

INDICADORES DE SUSTENTABILIDADE COMO SUPORTE À GESTÃO  
PÚBLICA NO PLANEJAMENTO AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: UM  
ESTUDO COM BASE NA IMPLANTAÇÃO DE PARQUES EÓLICOS NO RIO  
GRANDE DO NORTE

Fábio Ricardo Procópio de Araújo

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Planejamento Energético, COPPE, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Doutor em Planejamento Energético.

Orientador(es): Marcos Aurélio Vasconcelos de Freitas  
Neilton Fidélis da Silva

Rio de Janeiro  
Agosto de 2022

INDICADORES DE SUSTENTABILIDADE COMO SUPORTE À GESTÃO  
PÚBLICA NO PLANEJAMENTO AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: UM  
ESTUDO COM BASE NA IMPLANTAÇÃO DE PARQUES EÓLICOS NO RIO  
GRANDE DO NORTE

Fábio Ricardo Procópio de Araújo

TESE SUBMETIDA AO CORPO DOCENTE DO INSTITUTO ALBERTO LUIZ COIMBRA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA DE ENGENHARIA (COPPE) DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO COMO PARTE DOS REQUISITOS NECESSÁRIOS PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE DOUTOR EM CIÊNCIAS EM PLANEJAMENTO ENERGÉTICO.

Orientadores: Marcos Aurélio Vasconcelos de Freitas

Neilton Fidelis da Silva

Aprovada por: Marcos Aurélio Vasconcelos de Freitas

Neilton Fidelis da Silva

Adriana Fiorotti Campos

David Alves Castelo Branco

Luciano Basto Oliveira

RIO DE JANEIRO, RJ - BRASIL

AGOSTO DE 2022

Araújo, Fábio Ricardo Procópio de

Indicadores de sustentabilidade como suporte à gestão pública no planejamento ao desenvolvimento sustentável: um estudo com base na implantação de parques eólicos no Rio Grande do Norte / Fábio Ricardo Procópio de Araújo – Rio de Janeiro: UFRJ/COPPE, 2022.

XXI, 192 p.: il.; 29,7 cm.

Orientadores: Marcos Aurélio Vasconcelos de Freitas

Neilton Fidélis da Silva

Tese (doutorado) – UFRJ/ COPPE/ Programa de Planejamento Energético, 2022.

Referências Bibliográficas: p. 173-192.

1. Sustentabilidade.
  2. Planejamento público.
  3. Energias renováveis.
  4. Rio Grande do Norte.
  5. Indicadores.
- I. Freitas, Marcos Aurélio Vasconcelos *et al.*  
II. Universidade Federal do Rio de Janeiro, COPPE,  
Programa de Planejamento Energético. III. Título.

Dedico este trabalho à minha esposa Christiane, que, com compreensão e paciência, soube conviver comigo tão próximo e ao mesmo tempo tão distante; e aos meus filhos, Amanda e Guilherme, aos quais, mais uma vez, considerando que agora moram longe, não me permitiu fazer-me mais presente em suas vidas.

Referencio também meus familiares, em especial à minha Mãe, incansável guerreira, e ao meu Pai (*in memoriam*), que, por seu intelecto privilegiado e espírito irrequieto e desbravador, direta e indiretamente me pôs a procurar novos conhecimentos. Além deles, devo citar irmãos, tios e primos, cujos anos de convivência só reforçaram os laços fraternais.

Dedico-o também à minha Avó, Francisca Souza de Araújo, que me foi e é exemplo de retidão, honestidade e força moral. Ao longo de seus 98 anos, até bem pouco, não fosse o AVC que sofreu ao final de 2021, estava a nos dar lições de vida e ainda a declamar com precisão, versos de poetas e poetisas como Castro Alves, Olavo Bilac, Auta de Souza. A Ela meu sincero Amor e Admiração.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a um Ser Único, uma Luz, uma Força Espiritual, que chamo de Deus, que entendo me acompanhar e determinar os meus desígnios, ainda que muitas vezes eu pense que possa caminhar sozinho.

Agradeço a todos os colegas de curso, em especial a Caio e a Hélio, pelo companheirismo fortalecido em nossas viagens de ida e volta às aulas do doutorado, e a Eduardo, Gabriel e Stallone, pelo apoio mais direto em horas de maior sufoco. Não deixando de citar Elizangela, Maria Luiza, André, Daniel, Jean, João Maria, Maurisete, Roberto, que, juntos, todos, com suas personalidades ímpares, proporcionaram-me, neste doutorado, a essência de seus brilhos.

Agradeço também a uma gama de pessoas de muito boa índole, com quem cruzei durante o processo de pesquisa de campo, pela grande colaboração na coleta e melhor compreensão dos dados. Destaco ainda os diversos secretários e agentes públicos das prefeituras de Bodó, Cerro Corá, João Câmara, Macau, Parazinho e São Bento do Norte, pelo bom acolhimento e disponibilidade em me permitir entrevistá-los.

Aos coordenadores locais do DINTER, Neilton Fidelis e Renato Samuel, pelo desprendimento, perseverança, suporte e incentivo dado a todos os alunos desse curso.

A todos os professores e professoras do Programa de Planejamento Energético, que com maestria e brilhantismo nos conduziram a patamares mais elevados. Em especial, agradeço a minha primeira orientadora, recentemente aposentada, Professora Alexandra Magrini, pelo acolhimento inicial e primeiras orientações e, ao Professor Luiz Pinguelli Rosa (*in memoriam*), um ser de mente privilegiada, que nos deu a honra de partilhar de seus ensinamentos.

Aos bons servidores, Sandra Reis e Paulo Feijó, que com muito respeito, elegância no trato e cortesia, sempre estiveram dispostos a nos apoiar nos aspectos burocráticos do programa.

Aos professores Amaro, Neilton, Renato Samuel e, talvez, outros tantos que eu desconheça, por acreditarem e apoiarem a criação desse DINTER, fruto da parceria entre IFRN e UFRJ.

E um agradecimento todo especial aos meus orientadores, professores doutores Marcos Aurélio Vasconcelos de Freitas e Neilton Fidelis da Silva, pelo intelecto culto e emocional que possuem e que me proporcionaram incentivo, apoio e confiança no decorrer da elaboração dessa tese.

A todos, com muito carinho, o meu muito obrigado!

"Creio que ideias como: certeza absoluta, precisão absoluta, verdade suprema, etc. são produtos da imaginação que não deveriam ser admissíveis em nenhum campo da ciência".

"Por outro lado, qualquer afirmação de probabilidade é correta ou incorreta do ponto de vista da teoria na qual se baseia."

"Este relaxamento do pensamento me parece a maior bênção que a ciência moderna nos deu."

"Porque a crença de que existe apenas uma verdade, e de que você próprio está em posse dela, é a raiz de todos os males do mundo."

Max Born (1882-1970)

#### Princípio da eficiência

Este princípio, que ganhou roupagem de princípio constitucional expresso por meio da Emenda Constitucional n. 19/98, embora já existisse implicitamente na Lei Maior, trata-se de uma condição indispensável para a efetiva proteção do interesse público.

A eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, [sic.] e rendimento funcional. Consiste na busca de resultados práticos de produtividade, de economicidade, com a consequente redução de desperdícios do dinheiro público e rendimentos típicos da iniciativa privada, sendo que, nessa situação, o lucro é do povo; quem ganha é o bem comum.

(Fernanda Marinela, 2015).

Resumo da Tese apresentada à COPPE/UFRJ como parte dos requisitos necessários para a obtenção do grau de Doutor em Ciências (D.Sc.)

**INDICADORES DE SUSTENTABILIDADE COMO SUPORTE À GESTÃO PÚBLICA NO PLANEJAMENTO AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: UM ESTUDO COM BASE NA IMPLANTAÇÃO DE PARQUES EÓLICOS NO RIO GRANDE DO NORTE**

Fábio Ricardo Procópio de Araújo  
Agosto/2022

Orientadores: Marcos Aurélio Vasconcelos de Freitas

Neilton Fidelis da Silva

Programa: Planejamento Energético

Com a crescente difusão da implantação de parques eólicos para a geração de energia elétrica no Brasil, e em particular na região Nordeste, torna-se necessário averiguar o direcionamento que o poder público dá a esses empreendimentos no sentido de contribuir para o alcance de um desenvolvimento que seja sustentável. Nesse contexto, o presente trabalho tem como objetivo geral investigar o emprego de indicadores como instrumentos de suporte ao planejamento público, de maneira a permitir maior transparência e viabilidade à avaliação da gestão municipal. Para atingir seu objetivo o trabalho analisa os recentes debates teóricos e políticos a respeito da evolução da gestão pública, além dos instrumentos legais que dão suporte a sistemática do planejamento público e nestes o uso de indicadores. Destarte, o estudo avalia os municípios no estado do Rio Grande do Norte que abrigam parques eólicos – estado que responde por cerca de 30% dos empreendimentos eólicos nacionais -, por se entender que a implementação de um grande projeto traz a possibilidade de se realizar avaliações posteriores a essa implementação que demonstrem a ocorrência de avanços nas políticas públicas estabelecidas. Foram realizadas entrevistas e aplicados questionários com gestores públicos municipais e moradores de comunidades impactadas pela implantação dos parques eólicos. A realização deste estudo contribui para estabelecimento de uma diferente perspectiva quanto ao uso de indicadores como instrumento de formulação de estratégia governamental, inclusive realçando a necessidade de inserção da participação da sociedade no processo do planejamento público.

Abstract of Thesis presented to COPPE/UFRJ as a partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Science (D.Sc.)

SUSTAINABILITY INDICATORS AS SUPPORT FOR PUBLIC MANAGEMENT IN  
PLANNING SUSTAINABLE DEVELOPMENT: A STUDY BASED ON THE  
IMPLEMENTATION OF WIND FARMS IN RIO GRANDE DO NORTE

Fábio Ricardo Procópio de Araújo

August/2022

Advisors: Marcos Aurélio Vasconcelos de Freitas

Neilton Fidélis da Silva

Department: Energy Planning

With the increasing diffusion of the implantation of wind farms for the generation of electric energy in the Northeast region of Brazil, it becomes necessary to verify the direction that the public power gives to these enterprises in the sense of contributing to the achievement of a development that is sustainable. In this context, the present work has the general objective of investigating the use of indicators as instruments to support public planning, to provide greater transparency and feasibility in the evaluation of municipal management. To achieve its objective, the work analyzes recent theoretical and political debates regarding the evolution of public management, in addition to the legal instruments that support the systematics of public planning and in these the use of indicators. Thus, the study evaluates the municipalities in the state of Rio Grande do Norte that house wind farms - a state that accounts for about 30% of national wind projects -, as it is understood that the implementation of a large project brings the possibility of carrying out evaluations after this implementation that demonstrate the occurrence of advances in the established public policies. Interviews and questionnaires were carried out with managers of the municipal government and residents of communities impacted by the implementation of wind farms. The realization of this study contributes to the establishment of a different perspective regarding the use of indicators as an instrument for formulating government strategy, including highlighting the need to include society's participation in the public planning process.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO GERAL .....	1
CAPÍTULO 1 – DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, PLANEJAMENTO PÚBLICO E INDICADORES: BASES TEÓRICAS .....	9
1.1 Do Conceito de Crescimento Econômico à Propagação do Desenvolvimento Sustentável .....	9
1.1.1 O desenvolvimentismo brasileiro .....	15
1.1.2 A surgência do Desenvolvimento Sustentável .....	18
1.1.3 O viés do Desenvolvimento Sustentável para esta tese .....	21
1.2 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) .....	23
1.2.1 Ferramentas para indicadores dos ODS.....	29
1.2.1.1 Programa Cidades Sustentáveis (PCS).....	30
1.2.1.2 Guia MANDALA ODS – Confederação Nacional dos Municípios.....	32
1.3 A Energia Eólica Como Vetor Para o Desenvolvimento Sustentável .....	33
1.3.1 .....	35
Condicionantes regulatórios voltados à sustentabilidade dos empreendimentos eólicos no Brasil.....	35
CAPÍTULO 2 - A NOVA ORDEM DA GESTÃO PÚBLICA .....	39
2.1 A Gestão Pública .....	39
2.1.1 O modelo patrimonialista .....	40
2.1.2 O modelo burocrático weberiano .....	41
2.1.3 A Nova Gestão Pública.....	43
2.2 Gestão Pública no Desenvolvimento Local.....	47
2.3 Instrumentos de Planejamento do Poder Público .....	51
2.3.1 O Plano Diretor e o Estatuto da Cidade.....	51
2.3.2 Instrumentos de planejamento no município: o PPA, a LDO e a LOA .....	54
2.3.4 Gestão Pública e Planejamento Municipal .....	58

2.3.5 Políticas públicas e o ciclo das políticas públicas .....	60
2.3.6 Planejamento estratégico municipal .....	62
2.4 Indicadores de Sustentabilidade no Planejamento Governamental .....	68
2.4.1 O uso de indicadores para a sustentabilidade municipal .....	71
<b>CAPÍTULO 3 - PERCURSO METODOLÓGICO .....</b>	<b>74</b>
3.1 Objeto de Estudo .....	74
3.2 METODOLOGIA .....	76
3.3 Instrumentos e Plano de Coleta de Dados .....	77
3.4 O Ambiente e a População da Pesquisa.....	79
<b>CAPÍTULO 4 - PERCEPÇÃO E AÇÃO DO PODER PÚBLICO .....</b>	<b>85</b>
4.1 Percepção e Ação do Poder Público Quanto a Abordagem do Planejamento.....	85
4.2.1 O planejamento público na visão dos gestores.....	85
4.2.2 Questões relacionadas ao orçamento anual da prefeitura.....	88
4.2.3 Estratégias utilizadas para o planejamento municipal.....	90
4.2.4 Instrumentos de gestão empregados pelo município.....	92
4.2.5 Desenvolvimentismo na gestão do município .....	94
4.2.6 Maturidade do município em estabelecer e executar políticas públicas.....	95
4.3 Emprego de Estratégias Relacionadas aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável	98
4.3.1 Planejamento estratégico integrado .....	98
4.3.2 Participação popular no planejamento municipal.....	102
4.3.3 Agenda de sustentabilidade urbana .....	104
4.4 Emprego de Indicadores no Planejamento Municipal.....	107
4.5 .....	115
Percepções Pelos Gestores Públicos Quanto a Implantação de Parques Eólicos .....	115
<b>CAPÍTULO 5 - PERCEPÇÃO DAS COMUNIDADES .....</b>	<b>123</b>
5.1 Percepções das Comunidades Localizadas no Entorno dos Parques Eólicos.....	123
5.1.1 Comunidades da Praia do Marco, Cauan e Praia de Enxu Queimado.....	123

5.1.2 Comunidade do Distrito de Diogo Lopes .....	132
5.1.3 Comunidades das Serras Centrais .....	143
<b>CAPÍTULO 6 - ANÁLISE DOS RESULTADOS .....</b>	<b>153</b>
<b>6.1 Discussão Analítica com Base nos Objetivos Específicos .....</b>	<b>153</b>
6.1.1 Existência de estratégias de planejamento em conformidade com os objetivos do desenvolvimento sustentável .....	153
6.1.2 Emprego de indicadores como suporte à gestão pública para o planejamento .....	155
6.1.3 Políticas públicas de fomento ao desenvolvimento de empreendimentos locais utilizadas pela gestão municipal .....	156
5.1.4 Perfil dos municípios pesquisados.....	160
5.2 Emprego de indicadores no processo de planejamento municipal .....	163
<b>CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES .....</b>	<b>167</b>

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Capacidade Instalada em Energia Eólica onshore – Mundo (GW).....	34
Figura 2: Evolução da capacidade instalada de produção de energia eólica no Brasil (MW) .	37
Figura 3: O Plano Diretor e o Ciclo das Políticas Públicas. ....	54
Figura 4: Comparação entre tipos de planejamento e os instrumentos do orçamento público	57
Figura 5: Ciclo das políticas públicas.....	62
Figura 6: Localização da região semiárida no território brasileiro.....	75
Figura 7: Divisão territorial do Rio Grande do Norte por municípios e microrregiões .....	80
Figura 8: Áreas promissoras para empreendimentos eólicos no Rio Grande do Norte.....	83
Figura 9: Questão 1 - Quando ocorre o planejamento municipal é comum .....	86
Figura 10: Questão 2 –De que forma é realizada a discussão sobre o orçamento anual da prefeitura?.....	89
Figura 11: Questão 3 - Estratégias utilizadas para o planejamento municipal.....	91
Figura 12: Questão 4 - Instrumentos de gestão empregados pelo município.....	93
Figura 13: Questão 5 - Desenvolvimentismo na gestão do município.....	95
Figura 14: Questão 6 - Maturidade do município em estabelecer e executar políticas públicas .....	97
Figura 15 : Questão 7 - Maturidade do município em município em acompanhar os resultados das políticas públicas.....	97
Figura 16: Questão 8 - Planejamento estratégico integrado com o Governo do Estado .....	99
Figura 17: Questão 9 - Planejamento estratégico integrado com outros municípios .....	100
Figura 18: Questão 10 - Participação popular no planejamento municipal.....	103
Figura 19: Questão 17 - Uso de indicadores para o estabelecimento de metas.....	109
Figura 20: Questão 18 - Origem dos indicadores que balizam os orçamentos dos municípios .....	112

Figura 21: Área de realização de entrevistas na Praia do Marco, em Cauan e na Praia do Enxu queimado .....	124
Figura 22: Caracterização da População de Praia do Marcos, Cauan e Praia do Enxu Queimado em relação a idade. ....	125
Figura 23: Caracterização da amostra de pessoas de Praia do Marcos, Cauan e Praia do Enxu Queimado em relação a gênero. ....	125
Figura 24 – Relacionamento comunidade e empresa durante etapas da implantação do parque eólico (Praia do Marcos, Cauan e Praia do Enxu) .....	126
Figura 25: Conhecimento sobre audiências públicas para implantação de parques eólicos (Praia do Marcos, Cauan e Praia do Enxu) .....	126
Figura 26: Incentivo à participação popular nas audiências públicas sobre parques eólicos (Praia do Marcos, Cauan e Praia do Enxu) .....	127
Figura 27: Percepção sobre recepção, aceitação e implantação de sugestões para melhoria de vida em audiências públicas (Praia do Marcos, Cauan e Praia do Enxu). ....	127
Figura 28: Percepção quanto à assistência após a implantação do parque eólico (Praia do Marcos, Cauan e Praia do Enxu). ....	128
Figura 29: Percepção sobre assistência prestada pelo poder público após implantação do parque eólico (Praia do Marcos, Cauan e Praia do Enxu). ....	128
Figura 30: Percepção quanto ao crescimento econômico na região após a implantação do parque eólico (Praia do Marcos, Cauan e Praia do Enxu). ....	129
Figura 31: Exemplos citados de mudanças positivas na região (Praia do Marcos, Cauan e Praia do Enxu). ....	129
Figura 32: Exemplos citados de mudanças negativas na região (Praia do Marcos, Cauan e Praia do Enxu). ....	130
Figura 33: Área de realização de entrevistas no Distrito de Diego Lopes inserido na RDSEPT .....	133
Figura 34: Caracterização da amostra de pessoas de Litoral Norte-Noroeste em relação a idade .....	135
Figura 35: Caracterização da População do Litoral Norte-Noroeste em relação à gênero....	135

Figura 36: Relacionamento comunidade e empresa durante etapas da implantação do parque eólico (Litoral Norte-Noroeste ) .....	136
Figura 37: Conhecimento sobre audiências públicas para implantação de parques eólicos (Litoral Norte-Noroeste ).....	136
Figura 38: Incentivo à participação popular nas audiências públicas sobre parques eólicos (Litoral Norte-Noroeste ).....	137
Figura 39: Percepção sobre recepção, aceitação e implantação de sugestões para melhoria de vida em audiências públicas (Litoral Norte-Noroeste).....	137
Figura 40: Percepção quanto à assistência após a implantação do parque eólico (Litoral Norte-Noroeste) .....	138
Figura 41: Percepção sobre assistência prestada pelo poder público após implantação do parque eólico (Litoral Norte-Noroeste) .....	138
Figura 42: Percepção quanto ao crescimento econômico na região após a implantação do parque eólico (Litoral Norte-Noroeste) .....	139
Figura 43: Exemplos citados de mudanças positivas na região (Litoral Norte-Noroeste) ....	139
Figura 44: Exemplos citados de mudanças negativas na região (Litoral Norte-Noroeste) ....	140
Figura 45: Área de realização de entrevistas nas comunidades de Jatuarana e Paraíso .....	143
Figura 46: Caracterização da amostra de pessoas de Praia de Jatuarana e Paraíso em relação a idade .....	145
Figura 47: Caracterização da amostra de pessoas de Praia de Jatuarana e Paraíso em relação ao gênero .....	145
Figura 48: Relacionamento comunidade e empresa durante etapas da implantação do parque eólico (Praia de Jatuarana e Paraíso) .....	146
Figura 49: Conhecimento sobre audiências públicas para implantação de parques eólicos (Praia de Jatuarana e Paraíso) .....	146
Figura 50: Incentivo à participação popular nas audiências públicas sobre parques eólicos (Praia de Jatuarana e Paraíso) .....	147
Figura 51: Percepção sobre recepção, aceitação e implantação de sugestões para melhoria de vida em audiências públicas (Praia de Jatuarana e Paraíso).....	147

Figura 52: Percepção quanto à assistência após a implantação do parque eólico (Praia de Jatuarana e Paraíso) .....	148
Figura 53: Percepção sobre assistência prestada pelo poder público após implantação do parque eólico (Praia de Jatuarana e Paraíso) .....	148
Figura 54: Percepção quanto ao crescimento econômico na região após a implantação do parque eólico (Praia de Jatuarana e Paraíso) .....	149
Figura 55: Exemplos citados de mudanças positivas na região (Praia de Jatuarana e Paraíso) .....	149
Figura 56: Exemplos citados de mudanças negativas na região (Praia de Jatuarana e Paraíso) .....	150

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Adequação de metas e indicadores dos ODS 11, 16 e 17 ao Brasil .....	27
Quadro 2: Questão 1: Quando ocorre o planejamento municipal é comum:.....	86
Quadro 3: Questão 2- De que forma é realizada a discussão sobre o orçamento anual da prefeitura?.....	88
Quadro 4: Questão 3- Normalmente é utilizada algum tipo de estratégia para o planejamento municipal. ....	90
Quadro 5: Questão 4 - No desenvolvimento da gestão do município foram ou estão sendo empregados? .....	93
Quadro 6: Questão 5- Existem traços do desenvolvimentismo na gestão do seu município?..	94
Quadro 7: Questão 6- Considerando a capacidade do município em estabelecer e executar as suas políticas públicas, qual a percepção em relação ao nível de maturidade dessa fase do processo de planejamento .....	96
Quadro 8: Questão 7- Qual a percepção em relação ao nível de maturidade dessa fase do processo de planejamento .....	96
Quadro 9: Questão 8 - O Governo do Estado realiza algum tipo de planejamento estratégico integrado que contemple o seu município? .....	99
Quadro 10: Questão 9- O município participa de algum tipo de planejamento estratégico integrado? .....	99
Quadro 11: Questão 10 - Planejamento estratégico integrado com outros municípios.....	102
Quadro 12: Questão 11- O município participa de alguma agenda de sustentabilidade urbana? .....	104
Quadro 13: Questões 12-16 .....	105
Quadro 14: Questão 17 .....	108
Quadro 15: Questão 18 .....	112
Quadro 16: Questões 19-22 .....	113
Quadro 17: Questões 23-26 .....	116
Quadro 19: Comentários sobre indicadores dos ODS relacionados à pesquisa .....	156

Quadro 19: Propostas municipais relacionados com o desenvolvimentismo.....158

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1: Potência elétrica por fontes eólicas contratadas por leilões.....	36
Tabela 2: Potência instalada de geração eólica por estado no Brasil .....	37
Tabela 3: Etapas do ciclo das políticas públicas.....	61
Tabela 4: Amostragem com base em municípios do RN com empreendimentos eólicos.....	81
Tabela 5: Quantidade de empreendimentos eólicos por município produtor em operação, construção e construção não iniciada .....	81
Tabela 6: Síntese das respostas obtidas questões relacionadas aos ODS .....	106
Tabela 7: Síntese de questões abordadas nas entrevistas relacionadas a indicadores de desempenho .....	114
Tabela 8: Estratificação das percepções dos gestores públicos quanto a efetividade das audiências públicas .....	116
Tabela 9: Ocorrências de audiências públicas para implantação de parque eólicos nos municípios .....	118
Tabela 10: Percentual de receitas destinadas a investimentos com base na LOA dos municípios pesquisados (em R\$) – 2019.....	157
Tabela 11: Dados e indicadores dos municípios pesquisados comparados ao RN e Brasil ...	161
Tabela 12: PIB a preços correntes 2014 a 2019 – Brasil, RN e Municípios do RN.....	162
Tabela 13: IEGM dos municípios pesquisados – 2019 .....	164

## **LISTA DE SIGLAS, SÍMBOLOS E ABREVIATURAS**

ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ABEÉOLICA	Associação Brasileira de Energia Eólica
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNM	Confederação Nacional do Municípios
DATASUS	Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde
DEDS	Educação para o Desenvolvimento Sustentável
DS	Desenvolvimento sustentável
ECO92	Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em junho de 1992
EDS	Educação Orientada ao Desenvolvimento Sustentável
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
EpS	Educação para a Sustentabilidade
EUA	Estados Unidos da América
FOFA	Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças
GEE	Gás de Efeito Estufa
GEWC	Conselho Global de Energia Eólica (Global Wind Energy Council)
GIZ	Agência de Cooperação Alemã de Desenvolvimento Sustentável
GW	Giga Watts
GWh	Giga Watts hora
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDSC-BR	Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades
IEA	Agência Internacional de Energia
IFRN	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ISC	Instituto Cidades Sustentáveis
IUCN	Workshop Internacional Sobre Educação Ambiental

LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LEN	Leilões de Energia Nova
LER	Leilões de Energia de Reserva
LFA	Leilões de Fontes Alternativas
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MANDALA ODS	Aplicativo para acompanhar os ODS
MapBiomas	Projeto de Mapeamento Anual do Uso e Cobertura da Terra no Brasil
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MW	Mega Watts
MWh	Mega Watts hora
NGP	Nova Gestão Pública (ou NPM de New Public Management)
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ODS	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
ONU	Organização das Nações Unidas
OPEP	Organização dos Países Produtores de Petróleo
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PCH'S	Pequenas Centrais Hidrelétricas
PCS	Programa Cidades Sustentáveis
PIB	Produto Interno Bruto
PPA	Plano Plurianual
PROINFA	Programa Nacional de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia
RCL	Receita Corrente Líquida
REN	Relatório de Status Global de Energias Renováveis (Renewables Global Status Report)
RNSP	Rede Nossa São Paulo
SDSN UN	Aplicativo para soluções em rede com foco ao Desenvolvimento Sustentável (Sustainable Development Solution Network)
SEEG	Sistema de Estimativa de Emissão de Gases
SIN	Sistema Elétrico Interligado Nacional
UNCT	Equipe de País das Nações Unidas
UNEP	Programa de Meio Ambiente das Nações Unidas

UNESCO	Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura.
UNCED	Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento

## **INTRODUÇÃO GERAL**

O ser humano, com o seu intelecto diferenciado e privilegiado em relação aos demais seres do planeta terra, buscou, ao longo de milênios, e ainda segue nessa procura, desenvolver-se ao ponto de proporcionar melhorias em sua vida, seja nas suas aspirações individuais ou coletivas. Desde os seus primórdios, procurou conviver em agrupamentos de maneira a melhor se proteger de outros seres e das imprevisibilidades postas pelo ambiente. Em um esforço conjunto, realizaram empreendimentos que proporcionaram maior segurança e conforto a quem nesses aglomerados passou a conviver, fazendo surgir o que inicialmente se denominou de vilas, que se transformaram em cidades e, posteriormente, laços ou alianças comuns fazem essas cidades unirem-se e redundaram em países.

Além das aglomerações humanas, invenções e o uso de artefatos tecnológicos, também foram desenvolvidos, reduzindo esforços físicos e, consequentemente, contribuindo para um maior e melhor desenvolvimento social e econômico. Porém, mesmo com toda inteligência e desenvolvimento tecnológico, a melhoria da qualidade de vida das pessoas não ocorreu de forma igualitária e equilibrada ao redor do mundo, haja visto que o ser humano se espalhou e se dividiu em todo o planeta, concorrendo entre si por mais recursos e melhores condições.

Os desafios postos ao desenvolvimento da humanidade ainda são muitos e complexos. Dar uma melhor qualidade de vida a todos os humanos e, também – em uma visão mais recente – aos demais seres que habitam os mais diversos ambientes (biomas) do planeta, além de salvaguardar os recursos naturais para as gerações vindouras, é uma empreitada desafiadora para todos os governantes que fazem a gestão de seus territórios.

Nesse preâmbulo, a lógica deste trabalho de pesquisa é verificar se gestores públicos, quando se deparam com novas oportunidades de crescimento – um novo empreendimento de grandes proporções, por exemplo – estão sendo capazes de proporcionar melhorias nas condições de vida, de forma equilibrada e igualitária, nas suas comunidades, conseguindo fazer uso adequado de instrumentos de planejamento mediante o emprego de indicadores.

Por meio da conceituação de sustentabilidade emerge o desejo de desenvolvimento de um novo modelo de sociedade, onde as comunidades possam participar de forma mais ativa das decisões sobre a implantação de projetos e de empreendimentos em suas localidades, além de colher os seus benefícios (ANDRADE,

2008; CAVALCANTI, 2003; COSTANZA, 1994; VEIGA, 2005). Daí entender-se que a implantação de grandes empreendimentos deve ser analisada a partir de uma visão de futuro para o território (país, estado, município) com base na noção de sustentabilidade.

No caso específico desta tese – em que se estabeleceu como um dos elementos de análise a implantação de parques eólicos – entende-se que para se promover a sustentabilidade esses empreendimentos não podem simplesmente ocupar um espaço territorial e buscar alcançar seus objetivos operacionais e financeiros sem que se voltem de forma compromissada para os anseios e necessidades da população assentada no seu entorno, seja por preceitos corporativos, seja por cumprimento de normas legais estabelecidas pela políticas públicas e diretrizes estabelecidas quando da ocupação de determinados espaços.

A implantação de grandes empreendimentos eólicos alude, no seu processo, a uma expectativa de crescimento econômico em seu contexto local, o que torna necessário, nesse ambiente de esperança induzida, averiguar o processo de planejamento por parte do poder público que revele sua capacidade de levar à comunidade diretamente envolvida as benesses dessa atividade.

Diversos autores (COSTANZA, 1994; DOWBOR, 2007; ONU, 2016; PANNO *et al.*, 2005; SACHS, 2004; SEN, 2000) retratam a possibilidade e a necessidade do poder público estabelecer os trilhos de um desenvolvimento que seja sustentável por intermédio do planejamento. É nesse enquadramento que a tese está alinhada, buscando adicionar conhecimento ao tema como forma de demonstrar que a gestão pública municipal tem papel preponderante em alavancar uma visão de desenvolvimento que contempla a participação da sociedade. Para isso, faz-se necessária a capacidade de se empregar ferramentas adequadas para o alcance desse propósito.

O uso adequado de ferramentas de planejamento, em que se inclui o emprego de indicadores de desempenho por parte do poder público, pode permitir um maior controle sobre suas ações e, consequentemente, manter o foco nas situações em que tudo estiver correndo segundo os objetivos traçados, ou, promover ajustes, caso os resultados não estejam proporcionando às comunidades o retorno ambicionado.

Na busca por realizar o interesse público, todo governo precisa, seja por razões democráticas e de equidade ou por eficiência econômica, estar capacitado a cumprir suas funções institucionais, aplicando com rigor e eficiência suas políticas públicas de desenvolvimento e promoção do bem-estar social. No Brasil, essa capacitação articulada

com o propósito de promover o desenvolvimento sustentável é um desafio ainda mais necessário para o Estado (ABREU; GOMES, 2010; CARNEIRO; MENICUCCI, 2013).

Nesse contexto, com a crescente difusão da implantação de parques eólicos para a geração de energia elétrica no Brasil, e em particular na região Nordeste, torna-se necessário averiguar o direcionamento que o poder público dá a esses empreendimentos no sentido de promover à sustentabilidade. Assim, esta tese se dedica a investigar as possíveis vantagens que a utilização de indicadores de desempenho – ou de sustentabilidade – pode trazer à gestão pública. Cabe ressaltar que indicadores de desempenho ou sustentabilidade são tratados nessa pesquisa sob o mesmo contexto e propósitos, sendo, por vezes, chamados apenas de indicadores. Assim, colocam-se as seguintes questões:

- i) O poder público executivo municipal utiliza indicadores de desempenho (ou sustentabilidade) como instrumento de planejamento na tomada de decisões e controle de suas políticas?
- ii) Os indicadores de desempenho são utilizados como instrumentos de avaliação da gestão pública?
- iii) A utilização de indicadores para o planejamento público é prevista no quadro legal nacional e/ou municipal?

Respondendo a essas perguntas é possível investigar e extrair respostas sobre o uso de indicadores por parte do poder executivo municipal úteis para avaliar a implementação do planejamento público em nível local, incluindo-se aí a avaliação da própria gestão. Pode-se também verificar a existência do uso de indicadores afinados com a ideia de um desenvolvimento que seja sustentável.

Diante da conjuntura apresentada, buscou-se verificar se no processo de implantação dos parques eólicos no estado do Rio Grande do Norte o viés da promoção da sustentabilidade está sendo observado e se por ele estão sendo conduzidas as ações do poder público. E, ainda, se, diante de uma nova oportunidade de crescimento econômico para a região, os gestores municipais estão fazendo uso de indicadores como ferramenta de gestão para balizar seus planejamentos e planos, contando também com a participação popular em seus processos decisórios.

Assim, a tese tem como objetivo investigar se o poder executivo de municípios contemplados com parques eólicos no RN - estado que abriga 30% dos empreendimentos eólicos nacionais -, faz uso de indicadores como instrumentos de suporte ao planejamento

público, de maneira a permitir maior transparência e viabilidade à avaliação de suas gestões. Posto isto, tem-se como objetivos específicos:

- i) verificar as estratégias de planejamento da municipalidade que estejam em conformidade com os objetivos do desenvolvimento sustentável;
- ii) perscrutar sobre o processo de participação da população no planejamento municipal, inclusive suas próprias percepções na implantação dos parques eólicos;
- iii) averiguar a existência de políticas públicas de fomento ao desenvolvimento de empreendimentos locais (estratégias desenvolvimentistas) utilizadas pela gestão municipal;

Para a consecução dos objetivos, considera-se variados e mistos os modelos e métodos da investigação e pode-se dizer, por suas características, tratar-se de uma pesquisa aplicada predominantemente qualitativa, mas com a inserção de elementos quantitativos. A partir da sua finalidade percebe-se o uso do método de abordagem indutivo, pois parte-se do particular para o geral. Já em relação aos seus objetivos, pode-se caracterizá-la tanto como exploratória como descritiva, considerando-se que ao mesmo tempo que visa proporcionar maior familiaridade com o problema também descreve as características de determinada população e fenômeno (DEMO, 2000; GIL, 2008).

Quanto aos instrumentos de coleta de dados, adotou-se, além de entrevistas diretas, questionários estruturados e semiestruturados com questões abertas e fechadas, observações, pesquisas de campo, bibliográficas e documentais. Destaca-se que a estratégia de observação seguida foi a não participante, em que o pesquisador interage com a comunidade ou realidade estudada sem integrar-se a ela, ou seja, a partir da vivência de fatos atuais e tomando conhecimento dos fatos pretéritos. Entretanto, não se envolve diretamente, estando mais a exercer o papel de expectador (LAKATOS; MARCONI, 2011).

Embora a área escolhida para um estudo esteja circunscrita a um espaço local específico, segundo La Blache (2009) há sempre elementos gerais introduzidos em elementos locais. Além disso, um estudo local se introduz em toda escala geral, não havendo área em que seu conjunto de características particulares não esteja interligada a outras áreas por influências múltiplas e longínquas.

Para o caso desta tese, a área estabelecida para o estudo contempla três regiões promissoras no que concerne a implantação de parques eólicos no Estado do Rio Grande do Norte, a saber: Litoral Norte-Noroeste, Litoral Nordeste e Serras Centrais (COSERN,

2003), onde efetivamente vem ocorrendo um grande aporte de empreendimentos eólicos. Nessas três regiões, escolheu-se, mediante amostra por acessibilidade, seis municípios: Bodó, Cerro Corá, João Câmara, Macau, Parazinho e São Bento do Norte, que juntos respondem por mais de 40% da produção de energia eólica do estado (ANEEL, 2021).

É importante frisar que as supracitadas regiões, possuem condições topográficas adequadas em áreas em que os ventos sopram a uma velocidade média entre 6 a 9 m/s durante praticamente todo o ano, o que as tornam um dos principais destinos de investidores estrangeiros e nacionais para a implantação de parques eólicos. Desse modo, o RN deixou de ser importador para se tornar exportador de energia elétrica dentro do Sistema Interligado Nacional - SIN (ARAÚJO, 2019; PINTO, 2014).

Para ter-se uma dimensão da produção eólica do RN, registra-se que o estado soma uma demanda 5,6 GWh de energia elétrica (ONS, 2021) e é capaz de gerar 17,5 GWh (EPE, 2021). Com um fator de capacidade médio anual em torno de 45,2%, superior à média mundial que se situa por volta de 30% (ABEÉOLICA, 2021). Sob estas condições empresas do mundo inteiro buscam se instalar em seu território, atraídas por condições satisfatórias e almejando melhores resultados operacionais e financeiros.

O regime de ventos que predomina no estado do Rio Grande do Norte é proveniente da combinação dos chamados ventos alísios com as brisas terrestres e marinhas, sendo estes originados nos trópicos, na altura dos paralelos 30° Norte e 30° Sul, soprando em baixas altitudes em direção ao equador no sentido de leste a oeste (ARAÚJO, 2018; PINTO, 2014).

Com 199 parques eólicos e mais de 2.400 aerogeradores operando, contabilizando uma capacidade instalada de 5,5 GW, o Rio Grande do Norte tem se mantido desde 2014 como o maior produtor brasileiro de energia elétrica proveniente de fonte eólica, com uma participação nacional nessa matriz em cerca de 29%, e de 3% do total da matriz elétrica nacional (ABEÉOLICA, 2021; ANEEL, 2021), o que torna a sua representatividade bastante significativa para essa tese.

É importante salientar que as três microrregiões do Estado escolhidas para estudo possuem todo ou a maior parte de seus territórios localizados no semiárido nordestino, espaço geográfico esse que apresenta grandes desafios às dimensões da promoção de seu desenvolvimento de forma sustentável.

Desta forma, reforça-se que, se busca com esta pesquisa, diante de uma nova oportunidade de crescimento econômico para a região advinda da implantação de parques eólicos, verificar se os gestores municipais estão fazendo uso de indicadores de

sustentabilidade como ferramenta de gestão para balizar seus planejamentos e planos, além de contar com a participação popular em seus processos decisórios e, consequentemente, seguindo o viés do desenvolvimento sustentável.

Centra-se, portanto, esta tese em afirmar ou rechaçar a hipótese de que o poder executivo municipal, através de seus gestores e mediante o processo de escolha de suas políticas públicas, não faz uso adequado de indicadores de sustentabilidade em busca de tornar mais efetivo o seu planejamento e mais objetiva e transparente a forma de avaliação de sua gestão.

Importa destacar que a ideia principal estruturada na tese, é a promoção da sustentabilidade por meio de uma forma de desenvolvimento que busca alcançar equilíbrio entre crescimento econômico e social, permitindo a participação de todos, inclusive das camadas menos favorecidas da sociedade, nos processos decisórios governamentais locais, mantendo-se os aspectos culturais tradicionais e melhorando a qualidade de vida de toda a comunidade também nos aspectos ambientais (CAVALCANTI, 2003; SACHS, 2004; SEN, 2000).

Com base nessa proposição de desenvolvimento, busca-se, junto aos municípios contemplados em seus espaços geográficos com a implantação de parques eólicos, pesquisar sobre o modo como o planejamento municipal está sendo conduzido e que tipos de políticas públicas estão sendo empregadas que se possam considerar conectadas com esse tipo de desenvolvimento.

Fez-se o levantamento de dados buscando-se revelar como e se são empregados os indicadores de desempenho em seus planejamentos nos municípios estudados, bem como a forma e se estes, de fato, norteiam as políticas públicas da gestão municipal. E, além disso, se quer desvelar, se os municípios contam com a participação popular em seus processos decisórios, condição essa fundamental para quem almeja alcançar um desenvolvimento sustentável.

No processo da pesquisa foram observadas as peculiaridades de diversos instrumentos de planejamento oportunizados aos municípios, tais como os planos diretores, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA) e planos e projetos específicos, definidos pelos gestores públicos que possam apontar para o adequado uso de indicadores de sustentabilidade no processo de planejar.

As análises foram processadas a partir de dados de relatórios e publicações oficiais, gerados pelos próprios órgãos públicos pesquisados, instituições promotoras de divulgação de dados socioeconômicos, universidades, Organizações Não

Governamentais (ONG), além de instituições representativas de empresas privadas que atuam principalmente no setor de energia. Foram também analisados os dados dos questionários aplicados e das entrevistas realizadas in loco, com gestores públicos e cidadãos dos municípios pesquisados.

A presente tese está estruturada por uma seção Introdutória, complementada por mais seis capítulos e uma seção de Conclusão, na qual sumariza-se os achados e as contribuições do trabalho, além de fazer proposições para futuros estudos transversais ou paralelos atinentes ao tema objeto dessa investigação.

A introdução traz a base ou **contexto da pesquisa**, dando-lhe conformação e estabelecendo seus objetivos, a problematização, a hipótese, os primeiros contornos de seus procedimentos metodológicos e a justificativa da sua razão de ser realizada. No instante em que se questionou se a implantação de parques eólicos estaria voltada para uma visão de futuro com foco no desenvolvimento sustentável e se os gestores públicos municipais contemplados com esses parques estariam usando as ferramentas adequadas de planejamento para se chegar a essa visão de futuro, inclusive mediante o uso de indicadores de sustentabilidade, surgiu o problema da pesquisa. Problema esse que se buscou abordar, descrever e explicar através de vasta leitura bibliográfica e documental sobre o tema, além de observações e entrevistas realizadas em um contato mais direto com os atores envolvidos.

Ainda em se tratando dos elementos abordados nesta seção, os objetivos foram estabelecidos com o sentido de elucidar o problema da pesquisa, sendo o principal, o ato de investigar se o poder executivo dos municípios contemplados com parques eólicos no Estado do Rio Grande do Norte faz uso adequado dos instrumentos de planejamento, inclusive com o emprego de indicadores em que se permita avaliar essas gestões, de modo a tornar possível o alcance de uma visão de futuro com foco no desenvolvimento sustentável. Foi com base nessa visão que se entendeu justificada a realização dessa pesquisa, tratada sinteticamente nesta seção e reforçada substancialmente nos capítulos posteriores.

Na sequência da estrutura deste trabalho, o **Capítulo 1** apresenta o conjunto de **referenciais teóricos** que foram amalgamados no sentido de dar a conformação principal da tese. Discorre sobre como surge e evolui a ideia do desenvolvimento sustentável e seus Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), que pressupõem a necessidade de estabelecimentos de descritores e indicadores de sustentabilidade.

Já no **Capítulo 2** pronuncia-se na base teórica sobre os **rumos da gestão pública**, tratando das principais ferramentas e instrumentos públicos de planejamento disponíveis aos gestores do poder executivo previstos no arcabouço das leis brasileiras. Ainda se aborda sobre planejamento e estratégias vistos sob a ótica da gestão privada, e se referencia os tipos de indicadores de sustentabilidade (ou desempenho) previstos e relacionados nas discussões acadêmicas, que servem de suporte e de modelo para que os gestores públicos empreguem em suas plataformas de gestão.

O **Capítulo 3** retrata o **aparato metodológico** seguido pela tese, de forma a explicitar suas características, bem como revelar a conjuntura e os aspectos peculiares do ambiente em que o trabalho de campo foi realizado.

Os **Capítulos 4 e 5**, revelam os principais aspectos da realidade vivenciada, ou seja, retratam o conjunto de dados levantados na pesquisa e a forma em que a tese se transforma dentro do contexto seguido pelo pesquisador. E esse contexto seguido pelo autor, demonstra, na **apresentação dos resultados**, uma divisão das informações em duas grandes categorias, ficando o Capítulo IV com a apresentação das questões relacionadas ao poder público, enquanto o Capítulo V descreve os elementos relacionados às informações obtidas das comunidades. Os dois capítulos possuem as suas especificidades e subdivisões, buscando tornar mais objetiva e norteadora a proposta da pesquisa em relação ao uso de ferramentas de planejamento observado nos municípios pesquisados, ao uso de indicadores de desempenho (ou sustentabilidade) para a realização e avaliação desses planejamentos, as estratégias de fomento ao desenvolvimento local e a percepção sobre os rumos dos municípios em consonância com o desenvolvimento sustentável. Foi apresentada ainda a percepção dos gestores e dos habitantes locais sobre como enxergam a forma de como ocorreu a implantação dos parques eólicos e quais as consequências dessa implantação nos municípios abordados.

Em sequência, aparece o **Capítulo 6**, trazendo uma **análise crítica dos resultados**, demonstrando quais as reais conclusões a que se chegou ou que se pode chegar, reveladas através dos dados apresentados. Dá-se o veredito sobre a hipótese inferida, além de afirmar ou negar diversos pontos objetos de análise da pesquisa.

Por fim, a Seção de **Conclusão** resume de forma objetiva seu percurso, apontando os principais anúncios da pesquisa e **suas contribuições**, além de fazer proposições para futuros estudos transversais ou paralelos atinentes ao tema objeto dessa pesquisa.

# CAPÍTULO 1 – DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, PLANEJAMENTO PÚBLICO E INDICADORES: BASES TEÓRICAS

## 1.1 Do Conceito de Crescimento Econômico à Propagação do Desenvolvimento Sustentável

O termo “desenvolvimento” vem sendo amplamente discutido e, no decorrer da história, tem passado por uma série de revisões conceituais e ajustes teóricos. Mesmo assim, ainda não se tem formado um pleno consenso sobre o que, de fato, significa ter desenvolvimento, estar em desenvolvimento ou ser desenvolvido. Inúmeras variáveis refletem-se na compreensão desse fenômeno, principalmente no que se refere aos valores culturais e aos interesses econômicos e políticos. Para BRESSER-PEREIRA (2016, p.2):

O progresso ou o desenvolvimento humano é um processo histórico mais amplo do que o desenvolvimento econômico. A segurança e a ordem interna já eram objetivos do Estado antigo. A partir do século XVIII, no quadro da revolução capitalista, foram sendo sucessivamente definidos e garantidos os quatro grandes objetivos políticos das sociedades modernas: primeiro, o objetivo da liberdade individual, que deu origem ao liberalismo econômico; segundo, a partir da revolução industrial, o desenvolvimento econômico que deu origem ao nacionalismo econômico ou ao desenvolvimentismo; terceiro, a partir da segunda metade do século XIX, a justiça social da qual se originou o socialismo; e finalmente, a partir da segunda metade do século XX, a proteção da natureza, que deu origem ao ambientalismo (BRESSER-PEREIRA, 2016, p.2).

O amplo debate sobre desenvolvimento acaba enlaçando os termos “crescimento econômico” e “desenvolvimento econômico”. No conceito clássico de crescimento econômico, considera-o como sinônimo de desenvolvimento, no contexto de um aumento persistente da renda real de uma economia. Porém, essa simetria dos dois conceitos é rechaçada por vários estudiosos, já afirmado Furtado (2000), que basta observar se o aumento persistente da renda real de uma economia pode estar ocorrendo através de mecanismos concentradores, beneficiando certos segmentos da população e não atingindo outros.

Embora Furtado (2000) faça a distinção entre crescimento e desenvolvimento, ele entende que o desenvolvimento compreende a ideia de crescimento, mas a supera. Desse mesmo pensamento compartilham Panno *et al.* (2005), que assim se pronunciam a respeito desses conceitos:

A expressão “desenvolvimento” indica a conquista do progresso econômico e social através da transformação do estado de subdesenvolvimento (baixa produção, estagnação, pobreza) em países com maior perspectiva de qualidade de vida para toda população (desenvolvidos). O crescimento econômico é uma condição necessária, ainda que insuficiente, para o progresso social,

representado pela satisfação de necessidades básicas, ao que se podem acrescentar ainda outras, como o acesso universal à educação, liberdades civis e participação política (PANNO *et. al.*, 2005, p. 2 e 3).

Bresser-Pereira (2008), já adentrando diretamente nos termos crescimento e desenvolvimento econômicos, afirma que ao verificar o uso corrente dos termos, percebe-os como sinônimos, sendo a medida usual do desenvolvimento econômico o aumento da renda per capita. Entretanto, quando há aumento da renda per capita, mas a economia não se transforma porque não ocorre um aumento da produtividade com um todo, mas apenas de um enclave geralmente de baixo valor adicionado per capita, não ocorre nem desenvolvimento nem crescimento econômico (BRESSER PEREIRA, 2008).

De modo geral, de maneira a não aprofundar essas discussões teórico-conceituais, pode-se simplificar, afirmando que existem duas grandes correntes de pensamento econômico discorrendo sobre o tema do desenvolvimento: a primeira vê o crescimento econômico como sinônimo de desenvolvimento; enquanto para a segunda, crescimento é condição para o desenvolvimento, mas não suficiente.

Para a primeira corrente, desenvolvimento é, basicamente, aumento real do fluxo de renda, isto é, “incremento de bens e serviços por unidade de tempo à disposição de determinada coletividade” (FURTADO, 1961, p.116).

Pela ótica da segunda corrente, o desenvolvimento deve ser encarado como um processo complexo de mudanças, tanto de ordem econômica, como também, política, humana e social e mais recentemente inserindo-se a ordem ambiental (BRESSER-PEREIRA, 2008; FURTADO, 2000; SACHS, 2004; SEN, 2000).

O que também se pode afirmar é que, principalmente a partir das crises econômicas das décadas de 70 e 80 do século XX, a não aceitação do paradigma de modelo único do desenvolvimento vem sendo construída através de diversas ações e formulações teóricas, de forma consciente ou inconsciente e muitas vezes contraditórias (CAZELLA, 2008).

De início, observa-se que a mera medição do desempenho econômico de um local, através dos volumes de produção econômica e, principalmente, pelas variações do Produto Interno Bruto (PIB), já não são suficientes para explicar o desenvolvimento, consolidando-se o conceito de crescimento para esse tipo de análise, que prima pelo desempenho econômico. Nesse sentido, o desenvolvimento envolve dimensões mais amplas que o crescimento, com ênfase na redução das desigualdades socioeconômicas,

na proteção ao meio ambiente e na satisfação das necessidades fundamentais das populações, atuais e futuras.

As primeiras elaborações sobre essa perspectiva de desenvolvimento ganharam força após a Segunda Guerra Mundial, com proposições que valorizavam a solidariedade e as estruturas coletivas. Por um outro lado, e de forma antagônica, está o modelo neoliberal que valoriza intensamente a lógica da concorrência pelas regras de mercado.

Em um breve preambulo sobre tais questões econômicas que se interrelacionam diretamente com a sociedade, discorre-se que a Ciência Econômica é fortemente influenciada pela obra “A Riqueza das Nações”, do inglês Adam Smith, publicada pela primeira vez no ano de 1776. Pensador este cujo obra está estreitamente relacionada ao início da história da ciência econômica. Antes disso, a Economia era entendida como um ramo da Filosofia Social e do Direito, embora as contribuições ao pensamento econômico datem de muitos séculos antes de “A Riqueza das Nações”. Contudo, foi através dos pensadores mais próximos de sua época, como os mercantilistas e os fisiocratas, que Smith verdadeiramente recebeu o impulso devido para transformar a economia em ciência.

O Chamado pensamento clássico da economia, proposto por Adam Smith e seus contemporâneos (David Ricardo, Thomas Malthus, Jean Baptiste Say, entre outros), pautava-se na liberdade individual, no direito inalienável à propriedade, na livre iniciativa, na livre concorrência, na abertura de mercados entre as nações, no comportamento racional dos agentes econômicos e na presença mínima do Estado na economia, cabendo-lhe (ao Estado) exercer tão somente as funções de defesa, justiça e manutenção de determinadas obras públicas. Para Smith, considerado o pai da Ciência Econômica, o objeto da economia compreende o estudo dos bens e riquezas de uma nação e as formas de se ampliar essa riqueza.

O pensamento clássico ou, como também é chamado, a Economia Política, teve um longo período de apogeu e de desdobramentos de suas ideias, como os neoclássicos (ou marginalistas), até que novos pensamentos opostos começam a questionar seus tratados. A Economia Marxista, ou simplesmente o marxismo, é uma dessas correntes do pensamento econômico que se opõem ferrenhamente à Economia Política. Karl Marx, através de sua obra, “O Capital”, faz duras críticas aos economistas clássicos e principalmente aos neoclássicos, a quem chamou aos últimos de “economistas vulgares” (MARX, 2011).

A economia marxista faz explicitamente considerações políticas e sociais em sua análise. Para os Marxistas, os grandes movimentos históricos, tenham sido eles movimentos políticos ou sociais, foram todos determinados pelo ambiente econômico em que surgiram. Muito embora Marx entendesse que o motivo econômico não fosse a singular causa da explicação do comportamento humano, entretanto considerava que toda a transformação histórica fundamental resulta de alterações nos métodos de produção e de troca. A história é feita de lutas de classes, ocorrida, nos tempos mais modernos, entre a classe dominante e a classe trabalhadora (MARX, 2011)

O marxismo, principalmente através da obra de Karl Marx, *O Capital*, publicada em 1867, analisa vários conceitos importantes, como: a acumulação primitiva de capitais; o processo de produção, distribuição, troca, circulação e consumo; o fetichismo da mercadoria; além de considerar o capital e, consequentemente, o capitalismo, como um processo histórico e social de acumulação através do trabalho alheio. Toda a riqueza seria gerada pelo trabalhador. O capital nada criaria, sendo ele próprio criado através do trabalho. Entretanto, a diferença entre o valor que o trabalhador produz e o que recebe é o que se chamou de mais-valia e que acaba indo parar nas mãos do capitalista. A junção da economia com a política, com a filosofia e com a sociologia faz dessa corrente de pensamento econômico (e multidisciplinar) uma das mais influentes de todos os tempos.

As discussões entre os clássicos, os neoclássicos e os marxistas persistiram e ainda persistem, muitas vezes em um campo ideológico que perpassa a economia. No entanto, no período pós Primeira Grande Guerra Mundial, encerrada em 1918 e, com a ocorrência da grande depressão, que envolve a quebra de bolsas de valores no mundo inteiro, iniciando-se pela quebra da bolsa de New York (EUA) em 1929, as grandes correntes do pensamento econômico começaram a ter dificuldades em explicar e tentar solucionar os problemas da época. Nesse ambiente, ganhou corpo e visibilidade a denominada escola Keynesiana que, como afirma Paulo Netto (2012), seria a única escola de pensamento liberal que tenta compatibilizar a acumulação de capital com garantias de direitos sociopolíticos.

O modelo Keynesiano foi adotado por diversos países desde o entre guerras e, principalmente, logo após a 2<sup>a</sup> Grande Guerra, com base na aplicação de políticas fiscais e monetárias que buscavam controlar os ciclos de negócios e assegurar um nível de emprego razoavelmente pleno. As ideias de John Maynard Keynes e seus seguidores partiam da premissa de que o Estado deveria se concentrar na geração de empregos, no crescimento econômico e no bem-estar de seus cidadãos. Além disso, o Estado deveria

ter o controle sobre a mobilidade do capital e regular as ações dos mercados através de agências reguladores e, se necessário, assumir diretamente processos de mercado, através de empresas estatais (HARVEY, 2008).

O keynesianismo começou a dar sinais de colapso do seu sistema por volta de meados da década de 1970, devido, principalmente, ao choque do petróleo ocorrido naquele período, onde os países participantes da Organização dos Países Produtores de Petróleo (OPEP) forçaram uma nova sistemática de preços e de exploração, gerando aumento do preço do barril (do petróleo), o que levou a uma grave crise energética mundial. Tal crise gerou problemas de déficit fiscal nos Estados que seguiam a cartilha de Keynes, que, diga-se, eram as principais nações do mundo, desembocando em processos de inflação e estagnação econômica. Nesse período, as fórmulas macroeconômicas keynesianas passaram a não mais apresentar soluções desejáveis. Estava decretada a crise do “bem-estar social” (*Welfare State*), ameaçando o processo de expansão do capitalismo no mundo.

Segundo Paulo Netto (2012), embora o modelo keynesiano tivesse um cunho liberal, havia submetido o capital ao compromisso de garantias sociais e a controles mínimos. Portanto, a derrocada do modelo Keynesiano, tendeu a requisitar, progressivamente, a eliminação das garantias sociais e dos controles mínimos a que o capital foi obrigado naquele arranjo.

No ciclo da Escola Keynesiana, surgiram algumas tantas outras correntes de pensamento econômico, das quais se quer ressaltar os desenvolvimentistas, principalmente os desenvolvimentistas latino-americanos, como Celso Furtado, Raúl Prebisch, Antônio Barros de Castro entre outros. Essa corrente de pensamento alia pensamentos da escola marxista e keynesiana.

Frente a incompatibilidade dos keynesianos de atender aos apelos econômicos da época, uma nova corrente de pensamento surge para tentar ajustar as engrenagens econômicas. Conforme já havia previsto Marx (2011) em seu materialismo dialético, cada sistema econômico em particular, baseado em padrões definidos de produção e de troca, tende a crescer até atingir um ponto de máxima eficiência, mas que em seguida tendem a apresentar contradições e fraquezas que culminam em sua decadência. Enquanto isso, vão-se estabelecendo pouco a pouco os fundamentos de um sistema oposto, o qual acaba por substituir o antigo, muito embora a previsão final de Marx é que venha a triunfar o comunismo. Assim, a derrocada do keynesianismo vai dar um novo impulso, agora de maior intensidade, ao pensamento neoliberal.

Instalada a crise do modelo do Estado de bem-estar social, proposto pelas socialdemocracias e pela economia keynesiana, abre-se uma nova agenda político-econômica ao mundo. Esse modelo é intensificado na década de 1970, porém suas origens são bem mais remotas, descendem dos primeiros liberais fisiocratas que se consolidam com “a mão invisível do mercado” de Adam Smith. O liberalismo econômico, desde que foi iniciado em suas ideias, não perdeu seu ímpeto.

Mas antes mesmo de se tornar a tendência econômica mundialmente dominante, a teoria neoliberal já trocava farpas com a Escola Keynesiana desde meados do século XX. A partir da propagação das ideias liberais de Carl Menger e de seus seguidores, como Friedrich von Hayek e Ludwig von Mises, os fundadores da escola austríaca do pensamento econômico, e, mais recentemente, por volta dos anos 50, dos ideais (ultra)liberais de Milton Friedman, da Universidade de Chicago, em que a face de um capitalismo ainda mais ousado e competitivo e de um Estado praticamente ausente frente a um mercado livre e desregulado passou a ocupar o centro das discussões econômicas no mundo.

De acordo com Araújo (2019, p. 55), mediante o neoliberalismo o Estado capitalista praticamente desaparece, tornando-se um mero coadjuvante dos processos econômicos. A sua sobrevivência é mantida somente para dar proteção aos agentes de mercado, no sentido de garantir o livre comércio no mundo, bem como “na socialização de perdas do sistema financeiro, como no ocorrido durante a explosão da crise mundial de 2008, quando os Estados nacionais foram acionados para subvencionar o sistema financeiro quebrado”.

Portanto, desde o choque do petróleo vivenciado na década de 1970, que sucedeu outras crises estruturais, o neoliberalismo vai se configurar como a nova ideologia hegemônica do pensamento econômico, fazendo surgir um novo estágio na evolução do capitalismo que, segundo Araújo (2019), vai regulamentar a política pública no mundo capitalista de maneira a não haver qualquer tipo de intervencionismo ou planejamento estatal, deixando aos proprietários capitalistas a destinação dos objetivos econômicos. Assim, houve uma reestruturação nas bases do setor produtivo, ficando o novo regime de acumulação do capital mais próximo do capital financeiro, surgindo uma relação íntima e cumplice entre esses dois setores, em que juntos passaram a comandar todas as operações do mundo capitalista.

Entretanto, como já se disse do materialismo dialético de Marx (2011) e da não aceitação de paradigmas únicos (CAZELLA, 2008), correntes de pensamentos vão

surgindo e podem se tornar dominantes ou, em paralelo, outras correntes também podem estar sendo estruturadas e mais adiante virem a se tornar hegemônicas ou mesmo não sendo hegemônicas virem a ser implementadas mesmo em menor escala.

### ***1.1.1 O desenvolvimentismo brasileiro***

Essa pesquisa vem se debruçando sobre discussões a respeito do desenvolvimento e o papel do Estado e do mercado nesse contexto. Adeptos das ideias liberais falam de um Estado mínimo e de uma desregulamentação, de maneira que o próprio mercado encontre seu equilíbrio dinâmico, enquanto os adeptos dos ideais intervencionistas argumentam sobre o papel do estado diante das limitações da capacidade do mercado de promover desenvolvimento econômico e acumulação regular de capital.

O desenvolvimentismo brasileiro surgiu, conforme Fonseca e Salomão (2017), no desenrolar dos eventos políticos e econômicos que balizaram o fim da monarquia. Nesse momento histórico nacional, intelectuais, políticos e militares, dentre outros, começaram a levantar os meios para superar as adversidades socioeconômicas pela qual passava a jovem nação republicana, que havia pouco se reconhecia como tal. Tratou-se, portanto, de um típico processo de construção política e intelectual, em buscar superar à situação de atraso em que vivia o país. A junção dessas ideias trazidas por esses atores, já formadas por outras correntes de pensamento similares, trazidas do velho continente, da América do Norte e da própria América Latina, uma vez concatenadas, transformou-se em um “guia de ação”, consubstanciado em medidas práticas as quais caracterizariam o desenvolvimentismo como política econômica.

Para Cardoso Jr. e Santos (2015), conceituar o termo desenvolvimentismo é uma tarefa complexa, considerando que tanto pode querer qualificar um fenômeno do mundo do pensamento como do mundo material. Para o primeiro caso, o termo é usado para expor um conjunto de ideias que se propõe a expressar teorias, concepções ou visões de mundo. No segundo caso, ou seja, ao se querer qualificar um fenômeno do mundo material, o termo é utilizado para caracterizar um conjunto de práticas de políticas econômicas, que possam ou não estar sendo executadas. Em outras palavras, mediante o termo desenvolvimentismo se pode qualificar se determinada ação política possui visão de mundo ou utiliza-se de práticas político-econômicas que a caracterizem como desenvolvimentista ou não. Assim, embora o autor apresente um conceito de desenvolvimentismo em que se distinguem três atributos específicos, que representam o núcleo comum do conceito, que são a existência de um projeto nacional voltado ao

desenvolvimento, a industrialização e o intervencionismo pró-crescimento, esses atributos, quando misturados, produzem elementos novos, transformadores.

Finello e Feijó (2017) esclarecem que o conceito construído por Fonseca (2014) é flexível ao ponto de abranger novas extensões do termo, surgidas no alvorecer dos anos 2000, que são: o novo-desenvolvimentismo e o social-desenvolvimentismo. Essas duas novas vertentes do desenvolvimentismo, preservam o núcleo comum do conceito, porém agregam a ele novas variáveis. “No caso do novo-desenvolvimentismo, existe a preocupação com o equilíbrio fiscal e com a apreciação cambial real. Já no caso do social-desenvolvimentismo, existe a inclusão da redistribuição de renda como marca importante da estratégia de desenvolvimento” (FINELLO; FEIJÓ, 2017, p. 237) .

Seguindo nesse contexto da flexibilidade dos conceitos, de acordo com Copi (1978), os conceitos econômicos, assim como os das demais ciências sociais, por vezes não conseguem escapar de nuances que lhes perpassam certa vagueza e ambiguidade. Tal flexibilidade e plasticidade podem facilitar ao usuário pesquisador, pois permite adequar fatos novos que os conceitos acabam por abranger. Esta adaptabilidade ou alongamento dos conceitos, corrobora com os trabalhos de Sartori (1970; 1984), em que denominou de “viagem” dos conceitos, ou a vida própria que estes adquirem ao serem usados. Sob essa ótica de flexibilização, esse trabalho de pesquisa adota e adequa a visão do desenvolvimentismo para o âmbito municipal.

