

# RPPI

Revista Brasileira de  
Políticas Públicas e Internacionais

ISSN 2525 - 5584  
VOL. 6 / N° 2 / 2021

**UF** Editora  
UFPB





## **EDITOR-CHEFE**

Alexandre Cesar Cunha Leite, PPGRI/UEPB e PGPCI/UFPB, Brasil

## **EDITORES DE ÁREA**

### **Gestão & Políticas Públicas**

Aline Contti Castro, Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Brasil

Elia Elisa Cia Alves, Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Brasil

Lizandra Serafim, Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Brasil

### **Cooperação Internacional**

Aline Contti Castro, Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Brasil

Elia Elisa Cia Alves, Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Brasil

Marcos Alan S. V. Ferreira, Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Brasil

## **CONSELHO EDITORIAL**

Adriana Abdenur, Instituto Igarapé, Brasil

Agostina Costantino, Universidad Nacional del Sur (IIESS) y CONICET, Argentina.

André Luis Reis da Silva, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Brasil

Andrés Serbin, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), Argentina

Barry Ames, University of Pittsburgh, Department of Political Science, Estados Unidos

Brian Wampler, Boise State University, Department of Political Science, Estados Unidos

Bruno Ayllon, Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), Equador

Carolina Sampó, Universidad de La Plata y CONICET, Argentina

Eduardo Xavier Ferreira Glaser Migon, Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), Brasil

Eduardo Cesar Leão Marques, Universidade de São Paulo (USP) e CEM, Brasil

Fabrizio H. Chagas Bastos, Australian National University e Universidade de Los Andes, Austrália

Fernando Guilherme Tenório, Fundação Getúlio Vargas (FGV), Brasil

Gianpaolo Baiocchi, New York University (NYU), Estados Unidos

Gisela Zaremberg, FLACSO, México

Gladys Teresita Lechini, Universidad Nacional Rosario, Argentina

Haroldo Ramanzini, Universidade Federal de Uberlândia (UFU), Brasil

Hermes Moreira Jr., Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Brasil

Janina Onuki, Universidade de São Paulo (USP), Brasil

Leonardo Avritzer, Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Brasil

Lisandra Lamoso, Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Brasil

Luis Inácio Germany Gaiger, Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), Brasil

Mas'úd Ortega, Universidad Núr, Bolívia

Michael Dunford, Chinese Academy of Sciences, (CAS/IGSNRR), China

Monika Meireles, Instituto de Investigaciones Económicas (IIEc-UNAM), México

Paris Yeros, Universidade Federal do ABC (UFABC), Brasil

Pedro Felio Ribeiro, Universidade de São Paulo (USP), Brasil

Rebecca Neaera Abers, Universidade de Brasília (UnB), Brasil

Renata Mirandola Bichir, Universidade de São Paulo (USP), Brasil

Roberta Holanda Maschietto, Universidade de Coimbra, Centro de Estudos Sociais (UC/CES), Portugal

Roberto Pires, Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), Brasil

Sandra Cristina Gomes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Brasil

Sergio García, Universidad Rey Juan Carlos (CEDEU/URJC), Espanha

Wagner de Melo Romão, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Brasil

## **ASSISTENTES EDITORIAIS**

Aline Mota, Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), Brasil

Polianna de Almeida, Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Brasil

## PARECERISTAS – VOL. 6 / Nº 2 /2021

A Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais gostaria de expressar seu apreço e profundo agradecimento aos colegas que serviram como pareceristas no segundo número de 2021, conforme listado abaixo.

Ana Almeida Vasconcellos  
André Mendes Pini  
Beatriz Cornachin  
Henrico Tamiozzo

Manoela Miklos  
Márcia Trivellato  
Marcos Alan S. V. Ferreira  
Monalisa Lustosa Nascimento



Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais (RPPI)  
Centro de Ciências Sociais Aplicada CCSA - Campus Universitário  
CEP.: 58051-900 - (83) 3216-7200 - João Pessoa - Paraíba  
Contato: [rppi.ufpb@gmail.com](mailto:rppi.ufpb@gmail.com) / Tel: (83) 3216-7200

# SUMÁRIO

## EXPEDIENTE

<i>Editorial</i>	<i>i</i>
Alexandre César Cunha Leite	

## ARTIGOS

<i>Desenvolvimento Sustentável e Objetivos do Desenvolvimento Sustentável: Processos distintos e interesses convergentes</i>	<i>3</i>
Niemeyer Almeida Filho, Aléxia Santos Sander Lauar	
<i>O Parlamento do Mercosul e um regionalismo dos povos</i>	<i>30</i>
Edson dos Santos Junior	
<i>Desafios à Implementação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Município de São Paulo</i>	<i>48</i>
Eduarda Lazari Maia, Gabriela Pinheiro Lima Chabbouh	
<i>Política Externa, Relações Internacionais e Políticas Públicas: Uma discussão conceitual</i>	<i>75</i>
Marcelino T. Lisboa, Karen Bombón Pozo	
<i>Analisando Modelos Contrapostos de Licença-paternidade</i>	<i>102</i>
Samuel Spellmann	
<b>NOTA DE PESQUISA</b>	<b><i>125</i></b>
<i>O engajamento social na criação das novíssimas universidades brasileiras como oportunidade de interconexão local com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS)</i>	
Ives Romero Tavares do Nascimento, Maria Elisa Huber Pessina	

## **EDITORIAL**

Estimados membros do Conselho Editorial, assistentes de edição, leitores, autores, pareceristas e demais usuários, é com satisfação que apresentamos o segundo número de 2021 (vol.6, n.2, 2021) da Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais (RPPI). Satisfeitos por conseguir publicar mais um volume apesar dos desafios impostos pela pandemia nos anos de 2020 e 2021. Tivemos problemas operacionais que afetaram desde nosso sistema de recebimento de artigos, encontrar pareceristas aptos e dispostos à atividade (não remunerada e em tempos de sobrecarga de trabalho) até os atrasos (compreensíveis e justificados) de retorno dos pareceres. Logo, alcançar mais um volume em 2021 pode ser considerada uma vitória diante de tantos desafios. Mantendo a proposta de um meio de divulgação acadêmico-científico de perfil interdisciplinar, a RPPI traz à comunidade acadêmica, pesquisadores, estudantes e demais interessados um debate contemporâneo de temáticas associadas e integradas às políticas públicas e a cooperação internacional.

Desde 2020 a RPPI passou a ter os artigos publicados em dois idiomas, o português obrigatoriamente, somado ao espanhol ou inglês a critério dos/as autores/as. Assim passamos a atender os critérios de internacionalização, acessibilidade e maior divulgação dos trabalhos científicos publicados na RPPI. No mesmo sentido, o novo sistema da revista permite o acesso em três idiomas (português, inglês e espanhol) atendendo aos mesmos critérios de acesso aos autores, leitores e de divulgação internacional tanto da revista quanto dos artigos divulgados. Esperamos com essas melhorias aumentar o alcance das nossas publicações e atender aos critérios dos registros e das bases de indexação das produções acadêmicas e científicas nacionais e internacionais (Web of Science, Scopus, Scimago, índice h, entre outros). A melhoria realizada no sistema visa também ampliar nosso espectro de captação de publicações internacionais, assim como contribuir na disseminação do debate sobre políticas públicas de âmbito doméstico e internacional.

Nós, os editores e assistentes de edição apresentamos ao público o volume 02 de 2021 da Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, desejando a todos uma boa leitura.



Editor-Chefe da Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais

---

# Desenvolvimento Sustentável e Objetivos do Desenvolvimento Sustentável: Processos distintos e interesses convergentes

*Sustainable development and Sustainable Development Goals: distinct processes and convergent interests*

Niemeyer Almeida Filho<sup>1</sup>   
Aléxia Santos Sander Lauar<sup>2</sup> 

DOI: [10.22478/ufpb.2525-5584.2021v6n2.57533]

Recebido em: 03/02/2021  
Aprovado em: 27/03/2021

**Resumo:** O artigo trata da criação, incorporação e disseminação do conceito de desenvolvimento sustentável no âmbito das relações internacionais. Ao contrário da literatura dominante de RI, considera que o conceito é ambíguo, o que favorece a reprodução da hierarquia dos estados nacionais, numa aparente concessão a um processo de transformação civilizatória e incluyente. O enfoque é de economia política, de modo que há uma parte importante do texto voltada para discussões teóricas de desenvolvimento econômico. Neste sentido, a imbricação das discussões teóricas com aquelas específicas da política internacional no âmbito da ONU, sintetizadas nos objetivos de Desenvolvimento Sustentável, mostra apropriação da ideia de desenvolvimento sustentável como legitimadora de uma visão de futuro improvável.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento sustentável; Objetivos de desenvolvimento sustentável; Concepção de desenvolvimento da ONU

**Abstract:** The article deals with the creation, incorporation and dissemination of the concept of sustainable development in the context of international relations. Unlike the dominant IR literature, it considers that the concept is ambiguous, which favors the reproduction of the hierarchy of national states, in an apparent concession to a process of civilizing and inclusive transformation. The focus is on political economy, so there is an important part of the text focused on theoretical discussions of economic development. In this sense, the imbrication of theoretical discussions with those specific to international policy within the UN, synthesized in the Sustainable Development objectives, shows

---

<sup>1</sup> Professor do Programa de Pós-graduação do IERI-UFU. E-mail: nafilho@ufu.br

<sup>2</sup> Mestranda do Programa de Pós-graduação do IERI-UFU. E-mail: alexiaslauar@gmail.com

appropriation of the idea of sustainable development as legitimizing an unlikely vision of the future.

**Keywords:** Sustainable Development; Sustainable Development Goals; UN Development Design

## **1. Introdução**

O conceito de Desenvolvimento Sustentável vem sendo referência obrigatória para todos os órgãos sob o abrigo da institucionalidade das Nações Unidas (ONU). Esta referência se consolidou pela criação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), em setembro de 2015. A partir daí os países signatários dos ODS incorporaram voluntariamente esse conceito às suas políticas internas, ou ao menos, passaram a utilizá-lo como representação mais atualizada do desenvolvimento social para fins de políticas de desenvolvimento. Há igualmente forte impacto mais amplo, alcançando empresas privadas e Organizações Não Governamentais (ONGs). Uma análise atualizada de todo esse processo pode ser encontrada em Menezes (2019).

Esta identificação dos ODS ao conceito de desenvolvimento sustentável transparece uma imbricação dos processos de discussão teórica e política, pois ambos ocorreram no âmbito da ONU. Entretanto, o processo mediante o qual o conceito de desenvolvimento sustentável alcançou uma posição de hegemonia no debate social sobre desenvolvimento foi independente do processo de construção dos ODS. Este tema tem nexos com a discussão da filtragem institucional dos acordos supranacionais em relação à jurisdição interna. Há literatura especializada sobre isto, embora ela não trate especificamente do tema das políticas de conservação ambiental, sendo voltada para os ODS (ENAP, 2018).

De fato, o conceito de desenvolvimento sustentável emergiu de uma discussão política normativa da pertinência e sustentação do desenvolvimento econômico que vinha ocorrendo desde o Pós-guerra até a conferência de Estocolmo, realizada na Suécia em 1972. O período coincide aproximadamente com aquele conhecido como “os trinta anos gloriosos do capitalismo” (Fourastié, 1979). Daí em diante, houve discussão acadêmica e política sobre o que deveria ser o novo conceito de desenvolvimento (Bonente & Almeida Filho, 2011). Em nível da ONU e seus órgãos, o processo culminou na criação da Comissão Mundial de Meio Ambiente, 1983, que produziu um relatório chamado de Nosso Futuro Comum, publicado em 1987, no qual o conceito de desenvolvimento sustentável foi divulgado pela primeira vez.

Por outro lado, os ODM foram fruto de uma conjuntura histórica de avanço da globalização e da desigualdade mundial de rendas e riqueza em diversos níveis de agregação da economia mundial: economias desenvolvidas e economias periféricas, distribuição de renda e riqueza nacional, distribuição de renda em espaços subnacionais etc. Este aprofundamento de diferenças de níveis de vida resultou numa reunião de cúpula, realizada em Nova Iorque em setembro do ano 2000, na qual líderes de 189 países aprovaram a Declaração do Milênio, um compromisso para trabalharem juntos na construção de um mundo mais seguro, mais próspero e mais justo. A declaração continha oito metas a serem atingidas até 2015. Os ODS são uma extensão dessas oito metas para dezessete outras, incorporando aí o conceito de desenvolvimento sustentável, embora o processo de definição dos 17 objetivos e 169 metas tenha sido distinto dos ODM.

Há extensa literatura sobre os ODS no âmbito das Relações Internacionais. Uma resenha das posições internas ao tema pode ser encontrada em Galvão (2020). A perspectiva teórica deste artigo não está dentre essas posições. A melhor denominação para ela é que se trata de uma abordagem de economia política, que concebe a economia global como um todo orgânico hierarquizado, desigual, e que tende a se reproduzir. No nível em que a discussão dos ODS se estabelece, formula-se um sistema interestatal, também hierarquizado, mas com autonomia relativa em relação ao âmbito privado (movimento molecular do capital), nos termos de Harvey (2004). A literatura de economia política em geral não trata da institucionalidade da ONU, por entender que não há regulação que corresponda à função dos estados nacionais. Uma alternativa que não foi usada neste artigo é apresentada por neogramscianos, que entendem a regulação supranacional como indispensável à expansão do capitalismo no Pós-Segunda Guerra Mundial (Murphy, 1994; 2005).

Outro aspecto relevante desta abordagem é que ela não separa o debate “científico” do político, diferente do que sustentam Alves & Fernandes (2020). Entende-se as sociedades como de classes e o Estado como o poder político central, a partir do qual há o principal processo de regulação social (exercício da jurisdição), complementado por outros sistemas de regulação (Hirsch, 2010). Por esta razão, o Estado é foco da disputa social, de modo que a representação internacional, a diplomacia e paradiplomacias, não determinam automática e diretamente políticas internas. Ainda assim, é possível tratar do debate teórico sobre desenvolvimento (econômico, humano, social, ambiental, etc.) nos termos de Milonakis & Fine (2009).

O artigo acompanha a tese de Nobre (1999) de que a formulação do desenvolvimento sustentável é deliberadamente ambígua, de modo a compatibilizar os âmbitos econômico, social e ambiental. Segundo ele, trata-se de uma estratégia do PNUMA (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente) para institucionalizar o tema ambiental no âmbito da ONU. Dissimula-se uma hierarquia de dimensões, objetivos e metas, com evidente privilégio para a economia. Ademais, o enfoque dado à economia é neoclássico, conforme sustenta Josephsen (2017: 15) e, portanto, pressupõe um comportamento harmonioso de agentes, incompatível com a complexidade das Relações Internacionais. Esse conjunto de elementos conduzem a um questionamento das possibilidades de êxito dos ODS como processo civilizatório.

O artigo está organizado em três seções. Na primeira, descrevemos o processo de formulação e consolidação do conceito de desenvolvimento sustentável. Na segunda, descrevemos o processo que culminou nos ODM. Na terceira seção, descrevemos o processo de criação dos ODS, com incorporação do conceito de desenvolvimento sustentável, além de arrolarmos razões para a unificação deles de maneira a constituir diretrizes de grande acolhimento internacional. Finalmente, sintetizamos algumas conclusões.

## **2. A origem e consolidação do conceito de desenvolvimento sustentável no âmbito da ONU**

Os trinta anos gloriosos do capitalismo, expressão cunhada por Jacques Fourastié (1979), traduzem uma fase vigorosa de desenvolvimento e crescimento da economia do mundo, que inclui não só a expansão produtiva, como também inclui um novo arranjo societário, com institucionalização e regulação internacional. Neste arranjo, o “mundo do trabalho” foi contemplado com o que ficou conhecido como Estado de Bem-estar Social, com políticas de saúde, educação e previdência social (Judt, 2007). Este processo de desenvolvimento histórico do capitalismo perde força nos anos 1960 e se esgota nos anos 1970, por diversas razões, mas naquilo que interessa a este artigo pela evidência de que a expansão desmesurada do capitalismo tinha consequências perversas ambientais e sociais. Os principais fenômenos deste período pareciam ser a aceleração do uso das reservas de riqueza não renovável e a intensificação da desigualdade social que se produzia no mundo, seja em termos das economias nacionais, seja em termos das parcelas

das populações nacionais que tinham acesso aos benefícios que o capitalismo podia oferecer.

Um dos documentos históricos mais importantes para demarcar essa mudança de condição social na economia do mundo foi um estudo encomendado pelo Clube de Roma ao MIT (Massachusetts Institute of Technology, USA) e que se chamou Limites do Crescimento, ou relatório Meadows<sup>3</sup>. Este estudo mostrava em termos científicos que prosseguindo a trajetória de crescimento da economia mundial que se podia observar do Pós-Guerra até meados dos anos 1960 os recursos não renováveis seriam esgotados nos próximos cem anos. O estudo do MIT ganhou ampla repercussão, tendo sido traduzido para diversas línguas. A repercussão internacional alcançou auge na Conferência de Estocolmo, realizada na Suécia em 1972. A conferência foi um reconhecimento da ONU de que o tema tinha relevância Internacional, pois foi a primeira conferência mundial relacionada ao meio ambiente. O que estava principalmente em discussão, dentre vários outros temas, como decorrência do estudo Limites do Crescimento, era uma possível limitação ao uso dos recursos não renováveis, proposta conhecida então como “crescimento zero”.

Pela característica dos eventos da ONU de serem basicamente de representação de governos nacionais, a discussão apresentava contornos de um debate geopolítico da economia mundial. Em paralelo à conferência, houve discussões com movimentos sociais organizados. Havia conteúdo importante de crítica à forma específica de vida centrada num consumismo exacerbado, representado pelo padrão de vida americano. Houve reação dos países então considerados periféricos ou subdesenvolvidos, que entenderam o significado do possível congelamento, diminuição ou da zeragem do crescimento da economia mundial como entrave aos seus processos de desenvolvimento de *catching-up*, nos termos ainda das etapas de Rostow (1961).

