontrados os instrumentos de planejamento. O instituto do Plano Diretor é sintomática neste sentido: dentre os municípios de mais baixa densidade, somente 9% dispõem do instrumento, cifra que vai crescendo nas demais classes de densidade até atingir 84% dentre os municípios com densidade acima de 1 000 hab/km<sup>2</sup>, típica situação de

municípios de capitais, grandes cidades e municípios médios localizados em regiões metropolitanas.

A análise do grau de institucionalização do planejamento segundo nível de urbanização (Tabela 4) revela tendências semelhantes, mas menos evidentes, em relação às descritas anteriormente. A disponibilidade dos instrumentos aumentam nas classes de maior grau de urbanização. Assim, observa-se, para a lei de parcelamento do solo, uma evolução de 22% na classe de menor urbanização, para 51% na classe de maior urbanização. O mesmo ocorre para o Plano Diretor, com variação de 11% a 30% dentre as classes referidas. Como mostram os resultados, a densidade populacional e grau de urbanização, como indicadores da complexidade dos problemas urbanos e pressão de demanda por serviços, são fatores impulsionadores da estruturação do planejamento municipal.

A análise do nível de estruturação segundo a receita municipal *per capita* (Tabela 5) não revela associação muito evidente entre as duas dimensões, ao contrário das análises anteriores, por classes de densidade demográfica ou taxa de urbanização. Municípios com mais recursos, de 700 a 1000 ou 1000 ou mais reais/capita não apresentam necessariamente um conjunto mais amplo

**Tabela 4 – Distribuição freqüência percentual dos municípios das classes de grau de urbanização segundo os instrumentos de planejamento de que dispõem – Brasil 2001**

Instrumentos	Freqüências Percentuais				
	Classes de orçamento por habitante (R\$/hab)				
	Menos Que 300	de 300 a 500	500 a 700	700 a 1000	1000 e mais
Lei de Diretrizes Orçamentárias	95,1	97,0	97,2	95,8	96,7
Lei de Orçamento Anual	93,5	94,1	94,3	93,8	93,2
Plano Plurianual	89,4	92,5	93,7	94,1	93,9
Lei do Perímetro Urbano	66,0	72,1	81,1	79,5	83,0
Plano de Governo	48,6	46,7	45,3	44,5	41,2
Lei de Parcelamento do Solo	23,7	32,7	40,7	32,6	36,3
Lei de Zoneamento ou Equivalente	16,5	22,9	28,7	22,1	25,5
Plano Diretor	16,7	18,9	20,1	15,1	15,9
Legislação sobre Áreas de Interesse Especial	11,4	14,9	15,2	13,1	13,5
Legislação sobre Áreas de Interesse Social	9,5	12,1	12,6	13,5	11,7
Plano Estratégico do Município	7,0	4,8	2,9	3,2	3,1

Fonte: IBGE /MUNIC – 2001 / CD 2000.

**Tabela 5 – Distribuição percentual dos municípios que dispõem dos instrumentos de planejamento por faixa de orçamento *per capita* – Brasil 2001**

Instrumentos	Freqüências Percentuais				
	Classes de orçamento por habitante (R\$/hab)				
	Menos Que 300	de 300 a 500	500 a 700	700 a 1000	1000 e mais
Lei de Diretrizes Orçamentárias	95,1	97,0	97,2	95,8	96,7
Lei de Orçamento Anual	93,5	94,1	94,3	93,8	93,2
Plano Plurianual	89,4	92,5	93,7	94,1	93,9
Lei do Perímetro Urbano	66,0	72,1	81,1	79,5	83,0
Plano de Governo	48,6	46,7	45,3	44,5	41,2
Lei de Parcelamento do Solo	23,7	32,7	40,7	32,6	36,3
Lei de Zoneamento ou Equivalente	16,5	22,9	28,7	22,1	25,5
Plano Diretor	16,7	18,9	20,1	15,1	15,9
Legislação sobre Áreas de Interesse Especial	11,4	14,9	15,2	13,1	13,5
Legislação sobre Áreas de Interesse Social	9,5	12,1	12,6	13,5	11,7
Plano Estratégico do Município	7,0	4,8	2,9	3,2	3,1

Fonte : IBGE / MUNIC –2001.