Mas, voltando-se as origens do desenvolvimentismo, embora tenha sido dito ter havido influência das experiências históricas das economias centrais, não se considera o desenvolvimentismo como uma mera adaptação de ideias e políticas estrangeiras à realidade brasileira ou às demais nações latino-americana. As especificidades dessas economias decorrentes da primeira Grande Guerra e de suas consequências, ensejaram, naquele momento histórico, o surgimento de ideias que viriam embasar a proposta para esse novo modelo de desenvolvimento, que seria adotado de maneira contundente, no Brasil e em diversos países do continente latino-americano, principalmente a partir da década de 1930. Contudo, a base das ideias fora idealizada desde o século XIX. Entre as suas vertentes teóricas, a adoção de uma estratégia nacional que vise o desenvolvimento, a industrialização para a substituição de importações e a necessidade de intervenção estatal na condução dessa política desenvolvimentista são os elementos mais marcantes (FONSECA; SALOMÃO, 2017).

Ainda conforme Fonseca e Salomão (2017, p. 6), “o desenvolvimentismo não se opõe ao mercado, mas entende que este, por si só, não levaria ao desenvolvimento, ou,

pelo menos, que o faria em tempo demasiadamente longo". Diante disso, se faz necessário ao Estado acelerar o crescimento, como ocorreu no governo do Presidente Juscelino Kubistchek, em seu programa de "50 anos em 5".

O desenvolvimentismo também foi muito discutido pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), no intuito de fomentar um desenvolvimento original na região, mediante um conjunto de diretrizes em que se destacam a relação entre centro e periferia, a orientação do desenvolvimento para o consumo interno, o papel da tecnologia, a industrialização substitutiva e o papel do Estado. O arcabouço teórico produzido pela CEPAL em muito contribuiu para direcionar as políticas-econômicas adotadas a partir dos anos 1950.

Entretanto, para Cardoso Jr. & Santos (2015), embora o tema tenha ganho consistência com os debates cepalinos, o termo desenvolvimentismo não foi usado por seus autores com muita frequência. O uso foi mais difundido na década de 1970, principalmente por aqueles que se dedicaram a sua pesquisa, para os quais passou a significar o objeto de estudo. Cardoso Jr. & Santos (2015) referenciam Bielschowsky, a quem atribui a formulação mais precisa do conceito de desenvolvimentismo como ideologia, conforme se vê abaixo:

Entendemos por desenvolvimentismo, neste trabalho, a ideologia de transformação da sociedade brasileira definida pelo projeto econômico que se compõe dos seguintes pontos fundamentais: (a) a industrialização integral é a via de superação da pobreza e do subdesenvolvimento brasileiro; (b) não há meios de alcançar uma industrialização eficiente e racional através da espontaneidade das forças de mercado, e por isso, é necessário que o Estado a planeje; (c) o planejamento deve definir a expansão desejada dos setores econômicos e os instrumentos de promoção dessa expansão; e (d) o Estado deve ordenar também a execução da expansão, captando e orientando recursos financeiros e promovendo investimentos diretos naqueles setores em que a iniciativa privada for insuficiente (Bielschowsky, 1988, p. 7).

Ainda segundo Cardoso Jr. & Santos (2015), a opção de Bielschowsky por conceituar o termo desenvolvimentismo partindo da ideologia, provavelmente é decorrente de seu objeto de pesquisa, o pensamento econômico brasileiro, cujo título do trabalho refere-se a "ciclo ideológico do desenvolvimentismo", delimitado entre 1930 e 1964.

Contudo, conforme Cardoso Jr. & Santos (2015) e Fonseca & Salomão (2017), o desenvolvimentismo remete a uma política consciente e deliberada, o qual não se pode ser reduzir a manifestações nacionalistas, ou a simples medidas de crescimento do produto ou a intervenções pontuais em defesa da indústria. Assim, em que pese um certo recrudescimento do termo, não há em que se falar de encerramento desse tipo de política

econômica, haja visto que as condições históricas ou os “problemas” que deram ensejo a seu aparecimento, como consciência do “atraso”, do “subdesenvolvimento”, da “heterogeneidade estrutural” ou da “dependência” – não foram superados. Assim, percebe-se a sua dinâmica intertemporal, uma vez que a proficuidade desse projeto para o futuro dependerá de medidas bem coordenadas e dentro dos limites do planejamento.

Para Iglesias (2010) o esgotamento progressivo do desenvolvimentismo nos países latino-americanos se deu devido à ausência de um pacto social e político redistributivo que, acrescido das ideias neoliberais, levou o Estado a um viés minimalista e prescindente.

Entretanto, para Fonseca e Salomão (2017, p. 4): “Passadas mais de três décadas desde o abandono das políticas desenvolvimentistas, ainda se faz necessário precisar seu significado histórico e rediscutir sua atualidade. Conhecer a narrativa histórica sobre o desenvolvimentismo é, afinal, entender a própria atualidade do fenômeno”.

Para esse trabalho, entender o fenômeno do desenvolvimentismo no Brasil se faz mister no propósito de se perceber nuances que possam ter norteado (e que até os dias atuais norteiam) o pensamento e as escolhas políticas brasileiras e sua presença no *modus operandi* de governar o país e, consequentemente, que possam estar influenciando a adoção de políticas econômicas e sociais das demais unidades e subunidades federativas. E no contexto dessa cultura desenvolvimentista brasileira, averiguar, dentre os municípios estudados, àquilo que possa retratar a busca por um desenvolvimento sustentável com viés endógeno, considerando, para tal, o fomento a empreendimentos típicos da localidade.

### **1.1.2 A surgência do Desenvolvimento Sustentável**

De acordo com Mota *et al.* (2008), em abril de 1968, o empresário italiano, Aurélio Peccei, e o cientista escocês Alexander King, promoveram um evento em Roma, com a participação de diversos pesquisadores multidisciplinares de dez diferentes países, com o objetivo de discutir os dilemas da humanidade. Desse encontro surgiu o denominado Clube de Roma. Em 1972, já com mais de uma centena de membros, o Clube de Roma produziu o documento intitulado *The Limits to Growth*, afirmando que a sociedade industrial estaria excedendo os limites ecológicos da capacidade do planeta, e que esse limite seria atingido ainda no século XXI. No documento é sugerido medidas para gerar uma curva de acomodação para o consumo desses recursos.

Nesse contexto, abriu-se espaço para a estruturação do conceito de ecodesenvolvimento, pois trouxe à tona a discussão sobre o risco de se manter o mesmo modelo de desenvolvimento dos países ricos, também para os demais países do globo, uma vez que a ideia de limitar o crescimento foi interpretada por muitos como uma apologia ao “crescimento zero”. Esse conceito foi sendo aperfeiçoado, e convencionou-se dizer que uma das principais causas desse processo ocorreu na década de 1970, e teve como “pano de fundo” o choque do petróleo.

No decorrer dos anos 1970, passou a ser utilizado com maior frequência o termo “ecodesenvolvimento”. Em 1974, no âmbito da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) e do Programa de Meio Ambiente das Nações Unidas (UNEP), foi elaborada a Declaração de Cocoyok, que inovou na discussão sobre desenvolvimento e meio ambiente, ponderando:

- 1) a explosão populacional é decorrente da absoluta falta de recursos em alguns países (quanto maior a pobreza, maior é o crescimento demográfico); 2) a destruição ambiental também decorre da pobreza; 3) os países desenvolvidos têm uma parcela de culpa nos problemas globais uma vez que têm um elevado nível de consumo. (VAN BELLEN, 2002, p. 3).

Já o conceito de desenvolvimento sustentável, segundo Drumond (2006), foi elaborado em meados da década de 80, pela Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento, chefiada por Gro Brundtland. No Brasil, esse relatório foi publicado em 1987, com o título “Nosso Futuro Comum”. O documento conectou com sucesso dois conjuntos de problemas: 1) os propriamente ecológicos do mundo natural, decorrentes das ações humanas (uso ou escassez de recursos naturais, extinção de espécies, poluição, contaminação, aquecimento global, desertificação etc.); e 2) os propriamente sociais (doença, fome, pobreza, exclusão etc.).

O surgimento e a evolução dessas ideias e conceitos fez surgir duas correntes do pensamento econômico voltadas a questões ambientais. Uma delas é a economia ambiental neoclássica (*Environmental Economics*), que tenta incorporar questões ambientais no pensamento econômico e a outra é a economia ecológica (*Ecological Economics*) que aumenta o escopo dos problemas da análise ambiental através de uma visão sistêmica sobre a relação meio ambiente-economia.

Na economia ambiental neoclássica, considera-se o meio ambiente como neutro e passivo, concentrando o seu instrumental para a mensuração dos impactos negativos causados pelo sistema econômico. Os impactos causados pelo sistema econômico provocam externalidades negativas no meio ambiente que precisam ser ajustadas. Tais

ajustes se dão mediante a criação de mecanismos que buscam promover a sua internalização ao sistema econômico. O estado geral do meio ambiente é relegado a segundo plano.

Essa visão da economia ambiental neoclássica pode ser observada através das discussões a respeito da chamada Curva Ambiental de Kuznets. Nos escritos de Arraes *et al.* (2006), comprehende-se que nos estágios iniciais de crescimento das economias, saindo de uma fase agrícola para a industrialização moderna, haveria um aumento da renda per capita e consequentemente também, da emissão de poluentes e degradação ambiental. Contudo, em um determinado ponto dessa evolução do processo de industrialização, fatores como educação, consciência ambiental, avanços tecnológicos, imposição de leis ambientais entre outros, fariam ocorrer a famosa curva do “U” invertida, onde quanto mais produção houvesse menos degradação iria ocorrer. Esse exemplo reflete a realidade atual que se vive, porém, inversamente ao que se propõe, o meio ambiente aparenta estar cada vez mais degradado e as comunidades que mais sofrem com sua degradação não parecem estar sendo beneficiadas com um maior aumento da renda per capita (ANDRADE, 2008; CONSTANZA, 1994).

A corrente de pensamento da economia ecológica, por sua vez, não concorda com a ótica da economia ambiental neoclássica, por entender que ela não considera aspectos biofísicos-ecológicos, construindo uma análise parcial e reducionista das interfaces entre economia e meio ambiente. “Em termos metodológicos, a economia ecológica oferece um *approach* pluralista, no qual se procura integrar a contribuição de várias perspectivas teóricas para se enfrentar a problemática ambiental” (ANDRADE, 2008, p. 3).

A economia ecológica defende a multidisciplinaridade e consequentemente a integração de diversas ciências sociais (economia, sociologia, política) com as ciências naturais, especificamente a ecologia. De acordo com Costanza (1994, p. 111), “a economia ecológica é uma nova abordagem transdisciplinar que contempla toda a gama de inter-relacionamentos entre os sistemas econômico e ecológico”.

A economia ecológica não se opõe taxativamente ao uso de recursos do capital energético à disposição da humanidade. Entretanto, condena o uso indiscriminado desses recursos e a negligência e a inconsequência do uso dos recursos naturais que dão base ao sistema econômico. E, diferentemente do otimismo propalado pela economia ambiental neoclássica que enxerga que a degradação ambiental, tende a se equilibrar quanto maior for o processo produtivo. Pela ocorrência evolutiva da educação ambiental e dos meios tecnológicos, a economia ecológica se posiciona de forma pessimista quando adota uma

perspectiva de longo prazo, ao visualizar que “a continuidade dos atuais padrões de expansão do sistema econômico fará com que a humanidade se depare com uma escassez generalizada de recursos vitais e sofra as consequências de desestabilização crescente do meio ambiente” (ANDRADE, 2008, p.21).

Considerando-se a multidisciplinariedade da economia ecológica, é a sua preocupação com a base finita de recursos. Afirma-se, de acordo com Constanza (1994, p. 116), que o objetivo primordial da economia ecológica “é a sustentabilidade do sistema econômico-ecológico combinado”. Assim, para que se possa promover uma verdadeira sustentabilidade econômica, necessário se faz haver uma distribuição equitativa de recursos no seio da sociedade, bem como ponderar os fatores de produção de forma a existir um equilíbrio ambiental geral na biosfera.

De acordo com Andrade (2008), ao inverso do que apregoa a economia ambiental neoclássica, que basicamente incorpora o conceito de desenvolvimento sustentável como *mainstream*, na teoria econômica não se pode furtar às discussões sobre os problemas ambientais. A economia ecológica surge a partir da própria concepção de desenvolvimento sustentável e da sustentabilidade econômico-ambiental, estabelecendo uma agenda de pesquisa transdisciplinar cujo fulcro se volta aos objetivos do desenvolvimento sustentável na busca de um equilíbrio inter e intrageracional.

### ***1.1.3 O viés do Desenvolvimento Sustentável para esta tese***

Deixando em segundo plano as disputas ideológicas econômicas, avança-se aqui na evolução dos conceitos e diretrizes do desenvolvimento sustentável, de modo a formar a principal base estrutural da pesquisa, abordando também aspectos econômicos, porém tendo como foco fundamental buscar a práxis desenvolvida por parte de gestores público quando do objetivo de atingir níveis de progresso, que demonstrem que estes estão ocorrendo ou não, por intermédio do viés do desenvolvimento sustentável.

O conceito de desenvolvimento sustentável vem chamando a atenção, devido ao fato de discutir sobre a importância de se alcançar níveis de desenvolvimento nas dimensões sociais e ambientais e não apenas no aspecto econômico. Entende-se que o desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer as possibilidades de as gerações futuras atenderem às suas próprias. Portanto, busca um equilíbrio inter e intrageracional.

Utilizando uma linha de requalificação do conceito de desenvolvimento, em 1990, a ONU, através do PNUD, adotou o discurso do desenvolvimento humano, concebido

como um processo econômico, social, cultural e político interligado em prol da melhoria da qualidade de vida e do bem-estar da população e de cada indivíduo, tornando claro que o desenvolvimento deveria ir além do crescimento econômico, envolvendo expectativa de vida, nível de escolaridade, poder de compra da moeda, liberdade e democracia (MOURA *et al.*, 2002).

Durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente (CNUMAD), no Rio de Janeiro, em 1992, mais conhecida como Eco-92, foi aprovada a Agenda 21, um instrumento de planejamento participativo visando atingir o desenvolvimento sustentável.

A Agenda 21 busca uma nova dimensão para as ações humanas, segundo a qual o meio ambiente e o desenvolvimento devem ser tratados conjuntamente, recomendando-se novas práticas sociais, políticas e econômicas. Nesse momento, fatores como a identidade, a cultura e os interesses das comunidades locais, além da participação direta, são valorizados e considerados ingredientes básicos na gestão de um desenvolvimento que seja sustentável, que passa a articular, mais claramente, as agendas ambientais e sociais, ganhando novos contornos, implicando a capacidade de os agrupamentos humanos garantirem a gestão do seu próprio desenvolvimento, em termos econômicos, políticos, culturais e institucionais, além da dimensão ecológica e ambiental (MOURA *et al.*, 2002).

Mais recentemente, em julho de 2012, mais uma vez o Brasil recebeu a Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Sustentável e dessa vez ficou nítida a frustração dos participantes com os avanços conseguidos. Notou-se uma série de dificuldades operacionais para a materialização das propostas antes pautadas que, uma vez que os países ditos desenvolvidos, em mais uma ocasião, negaram-se a aumentar seus investimentos ou reduzir seus ganhos para minimizar as distorções geradas pelo modelo de consumo atual.

O debate sobre como promover o desenvolvimento sustentável segue em aberto. Há grupos mais moderados, que propõem que apenas a contenção do consumo e a adoção de medidas para reduzir a poluição seriam suficientes, e outros que afirmam que medidas mais radicais precisam ser implementadas urgentemente.

Para que de fato venha a ocorrer um desenvolvimento sustentável é necessário que se entenda a diferença entre as diversas formas do crescimento, ou seja, o tão famoso progresso, que nada mais é do que o aumento da produção, maiores ganhos por parte de quem produz e a busca do lucro antes de qualquer coisa, se contradiz com a ideia do sustentável, no qual busca-se maior igualdade social, justiça, preservação ambiental e a

fundamental participação de todo(a)s nas tomadas de decisões.

É sobre essa ótica do desenvolvimento, que evoluiu para o chamado desenvolvimento sustentável, que esta pesquisa se debruça, e para sua consecução é importante tratar dos direcionamentos que foram e estão sendo dados para que o desenvolvimento sustentável ou a sustentabilidade de uma localidade e/ou de sua população possa, na prática, verdadeiramente ocorrer.

## **1.2 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS)**

A Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, realizada 2015, em Nova York, reunindo líderes de governos e de Estado de 193 países resultou na adoção de uma nova agenda visando o estabelecimento do Desenvolvimento Sustentável, instituindo, por meio dessa, os denominados Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), estes levaram em conta o legado dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), originados em 2000, definindo oito metas de combate à pobreza a se alcançar até 2015, mas que não obtiveram o resultado esperado.

De acordo com o IPEA (2019), os ODS, correspondem a um conjunto de dezessete objetivos e 169 metas contidas na Agenda 2030, ou seja, pretende-se atingir esses objetivos e suas respectivas metas até o ano de 2030. Alguns países, como o Brasil, fazem alterações nas metas, de maneira a adequá-las às suas realidades. Os ODS entrelaçam de forma bem equilibrada as dimensões econômica, social, ambiental e institucional do desenvolvimento sustentável. Sendo estas:

1. Erradicação da pobreza
2. Fome zero
3. Saúde e bem-estar
4. Educação de qualidade
5. Igualdade de gênero
6. Água potável e saneamento
7. Energia limpa e acessível
8. Trabalho decente e crescimento econômico
9. Indústria, inovação e infraestrutura
10. Redução das desigualdades
11. Cidades e comunidades sustentáveis
12. Consumo e produção sustentáveis

13. Ação contra a mudança global do clima
14. Vida na água
15. Vida terrestre
16. Paz, justiça e instituições eficazes
17. Parcerias e modos de implementação

Atrelados aos ODS existem programas, diretrizes e outras ações que orientaram os países membros das Nações Unidas, entre eles o Brasil, para o alcance do desenvolvimento sustentável, reconhecendo-se ainda como de fundamental importância, o papel dos governos locais e regionais para promover esse desenvolvimento.

É através dos instrumentos jurídicos e de outros regulamentos públicos que se criam as estruturas pelas quais os governos municipal e estadual atuam. Tais estruturas podem dificultar ou facilitar a ação dos governos locais, especialmente em relação à gestão local de recursos, à descentralização fiscal e financeira, o desenvolvimento econômico inclusivo e a proteção ambiental.

Entretanto, o papel que cabe ao governo central, que no caso do Brasil, é o Governo Federal, é o de desenvolver as estratégias nacionais, além de incentivar e facilitar a participação de Estados e Municípios na construção de suas próprias estratégias, atreladas umas as outras. Promover estratégias para a apropriação local das estratégias nacionais é primordial para o sucesso dos ODS (IPEA, 2019).

Portanto, para que os objetivos do desenvolvimento sustentável sejam postos em prática e alcancem o sucesso que se espera, faz-se necessário que os Estados e Municípios busquem promover uma política territorial integrada, inclusiva e sustentável. Como destacado no Relatório-síntese do Secretário-Geral das Nações Unidas (ONU, 2016, p. 13), “nossa luta pela sustentabilidade global será ganha ou perdida nas cidades. Muitos dos investimentos para atingir as metas de desenvolvimento sustentável ocorrerão no nível subnacional e serão conduzidos pelas autoridades locais”. Na realidade, os arcabouços nacionais jurídicos e políticos ainda têm um longo caminho a percorrer para reconhecer isto. Assim, os trabalhos de defesa, em âmbito nacional e internacional, em prol dos governos locais e regionais continuam sendo absolutamente necessários.

Ainda segundo a ONU (2016, p. 58), os governos locais precisam definir suas estratégias através de uma abordagem integrada de território e mais, seus planos de governo devem ser estabelecidos, postos em prática e monitorados com o “envolvimento das principais partes interessadas e/ou impactadas no território num contexto de ampla participação política. Estes planos podem incluir” (ONU, 2016 p.58):

- Diagnóstico básico do contexto socioeconômico e ambiental.
- Prioridades locais ou regionais.
- Compartilhamento de metas.
- Coerência com os planos estabelecidos nacional e regionalmente para os ODS.
- Projetos estratégicos.
- Orçamento e estratégias financeiras.
- Cronograma de implementação.
- Mecanismos de governança cooperativa.
  - Monitoramento e ferramentas de avaliação, incluindo um conjunto de indicadores locais e regionais alinhados aos indicadores estabelecidos na Agenda 2030.

Os elementos citados acima permitem um melhor direcionamento em busca do alcance das metas. Vale salientar que tanto a agenda 2030 como os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM) e a Agenda 21 têm em comum o fato de se apresentarem como políticas e ações voltadas ao desenvolvimento humano através de bases ambientalmente sustentáveis, buscando promover os direitos humanos e a simetria de poder.

De acordo com Born<sup>1</sup>, a Agenda 2030 expôs ao poder público os desafios da governança e reforça a importância da resiliência socioeconômica e ambiental, principalmente devido as mudanças climáticas, para que ocorra o avanço das sociedades rumo a sustentabilidade. As garantias às comunidades de saúde, educação, habitação, enfim, de melhor qualidade de vida, são objetivos universais que estão novamente expressos nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. O Autor ressalta a importância que a implantação dos ODS considere perspectivas partindo da esfera local e das comunidades ou agrupamentos humanos mais vulneráveis.

Nesse mesmo contexto, o IBGE (2019) reforça que os desafios da governança, conceito relacionado às teorizações de Platão e Aristóteles que se preocupavam com os tipos de governo, como bons e os maus governos, se faz presente, de maneira explícita, nos esforços para o desenvolvimento liderados pela Organização das Nações Unidas e incluídos na Agenda de Desenvolvimento 2030, contida nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODS 16: “Promover sociedades pacíficas e inclusivas

<sup>1</sup> Harry Born. Publicação *on line* não paginada. Disponível em: <https://casa.org.br/agenda-2030-agenda-21-odm-e-ods-os-desafios-das-transformacoes-para-sociedades-sustentaveis/>. Acesso em: 03/05/2021.

para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e **construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis**" (IBGE, 2019, p.10 – grifo nosso).

Nesta tese, a ênfase dada às questões relacionadas ao planejamento municipal e que, por sua vez, estejam relacionados com a Agenda 2030, além de se contextualizar como ODS 16, citado acima, referem-se ainda aos ODS 11 - Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis, e, principalmente, ao ODS 17: Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável, mais especificamente no que diz respeito aos meios de implementação dos demais ODS.

Além de possuir o maior número de metas o ODS 17 aborda diferentes e variados aspectos relacionados ao desenvolvimento sustentável. Nele encontram-se metas para as áreas financeira, de tecnologia, de parcerias multissetoriais, coerência de políticas e de instituições, levantamento de dados, monitoramento e prestação de contas entre outras.

Trata-se de um objetivo mais voltado para uma ação global que possa auxiliar países em desenvolvimento a fortalecer suas capacidades institucionais e com isso melhor se estruturar para a execução dos demais ODS. Busca também proporcionar uma maior amplitude da disponibilidade de informações desagregadas por renda, gênero, idade, raça, etnia, status migratório, deficiência, localização geográfica, para monitorar e planejar ações para a concretização dos ODS. Esse é um dos pontos que mais interessa à pesquisa para, por meio dele, possibilitar averiguar se os gestores públicos municipais realizam seus planejamentos com base em indicadores, sejam estes nacionais ou indicadores próprios, desagregados das estatísticas oficiais, mas seguindo parâmetros de relevância nacional e de segurança das informações.

De acordo com o IPEA (2018), atribui-se aos governos locais, a missão de adotar os ODS em sua gestão local, promovendo políticas condizentes com o desenvolvimento sustentável, proporcionando um engajamento concreto da participação popular e contribuindo para a disseminação das metas propostas.

Vale salientar que em diversos países, incluindo o Brasil, ocorreram alterações nos objetivos, metas e indicadores propostos pela ONU. Essas alterações foram previstas pelos idealizadores do sistema, de modo a haver uma maior adequação e possibilidade de alcance no local em que for estabelecida a Agenda 2030. Segundo o IPEA (2018, p. 455), "As metas do ODS 17 possuem relação indireta com todos os demais Objetivos de Desenvolvimento Sustentável". Essa relação decorre da necessidade de se criar parcerias

para implementação e gerar indicadores para a mensuração e avaliação, de todos os ODS. Assim sendo, o Quadro 1, sumariza as metas propostas pelas Nações Unidas e o que possa ter sido modificado para a adequação ao Brasil e indicadores relevantes a esses três objetivos, de interesse para a pesquisa (IPEA, 2018 e 2019; ONU, 2016):

*Quadro 1: Adequação de metas e indicadores dos ODS 11, 16 e 17 ao Brasil*

ODS 11 - CIDADES E COMUNIDADES SUSTENTÁVEIS	
Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis	
Meta	Indicador
<b>Meta 11.6 - Nações Unidas</b> Até 2030, reduzir o impacto ambiental negativo per capita das cidades, inclusive prestando especial atenção à qualidade do ar, gestão de resíduos municipais e outros.	BR 11.6.1: resíduos sólidos urbanos produzidos, coletados e coletados com destinação adequada (t/dia). BR 11.6.2: percentual de municípios com planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos.
<b>Meta 11.6 - Brasil</b> Até 2030, reduzir o impacto ambiental negativo per capita das cidades, melhorando os índices de qualidade do ar e a gestão de resíduos sólidos.	
<b>Meta 11.a - Nações Unidas</b> Apoiar relações econômicas, sociais e ambientais positivas entre áreas urbanas, periurbanas e rurais, reforçando o planejamento nacional e regional de desenvolvimento.	<b>Indicador ONU 11.a.1</b> - Proporção de população que reside em cidades que implementam planos de desenvolvimento urbano e regional que incluem projeções de população e avaliação de recursos, por tamanho da cidade.
<b>Meta 11.a - Brasil</b> Apoiar a integração econômica, social e ambiental em áreas metropolitanas e entre áreas urbanas, periurbanas, rurais e cidades gêmeas, considerando territórios de povos e comunidades tradicionais, por meio da cooperação interfederativa, reforçando o planejamento nacional, regional e local de desenvolvimento.	Obs.: Este indicador também é classificado como Tier III pela ONU, e é o utilizado no Brasil por ainda não haver um indicador nacional adaptado.
ODS 16 - PAZ, JUSTIÇA E INSTITUIÇÕES EFICAZES	
Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis	
Meta	Indicador
<b>Meta 16.6 - Nações Unidas</b> Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis.	16.6.1 Despesas primárias do governo como proporção do orçamento original aprovado, por setor (ou por códigos de orçamento ou similares) (Tier I).
<b>Meta 16.6 - Brasil</b> Ampliar a transparência, a <i>accountability</i> (responsabilização e prestação de contas) e a efetividade das instituições, em todos os níveis.	16.6.2 Proporção de pessoas satisfeitas com sua última experiência com serviços públicos (Tier III).
	Obs.: O Ipea sugeriu a inclusão do indicador: média nacional das notas municipais da Escala Brasil Transparente, ainda não adotado.
<b>Meta 16.7 - Nações Unidas</b> Garantir a tomada de decisão responsável, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis.	16.7.1 Proporções de cargos (por sexo, idade, pessoas com deficiência e grupos populacionais) em instituições públicas.

<b>Meta 17.13 - Brasil</b> Meta mantida sem alteração.	16.7.2 Proporção da população que considera que os processos de tomada de decisão são inclusivos e adequados, por sexo, idade, deficiência e grupo populacional
<b>ODS 17 - PARCERIAS E MEIOS DE IMPLEMENTAÇÃO</b>	
Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável	
Meta	Indicador(es)
<b>Meta 17.1 - Nações Unidas</b> Fortalecer a mobilização de recursos internos, inclusive por meio do apoio internacional aos países em desenvolvimento, para melhorar a capacidade nacional para arrecadação de impostos e outras receitas.	17.1.1 Total das receitas do Governo em percentagem do PIB, por fonte. 17.1.2 - Percentagem do orçamento do Governo financiada por impostos cobrados internamente.
<b>Meta 17.1 - Brasil</b> Meta mantida sem alteração.	
<b>Meta 17.14 - Nações Unidas</b> Aumentar a coerência das políticas para o desenvolvimento sustentável.	17.14.1 Número de países com mecanismos em vigor para reforçar a coerência política do desenvolvimento sustentável.
<b>Meta 17.14 - Brasil</b> Meta mantida sem alteração.	
<b>Meta 17.15 - Nações Unidas</b> Respeitar o espaço político e a liderança de cada país para estabelecer e implementar políticas para a erradicação da pobreza e o desenvolvimento sustentável.	17.15.1 Extensão do recurso a quadros de resultados e instrumentos de planejamento delineados pelos beneficiários [ <i>country ownership</i> ], por parte dos países fornecedores de cooperação para o desenvolvimento.
<b>Meta 17.15 - Brasil</b> Meta mantida sem alteração.	
<b>Meta 17.18 - Nações Unidas</b> Até 2020, reforçar o apoio à capacitação para os países em desenvolvimento, inclusive para os países menos desenvolvidos e pequenos Estados insulares em desenvolvimento, para aumentar significativamente a disponibilidade de dados de alta qualidade, atuais e confiáveis, desagregados por renda, gênero, idade, raça, etnia, status migratório, deficiência, localização geográfica e outras características relevantes em contextos nacionais.	17.18.1 Proporção de indicadores de desenvolvimento sustentável produzidos a nível nacional com desagregação completa quando relevante para a meta, de acordo com os Princípios Fundamentais das Estatísticas Oficiais. 17.18.2 Número de países que possuem legislação estatística nacional que cumpre os Princípios Fundamentais das Estatísticas Oficiais. 17.18.3 Número de países com um plano estatístico nacional totalmente financiado e em execução, por fonte de financiamento.
<b>Meta 17.18 - Brasil</b> Reforçar o apoio à desagregação de dados, a integração, disponibilização e compartilhamento de registros administrativos e de bases de dados estatísticos e geocientíficos relevantes ao cumprimento das metas e mensuração dos indicadores do desenvolvimento sustentável, respeitando a legislação quanto à segurança da informação.	

Fonte: Confecção própria com base em dados da ONU (2016) e IPEA (2018; 2019).

Pelo que se pode extrair do Quadro 1, foi dada uma nova redação à meta 17.18 para que ela consiga refletir a importância de dar apoio e desenvolver a capacidade brasileira de produção de dados estatísticos e geocientíficos que sejam relevantes ao cumprimento das metas e mensuração dos indicadores do desenvolvimento sustentável, inclusive vindo a respeitar a legislação quanto à segurança da informação.

A justificativa para a adequação dessa meta ao caso brasileiro deve-se ao fato de que é necessário dar maior apoio à desagregação de dados. Em outras palavras, é importante haver a separação das informações coletadas em unidades menores, no caso nos diversos municípios e/ou unidades do serviço público nacional, de modo a se obter tendências e padrões subjacentes.

Entretanto, também é importante a integração, disponibilização e compartilhamento de registros administrativos e de bases de dados estatísticos produzidos e mantidos pelas diversas organizações, advindos das menores e mais diversas localidades em que se faz presente o setor público brasileiro, principalmente para fins de planejamento local e regional.

O Brasil possui diversas entidades, entre elas o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que produzem estatísticas oficiais e as provêm desde os municípios, passando pelos estados e regiões, até chegar na totalização de dados do país. Entretanto esses dados não cobrem todas as informações necessárias que os gestores possam e devam possuir para tomar as suas decisões e estabelecer seus planos de trabalho. Daí a importância de que outras informações sejam levantadas no âmbito local e até regional, para melhor formular os planos locais de desenvolvimento.

Infere-se, a partir pesquisa, que a ONU, de forma direta e indiretamente, vem disponibilizando, por meio de diversas entidades parceiras, ferramentas de apoio para que os municípios possam monitorar e comparar suas ações voltadas a sustentabilidade, inclusive criando e disponibilizando indicadores. Entre essas ferramentas cita-se o “Programa Cidade Sustentáveis” em parceria com o Instituto Ethos, e tem-se também o uso do software Mandala, desenvolvido pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM) e que estão diretamente em consonância com os ODS.

### ***1.2.1 Ferramentas para indicadores dos ODS***

Como citado no tópico anterior, algumas ferramentas para acompanhamento dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável foram desenvolvidas por entidades não governamentais, as quais permitem aos municípios fazerem uso das mesmas e,

consequentemente, desenvolverem o planejamento municipal com base nos indicadores que essas ferramentas revelam. De maneira geral, essas ferramentas nascem como fruto de parceria com a própria ONU, através de suas agências locais (Equipe de País, conhecida por sua sigla em inglês – UNCT) nos diversos países do globo. A seguir, apresenta-se exemplo de modelos de indicadores desenvolvidos por entidades qualificadas no Brasil, relacionadas com a Agenda 2030, incluindo as principais características e indicadores presentes em suas plataformas digitais.

#### *1.2.1.1 Programa Cidades Sustentáveis (PCS)*

O Programa Cidades Sustentáveis (PCS)<sup>2</sup> é formalizado por meio da figura jurídica do Instituto Cidades Sustentáveis (ICS). Esse, por sua vez, é uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).

Em 2007, o Instituto Cidades Sustentáveis, através de um outro braço de atuação, a Rede Nossa São Paulo (RNSP), elaborou um documento que se transformou em projeto de lei e foi apresentado à Câmara Municipal de São Paulo, tendo sido aprovado já em 2008 como uma emenda à Lei Orgânica do município (SÃO PAULO, 1990). Esse documento foi denominado de Plano de Metas e nele aparecem as prioridades, as ações estratégicas, os indicadores e as metas estabelecidas para cada um dos setores da administração pública municipal.

A aprovação do Plano de Metas na capital paulista, motivou a RNSP a divulgar e buscar implementar o projeto em outras cidades do Brasil, por meio do Programa Cidades Sustentáveis. Já ocorrem iniciativas no sentido de ampliar o escopo do Plano de Metas também para os estados. Atualmente, o Plano de Metas também pode ser empregado mediante compromisso formalizado de modo voluntário pelo termo de adesão ao Programa Cidades Sustentáveis.

O PCS funciona como uma agenda de sustentabilidade urbana, diretamente alinhada com os ODS. Ele incorpora ao planejamento municipal as dimensões econômicas, sociais, políticas, culturais e ambientais tratadas no desenvolvimento sustentável. Ainda conforme o site do PCS, desde 2012 o programa procura sensibilizar e mobilizar os governos municipais a implantarem políticas públicas estruturantes, que possam contribuir para o enfrentamento da desigualdade social e para a construção de cidades mais justas, democráticas e sustentáveis.

---

<sup>2</sup> Publicação *online* não paginada. Disponível em: <http://www.cidadessustentaveis.org.br>. Acesso em: 03 maio 2021.

O PCS busca incentivar os governos locais a fazerem uso de suas ferramentas e metodologias de apoio à gestão, bem como conteúdos abertos ao público em geral. Esses instrumentos disponíveis na rede mundial de computadores – WWW, na plataforma do PCS, incluem um conjunto de 260 indicadores, estruturados em eixos temáticos e sincronizados com a Agenda 2030. O programa é desenvolvido através de um software que permite acompanhar a evolução dos objetivos e metas traçados no planejamento público municipal, inclusive comparando-os com outras cidades participantes do programa. Com isso, é possível registrar uma maior valorização do planejamento municipal e até mesmo criar uma competitividade positiva entre as localidades.

Segundo o PCS, até o início de 2019, a Lei do Plano de Metas só havia sido aprovada em 58 cidades brasileiras. Porém, atualmente, a adesão ao programa (que contempla, optativamente, seguir o plano de metas), já conta com 93 signatárias e há 770 municípios, dos mais de 5.500 existentes no Brasil, sendo monitorados pelo Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades (IDSC-BR). Índice esse que funciona para estimular (mas também monitorar) o cumprimento dos ODS pelos municípios e que foi elaborado pela rede SDSN (UN Sustainable Development Solution Network), uma iniciativa nascida da própria ONU para mobilizar conhecimentos técnicos e científicos da academia, da sociedade civil e do setor privado no apoio de soluções em escala local, nacional e global.

Vale salientar que os 770 municípios monitorados são de escolha da própria organização, não sendo uma adesão ao programa. Portanto, há menos de 2% dos municípios brasileiros aderentes ao programa e, consequentemente, fazendo uso dessa ferramenta como base para seu planejamento.

Entre os 260 indicadores que o PCS trabalha, salienta-se, abaixo, alguns indicadores relevantes que foram adicionados para além dos 169 indicadores estabelecidos nos ODS. Valendo ressaltar que esses indicadores foram obtidos de instituições brasileiras responsáveis por levantamento de dados, tais como o Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS); o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Também foram empregados, conforme o PCS (2021), em apenas duas situações, dados não oficiais, como o indicador de emissões dos gases de efeito estufa obtido do Sistemas de Estimativa de Emissão de Gases (SEEG Municípios) e o percentual de desflorestamento dos municípios, calculado com base nas informações disponíveis do Projeto de Mapeamento Anual do Uso e Cobertura

da Terra no Brasil, o MapBiomas, ambas iniciativas da organização não-governamental Observatório do Clima.

#### *1.2.1.2 Guia MANDALA ODS – Confederação Nacional dos Municípios*

Algumas ferramentas para acompanhamento dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável foram confeccionadas no intuito de oportunizar aos gestores públicos, principalmente àqueles que mais sofrem com a falta de infraestrutura de suporte técnico às suas ações, sistemas informatizados de apoio a gestão. O guia tem relação direta com os ODS, mas, antes de tudo, tem a conformação de uma ferramenta de gestão e, consequentemente, também de planejamento, elaboradas, adicionando em suas configurações o uso de indicadores.

De acordo com a Confederação Nacional dos Municípios – CNM (2017), a crise econômica que o Brasil vem enfrentando desde 2014 fará com que os desafios dos municípios para enfrentar restrições orçamentárias sejam ainda maiores. Contudo, àqueles que se voltarem para a Agenda 2030 em seus 17 objetivos, poderão contar com uma poderosa ferramenta de planejamento que se traduza em transformações concretas. Essas transformações envolvem inclusive os demais poderes, Legislativo e Judiciário, como também outras esferas de governo (federal, estadual e demais municípios), além de organizações da sociedade civil, academia e setor privado, podendo formar uma grande rede em prol do futuro desejado.

Ainda segundo a CNM (2017), os ODS podem servir de base para um rol de ações que venham ser desenvolvidas no território municipal, trazendo inovação e profissionalismo tanto ao planejamento como a gestão, envolvendo um número maior de entidades e orientando quanto a formação de parcerias necessárias para a implementação de ações.

A **MANDALA ODS** é um aplicativo disponibilizado aos gestores públicos municipais e à sociedade, ele possibilita diagnosticar, monitorar e avaliar o desempenho dos Municípios brasileiros quanto ao nível do alcance da Agenda 2030 e dos seus respectivos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

A Confederação Nacional dos Municípios desenvolveu o MANDALA, que apresenta em suas bases de programação, o grau de desenvolvimento do Município de acordo com 4 dimensões: i) econômica; ii) social; iii) ambiental e; iv) institucional. O resultado da Mandala é apresentado em um gráfico do tipo “radar” ou “alvo”, em que nos círculos próximos ao centro do “alvo”, aparecem os resultados de menor evolução, que,

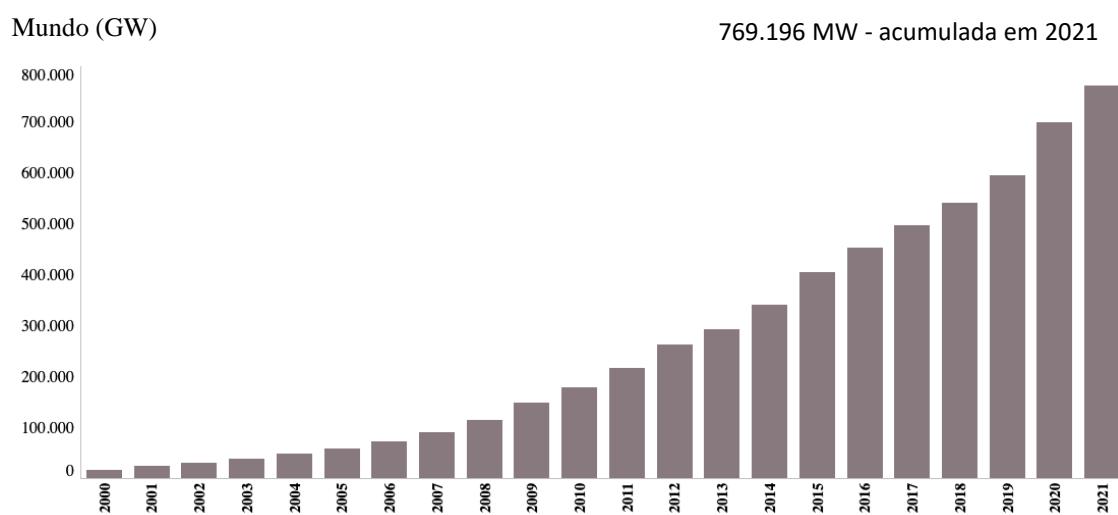
se apresentado na cor vermelha, demonstra que o índice está abaixo do parâmetro ideal. Os índices em vermelho variam de 0,00 a 0,40. Em seguida vêm os índices em amarelo, com grau mediano de evolução, variando de 0,41 a 0,80 e os índices em verde demonstram que houve uma evolução acima do parâmetro e os índices evoluíram de 0,80 a 1,00.

### **1.3 A Energia Eólica Como Vetor Para o Desenvolvimento Sustentável**

O aproveitamento da força dos ventos como suprimento de necessidades energéticas, vem ocorrendo desde as primeiras civilizações - os egípcios já navegavam a vela no ano 4.500 a.c. -, sendo seu uso observado, além das atividades de navegação, na moagem de grãos e no bombeamento de água (SILVA, 2006).

Segundo Pinto (2014), até o século XIX, todos os moinhos de vento só haviam produzido energia mecânica. Em 1887, em Glasgow, na Escócia, o professor e engenheiro eletricista, James Blyth, construiu a primeiro moinho de vento para geração de eletricidade, inclusive obtendo, em 1891, a patente britânica da turbina. Daí em diante, diversos outros modelos de moinhos foram sendo desenvolvidos, mas o uso da energia eólica como fonte de energia elétrica não ganhou escala naquele momento.

Apenas nas últimas décadas a produção de energia elétrica gerada no mundo a partir da energia cinética dos ventos, apresentou um crescimento significativo. Conforme dados do *Global Energy Wind Council - GWEC* (2022), houve um aumento de praticamente zero, no ano de 2000, para mais de 769 GW em 2021, como se observa na Figura 1.



*Figura 1 – Capacidade Instalada em Energia Eólica onshore – Mundo (GW)*

*Fonte: Adaptado da IRENA (2021) e GWEC (2022)*

A capacidade instalada em energia eólica anualmente acumulada no mundo sinaliza um permanente crescimento da referida fonte renovável, especialmente estimulada pelas demandas vinculadas às mudanças climáticas, frente aos compromissos de redução globais das emissões dos gases de efeito estufa.

O crescimento da aplicação de tecnologias de geração de energia elétrica baseada em fontes menos impactantes, com ênfase, na energia eólica, reafirma as preocupações mundiais com a mudança global do clima e, por consequência, com a redução da dependência dos combustíveis fósseis e começam a apresentar resultados promissores.

O mais importante benefício ao meio ambiente da geração eólica é a não-emissão de dióxido de carbono na atmosfera. O dióxido de carbono é o gás com maior responsabilidade pelo agravamento do efeito estufa levando a mudança climática global a consequências desastrosas. A moderna tecnologia eólica apresenta um balanço energético extremamente favorável e as emissões de CO<sub>2</sub> relacionadas com a fabricação, instalação e serviços durante todo ciclo de vida do aerogerador são recuperados depois dos três a seis meses de fabricação. Além do mencionado anteriormente, estes fatores também impulsionam a energia eólica: Reduz a dependência de combustíveis fósseis, sendo o vento um recurso abundante e renovável. As centrais eólicas ocupam um pequeno espaço físico e permitem a continuidade de atividades entre os aerogeradores (pastagens e agricultura). Melhora a economia local e oferta de empregos (TERCIOTE, 2002)<sup>3</sup>.

Na linha das possibilidades que se configuraram para a economia local, com uma visão voltada para a sustentabilidade, Freitas et al (1997), dão o seguinte parecer:

A possibilidade da aplicação das tecnologias de geração renovável de energia representa um importante vetor de desenvolvimento social e econômico para comunidades, isoladas ou não, de diversas regiões do país. Este tipo de iniciativa é fundamental para as estratégias que buscam a sustentabilidade do desenvolvimento e a democratização do acesso à energia em suas formas mais adequadas, favorecendo a geração de empregos, a melhoria da qualidade de vida, o uso ótimo das dimensões continentais e da diversidade de fatores sociais, econômicos e ambientais do país (Freitas et. al.1997, p. 2).

No entanto, segundo Gorayeb *et al.* (2019), apesar de muitas afirmações otimistas sobre os impactos positivos produzidos pela energia eólica, existem estudos que destacam o registro de impactos socioambientais negativos em escala local, advindos do uso dessa tecnologia. Daí a necessidade da promoção de estudos, protocolos e regramentos legais que possam minorar os potenciais danos socioambientais advindos de sua implantação na

---

<sup>3</sup> Ricardo Terciote. Texto *online* não paginado, disponível em:  
<http://www.proceedings.scielo.br/pdf/agrener/n4v1/002.pdf>

matriz elétrica brasileira. Ao que se entende aqui, que os parâmetros do desenvolvimento sustentável servem como plataforma para equacionar essas relações.

Entretanto, conforme Barbosa (2008), o desenvolvimento sustentável não deve ser apresentado como um mero *slogan* político, mas pode e deve ser encarado como uma resposta aos anseios da sociedade. Consiste, portanto, em encontrar meios de produção, distribuição e consumo dos recursos existentes de forma mais equilibrada, economicamente eficaz e ecologicamente viável. A busca por um desenvolvimento sustentável traz consigo uma série de proposições e estratégias que buscam atuar em níveis tanto locais quanto globais. Priorizar o desenvolvimento social e humano com capacidade de suporte ambiental, gerando cidades produtoras com atividades que possam ser compartilhadas por todos é uma forma de valorizar os ambientes em que se vive incorporando os elementos naturais e sociais.

### ***1.3.1 Condicionantes regulatórios voltados à sustentabilidade dos empreendimentos eólicos no Brasil***

No Brasil, até o início dos anos 2000, as iniciativas de aproveitamento da energia eólica eram pouco expressivas. No entanto, a confirmação da existência de um grande manancial eólico de alta qualidade técnica, distribuído em vasta parte do território nacional, em especial na costa litorânea da região nordeste, adicionada à emergente necessidade de expansão do sistema de abastecimento elétrico, tem apontado para uma rápida penetração desta fonte na matriz energética nacional (SILVA, 2006).

Nesse contexto, o Governo Federal adotou diversas medidas orientadas a aumentar a participação das fontes renováveis na produção nacional de eletricidade e concentrou, em um primeiro momento, no Programa Nacional de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia (PROINFA), todos os esforços dirigidos ao alcance dos objetivos planejados. O intuito seria promover a diversificação da Matriz Energética Brasileira, buscando alternativas para aumentar a segurança no abastecimento de energia elétrica, além de permitir a valorização das características e potencialidades regionais e locais (BRASIL, 2002).

O PROINFA tinha como meta principal a participação da energia elétrica com base nas fontes eólicas, biomassa e pequenas centrais hidrelétricas (PCH) no Sistema Elétrico Interligado Nacional (SIN). O programa inicialmente determinou a instalação de 3,3 GW igualmente divididos entre as tecnologias de Biomassa, Energia Eólica e Pequenas Centrais Hidroelétricas – PCH'S. No âmbito do PROINFA foram contratados

54 projetos, com uma potência de 1.422,99 MW. Destes projetos, 36 foram para a Região Nordeste (56%), sendo 14 no Ceará (500,53 MW) e 03 no Rio Grande do Norte (201,1 MW), que receberam 87% da potência total dos projetos para o Nordeste (SILVA, 2006).

Em seguida ao PROINFA, foi instituído um sistema de leilões para compra de energia elétrica no Ambiente Regulado. Com o modelo híbrido para o sistema elétrico iniciado em 2004, não só a contratação da energia já existente (hidrelétricas, termelétricas, nuclear), mas também a expansão da oferta de energia, seja por formas já tradicionais ou pelas novas energias renováveis, se daria por leilões. As novas energias renováveis foram incluídas em leilões para contratação de energia nova, ou seja, nos leilões de energia de reserva (LER), leilões de energia nova (LEN) e nos leilões de fontes alternativas (LFA). Ao todo, no período de 2009 a 2015 foram promovidos 16 leilões para contratação de usinas eólicas, sendo 06 de LER, 08 de LEN e 02 de LFA. Foram contratados 15.174 MW de potência de energia eólica até 2019 (TOLMASQUIM, 2016).

Dados recentes obtidos da ABEÉOLICA (2019), demonstram, conforme se pode ver através da Tabela 1, que até o final de 2018 houve, desde a implantação dos leilões de compra de energia elétrica, contratações de mais de 19.000 MW de potência de energia eólica instaladas em 583 parques com cerca de 7.000 aerogeradores que deverão estar em funcionamento em todo o Brasil até o ano de 2023. Cabe salientar que esse processo de contratação de usinas eólicas para geração de energia elétrica ainda está em pleno desenvolvimento.

*Tabela 1: Potência elétrica por fontes eólicas contratadas por leilões.*

Viabilização	PROINFA	LER 2009	LER 2010	LFA 2010	LER 2011	A-3 2011	A-5 2011	LER 2013	A-3 2013	A-5 Dez/2013	A-3 2014
Potência (MW)	1298,6	1820,2	548,2	1293,4	592,8	1026,3	822,1	1108,6	763,7	1415,3	471,1
Nº de Parques	52	67	20	48	23	43	33	47	38	64	18
Viabilização	Ler 2014	A-5 Nov/2014	LFA 2015	A-3 2015	LER Nov/2015	A-4 2017	A-6 2017	A-4 2018	A-6 2018	Mercado Livre	
Potência (MW)	740,6	927,2	90	518,2	551,3	69,3	1452,6	144,4	1136,3	2579,2	
Nº de Parques	31	36	3	19	20	2	49	4	44	106	

*Fonte: Adaptado de ABEÉOLICA (2019).*

Quando se observa a capacidade instalada em energia eólica no Brasil, predominantemente a partir dos leilões promovidos pela ANEEL desde 2009, verifica-se um significativo aumento no período até o ano de 2021, conforme apresenta a Tabela 1. Este crescimento ocorre predominantemente na Região Nordeste, a qual responde com

mais de 88% da capacidade instalada de oferta de energia, conforme pode ser visto na Figura 2, abaixo (IRENA, 2021).

Mundo (MW)

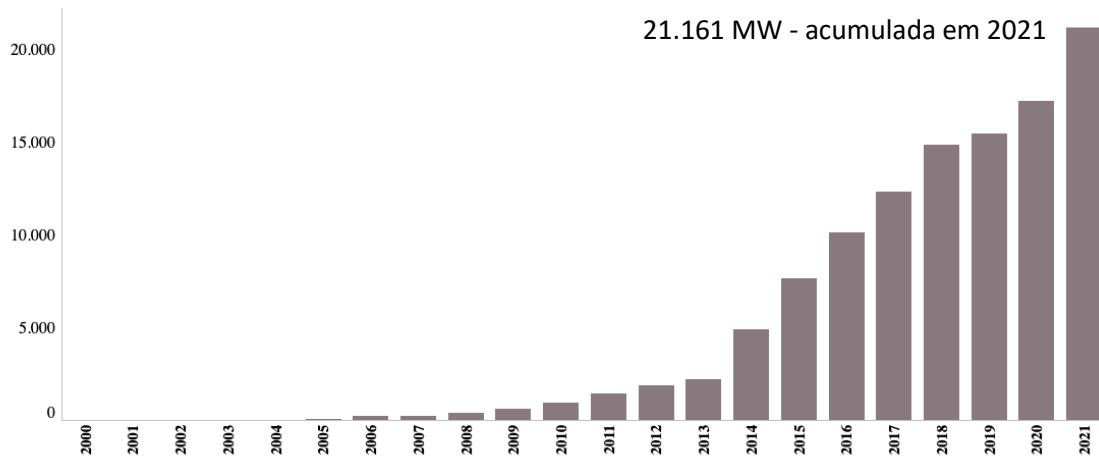


Figura 2: Evolução da capacidade instalada de produção de energia eólica no Brasil (MW)

Fonte: Adaptado de IRENA (2021)

Tabela 2: Potência instalada de geração eólica por estado no Brasil

UF/REGIÃO	Potência (MW)	% da Potência Nacional	Nº de Parques
RN (NE)	5.151,2	28,61	182
BA (NE)	4.879,6	27,1	189
PI (NE)	2.275,9	12,64	79
CE (NE)	2.179,3	12,1	84
RS (SUL)	1.835,9	10,18	80
(NE)	798,4	4,43	34
(NE)	426	2,37	15
SC (SUL)	238,5	1,33	14
(NE)	157,2	0,87	15
(NE)	34,5	0,19	1
RJ (SE)	28,1	0,16	1
PR (SUL)	2,5	0,01	1
BRASIL	18.010,1	100%	695

Fonte: Adaptado de ANEEL (2021) e ABÉOLICA (2021)

Em que pese os benefícios da adoção da energia eólica advindos de seu caráter “Limpo”, o funcionamento e, especialmente, a implantação dos parques eólicos resultam em impactos socioeconômicos e ambientais, que requerem estudos especializados e bem fundamentados, de forma possibilitar mitigar ao máximo suas externalidades negativas. Além disso, considerando-se que o poder público, através de suas políticas públicas, deve buscar incorporar as diretrizes para o alcance de um desenvolvimento sustentável, que,

entre outros objetivos, envolve a erradicação da pobreza, a busca do pleno emprego, os cuidados com o meio ambiente entre outros. Questiona-se se essas políticas estão de fato incorporando os elementos necessários para a conquista desse modelo de desenvolvimento.

O aprofundamento dessa discussão se viabiliza pela análise de casos concretos. Nesse sentido, a pesquisa faz uso do referencial teórico fundamentado na análise da experiência acumulada no processo em curso de implantação de parques eólicos no Brasil e no mundo, para daí se comparar com o que se registra no estado do Rio Grande do Norte, levando-se também em consideração parâmetros para que se possa obter um desenvolvimento que seja sustentável, observados através dos resultados de alguns municípios em áreas relacionadas a melhoria e ao bem estar de seus cidadãos, bem como através da própria visão desses mesmos cidadãos e de seus gestores.

## CAPÍTULO 2 - A NOVA ORDEM DA GESTÃO PÚBLICA

### 2.1 A Gestão Pública

De acordo com Carneiro e Meniccuci (2018), tem sido comum nas últimas décadas substituir o termo administração pública por gestão pública. Tal substituição também ocorre na administração privada, de modo que, atualmente, administração e gestão praticamente se confundem com termos com o mesmo significado, apesar de suas diferenças semânticas. Para alguns, essa confluência de significados tem relação com o rompimento de uma administração pública tradicional, passando para a adoção de ferramentas da gestão privada, que lhe confere uma visão mais sofisticada, mais ligada à gestão empresarial.

De acordo com Metcalfe e Richards (1987), gestão, ou o ato de gerir, tem o significado de se assumir responsabilidades sobre a ação de um sistema, o que caracteriza à ideia de um local em que se articulam relações e negócios. No setor público, o foco dessa definição tem relação com a gestão de um conjunto de organizações (secretárias, escolas, hospitais ...) e a necessidade de ajustá-las ao sistema completo da governança pública.

Nesse contexto, Alexandrino e Paulo (2005) enfatizam que a governança ou a administração pública ou a gestão pública (nesta tese esses termos são tratados como sinônimos) representa o sistema ou os processos, por meio dos quais ocorre a concretização dos objetivos do Estado, visto que consiste em um conjunto de órgãos e entidades que se responsabilizam pela tarefa de atender ao público, quer seja através das atividades dos órgãos governamentais, ou seja, aqueles imbuídos de traçar os planos de ação, ou ainda, pelos órgãos administrativos, responsáveis por colocá-los em prática.

É função do Estado a prestação de inúmeros serviços públicos tais como: saúde, educação, habitação, segurança, esporte, assistência social, lazer, distribuição de água potável e energia, tratamento de esgoto, entre outros que, muitas vezes, os governantes se propõem a realizar. Entretanto, para a execução dessas ações, o gestor público precisa planejar e controlar o uso dos recursos públicos, em busca de cumprir os princípios que norteiam a administração pública. Segundo o que estabelece o caput do art. 37 da Constituição Federal: "Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência" (BRASIL, 1988).

Norteado pelos princípios abordados acima, espera-se que os gestores de quaisquer dos poderes ou órgãos da administração pública só realizem ações que estejam previstas em lei (princípio da legalidade); que seus atos devam ser sempre destinados genericamente à coletividade, sem privilegiamento ou imposição de situações restritivas ou de características pessoais (princípio de impessoalidade); que siga padrões éticos de conduta dominantes na sociedade que orientem e balizem os seus atos para a boa gestão dos bens e em prol dos interesses públicos (princípio da moralidade); devendo agir com o máximo de transparência possível, tornando pública e, inclusive, obrigatória a divulgação de seus atos, com o intuito de permitir o conhecimento e o controle por parte dos órgãos estatais competentes e por toda a sociedade (princípio da publicidade); além de se propor a obter os melhores resultados com os meios de que se dispõe e a menor custo, ou seja, espera-se do gestor público resultados positivos para o serviço público e o satisfatório atendimento das necessidades da comunidade (princípio da eficiência). Portanto, rege-se a administração pública brasileira por esses cinco princípios basilares (MARINELA, 2015).

Saindo dos aspectos conceituais e adentrando nos modelos formais de administração pública, pode-se dizer que no Brasil houve três grandes modelos ou forma de gerir os órgãos públicos que foram: a administração patrimonialista, a administração burocrática e, mais recentemente, a administração gerencial ou, como também é conhecida, a Nova Gestão Pública-NGP (ou NPM, na sigla em inglês, de *New Public Management*). Por modelos de Gestão Pública, entende-se como sendo uma junção de práticas, métodos e ferramentas administrativas usadas pelo poder público com o sentido de alcançar metas e objetivos (CARNEIRO *et al.* 2014). Conforme Santos (2018, p. 3-4), “respeitado o contexto histórico em que estiveram inseridos estes modelos de gestão, todos tiveram papel importante no desenvolvimento da administração pública”.

Ainda de acordo com Santos (2018), embora os modelos de gestão pública viessem sendo aperfeiçoados ao longo dos anos, seguindo novas tendências, inclusive dos modelos econômicos, não ocorreu uma cisão completa entre eles. Assim, existem práticas provenientes de modelos de gestão considerados antigos, mas que continuam sendo utilizadas juntamente com as novas rotinas administrativas dos atuais modelos.

### **2.1.1 O modelo patrimonialista**

O primeiro modelo de gestão que se configurou no Brasil foi o patrimonialista. Esse modelo foi implantado durante a época do Brasil Colonial (período iniciado em

1532), ganhando maior envergadura quando da chegada da família real, vinda de Portugal em 1808. Era pautado em ideais absolutistas do século XVIII, em que o patrimônio público se confundia com o patrimônio privado de reis e imperadores, embasado no estilo do rei francês Luiz XIV (1638-1715), quando declarava “o Estado sou eu”. Ou seja, nesse modelo, os servidores públicos eram escolhidos pelos governantes de modo a proteger os “pretensos recursos” desses últimos em troca de apoio pecuniário aos primeiros.

Para Sorj (2000), no patrimonialismo a tipicidade do modelo está no clientelismo, onde se privilegiou troca de favores e interesses particulares, não existindo carreiras para os servidores públicos, sendo os cargos ocupados por parentes e amigos do governante havendo registrando-se o nepotismo e a corrupção. O patrimonialismo também se contrapõe aos novos modelos da administração pública, quando Estado e mercado buscam manter uma relativa dissociação e os governos se esforçam em seguir os ditames da sociedade civil.

Praticamente durante todo o império e ainda durante boa parte da Primeira República, as práticas patrimonialistas foram hegemônicas na administração pública brasileira, resultando na acumulação de riquezas pelas elites e no predomínio de suas vontades e relações pessoais. Esse modelo clientelista ainda perdurou até meados do século XIX, reproduzindo o caráter aristocrático do modo de governar português.

### **2.1.2 *O modelo burocrático weberiano***

O modelo burocrático de Max Weber (1864-1920) só começou a despontar como modelo predominante por volta dos anos de 1930, a partir do desenvolvimento da chamada ciência da administração e com o fortalecimento do capitalismo industrial e das democracias, o que faz com que as sociedades se configurem de forma mais complexa. Esse modelo surgiu como uma alternativa mais efetiva à Administração Pública na ânsia de eliminar a corrupção e o nepotismo presentes em um estado oligárquico e em separar o público do privado, questões que o patrimonialismo não atenderia dada a sua característica (BRESSER PEREIRA, 2001; CHIAVENATO, 2014).

Ergueu-se então, na transição dos séculos XIX para XX, um novo paradigma para a administração pública, que buscava encontrar um equilíbrio entre os atos políticos e os atos da administração. O que fez despontar esse novo paradigma foi um profundo desapontamento com a corrupção, a incompetência e o desperdício de recursos presentes em quase todas as esferas do poder público. Assim, com o conhecimento de novas técnicas de racionalização dos processos administrativos, advindo da aplicação do

método científico utilizado pelos precursores da administração em busca por uma maior eficiência nas operações, convergiu-se para o modelo de administração burocrática weberiano que também foi aplicado no setor público (CARNEIRO; MENICUCCI, 2013).

Segundo Bresser Pereira (2001), o modelo de administração burocrático ocorrido no Brasil foi implementado tardivamente e teve como base de sustentação o cenário liberal da segunda metade do século XIX. Entretanto, a Reforma Burocrática do governo autoritário de Vargas, durante a década de 1930, já apresentava sinais da administração burocrática na administração brasileira. Como exemplo teve-se a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1936, introduzindo os primeiros ensinamentos burocráticos na gestão pública nacional. Até hoje os seus princípios são identificáveis em nossa Constituição e no sistema de direito administrativo.

A administração burocrática tem como características principais: a impessoalidade, o profissionalismo, a hierarquia funcional, a ideia de carreira pública, a meritocracia e outros instrumentos, concebidos para que se pudesse obter os melhores resultados organizacionais. Entretanto, percebe-se um excesso de formalismo nas relações interpessoais, além de ser prática permanente a existência de rígidos controles das atividades e operações, da seleção de servidores, das contratações de serviços e produtos, bem como das atividades de atendimento ao público que em grande parte mais dificultam do que agilizam esses processos.

Portanto, a eficiência apregoada pelo modelo burocrático não trouxe o resultado que dele se esperava. Embora, teoricamente, o modelo parecesse bem consistente e promissor, na prática ocorria o que se denominou de disfunções burocráticas. São exemplos dessas disfunções: resistência a mudanças, rigidez da estrutura organizacional e falta de inovação, apreço extremo às regras e menor compromisso com os resultados, excessiva formalização nos procedimentos e lentidão no processo decisório. Portanto, logo percebeu-se que a burocração não supriria adequadamente o que dela se esperava com relação à prestação de serviços à população. Na prática, a administração burocrática mostrou-se lenta, cara, de pouca qualidade e pouco ou nada orientada para atender as demandas da população necessitada dos serviços públicos (CHIAVENATO, 2014; BRESSER PEREIRA, 1996). Para ROCHA (2019, p. 60):

Mesmo adotando o formalismo burocrático, o Estado continuava realizando práticas patrimonialistas, de forma clientelista. Diferente do modelo anterior, o burocrático não durou por muito tempo. Em virtude da sua implementação tardia e com a chegada da era pós-industrial do conhecimento, acabou sendo “atropelado”, pelo modelo gerencial. Em 1938, a criação da primeira autarquia

representou o primeiro sinal de que não se manteria, porquanto a rigidez desse modelo era empecilho para o desenvolvimento do país (ROCHA, 2019, p. 60).

O não alinhamento do modelo burocrático com os anseios da população, em termos de eficiência e qualidade, ancorou um novo modelo de administração pública: A administração pública gerencial ou, como também é conhecida, a Nova Gestão Pública-NGP.

### **2.1.3 A Nova Gestão Pública**

De acordo com Matias-Pereira (2008) o marco do início da Nova Gestão Pública ocorreu na Inglaterra da primeira-ministra Margareth Thatcher, em 1979. Em seguida, em 1980, seus preceitos iniciais foram experimentados nos EUA do então presidente Ronald Regan. Ou seja, foi na década de 1980 que foram estabelecidas as bases da NGP. Mas é somente nos anos 90 que esse modelo emplaca nos EUA, indo em seguida estender-se também para a América Latina, inicialmente para o Chile e Brasil e, logo depois, para o México.