---

<sup>3</sup> Os Limites do Crescimento é um livro escrito em 1972 que modelou as consequências do crescimento rápido da população mundial considerando os recursos naturais limitados, comissionado pelo Clube de Roma. Seus autores foram Donella H. Meadows, Dennis L. Meadows, Jørgen Randers, and William W. Behrens III. A pesquisa utilizou um sistema computacional (World3) para simular as consequências da interação entre os sistemas do planeta Terra com os sistemas humanos. Cinco variáveis foram examinadas no modelo original, assumindo-se que o crescimento exponencial descreve acuradamente seus padrões de crescimento: população mundial, industrialização, poluição, produção de alimentos e esgotamento de recursos. Em 2008, Graham Turner da Commonwealth Scientific and Industrial Research Organisation (CSIRO) na Austrália, publicou um artigo intitulado "Uma comparação de 'Os Limites do Crescimento' com trinta anos de realidade". Nele examinou os últimos trinta anos de realidade com as previsões feitas em 1972 e descobriu que mudanças na industrialização, produção de alimentos e poluição estão todas coerentes com as previsões do livro de um colapso econômico e social no século 21. Recuperado de: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Os\\_Limites\\_do\\_Crescimento](https://pt.wikipedia.org/wiki/Os_Limites_do_Crescimento).

A posição de crescimento zero era sustentada basicamente por países desenvolvidos, sobretudo aqueles menores do norte da Europa, da região da Escandinávia, que entendiam ser necessário adotar uma política de desenvolvimento alternativa àquela representada pelos EUA. Houve impasse com acalorados posicionamentos dos países periféricos. Uma parte relevante do debate ficou retratada, do ponto de vista acadêmico e político, pela proposição do Ecodesenvolvimento (Strong, 1973). Este consistia na definição de um estilo de desenvolvimento adaptado às áreas rurais do Terceiro Mundo, baseado na utilização criteriosa dos recursos locais, sem comprometer o esgotamento da natureza, pois nestes locais ainda havia a possibilidade de que tais sociedades não se engajassem na ilusão do crescimento mimético, isto é, a reprodução do padrão de vida americano na periferia.

Esse tipo de proposição tinha conteúdo anticapitalista por alterar/mitigar o impulso consumista inerente ao capitalismo. O capitalismo só se estabiliza no crescimento. É através das expectativas de ampliação dos lucros que a produção se expande. E esta expansão depende de uma contínua incorporação de novos produtos ao padrão de vida social, superando assim os limites orgânicos do consumo individual. Num cenário de crescimento zero, ou de crescimento muito baixo, essa possibilidade não existiria, de modo que o ecodesenvolvimento não foi propriamente acolhido pelas forças políticas que hegemonizaram (e ainda hegemonizam) a economia mundial.

Posteriormente, Ignacy Sachs (1980) apropria-se do conceito, aprimorando a sua definição, criando um quadro de estratégias para o ecodesenvolvimento<sup>4</sup>. Parte da premissa do modelo baseava-se em três pilares: eficiência econômica, justiça social e prudência ecológica. Esta reformulação amenizou o conteúdo anticapitalista do ecodesenvolvimento, mas manteve a primazia das preocupações ambientais na definição

---

<sup>4</sup> A referência ao livro de Ignacy Sachs como um marco é comum na literatura. Contudo, o próprio autor, na introdução do livro, diz que a “revisão” das propostas de Maurice Strong foram fruto de processo de discussão que teria começado já em 1974, com a Declaração de Cocoyoc, México: “Um pouco depois, em 1974, a Declaração de Cocoyoc formulou uma interpretação mais geral [que a de Strong] e mais rica do conceito de Ecodesenvolvimento” (SACHS, 1980:12). A declaração é o ponto final de um seminário organizado pelo PNUMA e pela UNCTAD a favor do desenvolvimento e das necessidades centradas no homem. Após uma introdução como reflexão teórica, o documento redefine elementos teóricos como o Propósito do Desenvolvimento, a Diversidade do Desenvolvimento e a Independência, para terminar com Sugestões de Ação e um epílogo. A Declaração de Cocoyoc revela a dificuldade de atender às necessidades humanas em um ambiente sob grande pressão. Começa com um resumo da falta de progresso em questões como pobreza, fome, analfabetismo, saúde e desabrigo, às quais adiciona problemas de degradação de recursos. Em seguida, indica quais devem ser os objetivos de desenvolvimento (atender às necessidades básicas) e recomenda ações de acordo com uma gestão econômica global baseada em uma nova ordem econômica internacional e na Carta de Direitos e Deveres Econômicos dos Estados (tradução livre, Recuperado de: <https://sites.google.com/site/historiaeducacionambiental/decada-de-los-70/1974>).

de novos padrões de consumo social. Talvez por isso tenha tido menos repercussão do que merecia.

Ainda como resultado da Conferência de Estocolmo, a Assembleia Geral da ONU criou, em dezembro de 1972, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), para coordenar as atividades ambientais no âmbito da ONU. Contudo, suas prioridades tinham foco em questões técnicas. Ainda hoje, sua missão é tratar dos aspectos ambientais das catástrofes e conflitos, da gestão dos ecossistemas, da governança ambiental, das substâncias nocivas, e da eficiência dos recursos e das mudanças climáticas.

Em 1983, o Secretário-Geral da ONU convidou a médica Gro Harlem Brundtland, mestre em saúde pública e ex-Primeira Ministra da Noruega, para estabelecer e presidir a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. Em abril de 1987, a Comissão Brundtland, como ficou conhecida, publicou um relatório inovador, “Nosso Futuro Comum”, que traz o conceito de desenvolvimento sustentável para o discurso público. O conceito de desenvolvimento sustentável contemplava naquela conjuntura os interesses dominantes na economia mundial, ao tempo em que contemplava também as preocupações de preservação ambiental. O conceito se consolidou na segunda conferência mundial de meio ambiente realizada em 1992, a Rio 92, em que essa proposição foi consagrada. Daí em diante, desenvolvimento sustentável passou a ser uma referência Internacional para as ações da ONU quanto a meio ambiente.

À diferença do codesenvolvimento, o desenvolvimento sustentável tem na ambiguidade sua virtude e principal razão de aceitação (Nobre & Amazonas, 2002; Layrargues, 1997; Baroni, 1992). A conclusão mais plausível nesta comparação entre os dois conceitos é que o desenvolvimento sustentável resulta da pressão da nova realidade ecológica e da necessidade das forças do mercado em assumir uma nova postura, sob uma nova roupagem, sem que tenha sido necessário modificar sua estrutura de funcionamento. O processo de acumulação de capital cujo funcionamento é dependente da lógica de mercado sequer foi abalado, ou melhor, saiu até mais fortalecido. O desenvolvimento sustentável assume claramente a postura de um projeto ecológico neoliberal, que sob o signo da reforma produz a ilusão de vivermos um tempo de mudanças, na aparente certeza de se tratar de um processo gradual que desembocará na sustentabilidade socioambiental.

Verifica-se assim que a proposta de um “novo estilo de desenvolvimento”, traduzido pelo desenvolvimento sustentável, que poderia significar uma mudança de

rumo, permanece na mesma tora de sempre. Há reconhecimento dessa natureza pelos próprios atores do processo, no texto do Relatório Brundtland, de que “a maior parte da pesquisa tecnológica feita por organizações comerciais dedica-se a criar e processar inovações que tenham valor de mercado” (Layrargues, 2016). O que significa paradoxalmente que não há compromisso com a produção de bens que atendam às necessidades das sociedades mais pobres.

### **3. Os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio: confronto de posições internas aos órgãos e agências da ONU**

As sucessivas conferências internacionais que marcaram a década de 1990 projetaram as bases para construção de uma nova agenda de desenvolvimento global. Ao identificar desenvolvimento como expansão das capacidades humanas, Amartya Sen (1991; 1993) conduz à consolidação do conceito de desenvolvimento humano. Os debates internacionais passaram a favorecer uma concepção mais abrangente do desenvolvimento, pautado na qualidade de vida humana, superando interpretações simplistas do crescimento econômico.

Esse processo de construção de uma nova agenda de desenvolvimento global tem antecedentes históricos relevantes. Assim como a questão ambiental, a redução da pobreza mundial tornou-se tema central nas relações internacionais na década de 1970. Anteriormente, as cúpulas das Nações Unidas e a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) de 1948 retrataram os esforços conjuntos para alcançar o propósito estabelecido, porém sem efetividade. A ONU tornou-se alvo de inúmeras críticas que alegavam uma fraca estrutura voltada ao desenvolvimentismo. A ascensão dos governos conservadores de Ronald Reagan nos Estados Unidos e Margaret Thatcher no Reino Unido marcaram o avanço da ideologia neoliberal. A estrutura central da ONU, nesse cenário, perde espaço nas decisões relativas ao desenvolvimento, propiciando que as Instituições Financeiras Internacionais (IFIs), especialmente o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), assumissem o encargo de direcionar as prioridades globais (Chopra & Mason, 2014; Hulme, 2007).

O “derrumbe” do socialismo, emblematicamente marcado pela queda do muro de Berlim em 1989, consolidou o Neoliberalismo como única ideologia de referência para a maior parte dos governos do mundo. A antecedência da estabilização macroeconômica sobre as demais dimensões das políticas públicas nacionais impôs o contingenciamento

dos gastos sociais e redução do papel do Estado. Esta agenda impunha “reformas” que ficaram conhecidas na América Latina como Consenso de Washington (Williamson, 2004). No entanto, esse modelo de desenvolvimento mostrou-se insuficiente para promover a melhoria das condições sociais das camadas mais pobres (Chopra & Mason, 2014). Em 1990, O Banco Mundial publica o “Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial: a pobreza”, no qual reconhece os desafios persistentes no globo e a necessidade de conceder maior atenção às políticas sociais, em conjunto com as reformas econômicas em andamento. Assim, repensar a agenda internacional tornou-se imperativo no início do novo século (Hulme, 2007).

Ainda sobre o contexto anterior, no decorrer dos anos 1980, os índices socioeconômicos de países da América Latina e da África Subsaariana decaíram, de modo a recolocar a redução da pobreza como prioridade máxima para os agentes internacionais. O Banco Mundial (1990) atribuiu aos países industrializados a missão de disponibilizar recursos e assistência aos países em desenvolvimento, em especial àqueles referentes ao continente africano. No Relatório, defende-se a implementação de políticas públicas que forneçam proteção social aos mais pobres. Em troca do compromisso com a disciplina fiscal, as nações periféricas do globo receberiam assistência internacional por parte das nações desenvolvidas (Banco Mundial, 1990).

Em 1990, o primeiro Relatório de Desenvolvimento Humano do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) é divulgado e, com ele, a concepção do desenvolvimento humano ganha maior notoriedade (UNDP, 1990). Outro marco importante para o período foi a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, em 1992, no Rio de Janeiro, já referida na seção anterior. Com a instituição da Agenda 21, a Conferência representou avanços significativos nas perspectivas que vinculam o meio ambiente ao desenvolvimento. No entanto, o desenvolvimento sustentável mostrou-se, ao longo da década, mais associado à sustentabilidade ambiental e afastado das outras dimensões do desenvolvimento (ECOSOC, 2015).

Por outro lado, o fim da Guerra Fria acarretou o declínio da Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD) e, portanto, as agências de ajuda internacional sofreram uma queda em seus orçamentos. Diante disso, a União Europeia criou um Grupo de Reflexão para articular novas orientações. Decidiu-se que a Comissão de Assistência ao

Desenvolvimento (CAD)<sup>5</sup> seria responsável pela elaboração de um conjunto de metas com foco na redução da pobreza, mas de modo a frisar a importância do crescimento econômico. Em maio de 1996, a CAD divulgou o “Modelando o Século XXI: a contribuição da cooperação para o desenvolvimento”, documento que deliberou os sete Objetivos de Desenvolvimento Internacional (Hulme, 2007). Eles estão reproduzidos na Tabela 1.

**Tabela 1:** Objetivos de Desenvolvimento Internacional

<b>Objetivos</b>	<b>Descrição</b>
<b>Objetivo 1</b>	A proporção de pessoas vivendo em extrema pobreza nos países em desenvolvimento deve ser reduzida em pelo menos metade até 2015
<b>Objetivo 2</b>	Educação primária universal em todos os países até 2015
<b>Objetivo 3</b>	Eliminação da disparidade de gênero no ensino primário e secundário até 2005
<b>Objetivo 4</b>	A taxa de mortalidade de crianças menores de cinco anos deve ser reduzida em cada país em desenvolvimento em dois terços do nível de 1990 até 2015
<b>Objetivo 5</b>	A taxa de mortalidade materna deve ser reduzida em três quartos durante o período de 1990 a 2015
<b>Objetivo 6</b>	O acesso aos serviços de saúde reprodutiva deve estar disponível através do sistema de cuidados de saúde para todos os indivíduos de idades adequadas, incluindo métodos de planejamento familiar seguros e confiáveis até 2015
<b>Objetivo 7</b>	Deverá haver uma estratégia nacional para o desenvolvimento sustentável em todos os países até 2005, de modo a assegurar que as tendências atuais na perda de recursos de florestas, pesca, água doce, clima, solos, biodiversidade, ozônio estratosférico, a acumulação de substâncias perigosas e outros indicadores importantes sejam efetivamente revertidos, tanto a nível global quanto nacional, até 2015.

**Fonte:** DAC, 1996. Elaboração própria.

Se, por um lado, havia nos ODI um foco em objetivos mensuráveis em consonância aos interesses da OCDE, por outro, havia na ONU a necessidade de frisar pautas mais genéricas para garantir o consenso entre seus diversos atores. Assim, em 3 de abril de 2000, o Secretário Geral da ONU Kofi Annan lançou o relatório “Nós, os Povos: o papel das Nações Unidas no século XXI”. Em junho do mesmo ano, no intuito de impulsionar o apoio à coordenação dos esforços multilaterais na redução da pobreza, foi elaborado o documento “Um Mundo Melhor para Todos”, iniciativa conjunta das Nações Unidas, OCDE, Banco Mundial e FMI (Hulme, 2007).

Entre os dias 6 e 8 de setembro do ano 2000, no âmbito da Assembleia Geral, a Resolução 55/2, intitulada Declaração do Milênio, é aprovada. A Declaração representou

---

<sup>5</sup> Órgão inserido no escopo da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico).

a convergência de interesses de 191 nações e 147 Chefes de Estado e de Governo no reconhecimento e superação dos desafios a serem enfrentados no referido milênio. Definiu objetivos interconectados, relativos a questões de paz, segurança e desenvolvimento, nas dimensões ambiental, de direitos humanos e governança, além de ressaltar uma atenção especial ao continente africano (UN Development Group, 2001). A Declaração do Milênio aponta uma série de objetivos-chave acordados pelos Estados Membros, reproduzidos na Tabela 2.

**Tabela 2:** Declaração do Milênio

<b>Objetivos-chave</b>	<b>Descrição</b>
<b>Paz, segurança e desarmamento.</b>	Sustenta a necessidade de superar as guerras e fortalecer as Nações Unidas em sua função de prevenção e resolução de conflitos. Enfatiza a importância de adesão aos tratados internacionais e apoio no combate às armas de destruição maciça.
<b>Desenvolvimento e erradicação da pobreza.</b>	Destaca a importância de ajuda dos países desenvolvidos aos países em desenvolvimento que se mostrarem empenhados na implementação dos esforços para redução da pobreza. São criadas metas para aumento do acesso à água potável, à educação primária, igualdade de gênero e redução da mortalidade materna e infantil, além do combate a doenças graves, em especial o VIH/SIDA.
<b>Proteção do nosso ambiente comum.</b>	Fomenta o desenvolvimento sustentável, de forma a possibilitar a preservação dos recursos naturais para as próximas gerações.
<b>Direitos humanos, democracia e boa governança.</b>	Afirma esforços para promover a democracia e fortalecer o Estado de Direito. Para esse fim, visa impulsionar práticas democráticas e promover o respeito aos direitos humanos, em particular aos direitos das minorias, de modo a combater a violência contra a mulher, o racismo e a xenofobia. Ademais, preza pela participação popular na política e pela liberdade dos meios de comunicação.
<b>Proteção dos grupos vulneráveis.</b>	Engloba as populações em situação de emergência humanitária. Com maior preocupação voltada a crianças, decide pela proteção e garantia de assistência aos civis imersos em conjunturas de conflitos armados, catástrofes naturais e genocídios. A condição dos migrantes ganha ênfase, uma vez que se recomenda apoio e colaboração aos países que recebem refugiados.
<b>Responder às necessidades especiais da África.</b>	Corroborar com os valores estabelecidos de prestar auxílio socioeconômico às nações menos desenvolvidas. Enfatiza a importância de se aplicar políticas voltadas ao desenvolvimento sustentável, à consolidação da paz e erradicação da pobreza, de acordo com os obstáculos vivenciados pelo continente africano.
<b>Reforçar as Nações Unidas.</b>	Incentiva os Estados a empenhar-se no fortalecimento da ONU e na atuação eficaz do Secretariado e dos órgãos deliberativos. Fomenta a cooperação entre as Nações Unidas e outros órgãos multilaterais, os parlamentos nacionais, o setor privado, as organizações não governamentais e a sociedade civil.

**Fonte:** UN General Assembly, 2000. Elaboração própria.

A falta de objetivos mensuráveis na Declaração do Milênio manteve a necessidade de metas mais específicas, as quais, mais tarde, vieram a se tornar os Objetivos de

Desenvolvimento do Milênio (ODM). Mesmo após a Assembleia, novas revisões sobre os objetivos foram feitas até a definição formal dos ODM. Optou-se pela conciliação entre as propostas da OCDE, representada pela CAD, das IFIs, representadas pelo Banco Mundial e FMI e da ONU, representada pelo PNUD<sup>6</sup>. É esse o grupo que dá seguimento à redação dos objetivos, sendo que cada participante demandou suas preferências políticas. Os ODM foram firmados no documento “Roteiro para a implementação da Declaração do Milênio das Nações Unidas”, em 6 de setembro de 2001, pela Assembleia Geral da ONU (Barcellos & Carvalho, 2015; Hulme, 2007; Hulme, 2009).

Os ODM reuniram 8 objetivos principais, 21 metas e 60 indicadores. Com referência em 1990, os objetivos deveriam ser alcançados até 2015, transcorrendo um período de 25 anos. A enumeração desses objetivos se deu por meio de um pacto entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, de forma a estabelecer as prioridades nacionais e internacionais que passariam a guiar os Estados no período (UNDP, 2016a; UN Development Group, 2001). Os ODM estão apresentados na Tabela 3.