**Quadro 2 – Tipologia proposta para as estruturas de planejamentos dos municípios – Brasil 2001**

Tipo	Composição	Condição	Número de municípios	
Desestruturado	-	2 ou mais dos tipos abaixo sem ter todos anteriores	378	6,9 %
Financeiro	LDO	Pelo menos 3 de sua composição e nenhum dos tipos abaixo	1.863	33,8 %
	LOA			
	PPA			
	Perímetro Urbano			
Territorial	Plano de Governo	Ter o anterior, 1 dos 3 da composição e nenhum dos abaixo	2.332	42,3 %
	Parcelamento do Solo			
	Lei de Zoneamento			
Social	Áreas de Interesse Especial	Ter os anteriores, 1 dos 3 da composição e não ter Plano Diretor	462	8,4 %
	Áreas de Interesse Social			
	Plano Estratégico			
Jus Social	Plano Diretor	Ter todos os anteriores e Plano Diretor	472	8,6 %

de instrumentos. Contudo, pode-se notar que os municípios com receita *per capita* até 300 reais por habitante dispõem de uma infraestrutura de planejamento mais incompleta que a média, algo que se explica por se tratarem, em sua maioria, de pequenos municípios dispersos pelo interior do país. Aparentemente são os fatores de demanda – complexidade urbana e pressão populacional- e não os de oferta – disponibilidade de recursos – que conduzem à maior estruturação do planejamento. Colocando de outra forma: não se deve esperar maior cultura ou infraestrutura de planejamento só porque o município dispõe de mais recursos para atendimento de sua demanda potencial de serviços urbanos.

### A efetividade social do Planejamento Municipal

Nesse tópico analisa-se a relação entre a complexidade da estrutura de planejamento municipal e a disponibilidade de infraestrutura urbana, isto é, a efetividade social do planejamento. Para tanto foi construída uma tipologia qualitativa para caracterizar a complexidade da infraestrutura de planejamento municipal, em função da existência de instrumentos específicos de ordenamento financeiro, territorial, social e a disponibilidade de Plano Diretor (Quadro 2).

Essa classificação qualitativa da estrutura de planejamento do município constitui-se quase que em uma hierarquia, na medida em que se considera que as municipalidades deverão dispor de instrumentos de ordenamento financeiro, para usar efetivamente das capacidades dos instrumentos de ordenação territorial, que também deve anteceder a existência de instrumentos de ordenação social, que por sua vez deve estar presente antes de um Plano Diretor, que intervem no regime de solo urbano. Como era de se esperar pelo diagnóstico apresentado, a larga maioria dos municípios brasileiros (76%) encontra-se nos estágios de ordenamento financeiro e/ou territorial.

Como indicadores de infraestrutura urbana foram consideradas in-

formações sobre saneamento, disponíveis nos microdados de domicílio do Censo Demográfico 2000, e informações sobre a estrutura urbanística disponíveis nos registros digitais da folha de coleta desse último censo. Do registro de domicílios do Censo foram consideradas informações sobre abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de lixo. Como disponibilidade desses serviços, considerou-se respectivamente, os domicílios urbanos com abastecimento de água ligado por rede geral, com esgotamento sanitário por rede geral ou fossa séptica e coleta de lixo por serviço ou caçamba. Do registro da folha de coleta foram consideradas informações sobre iluminação pública, pavimentação de vias e identificação domiciliar para cálculo dos indicadores.

A análise da relação entre o grau de complexidade do planejamento municipal e o grau de atendimento dos serviços urbanos (Tabela 6 e Figura 1) revela que, em geral, para todos os serviços considerados, há um aumento das cifras de domicílios urbanos atendidos na direção da maior estruturação do planejamento municipal. Para citar um exemplo vale notar que nos municípios classificados no grupo de "Planejamento Desestruturado" os indicadores de cobertura dos serviços de esgotamento sanitário e coleta de lixo atingem cifras de 36% e 67%, respectivamente. Entre os municípios mais bem estruturados em termos dos instrumentos de planejamento, classificados no grupo *Jus Social*, os percentuais correspondentes são significativamente maiores: 64% de cobertura domiciliar urbana de esgotamento sanitário e 92% de cobertura dos serviços de coleta de lixo. A análise dos demais indicadores apontam na mesma direção, embora a variação nas taxas de cobertura revelem-se menos intensas ao longo do espectro de complexidade da estrutura de planejamento municipal.