Vale salientar que, segundo Carneiro (2015), a realização de reformas, ou seja, a implantação de novos modelos na Administração Pública pode ser considerada como um fenômeno intrínseco ao poder do Estado, cujas funções, ao se modificarem com o passar dos anos, requerem ajustes e adequações em sua conformação estrutural e no seu *modus operandi*. De modo geral, é comum justificar o reformismo pela intenção de aprimorar o funcionamento do setor público por meio da efetividade da ação governamental ou questões assemelhadas.

O caráter recorrente do reformismo ou de mudanças nos modelos de gestão, que é o caso em que se está tratando, fez com que as iniciativas reformistas não fossem suficientemente abrangentes em seus propósitos, nem mesmo em suas intenções, provocando o que se chama de “ondas reformistas”. Assim tendenciou-se a prevalecer o gradualismo no encaminhamento das mudanças, fazendo com que seja difícil, inclusive, conseguir identificar quando ocorre o fim de uma onda reformista e o início de outra (CHRISTENSEN; LAEGREID, 2012).

Reforça-se a afirmativa acima, o fato já citado de que, no Brasil, não ocorreu uma cisão completa entre os modelos e que, até hoje, novas rotinas administrativas continuam sendo usadas com rotinas ou práticas mais antigas, ou seja, ocorre uma articulação entre o novo modelo em foco e o até então prevalecente, resultando em um sistema

administrativo híbrido, combinando elementos trazidos pelos novos modelos com elementos da arquitetura anterior. (SANTOS, 2018; CARNEIRO, 2015).

O novo modelo de gestão pública no Brasil, conforme descreve Bresser Pereira (2000), a NGP constituiu-se mediante um quadro teórico e uma prática administrativa, que visam modernizar o Estado e tornar sua administração mais eficiente e voltada para o cidadão-cliente. A orientação para o cidadão-cliente significa, na teoria, atender às suas necessidades, respeitando-o e concedendo-lhe o pleno direito de participar dos processos de decisões das políticas públicas. Esse novo modelo de gestão pública que vê no cidadão o cidadão-cliente traz uma série de conjuntos teóricos adotados pelas organizações privadas, buscando adequá-los aos serviços públicos.

Segundo Paula (2005), o livro de Osborne e Gaebler, “Reinventando o Governo”, de 1992, atesta que o gerencialismo se deslocara do setor privado para o setor público. Tal perspectiva do modelo gerencial, que teve início na Grã-Bretanha, foi muito bem aceita nos EUA, aonde as críticas ao modelo burocrático vinham de longas datas, não tendo havido dificuldade na substituição de um modelo pelo outro.

Contudo, para Pascarelli Filho (2011), a mudança dos modelos, ou seja, o surgimento da administração pública gerencial vem em resposta à crise econômica keynesiana do Estado do Bem-Estar Social, ao buscar solucionar a crise fiscal, reduzir custos e introduzir mais qualidade e eficiência na administração dos bens e serviços públicos.

Para SANTOS (2018, p. 5):

Sendo mais eficientes, as práticas do setor privado começam a serem inseridas na administração pública. Basicamente o gerencialismo tem como características principais: controle por resultados “a posteriori”, maior autonomia e flexibilidade, descentralização, responsabilidade (accountability), orientação para o cidadão, participação social, transparéncia e eficiência (SANTOS, 2018, p. 5, grifos do autor).

A denotação de Nova Gestão Pública, portanto, foi utilizada para designar um movimento abrangente de reforma na gestão da atividade governativa, que iniciou nos anos 1980 e que procura imprimir maior eficiência e agilidade a uma administração pública que se encontrava estruturada com base nos pressupostos da burocracia weberiana e da economia keynesiana. A principal característica da NGP é a ênfase que passa a dar a valores e normas econômicas em sintonia com a visão do neoliberalismo, incorporando princípios e mecanismos de mercado para a organização e funcionamento do Estado, saindo de um foco no processo, observado no modelo weberiano, para o foco no resultado (CARNEIRO; MENICUCCI, 2018; CARNEIRO *et al.*, 2014).

A NGP tem foco em resultados. Esse foco é decorrente, segundo Oliveira (2012), do baixo comprometimento do serviço público, em se tratando de eficiência e qualidade, quando dos moldes do modelo burocrático. A ideia é, ainda de acordo com Oliveira (2012, p. 76), “definir um conjunto de resultados a serem alcançados na prestação de serviços e associá-lo a metas, indicadores, prazos e orçamentos” (grifo nosso). Reforça ainda que, para se atingir o foco no resultado, a motivação do servidor passa a ser um grande desafio. Assim, a avaliação de desempenho de servidores, torna-se uma importante ferramenta gerencial no contexto da NGP.

Nesses termos CÔRREA (2007, p. 498) pondera:

A gestão pública por resultados foi, assim, desenvolvida como uma estratégia que tem início no momento do planejamento estratégico e vai até o processo de *feedback* das políticas públicas, podendo ser considerada uma prática de boa governança e desenvolvimento institucional, respeitando princípios da distribuição eficiente de recursos públicos e a responsabilidade (CÔRREA, 2007, p. 498).

Percebe-se que a NGP nasce dos aparatos teóricos da administração privada e com base nos ideais do neoliberalismo econômico. Mediante essas duas vertentes elementos como planejamento estratégico, estabelecimento de metas e objetivos, avaliação institucional, avaliações de desempenhos, redução de custos, compromisso com metas e ajustes fiscais, dentre outros tantos elementos norteadores dessas doutrinas, fazem com que o setor público busque incorporar um sentido de eficiência e qualidade mais consistentes na prestação de serviços à população, ao mesmo tempo que preconiza uma transição de um Estado empreendedor e dirigista para um Estado regulador/fiscalizador.

Entretanto, vale salientar que essas mudanças são decorrentes de novos pensamentos e que para se ajustar a eles se fazem necessárias adequações. Assim, o governo brasileiro, principalmente na esfera federal, mas que se estendeu a estados e municípios, implementou uma série de reformas buscando adequar, através de leis e normas, a estrutura do setor público às características dos modelos de cada época.

De acordo com Côrrea (2007) o Brasil teve quatro grandes reformas administrativas, a saber:

[...] enquanto a reforma de 1934, de caráter essencialmente centralizador, procurou desenvolver o sistema de mérito no serviço civil federal, culminando com a criação do Dasp na Constituição de 1937, a reforma de 1967 institucionalizou práticas de planejamento estratégico, orçamento, delegação e coordenação, alterando totalmente os princípios de organização da administração pública federal. A Constituição de 1988 criou condições para uma ampla reforma administrativa, podendo, assim, ser considerada, em partes, uma reforma administrativa (Gaetani, 2005). A reforma que teve início

em 1988 apresentaria grandes desdobramentos e rearranjos, seguindo tendências mundiais, sete anos mais tarde. A reforma do aparelho de Estado, promovida a partir de 1995 no governo Fernando Henrique Cardoso, teve como principal função o desenvolvimento de novas visões e metas para o Estado, onde o mercado econômico também passaria a ter condições mais favoráveis para seu desenvolvimento. A reforma administrativa da década de 1990, levada a cabo pelo Ministério de Administração e Reforma do Estado (Mare), foi justificada no Plano Diretor da Reforma Administrativa do Aparelho do Estado como consequência de uma crise do Estado. (CORRÊA, 2007, p. 490).

Embora todas essas reformas tenham ocorrido para buscar ajustar o modo de procedimento da gestão do Estado às correntes de pensamento, sobretudo econômicas, de cada época, o dinamismo do mercado as acabou atropelando, fazendo com que ficassem obsoletas em pouco tempo. Cabe salientar que o modelo da Nova Gestão Pública não se constitui a última corrente de pensamento da administração pública a ter sido implementada no mundo e no Brasil. Diversas outras correntes foram surgindo, frutos do aperfeiçoamento ou novas configurações da NGP.

Cardoso (2012, p. 21, 28), aponta características de alguns desses novos modelos surgidos:

Em resposta às incongruências da Nova Gestão Pública [Sic] surgem novas correntes de pensamento orientadoras de novos modelos políticos e novos conceitos de serviço público como é o caso do New Public Service retomando mas reequacionando algumas ideias da administração mais burocrática e repensando o posicionamento dos organismos públicos na Sociedade.

Surgem assim, conceitos novos como o Estado Rede ou Administração Pública em Rede para uma verdadeira reformulação da responsabilidade do Estado que deixa de ser o principal prestador de serviços públicos, passando a desempenhar um papel menos intervencionista assumindo uma função de regulação indireta.

Alledi Filho *et al.* (2017), reforçam o aparecimento dessas novas tendências de modelos de gestão, afirmando que surgiram movimentos na busca pela melhoria na administração pública. Entre esses movimentos destaca-se a Nova Governança Pública (ou *New Public Governance* – NPG), que buscou produzir uma forma diferente de prestação de contas à sociedade com maior transparência e maior responsabilidade na atuação operacional do governo. Já conforme Bogason (2006), para o conceito de Governança haveria pelo menos seis significados, a saber: o Estado mínimo, governança corporativa, nova gestão pública, boa governança, sistema sócio-cibernéticos e redes auto-organizadas, o que tumultua e confunde se estes são novos modelos de gestão ou simplesmente denominações outras para o mesmo tipo de modelo.

Portanto, percebe-se claramente dificuldades em se adequar, de modo mais uniforme, os vários significados estabelecidos perante os esforços mudancistas relacionados à Nova Gestão Pública. Entretanto, entende-se que o movimento reformista que se contrapôs ao paradigma convencional da gestão pública, que no Brasil alunha-se por modelo burocrático, é um movimento direcionado a um Estado gerencialista, ou seja, que aplica as técnicas da administração de empresas para a condução dos serviços públicos e que se identificam com a NGP.

Reforçando a questão da diversidade de significados imputados à NGP e abrindo um outro precedente sobre o concreto escopo desse modelo, Hernes (2005) afirma que a Nova Gestão Pública possui um agrupamento de concepções e técnicas de escopo tão variado que não se encontra sequer uma conceitualização majoritária sobre elas. E ainda nesse contexto, Ormond e Löffler (1999, p. 6), ressaltam que as reformas trazidas diante da NGP se dão “mediante uma ampla variedade de formas e em diversos contextos envolvendo preocupações e necessidades nacionais completamente diferentes”.

Na tentativa de síntese desse objeto de análise, de grande relevância para essa tese, se registra que, independentemente da dificuldade em se definir o verdadeiro escopo da NGP, ela aqui é entendida como um modelo organizacional do poder público em que se estabelece uma separação entre a política e a gestão. Cabendo à política a tomada de decisões quanto às prioridades e diretrizes gerais para o desenvolvimento da atividade de governança. Enquanto, que para a gestão, cabe o direcionamento das ações administrativas, através do conhecimento técnico ou experiência, de modo a tornar viável e efetivo os objetivos propostos pela política (HOOD, 1995; BEHN, 1998; BRESSER PEREIRA, 1999).

## **2.2 Gestão Pública no Desenvolvimento Local**

As abordagens teóricas sobre a nova ordem da gestão pública até aqui apresentadas, apontam para um início de reformas de cunho neoliberais. Contudo, à medida que os preceitos do neoliberalismo também vêm se mostrando insuficientes para resolver a crise do Estado, novos outros contornos vêm surgindo formulando pensamentos que aprimoram o Estado burocrático consorciado com os pressupostos da NGP. Nesse hibridismo, que não se trata de uma volta ao passado dos valores burocráticos nem de uma renúncia às ferramentas da administração privada, surge com destaque o contexto de ampliação da participação e da própria ação democrática com a incorporação de novos

atores e novas práticas no processo decisório (EVANS, 2002; POLLITT; BOUCKAERT, 2011; LYNN Jr., 2011; CARNEIRO; MENICUCCI, 2013).

De acordo com Cardoso (2012), o modelo burocrático de Estado era fechado em si mesmo, ou seja, operava sem necessariamente considerar o entorno. Entorno esse entendido, de forma objetiva, como a participação dos cidadãos nas tomadas de decisões.

Carneiro e Menicucci (2013), por outro lado, trazem elementos de recentes debates teóricos e críticos sobre a Nova Gestão Pública, em que apontam efeitos perversos e distorções provocadas pela reforma gerencialista.

Leite (2016), por sua vez, discute a respeito de teses nas quais o Estado aparece como indutor do desenvolvimento combinado com um aumento do poder dos indivíduos, em uma busca de ajustar esse Estado com formas efetivas do empoderamento social, principalmente, através de uma maior participação da sociedade nas tomadas de decisão pública e com maior equidade.

Assim, muito embora as reformas do Estado já venham ocorrendo há muito tempo e em muitos países, processos de mudanças continuam acontecendo, com grandes desafios aos governos que as promovem, no sentido de adequar essas reformas em suas relações com a democracia e com o desenvolvimento.

Embora o tema desenvolvimento já tenha sido abordado nesta tese, o que se pontua aqui é o papel da gestão pública, principalmente a municipal, no processo de desenvolvimento local.

Para Sen (2000) e Sachs (2004), o conceito de desenvolvimento passa por um processo de ampliação de liberdades reais que as pessoas, individualmente, e a sociedades, coletivamente, possam desfrutar com maior equilíbrio e equidade, sendo parte desse processo a preservação do meio ambiente às gerações futuras. Para ampliar essas liberdades o crescimento do PIB, atrelado a avanços na educação, saúde, empoderamento feminino, garantias de direitos civis entre outros, pode ser a direção.

De acordo com Barros e Castro (2013, p. 155):

Enquanto estratégia, o desenvolvimento local é compreendido como a utilização de recursos e competências locais disponíveis para enfrentar e superar os entraves que impedem a obtenção de qualidade de vida para o conjunto da população. Nessa dimensão, o desenvolvimento local não teria como meta apenas a produção de bens e o aumento da geração local de emprego e renda, mas a defesa da vida, a satisfação das necessidades básicas da população e o combate à fome e à miséria (BARROS; CASTRO, 2013, p. 155).

Para atingir as diversas metas de desenvolvimento local propostas por estes autores, faz-se necessário o engajamento de diversos atores sociais pertencentes ao município. O envolvimento democrático desses atores é o que permitirá se conhecer, debater e buscar soluções concretas para os reais problemas da localidade. É na localidade que as pessoas moram e constroem suas vidas e, por conseguinte, têm mais condições de conhecer suas realidades com maior propriedade e conhecimento de causa. Mas, para a condução desse processo de engajamento social, a gestão pública, pelo menos no Brasil, ainda tem um papel crucial.

Hansen e Barreto Jr. (2003), reforçam a importância de valorizar as características endógenas das políticas de desenvolvimento local e afirmam que a dimensão econômica desse desenvolvimento,

pode ser entendida como um processo de crescimento econômico que implica numa contínua ampliação da capacidade de agregação de valor sobre a produção, bem como da capacidade e absorção da região, cujo desdobramento é a retenção do excedente econômico gerado na economia local e/ou a atração de excedentes provenientes de outras regiões. Esse processo tem como resultado a ampliação do emprego, do produto e da renda local da região. (HANSEN; BARRETO JR., 2003, p. 262).

Dowbor (2007), outro autor que valoriza o papel da gestão pública municipal, afirma:

De certa forma, os municípios formam os “blocos” com os quais se constrói o país, e cada bloco ou componente tem de se organizar de forma adequada segundo as suas necessidades, para que o conjunto – o país – funcione. (...) É nesse plano que desponta a imensa riqueza da iniciativa local: como cada localidade é diferenciada, segundo o seu grau de desenvolvimento, a região onde se situa, a cultura herdada, as atividades predominantes na região, a disponibilidade de determinados recursos naturais, as soluções terão de ser diferentes para cada uma. E só as pessoas que vivem na localidade, que a conhecem efetivamente, é que sabem realmente quais são as necessidades mais prementes, os principais recursos subutilizados, e assim por diante (DOWBOR, 2007, p. 79).

Dowbor (2007, p. 79) ainda completa que “não compete apenas ao poder público conduzir as questões inerentes ao desenvolvimento, se a população local não tomar a iniciativa de participar dos destinos do município, dificilmente alguém o fará por ela”.

Para Carneiro e Menicucci (2013), as novas teorias do desenvolvimento entendem que o crescimento econômico é dependente de instituições políticas com capacidade de saber usar os bens coletivos de forma equânime, de maneira que o desenvolvimento se torne um processo de mudança organizacional e não mera acumulação de capital.

Entretanto, a capacidade técnica das instituições políticas em bem saber usar os bens coletivos de forma equânime é questionável. Faltam métodos, instrumentos e procedimentos adequados na administração pública, principalmente em nível municipal, para que o município consiga atingir um nível satisfatório de desenvolvimento. Para a mudança dessa realidade são necessárias transformações urgentes. Tais transformações indicam a necessidade de maior democratização dos centros decisórios, modernização e flexibilidade das estruturas métodos e processos governamentais, descentralização de ações e de poder, abertura externa, postura mais flexível, criativa e empreendedora, cujos atributos permitam responder com maior eficiência e rapidez à aceleração das mudanças nas condições socioeconômicas, sociopolíticas e culturais. (FREY, 2001; MATIAS-PEREIRA, 2008; WOSNIAK; REZENDE, 2012).

Vale destacar um outro elemento que permeia a gestão pública nacional, que é a acentuada ênfase no curto prazo. Ou seja, as agendas governamentais estão voltadas para questões imediatistas e não de longo prazo. Muito embora, a legislação preveja um plano plurianual para quatro anos, na maioria das vezes esses planos cumprem apenas formalidades ou seus ajustes anuais acabam descharacterizando ações estabelecidas para servirem a um horizonte de maior amplitude temporal.

Além disso, como bem o observa Lima Jr. (1998), os textos constitucionais que afirmam o compromisso da administração pública com a profissionalização de seus quadros de servidores, acabam eles mesmos permitindo brechas que se contrapõem a essa profissionalização. É o caso das permissões de contratações de servidores recrutados sem concurso público. Com isso, ocorrem contratações temporárias, suscetíveis a práticas como o favoritismo, a patronagem e o clientelismo, e sem a necessária profissionalização que se deveria ter no serviço público, sendo essas práticas mais comumente observadas nos níveis subnacionais de governo. Tais práticas dificultam os esforços em racionalizar a carreira dos funcionários públicos inclusive no que diz respeito a uma efetiva institucionalização da avaliação de desempenho.

No que concerne aos compromissos da gestão pública com o desenvolvimento local, de acordo com Barros e Castro (2013, p. 156), as estratégias para esse fim devem buscar “potencializar experiências de cooperação e de formação de redes de contatos voltadas para o desenvolvimento que se originam internamente nas comunidades”.

Para Frey (2001), não são apenas os fatores econômicos que contribuem para o sucesso do desenvolvimento local, outros fatores importantes tais como: a existência de infraestrutura de capital humano qualificado, uma base social e cultural consistente e a

existência de parcerias entre governos, comunidades e agentes produtivos, são também preponderantes.

Já nas estratégias de desenvolvimento local, o planejamento alcançaria importância crucial, devendo ser compreendido não apenas como orientado pelas necessidades da população, mas também como conduzido por ela. É verdade que políticos carismáticos, em determinadas circunstâncias, são capazes de orientar e transmitir o planejamento municipal. Entretanto, é mais estável e duradouro, o planejamento desenvolvido no seio das convicções da própria sociedade. Contudo, também se faz necessária uma “administração eficiente e estável com alta competência técnica e de planejamento, que sabe - não obstante os cofres públicos vazios - elaborar concepções e planos de ação inteligentes e de custos favoráveis, discuti-los com a população e as associações da sociedade civil e implementá-los de forma eficiente” (FREY, 2001, p. 26).

Portanto, entende-se que para se atingir o desenvolvimento local é necessário se dominar o que se passa no município além de se contar com a participação efetiva da população. Também se faz necessário a realização de planejamento para que se torne possível e viável os planos governamentais.

## **2.3 Instrumentos de Planejamento do Poder Público**

### ***2.3.1 O Plano Diretor e o Estatuto da Cidade***

O Brasil, pode-se dizer, é um país singular em vários aspectos. No quesito legislação, tem-se uma enormidade de Leis e regulamentos que, muitas vezes, esse arcabouço jurídico exacerbado, acaba, em senso comum, dificultando mais as ações do quê dando-lhes o devido ordenamento.

Porém, esta pesquisa analisa os instrumentos legais à disposição do poder público municipal voltados ao planejamento territorial, buscando observar nestes o emprego de indicadores. Para essa análise, levanta-se os principais instrumentos disponíveis aos gestores municipais, dentre os quais pode-se citar o estatuto da cidade (BRASIL, 2001), a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), o Plano Diretor (BRASIL, 2001), além dos três principais dispositivos da governabilidade municipal que são: i) o Plano Plurianual – PPA; ii) a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e; iii) a Lei Orçamentária Anual – LOA (ENAP, 2017).

Segundo Carmona (2010), já no Governo Imperial, em 1850, editou-se a Lei nº 601, que regulamentou as terras produtivas e fez surgir juridicamente a figura das terras

devolutas. Avançando-se mais no tempo, chega-se à Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), em um cenário em que o êxodo rural já vinha ocorrendo há muito e que se fazia necessário a criação de instrumentos jurídicos que dessem maior autonomia e direcionamento aos governos locais de se contraporem e proporem soluções diante dos problemas decorrentes do desenvolvimento urbano descontrolado.

A Constituição Federal do Brasil de 1988, em seu Título VII - Da Ordem Econômica e Financeira, Capítulo II - Da Política Urbana - e, por meio de seus artigos 182 e 183, estabeleceu as principais diretrizes sobre a regulamentação da ordem urbana nos municípios brasileiros, bem como deu o impulso necessário para o ordenamento do Plano Diretor das cidades (BRASIL, 1988).

O ordenamento do plano diretor da cidade veio por força de uma lei complementar - Lei nº 10.257 (BRASIL, 2001) -, também conhecida como Estatuto da Cidade ou Lei do Meio Ambiente, promulgada em julho de 2001. Na verdade, é o Estatuto da Cidade quem regulamenta os artigos 182 e 183 da constituição, dando ênfase ao Plano Diretor, em seu Capítulo III. Nesse contexto, Carmona (2010) afirma que o Estatuto trouxe efetividade aos dispositivos constitucionais de função social da propriedade, além de estabelecer um regramento de ações e atitudes a serem observadas e cumpridas tanto pelo poder público como por profissionais, como engenheiros e arquitetos, e pela própria sociedade, no que tange ao uso e a ocupação do solo e seu entorno.

Já para Carvalho e Rossbach (2010), o Estatuto retrata os princípios fundamentais do urbanismo brasileiro assegurando o uso da propriedade urbana em prol da coletividade, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, além do equilíbrio ambiental e da justeza, em que tanto pobres quanto ricos, possam desfrutar dos benefícios da urbanização. Para que esse equilíbrio e justiça sejam garantidos, os planos urbanísticos se tornaram as ferramentas de concretização do planejamento urbano e que podem ser de competência nacional, regional e estadual. Porém o instrumento de maior relevância a esse propósito, definido pelo Estatuto da Cidade, é o Plano Diretor das Cidades.

O Estatuto da Cidade estabelece, em seu artigo 39, que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor” e, em seu artigo 40, é dito que “o plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana” (BRASIL, 2001).

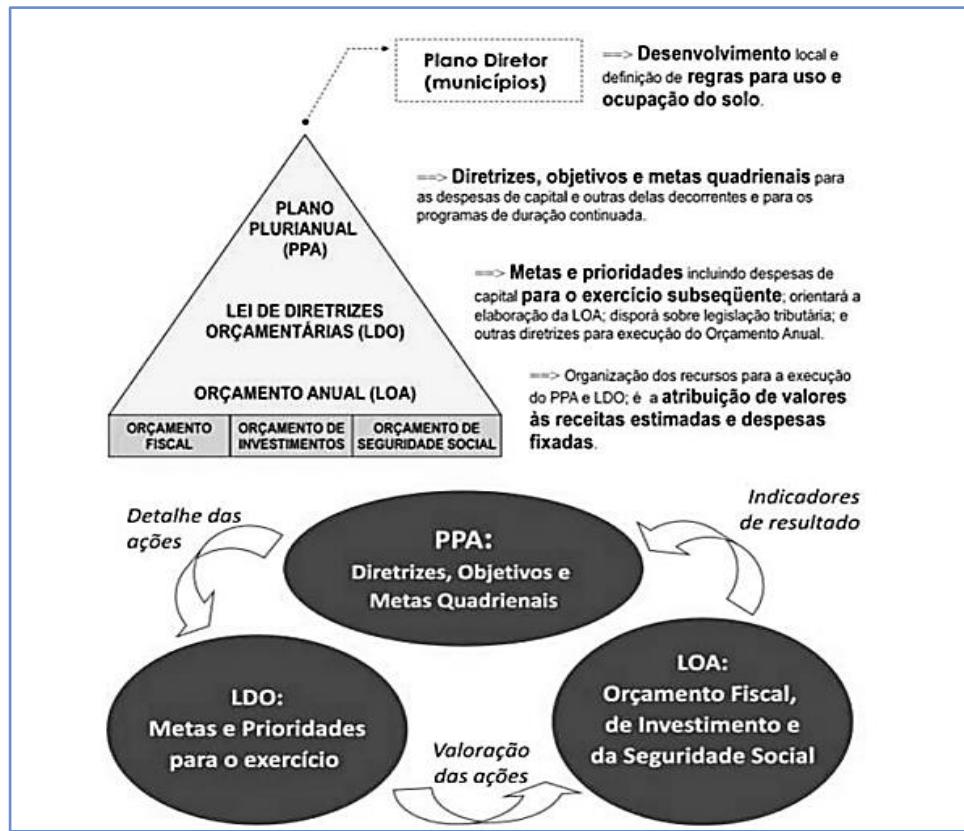
Entretanto, segundo Dias (2011, p. 17):

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, houve também grande transformação no cenário político-administrativo do país, com o reconhecimento dos municípios como entes federados, atribuindo-lhes maiores competências no que diz respeito às políticas de interesse local e autonomia para elaborar sua própria Lei Orgânica, bem como, lhes foi assegurado maior participação na distribuição da receita pública. Além dessas atribuições, coube, também, a alguns municípios, com população de mais de 20.000 habitantes, a obrigatoriedade e responsabilidade da execução do ordenamento territorial e do planejamento urbano, através da elaboração de seus planos diretores (Dias, 2011, p. 17).

Vale salientar que, não é somente o plano diretor que serve de planejamento urbano ao município. O estatuto das cidades, em seu capítulo II, artigo 4º, inciso III traz orientações sobre os instrumentos da política urbana e elenca as seguintes ações que devem ser organizadas pela gestão municipal e que são relacionadas com o ato de planejar:

- a) plano diretor;
- b) disciplina do parcelamento do uso e da ocupação do solo;
- c) zoneamento ambiental;
- d) plano plurianual;
- e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;
- f) gestão orçamentária participativa;
- g) planos, programas e projetos setoriais;
- h) planos de desenvolvimento econômico e social. (BRASIL, 2001).

Mas é no Plano Diretor das Cidades, que o poder público municipal encontra o suporte legal para nortear suas políticas de desenvolvimento e expansão urbana. Consequentemente, todos os demais instrumentos de planejamento que impliquem no uso e ocupação do solo terão que de maneira direta ou indireta se basear no Plano Diretor. A Figura 3 abaixo, apresenta a inter-relação entre o plano diretor e outros instrumentos de planejamento. É importante salientar que o Plano Diretor deve ser atualizado a cada 10 anos, de modo a se efetivar o princípio da adequação, sendo considerado improbidade administrativa e passível de punição por omissão, quem dele deixar de tomar as devidas providências para a sua atualização.



*Figura 3: O Plano Diretor e o Ciclo das Políticas Públicas.*

Fonte: Adaptado da ENAP (2017).

Entretanto, os principais instrumentos de planejamento municipal, dada a sua periodicidade e abrangência, são o PPA, a LDO e a LOA. São eles, dentre os elementos de planejamento do município, os que mais interessam a essa pesquisa, por definirem a capacidade de obtenção de recursos e o consequente destino que se dá a esses. Ou seja, é através do PPA, da LDO e da LOA que o planejamento municipal se materializa e que se vai poder averiguar como está sendo desenvolvido e executado, inclusive se faz uso de indicadores em seu desenrolar.

### **2.3.2 Instrumentos de planejamento no município: o PPA, a LDO e a LOA**

De acordo com a ENAP (2017), o PPA, a LDO e a LOA são os instrumentos que regem o ciclo orçamentário brasileiro, formando um sistema integrado de planejamento e orçamento que deve ser adotado pelas três esferas do poder público executivo - Municípios, Estados e União -, dando suporte à elaboração e execução dos orçamentos públicos.

Vale salientar que, ainda de acordo com a ENAP (2017, p. 11), “o orçamento público é um instrumento de planejamento, mas também é uma lei. Nela encontram-se

contemplados os recursos a serem usados pelo governo, provenientes dos impostos, taxas e contribuições". É principalmente por meio desses tributos que os poderes executivos conseguem gerar suas receitas para daí, mediante a aplicação do ciclo orçamentário - processamento do PPA, LDO e LOA -, planejar seus gastos em obras e serviços que venham a beneficiar a sociedade.

Segundo GARRIDO (2020, p. 47):

A partir da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000), planejar tornou-se impositivo para toda a administração e, particularmente, para a do âmbito municipal, que, até então, atendia aos dispositivos constitucionais sem se ater para a obrigação de respeitar o planejamento aprovado pelo Poder Legislativo e realizado com a população, ou mesmo com a preocupação de contemplar os principais anseios desta. A LRF trouxe como premissa básica a busca da eficiência (princípio da administração pública inserido no caput do art. 37 da CF pela EC 19/1998, que tratou da Reforma do Estado Brasileiro) pela administração e a obrigatoriedade do alcance do equilíbrio fiscal e impôs que, ao planejar, a administração integrasse os três instrumentos **[PPA, LDO e LOA]** de forma que, em cadeia, todos cumprissem efetivamente o papel de direcionar as ações governamentais (GARRIDO (2020, p. 47, **grifo nosso**).

Ainda de acordo com Garrido (2020), o PPA é o primeiro dos instrumentos de planejamento municipal e deve incorporar o programa de governo do prefeito eleito, estabelecido enquanto ainda candidato, transpondo as metas estabelecidas nesse programa para o PPA. As ações contidas no PPA são consideradas ações estratégicas e de médio prazo, pois abrangem um período de quatro anos.

O PPA deve ser estabelecido durante o primeiro ano de mandado do prefeito eleito e vai ter uma duração de quatro anos, atingindo o segundo ano de sua gestão e indo até o primeiro ano da próxima gestão. Trata-se de um instrumento de caráter político e que deve enfatizar as políticas, as diretrizes e as ações programadas, sincronizando-as com os objetivos que se deseja alcançar. No PPA, deve-se incluir uma série de programas temáticos estabelecidos através de metas, sendo essas últimas expressas em números. Como exemplo de como ocorre a sistematização do Plano Plurianual, um município pode estabelecer como objetivo no PPA promover a implantação de novos projetos em áreas com potencial de ampliação da agricultura familiar. Para se alcançar tal objetivo, estipula uma meta de ampliar a área irrigada em 20 hectares até um determinado período, que no caso, por se tratar de um PPA, deverá ser de até quatro anos, embora existam programas contemplados no PPA que ultrapassam esse intervalo, porém o PPA tem a temporalidade do quadriênio.

O PPA, além da obrigatoriedade de conter os elementos do programa de governo estabelecidos antes das eleições pelo prefeito eleito, também deverá ser constituído a partir de um diagnóstico das necessidades municipais, partindo-se de estudos das condições de vida da comunidade e de sua economia local.

Na iniciativa privada, os estudos de diagnósticos normalmente seguem àquilo o que se denominou de planejamento estratégico, realizando análises ambientais, externas e internas, dentre as quais a chamada análise SWOT ou FOFA é amplamente usada para se descobrir as forças, oportunidades, fraquezas e ameaças da empresa analisada. Mais adiante, tratar-se-á do uso do planejamento estratégico no setor público.

No tocante à participação da população no PPA, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estabelece que a mesma deve ocorrer através de audiências públicas envolvendo nas discussões as lideranças políticas, lideranças sindicais, atores econômicos, tais como comerciantes, prestadores de serviços, fazendeiros, entre outros, além da própria sociedade civil, de modo a se obter um melhor aprimoramento do desenvolvimento local e dos serviços ofertados pelo município, culminando, ao que se busca, em um destino mais adequado aos recursos municipais.

As relações entre os três instrumentos PPA, a LDO e a LOA – ciclo orçamentário, que dão suporte à elaboração e execução orçamentária brasileira, são apresentadas na Figura 4. Este é representado por uma “pirâmide orçamentária”, aparecendo na base da pirâmide o PPA, como um elemento mais estratégico em que se traça linhas gerais de ações para o médio prazo (ciclo de quatro anos). No meio da pirâmide aparece a LDO, que seria, em uma comparação com o planejamento do setor privado, um planejamento tático, em que se determina os principais caminhos de como as ações irão ocorrer e a forma e as prioridades de como os recursos serão gastos, ou seja, as metas. E no topo da pirâmide encontra-se a LOA, que se trata da execução propriamente dita, ou seja, a constituição de todas as receitas e despesas do município detalhadas em forma de orçamento.



*Figura 4: Comparação entre tipos de planejamento e os instrumentos do orçamento público*

Fonte: Adaptado da ENAP (2017).

Como mostrado na Figura 4, a Lei de Diretrizes Orçamentárias faz a ponte entre os principais objetivos gerais estratégicos estabelecidos no PPA e a pormenorização desses objetivos, em forma de orçamentos que detalham quais os tipos de serviços, produtos, obras de construção civil ou outros tipos de investimentos em que serão gastos os recursos arrecadados e/ou recebidos mediante repasses pela prefeitura.

De acordo com a ENAP (2017), ao fazer a ponte entre o PPA e a LOA, a LDO funciona como uma espécie de manual de diretrizes que define normas e regras para que se elabore, organize e se execute os orçamentos (LOA). Enfim, é mediante a LDO que se estabelecem as metas e prioridades para o exercício seguinte. Neste podem ser incluídas as despesas de capital (investimento) para o exercício subsequente, sendo dadas as devidas orientações para a realização da Lei Orçamentária Anual, estabelecidos os dispositivos legais sobre alterações na legislação tributária municipal, além do estabelecimento de metas fiscais, dentre outros dispositivos de regulamentação orçamentária.

Na ponta desse ciclo orçamentário público, encontra-se a Lei Orçamentária Anual – LOA que, por sua vez, trata-se do orçamento público em sua essência propriamente dita. Ou seja, é a programação de quanto de valores que se consegue arrecadar por tipo de receita (corrente ou de capital) e com qual tipo de tributo (impostos, taxas ou contribuições). Nela também, encontra-se definida a programação dos gastos municipais

por cada uma de suas secretarias, os elementos de despesas e outros detalhes que conformam o orçamento<sup>4</sup>.

Entretanto na LOA, normalmente, os gastos são divididos por objeto ou por áreas de governo, tais como saúde, educação, segurança, assistência social, transportes e outros. É comum também observar-se que, em cada uma dessas áreas, existem determinados programas e ações orçamentárias, que são elementos característicos do orçamento público brasileiro. Como exemplo, na área de saúde, pode-se ter um Programa de “Atendimento integral e descentralizado do SUS pelo município”. E como Ação desse programa, o “Aparelhamento de unidade básica de saúde para atendimento a pacientes do Covid-19”.

De acordo com Brasil (2019), para a compreensão do orçamento exige-se o conhecimento de sua estrutura e organização, implementadas por meio de um sistema estruturado de classificação. Esse sistema tem a finalidade de suprir às necessidades de informações demandadas por todos os interessados nas questões de finanças públicas. Na atual estruturação do orçamento público, as programações orçamentárias estão organizadas em programas de trabalho, que possuem tanto informações qualitativas como quantitativas, sejam físicas ou financeiras.

#### ***2.3.4 Gestão Pública e Planejamento Municipal***

O PPA, a LDO e a LOA formam os principais instrumentos de planejamento do poder público executivo. Entretanto para que ocorra a concretização desses três instrumentos, além do estabelecimento de Políticas e Projetos Públicos, a Gestão Pública necessita planejar as ações que serão realizadas, como serão executadas e qual o custo. Ou seja, os instrumentos legais de planejamento por si só não realizam a função de planejar. Se faz necessário uma série de outras ações e uso de outras técnicas para a concretização dessa função.

De acordo com a nova redação do artigo 11, § 1º, IX, da Lei 9.504/97 - também conhecida como Lei das Eleições (BRASIL, 1997) -, a função de planejamento tem início, no poder público, quando do registro da candidatura do candidato a prefeito, governador ou presidente. Embora a Lei exija um plano de governo a ser entregue a justiça eleitoral e haja de fato a possibilidade de os candidatos serem punidos caso se distanciem muito de suas promessas, na prática essa norma ainda não possui o aprofundamento que deveria

---

<sup>4</sup> Não se pretende estender-se na estruturação orçamentária. Assim sendo, recomenda-se a leitura do Manual Técnico Orçamentário da União, que pode ser acessado pelo site: <https://www1.siop.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2019:mto2019-versao9.pdf>

e raros são os planos de governos bem elaborados e desenvolvidos nessa etapa. Pode-se afirmar que se trata mais de uma carta de intenções de que um efetivo plano de governo.

São vários os conceitos de planejamento que se pode encontrar na literatura. Ainda mais complexo se torna definir planejamento quando se tenta entendê-lo buscando compará-lo do ponto de vista da iniciativa privada com o do setor público.

O planejamento engloba, portanto, conceitos e definições que possam vir do setor privado, mas que se apliquem ao setor público. Nesse contexto, o planejamento é, para Oliveira (2012, p.41):

[...] a metodologia administrativa que permite diagnosticar e analisar situações atuais, de estabelecer resultados, objetivos e metas a serem alcançadas pelas organizações e de delinear ações – estratégias – para alcançar esses resultados, bem como estabelecer leis e normas – políticas que servem de sustentação a esse procedimento administrativo.

Na Gestão Pública, o planejamento realizado pelo gestor tem o sentido de buscar utilizar da melhor maneira possível as receitas públicas, de modo a oferecer serviços públicos de qualidade para a sociedade, além de procurar maximizar o desenvolvimento local aliado com a participação dos cidadãos nesse desafio.

De acordo com Júnior (2020), o planejamento na gestão pública vem se tornando cada vez mais essencial e imprescindível para se atingir a finalidade precípua da administração que é o bem-estar social. Entretanto, ressente-se de maior sistematização desse processo, ficando, corriqueiramente, restrito aos planejamentos orçamentários previstos na legislação, que acabam sendo executados de maneira mecanizada, sem a preocupação de constituir objetivos de longo prazo que sejam superiores aos quatro anos estabelecidos através do PPA. Estes são traçados sem partir de uma problemática bem delineada, além de não contar com a participação efetiva da comunidade local.

Conforme Santos (2011, p. 388), “Planejamento governamental pode ser compreendido como a ação que antecede e condiciona a atuação do Estado de modo a viabilizar as escolhas políticas”. Na visão de Cardoso Jr. & Santos (2015), embora o Estado seja estruturalmente limitado pelas condicionantes estabelecidas pelo modelo de acumulação capitalista,

Essa constatação não significa diminuir o papel do planejamento, da gestão pública e das políticas públicas, nem em termos conceituais nem empíricos, haja vista as transformações que estão em curso no Brasil contemporâneo. Significa, na verdade, ter clareza sobre seus alcances e limites visando à compreensão do que cabe ao Estado e suas políticas públicas na luta política da sociedade organizada, objetivando ampliar as capacidades de mobilização

e transformação do ente estatal, por meio justamente do planejamento e da gestão (Cardoso Jr. & Santos, 2015, p. 46).

E conforme Meirelles (2014, p. 844),

O planejamento é o estudo e o estabelecimento de diretrizes e metas que deverão orientar a ação governamental, através de um plano geral de governo, de programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual, do orçamento-programa anual e da programação financeira de desembolso, que são seus instrumentos básicos (Meirelles, 2014, p. 844).

Portanto, ao que se percebe, o planejamento governamental no Brasil é pautado na elaboração de leis que constituem planos, projetos e políticas sobre os quais a administração pública se baseia para gerir a res pública, mas que por si só esses instrumentos legais não são suficientes para garantir o que se define como planejamento. Daí a necessidade de diversos outros instrumentos e ferramentas da administração aliados a capacidade dos governos e da própria sociedade em se mobilizar, para conseguir extrair o melhor da gestão pública.

A visão da Administração está relacionada com o conjunto de processos decisórios e aplicação das atividades destinadas aos atos de gerir, gerenciar, administrar (MINTZBERG, AHLSTRAND e LAMPEL, 2007). Entretanto, voltando-se exclusivamente à gestão pública, esta relaciona-se com a competência governamental na aplicação de políticas públicas que, contando com a participação popular, conduzam a federação, ou a unidade federada ou o município para um satisfatório estado de bem-estar social (FREY, 2000).

### ***2.3.5 Políticas públicas e o ciclo das políticas públicas***

O termo “políticas públicas” dá ensejo a variadas conotações, entre as quais: a ação de governo e as causas e intenções que as determinam, atuações governamentais que exercem influências sobre o cotidiano dos cidadãos e até mesmo a omissão deliberada da gestão pública (TCU, 2020). Em um sentido mais geral, busca exprimir às vontades e interesses de gestores, cidadãos e outros atores envolvidos, em encontrar soluções para seus problemas e necessidades, mediante acordos e diretrizes previamente estabelecidos.

Já segundo Cardoso Jr. & Santos (2015, p. 42):

políticas públicas podem ser caracterizadas como um processo de decisão política que se materializa em objetivos com resultados desejáveis, normalmente vinculados à transformação de uma dada realidade, envolvendo: i) técnicos estatais e não estatais, burocratas (âmbito da gestão) e políticos (tomadores de decisão, isto é, âmbito da política); ii) atores distintos (com “recursos de poder” assimétricos), cenários e conjunturas (por vezes voláteis); iii) capacidade e viabilidade do Estado disponibilizar recursos orçamentários,

humanos, legais e logísticos, isto é, o planejamento e a capacidade de governar; e iv) mecanismos de mensuração dos resultados (Cardoso Jr. & Santos, 2015, p. 42).

De acordo com Nahmias (2014, p. 29), no processo de escolha das políticas públicas, os gestores e demais envolvidos devem priorizar reduzir ou eliminar os problemas sociais, através do ciclo de políticas públicas. Esse ciclo inicia-se “com o levantamento dos diversos problemas demandados pela sociedade, sendo necessária a observância de sua relevância, abrangência e impacto social”.

Conforme o TCU (2012), as políticas públicas existem para atender as necessidades da sociedade e são traduzidas em ações governamentais através dos planos e programas de governo. Porém se sabe que muitas das demandas populares não são atendidas ou sequer chegam a ser consideradas. Daí a importância do ciclo de políticas públicas como um instrumento de planejamento na busca de que estas sejam priorizadas. A Figura 5 abaixo e a Tabela 3 a seguir, demonstram o ciclo de políticas públicas. Neles é possível verificar a sequência e as etapas e as características desse ciclo para a implementação de políticas públicas nos municípios, conforme aponta o Tribunal de Contas da União.

*Tabela 3: Etapas do ciclo das políticas públicas*

<b>Etapas do ciclo</b>	<b>Características</b>
1- Problema (ou demandas sociais)	O ciclo de políticas públicas inicia-se ao buscar identificar problemas que a sociedade quer ver solucionados;
2- Agenda (ou lista de prioridades)	Passada a etapa da identificação dos problemas, são priorizados aqueles que serão inseridos na agenda pública;
3- Formulação da Política Pública	Nessa etapa são debatidas e analisadas alternativas para a resolução dos problemas que foram selecionados, avaliados seus custos e benefícios, definidas as prioridades, estabelecidos os objetivos e metas a serem alcançados e elaborados os planos que permitirão realizar a política pública. Refere-se ainda à definição dos arranjos institucionais, estratégias de implementação, definição dos sistemas de governança, monitoramento e avaliação dos processos e operações necessários;
4- Implementação da Política Pública	É quando ocorre a mobilização do aparato governamental, reunindo-se os recursos humanos, financeiros, materiais, estruturais, tecnológicos etc., além da própria execução das ações que permitirão o alcance dos resultados planejados para as políticas públicas estabelecidas. Salienta-se a importância do acompanhamento sistemático das ações, através dos mecanismos de avaliação, para possíveis correções de rumos.

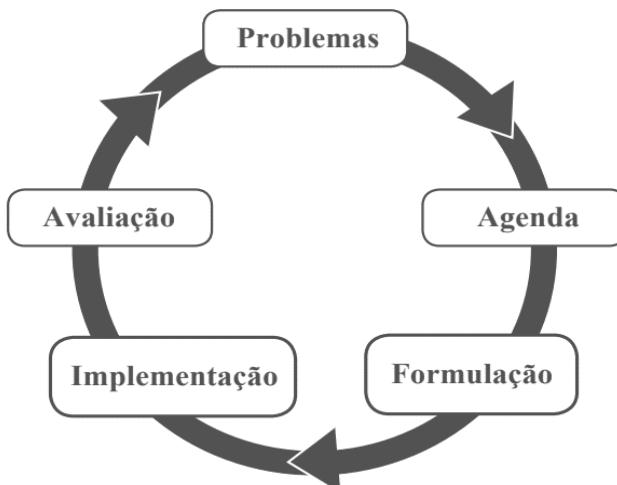
---

## 5- Avaliação da Política Pública

A última etapa consiste na necessidade em se realizar a mensuração dos resultados, conforme estabelecida na fase de formulação, de maneira a permitir a análise dos efeitos produzidos pela política pública, e as possíveis consequências sobre a sociedade. Busca-se aperfeiçoar a política pública e até extinguí-la caso o problema seja solucionado. Recomenda-se o uso de indicadores para a aferição do desempenho.

---

*Fonte: elaboração própria com base no TCU (2012).*



*Figura 5: Ciclo das políticas públicas*

*Fonte: Adaptado do TCU (2012).*

Para que esse ciclo seja posto em prática e as políticas públicas sejam realizadas, o planejamento é essencial. Já foram abordados os conceitos de planejamento e já se viu que o Brasil possui mecanismos legais para o planejamento governamental, porém também foi dito que tais mecanismos por si sós não são o segredo do sucesso de uma gestão e que, é preciso planejar antes mesmo da aplicação da política pública, portanto, antes do emprego do PPA, LDO e LOA.

### **2.3.6 Planejamento estratégico municipal**

Conforme já foi tratado, a Nova Gestão Pública abandona uma forma de administrar com foco no processo e passa para uma gestão com foco nos resultados. Alcançar a prática de uma boa gestão pública por resultados implica no uso de diversos mecanismos e ferramentas da administração, trazidos principalmente do setor empresarial.

De acordo com Corrêa (2007), existem diversos instrumentos aplicados na gestão privada que podem ser empregados e tornarem viável, a gestão pública por resultados. Entre esses instrumentos destaca-se o planejamento estratégico das ações

governamentais, o desenvolvimento de indicadores de desempenho (ou sustentabilidade), além da própria avaliação de desempenho (ou sustentabilidade) que permite medir as metas presentes e, mediante retroalimentação, obter subsídios para o desenvolvimento de metas futuras. O poder público não pode se acomodar em simplesmente construir políticas públicas finalísticas. É preciso empregar modelos de gestão que melhor orientem os gestores públicos para o alcance dos resultados almejados.

No planejamento estratégico se aponta para onde se quer chegar ou quais resultados se pretende atingir, enquanto mediante a gestão por resultados se procura garantir que esses resultados sejam de fato alcançados.

É importante frisar que, o ato de previsão não é o mesmo de planejar. A previsão faz parte do planejamento, é uma ação técnica realizada por especialistas cuja finalidade é predizer o futuro com base em certas circunstâncias, traduzidas mediante hipóteses. A previsão é um dos vários elementos do planejamento que, por sua vez, é uma atividade administrativa que envolve a fixação de objetivos, metas e estratégias e a correspondente avaliação da eficácia dessas decisões (WELSCH, 1986).

O conceito de estratégia remonta a questões relacionadas ao campo militar e suas batalhas. Entretanto, passou a ser utilizado em administração na década de 50 com o objetivo de inserir nas organizações uma nova perspectiva de futuro, por intermédio de uma maior amplitude de uso de técnicas para expandir projetos e melhorar os níveis de desempenho. A aplicação do conceito de estratégia veio com a perspectiva de visão de longo prazo e mediante a aplicação e uso de métodos analíticos (DRUCKER, 1992).

De acordo com Harrison (2005), foi no período pós Segunda Guerra Mundial que o conceito de administração estratégia se popularizou no meio empresarial, de maneira consorciada ao planejamento estratégico. Através de suas técnicas as organizações passaram a desenvolver e gerenciar relações com um amplo grupo de outras organizações, pessoas das comunidades, sindicados, ativistas, entre outros, que passaram a ser chamados de Públicos Interessados (PIs) ou stakeholders. Os PIs são grupos ou indivíduos que podem afetar ou serem significativamente afetados pelas decisões de uma organização.

Quanto ao conceito de planejamento estratégico, pode-se dizer que é aquele onde se identifica a razão de existir da organização, baseando-se nas análises ambientais. Uma ferramenta importante para realização de análises ambientais é a análise SWOT (ou FOFA pela tradução brasileira). Trata-se de realizar, por exemplo, uma análise interna e externa do município. A análise interna permite visualizar os pontos fortes e fracos da

gestão, ou seja, analisa, por exemplo, a equipe de governo, seus servidores, as secretarias, capacidade arrecadatória, recursos disponíveis, infraestrutura governamental entre outras. Já as oportunidades e ameaças analisam o ambiente externo tipo: aspectos demográficos da população, as empresas instaladas no município ou com potencial de vir a se instalar, as parcerias e a economia local, regional, nacional e até mundial, os recursos naturais e sua capacidade de resiliência etc.

Outra ferramenta de planejamento estratégico largamente utilizada na iniciativa privada, mas que pode ser utilizada na Administração Pública para seu efetivo planejamento é o Balanced Scorecard (BSC). Ferramenta esta que Kaplan e Norton (2000) emerge do fato de que as organizações não mais conseguem obter vantagens competitivas sustentáveis apenas com a alocação de novas tecnologias e ativos físicos, e, nem mesmo, com a excelência da gestão eficaz dos ativos e passivos financeiros. Assim, tornou-se necessário construir um modelo que direcionasse a organização para uma visão de futuro, colocando as diversas perspectivas em um sistema de contínua monitoração em substituição ao controle meramente quantitativo ou financeiro, o BSC. Em uma tradução direta, o Balanced Scorecard significa Indicadores Balanceados de Desempenho, ficando ao termo “balanceado”, a necessidade de representar que essas perspectivas se relacionem de forma equilibrada de modo a se atingir a visão e os objetivos estratégicos das organizações (KAPLAN e NORTON, 1997).

O BSC tem como diferencial a capacidade de comunicar a visão e a estratégia por meio de indicadores de desempenho originários de objetivos estratégicos e metas que interagem em meio a uma estrutura lógica de causa e efeito. Essa metodologia inovadora de medição e gestão de desempenho, foi desenvolvida nos anos 90 pelos professores Robert Kaplan e David Norton da Universidade americana de Havard (Harvard Business School), focando em quatro perspectivas: a financeira; a do cliente (no caso do setor público, o cidadão); a dos processos internos e; a do aprendizado e crescimento.

No BSC, para cada uma das perspectivas citadas acima, são definidos objetivos. Sendo que cada objetivo estará associado a metas a serem atingidas, a indicadores que direcionam o atingimento dessas metas e a ações ou projetos, necessários para que os objetivos sejam executados e alcançados (BRASIL; ME, 2020).

Além das duas ferramentas citadas, existem uma série de outros métodos empregados tanto no apoio ao planejamento estratégico como para observar, analisar e buscar soluções aos problemas organizacionais. Entre as ferramentas mais conhecidas na gestão empresarial estão: Matriz trade-off, Matriz GUT, Brainstorming, Coleta de

dados/Estratificação, Técnica Nominal de Grupo (TNG), Diagrama causa-efeito, Diagrama ou gráfico de Pareto, Gráfico do processo de decisão (PDPC), Diagrama Árvore, Diagrama Matriz, Procedimento Padrão Operacional (PPO), Diagrama PERT/COM, MASP, Matriz de definição de causa, Planilha 5W2H, entre outras ferramentas e softwares de apoio.

Com o advento do planejamento estratégico, inicia-se uma visão de futuro antecipatória e prospectiva, que permite às gestões idealizarem um futuro desejável para todos que dela participam, incluindo-se mais recentemente, os cuidados e preservação dos recursos naturais.

Porter (2001), define o planejamento estratégico como uma técnica gerencial empregada em organizações, cujo objetivo é fazer uso de ferramentas que permita-lhes conhecer os desafios e oportunidades do ambiente (interno e externo) em que estão inseridas, proporcionando-lhes um senso de direção e minimização dos riscos de suas atividades.

De acordo com o Guia Técnico de Gestão Estratégica do Ministério da Economia (BRASIL, 2019), o processo de planejamento estratégico e gestão estratégica, é visto como uma simbiose que dita as regras das instituições públicas, no tocante a execução de planos e projetos. Portanto, de acordo com esse Guia, o planejamento estratégico é um processo de análise, criação de alternativas e tomada de decisão sobre o que é a organização, o que ela faz, e porque ela faz. Além de alocar recursos, essas decisões servem para alinhar propósitos, programas e projetos, pessoas, estruturas e suporte político, bem como gerar aprendizagem organizacional. O produto do planejamento estratégico é um plano, que documenta os desafios, a missão, a visão, os valores, os objetivos, os indicadores, as metas e as ações necessárias para alcançá-las.

Por sua vez, a gestão estratégica é um processo contínuo, que integra o planejamento estratégico à implementação, monitoramento e avaliação da estratégia para aprimorar o alcance da missão, o cumprimento dos mandatos e a aprendizagem organizacional. A gestão estratégica é um elemento importante da governança organizacional, pois serve para definir regras, criar estruturas e dirigir as organizações, interagindo diretamente com outros subsistemas, como a gestão de desempenho, a gestão de portfólios de projetos e os modelos de contratualização, colaboração e terceirização de atividades (BRYSON, 2018).

Complementando a visão acima, segundo Paludo (2017), todo o ciclo das políticas públicas, ou seja, a elaboração e execução do orçamento público no Brasil, pode ser

entendido como a aplicação do planejamento estratégico, sendo a Lei Orçamentária Anual considerada como o nível operacional, a Lei de Diretrizes Orçamentárias o nível tático e o Plano Plurianual o nível estratégico.

Mas para isso, como ressalta Silva et. al. (2017), o grande desafio da gestão pública nacional passou a ser transformar a administração-burocrática em estruturas dinâmicas, flexíveis e empreendedoras. Sendo o ponto fundamental dessa transformação, a inserção do planejamento estratégico como base para a busca de melhorias na prestação de serviço público, mediante o uso de suas ferramentas e a capacitação e profissionalização de seus gestores e demais servidores.

Entretanto, é importante salientar que em grande parte dos municípios de pequeno porte e até mesmo nos de maior porte, há uma grande problemática quanto a escassez de técnicos com conhecimento e experiência para realizar o planejamento estratégico municipal. Com a ocorrência dessa escassez de profissionais qualificados, geralmente são contratados cidadãos sem a devida capacidade e conhecimentos necessários, sendo esse fato um dos casos para o fracasso do planejamento da gestão pública (JÚNIOR, 2020).

De acordo com Meirelles (2008), antes da Constituição Federal de 1988 eram os Estados que regiam as administrações municipais, por meio das Leis Orgânicas Estaduais. A Constituição de 1988 dá autonomia municipal e inclui o município como ente federativo, fixando, em seu Artigo 29, o estabelecimento da administração tripartite.

Carneiro (2014), reforça o contexto acima, afirmando que,

com as mudanças determinadas pelo novo texto constitucional, os municípios foram contemplados com a ampliação de sua autonomia fiscal, política e administrativa e viram alargados seus papéis e competências, especialmente na área das políticas sociais, na qual assumem, progressivamente, crescente centralidade na prestação de serviços à população (CARNEIRO, 2014, p. 10).

Mas essa ampliação de competências trouxe também a necessidade de potencializar a capacidade de gestão. E o planejamento estratégico é uma ferramenta que permite ampliar horizontes. Aqui cabe ressaltar que, de acordo com o art. 174 da Constituição Federal, o exercício da função do planejamento é um dever do Estado, tendo caráter determinante para o setor público (BRASIL, 1988).

De acordo com Rezende e Guagliardi (2006), planejar estrategicamente envolve o processo de se obter o autoconhecimento da organização e do contexto que a envolve. A aplicação dessa ferramenta de gestão nos municípios pode trazer como consequências

a capacidade de realizar um autodiagnóstico seguido do tão sonhado desenvolvimento sustentável. Assim, nesse contexto, os referidos autores afirmam que:

O Planejamento Estratégico Municipal (PEM) é um processo dinâmico e interativo para determinação dos objetivos, estratégias e ações do município e da prefeitura. É elaborado por meio de diferentes e complementares técnicas administrativas com o total envolvimento dos atores sociais, ou seja, municipais, gestores locais e demais interessados na cidade. É formalizado para articular políticas federais, estaduais e municipais visando produzir resultados no município e gerar qualidade de vida adequada aos seus municipais. É um projeto urbano global que considera os aspectos sociais, ambientais, econômicos e territoriais (REZENDE E GUAGLIARDI, 2006, p. 4)

De acordo com o TCU (2020), a gestão estratégica e o consequente emprego do planejamento estratégico é um tema prioritário para o governo brasileiro. Trata-se de um processo contínuo de tomada de decisão, que envolve a importância da definição de objetivos e dos meios necessários para alcançá-los, além de prescrever o estabelecimento de indicadores de desempenho que viabilizem as tarefas de monitoramento e avaliação, influenciando diretamente o resultado de políticas, programas e planos governamentais.

Ainda segundo o TCU (2020), a adoção de uma modelo lógico que revele as relações causais entre vários elementos pode facilitar o planejamento, possibilitando construir e organizar a atuação da gestão pública de modo que os recursos possíveis de serem aplicados, bem como os esforços institucionais empregados contribuam para o alcance dos resultados ambicionados pela sociedade.

Entretanto, o Relatório de Políticas Públicas – RePP 2018 - Acórdão 2.608/2018-TCU-Plenário (TCU, 2018), apontou que 31% das políticas públicas avaliadas por ocasião daquele exercício fiscal - 2018, encontravam-se em nível inicial de maturidade de “planejamento” e, mais severamente, 50% delas estavam em nível inicial de capacidade na dimensão “objetivos”. Dentre os principais problemas identificados encontravam-se: falta de identificação e definição de resultados esperados da política; definição imprecisa de objetivos, que não são suficientes para orientar a execução de ações; metas não exequíveis no horizonte temporal proposto ou incoerente com os objetivos e visão estratégica; falta de clareza acerca dos produtos e efeitos esperados da política; não realização de testes antes da efetiva implantação da política; falta de clareza acerca de quem são os responsáveis pelos objetivos das políticas; falta de cronograma atualizado com marcos e prazos para realização de programas ou ações; falta de previsão e de estudos sérios de diagnósticos, desde a fase de planejamento e, na fase de execução,

falta de meios de controle, monitoramento e a avaliação de resultados das políticas públicas.

Já em 2019, por meio de análise consolidada empreendida no conjunto de políticas que compuseram o RePP daquele ano, foi possível identificar a ocorrência de falhas no planejamento de 53% das políticas públicas analisadas. Falhas essas que vão desde a falta de visão de longo prazo e de diretrizes, até fragilidades na lógica de intervenção e execução da política sem amparo em planos que definam precisamente os objetivos, as metas e os resultados esperados - Relatório do acórdão 2.513/2019-TCU-Plenário (TCU, 2019).

Portanto, conclui-se que, o ato de planejar transcende ao simples ato de se prever algo para o futuro ou de se estabelecer metas e objetivos a serem alcançados. Também vai além de apenas fazer uso de formulários ou mesmo dos mecanismos de preenchimento desses formulários de forma que as previsões estabelecidas estejam registradas. É muito mais que uma obrigação legal necessária a se cumprir. E não é só saber ouvir os envolvidos no processo. É necessário saber unir todos esses elementos abordados e dar a eles um direcionamento em que os resultados esperados sejam mensurados e possam ser medidos e avaliados, buscando-se alcançar o que ficou estabelecido de modo a atender os anseios de todos os públicos interessados.

Assim, diante desse contexto da importância do uso do exercício do planejamento na esfera pública, inclusive diante de diversos instrumentos legais e diretrizes normatizadoras para o condicionamento desse processo, que requer obrigatoriedade e continuidade, essa tese averigua de qual forma se está realizando o planejamento nos municípios pesquisados de forma responder se estes apenas segue o rito legal ou faz uso de ferramentas do planejamento estratégico, bem como se nos processos de planejamento são empregados de indicadores de sustentabilidade.

## **2.4 Indicadores de Sustentabilidade no Planejamento Governamental**

De acordo com Bonnefoy e Armijo (2005), as informações obtidas com o emprego de indicadores têm várias aplicações dentre as quais estão subsidiar a tomada de decisões, propiciar acompanhamento, monitoramento e avaliação das políticas públicas e seus respectivos programas, além de proporcionar a criação de aprendizagem organizacional. Para isso, os indicadores não podem ficar alheios à realidade de onde essas informações são extraídas. Ao mesmo tempo, as fontes de dados e informações estatísticas associadas a indicadores necessitam ser confiáveis, assim como as principais tecnologias para sua

utilização devem estar disponíveis como parte de um processo que é diferente para cada programa ou política pública estabelecida.

Segundo Dargent *et al.* (2018), há um consenso sobre a importância de ter estatísticas oficiais atualizadas e de qualidade. Os dados de censos, inquéritos domiciliares e registros administrativos são um insumo essencial para a tomada de decisões e para a concepção, implementação e avaliação de políticas públicas em uma localidade e, consequentemente, para o uso de indicadores.

De acordo com Benetti (2006), um indicador é uma ferramenta desenvolvida para a obtenção de informações de uma determinada realidade, tendo como principal característica a capacidade de condensar um conjunto complexo de informações, dando-lhe apenas o significado essencial dos aspectos analisados.

Também conforme Van Bellen (2006), os indicadores simplificam as informações sobre fenômenos complexos buscando melhorar o processo de comunicação e a tomada de decisões, sendo, portanto, parâmetros capazes de fornecer informações a respeito de algo e com a propriedade de mensurar uma realidade, com base no levantamento de dados ou informações em que se permita análises, descobertas e a tomada de decisões.

Desde 1987, com a publicação do Relatório Brundtland, diversas organizações internacionais e nacionais têm buscado desenvolver conjuntos de indicadores para medir e avaliar as diversas dimensões do desenvolvimento sustentável. Estes esforços receberam um grande impulso quando da adoção da Agenda 21, que, em seu capítulo 40, solicita as organizações governamentais e não governamentais a desenvolver o conceito de indicadores de desenvolvimento sustentável e para harmonizá-los, em suas diferentes dimensões, a nível nacional, regional e global (IAEA, 2005).

Segundo Barbosa e Cândido (2018), os sistemas de indicadores de sustentabilidade surgiram como mecanismo para avaliar o desenvolvimento sustentável. Tais indicadores são formados por conjuntos de dimensões amplas e diversas, com também amplas e múltiplas possibilidades de aplicações e adaptações.

KEMERICH et. al. (2014, p. 37 ), insere os indicadores de sustentabilidade na qualidade de ferramenta empregada com auxiliar no monitoramento das ações orientadas à promoção do desenvolvimento sustentável, fornecendo dados concernentes às suas diferentes dimensões: ambiental; econômica, social; cultural; institucionais, dentre outras.

Ao se definir desenvolvimento sustentável também está se discutindo o que é sustentabilidade. Para alguns autores, como Clovis Cavalcanti, sustentabilidade significa

a possibilidade de se obter, continuamente, condições de vida iguais ou superiores para um grupo de pessoas e de seus sucessores em dado ecossistema (CAVALCANTI, 2003).

Já o desenvolvimento sustentável, de acordo com Feil e Schreiber (2017), configura-se no instrumento para se atingir a sustentabilidade, sendo esta considerada o intento final de longo prazo. Assim, sustentabilidade consiste em uma meta ou parâmetro ou objetivo final definido por meio de determinados critérios científicos, que mensuram e acompanham os resultados gerados pelas estratégias do desenvolvimento sustentável, entre as quais se encontram os ODS. Para se alcançar a sustentabilidade de um determinado sistema necessita-se da utilização do processo de desenvolvimento sustentável.

Corroborando com o posicionamento acima, Stiglitz, Sen e Fitoussi (2009) enfatizam que a humanidade necessita de uma avaliação sobre o grau em que se encontra em relação ao nível satisfatório de sustentabilidade, de onde se inserem indicadores e índices que retratem essa avaliação.