**Tabela 3:** Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

<b>Objetivo 1</b>	Erradicar a extrema pobreza e a fome
<b>Objetivo 2</b>	Atingir o ensino básico universal
<b>Objetivo 3</b>	Promover a igualdade de gênero e a autonomia das mulheres
<b>Objetivo 4</b>	Reduzir a mortalidade infantil
<b>Objetivo 5</b>	Melhorar a saúde materna
<b>Objetivo 6</b>	Combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças
<b>Objetivo 7</b>	Garantir a sustentabilidade ambiental
<b>Objetivo 8</b>	Estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento

**Fonte:** UN, 2020a. Elaboração própria.

Enquanto os objetivos 1 ao 7 têm como alvo os países em desenvolvimento, o objetivo 8 designa metas aos países desenvolvidos, no sentido de comprometer-se com a concessão de auxílio financeiro e comercial aos países em desenvolvimento, para que estes lograssem atingir os outros sete objetivos definidos (UN Development Group, 2001; UNDP, 2016a).

---

<sup>6</sup> O PNUD participou ativamente dos processos de formulação e acompanhamento das metas projetadas, no monitoramento de resultados nos países e produção de relatórios relativos ao panorama dos ODM no mundo. Tornou-se secretária do Projeto do Milênio e incorporou a Campanha do Milênio, ambos instituídos em 2002 pela ONU, a fim de, respectivamente, construir um plano de ação concreto e propagar os ODM (UNDP, 2016a).

Fukuda-Parr e Greenstein (2010) argumentam que a abordagem utilizada na avaliação do progresso na absorção dos ODM, sistematizada por metas quantificadas e demarcadas por um prazo, é incongruente com seu propósito de criação<sup>7</sup>. Relatórios do PNUD e do Banco Mundial tiveram um foco demasiado no alcance ou não das metas, sem examinar as tendências das melhorias observadas (Fukuda-Parr & Greenstein, 2010). Ao afastar a ideia dos direitos humanos e da expansão das capacidades humanas, os ODM retrocedem a uma narrativa simplista a partir de uma compreensão utilitarista do desenvolvimento, isto é, associada meramente à aquisição material (Fukuda-Parr, 2013).

Após a publicação dos primeiros relatórios acerca da situação dos ODM no mundo tornou-se evidente que os objetivos assumiram um caráter demasiado global que dificultava a conquista das metas pelos países de baixa renda, em especial a África subsaariana. Além disso, com a crise financeira global de 2008 e recessão em 2009 centrada nos países desenvolvidos, a conjuntura para a AOD não foi favorável. Com isso, os Estados passaram a direcionar ajuda econômica apenas aos países mais vulneráveis do globo (UNDP, 2016a).

Havia nas Nações Unidas um forte intuito em direcionar certo vigor aos resultados dos ODM. Conforme relatório do PNUD de 2016, “Dos ODM ao Desenvolvimento Sustentável para todos”, o cenário era de redução da pobreza e melhoria de índices sociais. Todavia, o crescimento econômico de determinadas nações tendeu a dissimular ganhos locais como se fossem coletivos. Não obstante, o documento reconhece a competência chinesa em grande parte dos avanços e revela que numerosos países não foram bem-sucedidos na efetivação das metas (UNDP, 2016b). Examinar o plano doméstico dos países também provocou questionamentos relativos ao alcance das metas. A crítica aponta para a ausência de análises concernentes às desigualdades dentro dos países. Propor uma redução dos indicadores de pobreza sem considerar as disparidades internas abria espaço para que países concentrassem seus esforços nas classes mais ricas, indicando avanços ilegítimos (Ohchr, 2008).

Os ODM se tornaram alvo de críticas ainda com relação ao fato de as metas serem demasiado generalizantes e desconsiderarem as especificidades de cada Estado. Além disso, por serem metas quantitativas, ignoravam a qualidade do que era feito para alcançar

---

<sup>7</sup> Para os autores, os ODM foram planejados a partir de uma perspectiva distinta, como compromissos políticos globais para estabelecer prioridades normativas (FUKUDA-PARR; GREENSTEIN, 2010).

os números alvos. Outra questão remetia à ausência de uma abordagem compreensiva das políticas e estratégias necessárias para atingir os objetivos (Barcellos & Carvalho, 2015).

Os ODM foram moldados sob uma lógica ortodoxa do desenvolvimento e baseados em soluções técnicas. Assim, as dinâmicas políticas e financeiras tradicionais foram mantidas e as relações de poder, que estão na real sustentação da pobreza mundial, ignoradas (Fukuda-Parr, 2013; Hulme, 2009; Ohchr, 2008). Ha-Joon Chang (2010) argumenta que os ODM partiam da percepção de que com a ajuda dos países ricos os países em desenvolvimento poderiam erradicar a pobreza. Esta ideia é expressa pelo objetivo 8 de “desenvolver uma parceria global para o desenvolvimento”, cujas metas referem-se ao aumento de empréstimos e redução das tarifas agrícolas e têxteis sob as exportações advindas de países em desenvolvimento. Havia, portanto, um incentivo à abertura comercial nos países ricos para que as nações em desenvolvimento ampliassem suas vendas primárias, sem criar possibilidades para produção de bens de maior valor agregado (Chang, 2010).

Em 2016, o PNUD e o Banco Mundial produzem conjuntamente um relatório a respeito da transição dos ODM aos ODS, com a colaboração do Conselho de Chefes-Executivos da ONU para Coordenação (CEB)<sup>8</sup>, responsável pela realização de análises acerca dos objetivos em nível nacional. O relatório realiza um exame da situação dos ODM em países selecionados, os quais deveriam estar interessados em participar do diagnóstico e comprometidos com os objetivos (UNDP & WBG, 2016). Registre-se que, à exceção de Colômbia e El Salvador, não aparece no relatório nenhum outro país da América Latina, o que aponta para um afastamento da região com relação a essa agenda.

Em setembro de 2013, o então Secretário-Geral da ONU, Ban Ki-moon, propõe uma maior agilidade nos trabalhos voltados à consecução dos ODM. Em seguida, apresenta o relatório “Uma Vida de Dignidade para Todos” (UN, 2020a), em que

... exorta os países e a comunidade internacional a 1) fazer todo o possível para alcançar os ODM, 2) adotar uma agenda pós-2015 que seja universal e baseada no desenvolvimento sustentável, 3) abraçar

---

<sup>8</sup> O CEB (Chief Executives Board for Coordination) realizou uma série de revisões (MDG Reviews) acerca do progresso dos ODM no plano doméstico de cada país, que serão base para o conteúdo exposto em “Transição dos ODM para os ODS”. O relatório realiza um exame da situação dos ODM em países selecionados, os quais deveriam estar interessados em participar do diagnóstico e comprometidos com os objetivos. Foram eles: Colômbia; Níger; Tanzânia; Burkina Faso; Laos; Iêmen; Paquistão; El Salvador; Gana; Indonésia; Quirguistão; Filipinas; Bangladesh; Congo; Ilhas do Pacífico; Benin; e Nepal (UNDP; WBG, 2016).

uma agenda mais coerente e uma resposta eficaz para apoiar esta nova agenda, e 4) esclarecer o roteiro para 2015 (UN, 2013b, p. 2, tradução nossa).

No documento final decorrente, os Estados reafirmam seu engajamento com os ODM e decidem por realizar uma Cúpula em setembro de 2015 para instituir um novo conjunto de metas, com base nos ODM, para construção de uma agenda pós-2015 (UN, 2020a).

#### **4. Os ODS como recomendação normativa de política de desenvolvimento e suas limitações**

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) foram instituídos em setembro de 2015, por meio da Resolução 70/1, aprovada no âmbito da Assembleia Geral das Nações Unidas. A resolução teve como base a proposta de criação dos ODS feita pelo Grupo de Trabalho Aberto da ONU (GTA), apresentada em setembro de 2014 (Kroll, 2015).

Os ODS transparecem empenho, ao longo de décadas, dos países do globo e das Nações Unidas em alcançar uma referência normativa de desenvolvimento de caráter civilizatório, embora sejam formalmente desdobramento dos ODM. Dos registros contemporâneos, aparece na origem a convocação da Primeira Conferência Internacional sobre Financiamento para o Desenvolvimento, realizada em Monterrey, no México, em 2002, por iniciativa do então presidente mexicano, Vicente Fox. Os Estados membros da ONU presentes ao evento reconheceram a importância de se buscar a erradicação da pobreza e o desenvolvimento sustentável (ECOSOC, 2015; Hulme, 2007; UNDP, 2016a).

Ainda em 2002, ocorre a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+10), em Johannesburgo, África do Sul. O conceito de desenvolvimento sustentável passa a ser compreendido pela integração de três objetivos: erradicação da pobreza; mudança nos padrões de consumo e produção; e gestão dos recursos naturais. Na Cúpula Mundial de 2005, foram reafirmados os compromissos com a plena realização dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ECOSOC, 2015).

A Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio + 20), no Rio de Janeiro, em junho de 2012, aprovou o documento “O Futuro que Queremos”, que instituiu o Fórum Político de Alto Nível das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável. A Rio+20 deliberou a criação do Grupo de Trabalho Aberto (GTA) de trinta membros, a fim de elaborar um conjunto de objetivos para o desenvolvimento sustentável.

O GTA foi criado em 2013 no âmbito da Assembleia Geral, tendo elaborado um documento de acordo com as recomendações extraídas da conferência. Assim, o desenvolvimento sustentável retorna ao centro das políticas globais (ECOSOC, 2015; Kroll, 2015; UN, 2020a).

A partir da proposta do GTA, os Chefes de Estado e de Governo e Altos Representantes da Assembleia Geral da ONU, entre os dias 25 a 27 de setembro de 2015, ratificaram a resolução “Transformando nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”. O documento ressalta o compromisso de todas as nações, desenvolvidas e em desenvolvimento, com a adaptação dos objetivos definidos, de acordo com as diferentes realidades nacionais e as prioridades internas. A pobreza passou a ser entendida em sua multidimensionalidade e sua erradicação compreendida como requisito fundamental para o desenvolvimento sustentável. Procurou-se equilibrar e integrar as dimensões econômica, social e ambiental dos desafios globais, analisados em conjunto com a promoção de um crescimento econômico sustentável (GTA, 2014; UN General Assembly, 2015).

A resolução enumerou os 17 objetivos e 169 metas a compor a nova agenda de desenvolvimento das Nações Unidas, que com base no ano de 2015 devem ser alcançados até 2030 (Tabela 4).

**Tabela 4:** Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

<b>Objetivo 1</b>	Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares
<b>Objetivo 2</b>	Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável
<b>Objetivo 3</b>	Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades
<b>Objetivo 4</b>	Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos
<b>Objetivo 5</b>	Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas
<b>Objetivo 6</b>	Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos
<b>Objetivo 7</b>	Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos
<b>Objetivo 8</b>	Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos
<b>Objetivo 9</b>	Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável, e fomentar a inovação
<b>Objetivo 10</b>	Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles

<b>Objetivo 11</b>	Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis
<b>Objetivo 12</b>	Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis
<b>Objetivo 13</b>	Tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos
<b>Objetivo 14</b>	Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável
<b>Objetivo 15</b>	Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade
<b>Objetivo 16</b>	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
<b>Objetivo 17</b>	Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável

**Fonte:** Nações Unidas, 2015. Elaboração própria.

A participação do GTA garantiu ao processo de formulação dos ODS maior representatividade ao favorecer a participação mais ativa de todas as nações do globo, especialmente aquelas frequentemente deixadas à margem. Se, por um lado, os ODM foram firmados sob a ingerência de agências financeiras, como o Banco Mundial e FMI e de países desenvolvidos, em especial a OCDE, por outro, os ODS mostraram em sua origem um maior engajamento das diversas nações do globo. O GTA representou um sistema inovador para a Assembleia Geral da ONU, uma vez que, no intuito de proporcionar uma diversidade de perspectivas, grupos de países compartilhavam a maioria dos assentos (Körösi, 2015).

Segundo Tancrede Voituriez (2019), os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável não configuram meramente um seguimento lógico aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Há uma evolução cronológica, mas eles se diferem profundamente. Enquanto os ODM foram propostos pelas agências de desenvolvimento mediante uma visão do Norte sobre como deveria ocorrer o desenvolvimento no Sul, os ODS foram debatidos entre diferentes países, tanto os do Norte quanto os do Sul. Voituriez argumenta que a proposta de criação dos ODS parte de algumas nações da América Latina, que correspondem a países de renda média, antes negligenciados pelos ODM. Estes países, ao mesmo tempo em que não alcançavam o nível de desenvolvimento dos países ricos, também não possuíam acesso à ajuda econômica destinada aos países pobres. Assim, demandaram uma agenda para fortalecer sua presença nas relações internacionais e defender seus interesses.

A mudança mais evidente dos ODS com relação aos ODM refere-se ao seu caráter universal, ou seja, amplia o foco a todos os países, tanto os em desenvolvimento quanto os desenvolvidos. Como ilustra Kroll (2015, p. 13, tradução nossa), “se os ODM foram o telescópio através do qual os países ricos viram o mundo em desenvolvimento, os ODS são o espelho no qual eles veem suas próprias políticas e desempenho refletido”. Os ODS exigem dos países centrais não apenas a concessão de fundos aos países em desenvolvimento, mas que atuem para fomentar em seus próprios territórios mudanças políticas e ponderar a respeito do modo de produção e consumo que vivenciam. Alcançar o desenvolvimento sustentável torna-se preocupação fundamental para os países desenvolvidos (Kroll, 2015).

A distinção entre os ODM e os ODS está ainda na contínua participação da sociedade civil no processo de formulação desses últimos (Chasek et al. 2016). Outros atores além dos Estados e agências ganharam relevância na formulação das metas. Essa participação foi possível pelo GTA, fruto das decisões da Rio+20; pelo PNUD, que disseminou as informações relevantes sobre a temática e forneceu diversas consultas acerca da incorporação dos objetivos para moldar as negociações interestatais; e pelo Secretário-Geral da ONU, que liderou iniciativas para participação pública (Honniball & Spijkers, 2014).

A forma de participação pública foi alterada dos “Grupos Principais<sup>9</sup>” para a criação de novas ferramentas formais de participação direta, grande parte por meio da Internet, com o intuito de promover maior transparência e inclusão (Sénit, 2015). A ONU realizou uma série de consultas temáticas, entre elas a pesquisa on-line “Meu Mundo”, que contemplou mais de sete milhões de participantes (Kroll, 2015).

Embora tenham se inspirado nos ODM, os ODS superaram a imposição de tratados obrigatórios sob os Estados. Configuraram-se como aspirações a serem seguidas pelos governos, aos quais é concedida a liberdade de instituir as próprias metas nacionais (Largentaye, 2015). A resolução feita pelo GTA confirma que os ODS devem ser

---

<sup>9</sup> Os Grupos Principais (Major Groups) foram instituídos a partir da Cúpula da Terra (Eco-92), mediante a noção de que a participação de diferentes setores da sociedade seria condição essencial ao desenvolvimento sustentável. Assim, a Agenda 21, adotada pela conferência, identificou nove categorias, cuja participação seria impulsionada pelas Nações Unidas: mulheres; crianças e jovens; povos indígenas; ONGs; autoridades locais; trabalhadores e sindicatos; negócios e indústria; comunidade científica e tecnológica; agricultores (UN, 2020b). Contudo, os Grupos Principais significaram apenas uma continuação das negociações centradas nos países desenvolvidos. A enumeração de categorias mostrou-se bastante reducionista (Sénit, 2015).

entendidos como orientações à ação, conforme as capacidades de cada país e em acordo com o desenvolvimento sustentável (GTA, 2014).

O Relatório do Painel de Alto Nível de Pessoas Eminentíssimas sobre a Agenda de Desenvolvimento Pós-2015 (2013) empenha-se em expor que os ODS se baseiam em uma perspectiva diferente daquela que criou os ODM. O relatório indica que a agenda pós-2015 apresenta uma abrangência universal, compreendida por cinco pilares principais. O primeiro, “não deixar ninguém para trás”, significa que os objetivos são compartilhados e devem ser aceitos por todos. O segundo pilar, “colocar o desenvolvimento sustentável no centro”, compete à necessária alteração dos padrões de consumo e produção para possibilitar a prosperidade global no futuro. O terceiro, “transformar economias por empregos e crescimento inclusivo”, implica na diversificação de economias de forma sustentável e inclusiva, com foco em jovens e mulheres. O quarto, “construir a paz e instituições eficazes, abertas e responsáveis para todos”, concerne à garantia da paz, da justiça e da liberdade em todo o mundo. Por fim, o quinto pilar, “forjar uma nova parceria global”, demanda um novo espírito de solidariedade e cooperação, a partir do entendimento dos benefícios mútuos envolvidos no alcance dos objetivos (UN, 2013a).

Temas antes negligenciados pelos ODM, como proteção social, mudanças climáticas, governança, direitos humanos, igualdade de gênero e empoderamento feminino, passam a ser incorporados sistematicamente à agenda de desenvolvimento. É difundida a visão de que enfrentar os problemas sociais do globo é um requisito para a promoção do desenvolvimento sustentável. Os ODS apresentam de forma mais detalhada as metas voltadas aos serviços básicos, como água, energia, educação e saúde, aos elementos econômicos, como produção, industrialização e geração de empregos e à preservação ambiental (Largentaye, 2015; UN General Assembly, 2015).

Os ODS trazem a ideia de que os objetivos compartilhados são indivisíveis. Assim, todas as grandes questões mundiais devem ser compreendidas conjuntamente, não de forma isolada. É enraizada a ideia de que todos os Estados, governos, agências, bem como toda a sociedade civil e setores privados, devem ser responsabilizados para a efetiva superação dos problemas enfrentados por todo o globo. Dessa forma, a sustentabilidade assume a tarefa de mobilizar todos os atores nos esforços para atingir as metas. Destaca-se a missão dada aos países desenvolvidos de tornarem-se liderança na luta pela restauração do meio ambiente. Com isso, a nova agenda estabelecida enfatiza os

compromissos com a implementação do Acordo de Paris sobre Mudança Climática, bem como a necessidade de se priorizar a transição no campo doméstico para energias renováveis. Além disso, incentiva mecanismos de apoio aos países em desenvolvimento para que eles consigam acesso à tecnologia e financiamentos para avançar em direção à sustentabilidade (UNDP, 2016b).