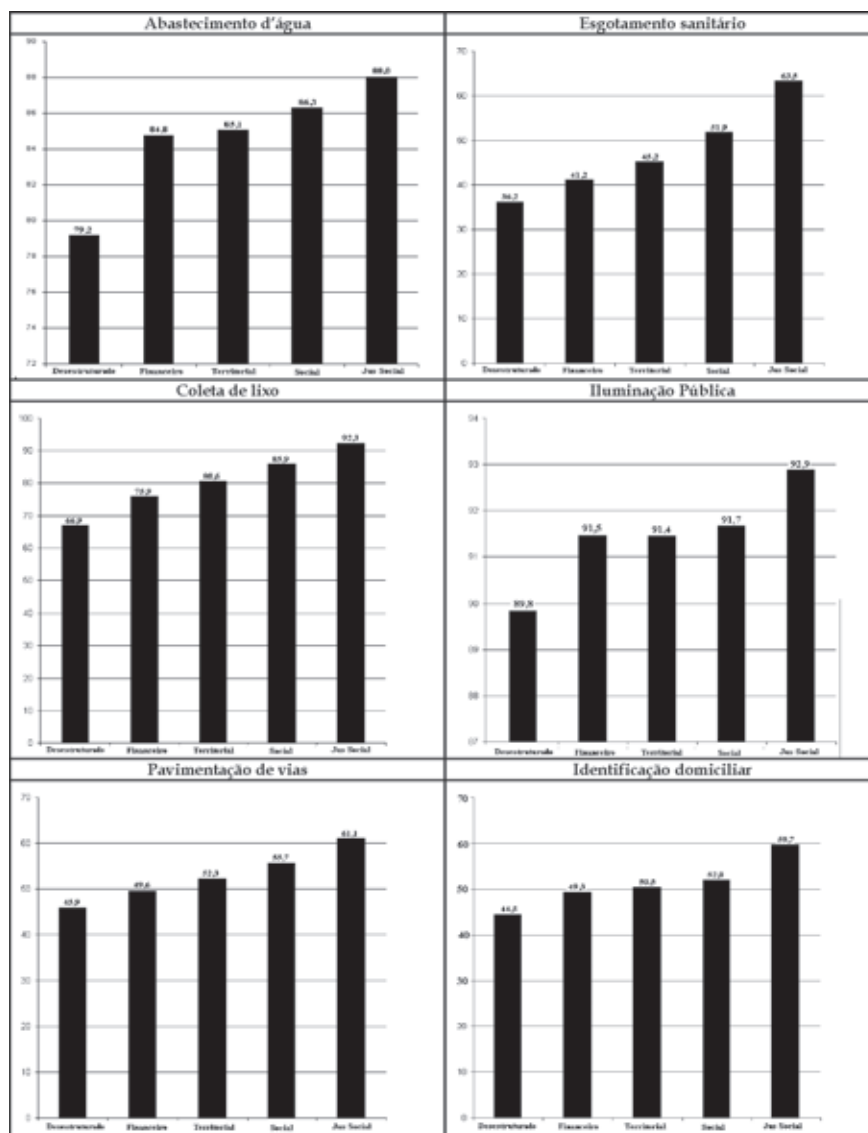
### Considerações finais

A partir de informações coletadas pela Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE investigou-se o grau de institucionalização do

**Tabela 6 – Indicadores de infraestrutura urbana segundo grupos de complexidade do planejamento municipal (% domicílios urbanos) – Brasil 2001**

Tipologia de planejamento	Abastecimento água	Esgotamento Sanitário	Coleta de lixo	Iluminação Pública	Pavimentação vias	Identificação domiciliar
Desestruturado	79,2	36,2	66,9	89,9	45,9	44,5
Financeiro	84,8	41,2	75,9	91,5	49,6	49,3
Territorial	85,1	45,2	80,6	91,4	52,3	50,5
Social	86,3	51,9	85,9	91,7	56,7	52,0
Jus Social	88,0	63,5	92,3	92,7	61,1	59,7

Fonte: IBGE / CD 2000 – MUNIC 2001.



**Figura 1: Efetividade social do planejamento municipal: indicadores de infraestrutura urbana segundo complexidade da estrutura de planejamento municipal – Brasil 2001**

planejamento proposto pelo Estatuto da Cidade nos municípios Brasileiros. O exame dessas informações revelou uma hierarquia na presença dos instrumentos de planejamento nos municípios brasileiros. Os

instrumentos voltados ao ordenamento financeiro têm forte presença nos municípios; os instrumentos voltados ao ordenamento territorial têm presença menos significativa e é pequena a presença dos instru-



mentos voltados ao ordenamento social. O estudo revelou que a estrutura de planejamento nos municípios guarda forte relação com os fatores relacionados à complexidade urbana e demanda por serviços urbanos – medidos pela densidade demográfica e grau de urbanização – e fraca relação com a receita municipal por habitante.