O uso de indicadores de sustentabilidade, pode gerar índices, os quais sintetizam, matematicamente diversas informações quantitativas e semiquantitativas, associadas à sustentabilidade do desenvolvimento. Tais índices quando comparados a uma escala padrão, permite avaliar diversos processos, inclusive a sustentabilidade da gestão pública (KRONEMBERGER *et al.*, 2008).

Segundo a Organização das Nações Unidas (ONU) os indicadores não devem servir apenas aos interesses do Poder Público, para avaliar a eficiência e eficácia das políticas adotadas, mas devem servir também aos interesses dos cidadãos, tornando-se instrumento de cidadania, pois eles podem informar o estado do meio ambiente e da qualidade de vida (CÂMARA, 2002). Entretanto, os indicadores não são e nem devem ser vistos como soluções para todas as dificuldades que envolvem a sustentabilidade, seja na sua avaliação ou na sua operacionalização. Fernandes (2004) afirma que deve ficar claro que os indicadores cumprem com sua função, ou seja, simplesmente indicam os caminhos para avaliação, para a discussão e a percepção da sustentabilidade, cabendo a quem os utiliza realizar as demais etapas.

Nessa pesquisa entende-se como indicadores de sustentabilidade ou de desempenho, ou simplesmente indicadores, os parâmetros que se possam utilizar como medida do cumprimento de determinado critério de sustentabilidade. Vale salientar que os critérios de sustentabilidade podem ser os mais variados, entretanto, estes mensuram ou qualificam taxativamente esses critérios.

De acordo com Moret *et al.* (2006), projetos e políticas, devem ser analisados quanto à sua sustentabilidade a partir de uma visão de futuro para o país. Ou seja, na escolha de determinada política ou projeto seus critérios devem ser analisados sob a ótica do bem-estar social, e por que não dizer, do desenvolvimento sustentável.

Como critério de sustentabilidade, a implantação de um parque eólico, por exemplo, pode ser vista não apenas no contexto da produção de energia e dos ganhos de capital de um determinado grupo empreendedor, mas deveria ser observada pelas lentes do desejo de amplitude das benesses à sociedade, em que se possa fortalecer a agroecologia e a agricultura familiar, acesso à energia para todos, erradicação da pobreza e fome, eficiente uso dos recursos naturais, geração de empregos com equidade na participação feminina, melhoria da distribuição de renda entre outros aspectos. Assim, os indicadores não versariam apenas sobre a capacidade de geração de energia, mas englobariam também outros parâmetros por meio de índice que desvalem os impactos sobre geração de empregos, incremento na produção de alimentos, universalização da energia etc.

#### ***2.4.1 O uso de indicadores para a sustentabilidade municipal***

De acordo com o TCU (2021), ao fazer uso de indicadores a instituição - ou município - aderente empregará uma importante ferramenta de gestão, que facilita e permite a transparência na divulgação de resultados, além de alinhar esforços mediante critérios definidos pela instituição por meio do estabelecimento de objetivos comuns com outros entes - população, outras esferas governamentais, demais partes interessadas -.

Considerando os diversos conceitos de indicadores já tratados até aqui, na gestão pública indicadores correspondem a instrumentos que contribuem para identificar, medir e descrever aspectos relacionados a um determinado fenômeno ou objeto da realidade a respeito qual o Estado decide por uma ação ou mesmo omissão. A principal finalidade de um indicador é, portanto, traduzir, de forma mensurável - quantitativamente - ou descritível - qualitativamente -, um ou mais aspectos da realidade dada - situação social - ou construída - ação - , de maneira a tornar operacional o seu acompanhamento.

Segundo Rua (2004), há um consenso que todo tipo de monitoramento e avaliação se fundamenta no exame de indicadores. Indicadores podem ser utilizados em vários momentos como parte do processo de elaboração de políticas e programas públicos. Esse supracitado processo trata-se do ciclo de políticas públicas, já comentado nessa tese.

Entretanto, conforme Barbosa e Cândido (2018), é possível realizar-se a avaliação do processo de geração do desenvolvimento sustentável. Para os dois autores, os sistemas de indicadores de sustentabilidade surgem com essa finalidade, permitindo mensurar a sustentabilidade de localidades, sejam elas países, estados ou municípios. Através do levantamento de informações por intermédio de análises quanto-qualitativas, é possível se avaliar as condições presentes e as perspectivas vindouras, de modo a auxiliar na tomada de decisões sobre as políticas públicas da localidade, que venham a tornar viável o desenvolvimento sustentável.

Contudo, de acordo com Souza e Spinola (2017),

A definição do desenvolvimento constitui um conceito complexo e elástico, e tanto pode ser utilizado como um meio, quanto como um fim. Como meio, compreende um processo guiado que objetiva alcançar um bem maior para a sociedade, seja ele riqueza, prosperidade, progresso técnico, crescimento econômico, bem-estar, sustentabilidade, liberdade etc. Ao configurar-se como um fim, o desenvolvimento se transforma no objetivo do planejamento, das estratégias e ações utilizadas para alcançá-lo – o desenvolvimento se traduziria em uma situação futura melhor que a pretérita ou atual e pode ser percebido por vários enfoques.

Em verdade o conceito de desenvolvimento é ideológico estando repleto de humanismo que se contrapõe ao quantitativíssimo positivista e funcional da escola neoclássica. Assim, enquanto o crescimento implica num processo de multiplicação dos recursos o desenvolvimento incorpora a ideia de divisão que remete à questão da distribuição da renda e subsequente justiça social (Souza e Spinola, 2017, p. 4 e 5)

Portanto, ainda seguindo o raciocínio de Souza e Spinola (op. cit.), considerando que o desenvolvimento seja um processo ou uma finalidade, os seus resultados só podem ser medidos e/ou descritos, quantitativamente ou qualitativamente, quando avaliados, ou seja, observados, mensurados, monitorados e comparados. A grande questão está em como avaliar com equilíbrio e efetividade o desenvolvimento de uma localidade? Como reconhecer que o município evoluiu, no sentido da sua sustentabilidade? Tais avaliações eram realizadas basicamente pela variação quantitativa da riqueza: pelo aumento do PIB e PIB per capita. Porém, na atualidade, se vem utilizando cada vez mais de indicadores sociais.

O IBGE (2014) na introdução da publicação “Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira” define o termo indicador social como uma construção baseada em observações, mais comumente quantitativas, que busca um esclarecimento sobre determinado aspecto da vida social em que se está interessado ou sobre mudanças que estão em curso e que se pretende observar ou implementar. Ressalta ainda que, do ponto de vista metodológico, as informações podem ser subjetivas

e objetivas, e que nessa acepção, os indicadores se prestam aos propósitos da pesquisa teórica, do conhecimento e, sobretudo, da ação.

Sob essa ótica, Jannuzzi (2002; 2003) afirma que indicadores funcionam como instrumentos de ação operacional empregados para monitorar e avaliar a realidade social, servindo também para a criação e reformulação de políticas públicas e como guia imprescindível nas atividades de planejamento público. Descreve ainda a diferenciação entre indicadores sociais e dados e estatísticas provenientes das estatísticas governamentais. Nessa diferenciação, as estatísticas representam eventos ou ocorrências da vida social, ou seja, são dados brutos não devidamente contextualizados dentro de uma perspectiva finalística, para a interpretação empírica da realidade social.

Rua (2004) ressalta que são vários os índices e indicadores que se pode extrair dos Sistema Estatístico Nacional (SEN), sendo o IBGE o principal componente desse sistema, mas que contempla diversos outros órgãos e sistemas difusores de dados estatísticos, tais como o Ministério do Trabalho (CAGED, RAIS), Ministério da Saúde (DATASUS), o SERPRO, o INPE, o INEP, isso sem falar de organismos internacionais, como ONU, OCDE, ONS, Banco Mundial, dentre outros, com a divulgação de índices regionais, nacionais e supranacionais permitindo, inclusive, a comparação das condições de vida entre os países.

## CAPÍTULO 3 - PERCURSO METODOLÓGICO

### 3.1 Objeto de Estudo

O senso comum sobre o processo de implantação de parques eólicos sob a perspectiva de suas repercussões na promoção da sustentabilidade ambiental, social e econômica, faz uso de uma narrativa que apresenta uma certa aceitação e avaliação positiva por parte da parcela significativa da população, principalmente por parte da população que não está diretamente envolvida no processo. Esse consentimento, que conta com o estímulo dos meios de comunicação ao difundirem vastamente as benesses das fontes renováveis de energia, estando desprovido de uma avaliação baseada em experiências e/ou em um método apropriado, pode não refletir exatamente a realidade vivenciada.

Procurando desvelar alguns liames da implantação de parques eólicos em municípios localizados na região Nordeste do Brasil, fundamentalmente no semiárido brasileiro. Nesse trabalho de pesquisa delineia-se um percurso metodológico genérico, seguindo as características típicas da metodologia científica.

A região Nordeste do Brasil, com 1,56 milhão de km<sup>2</sup> (18,2% do território nacional), comporta a maior parte do semiárido brasileiro, conforme se vê na Figura 6, cujas características são de precipitação anual máxima de 800 mm, além das seguintes médias: insolação de 2.800 h/ano, temperaturas anuais de 23 a 27°C, evaporação de 2.000 mm/ano e umidade relativa do ar em torno de 50% (ARAÚJO, 2011).

Ressalta-se ainda que o semiárido brasileiro é uma das regiões semiáridas mais povoadas entre todas as terras secas existentes nos trópicos ou entre os trópicos, sendo a sua população, de 27.870,271 habitantes, superior a vários países da América Latina e, sua extensão territorial de 1.128.697 Km<sup>2</sup>, contendo 1.262 municípios assentados em dez unidades federativas (Figura 6), superando a junção de vários países da Europa (SUDENE, 2018).

Esses números, em si, já demonstram a complexidade geopolítica da região e o desafio de conviver com as peculiaridades climáticas desse local, cujas condições impostas pelo meio físico colocam muitos dos seus municípios em situação de déficit hídrico, gerando dificuldades para produzir alimentos e criar rebanhos, quando não, até para suprir adequadamente as necessidades básicas e saciar a sede de seus moradores. Aliado a esses problemas, aparece o seu histórico de subdesenvolvimento, refletido através de seus baixos indicadores socioeconômicos.

De acordo com Dantas *et al.* (2019), 82% dos municípios localizados no semiárido brasileiro apresentam baixo Índice de Desenvolvimento Humano – IDH –, tendo esse indicador valores abaixo de 0,65, onde mais de 50% de sua população sobrevive sem nenhuma renda formal, ou necessitam de benefícios governamentais para o seu sustento.

De acordo com o IBGE (2020), 89,5% do território em que está localizado o semiárido brasileiro fica contido na Região Nordeste do Brasil. Sendo que é nessa região onde encontra-se a maior parte dos parques eólicos do país, representando 88% da capacidade instalada. O Rio Grande do Norte e o Ceará, por exemplo, concentram seus territórios em áreas do semiárido, 93% e 99% respectivamente, onde e, por consequência, a totalidade de seus parques eólicos estão instalados nesse ambiente.



*Figura 6: Localização da região semiárida no território brasileiro.*  
Fonte: Modificado de IBGE (2018).

A escolha do Rio Grande do Norte como o ambiente em que se desenvolve essa pesquisa, ocorre pelas peculiaridades relativas ao semiárido brasileiro, onde se torna ainda mais imperativo o emprego adequado de ferramentas de planejamento por parte do

poder público, visando equacionar as desigualdades e promover um desenvolvimento sustentável. Soma-se a essa escolha, o fato de se estar estudado a Região Nordeste do Brasil, onde concentra-se 88% da geração de energia elétrica de origem eólica do país. O Rio Grande é relevante na pesquisa por possuir a maior capacidade instalada de geração eólica instalada no Brasil, respondendo por 28,6% do total dessa matriz e por mais de 3% de toda a matriz elétrica nacional, representando também, aproximadamente um terço da geração eólica da Região (ANEEL, 2021).

Embora a pesquisa esteja delimitada por escala local, segundo La Blache (2009) há sempre elementos gerais introduzidos em elementos locais e, um estudo nessa ordem se introduz em toda escala geral, não havendo área em que seu conjunto de características particulares não esteja interligada a outras áreas, por influências múltiplas e longínquas. Assim, se torna perfeitamente admissível a execução da pesquisa na área delimitada.

### **3.2 METODOLOGIA**

A Metodologia é compreendida por Prodanov (2013, p. 14), como o processo que consiste em estudar, compreender e ajuizar os vários métodos disponíveis para a realização de uma pesquisa acadêmica. Quando aplicada a metodologia, permite investigar, descrever e avaliar métodos e técnicas que permitem coletar e processar informações, as quais favorecem a compreensão, o encaminhamento e à solução de problemas e/ou responde às questões investigadas.

A opção por um determinado percurso metodológico resulta da interação de diversos fatores, entre os quais o contexto em que a investigação se desenvolve, seus objetivos, o ponto de vista do pesquisador e, ainda, as próprias circunstâncias determinantes da investigação.

Nesse contexto, os modelos de investigação escolhidos foram variados. Porém, estruturados de tal maneira, a se chegar a resultados condizentes com o que requer um trabalho científico.

Como ponto de partida para o percurso metodológico, o instrumento de coleta de dados escolhido foi o estudo bibliográfico, que permitiu definir o referencial teórico que dá sentido as discussões em curso sobre os elementos necessários para o planejamento público, entre os quais, o uso de indicadores e a inserção da participação popular, além de outros diferentes componentes desse processo de planejamento, sobre o qual deveriam gravitar as políticas públicas em consonância com a promoção da sustentabilidade, inclusive observando os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.

Com base nos objetivos da tese – Investigar o uso de indicadores e o processo de participação da população no planejamento municipal – definiu-se que a pesquisa seria de natureza aplicada e de abordagem predominantemente qualitativa, pois às dificuldades para a obtenção de dados e informações referentes ao objeto de estudo, bem como, o fato de se querer delinear percepções da comunidade, apontam que essa abordagem é a mais indicada. Segundo Collis e Hussey (2005), a investigação qualitativa da ênfase nas qualidades das entidades envolvidas e nos processos e significados. Um estudo de cunho qualitativo irá contribuir para valorizar a qualidade socialmente construída da realidade, muito embora também tenham sido inseridos elementos quantitativos.

Contudo, considerando-se os objetivos da pesquisa, esta caracteriza-se, segundo Prodanov (2013) e Gil (2016), como exploratório-descritiva. Exploratória, por proporcionar mais informações sobre o assunto que se quer explorar e, descritiva, por descrever as características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis.

Além disso, foi escolhido o estudo de caso como procedimento técnico para realização da pesquisa. Segundo Yin (2001, p. 32), “um estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e contexto não estão claramente definidos”.

### **3.3 Instrumentos e Plano de Coleta de Dados**

Adotou-se uma série de instrumentos de coleta de dados para essa pesquisa. Desde observação direta, até entrevistas semiestruturadas, diretas e indiretas, questionários com questões fechadas e abertas, pesquisa de campo, pesquisa bibliográfica, pesquisa documental.

A partir dos objetivos almejados para a obtenção de resultados do estudo realizado, o plano de coleta de dados seguiu dois direcionamentos:

1. Coleta de dados junto aos representantes do poder público em cujos territórios ocorreu a implantação de parques eólicos;
2. Coleta de dados junto aos moradores de comunidades impactadas pela implantação dos parques eólicos.

No levantamento de dados junto aos representantes do poder público as entrevistas, todas elas realizadas diretamente com o pesquisador, foram semiestruturadas, ou seja, seguia-se um questionário com questões fechadas e abertas, mas não havia rigor

na sequência e muitas novas questões foram adicionadas por propostas dos gestores, tendo inclusive, em virtude desses acréscimos, novos contatos com alguns já entrevistados para complemento das informações.

Ressalta-se que, nos seis municípios em que ocorreram as entrevistas, não se entrevistou diretamente aos prefeitos, mas sim, diversos secretários e, por vezes, esses encontros ocorreram em duas, três e até mais reuniões. A título de exemplificação, em Parazinho, em duas ocasiões, se chegou a reunir todo o secretariado do município, para interlocuções e sugestões, além de outros encontros individualizados com secretários, tendo-se contado com forte apoio da Secretaria de Administração, Secretaria do Meio Ambiente e da Chefia de Gabinete do Prefeito.

As entrevistas realizadas com as comunidades, partiu de contanto incialmente feito com as lideranças comunitárias locais e da escolha, por intermédio dessas lideranças, de voluntários para a aplicar o questionário. Como o questionário consiste em questões abertas e fechadas, os voluntários, receberam instruções de como realizar as entrevistas. Finalizado a etapa de treinamento dos voluntários, estes foram a campo para realizar às interlocuções, passando, posteriormente, os dados e detalhes da entrevista ao pesquisador. Vale salientar que, nos três espaços territoriais selecionados para a realização das entrevistas com a população, os voluntários responsáveis possuíam curso superior. Sendo estes: uma administradora; um historiador e; uma assistente social.

Foram também realizadas pesquisas documentais, principalmente, sobre os instrumentos de planejamento do ciclo de políticas públicas, ou seja, o PPA, a LDO e a LOA. Para esses instrumentos, foram realizadas análises na busca por elementos que atestassem indícios do uso dos recursos do município para fins de investimentos. Principalmente investimentos voltados a dar apoio a empreendimentos locais, ao que se classificou, na pesquisa, de tendência desenvolvimentista local ou, simplesmente, desenvolvimentismo.

Importante esclarecer que, para esse trabalho de coleta de dados, seguiu-se, de acordo com Lakatos e Marconi (2011), a estratégia da observação não participante em que o pesquisador interage com a comunidade ou realidade estudada, sem integrar-se a ela, ou seja, presencia fatos atuais e tem conhecimento dos pretéritos, porém não se envolve diretamente, fazendo mais o papel de expectador. Entretanto, isso não significa que as investigações não tenham sido conscientes e direcionadas a um fim determinado.

Outros dados e informações sobre os municípios foram obtidas por intermédio dos próprios sites institucionais, bem como de sites de instituições fidedignas, tais como

o IBGE, a CNM, a FIRJAN, o IDHM do PNUD Brasil entre outras, que promovem a divulgação de dados, importantes para o fim dessa pesquisa.

### **3.4 O Ambiente e a População da Pesquisa**

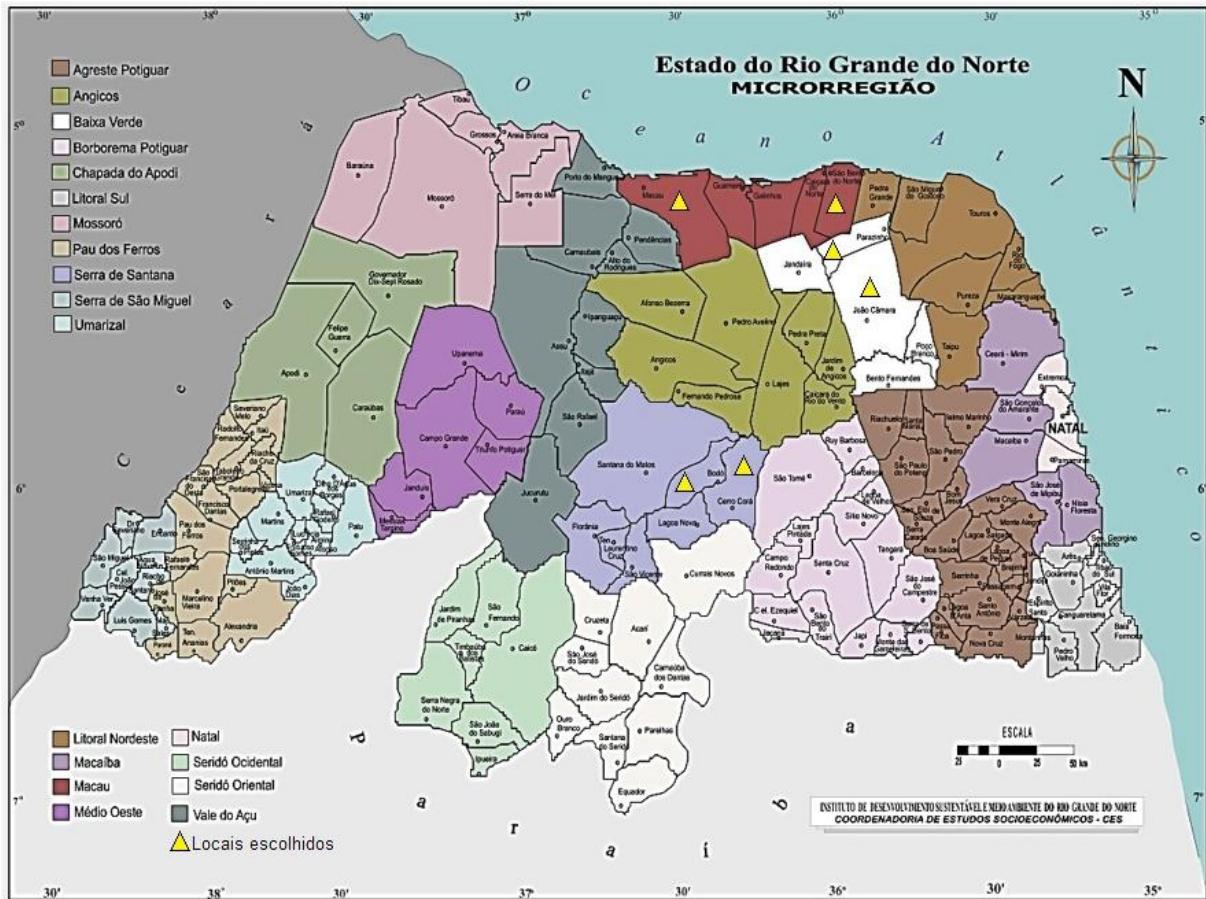
Escolheu-se o Estado do Rio Grande do Norte como objeto de estudo, pelo fato de ter destaque no mercado eólico nacional e por estar localizado no semiárido brasileiro, território de intensos desafios para a resolução de desigualdades sociais, mas que também tem recebido, devido principalmente as características do seu regime de ventos, aportes de vultosos investimentos em parques eólicos, em municípios que, characteristicamente, possuem baixos índices socioeconômicos. O estado é detentor, desde 2014, da condição de maior produtor de energia elétrica proveniente de fonte eólica, respondendo por aproximadamente 30% do total produzido por essa fonte no Brasil.

Com base nessas características, decidiu-se pela realização de um estudo de caso, englobando seis, dos trinta e um municípios do RN contemplados com parques eólicos em operação e/ou em construção, no intuito de se investigar se esses investimentos têm resultado em avanços aos municípios. Para realizar essa investigação, se estabeleceu a variável planejamento como o foco principal da pesquisa, daí se foi averiguar se os municípios escolhidos por amostragem de conveniência, mas baseado nos tamanhos de suas populações, estariam empregando indicadores de sustentabilidade em seus processos de planejamento, de forma a poder-se avaliar, se nestes municípios, estariam ocorrendo ou não evolução em suas políticas públicas com base em seus próprios indicadores.

Considerando, em um primeiro pré-teste desta pesquisa, a dificuldade em se obter dados concretos e consolidados sobre índices socioeconômicos, passou-se então a verificar-se os elementos do planejamento municipal, principalmente no que concerne às percepções dos gestores quanto aos seus planejamentos e o uso de indicadores para acompanhar e avaliar suas próprias gestões. Bem como as percepções da população sobre as benesses ou não da implantação dos parques eólicos em seus territórios e como essa população participa e contribui com o planejamento municipal e com o processo de implantação dos parques eólicos.

Considerando também, a impossibilidade financeira da pesquisa em conseguir abranger um número maior de municípios, o que também reforça para que se torne qualitativa, o critério da escolha das cidades, seguiu modelo de estudo realizado pelo IBGE (2018), no qual empregou uma subdivisão por tamanho populacional na avaliação de indicadores sociais municipais. Com isso, decidiu-se pela representatividade de cerca

de 19% dos municípios possuidores de torres eólicas em operação e/ou em construção nos seus territórios, que representa praticamente o mesmo percentual da relação do total de municípios com parques eólicos para o total de municípios do Estado, conforme se percebe na Tabela 4 e na Tabela 5. A Figura 7 apresenta a localização dos municípios escolhidos dentre os municípios do Estado do Rio Grande do Norte.



*Figura 7: Divisão territorial do Rio Grande do Norte por municípios e microrregiões*  
Fonte: Modificado de IDEMA (2018)

*Tabela 4: Amostragem com base em municípios do RN com empreendimentos eólicos*

Classes por tamanhos da população dos municípios	Total de Municípios do RN	Municípios com Parques eólicos em operação e/ou em construção	% de municípios com e Parques eólicos em relação ao total	Fração Amostral de municípios com Parques eólicos	% da amostra em relação aos municípios com eólicas
Até 2.500 Hab.	7	2	29%	1	50%
Mais de 2.500 até 8.000 Hab.	74	13	18%	2	15%
Mais de 8.000 até 20.000 Hab.	58	11	19%	1	9%
Mais de 20.000 até 500.000 Hab.	27	5	19%	2	40%
Mais de 500.000 Hab.	1	0	0	0	0
Totais	167	31	19%	6	19%

*Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração Própria Baseado em dados do IBGE (2021)*

*Tabela 5: Quantidade de empreendimentos eólicos por município produtor em operação, construção e construção não iniciada*

Municípios	Operação	Construção	Construção não iniciada
Afonso Bezerra	-	1	-
Areia Branca	7	2	2
Assu	-	-	1
Bento Fernandes	4	3	-
Bodó	9	-	4
Brejinho	1	-	-
Caiçara do Norte	2	-	-
Caiçara do Rio do Vento	1	3	8
Carnaubais	-	-	1
Ceará-Mirim	5	-	-
Cerro Corá	2	1	4
Currais Novos	-	-	3
Fernando Pedrosa	-	-	5
Galinhos	2	-	-
Guamaré	8	-	-
Jandaíra	7	4	4
Jardim de Angicos	2	-	1
João Câmara	29	-	-
Lagoa Nova	4	1	-
Lajes	-	10	29
Macau	2	5	-
Parazinho	22	-	-
Pedra Grande	13	1	-
Pedra Preta	-	1	3
Pedro Avelino	-	3	17
Rio do Fogo	2	-	3
Santana dos Matos	1	4	2
São Bento do Norte	19	-	-

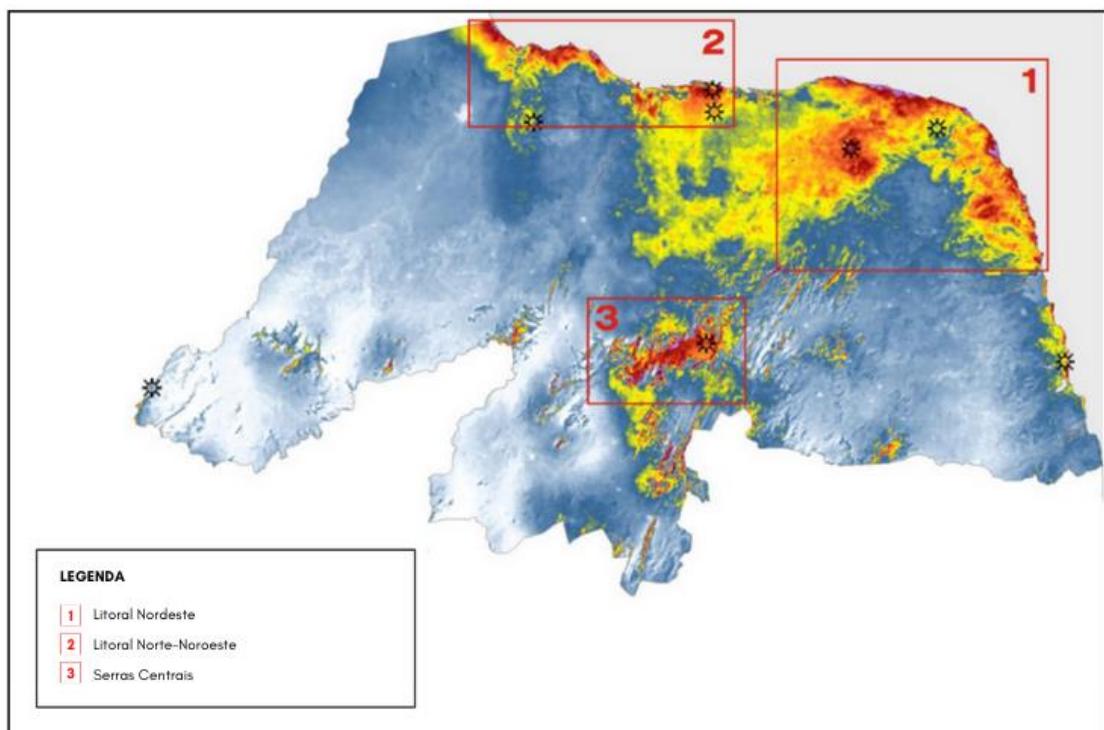
São Miguel do Gostoso	13	3	3
São Tomé	-	3	2
São Vicente	-	2	3
Serra do Mel	30	6	-
Tenente Laurentino Cruz	1	3	-
Tibau	1	-	2
Touros	12	-	2
<b>Total</b>	<b>199</b>	<b>56</b>	<b>99</b>

*Fonte: adaptado pelo autor de ANEEL (2021).*

Em relação à **análise de dados junto ao poder público**, essa foi realizada com base nas entrevistas com os diversos secretários e servidores de cada um dos seis municípios escolhidos, além de dados obtidos sobre esses municípios investigados, por meio de pesquisa documental e indicadores extraídos de instituições fidedignas. Vale salientar que, o número de entrevistados por município nunca foi inferior a dois secretários. Em Parazinho, por exemplo, ocorreram duas rodadas de entrevistas envolvendo ao menos quatro secretarias em cada uma dessas rodadas, além de outras duas idas ao município para encontros individualizados. Assim, quando do parecer final sobre questões pertinentes ao questionário aplicado, permeou-se pela unanimidade das respostas ou pela maior concretude da afirmação apresentada por esse ou àquele secretário. Não houve discordâncias de posições entre os secretários quanto as respostas às questões pertinentes ao seu município, mas dúvidas quanto a pormenores que foram esclarecidos mais competentemente pelo titular de uma pasta (secretaria) ou gestor com maior conhecimento da área.

Já a **análise dos dados sobre as comunidades entrevistadas** foi realizada com base nas percepções de seus moradores sobre suas participações no planejamento público quando da implantação dos parques eólicos e de suas visões sobre os impactos negativos e positivos que esses parques lhes trouxeram. A análise desses dados, é feita em três localidades, escolhidas entre três regiões promissoras em que se situam os municípios escolhidos pela pesquisa.

Segundo a COSERN (2003), o Estado do Rio Grande do Norte possui três regiões relacionadas como mais promissoras para aproveitamentos eólicos. Sendo elas: 1- Litoral Nordeste, 2- Litoral Norte-Noroeste e 3- Serras Centrais, conforme se vê na Figura 8.



*Figura 8: Áreas promissoras para empreendimentos eólicos no Rio Grande do Norte*  
 Fonte: Modificado de COSERN (2003)

Legendas: 1- Litoral Nordeste; 2- Litoral Norte-Noroeste; 3- Serras Centrais

Nesse contexto, foram escolhidas três localidades:

- i) Na região 1- Litoral Nordeste, as comunidades da Praia do Marcos, Cauan e Adjacências da Praia de Enxu Queimado. Essas comunidades ficam próximas ao núcleo central de povoamento, do Distrito de Enxu Queimado em Pedra Grande, vizinha aos municípios de Parazinho e São Bento do Norte. Estima-se, com base em informações obtidas no local que Enxu Queimado totaliza 230 moradores, dos quais, conforme cálculo estatístico com base nessa população, considerando um grau de confiança da pesquisa como sendo de 95% (escore de 1,96), desvio padrão de 50% (ou 0,5) e margem de erro de 5% (ou 0,05), resultou em uma amostra de 145 entrevistados.
- ii) Na região 2- Litoral Norte-Noroeste, escolheu-se o Distrito de Diego Lopes, inserido no município de Macau. De acordo com informações dos serviços de assistência social e de saúde do Distrito, além de estimativas do IDEMA (2018), relativa ao quantitativo populacional existente na região, o qual englobando outros pequenos distritos como Sertãozinho, Barreiras, Chico Martins, Cacimba da Baixa, Baixa do Grito, Pau Feito, Soledade, Canto da Imburana entre outros. Para esta localidade estima-se o número de 4.000 moradores. Assim, usando-se o

mesmo padrão de cálculo estatístico que a região 1 para a escolha da amostra, chegou-se, na região 2, ao número de 351 entrevistados.

iii) Quanto a região 3 - Serras Centrais, foram escolhidos dois assentamentos humanos, as comunidades de Jatuarana, com 272 moradores, e Paraíso, com 54 moradores, ambas localizadas no entorno dos municípios de Bodó e Cerro Corá. Conforme dados das Prefeituras de Bodó e Cerro Corá. Entretanto, em decorrência da colaboradora voluntária da pesquisa não conseguir realizar todas as entrevistas, de forma manter a margem de erro especificada inicialmente em 5%, tendo sido necessário subi-la a 7,6%. Assim, considerada o total da população de Jatuarana e Paraíso em 336 moradores, com um grau de confiança de 95% (escore de 1,96), desvio padrão de 50% (ou 0,5) e margem de erro de 7,6% (ou 0,076), resultou em uma amostra de 112 entrevistados.

Os cálculos das amostras foram obtidos mediante a equação apresentada na Equação 1 (Hair *et. al.*, 2005) abaixo:

$$Tamanho\ da\ Amostra = \frac{e^{2[Z^2 \times p(1-p)]}}{1 + [Z^2 \times \frac{p(1-p)}{e^2} \times N]} \quad Equação\ I$$

E com base nos seguintes dados:

- N = Tamanho da população = 230 moradores na região 1- Litoral Nordeste; 4.000 moradores na região 2- Litoral Norte-Noroeste; 336 moradores na região 3- Serras Centrais.
- e = Margem de erro = 0,05 (ou 5%) nas regiões 1 e 2; 0,076 (ou 7,6%) região 3
- Z = Grau de confiança (ou escore) = 95% (ou 1,96)
- p = desvio padrão = 50% (ou 0,5)

Os cálculos revelaram que os tamanhos das amostras foram:

- Região 1, de 145 entrevistados;
- Região 2, de 351 entrevistados;
- Região 3, de 112 entrevistados.

No total foram entrevistados 608 morados nas três áreas selecionadas, envolvendo os municípios de Macau, Pedra Grande, Bodó e Cerro Corá. Com base nesses dados e nos demais elementos e variáveis envolvidas nessa tese, apresenta-se e discute-se, respectivamente, nos capítulos 5 e 6 seguintes, os resultados dessa pesquisa.

## CAPÍTULO 4 - PERCEPÇÃO E AÇÃO DO PODER PÚBLICO

### 4.1 Percepção e Ação do Poder Público Quanto a Abordagem do Planejamento

A abordagem feita junto aos representantes do poder público<sup>5</sup>, voltada a investigar as formas e as características do planejamento municipal, buscou interpellar a existência de um direcionamento a um planejamento mais abrangente, ou seja, um planejamento que não se atém apenas ao que está previsto em lei, mas que tem um foco estratégico, nos moldes apresentado no capítulo da discussão da literatura.

As principais questões e os desdobramentos dessa primeira abordagem - processo de planejamento do poder público, são apresentadas a seguir.

#### 4.2.1 *O planejamento público na visão dos gestores*

O primeiro ponto abordado no que concerne ao planejamento municipal procurou revelar se, na visão dos gestores públicos, realiza-se na municipalidade um planejamento concebido nos moldes teóricos expostos nos **Capítulos 2 e 3** e quais as suas características reais. Trata, portanto, de identificar se é feito e como acontece o planejamento municipal; se no planejamento realizado pelo município ocorre o uso das ferramentas advindas do setor privado, principalmente àquelas empregadas no planejamento estratégico, ou se este emprega apenas os instrumentos legais do planejamento público; e quais as estratégias que estão sendo utilizadas. Nestes termos, foi aplicada a Questão 1, como apresentada no Quadro 2

**Erro! Fonte de referência não encontrada.** e respostas sumarizadas na 14:

---

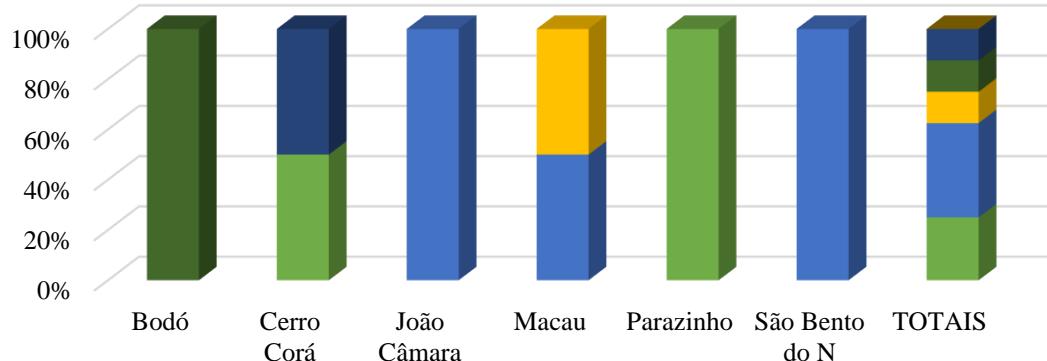
<sup>5</sup> De um universo de 31 municípios do Rio Grande do Norte que abrigam parque eólicos em operação ou em construção em seus territórios (ANEEL, 2021), dez deles foram selecionados como objeto de aplicação das entrevistas. Contudo, em razão das dificuldades para que os representantes da gestão pública respondessem ao questionário, embora tenham sido feitos diversos apelos à lei 12.527/2011, lei de acesso à informação (LAI), e inúmeras tentativas de agendamento de entrevistas presenciais, incluindo-se nessas tentativas deslocamentos às sedes municipais na insistência de que fossem prestadas as informações requeridas. Mesmo assim, apenas os gestores de seis municípios efetivamente prestaram informações oficiais nos termos demandados pelas entrevistas/questionários, que aqui são relatados e avaliados.

*Quadro 2: Questão 1: Quando ocorre o planejamento municipal é comum:*

- ( ) Contratar uma consultoria externa.
- ( ) Formar um grupo de trabalho com representantes das secretarias.
- ( ) Já existir um grupo técnico especializado (ou secretaria) em realizar planejamento.
- ( ) Ailar um ou mais especialistas (consultoria externa, representantes das secretarias ...) somando com a participação da população.
- ( ) Haver outras situações distintas das acima.
- ( ) Não se aplica, não ocorre planejamento municipal.

\* Em qualquer das situações, dê detalhes de como acontece o planejamento municipal:

\*\* permitido selecionar mais de uma opção



- Não se aplica, não ocorre planejamento municipal
- Haver outras situações distintas das acima
- Ailiar um ou mais especialistas (consultoria externa, representantes das secretarias ...) somando com a participação da população
- Já existir um grupo técnico especializado (ou secretaria) em realizar planejamento
- Formar um grupo de trabalho com representantes das secretarias
- Contratar uma consultoria externa

*Figura 9: Questão 1 - Quando ocorre o planejamento municipal é comum*  
Fonte: Elaboração própria.

Percebe-se nas informações sintetizadas na Figura 9, uma pluralidade de modos de realização do planejamento nos municípios pesquisados. Contudo, a formação de grupo de trabalho e a contratação de consultoria externa, se apresentam como as principais escolhas dos gestores municipais para o ordenamento de seus planejamentos.

A Questão 1 também solicita a apresentação de detalhes da forma como ocorre o planejamento. No município de Bodó, são selecionados representantes das secretarias aliados a consultoria externa, para dar direcionamento ao planejamento e

consequentemente a discussão sobre o orçamento anual. Somente após essas discussões é que o orçamento é levado a audiência pública para conhecimento da população e encaminhamento à aprovação do legislativo.

Em João Câmara, para a realização do último PPA, ocorreram audiências públicas com a participação de representantes de segmentos da população, tais como sindicatos de grupos de trabalhadores, associações de moradores, bem como outras representações de segmentos privados, como o CDL, além da imprescindível participação da câmara de vereadores.

Cerro Corá por sua vez, em decorrência da pandemia do Covid-19, realizou encontros on-line com representantes das secretárias, vereadores e consultorias externas. O município contratou diversas consultorias em diferentes áreas para ajudar no planejamento e, o plano de governo está sendo compartilhado através das redes sociais, como forma de dar maior visibilidade às ações de governo e tornar mais transparente seu direcionamento. Os resultados, segundo os gestores entrevistados, estão se mostrando promissores, seja pelo reconhecimento que a população começa a dar ao planejamento compartilhado, seja pelas economias e melhores resultados que a gestão exerga a seu próprio favor.

O planejamento em Parazinho, embora com algumas semelhanças a Cerro Corá em relação a busca pela participação da população, possui uma forma distinta de ser realizado, além de demonstrar um esforço maior de envolver as comunidades e contar com suas sugestões para as tomadas de decisões. Segundo os seus gestores, são realizadas audiências públicas com a participação dos secretários, coordenadores e da população para levantamento das principais necessidades do município. Essas audiências podem ocorrer organizadas e sob a coordenação de apenas uma ou de várias secretarias. Após o ciclo de audiências, as propostas são encaminhadas ao prefeito que, junto com escritório de contabilidade contratado para dar o devido direcionamento as contas públicas, fazem os necessários ajustes no orçamento municipal e encaminham para a aprovação à câmara de vereadores.

Em Macau, apesar de haver um grupo técnico formado para fins de planejamento, que atualmente é constituído por representante das secretarias de Planejamento e Finanças, principalmente para dar assessoramento na elaboração das peças orçamentárias, são convocadas as demais unidades do governo a uma reunião em que se apresentam a metodologia e o cronograma de proposição de novas reuniões e audiências públicas de onde provém a construção dos programas, projetos e ações de governo. Após o

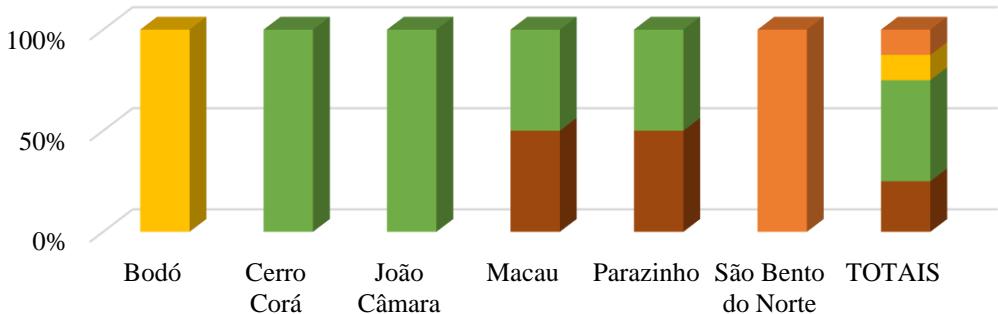
cumprimento das etapas previstas no cronograma é que o chefe do executivo encaminha o projeto de Lei (LOA) e seus anexos (programas e ações) para a câmara legislativa, que define suas emendas parlamentares e retornam ao executivo para sanção e publicação e, consequentemente, para a execução do orçamento estabelecido com base no planejamento do município.

#### ***4.2.2 Questões relacionadas ao orçamento anual da prefeitura***

Na Questão 2, apresentada no Quadro 3, investiga a forma como é feita a elaboração dos orçamentos anuais, a LOA e a LDO, que, por lei, precisam ser realizados com base no PPA, sendo os três ao mesmo tempo, instrumentos legais e técnicos de planejamento. Salienta-se que o objetivo da questão não foi compreender os detalhes do processo orçamentário legal, mas averiguar a forma como a gestão conduz o seu planejamento, com e sem esses instrumentos.

*Quadro 3: Questão 2- De que forma é realizada a discussão sobre o orçamento anual da prefeitura?*

- ( ) - Centralizada, ou seja, o orçamento é deliberado por alguém ou grupo restrito que estabelece os recursos para todas as secretarias
- ( ) - Descentralizada e sem amplo debate, ou seja, as secretarias encaminham as suas necessidades, que são avaliadas por algum grupo específico que estabelece o destino dos recursos
- ( ) - Descentralizado e com ampla participação, ou seja, é discutido por todas as secretarias até que se chegue a um consenso sobre o destino dos recursos para cada uma das pastas (secretarias)
- ( ) - Em qualquer das situações acima somando-se a participação popular
- ( ) - De uma forma distinta das citadas acima  
Em qualquer das situações, dê detalhes de como é realizado a discussão sobre o orçamento anual municipal:



- A- Centralizada, ou seja, o orçamento é deliberado por alguém ou grupo restrito que estabelece os recursos para todas as secretarias
- B- Descentralizada e sem amplo debate, ou seja, as secretarias encaminham as suas necessidades, que são avaliadas por algum grupo específico que estabelece o destino dos recursos
- C- Descentralizado e com ampla participação, ou seja, é discutido por todas as secretarias até que se chegue a um consenso sobre o destino dos recursos para cada uma das pastas (secretarias)
- D- Em qualquer das situações acima somando-se a participação popular

*Figura 10: Questão 2 –De que forma é realizada a discussão sobre o orçamento anual da prefeitura?*

*Fonte: Elaboração própria (2022).*

Pelas respostas apresentadas à Questão 2 e ordenadas na Figura 10, percebe-se que 50% das prefeituras consultadas elaboram os seus orçamentos anuais de maneira descentralizada, a partir de um processo de construção orçamentária começando pela unidade governamental, ou seja, as discussões sobre com o quê e quanto se irá aplicar dos recursos da prefeitura inicia-se nas secretárias, que definem suas prioridades. Essa decisão é também amplamente debatida entre as secretárias, capitaneadas pelo próprio prefeito ou grupo de trabalho específico que coordena as discussões até se chegar a um acordo final. Após esse passo é que o orçamento entra na pauta de discussão ou apresentação aos munícipes e ao legislativo.

No caso de Bodó também ocorre a descentralização do debate sobre o orçamento, porém é distinto do anteriormente citado porque inexiste um debate coletivo no âmbito da prefeitura. No município, após cada secretaria definir individualmente suas necessidades, seus orçamentos precisam passar por um crivo superior, normalmente a cargo do prefeito e/ou algum órgão interno e/ou entidade externa que dê suporte ao uso dos recursos públicos, saindo daí a decisão final sobre o orçamento do município. Embora ocorram audiências públicas de apresentação do orçamento, normalmente elas ocorrem a título de publicização da decisão.

Já em São Bento do Norte os dados obtidos apontam ser esta a única prefeitura em que o processo de discussão do orçamento é feito de forma centralizada, ou seja, o orçamento é deliberado pelo prefeito com o suporte direto de escritório de contabilidade, que estabelece os recursos para todas as secretarias.

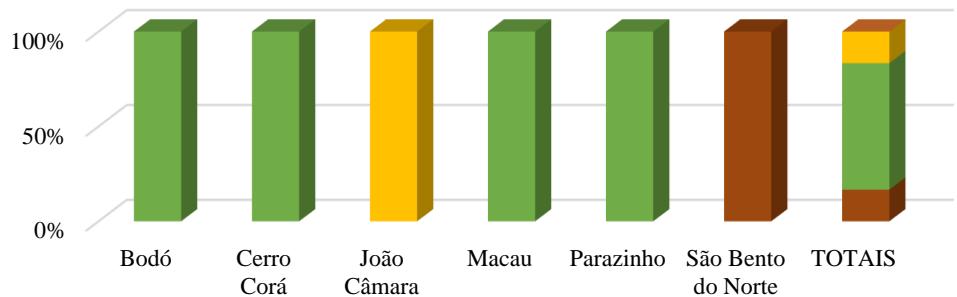
Em Macau e Parazinho o processo também é descentralizado, mas possuem algumas características peculiares. Em Macau existe um grupo de trabalho que coordena a elaboração das peças orçamentárias, enquanto em Parazinho esse processo ocorre por conta de todas as secretárias, em debate coletivo, com alguma intermediação do chefe do executivo. Na questão da participação da sociedade, a diferença está em que, em Macau essa participação acontece por conta de interveniência de Conselhos Municipais, enquanto em Parazinho as Secretarias vão a campo, mediante audiências públicas, promover a participação popular. Contudo, em ambos os municípios, a decisão final sobre o orçamento fica a cargo do prefeito que pode alterar toda a discussão anterior antes de enviar à aprovação do poder legislativo.

#### ***4.2.3 Estratégias utilizadas para o planejamento municipal***

A Questão 3, apresentada no Quadro 4 e sumarizada em seus resultados na Figura 11, objetiva averiguar a capacidade do município em conduzir o seu orçamento, inclusive sondando as possibilidades de uso dos recursos, e, consequentemente, partindo-se da tipologia proposta por Oliveira (2009) e do contexto da utilização das bases financeiras, ter ciência do tipo de estratégia se está empregando no planejamento.

*Quadro 4: Questão 3- Normalmente é utilizada algum tipo de estratégia para o planejamento municipal.*

<p>Normalmente é utilizada algum tipo de estratégia para o planejamento municipal. Marque dentre as opções abaixo àquela que melhor traduz a escolha da estratégia mais utilizada pelo seu município no planejamento:</p> <p>(A) estratégia de sobrevivência, que são estratégias de redução de despesas e equilíbrio das contas públicas</p> <p>(B) estratégia de manutenção, que são estratégias de estabilidade dos serviços públicos</p> <p>(C) estratégia de crescimento, que são estratégias voltadas a investimentos e ampliação dos serviços públicos</p> <p>(D) estratégia de desenvolvimento, que são estratégias para melhoria da qualidade dos serviços públicos e fomento ao desenvolvimento local</p> <p>(E) Não se aplica, não ocorre planejamento municipal</p>
---



- A- estratégia de sobrevivência, que são estratégias de redução de despesas e equilíbrio das contas públicas
- B- estratégia de manutenção, que são estratégias de estabilidade dos serviços públicos
- C- estratégia de crescimento, que são estratégias voltadas a investimentos e ampliação dos serviços públicos
- D- estratégia de desenvolvimento, que são estratégias para melhoria da qualidade dos serviços públicos e fomento ao desenvolvimento local
- E- Não se aplica, não ocorre planejamento municipal

*Figura 11: Questão 3 - Estratégias utilizadas para o planejamento municipal*

Fonte: Elaboração própria (2022).

Observa-se na Figura 11 que 67% dos municípios pesquisados manifestam que adotam uma estratégia de crescimento. Entre as diversas entrevistas realizadas com os gestores públicos desses municípios, tal estratégia aponta que a prefeitura que a adota, de modo geral, está conseguindo ampliar os seus serviços, tais como a aumento no número de matrículas no ensino fundamental, disponibilização de mais serviços de atendimentos a saúde, ampliação da assistência técnica rural, incluindo uma maior oferta de horas de máquinas agrícolas para a preparação da terra para o cultivo e distribuição de sementes.

Essa estratégia também significa que o município está tendo possibilidades de adquirir novas máquinas e equipamentos, além de ampliar a infraestrutura da cidade e de sua área rural, principalmente em se tratando de ampliação do número de salas de aulas e/ou escolas, leitos de atendimentos emergenciais, reformas de unidades de pronto atendimento, construção de cisternas e perfuração de poços tubulares, abertura e pavimentação de estradas vicinais e construção de moradias populares para a população de baixa renda. Vale salientar que alguns desses investimentos são provenientes de programas especiais do governo federal que são recursos extras orçamentários ordinários do município.

Entretanto, São Bento do Norte afirma estar usando uma estratégia de desenvolvimento, onde, além da capacidade de investimento e ampliação dos serviços públicos, consegue especializar seus servidores por meio de capacitações e disponibilidade de ferramentas tecnológicas, tais como computadores e programas de uso

laboral. O município também direciona recursos municipais para o fomento ao empreendedorismo local mediante incentivos fiscais ou destinação de recursos para ampliação do potencial econômico característico do município.

Observa-se neste município, através do PPA e da LOA, que existem recursos, embora pouco vultosos, destinados para a ampliação das suas atividades pesqueira e, formação de recursos humanos, manutenção e ampliação da estrutura de informática e ainda para incentivo à manutenção da cultura local.

Por sua vez, João Câmara, apontou estar utilizando estratégia de manutenção, uma vez que o um município apresentou bons índices de crescimento do PIB nos últimos anos, conforme será apresentado mais adiante, em decorrência da ampliação dos serviços públicos resultantes do grande aumento de arrecadação municipal durante a implantação dos primeiros parques eólicos, fruto da cobrança do Imposto Sobre Serviços, o qual é intenso durante a instalação das torres eólicas, mas que se reduz sensivelmente quando do início da operação do parque. Este fato requer uma maior prudência governamental quanto aos gastos públicos, daí a estratégia de manutenção, que apresenta a característica de apenas manter funcionando a contento a máquina pública.

Os gestores do município de João Câmara também enxergam que o problema da arrecadação municipal e a consequente escolha da estratégia que o município emprega, passa por questões relacionadas a uma reforma política e tributária, tanto em nível federal quanto estadual. De forma sintética, o que se aponta é que a influência política que se estrutura no centro de poder, está situada na capital do estado, acaba concentrando grande parte das verbas governamental nesse espaço e, mesmo o município tendo tido um aumento bastante significativo quando a repartição do ICMS no âmbito estadual, os critérios utilizados para esse rateio não se mostram equânimes.

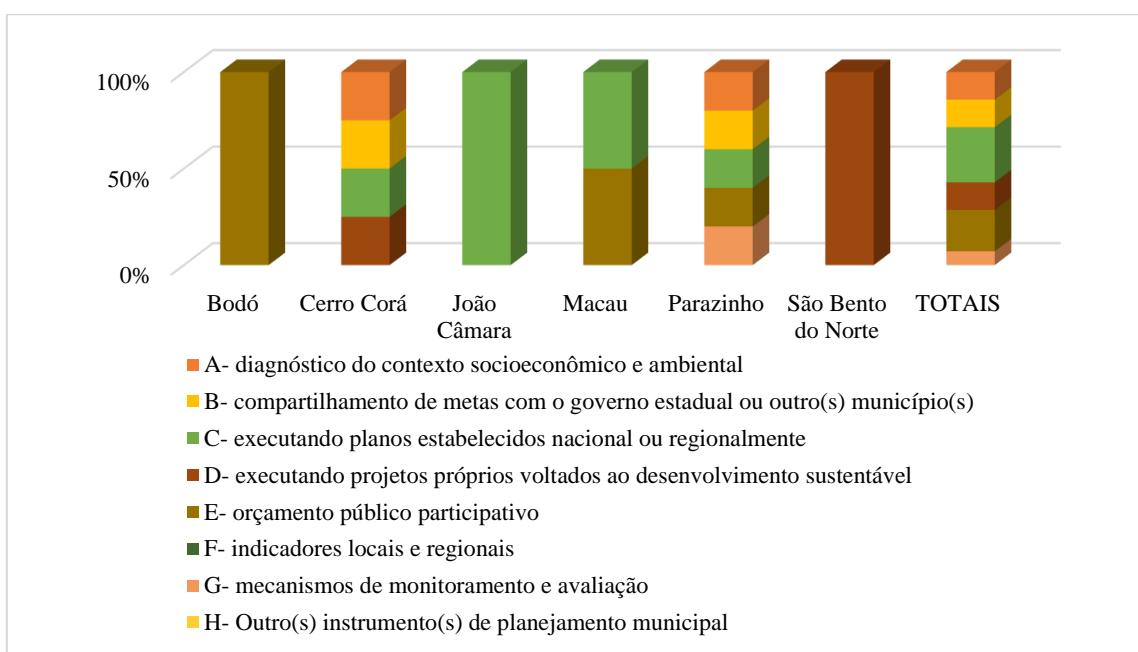
#### ***4.2.4 Instrumentos de gestão empregados pelo município***

O planejamento envolve uma série ferramentas e ações com o propósito de se obter informações sobre pontos internos fortes e fracos de uma gestão e elementos externos, considerados oportunidades e ameaças. Uma das perguntas levantadas juntos aos gestores públicos entrevistados busca exatamente averiguar o emprego de elementos do planejamento, principalmente àquele que se passou a intitular planejamento estratégico, visto que faz uso de diversas ferramentas.

*Quadro 5: Questão 4 - No desenvolvimento da gestão do município foram ou estão sendo empregados?*

- (A) - diagnóstico do contexto socioeconômico e ambiental
- (B) - compartilhamento de metas com o governo estadual ou outro(s) município(s)
- (C) - planos estabelecidos nacional ou regionalmente
- (D) - projetos próprios voltados ao desenvolvimento sustentável
- (E) - orçamento público participativo
- (F) - indicadores locais e regionais
- (G) - mecanismos de monitoramento e avaliação
- (H) - Outro(s) instrumento(s) de planejamento municipal

\* Se foi ou está sendo empregado um ou alguns dos instrumentos citados anteriormente, poderia dar detalhes? (descrever ações ou procedimentos, informar links para confirmação, anexar documentos)



*Figura 12: Questão 4 - Instrumentos de gestão empregados pelo município.*

Fonte: Elaboração própria.

Pelas respostas obtidas da Questão 4 - apresentadas no Quadro 5 - compiladas na Figura 12, excetuando-se Cerro Corá e Parazinho, que assinalaram utilizar um número variado de instrumentos de gestão, os demais municípios focam em um número reduzido de uso desses instrumentos. Nenhum dos municípios pesquisados, relatou utilizar algum tipo de instrumento que não os que foram apresentados na pergunta em tela. Além disso, nenhum deles afirmou fazer uso de indicadores, fossem locais ou regionais, muito embora Parazinho afirme fazer uso de mecanismos de monitoramento e avaliação, provenientes de sistemas do Governo Federal, o que permitiria seu emprego como indicadores.

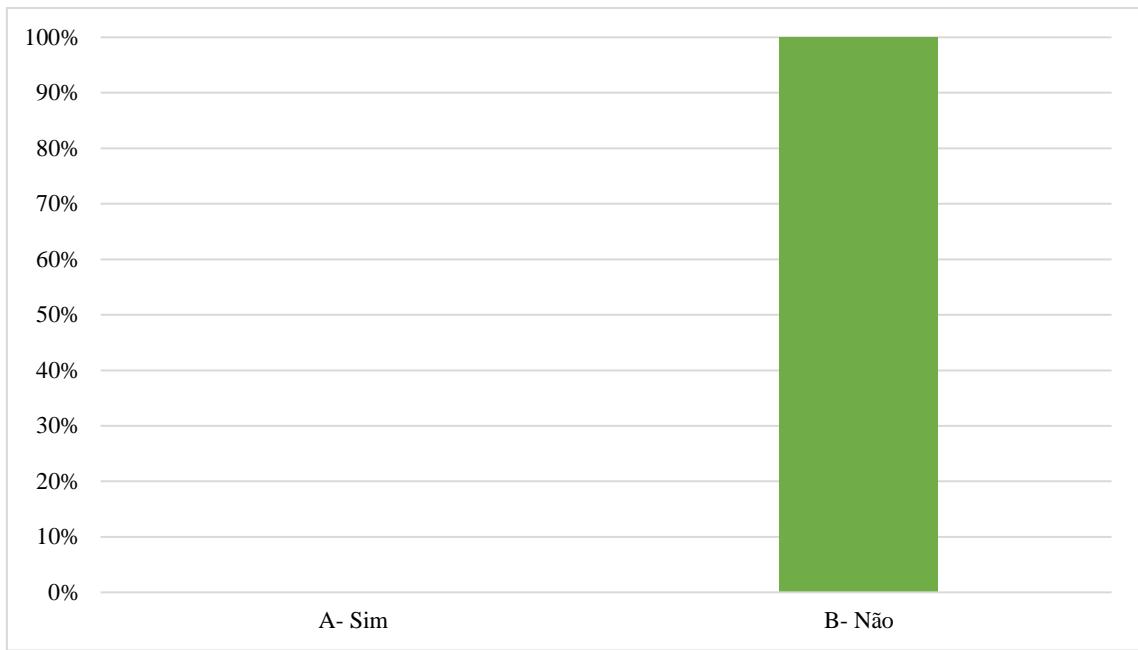
#### **4.2.5 Desenvolvimentismo na gestão do município**

Foi levado aos entrevistados a conceituação de desenvolvimentismo, com base em Cardoso Jr. & Santos (2015), Iglesias (2010), onde este refere-se a uma política econômica formulada e/ou executada principalmente através da liderança do setor industrial, aqui podendo ser referenciada pela implantação dos parques eólicos (indústria energética), mediante a adoção de uma estratégia nacional, no caso, trazida ao âmbito local ou regional, que visa o desenvolvimento (local), além da necessidade de intervenção estatal (municipal) para a condução dessa política desenvolvimentista com o fim de superar problemas econômicos e sociais (locais), dentro dos marcos institucionais do capitalismo.

Mediante uso desse conceito, em que se direcionou a sua acepção mais ampla para a dinâmica do município, buscou-se saber entre os entrevistados se eles visualizavam características do desenvolvimentismo em suas gestões e, quais projetos e ações poderiam apontar para esse caminho. É importante reforçar que foi explicado aos entrevistados, que a visão de desenvolvimentismo que se buscava estava focada na ação de um governante que, por meio de políticas públicas definidas com o suporte da participação popular, buscasse incentivar as potencialidades locais. E que não se tratava apenas de implantar o parque eólico e deixar que o “mercado” seja ordenador do seu rumo, mas o que se tem previsto ou se estaria prevendo para os médio e longo prazos, partindo-se dessa implantação. Assim, a Questão 5, mostrada no Quadro 6, lhes foi apresentada:

*Quadro 6: Questão 5- Existem traços do desenvolvimentismo na gestão do seu município?*

- |           |
|-----------|
| ( ) - Sim |
| ( ) - Não |



*Figura 13: Questão 5 - Desenvolvimentismo na gestão do município*  
Fonte: Elaboração própria.

A Questão 5 ainda requeria que, em caso de resposta afirmativa, fosse informado quais os principais projetos e/ou estratégias de médio e longo prazos, previstos ou não no PPA, capazes de potencializar o desenvolvimento do município nos médio e longo prazos. Por unanimidade, conforme demonstra a Figura 13, todas as respostas apontaram não haver políticas desenvolvimentistas nos municípios pesquisados. Tal resultado pode refletir a incompREENSÃO dos gestores quanto a abrangência do conceito, isto porque, em se observando os PPA e LOA dos municípios, se vê que existem recursos destinados a projetos de investimentos voltados para o fomento à economia local e a cultura. Entretanto, em termos gerais, analisando os valores absolutos descontinuados nos documentos legais relativos ao planejamento citados acima (PPA e LOA), não se consegue ter precisão quanto o emprego e a função desses recursos, contudo verifica-se, entre as prefeituras pesquisadas, recursos destinados a investimentos variando de 5,8% a 18,6% sobre o total do orçamento anual, com base no PPA para o período de 2018 a 2021.

#### **4.2.6 Maturidade do município em estabelecer e executar políticas públicas**

As Questões 6 e 7 - Quadro 7 e Quadro 8, relativas à vertente do emprego do planejamento por parte do poder público, buscam revelar a percepção dos gestores entrevistados sobre o nível de maturidade visualizado por eles em relação aos seus processos de planejar. Para tanto, foram feitos dois questionamentos, o primeiro sobre a

fase de estabelecimento e execução de políticas públicas e o outro no tocante ao acompanhamento dos resultados dessas mesmas políticas.