A formação dos ODS revela-se, portanto, como resultado de demandas globais para o estabelecimento de uma nova agenda desenvolvimentista que entenda os problemas mundiais de forma interconectada e pautada na sustentabilidade. O processo que dá origem aos ODS mostra-se comprometido com o princípio de universalidade ao buscar aglutinar as perspectivas das nações do Norte e do Sul, além de instituir as pautas de grupos da sociedade civil. A questão ambiental assume vital importância, especialmente por destinar aos países desenvolvidos a tarefa de também moverem recursos para mudanças em seus próprios territórios em direção ao desenvolvimento sustentável. Na comparação dos ODS com os ODM, nota-se os motivos que levaram ambos a desdobramentos opostos. Os ODS foram melhor sucedidos na inclusão de maiores pautas e atores e, por isso, parecem cumprir a missão de “não deixar ninguém para trás”.

#### *4.1 Persistem ambiguidades*

O fato de os ODS serem mais abrangentes e terem passado por um processo de discussão muito mais amplo do que os ODM não retiram deles o conteúdo de ambiguidade que emerge do próprio conceito de Desenvolvimento Sustentável. A questão que a normativa dos ODS não se propõe a tratar é a da possibilidade de se alcançar um conjunto de objetivos que nos parece contraditório entre si. Há literatura já estabelecida acerca do caráter intrinsecamente desigual do desenvolvimento capitalista (Chesnais, 1998; Chang, 2003; Osorio, 2009; Harvey, 2016; 2004; Reinert, 2016). Há também literatura que se baseia em estudos empíricos sobre a evolução da desigualdade nos níveis global (entre economias nacionais), nacional (entre indivíduos, grupos e classes sociais), e subnacional (entre regiões internas às economias nacionais).

Desses estudos, ganhou destaque o de Thomas Piketty (O Capital no Século XXI, 2013), que obteve enorme repercussão social e política no mundo. O trabalho configura empiricamente a tese histórica do campo crítico da economia que enxerga o capitalismo como um sistema social que gera desigualdade, engendrando concentração de renda e riqueza. A novidade consiste em mostrar evidências empíricas para um conjunto de

economias desenvolvidas em temporalidade longa. Além disso, de forma inovadora, o estudo mostra que a desigualdade não só se reproduz como também se aprofunda tendencialmente desde os anos 1990. E isso não apenas quanto à perspectiva capital-trabalho, de classes sociais, como também quanto à renda e riqueza (patrimônio) dos indivíduos.

Parece-nos que a repercussão política do livro de Piketty tem muito a ver com um mito criado pelo debate do desenvolvimento do pós-Segunda Guerra Mundial, especialmente dos anos 1950, que identifica desenvolvimento econômico com progresso. Essa identificação foi submetida a forte crítica nos anos 1960 e 1970, em diferentes vertentes do campo da economia e da política, mas sobreviveu pela sua natureza ideológica. Parte dessa crítica foi traduzida pelo Ecodesenvolvimento (Strong, 1973; Sachs, 1980); e de certa forma incorporada no conceito de desenvolvimento sustentável sem sustentação teórica e empírica, apenas uma referência normativa ambiental e social. A formulação dos objetivos de desenvolvimento da ONU (os ODM e ODS) foram aprovados sem que se enfrentasse este aspecto de fundo. Uma discussão mais detalhada deste ponto exigiria um artigo à parte.

## **5. Conclusões**

Neste artigo sustentamos que a identificação dos ODS ao conceito de desenvolvimento sustentável transpõe uma evolução política do tema do desenvolvimento que teria superado insuficiências dos anos 1950, período no qual havia reducionismo em se concentrar apenas nas condições de crescimento da economia (nacional e global). Mostramos que o processo mediante o qual o conceito de Desenvolvimento Sustentável alcançou uma posição de hegemonia no debate social sobre desenvolvimento foi independente do processo de construção dos ODS, que aparecem como um desdobramento dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM), estabelecidos pela Assembleia Geral da ONU em 2000.

A importância desta conclusão está em chamar a atenção para a falta de sustentação teórica e política de que objetivos globais possam ser do interesse do conjunto dos países do mundo, ao menos nesta quadra histórica de dominância e hegemonia quase total do capitalismo. Entendemos que o processo histórico de desenvolvimento do capitalismo no pós-Segunda Guerra Mundial mostra contradições das metas globais, pois o capitalismo se constitui como um sistema orgânico em escala mundial em que o

## **Almeida Filho & Lauar. *Desenvolvimento Sustentável e Objetivos do Desenvolvimento Sustentável***

desenvolvimento de um grupo de países se vale do subdesenvolvimento de outros. Não está implícito nesta afirmação a ideia de que os grupos sejam imutáveis, apenas que se reproduzem enquanto tal, permitindo mobilidade na margem. A ascensão da China e da Coreia do Sul mostra este tipo de mobilidade desde os anos 1990, assim como o Japão ascendeu nos anos 1960/1970. Porém os casos são raros e dependentes de circunstâncias imprevisíveis.

As contradições mostram que firmar objetivos únicos globais, mesmo que com metas flexíveis, podem funcionar como uma cortina ideológica aos determinantes mais profundos do desenvolvimento da economia global. Afinal, a história vem corroborando a ideia de que o capitalismo produz e reproduz desigualdades!

### **Referencias**

Alves, Elia. C. E. (2020). Objetivos do Desenvolvimento Sustentável: uma transformação no debate científico do desenvolvimento? *Meridiano 47*, 21: e21010.

Banco Mundial. (1990). *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial: a pobreza*. 1 ed. Fundação Getúlio Vargas, set. 1990. Recuperado de: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5973>

Barcellos, F. C. & Carvalho, P. G. M. (2015). Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio - ODM: uma avaliação crítica. n. 56. Rio de Janeiro: IBGE. Recuperado de: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv94600.pdf>

Baroni, M. (1992). Ambiguidades e Deficiências do Conceito de Desenvolvimento Sustentável. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, 32(2): 14-24, abr./jun. Recuperado de: <http://www.scielo.br/pdf/rae/v32n2/a03v32n2.pdf>

Bonente, B. I. & Almeida Filho, N. (2008). Há uma nova economia do desenvolvimento? *Revista de Economia* (Curitiba), v. 34, p. 77-101. Recuperado de: <http://revistas.ufpr.br/economia/article/view/6729/8040>. Acesso em: 2 ago. 2016

Chang, H. (2003). *Chutando a escada*. São Paulo: UNESP.

Chang, H. (2010). Hamlet without the Prince of Denmark: how development has disappeared from today's "development" discourse. In: Christiansen, J. & Khan, S. R. *Towards new developmentalism: market as means rather than master*. London: Routledge.

Chesnais, F. (1998). *A mundialização financeira – gênese, custos e riscos*. São Paulo: Xamã.

Chopra, M. & Mason, E. (2015). *Millennium Development Goals: background*. *Archives of Disease in Childhood*, p. 52-54. Recuperado de: [https://adc.bmj.com/content/100/Suppl\\_1/S2](https://adc.bmj.com/content/100/Suppl_1/S2).

DAC. (1996). *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*. Paris: OECD. Recuperado de: <https://www.oecd.org/dac/2508761.pdf>

Economic and Social Council (ECOSOC). (2015). *Managing the transition from the Millennium Development Goals to the sustainable development goals: what it will take*. Recuperado de: <https://digitallibrary.un.org/record/793524>

ENAP – cadernos. (2018). *Desafios e condicionantes para a implementação da Agenda dos ODS na Administração Pública Federal Brasileira*. Brasília, número 57.

Fourastié, J. (1979). *Les Trente Glorieuses, ou la révolution invisible de 1946 à 1975*, Paris: Fayard. 300 p. (Réed Hachette Pluriel n° 8363).

Fukuda-Parr, S. (2013). *Global development goal setting as a policy tool for global governance: intended and unintended consequences*. Working Paper n. 108. Brasília: *Policy Centre for Inclusive Growth*. Recuperado de: <https://ipcig.org/pub/IPCWorkingPaper108.pdf>

Fukuda-Parr, S. & Greenstein, J. (2010). *How should MGD implementation be measured: faster progress or meeting targets?* Working Paper n. 63. Brasília: *International Policy Centre for Inclusive Growth*. Recuperado de: <https://ipcig.org/pub/IPCWorkingPaper63.pdf>

Galvão, T. G. (2020). *The 2030 international order and the future of global development*. *Meridiano 47*, 21: e21014.

GTA. (2014). *Introdução à proposta do Grupo de Trabalho Aberto para os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável*. Tradução de Centro RIO+. PNUD. Recuperado de: [http://www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_desenvsust/ODS-port.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/ODS-port.pdf)

Harvey, D. (2004). *O novo imperialismo*. São Paulo: Loyola.

Harvey, D. (2016). *17 contradições e o fim do capitalismo*. São Paulo, Boitempo.

Hirsch, J. (2010). *Teoria materialista do Estado*. Rio de Janeiro: Revan.

Honniball, A. & Spijkers, Otto. (2014). *MDGs and SDGs: lessons learnt from global public participation in the drafting of the UN Development Goals*. *Vereinte Nationen, German Review on the United Nations*, v. 62, n. 6, p. 251–256. Recuperado de: <https://dspace.library.uu.nl/handle/1874/306264>

Hulme, D. (2007). *The making of the Millennium Development Goals: human development meets results-based management in an imperfect world*. *BWPI Working Paper*, n. 16. Manchester: Brooks World Poverty Institute. Recuperado de: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/773bwpi-wp-1607.pdf>

Hulme, D. (2009). *The Millennium Development Goals (MDGs): a short history of the world's biggest promise*. *BWPI Working Paper* n. 100. Manchester: Brooks World

**Almeida Filho & Lauar. *Desenvolvimento Sustentável e Objetivos do Desenvolvimento Sustentável***

Poverty Institute. Recuperado de: <https://www.unidev.info/Portals/0/pdf/bwpi-wp-10009.pdf>

Josephsen, Lars. (2017). Approaches to the implementation of the Sustainable Development Goals – some considerations on the theoretical underpinnings of the 2030 agenda. *Economics Discussion paper*. Recuperado de: <http://www.economics-ejournal.org/economics/discussionpapers/2017-60/>

Judt, T. (2007). *Pós-Guerra – uma história da Europa desde 1945*. Rio de Janeiro: Objetiva.

Körösi, C. (2015). Negotiating a common future: what we have learned from the SDGs. In: Pachauri, R. K. et al. *Building the future we want*. Paris: AFD; Paris: IDDRI; New Delhi: TERI University. p. 74-78. Recuperado de: [http://regardssurlaterre.com/sites/default/files/dossier/2016/01-PFL2015LOW\\_22dec.pdf](http://regardssurlaterre.com/sites/default/files/dossier/2016/01-PFL2015LOW_22dec.pdf)

Kroll, C. (2015). *Sustainable Development Goals: are the rich countries ready?* Bertelsmann Stiftung. Recuperado de: <https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/publications/publication/did/sustainable-development-goals-are-the-rich-countries-ready/>

Largentaye, A. R. (2015). 2015: negotiating a common and sustainable future. In: Pachauri, R. K. et al. *Building the future we want*. Paris: AFD; Paris: IDDRI; New Delhi: TERI University. p. 21-33. Recuperado de: [http://regardssurlaterre.com/sites/default/files/dossier/2016/01-PFL2015-LOW\\_22dec.pdf](http://regardssurlaterre.com/sites/default/files/dossier/2016/01-PFL2015-LOW_22dec.pdf)

Layrargues, P. P. (1997). Do Ecodesenvolvimento ao Desenvolvimento Sustentável: Evolução de um Conceito? In *Proposta*, 25(71), 5-10. Recuperado de: <http://files.zeartur.webnode.com.br/200000038e0ad2e2a19/LAYRARGUES%20Do%20ecodesenvolvimento%20ao%20desenv%20sustentavel.pdf>

Layrargues, P. P. (2016). Do ecodesenvolvimento ao desenvolvimento sustentável. Recuperado de: <https://professoralucianekawa.blogspot.com/2016/03/do-ecodesenvolvimento-ao.html>

Menezes, H. Z. (Org). (2019). *Os objetivos de desenvolvimento sustentável e as relações internacionais*. João Pessoa: Editora UFPB.

Milonakis, D. & Fine, B. (2009). *From Political Economy to Economics Method, the social and the historical in the evolution of economic theory*. London: Routledge.

Murphy, C. N. (1994). *International Organization and Industrial Change: Global Governance since 1850*. Cambridge: Polity Press.

Murphy, C. N. (2005). *Global Institutions, Marginalization, and Development*. New York: Routledge.

**Almeida Filho & Lauar. *Desenvolvimento Sustentável e Objetivos do Desenvolvimento Sustentável***

Nações Unidas. (2015). *Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*. Tradução de UNIC Rio.

Nobre, M. (1999). Desenvolvimento sustentado e problemática ambiental. *Lua Nova*, número 47, 137-156.

Nobre, M. & Amazonas, M. (Orgs.). (2002). *Desenvolvimento Sustentável: A Institucionalização de um Conceito*. Brasília: Edições IBAMA, 368p.

Ohchr. (2008). Claiming the Millennium Development Goals: a human rights approach. Recuperado de: [https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Claiming\\_MDGs\\_en.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Claiming_MDGs_en.pdf)

Osorio, J. (2009). *El Estado en el centro de la mundialización: la sociedad civil y el asunto del poder*. Mexico: Fondo del Cultura.

Reinert, E.S. (2016). *Como os países ricos ficaram ricos ... e porque os países pobres continuam pobres*. Rio de Janeiro: Contraponto.

Rostow, W. (1961). *Etapas do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Zahar. Recuperado de: [https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=XzJdpd8DbYEC&oi=fnd&pg=PA1&dq=walt+rostow+modernization+the+ory&ots=OErJMB1OqE&sig=\\_klEevdGhEdWZMmYdtZkgOSTNRQ#v=onepage&q=walt%20rostow%20modernization%20theory&f=false](https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=XzJdpd8DbYEC&oi=fnd&pg=PA1&dq=walt+rostow+modernization+the+ory&ots=OErJMB1OqE&sig=_klEevdGhEdWZMmYdtZkgOSTNRQ#v=onepage&q=walt%20rostow%20modernization%20theory&f=false)

Sachs, I. (1980). *Stratégies de l'écodéveloppement. Développement et Civilisations Éditeur: Éditions de l'Atelier* (programme ReLIRE). 144 p. Recuperado de: [https://www.cairn.info/feuilleter.php?ID\\_ARTICLE=ATELI\\_SACHS\\_1980\\_01\\_0011](https://www.cairn.info/feuilleter.php?ID_ARTICLE=ATELI_SACHS_1980_01_0011)

Sen, A. (1991). "The Concept of Development". In: Chenery & Hollis (ed.). (1991). *Handbook of Development Economics*, v. 1. New York: Elsevier Science Publisher, p. 9-26.

Sen, A. (1993). *Desenvolvimento como expansão de capacitações*. n. 28-29. São Paulo: *Lua Nova*, abr. Recuperado de: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451993000100016](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451993000100016)

Strong, M. (1973). One year after Stockholm. *Foreign Affairs*; Jul 73, Vol. 51 Issue 4, p 690-707.

United Nations (UN). (2013a). *A new global partnership: eradicate poverty and transform economies through sustainable development*. New York: United Nations Publications. Recuperado de: <https://sustainabledevelopment.un.org/index.php?page=view&type=400&nr=893&menu=1561>

United Nations (UN). (2013b). *Report of the UN Secretary-General: a life of dignity for all*. Recuperado de: [https://www.un.org/millenniumgoals/pdf/SG\\_Report\\_MDG\\_EN.pdf](https://www.un.org/millenniumgoals/pdf/SG_Report_MDG_EN.pdf)

**Almeida Filho & Lauer. *Desenvolvimento Sustentável e Objetivos do Desenvolvimento Sustentável***

United Nations (UN). (2015). *The Millennium Development Goals Report 2015*. Recuperado de: [https://www.undp.org/content/dam/undp/library/MDG/english/UNDP\\_MDG\\_Report\\_2015.pdf](https://www.undp.org/content/dam/undp/library/MDG/english/UNDP_MDG_Report_2015.pdf)

United Nations (UN). (2020a). *Background*. Recuperado de: <https://www.un.org/millenniumgoals/bkgd.shtml>

United Nations. (2020b). *Major groups and other stakeholders*. Recuperado de: <https://sustainabledevelopment.un.org/majorgroups/about>

UN Development Group. (2001). Reporting on the Millennium Development Goals at the country level. *MDGR Guidance Note*, out. Recuperado de: <https://www.undp.org/content/dam/undp/library/MDG/english/MDG%20Country%20Reports/MDG%20Reporting%20Guidelines/1.%20English.pdf>

UN General Assembly. (2000). *Resolution 55/2 United Nations Millennium Declaration*. A/RES/55/2. 18 set. 2000. Recuperado de: [https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A\\_RES\\_55\\_2.pdf](https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_55_2.pdf)

UN General Assembly. (2013). *Open Working Group of the General Assembly on Sustainable Development Goals*. A/67/L.48/Rev.1. 15 jan. 2013. Recuperado de: [https://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/67/L.48/Rev.1&Lang=E](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/67/L.48/Rev.1&Lang=E)

UN General Assembly. (2015). *Resolution 70/1 transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. /701 A/RES/70/1. 25 set. 2015. Recuperado de: <https://undocs.org/A/RES/70/1>

UNDP. (1990). *Human Development Report 1990*. New York; Oxford: Oxford University Press. Recuperado de: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/219/hdr\\_1990\\_en\\_complete\\_nostats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/219/hdr_1990_en_complete_nostats.pdf)

UNDP. (2016a). *From the MDGs to sustainable development for all: lessons from 15 years of practice*. Recuperado de: <https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/sustainable-development-goals/from-mdgs-to-sustainable-development-for-all.html>

UNDP. (2016b). *UNDP support to the implementation of the 2030 agenda for sustainable development*. Recuperado de: <https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/sustainable-development-goals/undp-support-to-the-implementation-of-the-2030-agenda.html>

UNDP & WBG. (2016). *Transitioning from the MDGs to the SDGs*. Recuperado de: <https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/sustainable-development-goals/transitioning-from-the-mdgs-to-the-sdgs.html>

Voituriez, T. (2019). Três elementos marcantes que distinguem os ODS na história do desenvolvimento. [s.l.]: *UVED*, 7 jan. 2019. (9m30s). Recuperado de: [https://www.youtube.com/watch?v=46AzERbpe\\_w&feature=youtu.be](https://www.youtube.com/watch?v=46AzERbpe_w&feature=youtu.be)

Williamson, J. (2004). A Short History of the Washington Consensus. *Paper commissioned by Fundación CIDOB for a conference “From the Washington Consensus towards a new Global Governance,”* Barcelona, September 24–25. Recuperado de: <https://www.piie.com/sites/default/files/publications/papers/williamson0904-2.pdf>

---

# O Parlamento do Mercosul e um regionalismo dos povos

*The Mercosur Parliament and a regionalism of the peoples*

*El Parlamento del Mercosur y un regionalismo de los pueblos*

Edson dos Santos Junior<sup>1</sup> 

DOI: [10.22478/ufpb.2525-5584.2021v6n2.58168]

Recebido em: 16/03/2021

Aprovado em: 08/06/2021

**Resumo:** O presente trabalho revisa uma literatura pertinente aos principais projetos latino-americanos e caribenhos de integração regional, com vistas para a discussão sobre o regionalismo das primeiras décadas do século XXI, sublinhando as palavras do embaixador e ex-ministro de Estado brasileiro, Celso Amorim (2010), acerca do “Mercosul dos povos”. Neste sentido, avaliamos a formação e manutenção dos blocos regionais de integração diante da mobilização dos povos Guarani pelo direito à terra, em defesa da biodiversidade e da sociodiversidade em respeito à sua cultura. Além do levantamento bibliográfico, utilizamos alguns documentos finais das Assembleias Continentais da Nação Guarani para o estudo, análise e compreensão de um processo político e econômico que incide sobre as terras indígenas ao longo da história. Utilizando uma metodologia qualitativa de análise do discurso, segundo Mikhail Bakhtin (1981), passamos de um breve exame do regionalismo latino-americano e caribenho contemporâneo para uma análise também breve acerca do Parlamento do Mercosul. As considerações aqui registradas observam algumas questões em torno da formação do Conselho Continental da Nação Guarani, considerado enquanto um ator não-estatal das relações internacionais na América Latina.