Constatou-se também pelo uso de informações da referida pesquisa e do Censo Demográfico a relação entre a complexidade da estrutura de planejamento municipal e nível de atendimento dos serviços urbanos. De modo geral, a infraestrutura desses serviços é melhor nos municípios com maior complexidade do planejamento municipal. Ou seja, o fato do município estar melhor estruturado em termos de planejamento deve ter impacto na melhoria das condições de oferta da infraestrutura urbana, apontando para a tese da efetividade social do planejamento.

Assim, tão ou mais importante do que recursos orçamentários, é o grau de instrumentalização do planejamento municipal. Neste sentido, há ainda muito por fazer, seja do ponto de vista institucional – como aqui analisado –, seja do ponto de vista da capacitação dos corpos técnicos das prefeituras brasileiras em um abordagem mais estratégica do planejamento, como preconiza Pfeiffer (2000).

Naturalmente, como bem colocam Souza e Rodrigues (2004,p.16):

.... apesar de um bom planejamento não ser garantia alguma de sucesso (já que muitas coisas são imprevisíveis e muitas coisas podem dar errado) um bom planejamento aumenta as chances de as coisas darem certo. Abrir mão da tentativa de se antecipar aos problemas para evitá-los ou minimizar seus efeitos, ou tirar melhor proveito de certas coisas positivas que possam vir a ocorrer, equivale a se deixar aprisionar pelas circunstâncias...

### Bibliografia

BREMAEKER, F.E.J. **A informatização na Administração Municipal**. Rio de Janeiro: IBAM, 2001 (Série Estudos Especiais n. 22).

BREMAEKER, F.E.J. **Instrumentos de gestão urbana existentes nos municípios brasileiros**. Rio de Janeiro: IBAM, 2001 (Série Estudos Especiais n. 24).

BROMLEY, Ray. O processo do planejamento: lições do passado e um modelo para o futuro. In: BROMLEY, Ray(org). **Política X Técnicas no planejamento, perspectivas críticas**. 1ª ed., Brasília, Brasiliense e Unicef, 1982.

CAMPOS, Anna Maria. Um novo modelo de Planejamento para uma nova Estratégia de Desenvolvimento. **Revista de Administração Pública**. Jul/set, 1980.

CARVALHO, S. N. **Elementos conceituais para a discussão de modalidades da política de planejamento urbano**. São Paulo, 2002 (mimeo).

DOWBOR, Ladislau. **A Reprodução social: propostas para uma gestão descentralizada**. 2.ed. Petrópolis, Vozes, 1998.

FERREIRA, Francisco Whitaker. **Planejamento sim e não: um modo de agir num mundo em permanente mudança**. 1.ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979.

GARCES, A. SILVEIRA, J.P. Gestão Pública orientada para resultados no Brasil. **Revista do Serviço Público**, 53(4), 2002.

IBGE. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais**. Rio de Janeiro, 2003.

MATUS, Carlos. **Política, planejamento & governo**. 3.ed. Brasília, IPEIA, 1997.

MENEZES, L.C. A. **Planejamento urbano no Brasil: Um diagnóstico de sua institucionalização e seu grau de efetividade**. Dissertação no Mestrado em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais. ENCE/IBGE, 2005.

OLIVEIRA, C.N. **Sistema de informações geográficas: uso e aplicações para gestão municipal e planejamento urbano no Brasil**. Dissertação no Mestrado em Ciência da Informação. PUC-Campinas, 2003.

PFEIFFER, P. Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem. **Texto para discussão ENAP**, Brasília, 2000.

SOUZA, M.L.; RODRIGUES, G.B. **Planejamento urbano e ativismos sociais**. São Paulo: Ed.UNESP, 2004.



**Tenha a sua RDE  
a um clic do mouse!**

Agora, os 12 números da RDE  
estão disponíveis também em CD.

Clique [www.ppdru.unifacs.br](http://www.ppdru.unifacs.br)

REVISTA DE  
DESENVOLVIMENTO  
ECONÔMICO  
**RDE**

Ligue: (71)  
**3273-8528**