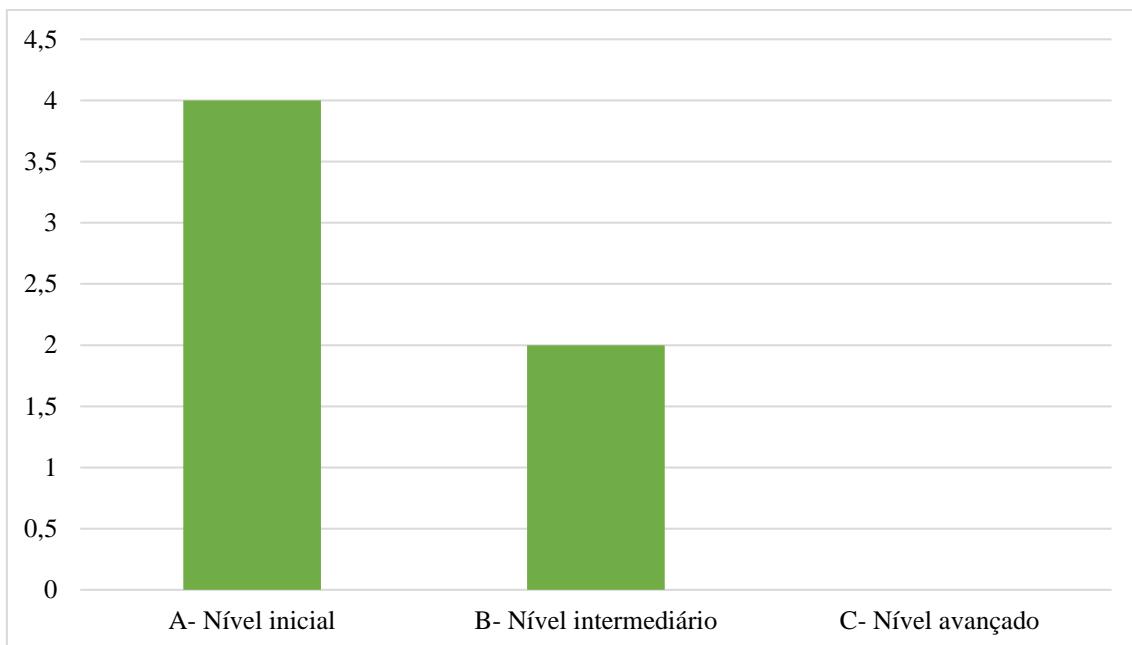
*Quadro 7: Questão 6- Considerando a capacidade do município em estabelecer e executar as suas políticas públicas, qual a percepção em relação ao nível de maturidade dessa fase do processo de planejamento*

- (A) - Nível inicial (processos ainda não totalmente organizados, com práticas pouco coordenadas e políticas públicas sendo definidas a cada nova gestão)
- (B) - Nível intermediário (processos com um bom nível de organização, com práticas bem coordenadas e políticas públicas que extrapolam pelo menos a uma gestão)
- (C) - Nível avançado (processos totalmente organizados e informatizados, práticas bem definidas e devidamente coordenadas entre as unidades governamentais, além de políticas públicas estabelecidas para longo prazo).

*Quadro 8: Questão 7- Qual a percepção em relação ao nível de maturidade dessa fase do processo de planejamento*

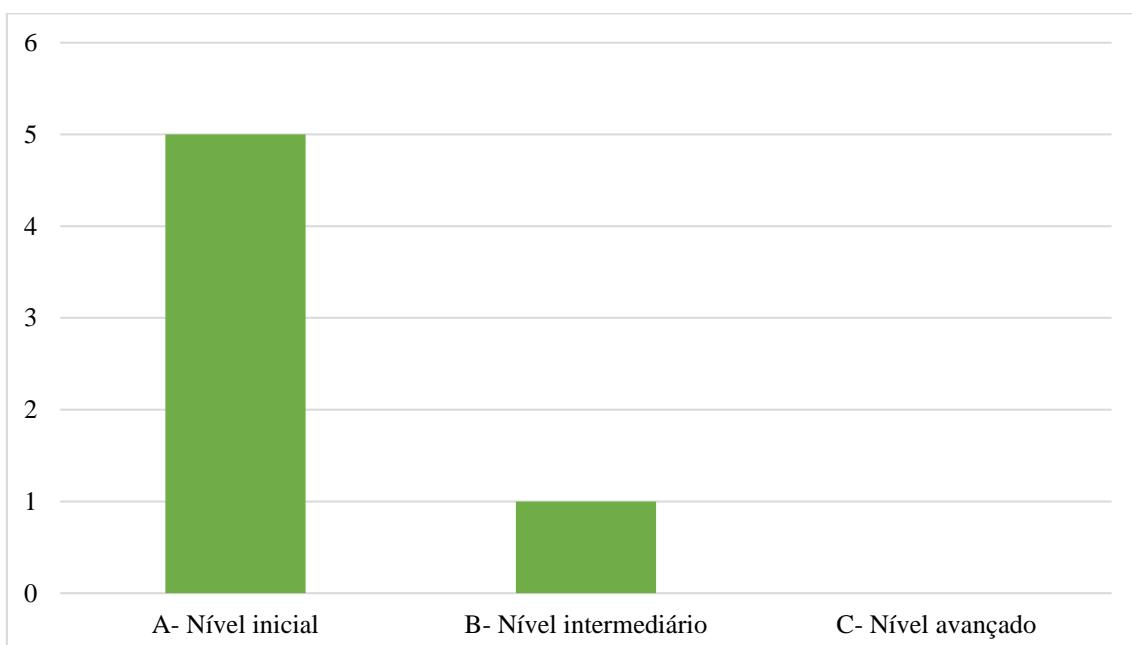
Considerando a capacidade do município em acompanhar os resultados de suas políticas públicas, qual a percepção em relação ao nível de maturidade dessa fase do processo de planejamento:

- (A) - Nível inicial (processos ainda não totalmente organizados, com práticas pouco coordenadas, políticas públicas sendo definidas a cada nova gestão e sem uso de indicadores)
- (B) - Nível intermediário (processos com um bom nível de organização, com práticas bem coordenadas e políticas públicas que extrapolam pelo menos a uma gestão e que fazem uso de indicadores)
- (C) - Nível avançado (processos totalmente organizados e informatizados, práticas bem definidas e devidamente coordenadas entre as unidades governamentais, além de políticas públicas estabelecidas para longo prazo mediante o uso de indicadores tanto para seu estabelecimento como para o acompanhamento dos seus resultados).



*Figura 14: Questão 6 - Maturidade do município em estabelecer e executar políticas públicas*

*Fonte: Elaboração própria.*



*Figura 15 : Questão 7 - Maturidade do município em município em acompanhar os resultados das políticas públicas.*

*Fonte: Elaboração própria (2022).*

No que concerne ao exame das percepções dos gestores entrevistados, é possível inferir, conforme sumariza as Figura 14 eFigura 15, que o nível de maturidade dos processos de estabelecimento e execução das políticas públicas encontram-se em um nível inicial a intermediário. Ou seja, os gestores enxergam que seus processos de

planejamento ainda não se encontram devidamente organizados, estando as práticas de discussões e envolvimento das secretárias e até da participação da população, pouco coordenadas e não sistematizadas. Com isso as próprias políticas públicas acabam sofrendo descontinuidade, exceto as estabelecidas por determinados programas de longo prazo oriundos das esferas superiores, principalmente do governo federal, sendo estas normalmente (re)definidas a cada nova gestão.

Já as percepções quanto ao nível de maturidade da capacidade do município em acompanhar os resultados de suas políticas públicas, obtém-se uma autoavaliação ainda mais crítica, sendo vista por todos os entrevistados, como estando em um patamar muito incipiente. De fato, considerando o que foi vivenciado e esclarecido nas entrevistas realizadas, os municípios não se encontram devidamente estruturados para acompanhar os resultados de suas ações, estabelecidas por meio das políticas públicas. Em sua quase totalidade a gestão pública dos municípios investigados não fazem uso de indicadores para estabelecer suas políticas e na oportunidade de sistematizar os resultados obtidos, de forma a gerarem indicadores, também não o fazem. Normalmente os resultados, quando positivos, são utilizados para fazer campanhas de promoção da gestão, sem o devido tratamento dos dados que esse processo requer.

#### **4.3 Emprego de Estratégias Relacionadas aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável**

##### ***4.3.1 Planejamento estratégico integrado***

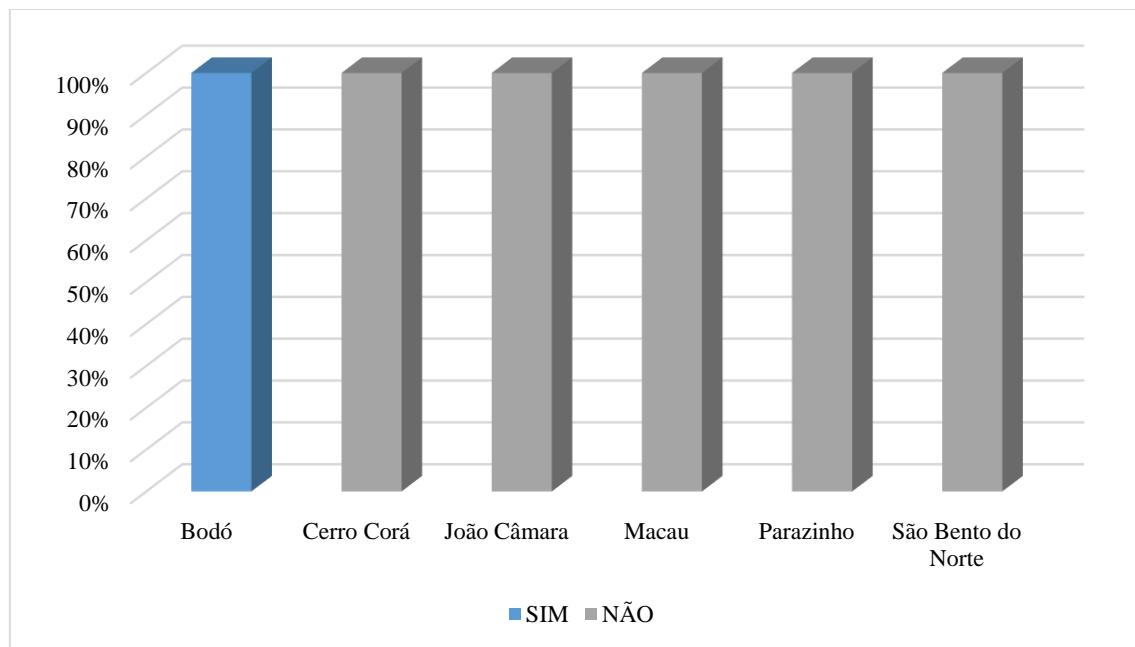
As questões relacionadas a esse objeto, buscam levantar informações que apontem principalmente para a realização de um planejamento estratégico compartilhado ou integrado, ou seja, saber da participação do município em uma ação maior de planejamento, seja motivado pelo Governo Federal ou Estadual, ou ainda em associação com outros municípios ou instituições não governamentais. Além disso, levanta-se informações sobre a participação da população no planejamento e orçamento municipal. Considera-se esses itens como elementos estratégicos fundamentais para aqueles governos que buscam promover em seus espaços de gestão um desenvolvimento que seja sustentável, promovendo efetivamente ações voltadas para alcançar tal objetivo.

Nas Questões 8 e 9, formuladas nos Quadro 9Quadro 10 procura-se intuir-se da existência ou não de um planejamento estratégico integrado às ações dos Governos Federal e Estadual. Os referenciais teóricos examinados evidenciam a importância dada

ao papel dos governos locais e regionais na promoção do desenvolvimento sustentável, inclusive por meio de parcerias em conformidade com o ODS 17 – Parcerias e meios de implementação, o qual almeja fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável. Assim, investiga-se os municípios no que concerne ao estabelecimento algum tipo de parceria que suscite o seu direcionamento para um planejamento estratégico integrado aderente às ações do Governo Federal ou do Estado e/ou associadas a outros municípios circunvizinhos.

*Quadro 9: Questão 8 - O Governo do Estado realiza algum tipo de planejamento estratégico integrado que contemple o seu município?*

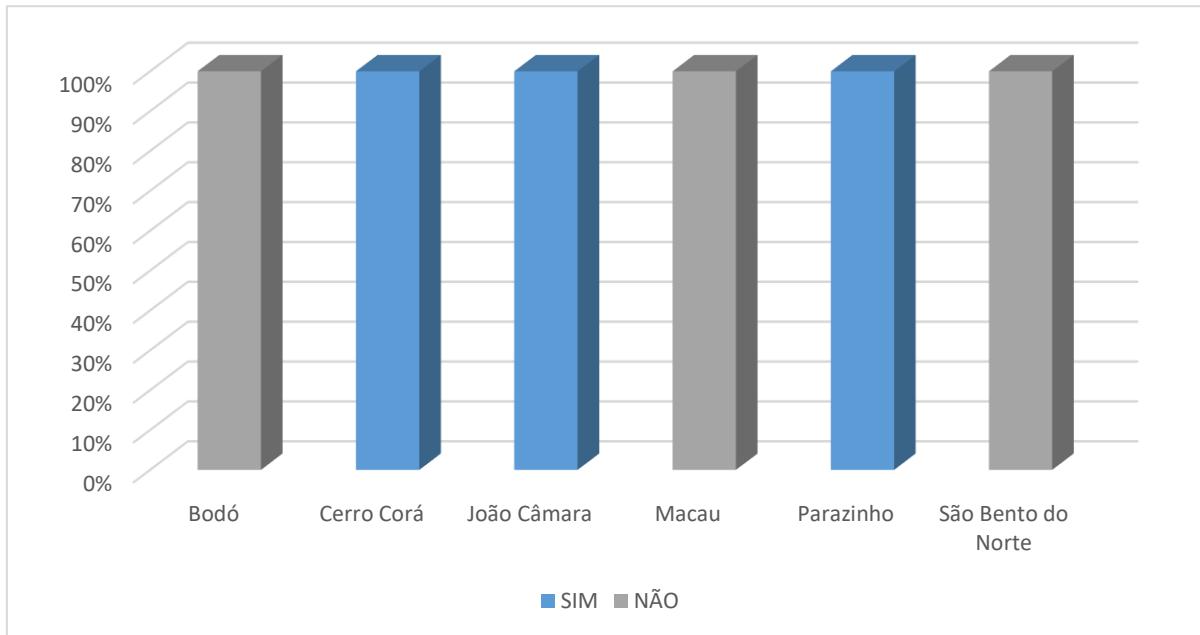
O Governo do Estado realiza algum tipo de planejamento estratégico integrado que contemple o seu município?
( ) Sim
( ) Não



*Figura 16: Questão 8 - Planejamento estratégico integrado com o Governo do Estado*  
Fonte: Elaboração própria.

*Quadro 10: Questão 9- O município participa de algum tipo de planejamento estratégico integrado?*

O município participa de algum tipo de planejamento estratégico integrado com outros municípios circunvizinhos ou não circunvizinhos (sem a participação do Governo do Estado)?
( ) Sim
( ) Não



*Figura 17: Questão 9 - Planejamento estratégico integrado com outros municípios*  
 Fonte: Elaboração própria.

Muito embora, os gestores municípios tenham afirmado haver um planejamento integrado em suas localidades, seja com o Governo do Estado e/ou com outros municípios, entretanto, durante as entrevistas, as visões que demonstradas por estes é de que não se trata exatamente de um planejamento estratégico, mas de ações coletivas surgidas por necessidades ou iniciativas, capitaneadas pelo Estado ou por um *pool* de municípios atrelados ao suporte de um consórcio ou outro tipo de entidade representativa.

Quanto ao fato do Governo Estadual realizar um planejamento estratégico integrado aos demais municípios do Estado, apenas os gestores de Bodó entenderam participar de um sistema integrado, que no caso é o PETERN (Programa Estadual de apoio ao Transporte Escolar), que se trata de um programa criado pelo Estado, desde 2009, para dar suporte financeiro, em caráter suplementar, aos municípios do Rio Grande do Norte no quesito transporte escolar, mas que também conta com recursos repassados pelo Governo Federal. O supracitado programa, devido ao seu longo tempo de duração, não é mais visto como uma ação estratégica, embora tenha sido assinalada como tal. Esse fato demonstra que falta continuidade nas ações do Governo no que diz respeito ao seu processo de planejamento. Planejar é um processo contínuo. O planejamento estratégico envolve reuniões periódicas, estabelecimento de objetivos e metas, aprovações de

propostas através de debates coletivos, o quê, de acordo com as entrevistas realizadas, não ocorre por parte da gestão estadual.

Com relação a planejamento integrado com outros municípios, embora os gestores não enxerguem necessariamente como um planejamento estratégico, o fato é que foram vistas várias ações integradas. Como exemplo, Cerro Corá faz parte, junto com outras cinco cidades potiguaras (Acari, Carnaúba dos Dantas, Currais Novos, Lagoa Nova e Parelhas), em uma área de 2.802 km<sup>2</sup>, do esforço de obtenção do selo mundial da Unesco na constituição do chamado Geoparque Seridó, selo esse recentemente obtido, tornando-se o segundo Geoparque Mundial da Unesco criado no Brasil.

Além de participar desse esforço de constituição integrada do Geoparque Seridó, que envolveu muito planejamento e ações junto com os demais municípios participantes do Geoparque, Cerro Corá faz parte do Consorcio Intermunicipal de Saúde do Seridó (CIS Seridó), que realiza atividades conjuntas na área da saúde junto com outros dezesseis municípios da região, na busca por redução dos custos e maior agilidade na oferta desses serviços, principalmente quanto a transporte de pacientes e serviços de maior complexidade em outras localidades. Também integra o COPIRN, outro consórcio público voltado à saúde e a outras atividades e faz parte da Federação dos Município do Rio Grande do Norte (FEMURN).

Os demais municípios pesquisados, participam da COPIRN, mais especificamente para fazer uso de serviços voltados para o apoio ao encaminhamento de pacientes dentro da rede estadual de saúde e, principalmente João Câmara e Parazinho, no que diz respeito a coleta e tratamento de resíduos.

Vale destacar que os municípios de Bodó e Cerro Corá são integrantes da Regionalização Seridó, definida pelo Plano Estadual de Resíduos Sólidos - PERS, como o instrumento de limpeza e tratamento de resíduos sólidos nessa a região, mediante a criação do Consórcio Público Regional de Resíduos Sólidos do Seridó (RIO GRANDE DO NORTE, 2015). Entretanto, tal consórcio ainda requer maior estruturação e é o COPIRN quem vem assumindo essa função.

Um outro consórcio, esse efetivo, do qual os mesmos municípios, Bodó e Cerro Corá, participam, é o consórcio CONISA (Consórcio Intermunicipal de saneamento da Serra de Santana), este responsável pela gestão do abastecimento de água do Sistema Adutor Serra de Santana. A distribuição de água tratada para as sedes municipais aderentes é de responsabilidade da CAERN, enquanto a zona rural é atendida pelo CONISA.

O CONISA contempla 168 comunidades rurais, sendo formado por sete prefeituras localizadas na Serra de Santana (Bodó, Cerro Corá, Florânia, Lagoa Nova, Santana do Matos, São Vicente e Tenente Laurentino Cruz). (PREFEITURA MUNICIPAL DE BODÓ, 2019).

Esses dois consórcios não foram citados como modelos de parcerias integradas com o governo estadual pelos gestores entrevistados, o que pode refletir o fato de que a troca de gestões, não permite aos secretários visualizar todos os detalhes de suas responsabilidades, ficando mais focados nas ações mais recentes ou no que foi efetivado em suas gestões. Daí, uma evidência de que um sistema informatizado de acompanhamento da gestão, por meio de indicadores, não necessariamente iria dar o conhecimento mais aprofundado sobre esta ou àquela ação em especial, mas permitiria uma visão ampla de todas as atribuições da gestão.

#### ***4.3.2 Participação popular no planejamento municipal***

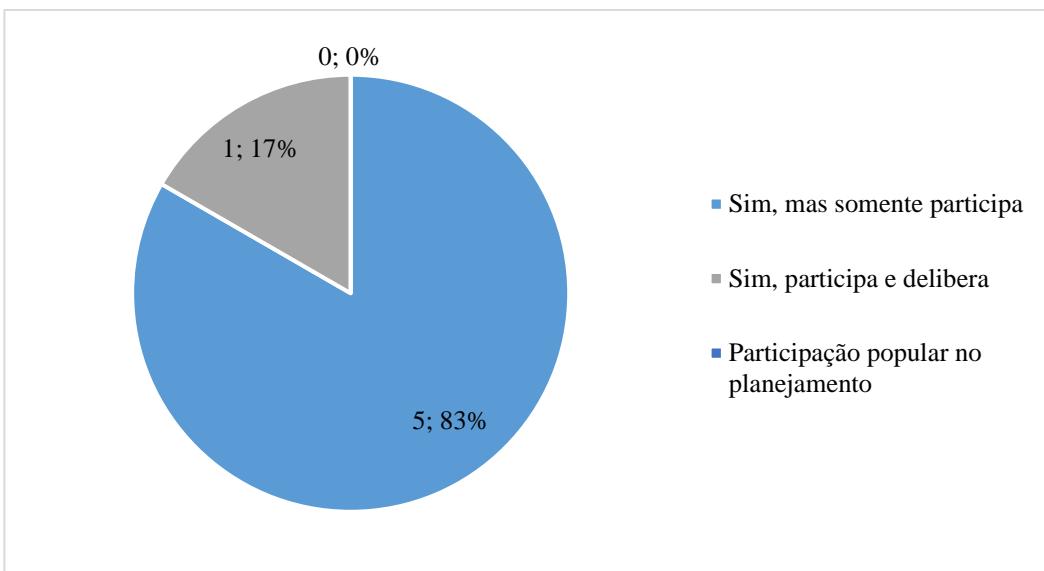
O Quadro 11, apresenta a Questão 10, na qual se investiga a participação popular no planejamento municipal.

*Quadro 11: Questão 10 - Planejamento estratégico integrado com outros municípios...*

No planejamento municipal a população consegue participar e/ou deliberar sobre o uso dos recursos, mediante o chamado orçamento participativo?

- Sim, mas somente participa
- Sim, participa e delibera (contribui nas decisões)
- Não participa

\* Caso ocorra a participação popular, poderia explicar a forma como se dá essa participação: (e/ou informe links ou envie arquivos que confirmem o estabelecimento do orçamento participativo).



*Figura 18: Questão 10 - Participação popular no planejamento municipal*  
Fonte: Elaboração própria.

A Figura 18 sintetiza as informações obtidas na Questão 10, retratando que 83% dos gestores municipais entrevistados consideram que em seus municípios existe participação popular no planejamento municipal, entretanto essa participação é passiva, ou seja, não é dada plena oportunidade a população de decidir diretamente sobre suas necessidades. Em sua grande maioria, conforme apurado nas entrevistas, as audiências públicas servem para dar ciência ao que foi decidido pelo poder público. Em raras ocasiões é feita alguma modificação, por pressão popular, no orçamento que é encaminhado a câmara de vereadores para a homologação do planejamento mediante aprovação da LOA e LDO.

Apenas o município de Parazinho apresenta um quadro em que a população é capaz de deliberar mais enfaticamente sobre os rumos do orçamento. Essa participação é feita por meio de reuniões e audiências públicas com representantes das secretarias, os quais levantam as necessidades das comunidades ao tempo em que vão constituindo o orçamento do município. Mesmo assim, registra-se a afirmativa dos entrevistados de que não existe nenhuma lei ou marco regulatório que garanta que àquilo que foi discutido e até acordado com a comunidade seja efetivado no orçamento. O prefeito tem o poder, salvo emendas dos vereadores, de decidir sobre os destinos dos recursos públicos. Contudo, considerando o observado nos demais municípios, Parazinho apresenta uma sistemática de participação da população, bem mais integradora.

#### **4.3.3 Agenda de sustentabilidade urbana**

A Questão 11, apresentada no Quadro 12, investiga a participação do município em programas relacionados ao alcance dos ODS.

*Quadro 12: Questão 11- O município participa de alguma agenda de sustentabilidade urbana?*

O município participa de alguma agenda de sustentabilidade urbana como o Programa Cidades Sustentáveis (PCS), Nova Agenda Urbana (NAU), sistema MANDALA da Confederação Nacional dos Municípios (CNM) ou outras?

( ) sim

( ) não

\* Se sim, qual(is) e apresente seu detalhamento (descrever ações ou procedimentos, informar links para confirmação, anexar documentos, apresentar resultados)?

A sistematização das respostas aponta que Bodó participa de um consórcio intermunicipal (COPIRN), referente ao “descarte e aproveitamento de resíduos sólidos onde se realizam capacitações com o objetivo de fortalecimento e aceleração dessa agenda de desenvolvimento sustentável”.

Cerro Corá por sua vez, ingressou no Programa Cidade Empreendedora do SEBRAE. Esse programa tem foco nos ODS, entretanto tem características próprias. Consiste em incentivar o desenvolvimento socioeconômico local por intermédio das necessidades e vocações de cada território. São dez eixos de atuação, passando pela gestão pública baseada em indicadores, capacitação de lideranças locais, treinamento empresarial aos micros e pequenos empreendedores, inserção de conteúdos de empreendedorismo na educação, marketing territorial, cooperativismo e crédito, entre outros.

Segundo os gestores entrevistados, o programa abrange, dentro do eixo da gestão pública, o diagnóstico e o estabelecimento de metas e indicadores de cada secretaria. Busca também incentivar a participação dos pequenos produtores rurais nas compras governamentais. O programa ainda está em fase inicial de implantação, mas já vem apresentando boas perspectivas, principalmente em ter contribuído para destacar a importância de diversas consultorias de suporte às secretarias que já estão prestando suas assistências e contribuindo para uma melhor elaboração do planejamento municipal.

Os demais gestores municipais relataram haver programas e/ou ações não diretamente relacionados com os ODS, mas que os envolvem de alguma forma.

Programas da ONU ou Unicef, ou ainda do Governo Federal ou Estadual, voltados, por exemplo, ao aleitamento materno, a saúde infantil, combate à desnutrição, campanhas de vacinação ou saúde oral, “ações do SEST SENAT” conforme destacado pelo secretário de João Câmara, acabam contemplando os objetivos do Desenvolvimento Sustentável de maneira indireta, embora não se tenha uma agenda para esse fim específico.

Foram realizadas ainda uma série de questionamentos – Questões 12 a 16 (Quadro 13) voltadas a aspectos relacionados aos ODS, principalmente no que diz respeito ao direcionamento da gestão municipal para questões ambientais.

*Quadro 13: Questões 12-16*

**Questão 12**

O município possui plano diretor ainda que não seja obrigado a possuí-lo

- ( ) sim  
( ) não

**Questão 13**

O município já está devidamente adequado à política nacional de resíduos sólidos?

- ( ) sim  
( ) não

**Questão 14**

Existe programa de reciclagem de lixo?

- ( ) sim  
( ) não

**Questão 15**

Existem indústrias (padarias, cerâmicas, carvoarias...) no município poluidoras do ar?

- ( ) sim  
( ) não

**Questão 16**

Havendo indústrias poluidoras do ar, o município implementou algum programa de prevenção?

- ( ) sim  
( ) não

*Tabela 6: Síntese das respostas obtidas questões relacionadas aos ODS*

QUESTÕES	SIM	NÃO
12- O município possui plano diretor ainda que não seja obrigado a possuí-lo?	33%	67%
13- O município já está devidamente adequado à política nacional de resíduos sólidos?	0%	100%
14- Existe programa de reciclagem de lixo?	17%	83%
15- Existem indústrias (padarias, cerâmicas, carvoarias...) no município poluidoras do ar?	100%	0%
16- Havendo indústrias poluidoras do ar, o município implementou algum programa de prevenção?	0%	100%

*Fonte: Confecção própria (2022).*

Observa-se na

Tabela 6, no que concerne ao Plano Diretor das cidades pesquisadas, 67% delas não o possui. Contudo, nem todos elas são obrigadas por lei a elaborar esse plano. É importante ressaltar que João Câmara deveria possuir Plano Diretor, pois é uma exigência constitucional para municípios quem registaram uma população superior a 20 mil habitantes, contudo existe um imbróglio jurídico sobre a criação desse instrumento por parte dos representantes públicos do município.

Importar destacar que o plano diretor é o instrumento legal básico da política de desenvolvimento municipal, orientando a atuação do poder público e da iniciativa privada tanto na construção dos espaços urbano e rural, como na oferta dos serviços essenciais a melhoria de vida da população. Entretanto, segundo os secretários de administração e de finanças entrevistados, o Plano Diretor de João Câmara encontrava-se - quando da realização das entrevistas - em processo de estruturação.

Por outro lado, o município de São Bento do Norte, com população estimada em menos de 3 mil habitantes (IBGE, 2021) já possui plano diretor desde o ano de 2013. O município de Macau deve iniciar o processo de revisão de seu plano diretor que completava dez anos durante o levantamento dessa pesquisa, em 2021.

Quanto à gestão de resíduos sólidos, nenhum dos municípios está devidamente sintonizado com as diretrizes da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), muito embora, segundo gestores da prefeitura de Macau, o plano de resíduos da cidade já se encontra devidamente estruturado, tendo sido realizado por uma empresa de consultoria.

Em relação à reciclagem de lixo, apenas Cerro Corá possui um programa que é apoiado pela prefeitura, mas é dirigido pelas Caritas Diocesanas. Porém, a prefeitura dá

apoio, já como consequência da implantação do Programa Cidade Empreendedora do SEBRAE, aos catadores de lixo da cidade, mediante a distribuição de Equipamentos de Proteção Individual (EPI's). Ainda é relatado pelos gestores de Cerro Corá, bem como por representantes dos demais municípios pesquisados, que existem consórcios nas duas áreas da pesquisa, trabalhando em prol do recolhimento e tratamento do lixo urbano, e a adequação ao PNRS.

No quesito fiscalização ou implementação de programas de prevenção à poluição do ar, em sua grande maioria, os gestores públicos entrevistados reportaram a obrigação de fiscalização de indústrias poluidoras ao órgão estadual, o IDEMA. Cabe a ação de polícia, na visão desses gestores, ao supracitado órgão estadual de controle ambiental e não ao município. Macau possui o Instituto do Meio Ambiente, Inovação e Sustentabilidade (IMais), além de um Conselho Municipal de Desenvolvimento e Meio Ambiente (COMDEMA), mas, segundo seus representantes, o órgão fiscalizador local representa mais o papel de ouvidoria, ou seja, recebe as denúncias e as encaminha ao IDEMA para as providencias cabíveis.

No aspecto de ações preventivas, os gestores foram indagados sobre se o seu município realizaria alguma ação educativa e/ou preventiva visando mitigar os efeitos dos poluentes provenientes das indústrias instaladas em seus territórios, todos foram unanimes em afirmar que não existem planos para esse fim.

#### **4.4 Emprego de Indicadores no Planejamento Municipal**

A importância de indicadores se dá pela ação de medição ou quantificação de algo que se estabeleça e se queira avaliar posteriormente seus resultados. Há uma premissa na administração de que: “quem não controla, não gerencia”. Normalmente controles são feitos por meio de indicadores, os quais possibilitam avaliar se uma organização privada ou instituição pública está atingindo os objetivos a que se propõe.

Essa premissa, provavelmente sintetizada de uma frase atribuída a William Edwards Deming (1900-1993), “Não se gerencia o que não se mede, não se mede o que não se define, não se define o que não se entende, e não há sucesso no que não se gerencia”, e uma outra frase, “se você não sabe para onde ir, qualquer caminho serve”, essa atribuída ao autor da obra “Alice no país das maravilhas”, de codinome Lewis Carol (1832-1998), exprimem bem a importância de se trabalhar com indicadores quando se quer gerenciar.

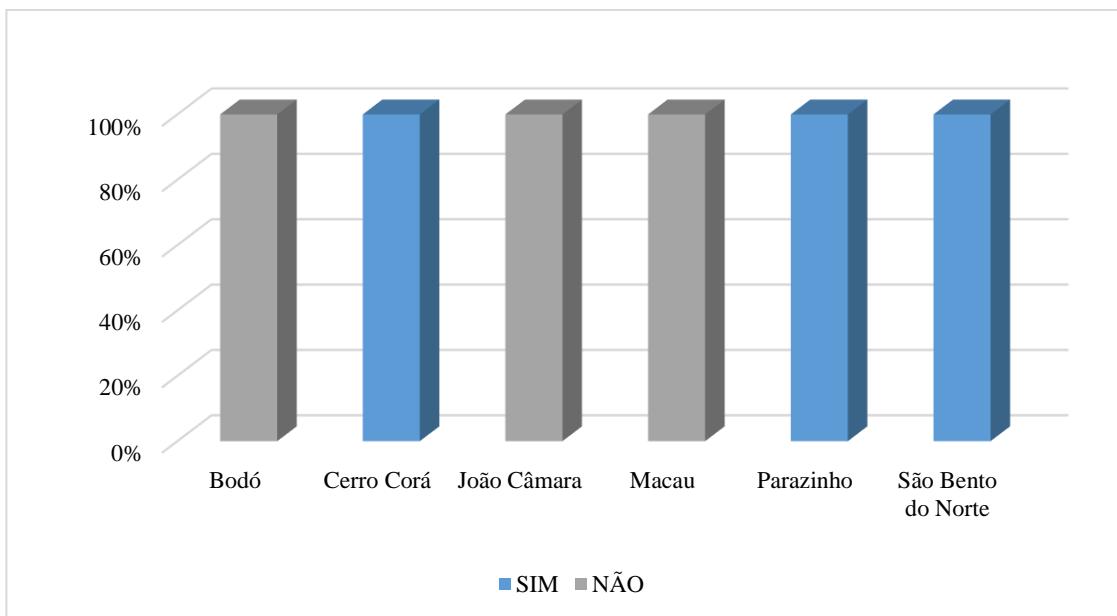
Conforme anunciado no capítulo 2, na administração normalmente se relaciona indicadores à desempenho, sendo, portanto, comum, o uso da expressão indicadores de desempenho. Com intensas discussões acadêmicas sobre o desenvolvimento sustentável e sobre sustentabilidade, diferentes autores passaram a abordar a importância de se medir aspectos da sustentabilidade, daí ter surgido a expressão indicadores de sustentabilidade. Nessa tese utiliza-se das duas expressões - indicadores de desempenho ou indicadores de sustentabilidade - ou apenas o termo indicador, para expressar a ideia de algo que precisa ser medido, mensurado, para que se possa ter um maior e melhor controle sobre àquele algo que se busca atingir ou que se estabeleceu. Nesse contexto, as Questões 17, 18, 19, 20, 21 e 22, apresentadas no Quadro 14, Quadro 15 e Quadro 16, com suas respostas sintetizadas nas Figura 19, Figura 20 e Tabela 7, objetivam extrair dos gestores municipais às ações conduzidas no município atinentes ao uso de indicadores no planejamento municipal

*Quadro 14: Questão 17*

Indicadores são valores quantitativos que servem para medir o desempenho de algo, podendo dar direcionamento a determinadas políticas públicas. Durante a elaboração do orçamento anual é levado em consideração o uso de indicadores socioeconômicos e ambientais para o estabelecimento de metas?

- ( ) Sim  
( ) Não

\* Se sim, relacione os principais indicadores (como por exemplo a redução de taxa de analfabetismo, aumento do número de empreendimentos da economia solidária, índice de cobertura vegetal etc.) que possam ter sido utilizados durante a realização dos últimos orçamentos (ou informe links de acesso a essas informações ou envie arquivos via e-mail).



*Figura 19: Questão 17 - Uso de indicadores para o estabelecimento de metas*  
Fonte: Elaboração própria.

No contexto do uso de indicadores por parte dos municípios verificou-se que 50% dos respondentes afirmam fazer uso de indicadores para o estabelecimento de metas no orçamento anual. Entretanto, se faz necessária algumas considerações para a forma como isso ocorre.

De maneira geral, embora a metade dos municípios se situou como não aderente ao uso de indicadores, todos, exceto um, afirmam se basear em algum tipo de indicador para alcançar determinadas metas. Concretamente, o simples fato de se utilizar um indicador não significa que se esteja trabalhando tecnicamente com indicadores. Fazer uso de indicadores, normalmente requer a realização de um diagnóstico e o consequente processo de análise e avaliação das possibilidades de alcance de determinada meta com base no indicador, ou seja, um planejamento estratégico.

Mesmo para os municípios em que seus gestores afirmam fazer uso de indicadores, todos eles, entendem que esse processo não é significativamente sistematizado para que se possa colher os melhores resultados. As questões 7 e 8, já apresentadas, reforçam a compreensão de que a aplicação de indicadores no planejamento desses municípios ainda está em uma fase inicial, ainda incipiente.

Há de se considerar que se está realizando uma pesquisa empírica, de abordagem predominantemente qualitativa. E, embora se esteja apresentando dados em forma quantitativa, eles estão sendo extraídos de um levantamento no qual se torna mais importante a representatividade ou os significados desses dados, fundamentalmente pela

interpretação dada pelos próprios pesquisados e, em um segundo momento, na compreensão, interpretação e contextualização repassada pelo pesquisador (MINAYO, 2016).

Embora os gestores de Bodó, entendam que não fazem uso de indicadores de forma categórica, e afirmam que uma das causas para o fato decorre do baixo volume de recursos que o município arrecada, mesmo assim baseiam-se em diversos indicadores extraídos mais usualmente de dados socioeconômicos obtidos do monitoramento da assistência social do município, além de dados do IBGE, MEC e Ministério da Saúde, quando das discussões sobre quais políticas públicas adotar, ou para direcionamento de recursos dentro de políticas públicas já estabelecidas.

Contudo, se percebe que ao se usar indicadores, a escolha é feita de forma aleatória, faltando clareza e contextualização do porquê da adoção dessa ou àquela meta e, além disso, embora a meta possa estar definida na LOA, não é feito o devido acompanhamento nem a crítica dos resultados, durante a execução ou ao final do período de emprego de uma ação. Tal fato é corriqueiro nos demais municípios.

Os gestores de Cerro Corá, por sua vez, consideram que fazem uso de indicadores, embora reconheçam que muito ainda têm a melhorar pois a gestão conta com menos de dois anos, mas que já apresenta avanços. Os indicadores empregados são extraídos de dados demográficos e socioeconômicos do município. Fazem uso de 75 indicadores do Ministério da Saúde, além de outros indicadores do novo programa de repasses do governo federal para a Atenção Primária à Saúde (APS), o “Previne Brasil”. Entre os indicadores desse programa previstos para 2022 estão:

- Proporção de gestantes com pelo menos 6 (seis) consultas pré-natal realizadas, sendo a 1<sup>a</sup> (primeira) até a 12<sup>a</sup> (décima segunda) semana de gestação.
- Proporção de gestantes com realização de exames para sífilis e HIV.
- Proporção de gestantes com atendimento odontológico realizado.
- Proporção de mulheres com coleta de citopatológico na APS.
- Proporção de crianças de 1 (um) ano de idade vacinadas na APS contra Difteria, Tétano, Coqueluche, Hepatite B, infecções causadas por *haemophilus influenzae* tipo b e Poliomielite inativada.
- Proporção de pessoas com hipertensão, com consulta e pressão arterial aferida no semestre.
- Proporção de pessoas com diabetes, com consulta e hemoglobina glicada solicitada no semestre.

A apresentação desses indicadores serve para demonstrar que tem havido uma forte tendência, gestada no Governo Central, em forçar Estados e municípios a trabalharem com base nesses elementos, ou seja, têm-se aí uma caracterização da gestão por resultados. Nesse modelo, caberia aos municípios, por exemplo, levantar dados sobre a saúde dos municípios, e, de posse desses dados, avaliar se eles geram indicadores para que se possa ter uma nova meta a ser atingida. O estabelecimento dessa nova meta produz um novo indicador, cujas ações deverão ser acompanhadas e avaliadas periodicamente, enfatizando o final do período, de modo ser possível concluir se a meta foi alcançada e dar ciência a quem de direito, inclusive a população.

Em João Câmara, seus administradores também consideram que fazem uso de indicadores e utilizam-se de dados do Programa Bolsa-Família e do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) entre outros sistemas, para o planejamento. Segundo os entrevistados, apesar dos avanços, em termos de recursos financeiros, que a implantação dos parques eólicos vem proporcionando, o orçamento municipal ainda está muito voltado ao assistencialismo, ao que se percebeu, que querem dizer com isso, que o planejamento não segue uma linha estruturante que garanta a sustentabilidade municipal no médio e longo prazo.

Nos municípios de Macau e São Bento do Norte foi relatado que não se faz uso direto de indicadores. Todavia, algumas secretarias, como a de educação e saúde, por imposição de sistemas externos, necessitam gerenciar indicadores. Porém esses indicadores não chegam a constituir seus próprios planejamentos internos nem o planejamento geral da prefeitura. Geralmente são compreendidos como tarefas que precisam ser cumpridas. Na verdade, as metas são de fato ações a serem atingidas, mas colocá-las no patamar de indicadores fazendo o devido acompanhamento e avaliação, torná-las mais adequadas ao que requer um efetivo planejamento estratégico ou tático.

Na cidade de Parazinho seus secretários entendem que usam indicadores como tarefas a serem cumpridas, mas também como elementos de seus planejamentos internos. Reconhecem que não é algo sistematizado na prefeitura, nem mesmo nas próprias secretárias, porém as secretárias de educação e saúde se destacam, uma vez que trabalham com o emprego de indicadores para o planejamento tático (setorial) que, indiretamente, reflete no planejamento “estratégico” (global) da prefeitura. Importante ressaltar que, nas questões 1, 2, 4 e 10, já apresentadas, Parazinho demonstrou realizar vários processos e empregar vários instrumentos de gestão que condicionam a se justificar haver um planejamento estratégico naquela prefeitura.

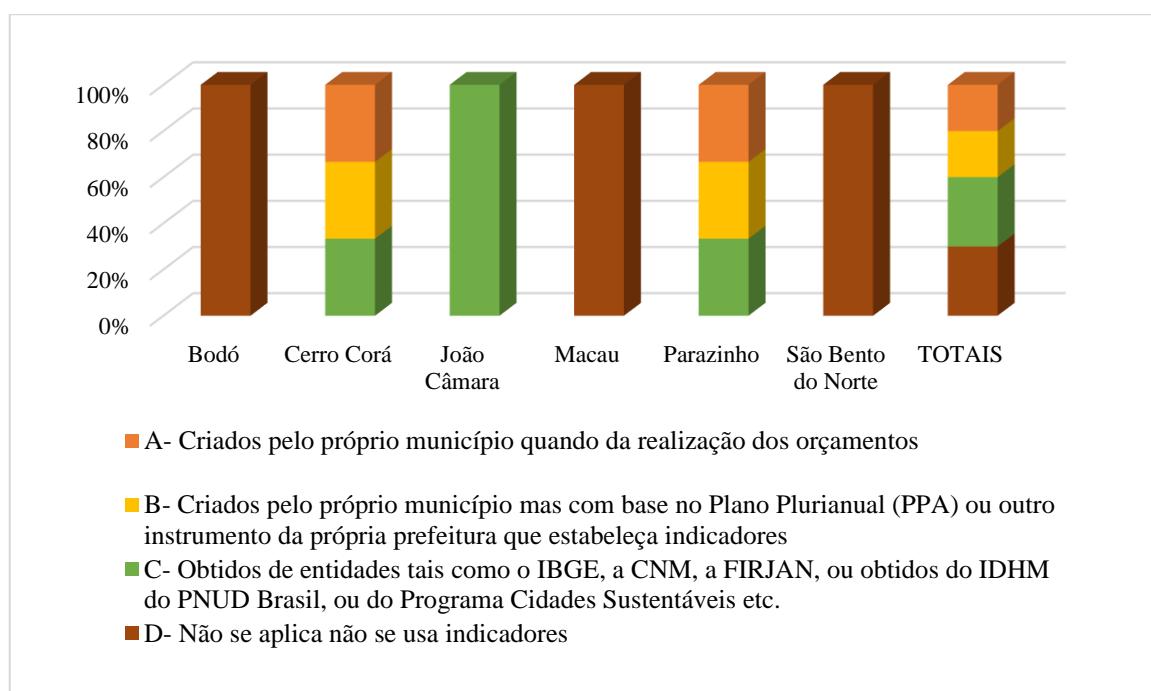
A Questão 18 traz um pouco de redundância com o que já se tratou sobre indicadores. Mas esse é o propósito, considerando o sentido de verificar se os entrevistados continuavam mantendo a linha de raciocínio e ainda para lhes avivar a memória e, buscar por novos fatos ou ações.

*Quadro 15: Questão 18*

Se o município usa indicadores para balizar os seus orçamentos, de onde eles são obtidos?

- (A) Criados pelo próprio município quando da realização dos orçamentos
- (B) Criados pelo próprio município, mas com base no Plano Plurianual (PPA) ou outro instrumento da própria prefeitura que estabeleça indicadores
- (C) Obtidos de entidades como o IBGE, a Confederação Nacional do Municípios (CNM), a FIRJAN, ou obtidos do IDHM do PNUD Brasil, ou do Programa Cidades Sustentáveis de outras entidades que estabeleçam indicadores e que possam dar suporte ao planejamento da prefeitura
- (D) Não se aplica não se usa indicadores

\* Caso se use indicadores e a sua escolha seja de uma forma distinta das citadas acima, comente.



*Figura 20: Questão 18 - Origem dos indicadores que balizam os orçamentos dos municípios*

*Fonte: Elaboração própria.*

A Figura 20 reforça o que, em parte, já havia sido mostrado na questão 17. Dos municípios em que os gestores afirmam que fazem uso de indicadores, João Câmara é o

único cuja origem dos indicadores é proveniente de outras entidades, tais como IBGE, PNUD, Bolsa-família, entre outros. Ou seja, não há uma elaboração própria de indicadores desenvolvida no âmbito municipal.

Em Cerro Corá e Parazinho, entretanto, parte de suas secretarias, já vêm conseguido realizar seus planejamentos táticos (de cada secretaria) com base em indicadores. A origem dos indicadores utilizados nessas duas cidades, são variados, advindos desde entidades não governamentais, assim como de órgãos e instituições públicas e privadas, nacionais e internacionais. Porém, é importante ressaltar, que embora essas secretarias já estejam conseguindo estabelecer um sistema próprio de indicadores locais, eles ainda não são desenvolvidos em formato de um sistema informatizado e nem estão interligados com o planejamento geral da prefeitura. Esse movimento em busca de usar indicadores personalizados, representa algo pontual, restrito a algumas secretarias e a elementos específicos do planejamento. Em Cerro Corá esse fato fica mais perceptível na controladoria do município e na Secretaria de Educação. Contudo, com a implantação do Programa Cidade Empreendedora, do SEBRAE, estão sendo realizados diagnósticos nas demais unidades governamentais da cidade e pretende-se trabalhar com metas e indicadores em cada uma dessas unidades e na prefeitura como um todo.

Já em Parazinho, foram observados que as secretarias de Administração, Educação, Meio Ambiente e Saúde já vêm buscando inserir indicadores próprios em seus planos e ações. Reforça-se o fato que tal ato ainda não está devidamente informatizado e, menos ainda, plenamente sistematizado, nem em Parazinho nem em Cerro Corá, mas apresentam um diferencial em relação as outras prefeituras.

Outras indagações feitas - Questões 19, 20, 21 e 22 (Quadro 16) -, requereram respostas de cunho objetivos: “sim ou não”, sendo estas:

*Quadro 16: Questões 19-22*

<b>Questão 19</b> Possui sistema informatizado para acompanhar as metas estabelecidas? <input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> não
<b>Questão 20</b> Existe memória de resultados passados, para análise histórica ou planejamentos futuros? <input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> não

**Questão 21**

O município faz uso de indicadores de desempenho?

- ( ) sim  
( ) não

**Questão 22**

Nos orçamentos anuais ou plurianuais há uso de indicadores para balizar esses instrumentos de planejamento?

- ( ) sim  
( ) não

*Tabela 7: Síntese de questões abordadas nas entrevistas relacionadas a indicadores de desempenho*

Questões	SIM	NÃO
19- Possui sistema informatizado para acompanhar as metas estabelecidas?	0%	100%
20- Existe memória de resultados passados, para análise histórica ou planejamentos futuros?	17%	83%
21- O município faz uso de indicadores de desempenho?	83%	17%
22- Nos orçamentos anuais ou plurianuais há uso de indicadores para balizar esses instrumentos de planejamento?	50%	50%

*Fonte: Elaboração própria.*

As informações obtidas no conjunto de questões presentes no Quadro 17 e sumariadas na

Tabela 8 permitem inferir que nenhuma das prefeituras possuem um sistema informatizado para o acompanhamento das metas estabelecidas. Obvio que essas prefeituras possuem computadores e softwares em suas gestões, mas não possuem programas para estabelecer, acompanhar e avaliar os resultados de suas políticas públicas, incluindo o uso de indicadores, quer seja no estabelecimento de metas, quer seja na avaliação do resultado dessas metas.

Quanto à existência de armazenamento de series históricas de dados de gestões passadas ou mesmo da atual, no sentido de realizar um planejamento com base nos resultados passados, somente o município de Bodó é capaz de extrair informações de planejamentos anteriores, porém esses dados não estão disponíveis em um sistema apropriado para esse fim. Os dados precisam ser “garimpados” para que se possa obter informações producentes.

Houve redundância proposital presente na Questão 21, com o objetivo de reforçar questões análogas já requeridas ou até de avivar a memória do pesquisado sobre o tema

abordado. Sutilmente, a pergunta fala de “indicador de desempenho”, ao invés de apenas o termo “indicador” que vinha sendo mais empregado nas demais questões. O fato é que, tendo sido trocada a expressão: “utilização de indicadores socioeconômicos e ambientais no planejamento municipal” (na questão 17), pela expressão: “utilização de indicadores de desempenho” o quantitativo de respostas afirmativas salta de 50% para 83%. Porém, quando se avança para a questão 22, em que se volta a perguntar sobre o uso de indicadores na LOA ou PPA, instrumentos do planejamento, as respostas assumem os mesmos significados obtidos na questão 18. Lembrando que nas entrevistas foi observado pelo pesquisador que, muito embora nas respostas do questionário, parte dos gestores tenham marcado que não empregavam indicadores no planejamento municipal, contudo, nos diálogos com os mesmos registram-se afirmativas que apontam embasamentos a partir em indicadores, ainda que de forma não sistematizada e formal, para dar direção as suas atividades.

#### **4.5 Percepções Pelos Gestores Públicos Quanto a Implantação de Parques Eólicos**

Investiga-se nessa tese como ocorreu a implantação de parques eólicos, no intuito de avaliar se estes empreendimentos foram e/ou são considerados no planejamento municipal, inclusive se foram empregados indicadores que tenham auxiliado no direcionamento da gestão municipal frente ao processo de chegada de tal indústria, e quais resultados, nesse contexto, alcançam a população.

Assim, voltando-se para as etapas e procedimentos ocorridos quando da implantação dos parques eólicos e suas consequências, procurou investigar, a partir da percepção dos gestores do poder público, se o município e sua população foi ou são contemplados com as benesses que um empreendimento dessa natureza tem a possibilidade de gerar. Confrontar-se-á o entendimento dos gestores com àquele extraído das comunidades assentadas no entorno dos parques eólicos, quando das discussões dos resultados da pesquisa.

Os questionamentos feitos aos gestores municipais sob a ótica da implantação dos parques eólicos, se assemelham àqueles levados aos seus municípios. Obviamente, salvaguardando as especificidades de cada segmento. Com isso, é possível mapear o quanto aderente à percepção da população municipal encontra-se o entendimento dos gestores públicos, no que concerne a chegada de tal tecnologia ao espaço municipal e a sua inserção no seu planejamento. Para tanto, as questões 23, 24, 25 e 26, estruturadas de forma objetiva no Quadro 17, com respostas sumarizada nas

Tabela 8 e Tabela 9, possibilitam tal avaliação.

*Quadro 17: Questões 23-26*

**Questão 23**

Foram realizadas audiências públicas para esclarecer e tratar de assuntos relacionados a implantação de parques eólicos?

- ( ) sim
- ( ) não

**Questão 24**

Se houve audiências públicas para tratar da implantação de parques eólicos consideram que o incentivo à participação popular em fazer-se presente nessas audiências foi bem difundido?

- ( ) sim
- ( ) não

**Questão 25**

Se não houve boa difusão à participação popular para as audiências públicas de implantação de parques eólicos, qual pode ter sido o motivo?

- ( ) Desinteresse em divulgar
- ( ) Faltam meios de comunicação adequados na localidade
- ( ) Não houve má divulgação, mas desinteresse da população em participar
- ( ) Outros

**Questão 26**

Se houve participação pública e pôde-se contribuir com sugestões para melhoria de vida da comunidade, essas sugestões foram aceitas e implantadas?

- ( ) Sempre
- ( ) Frequentemente
- ( ) Não sei
- ( ) Raramente
- ( ) Nunca

*Tabela 8: Estratificação das percepções dos gestores públicos quanto a efetividade das audiências públicas*

**23- Foram realizadas audiências públicas para esclarecer e tratar de assuntos relacionados a implantação de parques eólicos?**

SIM	NÃO
83%	17%

**24- Se houve audiências públicas para tratar da implantação de parques eólicos consideram que o incentivo à participação popular em fazer-se presente nessas audiências foi bem difundido?**

SIM	NÃO
20%	80%

**25- Se não houve boa difusão à participação popular para as audiências públicas de implantação de parques eólicos, qual pode ter sido o motivo?**

Desinteresse em divulgar	Faltam meios de comunicação adequados na localidade	Não houve má divulgação, mas desinteresse da população participar	Outros
0%	0%	40%	60%

**26- Se houve participação pública e pôde-se contribuir com sugestões para melhoria de vida da comunidade, essas sugestões foram aceitas e implantadas?**

Sempre	Frequentemente	Não sei	Raramente	Nunca
0%	40%	0%	40%	20%

*Fonte: Elaboração própria.*

De acordo com as respostas obtidas, bem como o apurado quando das entrevistas realizadas, se pode inferir que, de maneira geral, ocorreram audiência públicas orientadas a discussão do processo de a implantação dos parques. A ressalva se dá no município de Macau, onde, segundo seus gestores, a implantação do parque ocorreu apartada de um debate, não tendo havido, portanto, audiências públicas no sentido específico de sua publicização e participação.

Quanto ao incentivo à população em participar de audiências públicas, estes foram falhos e pouco estimulante. Considerando que Macau se posicionou no sentido de não ter havido audiências públicas, seus gestores não opinaram sobre essa e outras questões relacionadas. Quanto as principais causas da pouca participação popular, em Bodó e São Bento do Norte a causa foi vista como sendo resultado do baixo interesse da população em participar, o que pode estar relacionado ao baixo conhecimento do tema, bem como, pela baixa cultura de uma cidadania participativa. Nos outros municípios, como em Parazinho, o processo foi visto mais como um evento social de comunicação das decisões tomadas e apresentação do empreendimento do que necessariamente uma audiência para se discutir a inserção da indústria eólica no município e sua implicação em seu futuro.

Em João Câmara registra-se que a divulgação não foi suficiente para alcançar a população de forma ampla, mas sim endereçada a sindicatos e associações. Já conforme os gestores de Cerro Corá, esse processo ficou a cargo do Governo do Estado, sem que se verifique qualquer ação voltada ao debate, ou mesmo a simples informação ao município das condições básicas de implantação dos empreendimentos.

No tocante às contribuições advindas da população presente nas audiências públicas - se esta contribuiu ao debate e/ou se suas sugestões foram acatadas -, verifica-se que raramente a população se manifestou e, quando apresentou contribuições estas nunca foram acatadas. O que se verifica no processo é que a população não possui a preparação necessária à participação nas audiências, recorrentemente nem sequer tem o

conhecimento exato da finalidade da audiência, o que, por consequência, desmobiliza a possibilidade de uma intervenção e motivação às proposições. Mesmo entre os que afirmaram haver registros de sugestões por parte da população e sua aceitação, eles não descrevem exatamente quais as sugestões e o que foi incorporado ao processo no período posterior a audiência. Vale destacar que em Bodó registra-se a denúncia feita pela população presente na audiência pública sobre o risco à preservação de áreas de mata na Serra de Santana, mas esse alerta não surtiu efeito, e grande parte dessas áreas acabaram sendo desmatadas para possibilitar a instalação de toda infraestrutura necessária a implementação dos parques eólicos.

Uma outra questão investigada diz respeito a qualidade das audiências públicas. Foi questionado quantas audiências públicas, em média, foram realizadas para a implantação de cada parque nos municípios pesquisados. De maneira geral, estas estiveram contabilizadas conforme apresentado na Tabela 9.

*Tabela 9: Ocorrências de audiências públicas para implantação de parque eólicos nos municípios*

Ocorrência De Audiências Públicas Realizadas Por Parque Eólico Implantado	Número De Municípios Por Principal Ocorrência	%
Ocorrência de 1 a 2 audiências	2	33%
Ocorrência de 3 a 4 audiências	1	17%
Ocorrência de 5 ou mais audiências	2	33%
Não houve audiências	1	17%
<b>TOTAIS</b>	<b>6</b>	<b>100%</b>

*Fonte: Elaboração própria.*

Considerando os dados acima, pode-se afirmar que houve uma média ponderada de aproximadamente 3,5 audiências públicas em cada município, no momento da implantação de um parque eólico. Mas importante que a quantidade, seria a qualidade dessas audiências e nesse aspecto, a visão dos gestores, demonstrada nas questões 22, 23 e 24, Quadro 17, mostra que estas não se apresentam como um cenário ideal.

É curioso ressaltar que, até o final do ano de 2015, a implantação de parques eólicos no Brasil seguia as Leis 9.427/1996 e 12.783/2013 que davam desconto de até 50% nas tarifas de uso dos sistemas de transmissão e distribuição aos investimentos com potência outorgada máxima de até 30 MW. Daí, a maioria dos empreendimentos eólicos se subdividiam em vários pequenos empreendimentos, muitas vezes ocupando praticamente a mesma área (áreas contíguas), no intuito de obter esse desconto. Entretanto, segundo os entrevistados, quando das audiências públicas, levou-se em consideração o montante de parques da mesma empresa, mas com Cadastro Nacional da

Pessoa Jurídica (CNPJ) distintos. Ou seja, do que se observou, não foram feitas audiências públicas para cada um dos parques, mas sim, para o montante deles quando de implantação simultânea.

Em Parazinho, houve em determinada ocasião, apenas duas audiências para a implantação de cinco parques e, conforme já relatado, tais audiências tinha caráter de evento social onde, “o povo não sabia do que se tratava, e tão pouco sabiam o que reivindicar”.

Ainda no tocante a limitação da capacidade instalada do parque, buscando o aproveitamento dos descontos das taxas de transmissão e distribuição, um bom exemplo é o complexo eólico Calango, que possui 6 parques instalados, em grande parte, no município de Bodó, pertencentes a empresa Neoenergia, que é controlada pelo Grupo Multinacional de origem espanhola, Iberdrola, cada um dos parques desse complexo, possui 15 aerogeradores de 2 MW, ficando dentro da outorga máxima dos 30 MW.

Contudo, a partir de 1º de janeiro de 2016, determinado pela Lei 13.203/2015, foi expandida a concessão de redução nas tarifas de transmissão e distribuição, para os empreendimentos de energia renováveis - solar, eólica e biomassa com até 300 MW de capacidade.

Em relação ao julgamento que os gestores fazem sobre a assistência do poder público à população, a partir da implantação dos parques, constatou-se, pelo percentual de respostas que, 67% avaliam que as suas gestões apenas “melhorou” a assistência à população. Outros 17% dos entrevistados consideram que a situação atual da assistência permanece igual ao vivenciado antes da implantação dos parques, enquanto para 16% a situação da assistência “melhorou bastante”.

Quanto ao registro de um maior crescimento econômico da região após a implantação dos parques, 67% dos entrevistados apontam que “melhorou bastante”, 17% assinalam que “melhorou” e 16% entendem que a situação não se alterou – “se mantém igual”. Ou seja, embora ninguém tenha considerado que, no cômputo geral, houve retrocessos após a chegada das eólicas, pelas respostas obtidas, entende-se que os gestores enxergam que ocorreu um maior incremento na economia local, do que o observado em suas próprias capacidades, enquanto na gestão pública, em prestar assistência a população.

Entre os principais exemplos citados e comentários feitos a respeito dessas duas questões, se pode apresentar que houve principalmente um incremento de vagas escolares, atendimentos nos postos de saúde e ampliação da rede de internet na maioria

dos municípios. O crescimento da assistência prestada à população também foi realizado, segundo os secretários municipais, por meio de esforços do próprio município em conseguir ampliar seu leque de arrecadações, bem como em decorrência do aumento da cobrança do Imposto sobre Serviços (ISS) relacionadas as atividades do parque, além dos alvarás de construção e de funcionamento, esses últimos cobrados anualmente sobre o quantitativo de torres eólicas.

As empresas de geração de energia, também realizaram algumas benfeitorias como forma de mitigação e compensação pelos impactos provenientes das suas instalações. Melhorias na infraestrutura de escolas e postos de saúde foram as ações mais comuns. verifica-se também treinamentos para capacitar a mão de obra que atuariam na instalação do parque, bem como treinamentos em informática para alunos da rede escolar, porém esse último exemplo foi apontado de maneira muito pontual e pouco abrangente, e apenas por dois municípios. Um prédio para abrigar o destacamento policial, uma quadra de esportes e uma sala para realização de cursos foi disponibilizada em Parazinho por uma empresa eólica instalada na região.

As principais citações feitas pelos gestores municipais sobre esses dois aspectos podem ser assim sintetizadas:

- Em Parazinho, a implantação dos parques “*valeu pelo meio econômico, mas não manteve os empregos no município*” gerados quando da implantação dos parques. “*Poderia ter um programa de continuidade de empregos*”.
- Em João Câmara, houve “*desenvolvimento econômico, crescimento de empresas, expansão de empresas e, por ser uma cidade central, cresceu muito comercialmente*” e ainda, segundo a secretaria de finanças, “*nos últimos cinco anos 1.367 novas empresas, entre micro, pequenas e grandes, foram criadas ou instaladas no município*”. Ainda “*teve alguma preocupação ambiental e houve alguma geração de emprego, mas não da forma ideal que se imaginava*”.
- Para os gestores bodoenses, ocorreu “*geração de emprego e crescimento econômico, principalmente no município vizinho de Lagoa Nova, mas que reverbera em Bodó*”, porém, “*não é satisfatório diante de toda mudança ambiental. Tais prejuízos estão longe de serem recuperados*”.
- Foi visto em Macau como aspecto positivo “*apenas àqueles referentes a arrecadação (pelo rateio do ICMS estadual), pois não gerou um significativo número de empregos e nem capacitações ou medidas compensatórias adequadas*”.

- Considera-se, em Cerro Corá, que houve “*crescimento com base na economia, aumento de empresas, aporte financeiro, melhoria e atratividade no turismo*”. Mas “é provisório e não há qualificação profissional nem ajustamento de conduta”. As ações de benfeitorias que as empresas deveriam ter proporcionado devem ser revisadas. E “querem retificar os instrumentos”, por meio de um projeto que tramita na Assembleia Legislativa estadual, para redistribuir de forma igualitária aos municípios, o ICMS proveniente do incremento da geração de energia nos municípios produtores.

Percepções tendentes aos impactos negativo da atuação do setor são assim summarizados:

- Ocorreram, na visão dos gestores de João Câmara, “*danos crescentes na fauna e flora. Na agricultura familiar, alguns meeiros desapareceram por não haver terra para produzir. A área eólica fica inviabilizada para produzir por cota*”. “*No início (instalação) houve muita libertinagem e agora cresceu o número de prostituição e roubos*”.
- Na percepção dos secretários de Cerro Corá “*como o processo foi todo desenvolvido pelo Governo do Estado, o município não pôde opinar sobre suas necessidades*”. E sobre essa questão estão “*buscando rediscutir os instrumentos contratuais*” para, conforme o exemplo citado, “*caso tenha danos auditivos nos moradores próximos aos aerogeradores, conseguir resarcimento junto a empresa para comprar aparelhos auditivos*”. É visto também “*um provável aumento da prostituição*”, “*decorrente da falta de planejamento na implantação para trazer mais benefícios ao município*”.
- Em Macau “*se criou uma expectativa na geração de empregos que só ocorre durante a implantação e nada mais depois*”. Entretanto, “*não houve nenhum grande aumento de violência, desemprego ou tráfico de drogas, pois Macau já possui um histórico*” negativo sobre essas mazelas sociais. Contudo, houve “*medidas compensatórias para os parques da Reserva de Desenvolvimento Sustentável Ponta do Tubarão, mas depois do parque implantado nada mais*”.
- Parazinho sofre com o “*aumento da prostituição*”. “*O número de cabarés da cidade subiu quase 200%. O número de grávidas e crianças com pais ausentes é muito grande*”. Com o “*crescimento do consumo de entorpecentes*”, ocasionou

que “*o município paga à policiais com recursos próprios para manter vigilância todos os dias*”, antes havia uma escala da própria polícia de 24/48 horas.

- “*Perdas no ambiente, desmatamento, devastação da Serra de Santana, diminuição da colheita do caju, cajueiros foram cortados e diminuiu a safra, mudanças ambientais, aumento do calor pela perca das árvores entre outros*” são as principais percepções negativas dos secretários de Bodó que, também vem sofrendo “*por não estar recebendo repasses dos parques, em decorrência de questão jurídica*” devido a problemas de adaptação do código tributário local em relação à cobrança, que as empresas geradoras estão se recusando a aceitar. Também se registra uma outra questão referente ao rateio do ICMS por parte do Estado que envolve discordância por parte do município em relação as métricas do IBGE para fins desse rateio.

## CAPÍTULO 5 - PERCEPÇÃO DAS COMUNIDADES

### 5.1 Percepções das Comunidades Localizadas no Entorno dos Parques Eólicos

Investiga-se aqui como o processo de implantação dos parques eólicos vincula-se ao planejamento municipal, esquadrinhando se este em suas etapas de construção e implementação registra a participação da sociedade, e se este é efetivo no que concerne ao amplo direito de manifestação e atenção às propostas que emergem desse grupo e se, pela percepção da própria população diretamente envolvida, tais atores tenham sido contemplados com os propalados ganhos possíveis de serem obtidos empreendimentos dessa natureza.