**Palavras-chave:** Guarani; Mercosul; Parlasul; Regionalismo; Território.

**Abstract:** This paper reviews a literature pertinent to the main Latin American and Caribbean regional projects, with a view to the discussion on regionalism of the first decades of the 21st century, underlining the words of the Brazilian ambassador and former

---

<sup>1</sup> Universidade Federal da Integração Latino-Americana – E-mail: edson.santos.junior@hotmail.com

Minister of State, Celso Amorim (2010), about the “Mercosul of the peoples”. In this sense, we evaluate the formation and maintenance of regional integration blocks in view of the political mobilization of the Guarani peoples for the right to land, in defense of biodiversity and sociodiversity in respect of their culture. In addition to the bibliographic survey, we used some final documents from the Continental Assemblies of the Guarani Nation for the study, analysis and understanding of a political and economic process that affects indigenous lands throughout history. Using a qualitative methodology of discourse analysis, according to Mikhail Bakhtin (1981), we move from a brief examination of contemporary Latin American and Caribbean regionalism to an equally brief analysis of the Mercosur Parliament. The considerations recorded here observe some issues surrounding the formation of the Continental Council of the Guarani Nation, considered as a non-state actor in international relations in South America.

**Keywords:** Guarani; Mercosur; Parlasul; Regionalism; Territory.

### **1. A formação de um regionalismo dos povos**

Consideramos os processos de integração regional na América Latina e Caribe, entre a última década do século XX e as duas primeiras décadas do século XXI, e a composição do Conselho Continental da Nação Guarani, o CCNAGUA, enquanto parte de um processo histórico mais amplo e de longuíssima duração (Braudel, 1978), em que se dá a formação de um movimento indígena auto-organizado, capaz de fazer frente ao problema das desigualdades sociais em nossa região. Neste sentido, a implementação do Parlamento do Mercado Comum do Sul, o Parlasul, será também ligeiramente analisada em perspectiva histórica.

Lutando por garantir os direitos Guarani nos territórios compreendidos atualmente pelos Estados de Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai, a formação do CCNAGUA apresenta-se de modo substancialmente distinto da formação de uma importante instituição regional integracionista, relacionada com estes países, o Parlamento do Mercado Comum do Sul (Parlasul). Colocando-se acima dos intercâmbios comerciais, em defesa da vida, do território, da biodiversidade e sociodiversidade, os povos Guarani questionam a colonialidade do poder (Quijano, 2020) no Mercosul.

Ciro Flamarion Cardoso e Héctor Pérez Brignoli (1977, p. 59) escreveram que “para o historiador, estrutura e movimento são inseparáveis”, o que implica em considerações acerca das mudanças sociais e em algumas permanências que se verificam no caso da América Latina e Caribe. Entretanto, o pesquisador precisa dar-se conta de que sua maneira de pensar não pode tornar-se dependente de modelos construídos a partir de uma realidade alheia àquela por ele estudada (Cardoso, 1977, p. 62). Em se tratando de considerar os fluxos culturais entre o movimento Guarani e instituições como o

Parlamento do Mercosul, com vistas à defesa dos direitos indígenas à terra e à territorialidade, a formação do Conselho Continental da Nação Guarani (CCNAGUA) precisa ser compreendida sob a distinção entre nação e Estado. Isto porque reconhecemos que as maneiras de ser e pensar dos povos Guarani são diferentes daquelas observadas, em geral, através dos Estados nacionais e registradas nos documentos relativos ao Mercosul analisados neste trabalho (Mercosul, 2005a, 2005b). Assim, de acordo com Prada Alcoreza (2010, p. 51), “*es indispensable considerar los imaginarios colectivos de las resistencias a la colonialidad y a la modernidad, entendidos como actos de descolonización*”, o que se aplica ao assunto que temos em pauta.

O estudo aqui registrado acerca do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul considera as questões Guarani a partir dos documentos finais das primeiras Assembleias e Encontros Continentais da Nação Guarani (Documento Final, 2006; 2007; 2010), atentando-se para o que Carlo Ginzburg (2007, p. 286) chamou de “atitude antropológica”, ao referir-se à base linguística de tal perspectiva, para a qual “o discurso interno é essencialmente um diálogo e . . . todo discurso citado é *feito seu* e remodelado por quem cita”. Neste sentido, sublinhamos o que escreveu Mikhail Bakhtin (1981, p. 28) para quem “não é tanto a pureza semiótica da palavra que nos interessa na relação em questão, mas sua *ubiquidade social*”. Assim, observando as relações sociais capazes de atribuir sentido ao discurso, abordaremos as principais características do atual regionalismo latino-americano e caribenho, com vistas para o movimento transfronteiriço Guarani enquanto parte de um regionalismo protagonizado por movimentos indígenas e populares de luta pela terra, aqui chamado de regionalismo dos povos.

## **2. Uma contextualização histórica**

Em linhas gerais, os processos de integração regional e seus respectivos projetos, concebidos a partir dos Estados nacionais, pressupõem alguma convergência em meio à diversidade de interesses e conjunturas dos países. Após a Segunda Grande Guerra (1939-1945), os diferentes ciclos de regionalismo e integração estiveram associados a determinados modelos econômicos e políticos de blocos regionais adotados pelos Estados participantes e, sem dúvida, os modelos inicialmente mais importantes foram influenciados pelo regionalismo estruturalista, relacionado com as elaborações da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), criada em 1948, e que posteriormente abrangeu o Caribe (Klaveren, 2018, p. 63).

Contudo, desde a criação da CEPAL até nossos dias, seria importante examinar as medidas fixadas pelos discursos em torno dos processos de integração regional, os principais protagonistas neles envolvidos, seu alcance e seus resultados. Segundo Klaveren (2018, p. 64), entre as grandes diferenças que podem ser observadas através dos ciclos de regionalismo e integração na América Latina e Caribe, existem alguns elementos comuns, como uma retórica grandiloquente, um voluntarismo jurídico e um regionalismo conduzido pelos Estados com pouca ou nenhuma participação de outros atores sociais.

Escrevendo na última década do século passado, Andrew Hurrell (1993) já considerava a relativa decadência da hegemonia estadunidense, demonstrada em sua reduzida capacidade para desempenhar um papel global no sistema interestatal e acompanhada do desenvolvimento de sistemas regionais de poder em outros espaços. Atento às dinâmicas políticas e econômicas da América Latina, Hurrell (1993) acredita que o interesse latino-americano no regionalismo hemisférico daquele período não se encontrava relacionado com quaisquer semelhanças em tipos de regime, nem tampouco em solidariedades firmadas entre países democráticos ou “coalizões internacionais entre grupos de elite”. Em vez disso, segundo o autor esse interesse estava relacionado com o que chamou de “requisitos internacionais de regimes específicos”, ou seja, as condições sociais em que se encontram os países da região que participam do sistema interestatal (Hurrell, 1993, p. 109).

Pensando nas relações entre a matriz regional produtiva e o integracionismo, José Antonio Sanahuja (2009, p. 14) aponta para o propósito de incorporar os progressos técnicos em favor de sua transformação, resultando na redução de custos e barreiras não comerciais a partir de políticas setoriais em áreas como os transportes, a geração de energia e a inovação tecnológica, levadas adiante por atores públicos e privados. Para Sanahuja (2009), há na América Latina e o Caribe um potencial não explorado para a integração, em termos de infraestrutura física, matriz produtiva e energética, ciência e tecnologia. O autor considera estas e outras questões diante das assimetrias sociais que se observa na nossa região (Sanahuja, 2009, p. 15).

Talvez o principal projeto sub-regional de integração voltado para as infraestruturas sul-americanas foi pensado no final do século passado, em abril de 1998, a partir da Cúpula de Organização dos Estados Americanos (OEA) em Santiago, Chile: a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). A IIRSA traçou diferentes eixos de integração no cone sul, visivelmente privilegiando canais

viários úteis ao escoamento de mercadorias, embora assumisse que este não era um propósito exclusivo (Relatório De Avaliação, 2010).

Em artigo publicado através da sucursal brasileira da revista *Le Monde Diplomatique*, Alessandro Peregalli, Alexander Panez e Diana Aguiar (2020) rememoram os vinte anos desde a fundação da IIRSA, formulada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID): processo cuja liderança foi atribuída pelos autores ao então presidente brasileiro, Fernando Henrique Cardoso, em Brasília, a 31 de agosto de 2000. Para os autores desse artigo, a IIRSA é um plano de reorganização do território que seria bastante funcional para a criação e efetividade da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), debatida entre o final do século passado e o início deste século<sup>2</sup>.

### **3. A integração latino-americana e caribenha em perspectiva comparada**

Durante a primeira metade do século XIX, entre 1821 e 1838, países hoje conhecidos como Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicarágua e Costa Rica conformaram a República Federal Centroamericana, um antecedente histórico que pode ser visto, de alguma maneira, como uma tendência razoavelmente estabelecida em favor de uma possível convergência daqueles países aos propósitos políticos, econômicos e culturais do integracionismo estatal (Acosta e Ulloa, 2014). Pouco mais de cem anos após a desagregação dessa república, os mesmos países que a conformaram produziram e firmaram a Carta de San Salvador, em 1951: documento responsável pela Organização dos Estados Centro-americanos, a ODECA (Blanco Fonseca, 2014).

A ODECA inspirou o *Tratado General de Integración Económica*, firmado a 13 de dezembro de 1960, em Manágua, na Nicarágua, visando à criação de um mercado comum nesse espaço; tal iniciativa seria precursora da *Secretaria de Integración Económica Centroamericana* (SIECA) e do *Banco Centroamericano de Integración Económica* (BCIE). Esses avanços nos processos de integração mencionados seriam interrompidos ao final da década de 1970 e início da década de 1980 por conflitos internos em países como El Salvador, Guatemala e a própria Nicarágua, que sofreram sistematicamente com guerras civis, resultando em uma completa estagnação dos

---

<sup>2</sup> Conferir: “20 anos da IIRSA na América do Sul: quem está comemorando agora?”. Disponível em <https://diplomatique.org.br/20-anos-da-iirsa-na-america-do-sul-quem-esta-comemorando-agora/>. Acesso em 18 de outubro de 2020.

processos integracionistas na região durante esse período (Blanco Fonseca, 2014, p. 74-75).

Durante a década de 1980, Colômbia, México, Panamá e Venezuela formaram um grupo que ficou conhecido como *Grupo de Contadora*, responsável por encaminhar o chamado *Proceso de Esquipulas*, carregando a ideia de os Estados centro-americanos dirigirem, por si mesmos, o processo de pacificação dos conflitos que viviam (Acosta e Ulloa, 2014). Em 1986 formou-se ainda um conjunto de países que ficou conhecido como *Grupo de Apoio a Contadora*, liderado por Argentina, Brasil, Peru e Uruguai; a união de ambos os grupos foi chamada de Grupo dos Oito, inspirada pelo princípio de autonomia política. Em 1990, esse grupo adotou o nome de Grupo do Rio, a partir de uma declaração elaborada em conjunto pelos oito países mencionados, na cidade brasileira do Rio de Janeiro, resultando em um mecanismo internacional de consulta, sem um secretariado permanente (Mercadante, 2012).

Em 13 de dezembro de 1991, em Tegucigalpa, Honduras, o presidente hondurenho, os presidentes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicarágua e Panamá firmaram o Protocolo de Tegucigalpa à Carta da ODECA, instituindo o Sistema de Integração Centro-Americana (SICA), que em 2003 incorporou também Belize e República Dominicana. Visto enquanto um novo marco integracionista nessa região, o SICA propugnou a paz, a liberdade, a democracia e o desenvolvimento (Blanco Fonseca, 2014, p. 75). Considerando a possível influência desse processo junto ao Grupo do Rio, entende-se os principais precedentes para a realização posterior da I Cúpula da América Latina e do Caribe, em dezembro de 2008 na Costa do Sauípe, Brasil, que reuniu as atividades fundamentais para a fundação da importante Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos, a CELAC, na cidade de Playa del Carmen, no México, em fevereiro de 2010 (Calc, 2009).

Para Sanahuja (2009, p. 12), a partir da década de 1990 a América Latina teria definido um panorama acerca da integração regional que permaneceu estável por cerca de quinze anos, onde se notava diferentes estratégias integracionistas, entre as quais se viu a do México, por exemplo, que se distanciou de outros países latinos, adotando uma opção “pragmática” de integração com a América do Norte, como podemos perceber através do Tratado Norte-americano de Livre Comércio (*North American Free Trade Agreement* ou NAFTA), que inicialmente fora estabelecido entre Estados Unidos e Canadá, recebendo a adesão mexicana em 1994.

Segundo José Briceño Ruiz (2012), existem dois pontos básicos no pensamento latino-americano integracionista: a autonomia política e o desenvolvimento econômico. Para o autor, desde as independências políticas coloniais, ao longo do século XIX, até a consequente busca por maior liberdade, frente às potências extrarregionais, as elites latino-americanas procuravam culminar em autonomia. Além disso, os esforços realizados na região para diversificar suas estruturas produtivas buscavam resultar em desenvolvimento econômico. Entre o estudo das elaborações dependentistas, autonomistas e cepalinas, Briceño Ruiz (2012) considera questões políticas e econômicas no pensamento integracionista latino-americano, com ênfase no século XX, mostrando-se preocupado com a consolidação do desenvolvimento industrial e colocando o integracionismo como um tema cuja discussão permanece em aberto na América Latina e Caribe (Briceño Ruiz, 2012, p. 54).

Visto enquanto um processo, o integracionismo foi construído entre aspectos estruturais e conjunturais envolvendo, inclusive, a influência das circunstâncias em que este processo se deu (Celli Junior, 2012). De um modo geral, a integração entre os Estados tem sido projetada pelos mesmos observando ainda outros atores, sem, contudo, observar adequadamente a participação de movimentos sociais em tal processo: segundo Umberto Celli Junior (2012, p. 19), “o conceito de integração sempre foi dinâmico e relacionado a um determinado contexto, político, econômico e social. Sua complexidade também deriva do fato de que não pode ser visto exclusivamente sob o prisma econômico ou jurídico”.

O embaixador, ex-ministro de Relações Internacionais e ex-ministro da Defesa do Brasil, Celso Amorim (2010), proferiu um discurso em outubro de 2010 durante a XXVI Sessão Plenária do Parlamento do Mercosul, em que afirmou “o Mercosul que queremos não é apenas o Mercosul das economias ou o Mercosul dos Estados, mas também um Mercosul dos povos” (Amorim, 2010)<sup>3</sup>. É importante observar que esta afirmação trouxe consigo a atribuição de um sentido específico de integração regional, até então, pouco atrativo.

#### **4. O “Mercosul dos povos” em relação aos Guarani**

---

3 Conferir: “Discurso do Ministro Celso Amorim por ocasião da XXVI Sessão Plenária do Parlamento do Mercosul - Montevideú, 18 de outubro de 2010. Antes de sua exclusão da página do Itamaraty, este documento estava disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/8091-discurso-do-ministro-celso-amorim-na-xxvi-sessao-plenaria-do-parlamento-do-mercosul-montevideu-18-de-outubro-de-2010> Acesso em 18 de outubro de 2020.

Nessa ocasião em que falou de um “Mercosul dos povos”, Celso Amorim (2010) discursou diante do então presidente da República Oriental do Uruguai, José Mujica, do presidente em exercício do Parlamento do Mercosul, Ignacio Mendoza Unzaín, entre outros ministros e parlamentares, sobre o andamento de um “projeto comum de integração profunda e solidária”, destacando as mudanças pelas quais o Mercosul passava. O próprio Amorim (2010) testemunhou em favor dessas mudanças, sublinhando<sup>4</sup>

Uma concepção que, sem descuidar dos aspectos econômicos e comerciais, soube incorporar as dimensões políticas, sociais, culturais e, sobretudo, um agudo sentido de solidariedade, movido pela consciência de que é fundamental dar tratamento adequado às assimetrias. Iniciativas como a instituição do Focem, experiência pioneira entre países em desenvolvimento, e a criação deste Parlamento, anseio de nossas sociedades democráticas, bem refletem a mudança de paradigmas e a disposição para elevarmos o perfil do nosso projeto integracionista, garantindo-lhe o justo título de motor da integração sul-americana (Amorim, 2010).