Os questionários aplicados, visando mapear às percepções das comunidades no tocante ao processo de implantação dos parques eólicos, são semelhantes àqueles aplicados ao poder público. Entretanto, pelo maior número de envolvidos a análise é feita por comunidade.

Para efeito de simplificação, considerando as áreas promissoras para instalação de parques eólicos, vistas na Figura 8, as comunidades estão agrupadas em:

- Comunidades do Litoral Nordeste (Praia do Marco, Cauan e Praia do Enxu Queimado)
- Comunidade do Litoral Norte-Noroeste (Distrito de Diogo Lopes)
- Comunidades das Serras Centrais (Jatuarana e Paraíso)

#### 5.1.1 *Comunidades da Praia do Marco, Cauan e Praia de Enxu Queimado*

A Figura 21 apresenta localização das comunidades escolhidas para aplicação de questionários e entrevistas que fazem parte da região 1- Litoral Nordeste, tratada na Figura 8. Essas comunidades ficam próximas ao núcleo central de povoamento, do Distrito de Enxu Queimado em Pedra Grande, em área de confluência dos municípios de Parazinho e São Bento do Norte.



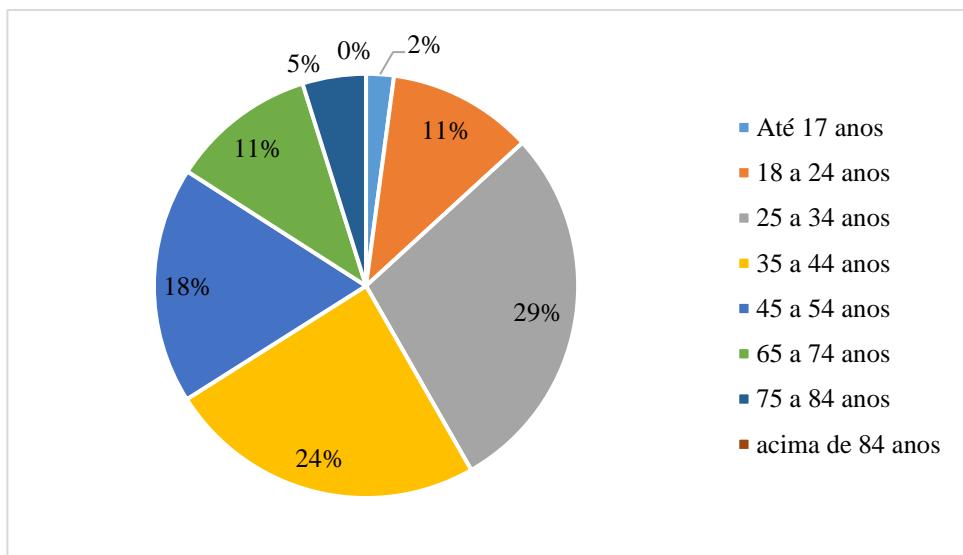
*Figura 21: Área de realização de entrevistas na Praia do Marco, em Cauan e na Praia do Enxu queimado*

*Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Google Maps (2022).*

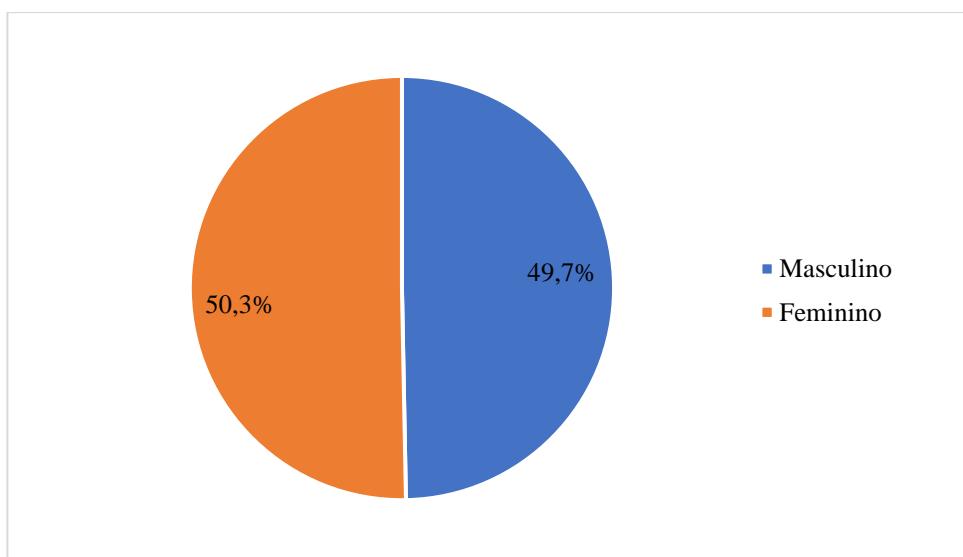
Nessas comunidades foram aplicados 146 questionários junto a população moradora da Praia do Marco, Cauan e nos arredores da Praia de Enxu Queimado. Nessas comunidades a população é estimada em 230 moradores, valendo salientar que essas comunidades são adjacentes ao núcleo central populacional do Distrito de Enxu Queimado, que é pertencente ao município de Pedra Grande, mas fica na área de influência dos municípios de Parazinho e São Bento do Norte.

Os parques eólicos que influenciam a vida da população analisada, fazem parte do complexo eólico União do Ventos, que integram diversos parques da mesma empresa, a SERVENG Energia, estando eles ocupando mesmo território se distinguindo em sua denominação pelos algarismos romanos de I a III, exemplo União dos Ventos I, União dos Ventos II, etc. As Questões 1c a 4c, sumarizadas nas Figura 22, Figura 23 que sintetizam os achados manifestados quando da aplicação desses questionários.

#### **Questão 1c - Qual a Idade e Gênero do Entrevistado?**



*Figura 22: Caracterização da População de Praia do Marcos, Cauan e Praia do Enxu Queimado em relação a idade.*



*Figura 23: Caracterização da amostra de pessoas de Praia do Marcos, Cauan e Praia do Enxu Queimado em relação a gênero.*

Os Comunitários foram procurados durante as etapas de implantação de parques eólicos a fim de prestarem esclarecimentos de como a comunidade funciona em seus aspectos econômico, cultural, ecológico ou mesmo sustentável, dentre outros?

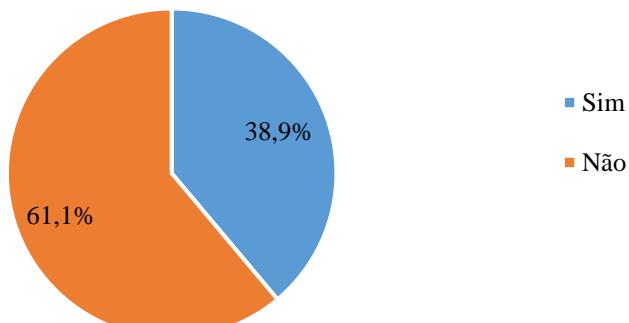


Figura 24 – Relacionamento comunidade e empresa durante etapas da implantação do parque eólico (Praia do Marcos, Cauan e Praia do Enxu)

### **Questão 3c- Percepção da participação e empoderamento da comunidade durante as audiências públicas.**

Para a Questão 3c foram realizadas três perguntas. As perguntas e as respectivas respostas então nas

Figura 25, Figura 26 e Figura 27.

Tem conhecimento da existência de audiências públicas realizadas para esclarecer e tratar de assuntos relacionados a implantação de parques eólicos?

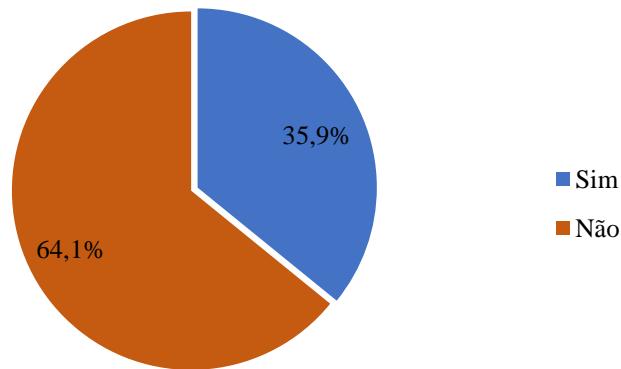
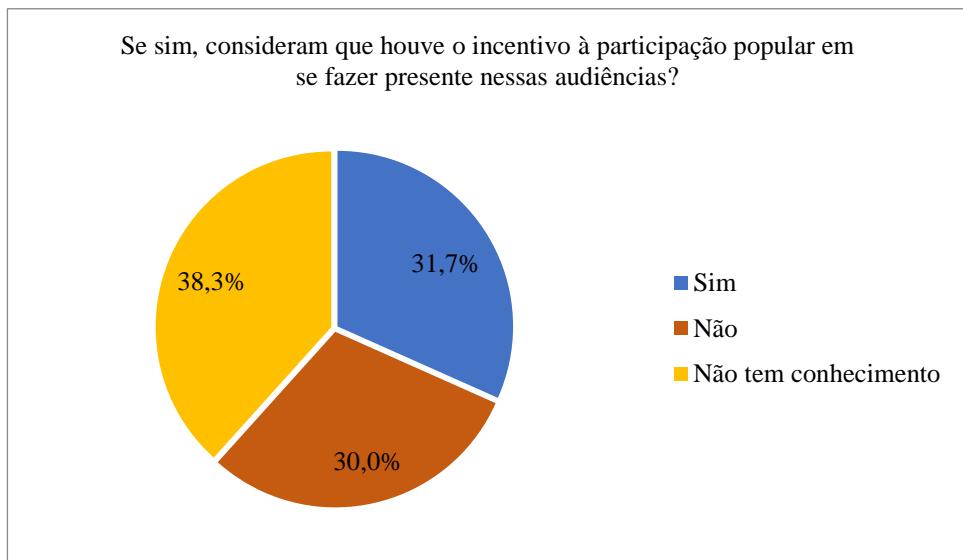
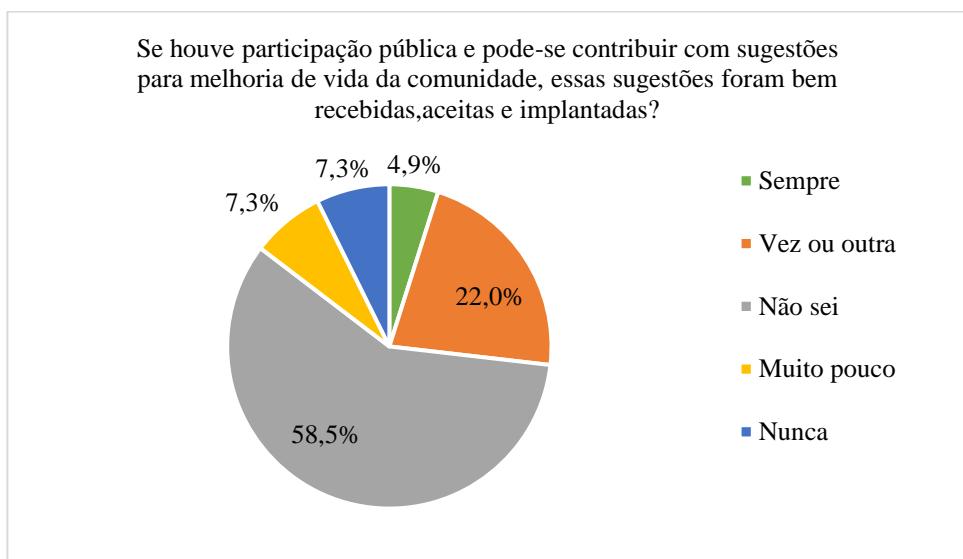


Figura 25: Conhecimento sobre audiências públicas para implantação de parques eólicos (Praia do Marcos, Cauan e Praia do Enxu)

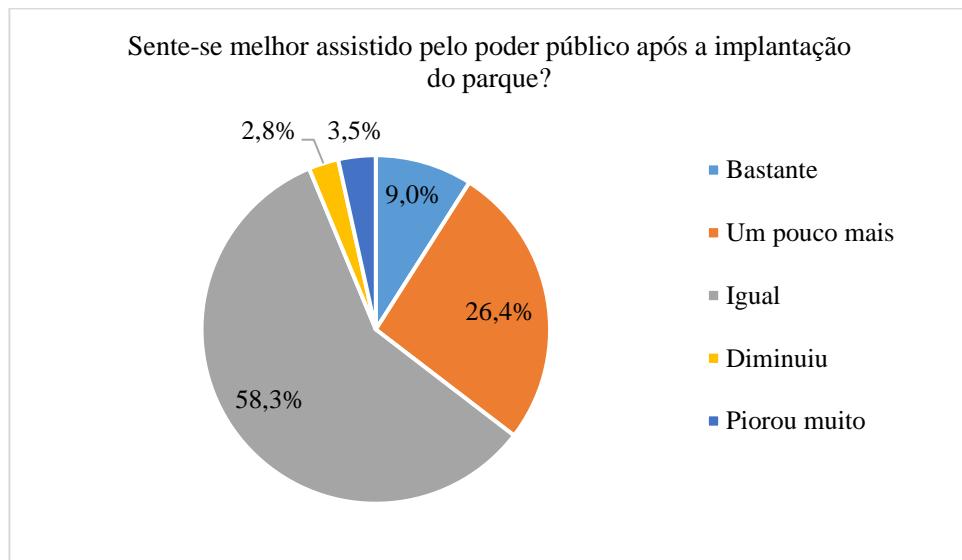


*Figura 26: Incentivo à participação popular nas audiências públicas sobre parques eólicos (Praia do Marcos, Cauan e Praia do Enxu)*

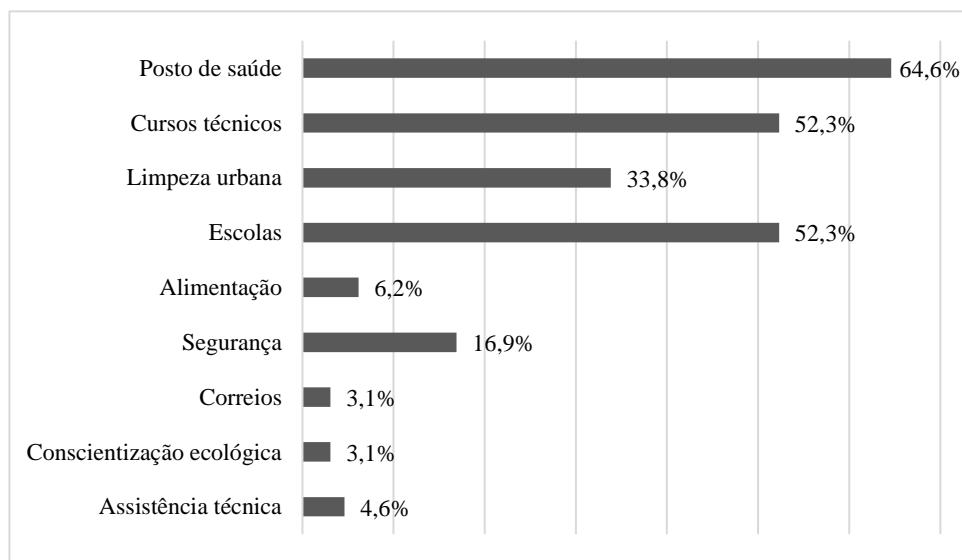


*Figura 27: Percepção sobre recepção, aceitação e implantação de sugestões para melhoria de vida em audiências públicas (Praia do Marcos, Cauan e Praia do Enxu).*

**Questão 4c Percepção sobre assistência prestada pelo poder público após implantação do parque.**

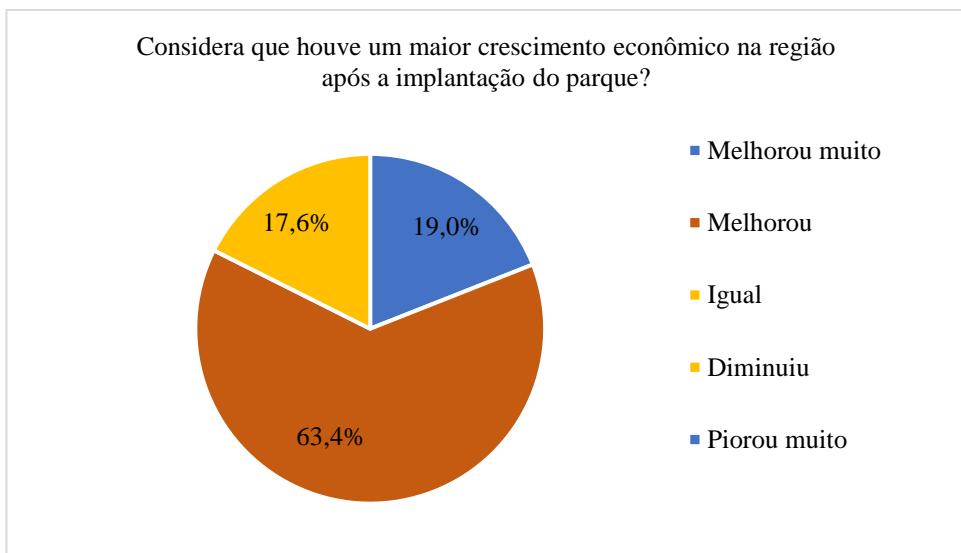


*Figura 28: Percepção quanto à assistência após a implantação do parque eólico (Praia do Marcos, Cauan e Praia do Enxu).*

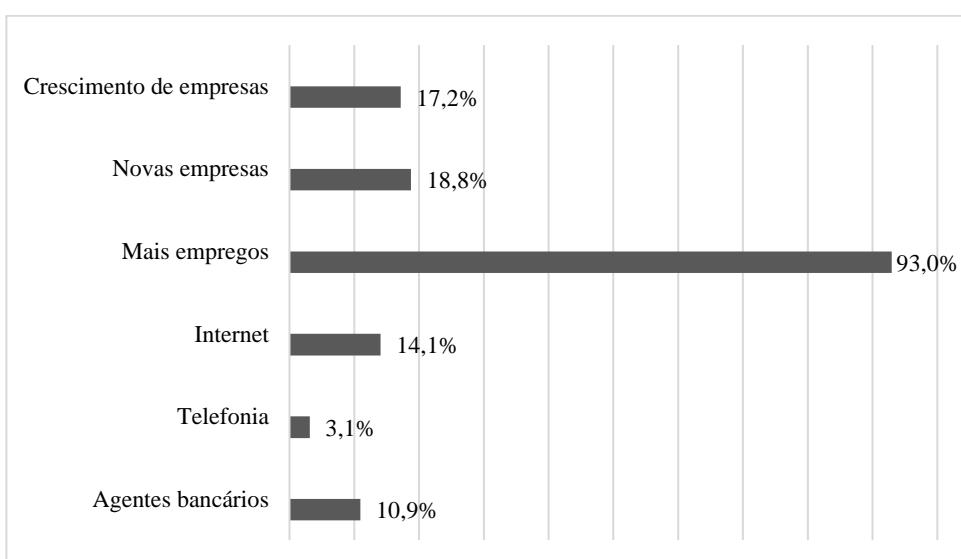


*Figura 29: Percepção sobre assistência prestada pelo poder público após implantação do parque eólico (Praia do Marcos, Cauan e Praia do Enxu).*

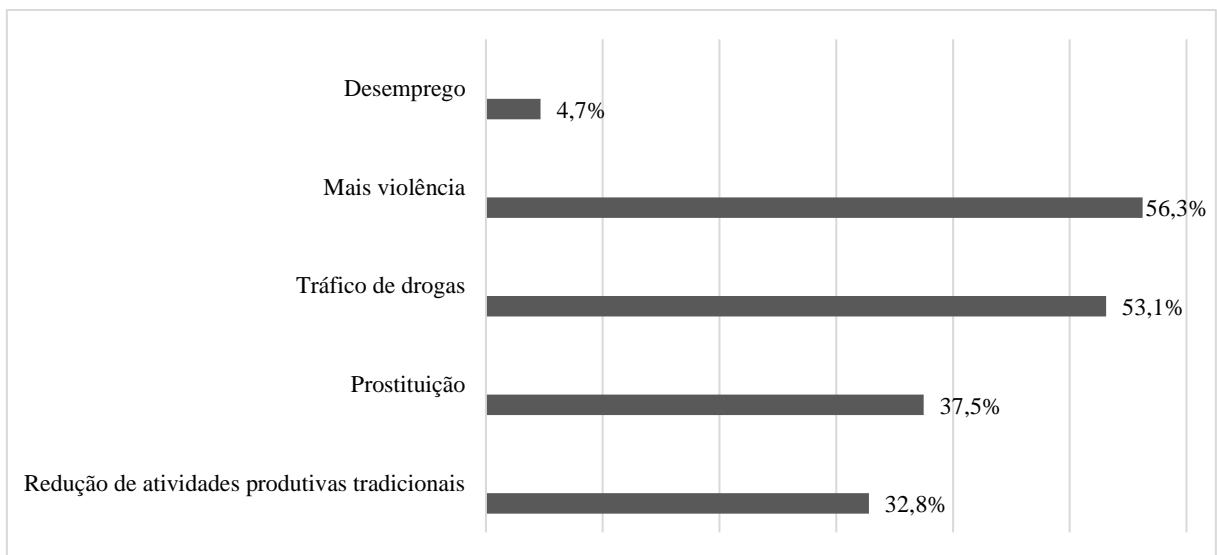
Questão 5c: Percepção sobre crescimento econômico da região após implantação do parque. As Figuras Figura 30 Figura 31 Figura 32 apresentam os resultados a seguir para a região de Praia do Marcos, Cauan e Praia do Enxu.



*Figura 30: Percepção quanto ao crescimento econômico na região após a implantação do parque eólico (Praia do Marcos, Cauan e Praia do Enxu).*



*Figura 31: Exemplos citados de mudanças positivas na região (Praia do Marcos, Cauan e Praia do Enxu).*



*Figura 32: Exemplos citados de mudanças negativas na região (Praia do Marcos, Cauan e Praia do Enxu).*

A partir dos dados obtidos é possível inferir que a maior parcela da população entrevistada (61,1%), envolvida com a implantação de parques eólicos, entende que não foi devidamente procurada para prestar esclarecimentos sobre os principais aspectos de suas vidas cotidianas, o que demonstra, que não houve uma devida preparação ou planejamento, para compreender as nuances da comunidade envolvida e quais os impactos, positivos ou negativos, que se traria a eles. Também, como afirma 64,1% dos entrevistados, os comunitários não tiveram conhecimento sobre a realização de audiências públicas para tratar da implantação dos parques eólicos em seus territórios. Dentre aqueles que tiveram conhecimento da realização das audiências públicas, o entendimento é que as mesmas foram muito mal divulgadas. Parte deles afirmam que tomaram conhecimento do processo de realização de audiências públicas por intermédio de ou parentes e colegas, pois não viram ou ouviram qualquer divulgação da parte do poder público ou da empresa interessada.

Perguntados se sentiam mais assistidos pelo poder público (em saúde, educação, segurança etc.) após a implantação dos parques, 58,3% afirmam não ter havido modificações, ou seja, continuavam sentindo que tinham o mesmo tipo de assistência que recebiam antes da chegada dos parques. Entretanto, 26,4% externam que se sentem mais assistidos e 9% consideraram que passaram a receber uma maior assistência por parte do poder público. Os demais, 6,3% dos entrevistados, sentem-se um pouco menos assistidos ou ainda, mais desassistidos. Os maiores incrementos observados com relação a esse reforço voltado a assistência foram devido a ampliação dos serviços de saúde e melhorias

na infraestrutura escolar, bem como no oferecimento de cursos técnicos para capacitação de trabalhadores.

Quanto as percepções sobre o crescimento econômico observado na região, 63,4% enxergam que melhorou e 19,6 % que melhorou muito. Os outros 17% enxergam que a economia local se manteve igual. Destaca-se que nenhum comunitário apontou a ocorrência de retração da econômica local. A geração de empregos é o principal exemplo apontado como fator do crescimento econômico. Vale salientar a percepção de aumento nos postos de trabalho é fortemente induzida pelo comportamento dos empregos gerados durante a implantação. No entanto, como se verá mais adiante, quando dos comentários a partir de questões abertas, sobre os pontos positivos e negativos da implantação, a geração de empregos originados pelos parques eólicos de mostra insatisfatória.

Ainda se tratando das percepções sobre o crescimento econômico da localidade, além da geração de empregos, os moradores locais vêm na geração de novas empresas e no crescimento das empresas já existentes, outros dois aspectos positivos para a comunidade.

Considerando as questões abertas aplicadas, tratando dos aspectos positivos e negativos da implantação dos parques, os comunitários indicam como positivo:

- Incremento no movimento do comércio e economia local;
- Benefícios de melhoria nas escolas da comunidade;
- Oportunidades de empregos, fundamentalmente no período de obras, mesmo que para uma pequena parte da população
- Registro de empregos temporários.
- Melhoria significativa da assistência à saúde pública
- Apoio por parte da empresa a eventos culturais promovidos pelas comunidades
- A prefeitura ganha e a comunidade nada
- Gerou cursos e empregos
- Poderia trazer mais oportunidade de emprego para comunidade

Quanto aos aspectos negativos, estes podem ser assim sintetizados:

- Registro de danos ambientais, a exemplo da destruição das dunas;
- Aumento da inadimplência no comércio;
- Parte da população diretamente beneficiada não é local, vem de outras cidades;

- Os prometidos serviços de infraestrutura, a exemplo de vias de acesso às comunidades não foram realizados;
- Registro de um aumento significativo de tráfico de droga na cidade
- Os empregos gerados pelos parques eólicos são provisórios, gerando um elevado número de demissões ao término da obra;
- Registra-se um aumento da prostituição na cidade
- Criação de barreiras ao livre deslocamento da população residente no entorno dos parques. Como exemplo, a SERVENG empresa gestora do complexo eólico União do Ventos, cercou a área de seus empreendimentos que dá acesso à praia e outros pontos, dificultando a circulação dos comunitários e população em geral a espaços de trabalho, lazer e assistência social.

### ***5.1.2 Comunidade do Distrito de Diogo Lopes***

Na comunidade do Distrito de Diogo Lopes, localizada na área da região 2 – Litoral Norte-Noroeste, conforme representado na Figura 8. Foram aplicados questionários e feito entrevistas. Essa comunidade conta com cerca de 4.000 moradores, maior comunidade em termos de população acessada nessa pesquisa. O Distrito de Diogo Lopes, fica distante de sua sede, o Município de Macau, em cerca de 30 Km. Está localizado em uma região que também engloba diversos outros distritos: como Sertãozinho, Barreiras, Chico Martins, Cacimba da Baixa, Baixa do Grito, Pau Feito, Soledade, Canto da Imburana entre outros, com uma população estimada de 10 mil moradores (IDEMA, 2018).

Conforme descrito na metodologia, considerando os 4.000 moradores de Diogo Lopes, fez-se uso de uma amostra de 351 cidadãos para aplicação do questionário



*Figura 33: Área de realização de entrevistas no Distrito de Diogo Lopes inserido na RDSEPT*

*Fonte: Adaptado de IDEMA (2018)*

O nome de Diogo Lopes é proveniente de um português que há cerca de 290 anos instalou uma fazenda no local. Diogo Lopes, assim como parte dos distritos citados acima, estão inseridos na Reserva de Desenvolvimento Sustentável Estadual Ponta do Tubarão – RDSEPT (ver Figura 33). A particularidade dessa comunidade é que, além de estarem instalados em uma Reserva de Desenvolvimento Sustentável, também são vizinhos de parques eólicos, instalados da mesma maneira, dentro da área da RDSEPT.

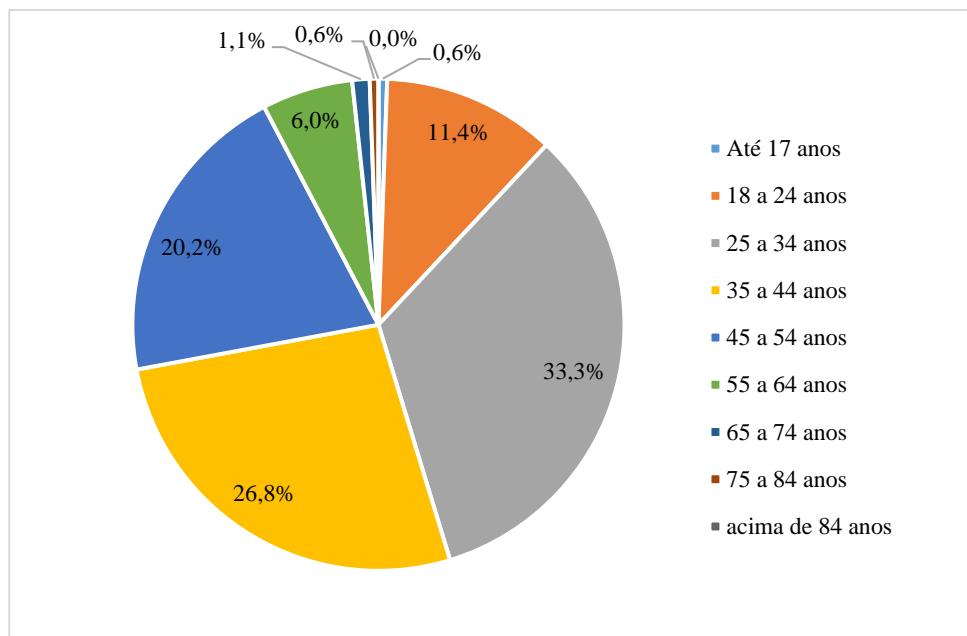
A RDSEPT foi criada pela lei estadual nº 8.349 em 17 de julho de 2003, abrigando a praia que dá nome ao distrito. A área total da Reserva é de 12.960 sãos., sendo inserida no polígono delimitado pelas seguintes coordenadas: latitude 5°2" S e 5°16" S e de longitude 36°23" WGr e 36°32" WGr, incluindo uma parte terrestre e outra marinha (IDEMA, 2018).

Nesse ambiente, foram instalados três parques eólicos, os Miassaba II e III, e o Alegria II. Esses três parques juntos possuem capacidade instalada de cerca de 180 MW. Quando da instalação desses empreendimentos a comunidade manifestou suas apreensões quanto aos possíveis danos ambientais na área de reserva. Por meio de relato de líderes comunitários, se pode inferir que Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente do Rio Grande do Norte (IDEMA), o órgão de fiscalização ambiental do estado, realizou duas audiências públicas, sendo que em uma delas, parte das lideranças

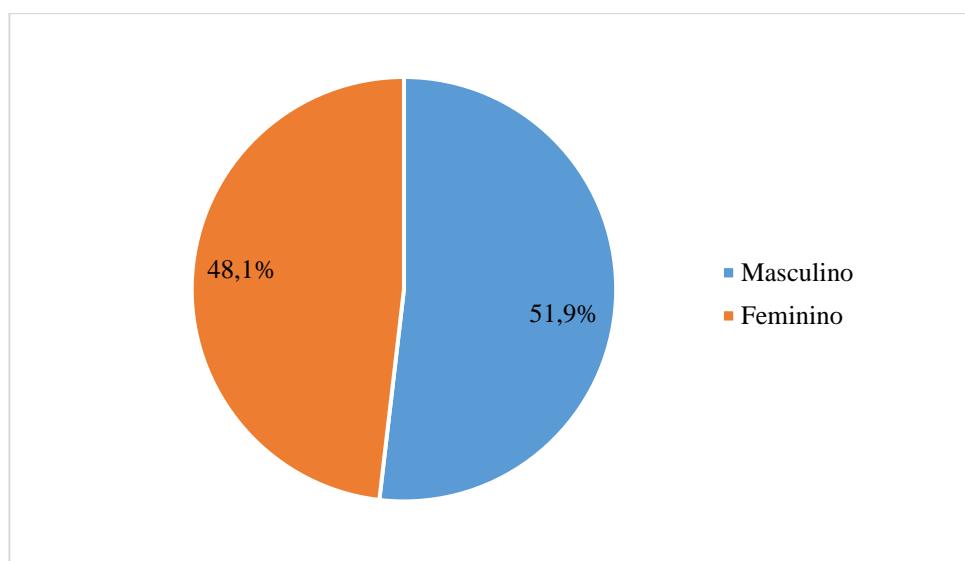
foi levada a outro município, distante da comunidade de Diogo Lopes, para uma discussão, que não era do conhecimento dessas lideranças, onde de discutiu a implantação dos parques eólicos na Reserva. Após essa reunião, se deu como confirmada a liberação pela comunidade para a instalação das torres eólicas.

Tal fato gerou conflitos entre os moradores e as lideranças, que foram acusadas de cederem a pressão do órgão fiscalizador e das empresas. Esse conflito ainda gera rusgas, porém as lideranças se defendem afirmando que foram ludibriados e que, embora tenha havido alguns movimentos de protesto, os parques acabaram sendo instalados e continuam lá, gerando energia elétrica, e decepções a maioria da comunidade.

A percepção da comunidade de Diogo Lopes sobre o que aconteceu durante a construção dos parques na fase de operação destes, com foco para a atuação do poder público é descortinada por meio da Figura 34Figura 35Figura 36Figura 37Figura 38Figura 39Figura 40Figura 41Figura 42Figura 43Figura 44, construídas a partir dos resultados obtidos nas Questões 1c a 5c, descritas no item 5.1.1.



*Figura 34: Caracterização da amostra de pessoas de Litoral Norte-Noroeste em relação a idade*



*Figura 35: Caracterização da População do Litoral Norte-Noroeste em relação à gênero*

Os Comunitários foram procurados durante as etapas de implantação de parques eólicos a fim de prestarem esclarecimentos de como a comunidade funciona em seus aspectos econômico, cultural, ecológico ou mesmo sustentável, dentre outros?

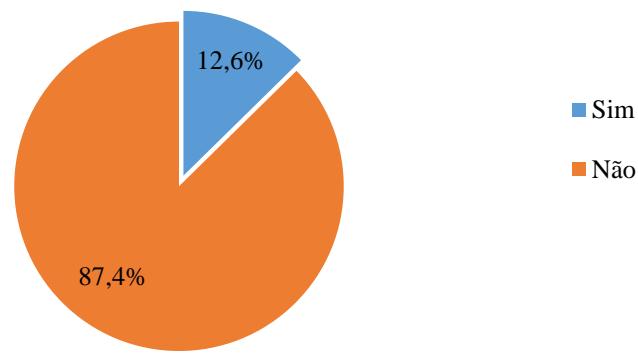


Figura 36: Relacionamento comunidade e empresa durante etapas da implantação do parque eólico (Litoral Norte-Noroeste )

Tem conhecimento da existência de audiências públicas realizadas para esclarecer e tratar de assuntos relacionados a implantação de parques eólicos?

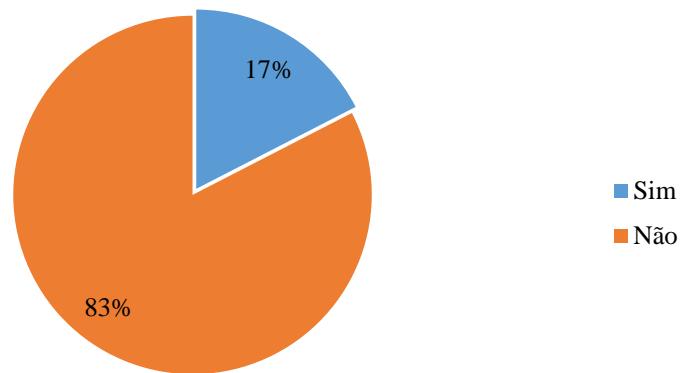
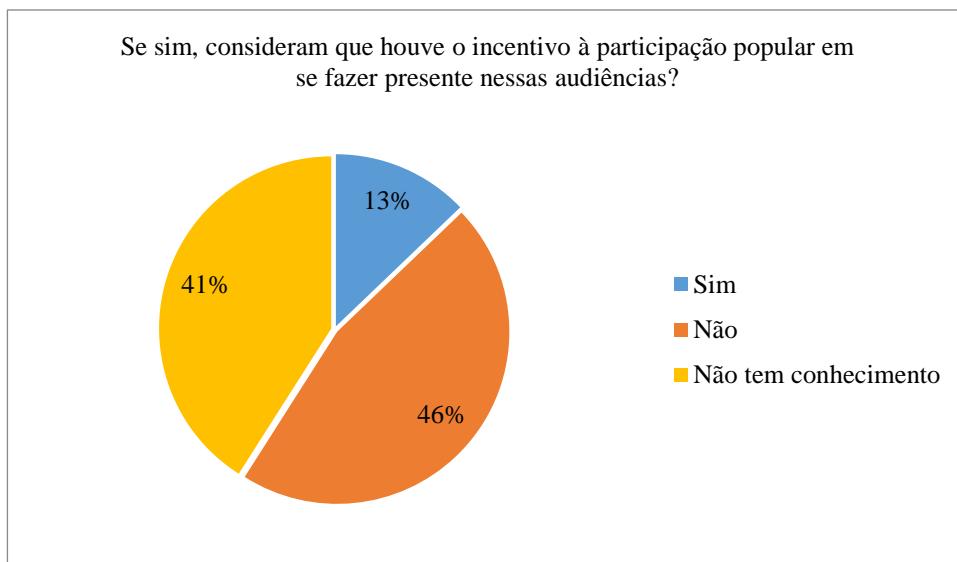
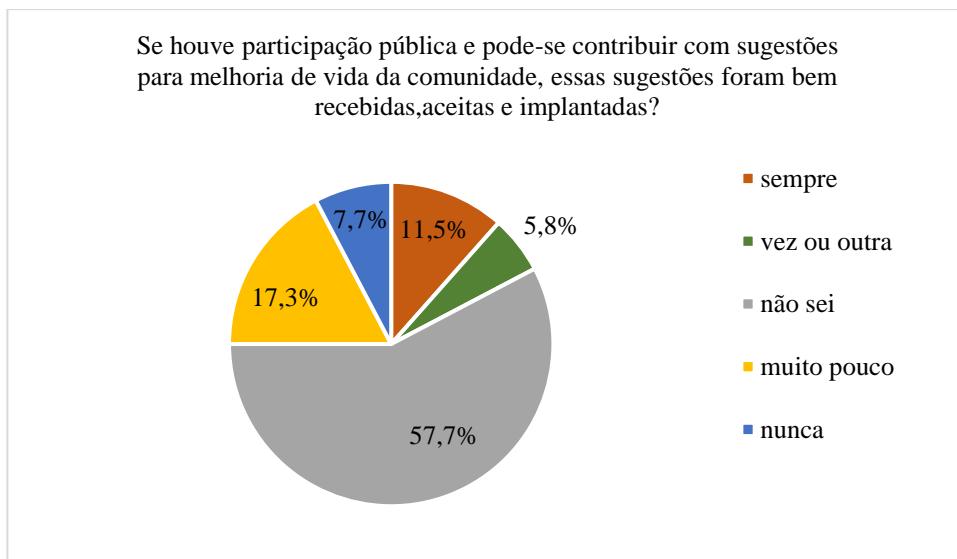


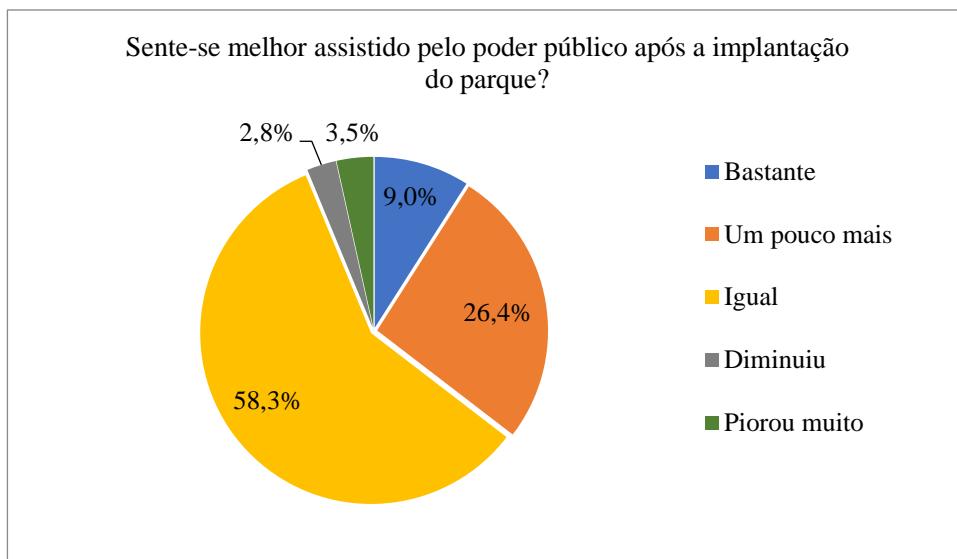
Figura 37: Conhecimento sobre audiências públicas para implantação de parques eólicos (Litoral Norte-Noroeste )



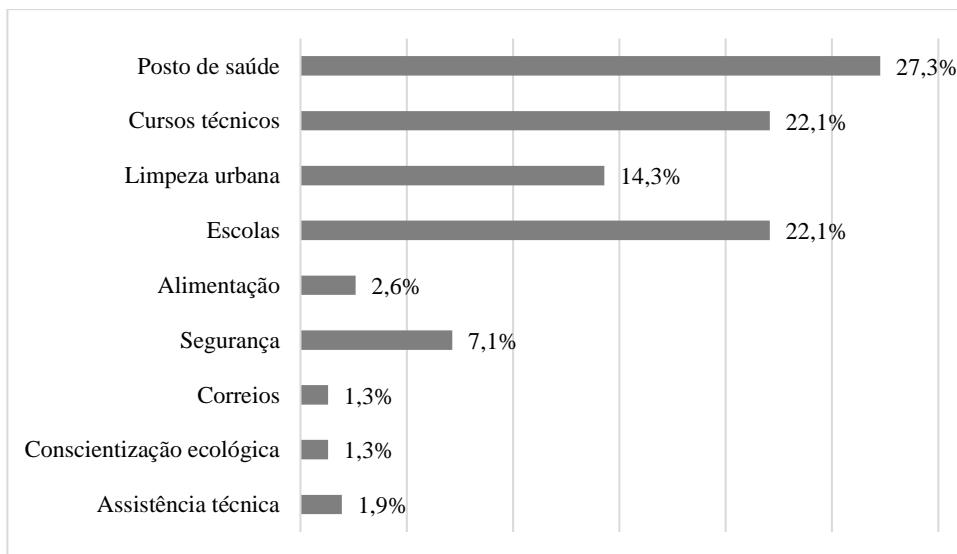
*Figura 38: Incentivo à participação popular nas audiências públicas sobre parques eólicos (Litoral Norte-Noroeste )*



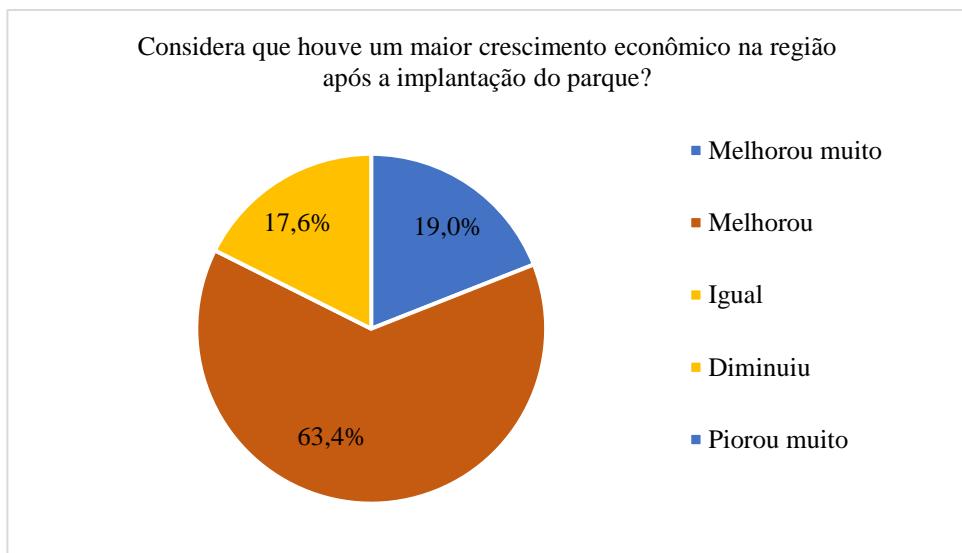
*Figura 39: Percepção sobre recepção, aceitação e implantação de sugestões para melhoria de vida em audiências públicas (Litoral Norte-Noroeste)*



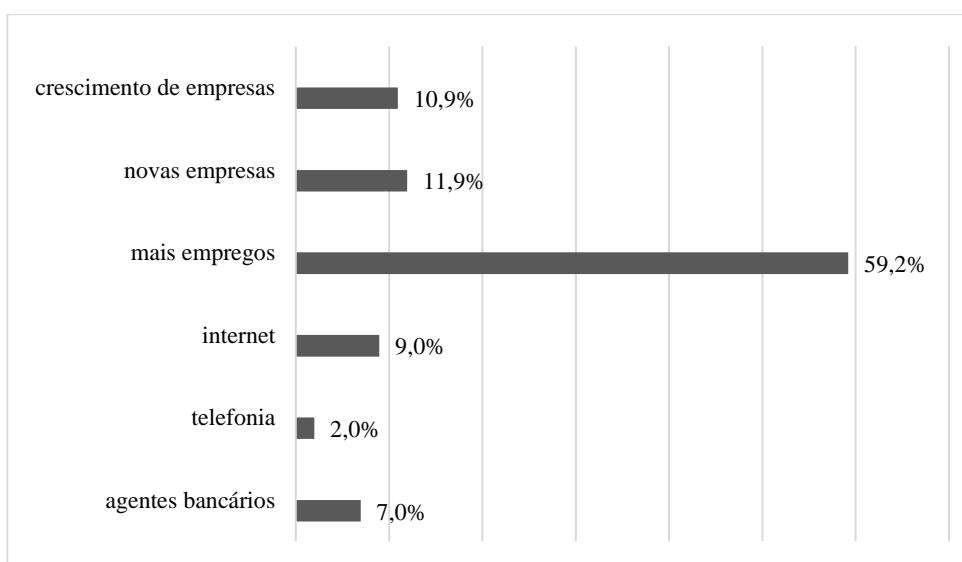
*Figura 40: Percepção quanto à assistência após a implantação do parque eólico (Litoral Norte-Noroeste)*



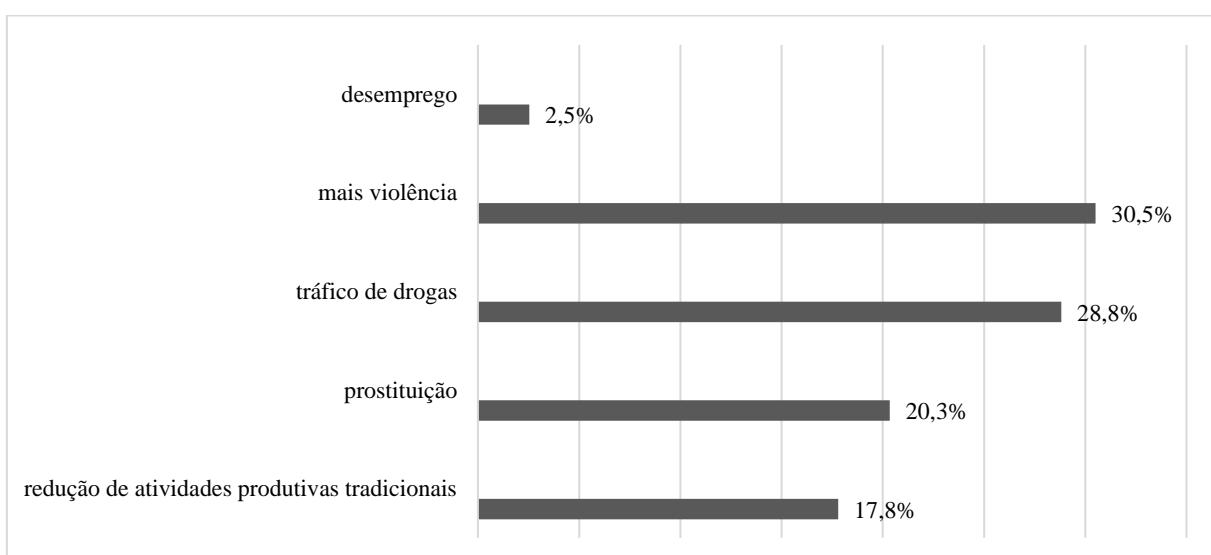
*Figura 41: Percepção sobre assistência prestada pelo poder público após implantação do parque eólico (Litoral Norte-Noroeste)*



*Figura 42: Percepção quanto ao crescimento econômico na região após a implantação do parque eólico (Litoral Norte-Noroeste)*



*Figura 43: Exemplos citados de mudanças positivas na região (Litoral Norte-Noroeste)*



*Figura 44: Exemplos citados de mudanças negativas na região (Litoral Norte-Noroeste)*

Observa-se, diante das respostas dadas pela comunidade de Diogo Lopes, que 87,7% dos entrevistados afirmam não terem sido procurados para prestar esclarecimentos sobre seus modos de vida. Quanto a ter conhecimento sobre as audiências públicas realizadas para a implantação dos parques, 82,6% relatam que não sabiam da existência dessas audiências e dos poucos que tiveram conhecimento sobre as audiências, 57,7% desconhecem que alguma de suas sugestões tenha sido acatada, seja pela empresa empreendedora, seja pelo poder público.

Em relação a percepção que a comunidade tem quanto a assistência prestada pelo poder público após implantação do parque, 64,6% dos entrevistados têm o sentimento que a situação se manteve igual ou até mesmo piorou. Vale salientar que o Distrito de Diogo Lopes, se distancia do Município de Macau em aproximadamente 30 quilômetros e que Macau vem sofrendo com perdas de arrecadação devido a redução da produção petrolífera em sua área marinha e terrestre. Entretanto, embora esse seja um fato a se ponderar, é relevante a percepção da comunidade de que a implantação dos parques eólicos não lhes trouxe melhorias assistências significativas por parte do poder público.

Já em relação ao crescimento econômico da Região, 64,4% dos entrevistados presumir ter ocorrido crescimento. Para 19% economia local melhorou consideravelmente. Apenas 17,6% entendem que a economia local se manteve inalterada. Não se verifica nesse grupo de entrevistado o sentimento de que ocorreu retrocesso econômico.

Ainda com relação as percepções sobre o crescimento econômico, a maioria dos entrevistados, 59,2% vêm na geração de empregos a maior vantagem trazida pelos parques. Reforça-se que essa pergunta estava condicionada a seis opções além da opção “Outras”. Porém, repetindo o que ocorreu nas comunidades do Litoral Nordeste, quando se pergunta sobre os pontos positivos e negativos relativos à chegada dos parques eólicos, a frustração quanto a real criação de empregos é consensual.

No que concerne às implicações negativas à economia local, a questão da segurança aparece em primeiro lugar devido ao aumento da violência e do tráfico de drogas. A queda das atividades produtivas tradicionais também é um fator visto como desfavorável para a economia da comunidade. Registra-se depoimentos que indicam a redução de em áreas tradicionais de pesca. Os entrevistados vinculam esse fato aos impactos que o ruído dos aerogeradores pode causar a vida marinha. As pessoas que se utilizam da pesca para autossustento são as que mais reclamam de dificuldades com a

fuga da fauna marinha pesqueira, pois restringem suas atividades de pesca em áreas próximas ao continente, pois praticam a pesca de anzol ou rede de arrasto na beira do mar.

Ainda geração de novas empresas e o crescimento das empresas já existentes, foi apresentada também como impactos positivos na economia, mas com a ressalva desse fato se dar em escala menor comparado ao percebido pelos entrevistados nas comunidades do Litoral Nordeste.

Apresentar-se-á, abaixo, as repostas às questões abertas, iniciando com os aspectos positivos da implantação dos parques eólicos:

- Aumento do comércio de alimentação e hospedagem quando da etapa de construção e início de operação dos parques no início, mas que logo em seguida ocorreu uma forte retração;
- Gerou empregos, porém, apenas para pessoas com maior qualificação;
- Gerou empregos temporários que cessaram ao fim das obras;
- A gerou de emprego e renda, crescimento econômico, circulação de dinheiro na cidade foi uma realidade vivenciada por um pequeno período, que na atualidade não se registra;
- Benefícios gerados pelos parques como renda e a energia sustentável não é acessado pelos comunitários;
- Na atualidade os parques eólicos só geram renda local para as pessoas que têm suas terras arrendadas ou tem torres instaladas em suas propriedades;
- Gerou renda temporária;
- Aqueceu o mercado imobiliário com aluguéis temporários de casas;
- Melhorou a economia e oportunidade de exploração (de negócios);
- O turismo registrou crescimento com a chegada dos parques eólicos;
- Emprego para a população local, trazendo oportunidade para os jovens.

Como visto nos comentários das comunidades das Praia de Enxu Queimado e do Marcos e na comunidade de Cauan, as visões positivas são carregadas de contrapontos que apontam para uma leitura negativa do que foi considerado. Os aspectos impactos negativos manifestados pelos comunitários estão sistematizados:

- Não apontam pontos positivos, incluso registram que não usufruem da energia gerada;

- A Poluição sonora gerada pelo movimento das pás dos aerogeradores introduz desconfortos à comunidade;
- A ocupação do território pelos empreendimentos eólicos restringe o acesso à terra, por consequência reduz as atividades agrícolas produtivas tradicionais;
- Registro de um aumento significativo de tráfico de droga na cidade;
- Registra-se um aumento da prostituição na cidade;
- Registra-se um aumento da violência na comunidade;
- Os empregos gerados, na sua maioria, foram preenchidos por profissionais de outras regiões e não pelos moradores locais;
- Ao término das obras de instalação dos parques cessaram os postos de trabalho, gerando desemprego na comunidade;
- A invisibilidade da comunidade no processo de licenciamento causou protestos, muitos comunitários não queriam a presença dos parques eólicos em seu território, gerando uma baixa aceitação popular aos empreendimentos;
- Registro de danos ambientais;
- A falta de comunicação por parte da gestão pública e empreendedores foi motivo de apreensões e protestos
- O avanço dos parques eólicos sobre as dunas foi motivo de muitos protestos;
- Ocorrência de intervenção na paisagem gerando poluição visual;
- Houve muitos protestos para não desmancharem as dunas
- Registra-se danos a fauna e flora, desabrigando animais silvestres face ao desmatamento realizado durante as obras e da poluição sonora que passou a integrar a paisagem;
- Registra-se danos ao modo de vida de animais marinhos, fortemente para as tartarugas-marinhais, uma vez que os parques eólicos ocuparam e/ou modificaram certos locais que era dessa espécie.

Percebe-se que os aspectos negativos prevalecem sobre às percepções de benefícios gerados pela indústria eólica na comunidade investigada. Isso se amplia quando avaliada os depoimentos das lideranças locais e comunitários, principalmente os jovens, em diálogo direto com o pesquisador, relatado a falta de oportunidades para a educação, trabalho e renda na localidade. Embora a comunidade pareça organizada, a falta de recursos e políticas mais assertivas, buscando aproveitar o potencial da juventude

local, podem acabar intensificado movimento, já existente, de uma saída desses jovens da comunidade.

### 5.1.3 Comunidades das Serras Centrais

O mesmo padrão de questionário aplicado nas comunidades das regiões do Litoral Nordeste e Litoral Norte-Noroeste, foi empregado nas comunidades da Região 3 – Serras Centrais. As localidades escolhidas, apresentadas na Figura 45, foram as de Jatuarana e Paraíso. A comunidade Jatuarana é um assentamento rural, prestes a se configurar como um Projeto de Assentamento, e se localiza integralmente no território do município de Bodó. Enquanto a comunidade paraíso se localiza, em sua maior parte territorial, no município de Cerro Corá, mas possui alguns de seus moradores dentro do território de Bodó (20%), inclusive sendo assistidos em sua totalidade por esta prefeitura, no que diz respeito ao abastecimento de água, que é fornecida mediante carros-pipa (PREFEITURA MUNICIPAL DE BODÓ, 2019).

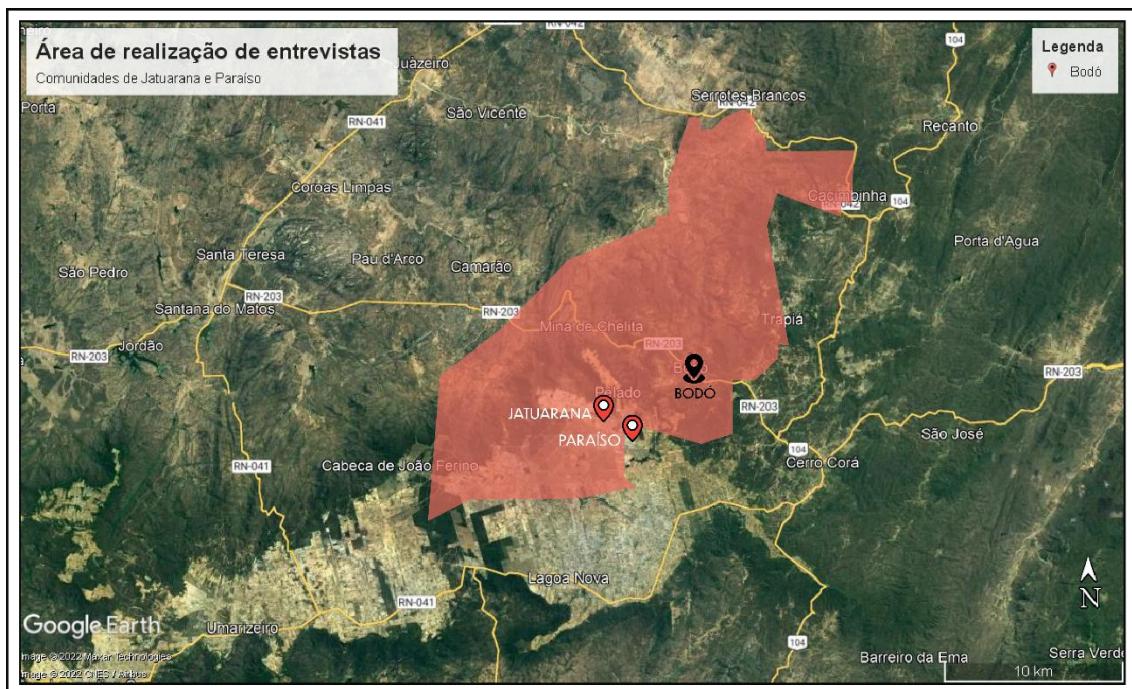


Figura 45: Área de realização de entrevistas nas comunidades de Jatuarana e Paraíso

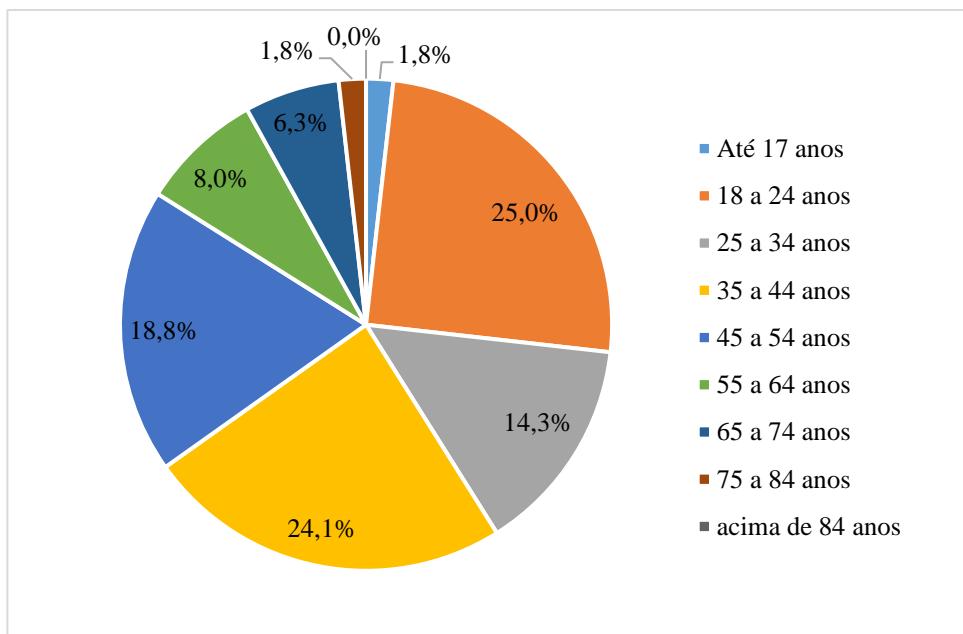
Fonte: Elaboração própria com base no Google Earth (2022)

Os parques eólicos que circundam as comunidades visitadas são os do complexo Calango 1, 3 e 6, pertencentes a empresa Energia Renovável S/A e o parque Pelado, pertencente a empresa Gestamp Eólica Paraíso S/A. A capacidade instalada desses quatro parques é de 110 MW.

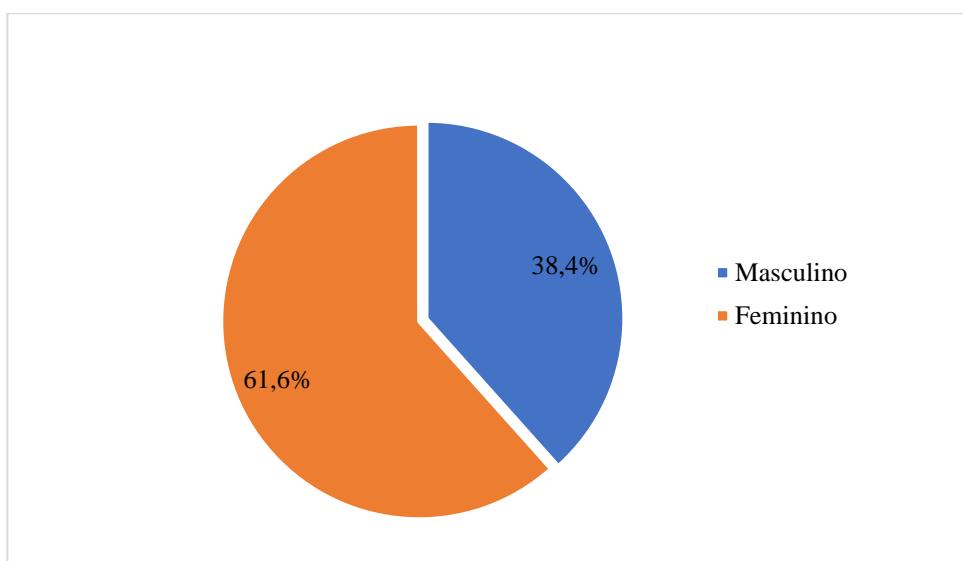
O número de questionários aplicados foi 112, tendo-se uma pequena elevação na margem de erro aplicada em relação as demais comunidades, 7,6% contra 5%, mas ainda dentro do plenamente aceitável para a proposta da pesquisa.

As comunidades escolhidas, Jatuarana e Paraíso, situam-se a cerca de 10,3 Km e 7,8 Km, respectivamente, da sede urbana de Bodó. Lembrando que Paraíso situa-se na fronteira dos municípios de Bodó e Cerro Corá, tendo 80% de suas moradias no município de Cerro Corá. A distância da comunidade Paraíso para Cerro Corá é de aproximadamente 18 km.

Os dados obtidos da aplicação dos questionários - Questões 1c a 5c, descritas no item 5–1.1 - são sintetizados na Figura 46 a Figura 56.



*Figura 46: Caracterização da amostra de pessoas de Praia de Jatuarana e Paraíso em relação a idade*



*Figura 47: Caracterização da amostra de pessoas de Praia de Jatuarana e Paraíso em relação ao gênero*

Foram procurados durante as etapas de implantação de parques eólicos a fim de prestarem esclarecimentos de como a comunidade funciona em seus aspectos econômico, cultural, ecológico, dentre outros?

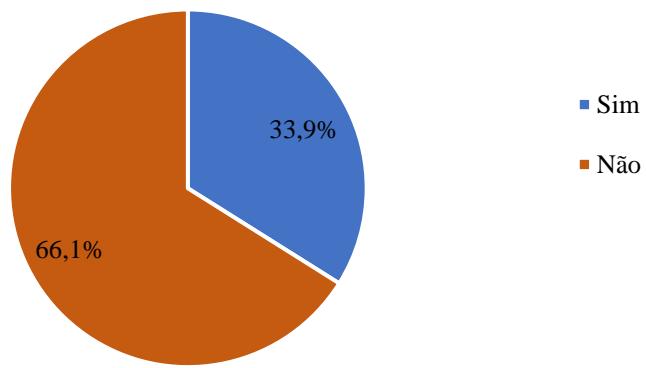


Figura 48: Relacionamento comunidade e empresa durante etapas da implantação do parque eólico (Praia de Jatuarana e Paraíso)

Tem conhecimento da existência de audiências públicas realizadas para esclarecer e tratar de assuntos relacionados a implantação de parques eólicos?

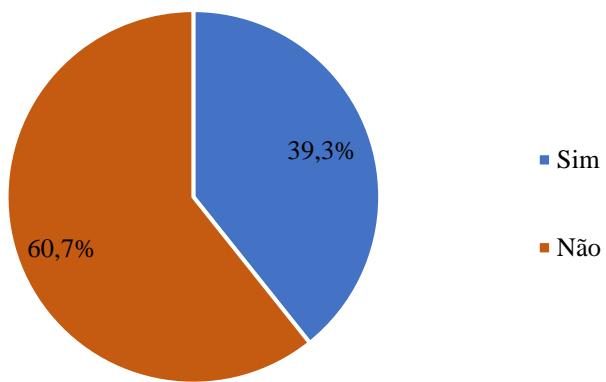
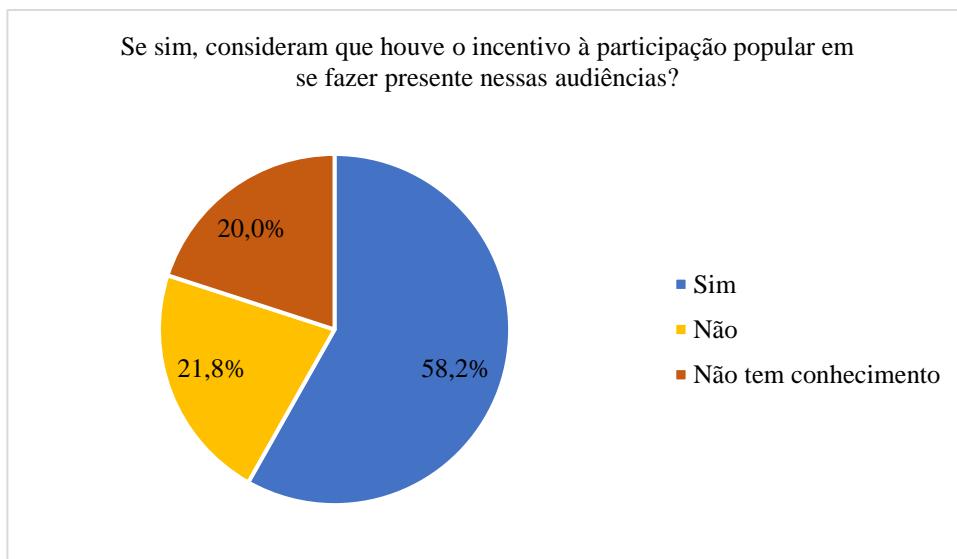
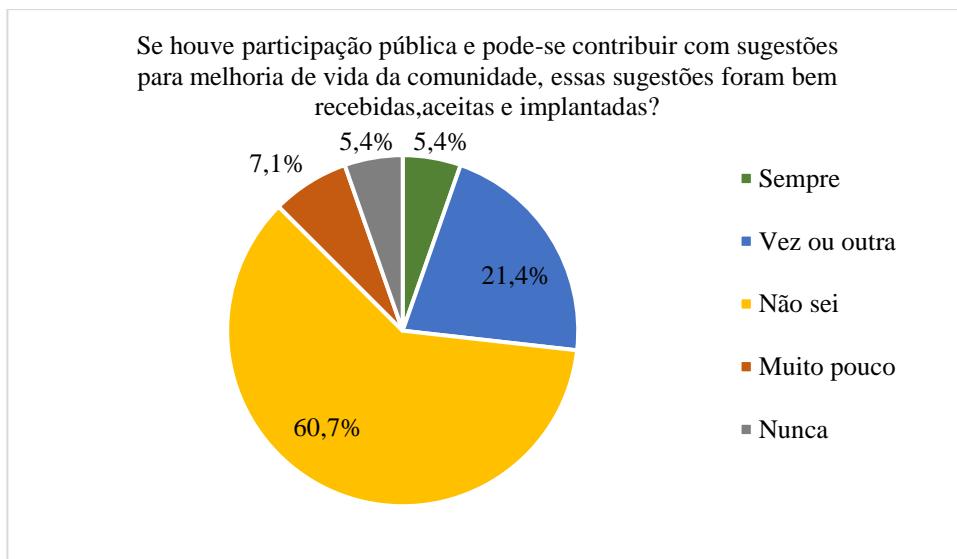


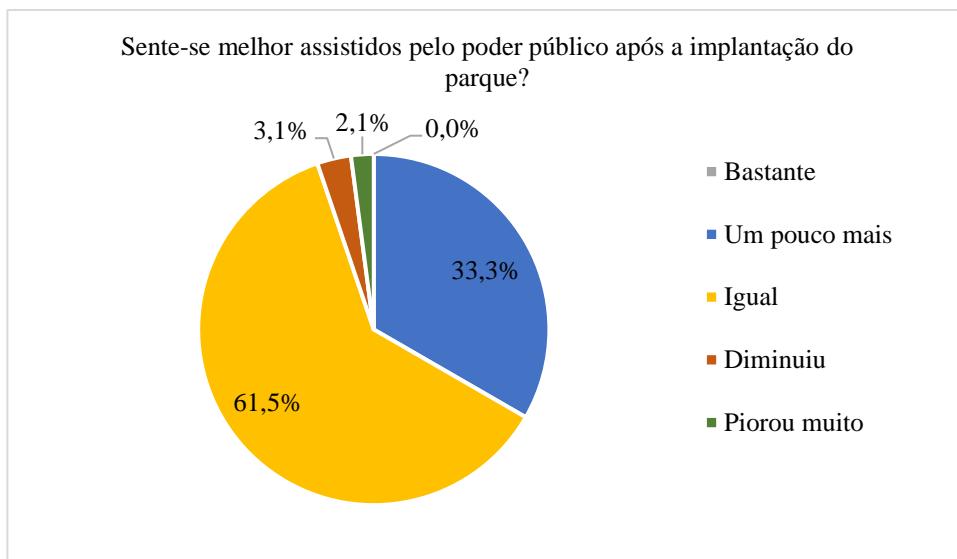
Figura 49: Conhecimento sobre audiências públicas para implantação de parques eólicos (Praia de Jatuarana e Paraíso)



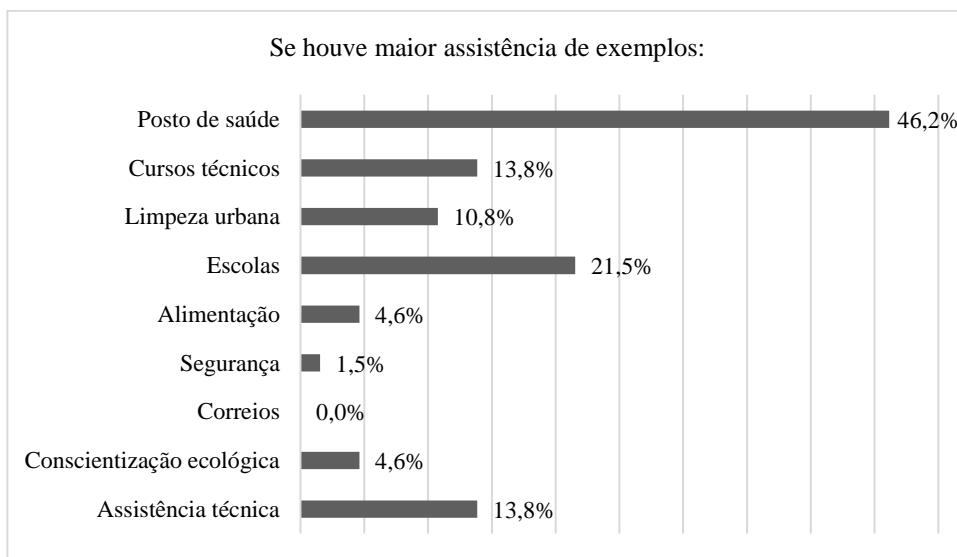
*Figura 50: Incentivo à participação popular nas audiências públicas sobre parques eólicos (Praia de Jatuarana e Paraíso)*



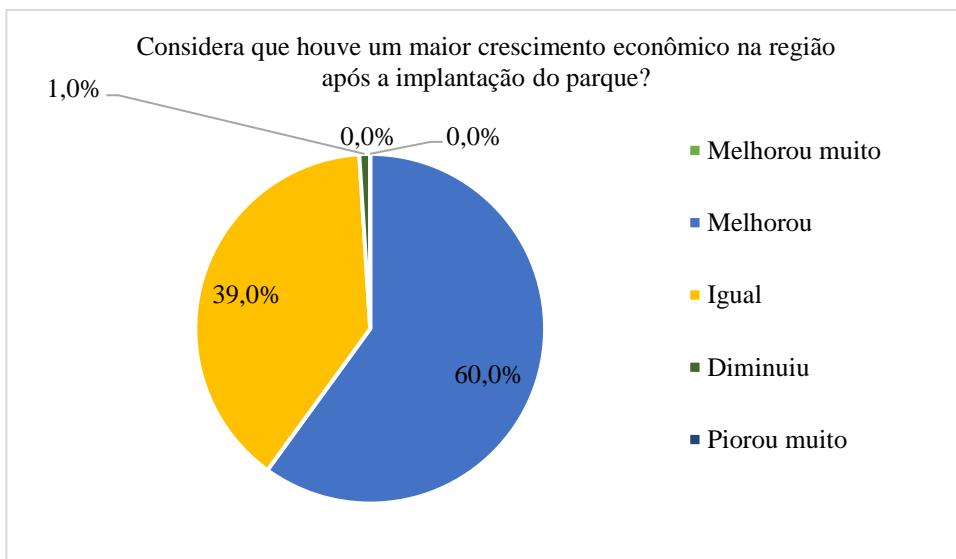
*Figura 51: Percepção sobre recepção, aceitação e implantação de sugestões para melhoria de vida em audiências públicas (Praia de Jatuarana e Paraíso)*



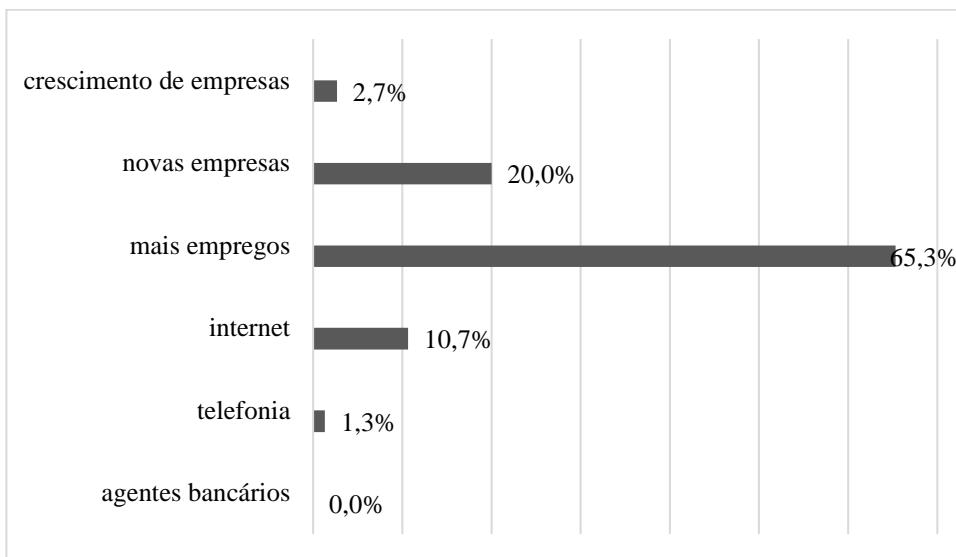
*Figura 52: Percepção quanto à assistência após a implantação do parque eólico (Praia de Jatuarana e Paraíso)*



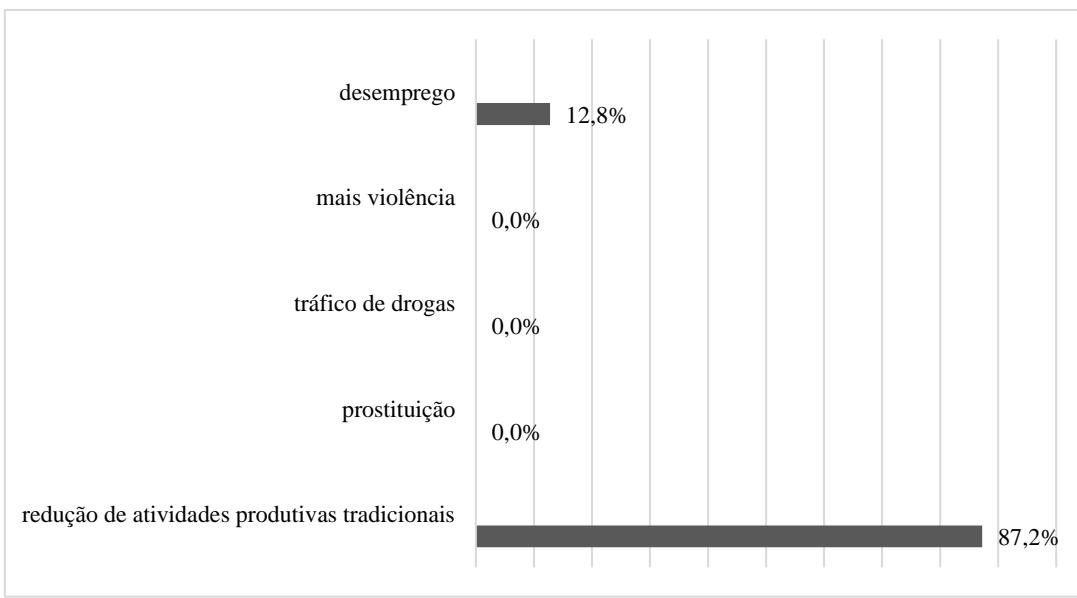
*Figura 53: Percepção sobre assistência prestada pelo poder público após implantação do parque eólico (Praia de Jatuarana e Paraíso)*



*Figura 54: Percepção quanto ao crescimento econômico na região após a implantação do parque eólico (Praia de Jatuarana e Paraíso)*



*Figura 55: Exemplos citados de mudanças positivas na região (Praia de Jatuarana e Paraíso)*



*Figura 56: Exemplos citados de mudanças negativas na região (Praia de Jatuarana e Paraíso)*

Nas comunidades investigadas, Jatuarana e Paraíso, situadas na região das Serras Centrais, verifica-se algumas diferenciações em relação as demais comunidades até aqui avaliadas. Entre essas diferenciações, está o fato de que nas demais comunidades registra-se um equilíbrio de gênero entre os respondentes, ficando bem próximo dos 50% para ambos os gêneros, enquanto nas comunidades das Serras Centrais, se deu o predomínio do sexo feminino entre os respondentes, 61,6%. No indicador da faixa etária, verifica-se uma certa simetria, sendo a predominância das idades dos respondentes situada nas três faixas enquadradas entre os 18 e os 44 anos de idade (18 a 24, 25 a 34 e 35 a 44), ficando em seu somatório, em um percentual superior a 63%, semelhante ao verificado nas duas regiões anteriormente apresentadas. Esses dados estão representados na Figura 46.

Inversamente ao que ocorreu nas comunidades do litoral Norte-Noroeste e litoral Nordeste, aonde a maioria dos entrevistados, mais de 80%, afirmam não terem sido procurados para prestar esclarecimentos sobre seus modos de vida, já nas Serras Centrais, conforme se vê nas Figura 48, 66,1% afirmam que foram procurados, porém não sabem identificar se as informações foram fornecidas aos agentes do Estado ou aos representantes das empresas eólicas interessadas em viabilizar seus investimentos na região.

Quanto a realização de audiências públicas, grande parte dos entrevistados, 60,2% afirmaram não terem, a época, conhecimento da realização de audiências públicas para tratar de questões inerentes a implantação dos parques eólicos em áreas de sua comunidade. Por esse motivo 58,7% entendem não ter havido incentivo à participação da

população local. Os entrevistados não conseguiram responder com maior precisão se havia sido acatada alguma de suas sugestões, assim 60,1% afirmam não ter conhecimento se as sugestões da comunidade foram ou não o consideradas.

Com relação ao crescimento econômico da região, na Figura 54, é mostrado que 60% da população entrevistada considera que a economia melhorou, enquanto 39% afirmam que ela se manteve igual, contra apenas 1% que consideram que ela piorou. Em relação ao que havia evoluído na economia, como se trata de uma questão induzida, com as repostas já postas, embora houvesse a opção aberta de “Outras”, obtém-se que 65% considera a geração de “emprego” e 20% chegada de “novas empresas” como os fatos indutores - ainda que temporários- das mudanças ocorridas na economia local. Isso reafirma-se, pelas contradições, também observadas nas demais comunidades investigadas, quanto a contestações da geração de empregos, quando nas perguntas abertas.

Quanto a maneira que a população avalia à assistência prestada pelo poder público após implantação do parque, sumarizada na Figura 53, verifica-se que esta ocorre de forma semelhante ao observado nas outras comunidades investigadas. Nesse objeto, 33% dos entrevistados sinalizam ter havido melhorias trazidas pelos governos e 60,5% consideram que ficou mantido o padrão anterior. Porém, semelhante as outras regiões, quando se parte para as perguntas abertas, principalmente quantos aos aspectos positivos e negativos, no que concerne à atuação poder público, à inexistência de benefícios advindos da instalação dos parques eólicos são incisivas. Seguem as repostas apresentadas às abertas relativas aos aspectos positivos observados estão assim sumarizadas:

- Os empreendimentos trouxeram mais oportunidades de participação da população em cursos técnicos, ampliado o conhecimento da comunidade sobre as questões relativas ao meio ambiente;
- Registra-se a geração de emprego;
- Registra-se melhoria na renda da comunidade para um grupo específico;
- Ocorreram ações de melhoria das estradas e dos acessos as comunidades;
- Verifica-se a geração de renda para os proprietários de terra que as arrendam para as empresas que explora a energia eólica;
- A melhoria na qualidade de vida de algumas famílias

- Melhorias pontuais melhorias na comunidade, a exemplo da biblioteca, escolas e construção de cisternas;

Quanto aos aspectos negativos, estes são assim sintetizados:

- As estradas construídas e/ou melhoradas sofrem com a falta de manutenção;
- Registra-se danos a fauna e flora, desabrigando animais silvestres face ao desmatamento realizado durante as obras e da poluição sonora que passou a integrar a paisagem;
- Poluição sonora geradas pelo movimento das pás dos aerogeradores;
- A comunidade não se beneficia diretamente da energia gerada nos parques eólicos;
- A ocupação do território pelos empreendimentos eólicos restringe o acesso à terra, por consequência reduz às atividades agrícolas produtivas;
- Gerou empregos temporários para poucos moradores e para o pessoal das outras comunidades, que cessaram ao fim das obras;
- A população foi invisibilizada, não foram ouvidos os seus anseios.

Do que se conclui, das três regiões, é que as ponderações são praticamente as mesmas. Embora melhorias tenham ocorrido, a população não se sente expressivamente bem assistida. Além disso, é notório nas diversas transcrições de falas e escritos, que precisa haver uma melhor comunicação entre o poder público e suas comunidades. Existe um hiato de interlocução também com as empresas geradoras de energia.

## CAPÍTULO 6 - ANÁLISE DOS RESULTADOS

### 6.1 Discussão Analítica com Base nos Objetivos Específicos

#### 6.1.1 Existência de estratégias de planejamento em conformidade com os objetivos do desenvolvimento sustentável

Nos Capítulos 4 e 5, foram sistematizados os resultados das diversas questões aplicadas por meio de questionário e debatidas com diversos gestores municipais no âmbito das seis cidades que serviram de amostra para a pesquisa. Dentre as questões abordadas e que deram suporte à análise dos resultados lista-se inicialmente as questões de número 1 a 16, referentes a existência de estratégias de planejamento que estejam em conformidade com os objetivos do desenvolvimento sustentável.

Importante frisar que, nas entrevistas realizadas e na sistematização dos resultados apresentados no capítulo anterior, já fica perceptível as fragilidades dos municípios na realização de seus planejamentos que, consequentemente, reflete-se de uma falta de visão para o uso de estratégias adequadas, principalmente, as direcionadas ao desenvolvimento sustentável.

Referenciado nos resultados sistematizados dos dois capítulos anteriores, é possível afirmar que, embora ocorra planejamento nas prefeituras e exista o conhecimento e o interesse pela adoção das bases conceituais do desenvolvimento sustentável e seus objetivos, percebe-se que não foram encontradas evidências claras do uso dessas estratégias. E, reforça-se essa conclusão, com as seguintes considerações:

- a) Para se fazer um diagnóstico organizacional é levado em consideração a existência ou não de planejamento na organização a ser diagnosticada. Segundo o modelo dos 5 P's de Mintzberg (2003) para a avaliação das estratégias organizacionais, o primeiro "P", de Plano (ou planejamento estratégico), apresenta o curso de ação que direciona a organização para o caminho que ela decide seguir. Durante as entrevistas realizadas e na análise da questão 1, que indaga como ocorre o planejamento municipal, é possível concluir que não foram vistas nas prefeituras pesquisadas, características primordiais de um planejamento estratégico e, menos ainda, voltado aos objetivos do desenvolvimento sustentável. Consequentemente, há falhas no uso das estratégias no que se a promoção dos ODS, pois o planejamento é uma parte essencial do processo de formulação da estratégia;

- b) Reforçando as apreciações feitas acima, a questão 11 averigua os instrumentos de gestão que estariam sendo usados pelos gestores. Excetuando-se os municípios de Cerro Corá e Parazinho que afirmam utilizar ferramentas de diagnóstico socioeconômico e ambiental e outros instrumentos adicionais, os demais municípios basicamente só empregam ferramentas do ordenamento legal orçamentário (PPA, LOA, LDO), consequentemente as estratégias voltadas aos ODS são negligenciadas. Mesmo Parazinho e Cerro Corá, que fazem uso de ferramentas mais adequadas, não tem foco nos ODS;
- c) A participação popular não deliberativa nos orçamentos públicos, como abordado na Questão 10, é outro elemento que demonstra a fragilidade das estratégias orientadas aos ODS. Estes atribuem aos governos locais, a missão de adotar os ODS em sua gestão local, promovendo políticas condizentes com o desenvolvimento sustentável, proporcionando um engajamento concreto da participação popular de forma contribuir para a disseminação das metas propostas (ONU, 2016). Pelo observado essa atribuição dada a gestão municipal não está sendo cumprida, muito embora, Parazinho e Cerro Corá venham ensaiando os primeiros passos rumo a esse contexto, porém sem suporte regulatório;
- d) A aplicação das Questões 8 e 9 relevam a falta uma maior interlocução entre os diferentes níveis de poder estadual e municipal e intramunicipal, em atuar de forma a realizar um planejamento integrado (como prevê e propõe a agenda 2030, principalmente mediante seu objetivo 17 – formação de parcerias e meios de implementação).
- e) Questionando-se à gestão municipal, a respeito da atenção dada aos problemas ambientais voltadas, em consonância com os ODS - Questões de 11 a 16 -, se buscou apurar se os municípios se encontram devidamente adequados à Política Nacional de Resíduos Sólidos. Os resultados revelam que todos as municipalidades investigadas não estão ajustadas a tal política. Registra-se também que nenhum município possui um plano de prevenção para a poluição atmosférica provocada pelas indústrias instaladas em seus territórios. Apenas o município de Cerro Corá tem em atividade um programa de reciclagem de lixo, mesmo assim por intermédio de entidade filantrópica que conta com o apoio da prefeitura.

- f) Ainda no tocante as questões ambientais aderentes aos ODS, especificamente na Questão 11, importa destacar que o município de João Câmara deveria, em cumprimento a lei, já ter seu Plano Diretor aprovado. Entretanto, durante as interlocuções referente a supracitada questão, não ficou perceptível, que planos diretores, quando existentes, estejam de fato direcionados a resolução de problemas territoriais municipais, como prevê e requer o próprio aparato legal de constituição desses instrumentos.

#### ***6.1.2 Emprego de indicadores como suporte à gestão pública para o planejamento***

As **Questões de 17 a 22** aplicadas buscam investigar o emprego de indicadores, como resultado se pode depreender que, embora ocorra o uso de indicadores por parte de algumas das gestões, contudo esse uso fica restrito a exigências requeridas por projetos advindos do Governo Federal.

Portanto, o emprego de indicadores como prática sistematizada para suporte ao planejamento da gestão pública, não é efetivo. Na verdade, o próprio planejamento, em sua essência mais abrangente, a estratégica, já é falho. Esse ambiente não se mostra propício ao uso de indicadores, uma vez que estes decorrem do planejamento estratégico. Esse fato possibilita as seguintes considerações:

- a) Uma vez o que não foram identificadas nas prefeituras pesquisadas, metas diretamente definidas para alcance do ODS, é possível concluir que também não existem indicadores para esse fim específico;
- b) Foi verificado, mediante, por meio das respostas dadas as Questões 6, 7 e 18, que nenhuma das prefeituras possui um sistema informatizado próprio nem qualquer aplicativo disponível para que possa ocorrer o seu devido emprego e acompanhamento de indicadores;
- c) A O TCU alinhado às recomendações ONU, indicam o emprego de indicadores próprios, desagregados das estatísticas nacionais, embora concomitantes a elas. A realidade observada mostra que grande maioria dos municípios brasileiros não possuem seus próprios indicadores. Com os municípios pesquisados, essa realidade se confirma, pois em suas páginas disponíveis nos de Portais da Transparéncia não é possível encontrar informações que indiquem a da existência e emprego de indicadores.

Ainda avaliando o emprego de indicadores propostos nos ODS se tece, no Quadro 18, à luz dos dados obtidos por meio de pesquisa documental e bibliográfica, bem como das percepções de gestores e municípios as seguintes considerações:

*Quadro 18: Comentários sobre indicadores dos ODS relacionados à pesquisa*

DIMENSÃO	INDICADOR DOS ODS
SOCIAL	<p><b>Indicador 11.3.2:</b> Proporção de cidades com uma estrutura de participação direta da sociedade civil no planejamento e gestão urbana que opera de forma regular e democrática</p> <p><b>Comentário:</b> Nenhum dos municípios investigados possui algum tipo de estrutura regular para a participação da população. Mas a meta de determinar um percentual das receitas públicas para a população decidir sobre o destino desses recursos no orçamento municipal ou, pelo menos, a meta de se estabelecer um número de cidadãos participantes de audiências públicas para decidir sobre o orçamento, já seria um passo considerável para se contemplar esse indicador.</p>
AMBIENTAL	<p><b>Indicador 11.6.1:</b> Proporção de resíduos sólidos urbanos coletados e gerenciados em instalações controladas pelo total de resíduos urbanos gerados, por cidades</p> <p><b>Comentário:</b> Os municípios estudados não possuem estrutura adequada para a gestão dos resíduos sólidos. Praticamente todos eles estão envolvidos em consórcios intermunicipais para fins da realização dessa gestão, mas o consórcio só se destina a coleta do lixo, com descarte em lixões, ou seja, de forma inapropriada e sem obedecer minimamente a PNRS. Metas de transformação de resíduos orgânicos em compostagem, para contribuir com as atividades agrícolas do município ou, metas para a venda ou separação do lixo reciclável, se enquadrariam nesse indicador.</p>
ECONÔMICA	<p><b>Indicador 17.1.1:</b> Total das receitas do Governo em percentagem do PIB, por fonte</p> <p><b>Comentário:</b> Não foi visto em nenhum dos municípios pesquisados o estabelecido de meta com base nesse indicador. Também, não foi observado o estabelecimento de algum indicador sobre os ODS. Contudo, todos eles têm como obter informações sobre os seus PIB e estabelecer algum percentual. A questão nem sempre está em ter ou não a informação para tomar decisões, mas sim, qual direcionamento dar à informação. Portanto, promover o crescimento do PIB per capita da população ou, tornar a arrecadação proveniente do IPTU, por exemplo, mais significativa em relação ao PIB do município, são decisões que, se tomadas, estabelecidas como metas e devidamente acompanhadas, avaliadas e ajustadas se alinham ao que pretende os ODS. Além do que, todo governo que queira aperfeiçoar a sua gestão, necessariamente deve estabelecer metas com base em indicadores.</p>
INSTITUCIONAL	<p><b>Indicador 17.18.1:</b> Indicador de capacidade estatística para monitoramento dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável</p> <p><b>Comentário:</b> Observa-se a importância dada pela ONU para, por intermédio dos ODS, proporcionar a desagregação de dados, em escala subnacional, desde que seguindo os ditames das estatísticas oficiais. Não havendo indicadores e nem acompanhamento de metas, não há no que se falar em capacidade estatística para monitoramento. Ainda que os municípios estabelecessem metas ou indicadores não alinhados com os ODS, , ter-se-ia dados ou informações, com os quais e que se poderia medir e comparar, gerando uma capacidade estatística de monitoramento. Lamentavelmente, essa condição não foi percebida e nem apresentada por qualquer das autoridades entrevistadas, ficando claro, conforme foi vislumbrado pela ONU (2016), que a luta para se atingir as metas do desenvolvimento sustentável será ganha ou perdida nas cidades. Mas que, pelo arcabouço jurídico e político que se viu, um longo caminho ainda precisa ser percorrido.</p>

Fonte: confecção própria (2022)

### ***6.1.3 Políticas públicas de fomento ao desenvolvimento de empreendimentos locais utilizadas pela gestão municipal***

A **Questão 5** representada através da Figura 13, demonstra que todas as respostas dos gestores públicos, foram no sentido taxativo de **não haver políticas desenvolvimentistas nos municípios pesquisados**. Contudo, quando se faz um levantamento das informações contidas no PPA e na LOA, observa-se a destinação de recursos para investimentos, orientado a apoiar projetos de fomento ao empreendedorismo local. Entre os principais investimento percebidos, estão recursos destinados para a aquisição de tratores, máquinas e implementos agrícolas voltados a agricultura familiar, aquisição de redes e outros instrumentos de pesca para apoio a pescadores locais, recursos destinados a infraestrutura, apoio e promoção ao turismo do município, veículos e motos para prestação de assistência técnica rural, reordenamento da cadeia produtiva do sisal, construção de centro comercial pró agrícola, aquisição de acessórios para apoio à apicultura, construção de poços tubulares e cisternas, premiações para atividades culturais, científicas e desportivas dentre outros investimentos.

Contudo, não ocorre uma padronização efetiva na apresentação dos planos plurianuais e nos orçamentos anuais, de maneira a se conseguir demonstrar com especificidades, os recursos de cada município, destinados nomeadamente a fomentar o empreendedorismo local. Assim, diante dessa falta de padronização e objetividade quanto ao destino do recurso, optou-se por apresentar o quantitativo de investimento de cada município no ano de 2019, mediante informações extraídas apenas da LOA, na intenção de representar o percentual que cada prefeitura destinou a essa categoria de conta pública naquele ano. Nessa quantitativo, além das destinações já apresentadas acima, engloba-se ainda aquisições de carros-pipa e basculantes, reformas de prédios públicos, como escolas, postos de saúde e mercados públicos, bem como aquisições de veículos e outras máquinas e equipamentos que compõem os recursos públicos destinados ao total de investimentos do supracitado período. A Tabela 10 apresenta esses valores.

*Tabela 10: Percentual de receitas destinadas a investimentos com base na LOA dos municípios pesquisados (em R\$) – 2019*

Municípios	Receita total empenhada	Valor destinado à conta investimentos	% das receitas para investimentos
Bodó	19.570.234	613.903	3,14
Cerro Corá	49.978.160	11.218.110	22,45
João Câmara	95.678.775	22.112.351	23,11
Parazinho	34.970.325	8.465.820	24,21
Macau	96.681.963	762.631	0,79
São Bento do Norte	27.703.608	5.647.623	20,39

*Fonte: Elaboração própria*

Vale esclarecer que apesar de se estar tratando de recursos destinados ao desenvolvimentismo, por falta de precisão de dados, a Tabela 10 apresenta um total de recursos destinados a investimentos totais e não apenas para o fomento a empreendimentos locais. Parte desses recursos são provenientes do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB, destinados exclusivamente a reforma, ampliação e construções, além de equipamentos e mesmo veículos voltados à melhoria da educação. Contudo verifica-se, com base na LOA de 2019, recursos destinados a investimentos variando de 0,79% a 24,21% sobre o total de recursos empenhados para àquele ano.

Um outro levantamento feito para fins de avaliar o desenvolvimentismo toma como base os planos de governos apresentados pelos candidatos eleitos e atuais prefeitos das cidades pesquisadas. Considera-se, nessa análise qualitativa, as ações propostas vinculadas ao propósito de fomentar o empreendedorismo local. O Quadro 19 resume as principais propostas observadas, relacionados com o desenvolvimentismo.

*Quadro 19: Propostas municipais relacionados com o desenvolvimentismo*

Municípios	PROPOSTAS PREVISTAS NOS PLANOS DE GOVERNOS
Bodó	<ul style="list-style-type: none"><li>• Incentivar a criação de uma bolsa de negócios para oportunizar novos mercados para os produtos do município de Bodó;</li><li>• Buscar parcerias com os governos Federal e estadual, ONG's, Bancos, e organizações privadas para a implantação de um abatedouro público municipal;</li><li>• Viabilizar a criação da feira da agricultura familiar;</li><li>• Promover o apoio técnico necessário as casas de farinha para a retomada de suas atividades de processamento e comercialização;</li><li>• Incentivar a arte de lapidação de pedras como forma de geração de emprego e renda para os jovens;</li><li>• Criar incentivo fiscal para a instalação de pequenas, médias e grandes empresas no município, objetivando a geração de emprego e renda.</li></ul>
Cerro Corá	<ul style="list-style-type: none"><li>• Revitalizar a feira livre municipal;</li><li>• Manutenção das estradas e acessos do município, tendo em vista a importância no transporte da produção agrícola local;</li><li>• Fomentar o desenvolvimento de sistemas de reuso de água;</li><li>• Implantar o PROGRAMA INCLUA-ME COMO CIDADÃO para Trabalhar os aspectos de promoção da cidadania e o desenvolvimento de potencialidades individuais de cada cidadão, transformando-as em condição de sustentabilidade própria e especial;</li><li>• Elaborar orçamento participativo para melhor distribuir os investimentos em nosso município;</li><li>• Institucionalizar a gestão de alto desempenho com avaliação e monitoramento permanente dos órgãos da administração pública municipal;</li><li>• Estabelecer metas e indicadores de desempenho para as secretarias municipais;</li><li>• Realizar pesquisas de viabilidade para inserção de novas lavouras para aproveitamento no período de ociosidade do solo;</li><li>• Estímulo à constituição de microempresas e associações para autogestão, por meio de cursos de capacitação voltados aos produtores rurais.</li></ul>

Macau	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Criar PROGRAMA MUNICIPAL DE APOIO AO EMPREENDEDOR INDIVIDUAL;</li> <li>• Estabelecer indicadores de qualidade do ar e implantar sistema de medição e divulgação nos principais pontos urbanos de poluição atmosférica, bem como da qualidade da água nas praias e rios que banham a cidade;</li> <li>• Implementar um programa de desenvolvimento da economia verde aproveitando os recursos, competências e empreendedores locais, em parceria com o setor empresarial e governo federal;</li> <li>• Estimular a criação de polos de empreendimentos da economia criativa;</li> <li>• Apoiar a implantação de incubadoras de apoio a empresas nascentes nos bairros visando promover a descentralização da oferta diversificada de empregos, por meio de parcerias com entidades vocacionadas;</li> <li>• Contribuir para a criação e formalização de microempresas e microempreendedores individuais;</li> <li>• Ampliar as compras governamentais das micro e pequenas, na forma da lei, visando estimular a economia local e a geração de empregos;</li> <li>• Estimular a organização de redes de empreendimentos econômicos solidários e aperfeiçoar as cooperativas como as de catadores de papel;</li> <li>• Destinar, no mínimo, 1% do orçamento para investimento direto em cultura;</li> <li>• Incentivar o desenvolvimento de alternativas científicas e tecnológicas locais, de baixo impacto ambiental, social e economicamente relevantes tanto na área de produção quanto de consumo e disposição de resíduos;</li> <li>• Estimular o uso de produtos orgânicos e da pesca na merenda escolar e em outros programas de abastecimento, fomentando a Agricultura Familiar e os fornecedores regionais mais próximos;</li> <li>• Implementar a feira da Agricultura Familiar;</li> <li>• Apoiar projetos privados que possam alavancar o turismo na cidade;</li> <li>• Construir um BARCAÇA/NAVIO NA PRAÇA MONSENHOR HONÓRIO, fixo para apreciação das belezas do rio piranhas;</li> <li>• Implementar um programa de estímulo ao empreendedorismo feminino – ‘Empreendedora Macauense’;</li> <li>• Destinar, percentual das verbas provenientes dos <i>royalties</i> para investimento direto na Pesca e Aquicultura para garantir as condições financeiras de programas consistentes e relevantes;</li> <li>• Fortalecer a atividade pesqueira com garantia de meios para beneficiamento e armazenamento dos produtos;</li> <li>• Em parceria com o IFRN sistematizar a formação profissional nas comunidades pesqueiras, tanto na cidade de Macau, como em Barreiras, Soledade e Diogo Lopes;</li> <li>• Criar programas de uso na merenda escolar do pescado de nossa região;</li> <li>• Cursos de beneficiamento do pescado, de forma sustentável, inclusive como apoio ao empreendedorismo;</li> <li>• Adutora para os assentamentos;</li> <li>• Perfuração de poços para irrigação em áreas rurais consideradas viáveis;</li> <li>• Produziu aqui, aqui será vendido, programa de apoio e compra de produtos gerados na economia local, que máxime agricultura e pesca, sem olvidar o artesanato e afins.</li> </ul>
São B. do Norte	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa de sistemas de captação de água pluvial destinada ao armazenamento de água para agricultores;</li> <li>• Desenvolvimento de sistemas coletivos de abastecimento de água: sistemas de captação, adução, tratamento, reserva e distribuição de água oriunda de corpos d'água, poços ou nascentes;</li> <li>• Distribuição de kits de irrigação: conjunto de utilitários - composto de caixa d'água, bomba, mangueira, dentre outros - reunidos para a formação de um pequeno sistema de irrigação, com capacidade para irrigar, por sistema de gotejamento, uma área de 500 a 2.000 metros quadrados;</li> <li>• Estímulo a políticas de reuso das águas provenientes das ETEs operadas pela CAERN para fins agrícolas;</li> <li>• Adoção de legislação específica relacionada ao saneamento rural;</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estímulo à implantação dos consórcios públicos de Resíduos Sólidos através de PPPs;</li> <li>• Garantir a inclusão de no mínimo 30% das mulheres nas ações de qualificação profissional, inclusive em processos licitatórios realizados pelo Município.</li> </ul>
João Câmara	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desburocratizar os processos de abertura e fechamento de micro e pequenas empresas, ONGs e cooperativas;</li> <li>• Investir em programas de capacitação dos micros, pequenos e médios empresários em todas as áreas e apoiar o setor empresarial para viabilização de projetos junto a instituições financeiras e de fomento;</li> <li>• Oferecer incentivos para empresas/indústrias que estão no município e para as que venham a se instalar</li> <li>• Organizar o sistema público de informação e acompanhamento <i>online</i> de oferta e procura de emprego;</li> <li>• Incentivar e ampliar a Feira Agroecológica municipal;</li> <li>• Regularizar áreas para criação do Distrito Industrial, com incentivos fiscais e infraestrutura;</li> <li>• Reformar e melhorar infraestrutura da feira livre em parceria com a Associação dos Feirantes;</li> <li>• Incentivar a criação de Empresas Junior para iniciação ao trabalho dos jovens universitários;</li> <li>• Fomentar o potencial turístico do município nas diversas áreas de atuação, explorando riquezas naturais, de forma sustentável, suas potencialidades rupestres, turismo religioso, turismo de eventos culturais e esportivos;</li> <li>• Seleção de produtores e incentivo à produção e plantio de Mudas Frutíferas com o objetivo de atender a demanda do programa do COMPRA DIRETA e o comércio local;</li> <li>• Apoio ao Agronegócio da Agricultura Familiar, revitalizando a Produção de Fibras e Oleaginosas. Bem como, Assistência Técnica a Fruticultura e Agroindústria Familiar.</li> </ul>
Parazinho	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforma e ampliação do matadouro público;</li> <li>• Ampliar os mecanismos de controle, fiscalização e acompanhamento de projetos e investimentos no setor eólicos do município;</li> <li>• Aperfeiçoar o sistema de destinação final de resíduos sólidos;</li> <li>• Aquisição de uma plantadeira, visando agilidade na produção agrícola de pequenos e médios produtores;</li> <li>• Incentivar as atividades de pesquisa e fomento e agricultura e a pecuária;</li> <li>• Fomentar a agricultura familiar através de investimentos feitos por intermédio de parcerias com instituições bancárias e empresas privadas.</li> </ul>

Fonte Elaboração própria a partir de TSE (2022).

#### **6.1.4 Perfil dos municípios pesquisados**

As informações presentes na Tabela 11 sintetizam as características investigadas no conjunto de município que compõe o objeto de estudo dessa tese. Ela atesta o atraso em que os municípios pesquisados se encontram, mesmo já tendo implantados parques eólicos em seus territórios, em média, há cerca de seis anos.

Juntos, os seis municípios respondem por cerca de 40% de toda a produção de energia elétrica de origem eólica no Estado do Rio Grande do Norte. No entanto, sua população ocupada apresenta valores percentuais variando entre 6% (Parazinho) à 26,6% (São Bento do Norte), índices muito abaixo do verificado no Brasil e no Rio Grande do Norte, 56,5% e 48%, respectivamente.

Vale salientar, que os dados que estão postos na Tabela 11 foram obtidos do IBGE (2021) e do Relatório Anual de Informações Sociais – RAIS, são de 2019, quando ainda se tinha um significativo número de parques em fase de instalação, que é quando ocorre uma maior absorção da mão de obra local. A taxa de ocupação do município de São Bento do Norte, o melhor classificado com base nos dados do IBGE, não chega a metade da taxa de ocupação do Brasil, o que em parte demonstra, que a indústria eólica não foi capaz de gerar a alardeada quantidade de empregos inicialmente prometida.

Por outro lado, o índice de ocupação no setor público sobre o montante da população ocupada demonstra que os municípios ainda precisam absorver grande parte da mão de obra local para produzir emprego e renda. As prefeituras de Bodó e Parazinho empregam aproximadamente 75% de toda a população do município, ficando os 25% dos empregos existentes para as ocupações no setor agropecuário, comércio, indústria, extração mineral e outros empreendimentos vinculados ao setor privado. Todos os outros quatro municípios pesquisados, geram, através do setor público, entre 32% e 48,2% da ocupação local, sempre em maior proporção comparativamente aos outros quatro grandes setores da economia (agricultura, indústria, comércio e serviços).

*Tabela 11: Dados e indicadores dos municípios pesquisados comparados ao RN e Brasil*

Localidade	População Total Estimada IBGE 2021 (hab.)	População Ocupada IBGE 2019 (%)	Índice de ocupação no setor público RAIS 2019 (%)	Parques eólicos em operação ANEEL 2021	Potência Instalada (MW) ANEEL 2021	IDEB ANOS INICIAIS IBGE 2019	IDEB ANOS FINAIS IBGE 2019	IDHM PNUD 2010
Bodó	2.171	17,3	75,3	9	260	3,7 (148º)	-	0,629
Cerro Corá	10.916	8,6	47,3	2	40	4,4 (90º)	3,3 (112º)	0,607
Macau	32.260	11,5	37,4	2	70	4,2 (110º)	3,8 (60º)	0,665
São B. do Norte	2.687	26,6	48,2	19	605	3,7 (148º)	3,9 (55º)	0,555
João Câmara	35.360	9,2	32	29	741	4,1 (118º)	3,1 (131º)	0,595
Parazinho	5.305	6	74	22	629	4,8 (54º)	3,5 (91º)	0,549
RN	3.560.903	48	22	191	5.390	4,7 (24º)	3,6 (26º)	0,684
BRASIL	213.317.639	56,5	11,9	716	18.520	4,7	5,6	0,699

*Fonte: Elaboração própria com base no PNUD (2013), RAIS (2019), IBGE (2021) e ANEEL (2021)*

*Obs.: Os números ordinais entre parênteses, representam a posição do município em relação ao Estado do Rio Grande do Norte (RN) no respectivo índice. E no caso do RN, a sua posição em relação ao Brasil.*

O Índice de Desenvolvimentos Humano Municipal - IDHM, é também apresentado na Tabela 11 o qual conforma-se em uma unidade composta de indicadores

de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. Embora defasado para uma análise mais profícua da realidade atual, considerando que seu último levantamento de dados foi em 2010, contudo reforça que as desigualdades já vêm marcando a região há bastante tempo. O IDHM apresentado para o Rio Grande do Norte já posicionava o Estado em 16º lugar entre as 27 unidades da federação, caindo para a 20ª colocação quando a dimensão observada se refere e exclusivamente a renda (PNUD, 2013). Entre os municípios pesquisados, os números do IDHM também os colocavam nas últimas posições do país.

Outro aspecto observado, quanto às características do município, diz respeito a evolução de suas receitas tributárias e, consequentemente, o reflexo desse crescimento no crescimento do PIB. A Tabela 12 apresenta a evolução do PIB municipal a preços correntes, de 2014 a 2019. A escolha desse período ocorre por ser 2014, o ano em que os parques eólicos começam a se difundir mais fortemente no Estado e, 2019, por ser o último ano em que o IBGE levantou esses dados nos municípios.

*Tabela 12: PIB a preços correntes 2014 a 2019 – Brasil, RN e Municípios do RN*

LOCAL/ ANO	PIB A PREÇOS CORRENTES 2014 A 2019 (R\$ X 1000)						$\Delta\%$ 2014- 2019
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
Bodó	82.117	38.695	41.438	221.682	322.750	251.731	207%
Cerro Corá	83.105	100.412	107.434	144.438	146.210	145.540	77%
Macau	922.011	791.519	544.353	593.501	754.056	791.334	-14%
São B. Norte	43.735	76.519	105.101	196.460	202.652	352.432	706%
João Câmara	528.025	820.754	981.329	1.046.611	1.114.406	1.045.933	98%
Parazinho	204.263	225.963	322.451	423.165	440.940	345.417	69%
RN	54.023.000	57.250.000	60.343.000	68.543.000	66.970.000	71.337.000	32%
BRASIL	5.779.000.000	6.001.000.000	6.266.000.000	6.600.000.000	6.827.000.000	7.257.000.000	26%

*Fonte: Elaboração própria com base no IBGE (2021)*

Pelos dados levantados e consolidados na Tabela 12, observa-se que, à exceção de Macau, os demais municípios receptores das usinas eólicas, conseguiram alavancar os seus PIB. Carece informar, entretanto, que Macau, conforme se apresenta na Tabela 11 teve apenas 2 parques eólicos implantados com uma potência instalada de 70 MW, o que, comparativamente com os demais municípios apresentados e considerando possuir mais de 30 mil habitantes, não representa um aporte de verbas significativo para alavancar o seu PIB, principalmente em havendo alguma perda de receitas, que foi o que de fato ocorreu. Nas entrevistas com os secretários desse município, foi apontada a perda de arrecadação proveniente dos *royalties* do petróleo, devido ao desinvestimento da Petrobras nos campos da bacia potiguar. Porém, os demais municípios tiveram

acréscimos no PIB a preços correntes, superiores aos aumentos percentuais observados na variação do ano de 2014 para 2019 no Estado do Rio Grande do Norte e no Brasil. Ao que se atesta, inclusive pelas confirmações dos secretários municipais, que a implantação dos parques lhes proporcionou ganhos arrecadatórios.

## 6.2 Discussão Analítica com Base no Objetivo Geral

O objetivo geral desse trabalho tratou de “**investigar o emprego de indicadores como instrumentos de suporte ao planejamento público, de maneira a permitir maior transparência e viabilidade à avaliação da gestão municipal**”.

Com base nas informações e dados obtidos no curso da investigação, se pode aferir que o uso de indicadores para balizar ou conduzir o planejamento, nos municípios pesquisados, é deveras incipiente. Consequentemente, não se regista o emprego de modo profícuo de indicadores, dificultando, por consequência, a avaliação das gestões em termos de resultados obtidos por meio de políticas públicas implementadas.

Essa consideração ganha peso, quando aplicadas as **Questões 6 e 7**, indagando sobre como são percebidas pelos próprios gestores, o nível de maturidade do processo de planejamento para estabelecer, executar e acompanhar resultados das suas políticas públicas. Ou seja, como os gestores reconhecem seus modos de planejamento e se estes estão em um nível satisfatório para executar e refletir suas ações. Pelas respostas dadas, o processo de planejamento se encontra no nível inicial a intermediário.

Corroborando com o resultado apresentado acima, ressalta-se que Tribunal de Contas do Estado – TCE-RN, faz um levantamento das principais ações das gestões municipais e, por meio do Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM, obtido por meio dos índices de planejamento (i-Planej) e do uso de tecnologias da informação (i-Gov-TI)<sup>6</sup>, avalia a efetividade das ações conduzidas da gestão municipal. Lembrando que esses dois elementos se complementam para efeito do uso de indicadores. A Tabela 13 mostra esses dois elementos no IEGM dos municípios pesquisados, além do próprio i-IEGM, que envolve outros elementos como meio ambiente, saúde, educação, gestão fiscal e gestão de riscos.

Os índices apresentados mostram, que em se tratando de planejamento, todos os municípios envolvidos na pesquisa encontram-se, com base na avaliação do TCE-RN, em

---

<sup>6</sup> I-Gov-TI - Governança de Tecnologia da Informação mede o conhecimento e o uso dos recursos de Tecnologia da Informação em favor da sociedade. Este índice reúne informações sobre políticas de uso de informática, segurança da informação, capacitação do quadro de pessoal e transparência.

um patamar considerado como de “Baixo nível de adequação”, ou seja, ainda estão buscando se adequar aos parâmetros estabelecidos pelo TCE-RN, no que vincula a consistência entre o que foi planejado e o efetivamente executado, por meio da análise dos percentuais gerados pelo confronto dos elementos que suportam o indicado IEGM. No quesito Tecnologia da Informação, necessária para o uso de indicadores, apenas Cerro Corá e Parazinho se encontram em um patamar considerado “Efetivo”.

*Tabela 13: IEGM dos municípios pesquisados – 2019*

Municípios	i-Planej	i-Gov-TI	i-IEGM
Bodó	C	C	C
Cerro Corá	C	B	C+
João Câmara	C	C	C
Parazinho	C	B	C+
Macau	C	C	C
São Bento do Norte	C	C	C

*Fonte: Elaboração própria com base no TCE-RN (2022)*

**Legendas:** **A** – Altamente efetiva; **B+** – Muito Efetiva; **B** – Efetiva; **C+** – Em fase de adequação; **C** – Baixo nível de adequação.

Além disso, mediante a apresentação dos resultados capturado nas **Questões de 17 a 22**, verificou-se que ocorre o uso de indicadores por parte de algumas prefeituras, mas que esses são utilizados divido exigências impostas pelos programas do Governo Federal, e não resultado de uma prática habitual monitorada.

Nesse contexto, é possível concluir que o uso de indicadores nas prefeituras pesquisadas não retrata uma prática formal e efetiva e, que a observância de boas práticas de governança garantiria funcionalidade e adequabilidade desses indicadores na avaliação da gestão.

Uma outra informação que contribui para essa conclusão, refere-se a importância dada ao planejamento governamental e quanto as ressalvas que faz em relação ao que se tem observado de problemas recorrentes no desenho e institucionalização de políticas públicas observados nos municípios pesquisados. Trata-se do rito processual estruturado que, embora seja seguido por todas as prefeituras, haja visto ser Lei, não fazem uso das demais ferramentas de gestão que poderiam dar melhor embasamento e efetividade na preparação, execução e avaliação dos seus planos e ações de governo.

Pode-se adicionar a esta conclusão outras análises de caráter qualitativas observadas nos municípios investigados:

- i. Há deficiências nas estratégias que determinam os caminhos para o estabelecimento de políticas públicas nos municípios pesquisados e o ciclo das

- políticas públicas não segue um fluxo coordenado e praticamente não se usa indicadores no processo, exceto aqueles previamente determinados pelo governo federal;
- ii. A participação popular ocorre de forma tímida e sem a devida contextualização com o que preconiza as concepções do desenvolvimento sustentável, no aspecto de maior e mais profícua participação.
  - iii. Também não é dado um devido direcionamento aos valores alocados nos orçamentos que considerem fomentar atividades empreendedoras locais com base em uma adequada estruturação das políticas públicas pensadas para os médio e longo prazos;
  - iv. Os municípios investigados pouco ou nada se engajam em processos de planejamento integrado. No geral, percebe-se que este planejamento é feito de forma unitária, deixando de viabilizar possíveis ganhos de escala e aquisições de insumos básicos comum a todas as prefeituras, como o caso da merenda escolar;
  - v. Praticamente também não ocorrem adesões a programas ou sistemas de avaliações de sustentabilidade e não possuem esquemas próprios de indicadores, o quê, consequentemente, acabam por deixar de usar essa ferramenta para acompanhar e avaliar a performance de suas gestões ou, ainda, de prestar contas coerentemente, de forma clara, objetiva e transparente, de seus projetos à sociedade.
  - vi. Os servidores entrevistados não respiram uma atmosfera adequada que os façam sentir devidamente motivados a realizar um planejamento estratégico, principalmente em se tratando de fazer uso de ferramentas que extrapolam o processo legal de planejar somente através da LOA, LDO e do PPA.
  - vii. Percebe-se que embora parte dos gestores entrevistados possuam capacidade técnica para desenvolver e acompanhar um processo de planejamento mais profissional, no sentido do uso das ferramentas. Entretanto, observou-se que esses gestores reclamam da falta de infraestrutura física, técnica e tecnológica e do interesse e capacidade dos servidores operacionais em se adequar a essa forma de gestão. Ou seja, nesses municípios pesquisados, a Nova Gestão Pública ainda não se fez transparecer em seus conceitos.
  - viii. Embora os objetivos do desenvolvimento sustentável sejam do conhecimento de todos os entrevistados, pouco se faz, de forma direta, para que esses sejam

propagados de maneira concreta e abrangente e, consequentemente, que seus resultados sejam devidamente perseguidos.

- ix. Comparado com a realidade brasileira, de acordo com o que se tem no Relatório de Polícias Públicas 2018 (Acórdão 2.608/2018-TCU-Plenário), em que o TCU (2018) apontou que 31% das políticas públicas avaliadas naquela ocasião, encontravam-se em nível inicial de maturidade de “planejamento” e, mais severamente, 50% delas estavam em nível inicial de capacidade na dimensão “objetivos”, os municípios pesquisados encontram-se nesse último nível, ou seja, no nível inicial de maturidade de planejamento, em consonância, inclusive com avaliações do TCE-RN, através do IEGM do ano de 2019.

## **CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES**

Considerando a importância creditada ao planejamento governamental, durante toda a investigação e, referenciando-se constituição brasileira, a qual estrutura um conjunto de leis e normas que dão suporte ao planejamento público, contudo, como se avalia ao longo desse estudo, mesmo os municípios obedecendo um rito processual estruturado, verificam-se problemas recorrentes no desenho e institucionalização de políticas públicas, planos e ações, entre outros fatores, pelo não uso, ou uso inadequado de ferramentas de gestão, que lhes potencializam um melhor planejamento, organização, execução e controle sobre suas políticas, planos e ações.

A base teóricas, levantamentos e análises retratam uma realidade de processos e ações distante daquilo que se poderia chamar de um profissionalismo em nível maduro e consolidado das gestões. Embora se tenha deparado com gestores preparados, capazes e dispostos a promover mudanças na realidade do município, contudo ainda é notória a fragilidade processual e empreendedora das gestões.

A fragilidade processual encontra-se no formato do fazer a gestão, bem como no adorno burocrático já impetrado nos gabinetes e secretárias, os quais mostram-se insuficiente para atingir e apresentar melhores resultados à sociedade. Em contraponto a essa visão, registra-se exemplos de processos de planejamento contando com a participação popular, como os observados em Parazinho e Cerro Corá, mas que ainda não representam um modelo padronizado e solidificado, podendo representar apenas o desejo presente na atual gestão.

Quanto ao pensamento desenvolvimentista, observa-se que os prefeitos ao elaborarem seus planos de governo, antes mesmo de vencerem os seus pleitos, costumam acrescentar projetos desenvolvimentistas, ou seja, de fomento ao empreendedorismo local. Entretanto, quando eleitos é a prática de suas ações que não se permite visualizar se tais metas são ou não atingidas. A falta aparente de estratégias e, ainda pior, a falta efetiva de uso de indicadores aliado a ausência de tecnologias que permita acompanhar objetivos, metas e indicadores, torna praticamente ineficazes os planos de trabalho. Assim como todos os esforços de elaboração do PPA e da LOA, pois ainda que tais documentos se transformem em Lei e fiquem registrados, sem o emprego dos indicadores e um sistema de acompanhamento, comparação e avaliação, suas propostas acabam perdendo o sentido de demonstração de resultados e no final dessas gestões. Exceto como propaganda política, não se tem ciência, a partir de dados sistematizados, do que foi alcançado, bem

como dos objetivos que não foram logrados no cômputo das propostas e metas definidas pela gestão.

Dados, indicadores, índices, relatórios e outras fermentas de gestão que foram tratados nessa tese, traduzem uma realidade que ainda está longe do ideal, no apontar desses números e percepções. Não se trata de inferir um “contra fatos não há argumentos”, até porque, tendo sido a pesquisa de natureza qualitativa, pesam as percepções mais que os números abordados, embora esses últimos tenham o peso da concretude de órgãos oficiais. Entretanto, os fatos mediados demonstram um desalinho do processo de planejamento municipal com o que é proposto e estabelecido nos referenciais bibliográficos da gestão privada e até mesmo com a atual vertente da Nova Gestão Pública que, exatamente, tenta perpetrar as ferramentas utilizadas na iniciativa privada, no setor público.

As afirmativas e índices apresentadas em relatórios dos órgãos de controle - TCU e TCE-RN -, corroboram com as conclusões de que, é falho o planejamento realizado pelo poder público dos municípios. Embora isso se apresente como um problema tipicamente nacional e estadual. A presença dos parques eólicos, pelo incremento de receitas que lhes amplia as possibilidades de atender aos anseios da população nesses municípios, agrava as perdas de oportunidade. Isto porque devido a deficiência de uma melhor capacidade gestora, mediante o emprego adequado das ferramentas de planejamento, se está deixando de pôr em prática políticas públicas transformadoras. E, sem o emprego de indicadores, que determinem onde efetivamente se quer chegar e que se possa avaliar o tanto a que se chegou, fica evidente que não se consegue mensurar a efetividade dessas gestões.

É fato que o PIB dos municípios pesquisados, de modo geral, como se viu nos dados e gráficos apresentados, evolui significativamente entre os anos de 2014 à 2019, período que corresponde à chegada e consolidação da indústria eólica no RN, superando os índices de evolução do Estado do Rio Grande do Norte e do Brasil. Mas também é fato que, apesar dessa evolução, não ocorreu um correspondente acréscimo na empregabilidade da população e essa população muito protestou, quando da aplicação de questionários e entrevistas, sobre a geração de empregos que as eólicas deixaram de criar ou criados de maneira provisória. Embora tenham surgidos empregos temporários durante a fase de instalação dos parques, as expectativas fortemente criadas em torno da geração de emprego e renda não se materializaram da forma que se esperava após essa fase.

Outros números avaliados dão parecer sobre essa baixa empregabilidade observada nos municípios, havendo baixos índices de ocupação no total da população. Isso diante da efetiva implantação de parques eólicos que, assim, confirmam a frustração da população ao reclamar da geração de empregos apenas no início da implantação e até mesmo que os empregos beneficiaram outras comunidades e não as que eles habitam. Ainda se observa que os empregos gerados pelo poder público são proporcionalmente maiores que os gerados de outros segmentos da economia, incluindo às eólicas. Assim, fica evidente a importância das prefeituras nos pequenos municípios, sendo, de fato, necessário que estejam cada vez mais preparadas, seja para assumirem uma vertente empreendedora em gerar, elas próprias, os empregos da localidade, ou, também preparadas o suficiente para, em reduzindo-se o tamanho do estado conduzirem políticas que atendam às necessidades dos cidadãos, que também se traduzem em geração de empregos além de melhoria da qualidade de vida. Essa visão de necessidade de geração de emprego e renda, é vista pelo empreendedor privado, apenas nos limites de seus custos.

Diante do o cenário descortinado, essa tese consegue confirmar a sua hipótese de que o poder executivo municipal, através de seus gestores e mediante o processo de escolha de suas políticas públicas, não faz uso adequado de indicadores de sustentabilidade em busca de tornar mais efetivo o seu planejamento e mais objetiva e transparente a avaliação da sua gestão. Tanto pela realidade retratada e analisada, reforçada ainda por uma realidade nacional demonstrada por órgãos institucionais, que vem a corroborar e ratificar o que foi vivenciado.

Conclui-se também que os municípios pesquisados não estão devidamente capacitados a realizarem um planejamento rumo a garantir às suas próprias sustentabilidades. É possível sobreviver sem um planejamento adequado? A resposta poderia ser: “Talvez. Mas até quando? E a que custo social?”. Será que o histórico de dificuldades e penúrias que a população vem passando, não credencia os políticos a perceberem que o modelo que se vem empregando não se está transformando em resultados promissores?

No que concerne a avaliação do progresso municipal rumo à sustentabilidade, esta deve ser baseada em um sistema organizado que permita agregar e relacionar os anseios da população, através do estabelecimento de metas com base em indicadores provenientes desses anseios e critérios de avaliação em consonância com tais indicadores, de modo a fornecer um sinal claro de progresso. Entretanto, o caminho para o desenvolvimento deve ser próprio. Cada município deve buscar conhecer os seus potenciais e estimular a

população a empreendê-los, prestando-lhes assistência e suporte. Assim, as estratégias para o desenvolvimento podem e devem ser múltiplas e cabe um amplo debate sobre o que deve ser priorizado, carecendo ser observada a satisfação das necessidades de toda a sociedade.

Nessa direção, como diria Leontief (1988), as questões sobre as quais a gestão pública irá se defrontar e deverá estar preparada, não será entre escolher entre um sistema de governo totalmente regulado pelo mercado ou uma planificação generalizada rigidamente direcionada pelo poder público. Mas consistirá em escolher uma combinação eficaz desses dois sistemas, contanto com a participação popular e mediante a aplicação organizada do raciocínio sistemático à solução de problemas práticos específicos, como uma alternativa ao método de tentativa e erro. As ferramentas de gestão para a solução de problemas práticos específicos são facilmente encontradas na teoria da administração, entre as quais estão os indicadores.

Através de indicadores se faz possível e viável realizar e monitorar o progresso das ações de promoção da sustentabilidade de um determinado território. Mediante a monitorização dos planos e projetos governamentais é possível avaliar não só a evolução do progresso da sustentabilidade local como o sucesso das políticas públicas.

Considerando a máxima de que “a batalha rumo a sustentabilidade será ganha ou perdida nas cidades”, assegurar a capacidade institucional da gestão do município é um processo que deve estar acima de interesses pessoais. Esse processo passa pela capacidade dos cidadãos de compreenderem que o município é espaço de realização do interesse coletivo.

A partir da realidade observada e das conclusões a que se chega, ressalta-se cinco principais recomendações aos municípios pesquisados:

- 1) Criar formas de introduzir indicadores em seus planejamentos de maneira a acompanhar e avaliar os resultados de suas políticas públicas e permitir aos cidadãos terem acesso à informação de suas gestões;
- 2) Buscar criar uma rede de relacionamentos voltados ao desenvolvimentismo municipal, de maneira a possibilitar um ambiente que respire uma áurea inovadora e empreendedora;
- 3) Aperfeiçoar o portal de transparência municipal conforme estabelecido em Lei e mediante recomendações do TCU, pela necessidade de tornar a gestão empreendedora, no sentido de alcançar melhores resultados e demonstrá-los, e

- mais integradora, ao buscar publicizar suas ações e permitir que a população faça críticas e apresente sugestões;
- 4) Incentivar e proporcionar capacitações aos servidores, principalmente voltadas ao planejamento, buscando melhor profissionalizar os seus quadros diante de um processo de extrema importância para o serviço público, inclusive inserindo o planejamento estratégico no município;
  - 5) Buscar contribuir com o conhecimento, criando em seus órgãos gestores, permissões por interesse da ciência, que facilitem a vida de pesquisadores que buscam informações para seus trabalhos científicos, inclusive, quando for o caso, aproveitando os resultados desses trabalhos para aplicação na gestão municipal.
  - 6) Sugere-se também, a realização de estudos que possam analisar a implantação de pequenos aerogeradores<sup>7</sup>, capazes de produzir eletricidade para lares e pequenas propriedades rurais, conforme abordado por pesquisadores, em que se inclui o pesquisador dessa tese.