Visto por Amorim (2010) enquanto “motor da integração sul-americana”, o Mercosul passaria então à segunda década deste século como um projeto distinto de integração regional entre os demais projetos existentes no Cone Sul. A criação do Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul (Focem), criado a partir da Decisão nº 45/04 do Conselho do Mercado Comum (CMC), uma das instâncias decisórias deste bloco, procurou dar o suporte necessário à manutenção institucional e às principais iniciativas tomadas a partir do bloco (Focem, 2004).

A avaliação de Desiderá Neto (2014, p. 27) acerca desse processo é de que ele foi efetivamente capaz de enfrentar as iniciativas e planos estadunidenses na região, restando-nos perguntar em que medida o Mercosul logrou êxito neste sentido, inserido no contexto do neoliberalismo dos anos 1990, uma vez que a abertura comercial por ele preconizada visou, sobretudo, integrar os países-membros do bloco aos fluxos econômicos globais. Segundo Carlos Eduardo Martins (2005), é preciso observar ainda que “o esforço exportador que se desenvolve na região não se traduz no aumento de sua competitividade. A percentagem de manufaturados se eleva de 17,9% para 58,1% das mercadorias exportadas, entre 1980-2001, mas isto se dá no âmbito de uma brutal deterioração dos termos de troca” (Martins, 2005, p. 148).

Podemos levantar a hipótese de que uma abordagem institucionalista para a análise das mudanças ocorridas no Mercosul é capaz de observar o funcionamento do

---

<sup>4</sup> *Idem, ibidem.*

Tribunal Permanente de Revisão (TPR), a criação do Parlamento regional (Parlasul) e do Fundo para a Convergência Estrutural (Focem), além das Cúpulas Sociais e do Instituto Social do Mercosul (ISM), como medidas para o aprimoramento da integração regional em seu conjunto, podendo considerá-la enquanto um processo favorável a maior representatividade social no bloco e à arbitragem de possíveis conflitos, especialmente aqueles de ordem comercial. No entanto, tal hipótese representaria apenas um viés limitado a uma das dimensões desse processo.

A criação do Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos (IPPDH) e do cargo de alto representante geral do Mercosul são, sem dúvida, ações importantes para a consolidação institucional do bloco. Contudo, a resultante dessas medidas alcançou apenas parcialmente os setores sociais populares, sendo que o conjunto dessas mudanças institucionais possui um potencial para levar a uma melhor governança regional e articulação integrada dos interesses dos países-membros (Desiderá Neto, 2014, p. 53). Questões como a supranacionalidade e os direitos sociais de grupos indígenas transterritoriais e transfronteiriços como os Guarani<sup>5</sup>, entre outras, são relevantes para as próximas agendas de pesquisa acerca da participação social no Mercosul e da relevância do protagonismo dos movimentos populares no regionalismo dos povos, considerados enquanto sujeitos ativos das relações internacionais na América Latina e Caribe (Documento Final, 2010).

A inserção internacional e a competitividade econômica dos países-membros do Mercosul são consideradas por José Renato Vieira Martins (2014) frente à persistência de “velhos problemas sociais”. O autor está voltado para o desafio em “superar o fracasso das políticas sociais das décadas passadas”, entendendo que o Estado pode cumprir o papel de “articulador da oferta dos serviços públicos” e consciente de que as profundas desigualdades sociais existentes na região representam uma ameaça ao crescimento econômico e ao exercício efetivo da democracia no Cone Sul (Martins, 2014, p. 101-102). A persistência da pobreza, observada por Renato Martins (2014), recebeu como uma resposta, entre outras, os programas de transferência condicionada de renda, estabelecendo-se como uma medida referencial, neste sentido, entre os países-membros do Mercosul para o combate às assimetrias sociais. Quando comparada com aquelas

---

5 A nação Guarani se define como transterritorial e transfronteiriça, conforme o registro da Declaração do III Encontro Continental da Nação Guarani, ocorrido entre os dias 15 e 19 de novembro de 2010 em Assunção, Paraguai.

consagradas prioridades comerciais, levantadas pelo bloco na última década do século passado, tal resposta indica uma possibilidade importante de trabalho conjunto entre os países, para a solução de problemas sociais comuns aos Estados Parte do Mercosul.

## **5. Os Guarani frente ao Parlamento do Mercosul**

De maneira geral, os movimentos indígenas estão entre os grupos sociais que sofrem com a coerção dos Estados, sempre que confrontam o seu nacionalismo homogeneizador ou até mesmo quando atuam em defesa de alguns direitos sociais (Little, 2004, p. 279). Um caso emblemático a esse respeito foi a condenação de uma liderança indígena e trabalhadora, a deputada do Parlamento do Mercado Comum do Sul a partir de 2015 pela Argentina, Milagro Sala<sup>6</sup>.

Em janeiro de 2016 Milagro Sala e outros militantes haviam sido detidos em um protesto contra cortes em programas sociais, durante o governo de Mauricio Macri (Mançano, 2019). Mesmo depois de absolvida em dezembro de 2018, por falta de provas em uma das acusações que tinha contra si em um processo moroso sobre o caso do “Tiroteio de Azopardo”, Milagro Sala permaneceu em prisão preventiva até ser condenada a 13 anos de prisão em janeiro de 2019, pelo Tribunal Criminal da província de Jujuy (Mançano, 2019). Esta situação feriu diretamente não apenas os direitos humanos, como também a estabilidade dos processos de integração regional que se dão a através do Mercosul, pois segundo o Protocolo de Assunção<sup>7</sup>:

A plena vigência das instituições democráticas e o respeito dos direitos humanos e das liberdades fundamentais são condições essenciais para a vigência e evolução do processo de integração entre as Partes. [...] O presente Protocolo se aplicará em caso de que se registrem graves e sistemáticas violações dos direitos humanos e liberdades fundamentais em uma das Partes em situações de crise institucional ou durante a vigência de estados de exceção previstos nos ordenamentos constitucionais respectivos. A tal efeito, as demais Partes promoverão as consultas pertinentes entre si e com a Parte afetada (Protocolo de Assunção. Artigo 1, 20 de junho de 2005, p. 2).

Conforme se pode observar a partir do documento supracitado, “o respeito dos direitos humanos e das liberdades fundamentais” é uma *conditio sine qua non* para a

---

6 Milagro Sala foi condenada em 2019 a 13 anos de prisão, sem que houvesse a existência de provas contundentes contra ela. A Procuradoria de Violência Institucional da Argentina, a Corte Interamericana de Direitos Humanos e a Anistia Internacional consideraram a sua detenção como de caráter político. Conferir <https://www.brasildefato.com.br/2019/01/15/justica-da-argentina-condena-lider-indigena-milagro-sala-a-13-anos-de-prisao> Acesso em 10 de dezembro de 2020.

7 Disponível em <https://www.mercosur.int/pt-br/documentos-e-normativa/textos-fundacionais/> Acesso em 1 de dezembro de 2020.

integração regional: ou seja, qualquer violação dos direitos humanos e das liberdades fundamentais em algum dos Estados Partes deveria resultar no enquadramento institucional do Estado transgressor em matéria de tais direitos. Porém, isto não ocorreu ao Estado Argentino durante o governo de Mauricio Macri, apesar de o Protocolo de Assunção registrar a “promoção e garantia dos direitos humanos e liberdades fundamentais de todas as pessoas que habitam o Mercosul”<sup>8</sup>.

Dez anos antes da condenação de Milagro Sala, o relato de Egon Heck sobre o Parlamento do Mercado Comum do Sul (Parlasul), veiculado em 2 de outubro de 2009 na página eletrônica do Conselho Indigenista Missionário (CIMI), observava que a composição do Parlasul “seguia à risca o ideário colonial: majoritariamente branco e masculino”<sup>9</sup>. Ao analisar as possibilidades, naquele momento, de efetiva representação indígena, o texto registrava o seguinte:

(...) Não tem nenhum parlamentar indígena no Parlasul. Apesar de se ter feito a proposta de representação por povos indígenas essa tese foi derrotada. Aliás, isso já aconteceu em vários parlamentos nacionais. Dessa forma, por exemplo os Guarani, apesar de ser um povo símbolo de integração nessa região dificilmente conseguirá eleger um representante seu para esse parlamento (Heck, 2009)<sup>10</sup>.

É importante destacar que em outubro de 2009, quando este texto foi divulgado através da página do CIMI, o Parlasul já dava sinais bastante evidentes, segundo Heck (2009), de sua rejeição aos povos indígenas, questão que evidencia a colonialidade do poder a que se referiu Quijano (2020). Outra questão interessante no registro mencionado, é que Heck (2009) aponta os Guarani como “um povo símbolo de integração nessa região”, indicando o protagonismo coletivo desses povos indígenas auto-organizados para as relações internacionais, desde sua concepção enquanto povo. Neste sentido, reconhecer o Conselho Continental da Nação Guarani como um ator não estatal nas relações internacionais pode resultar em uma análise mais acurada para aquela expressão “Mercosul dos Povos”, que mencionamos anteriormente, em que a sua atuação possui o potencial de incidir sobre o curso da história dos povos na América Latina.

Para Felix Pablo Friggeri (2012), os movimentos indígenas podem ser considerados sujeitos políticos e epistêmicos, dadas as suas contribuições para as

---

8 Protocolo de Assunção. Artigo 1, 20 de junho de 2005, p. 2.

9 “Parlasul: que bicho é esse?”, 2 de outubro de 2009, disponível em <https://cimi.org.br/2009/10/29340/> Acesso em 1 de dezembro de 2020.

10 *Idem*.

dinâmicas sociais latino-americanas, além de núcleo do sujeito coletivo e popular revolucionário na América Latina, em se tratando de seu potencial para contra-arrestar a dominação capitalista. Neste sentido, há razões suficientes para reconhecer o protagonismo político, histórico e internacional dos povos Guarani, que a partir da primeira Assembleia Continental do Povo Guarani, realizada em São Gabriel, no estado brasileiro do Rio Grande do Sul, em 7 de fevereiro de 2006<sup>11</sup>, articula e organiza o movimento Guarani entre os territórios dos Estados nacionais de Argentina, Bolívia, Brasil e Paraguai.

Essa assembleia rememorou os 250 anos desde o assassinato de Sepé Tiaraju, liderança Guarani que resistiu junto a outros milhares de indígenas à expropriação de suas terras, decorrente do Tratado de Madrid (1750), que reunia Espanha e Portugal em mais uma de suas sanhas colonialistas pelo território (Documento Final, 2006). A segunda Assembleia Continental do Povo Guarani ocorreu em Porto Alegre, capital do estado brasileiro do Rio Grande do Sul, entre os dias 11 e 14 de abril de 2007, reunindo novamente os Guarani de Argentina, Bolívia, Brasil e Paraguai. Nesta ocasião, a questão fundiária em torno da dificuldade ao acesso e usufruto da terra foi colocada: “Nosso território, *Ywy Rupá*, foi cortado, várias vezes, por fronteiras entre países e estados. Fizeram guerras para roubar nossas terras. Por isso, hoje, nosso povo ficou dividido entre Brasil, Argentina, Uruguai, Paraguai e Bolívia”<sup>12</sup>.

Nota-se a partir deste assunto como a construção da territorialidade Guarani é resultado de um processo histórico (Godoi, 2014) de longuíssima duração (Braudel, 1978). Sendo a questão fundiária, situada no modo de produção capitalista, um dos principais problemas enfrentados pelos povos indígenas, ao lado da colonialidade do poder (Quijano, 2020), do racismo e do patriarcado (Quijano, 1999). Observamos que essa colonialidade persiste em fundamentar o ataque aos indígenas e o não reconhecimento dos seus direitos, além de colaborar com a ausência de políticas públicas específicas e adequadas para grupos sociais como o dos Guarani. O direito ao acesso e ao usufruto da terra pelos povos indígenas não tem sido discutido no Parlamento do Mercado Comum do Sul ao longo dos últimos anos, limitando-se o espaço para intervenção e

---

11 Documento Final da I Assembleia Continental do Povo Guarani: São Gabriel, 2006.

12 Documento Final da II Assembleia Continental do Povo Guarani: Porto Alegre, 2007.

audiência desses povos apenas ao âmbito da Comissão de Direitos Humanos do Parlasul<sup>13</sup>.

Neste sentido, a decisão de compor o Conselho Continental da Nação Guarani, o CCNAGUA, a partir da Declaração do terceiro Encontro Continental do Povo Guarani, realizado entre 15 e 19 de novembro de 2010 em Assunção, no Paraguai, resulta de um processo histórico muito importante para a auto-organização dos povos e para a conquista de direitos, além de sua importância para a descolonização do poder e das relações internacionais na América Latina. Este encontro exigiu, entre outras questões, “que todos os países, sobre os quais incide o Território da Nação Guarani compreendam e tomem consciência que os direitos sobre a Terra e o Território são inalienáveis e imprescritíveis” (Documento Final, 2010).

Além de buscar “promover a solidariedade e a cooperação regional e internacional”<sup>14</sup>, o Protocolo Constitutivo do Parlasul observa “O pluralismo e a tolerância como garantias da diversidade de expressões políticas, sociais e culturais dos povos da região”<sup>15</sup>, ressaltando desta forma aspectos institucionais e normativos que podem ser articulados com o atendimento das reivindicações Guarani, naquilo que se refere ao direito para o exercício efetivo do *Nhandereko* ou seu modo de ser. O referido protocolo observa ainda “a equidade e a justiça nos assuntos regionais e internacionais, e a solução pacífica das controvérsias”<sup>16</sup>, o que parece ser proposto, apenas e exclusivamente, ao diálogo representativo entre os Estados nacionais, membros do Mercosul, mas poderia ser também considerado para o atendimento das reivindicações indígenas.

Assim, há trechos do Protocolo Constitutivo do Parlasul que apresentam alguns desafios para o movimento Guarani, como “elaborar estudos e anteprojetos de normas nacionais, orientados à harmonização das legislações nacionais dos Estados Partes, os quais serão comunicados aos Parlamentos nacionais com vistas a sua eventual consideração”<sup>17</sup>. Isto pressupõe condições razoáveis para o exercício da democracia nos países-membros do bloco, de maneira a incluir o poder de decisão indígena bem-

---

13 Audiência Pública sobre os direitos indígenas realizada pela Comissão de Direitos Humanos do Parlasul em 2 de dezembro de 2020. Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=c8IQM98jlC0&list=PLrpQpEnYekDpc09LzqNFf6\\_JFg2xuCMzY&index=18](https://www.youtube.com/watch?v=c8IQM98jlC0&list=PLrpQpEnYekDpc09LzqNFf6_JFg2xuCMzY&index=18).

14 Protocolo Constitutivo do Parlasul. Artigo 2, p. 2. Assunção, 9 de dezembro de 2005.

15 *Ibidem*, Artigo 3, p. 2.

16 *Ibidem*.

17 *Ibidem*, Artigo 4, p. 5.

informada, não apenas na estrutura dos parlamentos, mas na estrutura das sociedades nas quais eles se encontram, apontando para o caráter, ao mesmo tempo, nacional e internacional da incidência das reivindicações Guarani.

## **6. Considerações**

A constituição do Parlasul pode ser compreendida como parte de um processo regional em disputa por diferentes forças políticas e sociais, observando aquilo que consta em seu Artigo 1, “Constituir o Parlamento do MERCOSUL, doravante o Parlamento, como órgão de representação de seus povos, independente e autônomo, que integrará a estrutura institucional do MERCOSUL”<sup>18</sup>. Contudo, para que essa disputa comece a assumir de fato o espírito democrático com o qual este parlamento afirma estar comprometido, será necessário que ele admita os movimentos indígenas, suas representações, reivindicações e exercício de poder, antes de que se considere efetivamente consolidado.

As questões fundiária, dos direitos humanos e dos direitos dos povos indígenas são retomadas nestes documentos em relação àquilo já assegurado pelas constituições dos países mencionados e reafirmado por diferentes documentos internacionais em matéria de direitos humanos, direitos dos trabalhadores e trabalhadoras, além dos direitos dos povos indígenas. Entretanto, boa parte dos direitos assegurados por tratados, acordos internacionais e mesmo pelas diferentes constituições nacionais dos países ainda não parece efetivamente cumprida, frente ao que os Guarani observam tal descumprimento e a precariedade que existe no atendimento a muitas de suas reivindicações, como a demarcação e titulação de terras indígenas por exemplo.

Os povos indígenas possuem maneiras particulares de construção de um regionalismo que difere substancialmente dos processos de integração regional, protagonizados pelos Estados nacionais contemporaneamente. É importante observar que o protagonismo dos Estados em tais processos não é exclusivo, o que implica em reconhecer o protagonismo dos povos a partir de seus movimentos organizados como uma contribuição qualitativa para outro regionalismo possível, não concentrado apenas em atividades de comércio, circulação de mercadorias, bens e serviços. Neste sentido, os processos de integração regional que pretendem transformar as bases produtivas da América Latina e Caribe, sem observar o atendimento das reivindicações desses

---

<sup>18</sup> *Ibidem*, Artigo 1, p. 2.

movimentos, poderão resultar no aumento das assimetrias sociais entre os países, no agravamento das desigualdades econômicas e no avanço da degradação socioambiental.

Quanto ao movimento Guarani, o sucesso das reivindicações registradas a partir do CCNAGUA pode resultar em conquistas significativas para o conjunto das sociedades onde os Guarani encontram-se mobilizados e organizados de maneira livre e autônoma. Os desdobramentos desse sucesso podem alcançar o estabelecimento de novas relações humanas no território, consideradas em diferentes aspectos como o econômico, político, educativo, social e cultural. O protagonismo Guarani, entre o de outros sujeitos coletivos indígenas, existe e persiste em influenciar o curso da história e o sentido das relações internacionais contemporâneas no sul da América Latina: o seu caráter de sujeito histórico, ator internacional, sujeito político, descolonizador, popular e revolucionário, além de epistêmico, existe, resiste e persiste ao longo do tempo com suas contradições.