Entretanto, a recomendação maior da pesquisa está em despertar o interesse por medidas que deem suporte ao provimento da capacidade institucional em avaliar o curso das ações orientadas à promoção da sustentabilidade, por meio do uso de indicadores e metas, somado a necessária disposição em coletar, instrumentalizar, documentar e manter dados e informações que sirvam a uma tomada de decisão, embasada em referenciais e objetos de mensuração, identificados, debatidos e definidos pelos gestores dos municípios e seus municípios, através de metodologia própria, importada de outras esferas públicas ou privada, ou ainda, adaptada.

Destarte, entende-se que toda pesquisa não se inicia sem uma base teórica e não se conclui em si mesma, pois deve servir de exemplo e de base para outras pesquisas. E entre as sugestões de novas pesquisas que se possam realizar a partir do conteúdo aqui abordado, se pode recomendar:

- 1) Pesquisar sobre o nível de conhecimento técnico dos servidores municipais que mais diretamente atuam no sentido da elaboração do planejamento público;

---

<sup>7</sup> Sobre esse tema, ler artigo disponível em: <https://www.mdpi.com/1996-1073/14/4/976/htm>

- 2) Compreender as engrenagens da legislação tributária estadual e municipal para melhor se analisar ganhos e perdas dos municípios, no tocante a distribuição dos recursos decorrentes do incremento do ICMS, proveniente da arrecadação pela transmissão da energia elétrica produzida nos parques eólicos. Inclusive com a proposição de uma forma de distribuição desse incremento de maneira mais equânime, considerando que essa repartição está sendo alvo de críticas pelos municípios produtores.
- 3) Estudar mais detalhadamente os instrumentos de planejamento municipal, PPA, LDO e LOA, analisando as características tanto das origens das receitas, como do destino dados a esses recursos mediante às despesas estabelecidas no planejamento.
- 4) Realizar estudo específico sobre indicadores disponibilizados por plataformas do terceiro setor ou públicas, buscando tecer proposições para a criação de indicadores de sustentabilidade como suporte a gestão pública no planejamento ao desenvolvimento sustentável, com maior atenção nos municípios inseridos no semiárido brasileiro.

Por fim, de todas as contribuições, conclusões e sugestões que se pôde apresentar nesse trabalho, se deseja que os objetivos de um tão sonhado desenvolvimento sustentável sejam efetivamente alcançados, quiçá, a se consolidar a partir das mais singelas localidades.

## **REFERÊNCIAS**

ABEEOLICA. Associação Brasileira de Energia Eólica. **Boletim Anual de Geração Eólica 2020.** São Paulo: ABEEOLICA, 2021.

ABEEÓLICA. Associação Brasileira de Energia Eólica. **InfoVento 21.** São Paulo: ABEEOLICA, 2021a.

ABEEÓLICA. Associação Brasileira de Energia Eólica. **InfoVento 20.** São Paulo: ABEEOLICA, 2020.

ABEEÓLICA. Associação Brasileira de Energia Eólica. **InfoVento 19.** São Paulo: ABEEOLICA, 2019.

ABREU, W. M. de; GOMES, R. C. **Orçamento público:** análise da formulação de estratégias sob a perspectiva do planejamento emancipatório e desenvolvimentista. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), Revista do Serviço Público (RSP), Jul, 2010. Disponível em: <http://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/123456789/524536> . Acesso em: 30/06/2021.

ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. **Direito Administrativo.** Impetus. 8 ed. p. 14., Rio de Janeiro, 2005.

PEREIRA, F. N.; ALLEDI FILHO, C.; QUELHAS; O.; BONINA; N.; VIEIRA; J.; MARQUES, V. **Nova Gestão Pública e Nova Governança Pública:** Uma análise conceitual comparativa. Revista Espacios. v. 38, n 07, 2017.

ANDION, C. “**Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na administração pública**”. Cadernos EBAPE.BR v. 10, n.1, p.1-19, mar. 2012.

ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica, 2021. **Lista de usinas por estado/município.** Disponível em: <<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiNjc4OGYyYjQtYWM2ZC00YjllWJlYmEtYzdkNTQ1MTc1NjM2IiwidCI6IjQwZDZmOWI4LWVjYTctNDZhMi05MmQ0LWVhNGU5YzAxNzBlMSIsImMiOjR9>>> Acesso em 12/07/2021.

ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica, 2008. **Atlas de Energia Elétrica do Brasil.** Brasília-DF, 2008.

ANDRADE, D.C. **Leituras de Economia Política**. Campinas, n. 14, pp. 1-31, ago.-dez. 2008. Disponível

em: file:///C:/Users/hiper/AppData/Local/Temp/MicrosoftEdgeDownloads/e9c2a36a-318a-4690-8a1c-857a087cf96b/Economia\_e\_meio\_ambiente\_aspectos\_teoric.pdf

Acesso em: 30/06/2021.

APPOLINÁRIO, F. **Metodologia da ciência**: filosofia e prática da pesquisa. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2006.

ARAÚJO, M. A. A. de. **Território, técnica e eletrificação**: as novas configurações do circuito espacial de produção de energia elétrica no estado do Rio Grande do Norte, Nordeste do Brasil. Tese (doutorado), UFRN. Natal, 2019.

ARAÚJO, S M. S. de. **A região semiárida do nordeste do brasil**: questões ambientais e possibilidades de uso sustentável dos recursos. Revista Rios Eletrônica – Revista Científica da FASETE. Ano 5, p. 89-98. Campina Grande: UFCG, 2011.

ARRAES, R. A.; DINIZ, M. B.; Diniz, M. J. T. **Curva ambiental de Kuznets e desenvolvimento econômico sustentável**. Revista de Economia e Sociologia Rural, v. 44, ed. 3, Set 2006. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/resr/a/VTQFr3CYHxrDGYbbRQd3sFR/?lang=pt>> Acesso em 28/04/2020.

BARBOSA, A. P. A. **Sustentabilidade e Energia**: Aplicação de um sistema de indicador em municípios do Rio Grande do Norte – RN. XVII Encontro Internacional de Gestão Empresarial e Meio Ambiente – ENGEMA. FEA/USP, São Paulo. Disponível em: <http://engemausp.submissao.com.br/17/anais/arquivos/221.pdf> Acesso em: 30/06/2021.

BARBOSA, A. P. A.; CÂNDIDO, G. A. “**Sustentabilidade municipal e empreendimentos eólicos**: uma análise comparativa de municípios com investimentos na geração de energia eólica no estado da Paraíba”, In: Recursos Naturais do Semiárido: Estudos Aplicados. 1 ed. v. 1, p. 581-600, Campina Grande, PB, Brasil. 2016. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/327500812> Acesso em: 30/06/2021.

BARBOSA, G. S. **Revista Brasileira de Gestão Ambiental Sustentável**, v. 8, n. 19, p. 1109-1124, 2021.

BARBOSA, G. S. **O desafio do desenvolvimento sustentável**. Revista Visões. 4 ed., v. 1, n. 4, - Jan/Jun 2008. Disponível em: <[http://fsma.edu.br/visoes/edicoesanteriores/docs/4/4ed\\_O\\_Desafio\\_Do\\_Desenvolvimento\\_Sustentavel\\_Gisele.pdf](http://fsma.edu.br/visoes/edicoesanteriores/docs/4/4ed_O_Desafio_Do_Desenvolvimento_Sustentavel_Gisele.pdf)> Acesso em: 30/06/2021.

BARROS, A. A. de; CASTRO, C. H. S. de. “**Gestão social e gestão pública no desenvolvimento local**”, Cadernos Do Desenvolvimento. Rio de Janeiro, v. 8, n. 12, pp.147-162, 2013.

BEHN, R. “O novo paradigma da administração pública e a busca da accountability democrática”, **Revista do Serviço Público**, v. 49, n. 4, pp. 5-44, 1998.

BENETTI, L. B. **Avaliação do índice de desenvolvimento sustentável do município de Lages (SC) através do método do Painel de Sustentabilidade**. Tese (Doutorado em Engenharia Ambiental) – Curso de Pós-Graduação em Engenharia Ambiental, Universidade Federal de Santa Catarina, 2006.

BIELSCHOWSKY, R. **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. São Paulo, Record, 2000.

BOGASON, P. **Networks and bargaining in Policy analysis**. In: Handbook of Public Policy. London: Thousand Oaks. New Delhi: Sage Publications, 2006.

BONNEFOY, J. C., & ARMIJO, M. (2005). **Indicadores de desempeño en el sector público**. Santiago do Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES. Publicación de las Naciones Unidas ISSN impreso 1680-886X. ISSN electrónico 1680-8878. Disponível em: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5611/S05900\\_es.pdf?sequence=4&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5611/S05900_es.pdf?sequence=4&isAllowed=y) Acesso em: 30/06/2021.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 22/05/2021.

**BRASIL. Lei Nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.** Estabelece normas para as eleições. Brasília, Df, 30 set. 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm) Acesso em: 05/05/2021.

**BRASIL. Lei complementar Nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, Df, 4 maio 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 05/05/2021.

**BRASIL. Lei Nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF, 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 05/05/2021.

**BRASIL.** Ministério da Economia. Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital. Secretaria de Gestão. **Guia Técnico de Gestão Estratégica.** v1.0; Brasília; ME; SEDGG; SEGES, 2019.

**BRASIL.** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI. **Indicadores de programas:** Guia Metodológico / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - Brasília: MP, 2010.

**BRASIL.** Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos. **Indicadores – Orientações Básicas Aplicadas à Gestão Pública.** Brasília: MP, 2018.

**BRESSER-PEREIRA, L. C. O conceito histórico de desenvolvimento econômico.** Texto para discussão EESP/FGV (versão de 31 de maio de 2008). Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2008/08.18.ConceitoHist%C3%B3ricoDesenvolvimento.31.5.pdf> . Acesso em: 05/05/2021.

**BRESSER-PEREIRA, L. C. Teoria novo-desenvolvimentista: uma síntese.** Cadernos do desenvolvimento, Rio de Janeiro, v. 11, n. 19, pp.145-165, jul.-dez. 2016. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2016/311-Sintese-Teoria-Novo-Desenvolvimentista-CCF.pdf> Acesso em: 05/05/2021.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Do estado patrimonial ao gerencial**. In PINHEIRO, WILHEIM E SACHS (Org.). Brasil: Um Século de Transformações. São Paulo: Cia. das Letras, p. 222–259, 2001.

BRESSER-PEREIRA, L. C. “A Reforma Gerencial do Estado de 1995”. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 4, p.7-26, jul./ago, 2000.

BRESSER-PEREIRA, L. C. “Da administração pública burocrática à gerencial”. In: BRESSER-PEREIRA, L. C., SPINK, P. (org). **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

BRYSON, J. M. **Strategic planning for public and nonprofit organization**: A guide to strengthening and sustaining organizational achievement. 1–573 (2018).

BRYSON, J. M., ALSTON, F.K. **Creating and Implementing your Strategic Plan – A workbook for Public and Nonprofit Organizations**. São Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1996.

CÂMARA, J. B. D. (Org). **GEO BRASIL 2002**: Perspectivas do Meio Ambiente no Brasil. Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente PNUMA. Edições IBAMA, Brasília, 2002.

CARDOSO, J. **Da Reforma Administrativa ao e-government 1974 – 2012**: e-services no Município do Pombal. Dissertação (Mestrado) - Universidade de Lisboa. Faculdade de Letras, Lisboa, 2012.

CARDOSO JR., J. C.; SANTOS, E. A. V. dos. “**PPA 2012 - 2015**: experimentalismo institucional e resistência burocrática.” In: Pensamento Estratégico, Planejamento governamental & Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo. Brasília: IPEA, 2015.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Direito Urbanístico**. São Paulo: Saraiva, 2010.

CARNEIRO, R.; MENICUCCI, TMG. “Gestão pública no século XXI”: as reformas pendentes. In: FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. **A saúde no Brasil em 2030 - prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro: desenvolvimento, Estado e políticas de saúde**. Rio de Janeiro: Fiocruz/Ipea/Ministério da Saúde/Secretaria de

Assuntos Estratégicos da Presidência da República. v. 1. pp. 135-194. ISBN 978-85-8110-015-9, 2013.

CARNEIRO, A. de F.; PEDRO FILHO; F. de S.; SOUZA, J. A. Moderna Gestão Pública Municipal: Um Caso das Autarquias de Serviços. **XXI Congresso Brasileiro de Custos**, Natal, RN, 2014. Disponível em: <https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/view/3842/3843> Acesso em 30/06/2021.

CARNEIRO, R. **Perspectivas da gestão pública brasileira nas próximas décadas: avanços e desafios da profissionalização do aparato estatal** – Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2015.

CARNEIRO, JMB.; FREY, K. **Governança multinível e desenvolvimento regional sustentável**: experiências do Brasil e da Alemanha. São Paulo: Oficina Municipal, 2018. ISBN 978-85-89739-08-5. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/329659660> Acesso em: 30/06/2021.

CARVALHO, Celso Santos e ROSSBACH, Ana Cláudia. **O Estatuto da Cidade Comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades, 2010.

CASTRO, B. **A evolução da administração pública**. Disponível em: <<https://administradores.com.br/artigos/a-evolucao-da-administracao-publica>>. Acesso: 30/06/2021.

CAVALCANTI, C. (org.). **Desenvolvimento e Natureza**: estudos para uma sociedade sustentável. São Paulo: Cortez, 2003.

CAZELLA, A. A. **As bases sociopolíticas do desenvolvimento territorial**: uma análise a partir da experiência francesa. REDES, Santa Cruz do Sul, v. 13, n. 1, p. 5 - 27, jan./abr. 2008. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/633> Acesso em: 30/06/2021.

CHIAVENATO, I. **Introdução à teoria geral da administração** 9. ed. Barueri: Manole, 2014.

CHRISTENSEN, T.; LAEGREID, P. New Public Management: puzzles of democracy and the influence of citizens. **The Journal of Political Philosophy**. v. 10, n. 3, p. 267-295, 2002.

CNM – Confederação Nacional dos Municípios. **Guia para Integração dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável nos Municípios Brasileiros – Gestão 2017-2020** – Brasília, DF: CNM, 2017

COLLIS, J.; HUSSEY, R. **Pesquisa em Administração:** Um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação. 2. ed. São Paulo: Bookman, 2005.

COMPANHIA ENERGÉTICA DO RIO GRANDE DO NORTE (COSERN). **A COSERN. Potencial Eólico do estado do Rio Grande do Norte.** COSERN, Iberdrola, Camargo Schubert Engenharia Eólica, 2003. Disponível em: [http://www.cresesb.cepel.br/publicacoes/download/atlas\\_eolico/atlas\\_eolico\\_RN.pdf](http://www.cresesb.cepel.br/publicacoes/download/atlas_eolico/atlas_eolico_RN.pdf) . Acesso em: 28/04/2020.

COPI, I. **Introdução à lógica.** São Paulo: Mestre Jou, 1978.

COSTANZA, R. “**Economia Ecológica**”: uma agenda de pesquisa. In: P. May; R. Seroa da Motta (org.) *Valorando a natureza: análise econômica para o desenvolvimento sustentável* . Editora Campus, 1994.

CORRÊA, I. M. “Planejamento estratégico e gestão pública por resultados no processo de reforma administrativa do estado de Minas Gerais”. **Revista de Administração Pública – RAP.** Rio de Janeiro 41(3):487-504, maio/jun. 2007. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rap/a/HMcyfYKy48kD7YsmXHT7rhD/?format=pdf>> Acesso em: 30 jun. 2021.

CRESES. **Novo Atlas do Potencial Eólico Brasileiro.** Brasília, 2018.

DANTAS, E. J. de. A.; ROSA, L. P.; SILVA, N. F. da.; PEREIRA, M. G. “Wind Power on the Brazilian Northeast Coast, from the Whiff of Hope to Turbulent Convergence: The Case of the Galinhos Wind Farms”. *Sustainability*, v. 11, n. 14:3802, p. 1-24, 2019.

DARGENT, E.; LOTTA, G.; MEJÍA, J. A. e MONCADA, Gilberto. **A quem importa saber?** a economia política da capacidade estatística na América Latina. Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2018.

**DIAS, M. I. S. Gestão pública: entraves, desafios e avanças na implementação dos planos diretores: estudo de caso Barra do Piraí-RJ.** Dissertação de mestrado. PUC: Campinas, 2011.

**DEMO, P. Metodologia do conhecimento científico.** São Paulo: Atlas, 2000.

DOWBOR, L. “Educação e apropriação da realidade local”. *Estudos Avançados* [online]. São Paulo: Universidade de São Paulo, v. 21, no 60, mai./ago. 2007. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142007000200006&script=sci\\_arttext&tlang=e](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142007000200006&script=sci_arttext&tlang=e). Acesso em: 30/06/2021.

**DRUCKER, P. F. Administração:** A Nova Era da Administração. São Paulo: Pioneira, 1992.

**DRUCKER, P. F. Sociedade Pós-Capitalista.** São Paulo: Pioneira, 1993.

DRUMMOND, J. A. A primazia dos cientistas naturais na construção da agenda ambiental contemporânea. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 21, n 62. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/F8rDhfV79vRpc6LTm5RmzDr/> Acesso em: 30/06/2021.

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública. **Introdução ao orçamento público.** Brasília, 2017.

EPE - Empresa de Pesquisa Energética. **Anuário estatístico de energia elétrica 2019.** Rio de Janeiro, 2019.

EPE - Empresa de Pesquisa Energética. **Anuário Estatístico de Energia Elétrica 2021.** Rio de Janeiro, 2021.

EPE - Empresa de Pesquisa Energética. **Plano Decenal de Expansão de Energia 2031.** Rio de Janeiro, 2022.

EVANS, P. B. **Além da monocultura institucional: instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo.** Sociologias, Porto Alegre, ano 5, n. 9, p.20-63, jan/jun 2003.

FEIL, A. A.; SCHREIBER, D. **Sustentabilidade e desenvolvimento sustentável: desvendando as sobreposições e alcances de seus significados**. Caderno EBAPE, v. 14, n. 3, Artigo 7, Rio de Janeiro, Jul./Set. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebaape/a/hvbYDBH5vQFD6zfjC9zHc5g/?format=pdf> Acesso em: 30/06/2021.

FINELLO, M..; FEIJÓ, C. **O Desenvolvimentismo no Brasil: o Debate Atual. Análise Econômica**, Porto Alegre, ano 35, n. especial, p. 233-262, jul. 2017.

FONSECA, P. C. D. “Desenvolvimentismo: a construção do conceito”. In: **Texto para discussão**. Brasília, DF: Ipea, 2014.

FONSECA, P. C. D.; SALOMÃO, I. C. O sentido histórico do desenvolvimentismo e sua atualidade. **Revista de Economia Contemporânea**, n. esp., p. 1-20, 2017.

FREITAS, M. A. V. de. **Tópicos Atuais – O Foro Permanente das Energias Renováveis e o Desenvolvimento das Energias Solar, Eólica, da Biomassa e das Pequenas Centrais Hidroenergéticas no Brasil**. **Revista Brasileira de Energia**. v. 6, n 1, 1997. Disponível em: <https://sbpe.org.br/index.php/rbe/article/view/107/90> Acesso em: 30/06/2021.

FREY, K. “A dimensão político-democrática nas teorias de desenvolvimento sustentável e suas implicações para a gestão local”. **Ambiente & Sociedade**. n. 9, Campinas: UNICAMP, dez. 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/asoc/a/5BRhWwjxsv3CY3bY3njMRJs/>. Acesso em: 30/06/2021.

FURTADO, C. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra (2000).

FURTADO, C. **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura. 1961.

GARRIDO, E. P. L. **Livro do(a) prefeito(a): orientações para uma gestão responsável**. (Coleção Gestão Pública Municipal: Novos Gestores 2021-2024. p.166), Brasília: CNM, 2020.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GIL, A. C. **Estudo de caso**. São Paulo: Atlas, 2009.

GWEC – GLOBAL WIND ENERGY COUNCIL. **Global Wind Report 2021**. [S.l], 2022. Disponível em: [https://gwec.net/wp-content/uploads/2022/04/Annual-Wind-Report-2022\\_screen\\_final\\_April.pdf](https://gwec.net/wp-content/uploads/2022/04/Annual-Wind-Report-2022_screen_final_April.pdf). Acesso em: 16/05/2022.

GORAYEB, A.; BRANNSTROM, C.; MEIRELES, A. J. A. **Impactos socioambientais da implantação dos parques de energia eólica no Brasil**. Fortaleza: Edições UFC, 2019.

HAIR, J.; BABIN, B.; MONEY, A.; SAMUEL, P. **Fundamentos de Métodos de Pesquisa em Administração**. Porto Alegre: Bookman, 2005.

HANSEN, D. L.; BARRETO JR., É. R. **Cenários de desenvolvimento local: estudos exploratórios**. v. 1. Aracaju: Secretaria Municipal de Planejamento, pp. 97-126, 2003.

HARRISON, J.S. **Administração estratégica de recursos e relacionamentos**. Porto Alegre: Bookman, 2005.

HARVEY, D. **O neoliberalismo: história e implicações**. Tradução de Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

HERNES, T. Four ideal-types organizational responses to the New Public Management reforms and some consequences. **International Review of Administrative Sciences**, v. 71, n. 1, p. 5-17, 2005.

HOOD, C. **A public management for all seasons?** Public Administration, v. 69, n. 1, p. 3-19, 1991.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua Anual – PNAD**. Brasília: IBGE, 2021. Disponível em: <[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)> Acesso em: 04/04/2020.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Panorama nacional e internacional da produção de indicadores sociais**: estatísticas de governança / Leonardo Athias, Luanda Botelho, organizadores. - Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades e Estados**. Brasília: IBGE, 2019a. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br> Acesso em: 30/06/2021.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Produto Interno Bruto dos Municípios**. Brasília: IBGE, 2020. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pib-munic/tabelas>. Acesso em: 05/04/2022.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **População residente estimada - Tabela 6579**. Brasília: IBGE, 2020a. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/Tabela/6579>. Acesso em: 08/05/2022.

IDEMA – Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente do Rio Grande do Norte. **Plano de manejo da RDS Estadual Ponta do Tubarão**. Natal-RN, abril/2018. Disponível em: <<http://www.adcon.rn.gov.br/ACERVO/idema/DOC/DOC000000000276346.PDF>> Acesso em: 04/04/2020.

IGLESIAS, E. V. **O papel do Estado e os paradigmas econômicos**. Revista CEPAL. Número especial em português, p. 45-53, 2010.

IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. **Cadernos ODS**: o que mostra o retrato do Brasil? Brasília, 2019. Disponível em <<http://www.repositorio.ipea.gov.br>> Acesso em: 20/05/2020.

IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. **Agenda 2030: ODS- Metas nacionais dos objetivos do desenvolvimento sustentável**. Brasília, 2018. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>> Acesso em: 20/05/2020.

IRENA - International Renewable Energy Agency. **Regional Trends (2021)**. Disponível em: <<https://www.irena.org/Statistics/View-Data-by-Topic/Capacity-and-Generation/Regional-Trends>> Acesso em: 20/05/2022.

JANNUZZI, P.M. Avaliação de Políticas Públicas In. Especialização em controle de políticas públicas. Brasília: Instituto Serzedello Corrêa, 2020. Disponível em: <https://isc.tcu.gov.br/ead/course/view.php?id=54>. Acesso em 05/04/2020.

JÚNIOR, M. de O. A. “**O Ciclo do Planejamento Municipal**: Do Programa de Governo ao orçamento”. Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento. Ano 05, Ed. 09, Vol. 08, pp. 36-45, set. 2020. ISSN: 2448-0959, Disponível em: <https://www.nucleodoconhecimento.com.br/administracao/ciclo-do-planejamento> Acesso em: 30/06/2021.

KAPLAN, R. S. e NORTON, D. P. **A Estratégia em Ação: Balanced Scorecard**. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

KEMERICH, P. D. Da C.; RITTER, L. G.; BORBA, W. F. **Indicadores de sustentabilidade ambiental: métodos e aplicações**, v. 13, n. 5, p. 3723-3736, 2014.

KRONEMBERGER, D. M. P; CLEVELARIO JUNIOR, J.; NASCIMENTO, J. A. S do; COLLARES, J. E. R; SILVA, L. C. D. da. **Desenvolvimento Sustentável no Brasil: Uma Análise a partir da Aplicação do Barômetro da Sustentabilidade**. Revista Sociedade & Natureza, Uberlândia, v. 20, n. 1, p. 25-50, jun. 2008.

LA BLACHE, P. V. de. **O princípio da geografia geral**. In: HAESBAERT, HAESBAERT, R.; PEREIRA, S. N.; RIBEIRO, G. (orgs.). Vidal, Vidais: textos de geografia humana, regional e política. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, p. 47-65, 2009.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. **Fundamentos de metodologia científica**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

LEITE, Leonardo Queiroz. **Reflexões teóricas sobre modelos de Gestão Pública**: o paradigma weberiano, a New Public Management e o Estado Neo-Weberiano. Fundação Getúlio Vargas. Revista de Pesquisa em Políticas Públicas. Edição nº 07. São Paulo: FGV, 2016.

LIMA JR. O. B. **As reformas administrativas no Brasil**: modelos, sucessos e fracassos. Revista do Serviço Público, Ano 49, n. 2, p. 5-30, abr-jun 1998.

LYNN JR., L. E. The Myth of the Bureaucratic Paradigm: What Traditional Public Administration Really Stood For. **Public Administration Review**, v. 61, n. 2, p. 144-160, mar-abr, 2001.

MARINELA, F. **Direito administrativo**. 9 ed. Niterói: Impetus, 2015.

MARX, K. **Contribuição para a Crítica da Economia Política.** São Paulo: Edições Mandacaru Ltda., 1989.

MARX, K. **Grundrisse: manuscritos econômicos de 1857-1858:** esboços da crítica da economia política. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 2011.

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de gestão pública contemporânea.** São Paulo: Atlas, 2008.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro.** 40 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

MENDONÇA, L. M. de. **O conceito de desenvolvimento sustentável:** ressignificação pela lógica de acumulação de capital e suas práticas. Revista brasileira de geografia e economia. Ano VIII, n. 15, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.4000/espacoeconomia.7674> Acesso em: 30/06/2021.

METCALFE, L.; RICHARDS, S. **Improving public management.** London: Sage, 1987.

MINAYO, M. C. de S. (Org). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade.** Petrópolis: Vozes, 2016.

MINTZBERG, H. **Criando organizações eficazes.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MINTZBERG, H. & QUINN, J. B. **O processo da estratégia.** 3 ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

MINTZBERG, H. **Administrando governos, governando administrações.** Revista do Serviço Público, Ano 49, nº 4. Brasília: ENAP, 1998.

MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. **Safári de Estratégia:** um roteiro pela selva do planejamento estratégico. Porto Alegre: Bookman, 2007.

MORET, A.; RODRIGUES, D; ORTIZ, L. **Critérios e indicadores de sustentabilidade para bioenergia.** Fórum brasileiro de ONGs e movimentos sociais (FBOMS), 2006. Disponível em: <https://docplayer.com.br/amp/15898678-Criterios-e-indicadores-para-bioenergia-fevereiro-de-2006.html>. Acesso em 30/06/2020.

MOTA, J. A.; GAZONI, J. L.; REGANHAN, J. M.; SILVEIRA, M. T.; GÓES, G. S.

**Trajetória da governança ambiental.** Regional e Urbano - IPEA. Dez. 2008. Disponível em:

[http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/boletim\\_regional/081207\\_boletimregional1\\_cap3.pdf](http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/boletim_regional/081207_boletimregional1_cap3.pdf) . Acesso em 06/06/2017.

MOURA, M. S.; CASTRO, R.; MELO, V.P.; LORDELO, J.A.C.; MEIRA, L.

**Desenvolvimento local sustentável:** o que sinalizam as práticas. Anpad-Enanpad, 2002.

Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enanpad2002-pop-1546.pdf>. Acesso em: 15/07/2017.

NAHMIAS, P. da S. **A importância do planejamento para a gestão pública.** Revista Científica da Faculdade Darcy Ribeiro, n. 5, jan/dez 2014.

OLIVEIRA, R. de. **Gestão pública:** democracia e eficiência. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

OLIVEIRA, D. de P. R. de. **Teoria Geral da Administração:** uma abordagem prática. 3 ed. São Paulo. Atlas, 2012a.

OLIVEIRA, D. de P. R. de. **Planejamento Estratégico.** 26 ed. São Paulo: Atlas 2009.

ONS – Operador Nacional do Sistema. **Resultados da operação/tabela relação de usinas.** Usinas do tipo eólicas em operação (julho de 2021). Disponível em: . Acesso em: 05 de agosto de 2021.

ONS – Operador Nacional do Sistema. **Boletim Mensal de Geração Eólica Agosto/2021.** Rio de Janeiro, 2021.

ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.** Brasil, 13 out 2015. Disponível em <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030>. Acesso em: 03/07/2019.

ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Roteiro para a localização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável:** Implementação e Acompanhamento no nível subnacional. Brasília DF: Brasília, ONU BR, 2016. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wpcontent/uploads/2017/06/Roteiro-para-a-Localizacao-dos-ODS.pdf>. Acesso em 08/09/2019.

ORMOND, D. & LÖFFLER, E. **A nova gerência pública.** Revista do Serviço Público. Ano 50, n. 2. Abr-Jun, 1999.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventando o governo:** Como o espírito empreendedor está transformando o setor público. 3. ed. Brasília: MH Comunicação, 1994.

PALUDO, A. **Orçamento Público e Administração Financeira e Orçamentária e LRF.** 7.ed. Editora Elsevier: São Paulo, 2017.

PANNO, F.; KUHN, E.; RITERBUCH, D. de S. **Desenvolvimento pela ótica da CEPAL.** Disponível em:  
<http://revistas.fw.uri.br/index.php/revistadeadm/article/viewFile/790/1342> Acesso em: 30/06/2021.

PASCARELLI FILHO, M. **A nova administração pública:** profissionalização, eficiência e governança. São Paulo: DVS Editora, 2011.

PAULA, A. P. P. de. **Por uma nova gestão pública.** Rio de Janeiro: FGV, 2005.

PAULO NETTO, J. **Crise do socialismo e ofensiva neoliberal.** 5. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

PCS – **Programa Cidades Sustentáveis.** Publicação *online* não paginada. Disponível em: <http://www.cidadessustentaveis.org.br>. Acesso em: 03/05/2021.

PINTO, M. de O. **Fundamentos de energia eólica.** Rio de Janeiro: LTC, 2014.

PORTER, M. E. **Vantagem competitiva:** criando e sustentando um desempenho superior. 19.ed. Rio de Janeiro: Campus, 2001. Revista de C. Humanas, Viçosa, v. 13, n. 1, p. 90-101, jan./jun. 2013

PRADO, L. J. **Guia Balanced score card.** 1 ed. IF CURSOS. E-book. Disponível em: [http://www.ifcursos.com.br/sistema/admin/arquivos/19-57-39-e-book\\_balancedscorecard.pdf](http://www.ifcursos.com.br/sistema/admin/arquivos/19-57-39-e-book_balancedscorecard.pdf). Acesso em: 30/06/2021.

PREBISCH, R. **Dinâmica do desenvolvimento latinoamericano.** Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1963.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BODÓ. **Plano Municipal de Saneamento Básico – PMSB**: Diagnóstico Técnico-Participativo. Bodó, 2019.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. **Metodologia do trabalho científico**: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2. ed. – Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

RAIS - Relação Anual de Informações Sociais. BRASIL: Ministério do Trabalho, 2019. Disponível em: [https://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged\\_perfil\\_municipio/index.php](https://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged_perfil_municipio/index.php). Acesso em: 22/05/2022.

**REN21. Renewables 2017 Global Status Report**. Paris, França: REN21 Secretariat c/o UNEP, 2017.

ROCHA, B. G. L. da. **Entre o sofrimento e o (in)cansável movimento**: as tensões vivenciadas por concursados-concurseiros à luz da contemporaneidade e da gestão gerencialista / Dissertação (Mestrado) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Programa de Pós-graduação em Administração, Curitiba, 2019.

RUA, M. G. **Desmistificando o problema**: uma rápida introdução ao estudo dos indicadores. Mimeo, Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2004. Disponível em: < <http://www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fUFAM-MariadasGraEstudoIndicadores-novo.pdf> >. Acesso em: 22/07/2017.

RUA, M. G. **Políticas públicas** – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009. < <https://acervo.ceed.ufv.br/conteudo/pdf/Apostila%20-%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ACblicas%20Maria%20das%20Gra%C3%A7as%20Rua%202009.pdf?dl=0> >. Acesso em: 22/07/2017.

SACHS, I. **Estratégias de transição para o século XXI** – desenvolvimento e meio ambiente. São Paulo: Studio Nobel: Fundação de Desenvolvimento Administrativo, 1993. Acesso em: 22/07/2017.

SACHS, I. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SACHS, I. **Desenvolvimento:** includente, sustentável, sustentado. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SANTOS, A. F. dos. **Administração Pública Brasileira:** O Modelo Gerencial e as Ferramentas de Melhoria na Gestão Pública. Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento. Ano 03, Ed. 08, Vol. 04, pp. 69-85. Agosto de 2018. ISSN:2448-0959. Disponível em <<https://www.nucleodoconhecimento.com.br/wp-content/uploads/kalins-pdf/singles/o-modelo-gerencial.pdf>> Acesso: 24/06/2021.

SANTOS, A. F. dos. **Evolução dos Modelos de Administração Pública no Brasil.** Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento. Edição 04. Ano 02, Vol. 01. pp 848-857, Julho de 2017. ISSN:2448-0959. Disponível em <<https://www.nucleodoconhecimento.com.br/administracao/administracao-publica-no-brasil>> Acesso: 24/06/2021.

SANTOS, Natalia Navarro dos. **A intersetorialidade como modelo de gestão das políticas de combate à pobreza no Brasil:** o caso do Programa Bolsa Família no município de Guarulhos. 2011. PhD Thesis. Disponível em: <<http://acervodigital.mds.gov.br/xmlui/handle/123456789/614>> Acesso em: 30/06/2020.

SANTOS, C. S. dos. **Introdução à gestão pública.** 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

SÃO PAULO. **Lei Orgânica do Estado de São Paulo.** LEI Nº 0 DE 4 DE ABRIL DE 1990. Disponível em: <http://www.cidadessustentaveis.org.br>. Acesso em: 03/05/2021.

SARTORI, G. **Concept misformation in comparative politics.** American Political Science Review, n. 64, p. 1.033-1.053, 1970.

SARTORI, G. **Guidelines for concept analysis.** In: Social science concepts: a systematic analysis. Beverly Hills: Sage, 1984.

SARTORI, S.; LATRÔNICO, F.; CAMPOS, L. M. S. **Sustabilidade e desenvolvimento sustentável:** uma taxonomia no campo da literatura. Ambiente & Sociedade, v. XVII, n. 1, p. 1-20, 2014. Disponível em: <https://old.scielo.br/pdf/asoc/v17n1/v17n1a02.pdf> Acesso em: 30/06/2021.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Cia. das Letras, 2000.

SILVA, H. L.; ROSSI, P. P. **Gespública**: desafios de implantação do modelo de excelência na percepção dos gestores públicos. Universidade Federal Fluminense. 2017. Disponível em: <<https://app.uff.br/riuff/bitstream/1/9082/8/Hugo%20Leonardo%20Costa%20Silva%20e%20Pedro%20Paulo%20Dayrell%20-%20Artigo.pdf>>. Acesso: 02/07/2021.

SILVA, N. F. da. **Fontes de energia renováveis complementares na expansão do setor elétrico brasileiro**: o caso da energia eólica. Tese de doutorado. Rio de Janeiro, UFRJ, 2006.

SMITH, A. **A Riqueza das Nações**: Investigação Sobre sua Natureza e suas Causas. São Paulo: Abril Cultural, 1982. v. 1 e 2

SORJ, B. **A nova sociedade brasileira**. Rio de Janeiro: Zahar, p. 166. 2000.

SOUZA, M. L. P. de; FURTADO, G. D.; COSTA, D. de A. **Contexto histórico-cultural do termo “desenvolvimento sustentável” e suas implicações na responsabilidade social das empresas**. Revista educação Ambiental, 2017.

SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste. **Nova delimitação semiárido**. 2018. Disponível em: <[http://antigo.sudene.gov.br/images/arquivos/semiarido/arquivos/Rela%C3%A7%C3%A3o\\_de\\_Munic%C3%ADpios\\_Semi%C3%A1rido.pdf](http://antigo.sudene.gov.br/images/arquivos/semiarido/arquivos/Rela%C3%A7%C3%A3o_de_Munic%C3%ADpios_Semi%C3%A1rido.pdf)>. Acesso: 02/07/2021.

STIGLITZ, J.E.; SEN, A.; FITOUSSI, J.-P. **Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress**. Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress, Paris. 2009.

TCU – Tribunal do Contas da União. **Orientações para Interpretar e Utilizar os Indicadores de Governança e Gestão**. Brasília-DF, 2018.

TCU – Tribunal do Contas da União. **Relatório de políticas e programas de governo 2018**. Acórdão 2.608/2018-TCU-Plenário. Brasília-DF, 2018.

TCU – Tribunal do Contas da União. **Relatório de políticas e programas de governo 2019**. Acórdão 2.513/2019-TCU-Plenário. Brasília-DF, 2019.

TCU – Tribunal do Contas da União. **Planejamento governamental e gestão orçamentária e financeira** - 2.ed./ Tribunal de Contas da União ; conteudista: Leonardo Rodrigues Albernaz. – Brasília : TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2012.

TCU – Tribunal do Contas da União. **Referencial de controle de políticas públicas** / Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (SecexDesenvolvimento). Brasília-DF, 2020.

TERCIOTE, Ricardo. “**A eólica energia e o meio ambiente.**” In: Proceedings do 4º Encontro de Energia no Meio Rural, 2002, Campinas (SP). 2002 Disponível em: <[http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=MSC0000000022002000100002&lng=en&nrm=iso](http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC0000000022002000100002&lng=en&nrm=iso)> Acesso em: 30/06/2021.

TSE – Tribunal Superior Eleitoral. **Divulgação de candidaturas e contas eleitorais:** Rio Grande do Norte (maio 2022). Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/estados/2020/2030402020/RN/municipios>. Acesso em: 02/05/2022.

TOLMASQUIM, M. T. **Energia Termelétrica:** gás natural, biomassa, carvão, nuclear. EPE, Rio de Janeiro, 2016.

VAN BELLEN, H. M. **Indicadores de Sustentabilidade:** Uma análise comparativa. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Curso de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, 2002.

VAN BELLEN, H. M. **Indicador de Sustentabilidade:** uma análise comparativa. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas 2006.

VEIGA, J. E. da. **Indicadores de sustentabilidade. Estudos Avançados**, v. 24, n. 68, p. 39-52, 2010. <https://doi.org/10.1590/S0103-40142010000100006>. Universidade de São Paulo. Instituto de Estudos Avançados. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10465> Acesso em: 04/05/2021.

VEIGA, J. E. **Desenvolvimento Sustentável:** O Desafio do Século XXI. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2005.

WELSCH, G.A. **Orçamento empresarial**. 4. ed. Tradução Antônio Zoratto Sanvicente. São Paulo: Atlas, 1983.

YIN, R. K. **Estudo de caso: Planejamento e métodos**. 4. ed. Tradução Ana Thorell. Porto Alegre: Bookman, 2010.

## **APÊNDICE A**

### **QUESTIONÁRIO DE PESQUISA SOBRE A IMPLANTACÃO DE PARQUES EÓLICOS NO RIO GRANDE DO NORTE – PODER PÚBLICO**

Esse questionário faz parte de uma pesquisa de doutorado em planejamento energético, realizada pela UFRJ em convênio com o IFRN, sob a responsabilidade do doutorando, servidor docente do IFRN, Fábio Ricardo Procópio de Araújo, matrícula 1149600, CPF 566.511.204-68, endereço eletrônico [fabio.araujo@ifrn.edu.br](mailto:fabio.araujo@ifrn.edu.br), celular (84) 99972-3003.

Com fundamento no artigo 5º (XXXIII) da constituição federal e conforme o art. 10 da lei 12.527/2011, lei de acesso à informação (LAI), onde se prevê que qualquer pessoa, natural ou jurídica, pode apresentar pedido de acesso a informações a órgãos e entidades públicos, sendo, via de regra, dada permissão ao acesso à publicidade e a transparência das informações, motivo pelo qual solicita-se o obséquio às autoridades públicas, o devido preenchimento desse questionário de pesquisa.

O objetivo principal desse questionário é realizar levantamento de dados sobre a implantação de parques eólicos no estado do RN buscando encontrar uma possível correlação do planejamento municipal e os objetivos do desenvolvimento sustentável.

É de conhecimento geral que, para a obtenção dos objetivos do desenvolvimento sustentável (ODS), é necessário uma série de ações de maneira articulada, inclusive com outras esferas governamentais (Federação, outros Estados e Municípios) e instituições supragovernamentais, de forma a melhor se atingir tais ODS. O interessante maior da pesquisa está em saber quais os principais instrumentos de planejamento utilizados pela gestão pública e que possam estar direcionando a obtenção dos ODS e, ainda, se são utilizados indicadores de sustentabilidade (socioeconômicas e ambientais). Nas perguntas relacionadas ao planejamento municipal, em entrelinhas estão aspectos relacionados aos ODS. Também serão feitas perguntas sobre o processo de implantação de parques eólicos.

Solicita-se ao(s) representante(s) municipal(is), o obséquio de responder(em) as perguntas abaixo com o máximo de exatidão possível, colocando a palavra “ZERO” quando o dado for insignificante ou inexistente, e, colocando “ND”, quando o dado não estiver disponível. O questionário está dividido em duas partes, sendo a primeira composta por dezoito questões relacionadas ao planejamento municipal, em que se pede todo o empenho em dar as suas correspondentes respostas e anexar, se for o caso, alguns elementos confirmatórios solicitados. A segunda parte possui outras nove questões relacionadas com a implantação de parques eólicos. Outras seis questões foram adicionadas por sugestão e/ou intermediação de entrevistas com representantes municipais, o que perfaz um total de trinta e três (33) questões.

As informações poderão ser repassadas, preferencialmente, através do endereço eletrônico já informado ([fabio.araujo@ifrn.edu.br](mailto:fabio.araujo@ifrn.edu.br)) ou diretamente em mãos, fornecendo-se, como já solicitado, o máximo de subsídios a essas informações, tais como links, documentos comprobatórios, descrição de ações ou procedimentos etc. Esse documento será disponibilizado por meio de arquivo digital aberto (formato Word) podendo ser acrescentado documentos, links ou outras informações adicionais que deem maior suporte às respostas, bem como ampliar o número de espaços (linhas) para as explicações e até inserir novas perguntas (e consequentemente as respectivas respostas), desde que não se altere o conteúdo pré-estabelecido do questionário.

A seguir, pede-se que seja realizado o preenchimento do questionário e, preferencialmente, que conste a identificação do(s) respondente(s).

## **QUESTIONÁRIO DE PESQUISA SOBRE A IMPLANTAÇÃO DE PARQUES EÓLICOS NO RIO GRANDE DO NORTE – PODER PÚBLICO**

SOLICITA-SE, INICIALMENTE, DE FORMA OPTATIVA, A IDENTIFICAÇÃO DO(S) RESPONDENTE(S) PARA QUE SE POSSA TER UMA MAIOR GARANTIA DA FIDEIGNIDADE DAS INFORMAÇÕES:

Município: \_\_\_\_\_

Órgão(s) ou servidor(es) respondente(s): (OPCIONAL): \_\_\_\_\_

Matrícula(s): (OPCIONAL): \_\_\_\_\_

### **PARTE 1 – QUESTÕES RELACIONADAS AO PLANEJAMENTO MUNICIPAL**

PERGUNTA-SE A(OS) REPRESENTANTE(S) DO PODER PÚBLICO SE:

- 1- Quando ocorre o planejamento municipal é comum (podendo marcar mais de uma opção):
- ( ) Contratar uma consultoria externa.  
( ) Formar um grupo de trabalho com representantes das secretarias.  
( ) Já existir um grupo técnico especializado (ou secretaria) em realizar planejamento.  
( ) Aliar um ou mais especialistas (consultoria externa, representantes das secretarias ...) somando-se com a participação da população.  
( ) Haver outras situações distintas das acima.  
( ) Não se aplica, não ocorre planejamento municipal.

Em qualquer das situações, dê detalhes de como acontece o planejamento municipal:

---

---

- 2- Normalmente é utilizada algum tipo de estratégia para o planejamento municipal. Marque dentre as opções abaixo àquela que melhor traduz a escolha da estratégia mais utilizada pelo seu município no planejamento:
- ( ) estratégia de sobrevivência, que são estratégias de redução de despesas e equilíbrio das contas públicas.  
( ) estratégia de manutenção, que são estratégias de estabilidade dos serviços públicos.  
( ) estratégia de crescimento, que são estratégias voltadas a investimentos e ampliação dos serviços públicos.

( ) estratégia de desenvolvimento, que são estratégias para melhoria da qualidade dos serviços públicos e fomento ao desenvolvimento local.

( ) Não se aplica, não ocorre planejamento municipal.

3- No planejamento municipal a população consegue participar e/ou deliberar sobre o uso dos recursos, através do chamado orçamento participativo?

( ) Sim, mas somente participa.

( ) Sim, participa e delibera (contribui nas decisões).

( ) Não participa.

Caso ocorra a participação popular, poderia explicar a forma como se dá essa participação: (e/ou informe links ou envie arquivos que confirmem o estabelecimento do orçamento participativo):

---

---

4- O Governo do Estado realiza algum tipo de planejamento estratégico integrado que conteemple o seu município?

( ) Sim.

( ) Não.

Caso o seu município esteja integrado em alguma ação estratégica do governo do estado, informe que tipo(s) de ação(ões) está(ão) sendo desenvolvida(s): (e/ou informe links ou envie arquivos que confirmem a participação do município nas ações estratégicas do Governo estadual):

---

---

5- O município participa de algum tipo de planejamento estratégico integrado com outros municípios circunvizinhos ou não circunvizinhos (sem a participação do Governo do Estado)?

( ) Sim.

( ) Não.

Caso o seu município esteja integrado em alguma ação estratégica com outros municípios, informe que tipo(s) de ação(ões) está(ão) sendo desenvolvida(s): (e/ou informe links ou envie arquivos que confirmem a participação do município em ações estratégicas com outros municípios):

---

---

6- De que forma é realizada a discussão sobre o orçamento anual da prefeitura?

- ( ) Centralizada, ou seja, o orçamento é deliberado por alguém ou grupo restrito que estabelece os recursos para todas as secretarias.
- ( ) Descentralizada e sem amplo debate, ou seja, as secretarias encaminham as suas necessidades, que são avaliadas por algum grupo específico que estabelece o destino dos recursos.
- ( ) Descentralizado e com ampla participação, ou seja, é discutido por todas as secretarias até que se chegue a um consenso sobre o destino dos recursos para cada uma das pastas (secretarias).
- ( ) Em qualquer das situações acima somando-se a participação popular.
- ( ) De uma forma distinta das citadas acima.

Em qualquer das situações, dê detalhes de como é realizado a discussão sobre o orçamento anual municipal:

---

---

7- Indicadores são valores quantitativos que servem para medir o desempenho de algo. Durante a elaboração do orçamento anual é levado em consideração o uso de indicadores socioeconômicos e ambientais para o estabelecimento de metas?

- ( ) Sim.
- ( ) Não.

Se sim, relacione os principais indicadores (tais como redução de taxa de analfabetismo, aumento do número de empreendimentos da economia solidária, índice de cobertura vegetal etc.) que possam ter sido utilizados durante a realização dos últimos orçamentos (ou informe links de acesso a essas informações ou envie arquivos via e-mail):

---

---

8- Se o município usa indicadores para balizar os seus orçamentos, de onde eles são obtidos?

- ( ) Criados pelo próprio município quando da realização dos orçamentos.

( ) Criados pelo próprio município mas com base no Plano Plurianual (PPA) ou outro instrumento da própria prefeitura que estabeleça indicadores.

( ) Obtidos de entidades como o IBGE, a Confederação Nacional dos Municípios (CNM), a FIRJAN, ou obtidos do IDHM do PNUD Brasil, ou do Programa Cidades Sustentáveis de outras entidades que estabeleçam indicadores e que possam dar suporte ao planejamento da prefeitura.

( ) Não se aplica não se usa indicadores.

Caso se use indicadores e a sua escolha seja de uma forma distinta das citadas acima, comente:

---

---

9- Em se tratando do uso de indicadores, o município possui algum sistema informatizado, ou disponibiliza algum site ou link em que se possa acompanhar as metas estabelecidas?

( ) Sim.

( ) Não.

Se sim, poderia informar o link ou links de acesso ou, esclarecer, caso exista algum programa, mas que seja de uso restrito aos servidores?

---

---

10- Ainda em se tratando de indicadores, existe alguma espécie de memória de planejamento ou de resultados passados, em que se possa conferir ou fazer uso do que foi estabelecido e atingido (ou não atingido) anteriormente, para efeito de análise histórica ou planejamentos futuros?

( ) Sim, existe, mas não está disponível de imediato, sendo necessário levantar as informações.

( ) Sim, existe e está disponível.

( ) Não existe.

Em qualquer das situações, poderia informar qual a importância que vem sendo dada ao uso de indicadores (pela atual e anteriores gestões) para o planejamento municipal:

---

---

11- No desenvolvimento da gestão do município foram ou estão sendo empregados:

- ( ) diagnóstico do contexto socioeconômico e ambiental.
- ( ) compartilhamento de metas com o governo estadual ou outro(s) município(s).
- ( ) executando planos estabelecidos nacional ou regionalmente.
- ( ) executando projetos próprios voltados ao desenvolvimento sustentável.
- ( ) orçamento público participativo.
- ( ) indicadores locais e regionais.
- ( ) mecanismos de monitoramento e avaliação.

( ) Outro(s) instrumento(s) de planejamento municipal: \_\_\_\_\_

Se foi ou está sendo empregado um ou alguns dos instrumentos citados anteriormente, poderia dar detalhes? (descrever ações ou procedimentos, informar links para confirmação, anexar documentos)

---

---

12- O município possui plano diretor ainda que não seja obrigado a possuí-lo?

- ( ) sim. ( ) não.

13- O município já está devidamente adequado ao plano nacional de resíduos sólidos?

- ( ) sim. ( ) não.

14- Existe programa de reciclagem de lixo?

- ( ) sim. ( ) não.

15- Existem indústrias (padarias, cerâmicas, carvoarias...) no município poluidoras do ar?

- ( ) sim. ( ) não.

Se sim, há algum programa de prevenção?

- ( ) sim. ( ) não.

16- O município faz uso de indicadores de desempenho (em saúde, educação ...)?

- ( ) sim. ( ) não.

Se sim, há algum link de monitoramento desses indicadores?

- ( ) sim. ( ) não.

Caso a resposta seja sim, citar o link: \_\_\_\_\_

17- Na execução dos orçamentos anuais ou plurianuais (LOA, LDO, PPA ...) O município faz uso de indicadores para balizar esses instrumentos de planejamento?

( ) sim. ( ) não.

18- O município participa de alguma agenda de sustentabilidade urbana como o Programa Cidades Sustentáveis (PCS), Nova Agenda Urbana (NAU), sistema MANDALA da Confederação Nacional dos Municípios (CNM) ou outras?

( ) sim. ( ) não.

Se sim, qual(is) e poderia dar detalhes (descrever ações ou procedimentos, informar links para confirmação, anexar documentos, apresentar resultados)?

---

---

## **PARTE 2 – QUESTÕES INERENTES À IMPLANTAÇÃO DE PARQUES EÓLICOS**

19- Foram realizadas audiências públicas para esclarecer e tratar de assuntos relacionados a implantação de parques eólicos?

( ) sim. ( ) não.

20- Em média ocorreram quantas audiências públicas sobre a implantação de cada parque eólico?

( ) 0 ( ) 1 ( ) 2 ( ) 3 ( ) 4 ( ) 5 ou mais

21- Se houve audiências públicas para tratar da implantação de parques eólicos consideraram que o incentivo à participação popular em fazer-se presente nessas audiências foram bem difundidas?

( ) sim. ( ) não.

Se não houve boa difusão à participação popular, qual pode ter sido o motivo?

( ) desinteresse em divulgar. ( ) falta de meios de comunicação adequados na localidade.

( ) não houve má divulgação mas sim, desinteresse da população em participar.

( ) outro(s):\_\_\_\_\_

22- Se houve participação pública e pôde-se contribuir com sugestões para melhoria de vida da comunidade, essas sugestões foram aceitas e implantadas?

( ) sempre. ( ) vez ou outra. ( ) Não sei. ( ) muito pouco. ( ) nunca.

23- Julgam que a população está mais assistida pelo poder público após a implantação do parque?

( ) bastante. ( ) um pouco mais. ( ) Igual. ( ) diminuiu. ( ) piorou muito.

Se houve maior assistência dê exemplos (pode marcar todas as questões pertinentes)

( ) postos de saúde	( ) escolas	( ) correios
( ) internet	( ) telefonia	( ) agentes bancários
( ) assistência técnica	( ) segurança	( ) outros:

24- Considera que houve um maior crescimento econômico na região, após a implantação do parque?

( ) melhorou muito. ( ) melhorou. ( ) igual. ( ) diminuiu. ( ) piorou muito.

Se houve maior crescimento econômico dê exemplos (pode marcar todas as questões pertinentes)

( ) crescimento das empresas.	( ) novas empresas.	( ) mais empregos.	( ) outros: _____
-------------------------------	---------------------	--------------------	-------------------

Mas se considera que as coisas pioraram, dê exemplos?

( ) violência.	( ) desemprego.	( ) tráfico de drogas.	( ) outros: _____
----------------	-----------------	------------------------	-------------------

Consegue informar, em termos percentuais e/ou em valores brutos, o quanto o município passou a arrecadar a mais com a implantação do parque?

---

25- Quantos parques eólicos foram implantados no município?  
\_\_\_\_\_. Quantos kwh estão sendo gerados?

---

\_\_\_\_\_.

26- Julga satisfatória a contribuição que a empresa gestora do parque eólico trouxe para a comunidade?

( ) sim. ( ) não. ( ) mais ou menos.

Comente: \_\_\_\_\_

---

27- Dê a sua opinião sobre os pontos positivos e negativos que a implantação de parques eólicos possa ter trazido para o município e/ou para o estado:

Positivos: \_\_\_\_\_

---

Negativos: \_\_\_\_\_

---

Outros comentários que julgar pertinentes:

---

---

### **PARTE 3 – QUESTÕES ACESSÓRIAS**

28- Qual o índice de gastos do município com pessoal em relação as receitas correntes líquidas (índice prudencial)? \_\_\_\_\_ ano: \_\_\_\_\_

29- Considerando que o desenvolvimentismo se trata de uma política econômica aplicada por intermédio de uma ação deliberada da gestão municipal, normalmente sobre a influência do setor industrial (aqui retratado pela produção de energia proveniente dos parques eólicos) e mediante a adoção de uma estratégia local com fins de superação de problemas econômicos e sociais, será então que existem traços do desenvolvimentismo na gestão do seu município?

( ) Sim. ( ) Não.

Se sim, informe quais os principais projetos e/ou estratégias de médio e longo prazos, previstos ou não no PPA, capazes de potencializar o desenvolvimento do município?

---

---

30- A literatura trata de diversos modelos de gestão pública empregados no serviço público. As instâncias federal e estadual costumam a oferecer treinamentos que tratam e capacitam para esses modelos de gestão ou os próprios municípios contratam consultorias especializadas para fins de capacitação de seus servidores.

Considerando o conhecimento sobre o assunto, existe clareza quanto ao modelo de gestão pública que a prefeitura emprega?

( ) Sim. ( ) Não.

Se sim, poderia informar qual o modelo de gestão pública predominante?

- Burocrático.  
 Gerencial.  
 Governança Pública.  
 Outro(s) \_\_\_\_\_

31- Existe avaliação de desempenho aplicada aos servidores?

- Sim.  Não.

Se sim, considera que os resultados são:

- Muito satisfatórios.  
 Satisfatórios.  
 Indiferentes.  
 Pouco satisfatórios.  
 Insatisfatórios.

32- Considerando a capacidade do município em **estabelecer e executar** as suas políticas públicas, qual a percepção em relação ao nível de maturidade dessa fase do processo de planejamento:

- Nível inicial (processos ainda não totalmente organizados, com práticas pouco coordenadas e políticas públicas sendo definidas a cada nova gestão).  
 Nível intermediário (processos com um bom nível de organização, com práticas bem coordenadas e políticas públicas que extrapolam pelo menos a uma gestão)  
 Nível avançado (processos totalmente organizados e informatizados, práticas bem definidas e devidamente coordenadas entre as unidades governamentais, além de políticas públicas estabelecidas para longo prazo).

COMENTÁRIO (OPCIONAL):

---

---

33- Considerando a capacidade do município em **acompanhar** os resultados de suas políticas públicas, qual a percepção em relação ao nível de maturidade dessa fase do processo de planejamento:

- Nível inicial (processos ainda não totalmente organizados, com práticas pouco coordenadas, políticas públicas sendo definidas a cada nova gestão e sem uso de indicadores).

( ) Nível intermediário (processos com um bom nível de organização, com práticas bem coordenadas e políticas públicas que extrapolam pelo menos a uma gestão e que fazem uso de indicadores).

( ) Nível avançado (processos totalmente organizados e informatizados, práticas bem definidas e devidamente coordenadas entre as unidades governamentais, além de políticas públicas estabelecidas para longo prazo mediante o uso de indicadores tanto para seu estabelecimento como para o acompanhamento dos seus resultados).

COMENTÁRIO (OPCIONAL):\_\_\_\_\_

Data: \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / \_\_\_\_

## APÊNDICE B

### QUESTIONÁRIO DE PESQUISA SOBRE A IMPLANTAÇÃO DE PARQUES EÓLICOS NO RIO GRANDE DO NORTE - POPULAÇÃO

OBS.: ESSE QUESTIONÁRIO FAZ PARTE DE UMA PESQUISA DE DOUTORADO EM CONVÉNIO DA UFRJ COM O IFRN, CUJO OBJETIVO É REALIZAR LEVANTAMENTO DE DADOS SOBRE A IMPLANTAÇÃO DE PARQUES EÓLICOS NO ESTADO DO RN. NÃO HÁ NECESSIDADE DE IDENTIFICAÇÃO DO ENTREVISTADO, SENDO QUE AS INFORMAÇÕES OBTIDAS SERÃO DIVULGADAS DE MANEIRA COLETIVA E ALGUNS COMENTÁRIOS INDIVIDUAIS PODERÃO SER REPRODUZIDOS, ANONIMAMENTE.

IDADE DO ENTREVISTADO: \_\_\_\_\_ SEXO \_\_\_\_\_

ESCOLARIDADE: \_\_\_\_\_ OCUPAÇÃO: \_\_\_\_\_

LOCALIDADE: \_\_\_\_\_

PARQUE(S) EÓLICO(S): \_\_\_\_\_

PERGUNTAR A POPULAÇÃO SE:

- 1- FORAM PROCURADOS DURANTE AS ETAPAS DE IMPLANTAÇÃO DE PARQUES EÓLICOS A FIM DE PRESTAREM ESCLARECIMENTOS DE COMO A COMUNIDADE FUNCIONA EM SEUS ASPECTOS ECONÔMICO, CULTURAL, ECOLÓGICO OU MESMO SUSTENTÁVEL, DENTRE OUTROS?

( ) sim ( ) não

SE SIM, EM QUAIS ÁREAS? (É POSSÍVEL ESCOLHER MAIS DE UMA OPÇÃO)

( ) TIPO DE PLANTIO	( ) PECUÁRIA	( ) COMÉRCIO
( ) INDÚSTRIA E SERVIÇOS	( ) SAÚDE	( ) EDUCAÇÃO
( ) TRILHAS ECOLÓGICAS	( ) SÍTIO ARQUEOLÓGICO	( ) ÁREAS TURÍSTICAS
( ) PAISAGENS NATURAIS	( ) FAUNA	( ) FLORA
( ) OUTRAS (ESPECIFICAR):		

- 2- TÊM CONHECIMENTO DA EXISTÊNCIA DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS REALIZADAS PARA ESCLARECER E TRATAR DE ASSUNTOS RELACIONADOS A IMPLANTAÇÃO DE PARQUES EÓLICOS?

( ) sim ( ) não

SE SIM, CONSIDERAM QUE O INCENTIVO À PARTICIPAÇÃO POPULAR EM SE FAZER PRESENTE NESSAS AUDIÊNCIAS FORAM BEM DIVULGADAS?

( ) sim ( ) não ( ) não tem conhecimento

SE NÃO, QUAL A OPINIÃO SOBRE A FALHA NA COMUNICAÇÃO?

( ) falta de meios de comunicação adequados ( ) desinteresse em divulgar

( ) divulgação apenas à grupos de interesse ( ) outros (comentar abaixo):

---

---

3- PARTICIPARAM DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS SOBRE A IMPLANTAÇÃO DE PARQUE EÓLICO?

( ) sim ( ) não QUANTAS? ( ) 0 ( ) 1 ( ) 2 ( ) 3 ( ) 4 ( ) 5 ou mais

SE SIM, CONSIDERAM QUE A COMUNIDADE FOI DEVIDAMENTE OUVIDA?

( ) sempre ( ) vez ou outra ( ) NÃO SEI ( ) muito pouco ( ) nunca

SE HOUVE PARTICIPAÇÃO PÚBLICA E PÔDE-SE CONTRIBUIR COM SUGESTÕES PARA MELHORIA DE VIDA DA COMUNIDADE, ESSAS SUGESTÕES FORAM BEM RECEBIDAS, ACEITAS E IMPLANTADAS?

( ) sempre ( ) vez ou outra ( ) NÃO SEI ( ) muito pouco ( ) nunca

4- SENTEM-SE MELHOR ASSISTIDOS PELO PODER PÚBLICO APÓS A IMPLANTAÇÃO DO PARQUE?

( ) bastante ( ) um pouco mais ( ) IGUAL ( ) diminuiu ( ) piorou muito

SE HOUVE MAIOR ASSISTÊNCIA DÊ EXEMPLOS (PODE MARCAR TODAS AS QUESTÕES PERTINENTES)

( ) POSTOS DE SAÚDE	( ) ESCOLAS	( ) CORREIOS
( ) CURSOS TECNICOS	( ) ALIMENTAÇÃO	( ) CONSCIENTIZAÇÃO ECOLÓGICA
( ) LIMPEZA URBANA	( ) SEGURANÇA	( ) ASSISTÊNCIA TÉCNICA
( ) OUTROS:		

5- CONSIDERAM QUE HOUVE UM MAIOR CRESCIMENTO ECONÔMICO NA REGIÃO, APÓS A IMPLANTAÇÃO DO PARQUE?

( ) melhorou muito ( ) melhorou ( ) IGUAL ( ) diminuiu ( ) piorou muito

SE HOUVE MAIOR CRESCIMENTO ECONÔMICO CITEM EXEMPLO(S):

( ) CRESCIMENTO DAS EMPRESAS	( ) NOVAS EMPRESAS	( ) MAIS EMPREGOS
( ) INTERNET	( ) TELEFONIA	( ) AGENTES BANCÁRIOS
( ) OUTROS:		

MAS SE CONSIDERAM QUE PIOROU EM ALGUM PONTO, CITEM EXEMPLO(S):

( ) DESEMPREGO	( ) MAIS VIOLENCIA	( ) TRÁFICO DE DROGAS
( ) PROSTITUIÇÃO	( ) REDUÇÃO DE ATIVIDADES PRODUTIVAS TRADICIONAIS	
( ) OUTROS:		

6- JULGAM SATISFATÓRIA A CONTRIBUIÇÃO QUE A EMPRESA GESTORA DO PARQUE EÓLICO TROUXE PARA A COMUNIDADE?

( ) sim ( ) não ( ) mais ou menos

Comente: \_\_\_\_\_

---

---

---

7- JULGAM SATISFATÓRIA A CONTRIBUIÇÃO QUE O PODER PÚBLICO TROUXE PARA A COMUNIDADE?

( ) sim ( ) não ( ) mais ou menos

Comente: \_\_\_\_\_

---

---

---

8- QUAL A OPINIÃO SOBRE OS PONTOS POSITIVOS E NEGATIVOS QUE A IMPLANTAÇÃO DE PARQUES EÓLICOS POSSA TER TRAZIDO PARA A LOCALIDADE?

POSITIVOS: \_\_\_\_\_

---

---

---

---

---

---

NEGATIVOS: \_\_\_\_\_

---

---

---

---

---

---

**DATA:** \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_