As Assembleias Continentais do povo Guarani foram atividades políticas e culturais importantes para a mobilização e luta dos povos indígenas nas Américas, além de ter sido importante para a formação do CCNAGUA, o que demonstra a vitalidade e o potencial da contribuição Guarani para a história dos povos na América Latina e Caribe, além de para a história do sul global e do mundo. Este é, portanto, um assunto digno de agendas diversificadas e interdisciplinares de pesquisa, cujas contribuições têm muito para agregar à produção latino-americana e caribenha de conhecimento.

As relações dos movimentos indígenas com a luta pela terra, território e territorialidade, a articulação entre pautas específicas desses movimentos pelo continente americano, bem como entre movimentos indígenas e outros movimentos sociais, a exemplo de movimentos sindicais, movimentos de trabalhadores rurais sem-terra, quilombolas e movimentos negros, movimentos feministas, de jovens e de gênero, entre outros, compõem ainda uma agenda de pesquisa a ser considerada. As relações desses movimentos, por sua vez, com os poderes constituídos precisam ser estudadas de maneira criteriosa. O alcance e visibilidade regional de alguns movimentos sociais parece uma tendência contemporânea, razoavelmente inscrita no cenário político e internacional, e precisa ser mais estudada.

As mudanças registradas no Mercosul, como o estabelecimento de sua dimensão social, marco conceitual e plano estratégico, além da constituição do Parlasul, foram importantes para o avanço dos processos de integração regional a partir dos Estados-membros do bloco. Esse processo tem as contribuições dos governos que se empenharam

por ele, das entidades de classe, organismos internacionais e movimentos sociais, entre outros, e representa uma parte importante da construção do atual regionalismo. Contudo, as contribuições do movimento Guarani para um regionalismo dos povos não foram suficientemente reconhecidas, nem suas reivindicações suficientemente atendidas pelos **países-membros do bloco.**

## **Referências**

Acosta, W. S.; Ulloa, M. S. (Comps.) (2014). *Centroamérica: casa común e integración regional*. San José, Costa Rica: Lara Segura & Asociados.

Amorim, C. (2010). *Discurso do Ministro Celso Amorim por ocasião da XXVI Sessão Plenária do Parlamento do Mercosul - Montevideu, 18 de outubro de 2010*. Recuperado de <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/8091-discurso-do-ministro-celso-amorim-na-xxvi-sessao-plenaria-do-parlamento-do-mercosul-montevideu-18-de-outubro-de-2010>.

Bakhtin, M. [Volochínov, V. N.] (1981). *Marxismo e filosofia da linguagem: problemas fundamentais do método sociológico na Ciência da Linguagem*. Prefácio de Roman Jakobson. Apresentação de Marina Yaguello. Tradução de Michel Lahud e Yara Frateschi Vieira, Lúcia Teixeira Wisnik e Carlos Henrique D. Chagas Cruz. 2º Edição. São Paulo: Editora Hucitec.

Blanco Fonseca, V. H. (2014). La nueva arquitectura de la integración regional centroamericana a partir de los años 1990: el SICA. In: Acosta, Willy Soto.; Ulloa, Max Suárez (Comps.). *Centroamérica: casa común e integración regional*. San José, Costa Rica: Lara Segura & Asociados.

Braudel, F. (1978). *Escritos sobre a história*. São Paulo: Editora Perspectiva.

Briceño Ruiz, J. (2012) Autonomía y desarrollo en el pensamiento integracionista latinoamericano. In: Briceño Ruiz, José et al. (eds.). *Integración Latinoamericana y Caribeña. Política y Economía*. Madrid: FCE.

Cardoso, C. F. S., & Brignoli, H. P. (1977). *Los métodos de la historia*. México, D.F.: Editorial Grijalbo.

Celli Junior, U. (2012) Teoria geral da integração: em busca de um modelo alternativo. In: Mercadante, Araminta de Azevedo (Coord.). *Blocos econômicos e integração na América Latina, África e Ásia*. Curitiba: Juruá.

Comissão De Direitos Humanos Do Parlasul (2020). *Audiência Pública “Derechos indígenas”*. Transmitido ao vivo em 2 de dezembro de 2020. Recuperado de [https://www.youtube.com/watch?v=c8IQM98jIC0&list=PLrpQpEnYekDpc09LzqNFf6\\_JFg2xuCMzY&index=18](https://www.youtube.com/watch?v=c8IQM98jIC0&list=PLrpQpEnYekDpc09LzqNFf6_JFg2xuCMzY&index=18).

Cúpula da América Latina e do Caribe sobre Integração e Desenvolvimento (2009). *Anais Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão. Recuperado de [http://funag.gov.br/biblioteca/download/577-CUpula da America Latina e do Caribe sobre Integracao e Desenvolvimento - \\_CALC.pdf](http://funag.gov.br/biblioteca/download/577-CUpula_da_America_Latina_e_do_Caribe_sobre_Integracao_e_Developimento_-_CALC.pdf).*

Desiderá Neto, W. A. (2014). *O Brasil e novas dimensões da integração regional*. Rio de Janeiro: IPEA.

Documento Final (2006). *I Assembléia Continental do Povos Guarani*. Guarani. São Gabriel – RS.

Documento Final (2007). *II Assembléia Continental do Povo Guarani*. Porto Alegre – RS.

Documento Final (2010). *Declaração do III Encontro Continental do Povo Guarani*. Assunção, Paraguai.

Focem – Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (2004). Decisão do Conselho do Mercado Comum N° 45/04. Recuperado de <https://focem.mercosur.int/pt/normas/?tipo=criacao-focem>.

Friggeri, Felix Pablo (2012). El movimiento indígena como núcleo del sujeto revolucionario popular en el proceso contrahegemónico de América Latina. *Revista Estudos de Sociologia*. Araraquara, 17 (33), 551-567.

Ginzburg, Carlo (2007). *O fio e os rastros: verdadeiro, falso, fictício*. São Paulo: Companhia das Letras.

Godoi, E. P. de (2014). Trajetória e usos do conceito. *Raízes*. 3 (2), 8-16.

Heck, E. (2009). Paralasul: que bicho é esse?. *Brasil de Fato*. Conselho Indigenista Missionário, Regional MS. 2 de outubro de 2009. Recuperado de <https://cimi.org.br/2009/10/29340/>.

Hurrell, A. (1993). Os blocos regionais nas Américas. Tradução de João Roberto Martins Filho. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, 8, 98-118.

Klaveren, A. V. (2018). El eterno retorno del regionalismo latinoamericano. *Revista Nueva Sociedad*. Caracas, 275, 62-72.

Little, P. E. (2004). Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade. *Anuário Antropológico 2002/2003*. Tempo Brasileiro.

Martins, C. E. (2005). *La economía mundial y América Latina: tendencias, problemas y desafíos*. Buenos Aires: CLACSO.

Martins, J. R. V. (2014). Mercosul: a dimensão social e participativa da integração regional. In: Desiderá Neto, Walter Antonio. *O Brasil e novas dimensões da integração regional*. Rio de Janeiro: IPEA.

Mañano, L. (2019). Justiça da Argentina condena líder indígena Milagro Sala a 13 anos de prisão. *Brasil de Fato*. Recuperado de <https://www.brasilefato.com.br/2019/01/15/justica-da-argentina-condena-lider-indigena-milagro-sala-a-13-anos-de-prisao>.

Mercadante, A. de A. (2012). Blocos econômicos e integração na América Latina, África e Ásia. Curitiba: Juruá.

Mercosul (2005a). *Protocolo de Assunção*. Assunção, Paraguai, 20 de junho de 2005. Recuperado de <https://www.mercosur.int/pt-br/documentos-e-normativa/textos-fundacionais/>.

\_\_\_\_\_ (2005b). *Protocolo Constitutivo do Parlamento Mercosul*. Montevideu, Uruguai, 9 de dezembro de 2005. Recuperado de <https://www.mercosur.int/pt-br/documentos-e-normativa/textos-fundacionais/>.

Peregalli, A., Panez, A. & Aguiar, D. (2020). 20 anos da IIRSA na América do Sul: quem está comemorando agora?. *Le Monde Diplomatique Brasil*. Recuperado de <https://diplomatie.org.br/20-anos-da-iirsa-na-america-do-sul-quem-esta-comemorando-agora/>.

Prada Alcoreza, R. (2010). Umbrales y horizontes de la descolonización, Estado y sociedad. In: Linera, Álvaro García; Prada Alcoreza, Raúl; Tapia, Luis; Camacho, Oscar Vega. *El Estado. Campo de lucha*. La Paz: CLACSO, Muela del Diablo.

Quijano, A. (2020). *Cuestiones y horizontes: de la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder*. 1º edición especial. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

\_\_\_\_\_ (1999). ¡Qué tal raza! *Ecuador Debate*, 48, 141-151.

Relatório De Avaliação (2010). *Iniciativa para a Integração Regional Sul-Americana/ Agenda de Implementação Consensuada 2005-2010/ 31 Projetos Estratégicos de Integração em América do Sul*. Recuperado de [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/uploads/documents/aic\\_2005\\_2010\\_relatorio\\_de\\_avaliacao.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/uploads/documents/aic_2005_2010_relatorio_de_avaliacao.pdf).

Sanahuja, J. A. (2008). Del “regionalismo abierto” al “regionalismo post-liberal”. Crisis y cambio en la integración en América Latina y el Caribe. En: MARTÍNEZ, L.; PEÑA, L.; VÁZQUEZ, M. (eds). *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales - CRIES, 11-54.

# Desafios à Implementação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Município de São Paulo

*Challenges to the Implementation of the Food and Nutritional Security Policy in the Municipality of São Paulo*

Eduarda Lazari Maia<sup>1</sup>   
Gabriela Pinheiro Lima Chabbouh<sup>2</sup> 

DOI: [10.22478/ufpb.2525-5584.2021v6n2.60027]

Recebido em: 30/06/2021  
Aprovado em: 02/07/2021

**Resumo:** O artigo explora a implementação das metas 2.1 e 2.2 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas entendidas como equivalentes à implementação das políticas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), no município de São Paulo, utilizando como referencial teórico o tripé estratégico de Mark H. Moore. O trabalho utiliza duas estratégias metodológicas: a análise de documentos públicos e a aplicação de questionário aos integrantes da Comissão Municipal ODS e suas Câmaras Temáticas. A partir dos dados coletados, as autoras analisam três pontos: a inclusão do tema da SAN na agenda de políticas públicas, sendo percebida enquanto valor público a ser perseguido pela administração municipal; as fontes de legitimação e apoio da SAN no município de São Paulo e, por fim, a capacidade operacional da Prefeitura de São Paulo para garantir a efetivação da SAN. Conclui-se que: a política de SAN se configura como valor público, dada a sua presença nos principais instrumentos de planejamento municipal; há tímida legitimidade e apoio ao redor do tema, conferida principalmente pelos cidadãos e a Prefeitura enfrenta desafios de estrutura, de processo e de sustentação de resultados na implementação da política de SAN, apesar dos envolvidos avaliarem positivamente as capacidades municipais.

**Palavras-chave:** Segurança Alimentar e Nutricional; Município de São Paulo; Objetivos do Desenvolvimento Sustentável

**Abstract:** The article explores the implementation of targets 2.1 and 2.2 of the Sustainable Development Goals (SDGs) of the United Nations, understood as equivalent

<sup>1</sup> Ensino Superior em Negócios, Direito e Engenharia (Insper). E-mail: eduardalazari@gmail.com

<sup>2</sup> Universidade de São Paulo (USP). E-mail: gabriela.p.lima@gmail.com.

to the implementation of Food and Nutritional Security (FNS) policies in the city of São Paulo, using as a theoretical framework the Mark H. Moore's strategic tripod. The work uses two methodological strategies: the analysis of public documents and the application of a questionnaire to the members of the Municipal SDG Commission. From the collected data, the authors analyze the inclusion of FNS in the public policy agenda, being perceived as a public value to be pursued by the municipal administration; the sources of legitimacy and support of FNS in the city of São Paulo and, finally, the operational capacity of the City of São Paulo to guarantee the effectiveness of FNS. It is concluded that: FNS policy is configured as a public value, given its presence in the main instruments of municipal planning; there is timid legitimacy and support around the issue, mainly conferred by citizens and the City Hall faces challenges of structure, process, and sustaining results in the implementation of the FNS policy, despite those involved evaluating positively the municipal capacities.

**Keywords:** Food and Nutritional Security; São Paulo City Hall; Sustainable Development Goals

## **1. Introdução**

O presente artigo explora os desafios de viabilização de políticas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) pela Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP). De acordo com a lei brasileira, “a segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais” (Lei nº 11.346, 2006).

A institucionalização da SAN pela PMSP deu-se por meio da Lei nº 15.920, 2013 que definiu os componentes municipais do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). Nos anos subsequentes, a prefeitura avançou na criação de arranjos de governança e na inclusão de ações direcionadas à promoção de SAN no Programa de Metas 2017-2020. O tema, porém, saiu da agenda de políticas públicas na revisão programática do Programa de Metas para 2019-2020.

Nos anos mais recentes, a PMSP tem avançado na institucionalização da Agenda 2030 para os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). O compromisso, formalizado pela Lei 16.817/2018, estabeleceu os ODS como diretrizes das políticas públicas municipais, oportunizando uma extensa movimentação dos órgãos governamentais para sua implementação, incluindo o ODS 2 – Fome Zero e Agricultura Sustentável.

Neste trabalho, analisa-se as perspectivas e capacidades para implementação do ODS 2, mais especificamente das metas municipais 2.1 e 2.2, que abordam a temática da

SAN, com ênfase nos indicadores nutricionais e nos aspectos de acesso suficiente à alimentação.

Foram analisados documentos públicos, bem como foi feita uma análise dos dados qualitativos e quantitativos de uma consulta pública sobre o tema feita pela Plataforma Participe+. Além disso, também foi aplicado um questionário sobre as metas 2.1 e 2.2 aos membros da Comissão Municipal ODS e aos participantes de suas Câmaras Temáticas.

Para dar sustentação às análises, utiliza-se o triângulo estratégico de Moore que resume os requisitos para que as estratégias no setor público sejam bem-sucedidas<sup>3</sup> em três pilares: a definição de valor público, a criação de legitimidade e apoio e a capacidade operacional (Moore, 2000).

Esse modelo foi escolhido como balizador da análise por direcionar a atenção tanto “para cima”, olhando para o ambiente político do qual os órgãos públicos obtêm autoridade para agir, quanto “para fora”, investigando qual é a demanda externa de criação de valor e, por fim, olhando “para dentro”, de modo a verificar a capacidade operacional das organizações públicas (Moore, 2000).

O artigo explora sequencialmente estes três pilares: 1) conceitua valor público, define e contextualiza o problema público que motivou a inserção de SAN na agenda de políticas públicas em São Paulo; 2) explora o estado atual das fontes de legitimidade e apoio ao tema, por meio da análise da participação da sociedade civil na consulta pública da Agenda Municipal 2030 e 3) avalia as capacidades da Prefeitura para lidar com os desafios estruturais, de processo e de sustentação de resultados da política de SAN, a partir da percepção dos atores envolvidos com o processo de municipalização da Agenda 2030.

A partir da análise dos dados primários e secundários coletados, à luz do triângulo estratégico de Moore, pretende-se: demonstrar que a política de SAN no município de São Paulo configura-se como valor público, dada a sua presença nos instrumentos de planejamento municipal; avaliar a extensão da legitimidade e do apoio ao redor do tema, conferida principalmente pelos cidadãos e mostrar que os atores envolvidos no processo de localização da Agenda 2030 no município de São Paulo avaliam que a PMSP majoritariamente possui as capacidades necessárias para a implementação da SAN,

---

<sup>3</sup> Para o autor, a métrica de sucesso de uma estratégia governamental é o atingimento de uma missão, entendida como um problema a ser aliviado ou um conjunto de condições sociais a serem criadas.

apesar da identificação de desafios de estrutura, de processo e de sustentação de resultados.

## **2. Valor Público – Segurança Alimentar e Nutricional na Agenda de Políticas Públicas no Município de São Paulo e Institucionalização do Tema**

Em 2013, a Prefeitura de São Paulo (PMSP) iniciou o processo de institucionalização da política de SAN como problema público a ser enfrentado. Segundo a administração municipal comunicou no 1º PLAMSAN, este processo envolveu a sociedade civil na construção de um Projeto de Lei sobre a temática (Câmara Intersecretarial de Segurança Alimentar e Nutricional [CAISAN-Municipal], 2016, p. 39).

Aprovada, a lei Municipal nº 15.920/2013 previu que o município deveria tomar as medidas necessárias para garantir o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e a SAN de sua população. Além disso, instituiu os componentes municipais do SISAN<sup>4</sup>, a saber: a Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (CMSAN); o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de São Paulo (COMUSAN-SP)<sup>5</sup>; e a CAISAN-Municipal<sup>6</sup>.

Após a institucionalização da política de SAN, a Prefeitura realizou a adesão ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e construiu seu primeiro Plano de SAN, para o período de 2016-2020 (Bógus, C.M., Lins, J.D., & Ribeiro, S.M., 2019). Além do arcabouço institucional criado especificamente para tratar da temática, o histórico de inclusão de SAN no Programa de Metas de São Paulo é fundamental para entender a configuração do tema enquanto valor público a ser perseguido pela Prefeitura.

---

<sup>4</sup> Nessa estrutura, a CMSAN é o momento de mobilização da sociedade para diagnóstico e discussão das necessidades de intervenção. O COMUSAN-SP é o órgão de participação e controle social, com a função de articular, acompanhar, monitorar e fiscalizar a implementação de ações e políticas de SAN. A CAISAN-Municipal, por sua vez, é órgão de articulação entre as Secretarias que têm interface com a temática de SAN para a proposição e execução de políticas públicas.

<sup>5</sup> Apesar de institucionalizado em 2013, por meio da lei 15.920, o COMUSAN foi criado em 2001, na I Conferência Municipal de Segurança em São Paulo, como um espaço de participação social de diálogo e articulação da sociedade e, desde então, de acordo com o 1º PLAMSAN, esteve ativo na interação com a Prefeitura para impulsionar a agenda de SAN. Nele atuam “igrejas, sindicatos, cooperativas e ONG’s” (CAISAN-Municipal, 2016, p.43).

<sup>6</sup> Prefeitura do Município de São Paulo. Panorama da Segurança Alimentar e Nutricional na Cidade de São Paulo: ações, desafios e perspectivas do papel da cidade na alimentação. São Paulo: PMSP; 2016.

Na elaboração do Programa de Metas<sup>7</sup> 2017-2020, instrumento de planejamento municipal, a Prefeitura, na perspectiva de promover a saúde da população e reduzir a mortalidade por Doenças Crônicas não Transmissíveis (DCNT), contemplou a contratação de nutricionistas. A justificativa para inserção foram os dados alarmantes de DCNT em faixas etárias precoces e a inegável relação da alimentação saudável e a longevidade<sup>8</sup>.

No entanto, a iniciativa representava apenas uma das 433 linhas de ação. Ainda que limitada a uma ação, esta foi o suficiente para deixar como legado a organização de informações sobre a saúde nutricional da população do município que podem servir como base para monitorar o estado da SAN na população paulistana, ainda que restrita à dimensão de indicadores nutricionais<sup>9</sup>.

A frequente participação social referente ao tema de SAN evidenciou a necessidade de tratamento mais adequado pelos instrumentos de planejamento da Prefeitura. Na versão final do Programa de Metas 2017-2020, uma meta foi elaborada para atender a demandas que chegaram a partir da participação social: a meta 37 visava “Melhorar a classificação de São Paulo no Mapa de Insegurança Alimentar (Mapa InSAN) de Média para Baixa”.

A meta 37 tentava contemplar ações previstas no Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (PLAMSAN), visando alterar de média para baixa a insegurança alimentar de São Paulo no Mapa InSAN. Ressalta-se que o Mapa InSAN<sup>10</sup> tem como

---

<sup>7</sup> O Programa de Metas é um instrumento de gestão obrigatório, estabelecido pela Emenda n. 30, de 2008, da Lei Orgânica Municipal de São Paulo, e deve ser apresentado em até 90 dias após o início da gestão de um prefeito contendo as prioridades e ações estratégicas, com metas quantitativas, para cada área da Administração Municipal e Subprefeituras. A versão preliminar é apresentada para consulta popular e após incorporação da participação popular é publicada uma versão final. Este é o documento que registra os principais compromissos concretos da administração ao longo do ciclo de gestão.

<sup>8</sup> De acordo com a Organização Mundial da Saúde [OMS] (2018), dietas não-saudáveis são um dos 4 principais fatores de risco para doenças não comunicáveis. Na última edição do State of Food and Agriculture, a FAO reforça que a dietas saudáveis protegem contra a má nutrição em todas as suas formas, mas coloca também a crescente dificuldade de acesso a dietas saudáveis por problemas de preço: o aumento global do preço de dietas saudáveis foi da ordem de 7,9% mundialmente. Na América Latina, o aumento foi de 6,8% (FAO, 2021, pp. 25-26).

<sup>9</sup> A Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) conceitua a insegura alimentar em quatro dimensões: abastecimento, acesso, utilização e a estabilidade das três dimensões mencionadas ao longo do tempo. O abastecimento diz respeito à produtividade de gêneros alimentícios e, portanto, à disponibilidade de alimentos sob a perspectiva da oferta. O acesso trata do ponto de vista da acessibilidade dos preços praticados no mercado e o quanto estes são acessíveis às pessoas. A utilização corresponde às práticas de preparação, distribuição e variedade dos alimentos no âmbito domiciliar e seus efeitos na ingestão apropriada de nutrientes e energia. Entende-se que, ao tomar dados das DCNTs como motivação e sistematizar o acompanhamento de indicadores nutricionais, a SMS está mensurando, respectivamente, os efeitos físico-biológicos das dimensões de utilização e acesso à alimentação.

<sup>10</sup> O Mapa InSAN, Mapeamento da Insegurança Alimentar e Nutricional é um estudo desenvolvido e

medida principal dois indicadores nutricionais: déficit de altura-idade e de peso-idade em menores de 5 anos acompanhadas pelo Programa Bolsa-Família. Informações de renda familiar per capita, acesso à água e esgoto, também são usados para definir o nível de insegurança alimentar das unidades federativas nesse estudo.

Com base no Mapa InSAN, estimou-se existirem, no município de São Paulo, 50.128 famílias - cerca de 200.512 pessoas, correspondente a 1,6% da população total - em situação de insegurança alimentar, e foi atribuído ao município um nível médio de insegurança alimentar.

Os dados do Mapa InSAN indicam necessidade de atenção para o tema no município. Primeiro, porque os principais indicadores do estudo capturam os efeitos físico-biológicos de um estado mais agravado da insegurança alimentar. Se for considerada a leitura de Radimer sobre a fome como fenômeno individual e coletivo, gerido no âmbito familiar e com piora progressiva, na qual o estágio mais grave a fome já afeta os menores do domicílio, o Mapa InSAN revela a dimensão da população extremamente afetada pela insegurança alimentar<sup>11</sup>. No entanto, as variáveis do estudo não capturam aspectos psicossociais da fome, como ocorre por meio do inquérito da EBIA ou do FIES-SM<sup>12</sup>.

---

publicado pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional - CAISAN nos anos de 2016 (ano de referência 2014) e 2018 (ano de referência 2016) com o objetivo de identificar as famílias e indivíduos que se encontravam em insegurança alimentar e nutricional, a partir de dados do Cadastro Único e do Sistema Nacional de Vigilância Alimentar e Nutricional – SISVAN. O estudo classifica níveis de insegurança alimentar em uma escala de vulnerabilidade que possui as seguintes gradações: Muito Baixa, Baixa, Média, Alta, Muito Alta. Não constam no portal do governo federal atualmente os critérios para definir cada um destes níveis. Os estudos e dados publicados, bem como as informações disponíveis sobre a metodologia podem ser acessadas em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirm/portal-san/artigo.php?link=15>

<sup>11</sup> Este entendimento da insegurança alimentar como um processo progressivo advém dos estudos de Radimer (1992 como citado em Ministério do Desenvolvimento Social [MDS], 2014) para elaboração do Indicador de Cornell, que mensura aspectos psicossociais da insegurança alimentar, e foi precursor referencial para o desenvolvimento da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA). A progressão da insegurança alimentar, de acordo com Radimer, parte de um estágio no qual há perda de qualidade na alimentação domiciliar, agravando-se quando há também perda quantitativa no acesso aos alimentos sem que afete as crianças do domicílio, para um estágio mais grave no qual os menores experienciam a fome, entendida aqui como privação ou insuficiência de ingestão de alimentos do ponto de vista calórico ou quantitativo a partir do qual podem ser sentidos efeitos em indicadores nutricionais.

<sup>12</sup> Os inquéritos FIES-SM (sigla em inglês para Escala da Experiência de Insegurança Alimentar - Módulo de Pesquisa) e EBIA (Escala Brasileira de Insegurança Alimentar) são escalas psicométricas respectivamente utilizadas pela FAO e pelo IBGE para mensurar aspectos subjetivos e comportamentais da experiência de insegurança alimentar. São perguntas que mensuram a presença da preocupação em relação à falta de alimentos entre os membros da família e comportamentos de gerenciamento da fome como fenômeno domiciliar, tais como pular refeições ou reduzir a variedade de alimentos ingeridos.

Outros motivos que indicam urgência são a restrição do público estudado e as dimensões avaliadas para definir insegurança alimentar, de maneira que o diagnóstico pode estar subestimando o total de pessoas que necessitam de políticas públicas de SAN e DHAA em São Paulo. Adotando o marco interdisciplinar para compreensão da insegurança alimentar de Kepple e Segall-Corrêa (2011)<sup>13</sup>, entende-se que a participação em programas sociais diminui o nível de vulnerabilidade à insegurança alimentar. Logo, o público-alvo do Mapa InSAN tem acesso a um determinante domiciliar importante para o alívio da insegurança alimentar<sup>14</sup>.

Dadas as considerações sobre o referencial utilizado pela PMSP, pode-se entender que a meta 37 do Programa de Metas 2017-2020 de São Paulo atende de maneira tímida e limitada à demanda da sociedade civil. Houvesse considerado outras referências que olhassem para a população desassistida, bem como para outros arranjos familiares, aspectos de cultura alimentar, raça/cor, existência e forma de vínculo empregatício, entre outros determinantes, poderia levar a um tratamento mais amplo e completo do problema com um número maior de metas e ações.

Além de limitado, o espaço conquistado na agenda de políticas públicas em 2017 ainda foi perdido em 2019 quando publicada a revisão programática do Programa de Metas para 2019-2020. A versão revisada pelo prefeito Bruno Covas do planejamento municipal para o biênio não contou com participação popular e nessa versão não há menção à SAN.

A institucionalização da SAN enquanto valor público para a PMSP se dá tanto por meio de instrumentos específicos para tratar do tema, como a Lei 15.920 e o PLAMSAN, quanto pela inclusão de metas relacionadas ao tema no Programa de Metas, importante instrumento de compromisso da administração municipal quanto às entregas que devem ser feitas dentro de um período de gestão.

---

<sup>13</sup> Ainda sobre a multidimensionalidade deste fenômeno, Kepple e Segall-Corrêa (2011) trazem um modelo conceitual dos determinantes de insegurança alimentar que englobam 25 aspectos em nível macrossocioeconômico, local e domiciliar. O marco interdisciplinar proposto pelas autoras, compreende que definir a insegurança alimentar a partir de indicadores antropométricos obscurece os fatores políticos, econômicos e culturais tanto em uma escala macro - cenário global - quanto na escala micro - domiciliar - e acaba por desconsiderar realidades em que a fome está presente mesmo sem consequências físico-biológicas.

<sup>14</sup> No entanto, o Mapa InSAN não captura a realidade de domicílios sem menores ou com menores acima dos 5 anos, bem como prioriza indicadores antropométricos, o déficit peso-idade e altura-idade, que medem efeitos físico-biológicos nem sempre presentes em situações de insegurança alimentar.

O histórico exposto neste capítulo demonstra que a sociedade civil se posicionou sobre o tema sempre que houve abertura para tal e parece ter sido decisiva para a adoção do tema como valor público na agenda da PMSM, dado que, no histórico recente, a única ocasião em que o tema não foi incluído na agenda foi quando não houve processo participativo.

A adoção da Agenda 2030 no município de São Paulo ocorreu com abertura para participação social e oportunizou, portanto, que a sociedade civil se manifestasse novamente sobre SAN, no âmbito do ODS 02, em consulta pública feita em 2020. Estes dados permitem acessar um status atual da demanda e, assim, avaliar a legitimidade e apoio da sociedade ao tema. O próximo capítulo abordará, portanto, este pilar a partir dos dados.

### **3. Legitimidade e Apoio às Políticas Públicas de SAN no Município de São Paulo**

Entende-se por legitimidade e apoio as fontes de autorização do poder público para atuar em direção ao cumprimento de uma missão, gerando valor público. Essas fontes incluem os cidadãos, representantes eleitos, grupos de interesse e a mídia que formam, em conjunto, um ambiente de autorização (Moore, 2000, p. 197).

Este eixo é relevante para a sustentabilidade financeira das organizações públicas, pois é preciso que a legitimidade e apoio sejam suficientemente difundidas e fortes para justificar a priorização de uma agenda e o direcionamento de recursos financeiros na medida necessária para entregar o valor público. Isto porque as organizações governamentais precisam persuadir o ambiente de autorização a atrair receitas.

Nesta seção, realiza-se um diagnóstico do estado atual do apoio às políticas de SAN, olhando para o cidadão enquanto ator do ambiente de autorização que confere legitimidade a um valor público. Tal análise centra-se nos dados da Consulta Pública da Agenda Municipal 2030, realizada pela Prefeitura no 2º semestre de 2020, com ênfase nas sugestões para as metas 2.1 e 2.2.

#### *3.1. Análise dos Dados do Participe+*

A Comissão Municipal ODS, com participação de 16 organizações<sup>15</sup> da sociedade civil, tomou posse em julho de 2020 e dedicou-se no segundo semestre de 2020 à

---

<sup>15</sup> Conforme consta no Diagnóstico de Indicadores para o Monitoramento dos ODS em São Paulo (Prefeitura e São Paulo, 2020), as organizações da sociedade civil representadas na Comissão Municipal de ODS são: Liga Solidária - Liga das Senhoras Católicas de São Paulo; OAB - Seção São Paulo - 93º Subseção Pinheiros; Ciclocidade - Associação dos Ciclistas Urbanos de São Paulo; União dos Escoteiros

municipalização das metas da ONU para a realidade municipal. Entre outubro e novembro de 2020, foram submetidos à consulta pública online, pela Plataforma Participe+, as metas e indicadores propostos para a Agenda Municipal 2030, incluindo as metas do ODS 02.

Pelo histórico levantado sobre SAN nas seções anteriores, tem-se que a participação da sociedade civil foi chave para a inclusão do tema na agenda da PMSP. O material resultante da Consulta Pública permite analisar uma fonte atual de interação com a sociedade civil paulistana, fonte primária da legitimidade e autoridade dos representantes públicos governamentais. Seguem, na Tabela 1, as propostas apresentadas pela PMSP na Consulta Pública para a Agenda Municipal 2030 para as metas 2.1 e 2.2 que versam sobre a SAN de maneira direta:

**Tabela 1:** Propostas de metas para o ODS 02 - Fome Zero e Agricultura Sustentável

<p><b>Meta municipal 2.1:</b> Até 2030, acabar com a fome e garantir o acesso de todas as pessoas, em particular os pobres e pessoas em situações vulneráveis, incluindo crianças, a alimentos seguros, nutritivos e suficientes durante todo o ano.</p>
--

<p><b>Meta municipal 2.2:</b> Até 2030, reduzir a subnutrição crônica e aguda e reduzir a aceleração do excesso de peso em crianças menores de cinco anos, e atender as necessidades nutricionais de gestantes e lactentes menores de seis meses.</p>
---

Essa abordagem dos dados considera que legitimidade e apoio necessários para dar suporte à ação pública não requer somente que as pessoas se manifestem a favor de determinada política ou medida, mas que essa manifestação tenha poder de influência sobre os *policymakers*. Na literatura sobre o tema, são considerados fatores limitantes à influência dos *policytakers* sobre os *policymakers* a assimetria de informações entre os atores individuais e coletivos da arena pública e os custos de organização que permitem a dedicação de tempo para uma participação bem-informada (Secchi, 2014, pp. 140-143).

Portanto, em uma participação viabilizada virtualmente e estruturada para receber colaborações individuais assíncronas, sem interação com outros participantes da sociedade civil ou dos representantes do poder público tem-se um cenário:

---

do Brasil - Região de São Paulo; Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente; Instituto Siades - Sistema de Informações Ambientais para o Desenvolvimento Sustentável; Instituto Cidades Sustentáveis (Rede Nossa São Paulo); Instituto Akatu; Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB-SP); Eccaplan - Consultoria em Desenvolvimento Sustentável LTDA; Associação Artigo 19; União Estadual dos Estudantes de São Paulo (UEE-SP); Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP); Centro Estudos Pesquisa Documentação em Cidades Saudáveis (CEPEDOC); Universidade de São Paulo (USP); Faculdades Metropolitanas Unidas (FMU).

- de custo de organização relativamente baixo, pois os cidadãos poderiam adequar a participação de acordo com a sua conveniência em termos de horários pessoais e acesso a aparelhos e internet

- de assimetria de informações relativamente alta, dada a extensão e variedade de temas da Agenda 2030 e a variação de complexidade entre metas e indicadores

Considerando que não foram oportunizados momentos de difusão e equalização de informações, considera-se que o volume de contribuições absoluta e relativa seria o fator chave para que o tema da SAN tivesse sua legitimidade percebida e validada pelos agentes públicos de modo a elevar sua prioridade na agenda de políticas públicas.

A estrutura da análise dos dados gerados pela Consulta Pública da Agenda Municipal 2030 feita na plataforma Participe+ busca identificar o tamanho e a extensão da legitimidade e apoio conferidos pela sociedade civil em relação às políticas de SAN. Analisa-se a quantidade e o conteúdo das sugestões dadas para as metas ODS 2.1 e 2.2, e como essas informações se comparam relativamente ao engajamento da população com outras temáticas da Agenda 2030.

No modelo proposto pela Prefeitura, os cidadãos puderam reagir às propostas municipalizadas de metas da Agenda 2030 e de seus atributos - indicadores e metas numéricas. Para cada atributo, o cidadão era apresentado a um conjunto de opções: Manter, Manter e propor novo, Revisar, Excluir, Excluir e propor novo.

A Consulta foi realizada em dois blocos<sup>16</sup> e gerou 8.606 contribuições da sociedade civil paulistana. Dentre eles 86,3% eram interações de anuência em manter a proposta e 11,6% eram pedidos de revisão. A opção “Manter e propor novo” correspondeu a 1,8% das interações, seguido das opções “Excluir” e “Excluir e propor novo” que juntas somaram 0,3% das interações.

Esses resultados demonstram alinhamento dos participantes da Consulta às propostas da Prefeitura. Dentre as discordâncias predominaram as sugestões de revisão, sobretudo de atributos “Meta 2030 para o indicador”, com 53,1% das indicações de alteração. O principal fator de discordância entre o poder público e os anseios da

---

<sup>16</sup> O primeiro bloco foi realizado entre 21/10/2020 e 03/11/2020 e o segundo bloco da consulta ocorreu entre 09/11/2020 e 22/11/2020. Os resultados podem ser acessados em <<https://participemais.prefeitura.sp.gov.br/legislation/processes?filter=past&page=1#process-list>>

sociedade civil, portanto, está no tamanho da ambição de cumprimento das metas quantitativas.

Ainda nos resultados gerais da Consulta Pública, verificou-se taxa de 13,1% de engajamento com o conteúdo proposto pela PMSP, com o total de 1.130 sugestões enviadas por 39 participantes. Os participantes da Consulta poderiam se restringir a selecionar uma das reações padronizadas, caso chamado de “Interação”, ou se engajar mais ativamente, propondo um texto alternativo ao atributo que se desejava alterar. Neste caso, a participação foi classificada como “Sugestão”. Logo, a taxa de engajamento corresponde ao percentual de sugestões, que exigem postura mais ativa de elaboração de contraproposta ao poder público.

O ODS 02 figura dentre um dos que contou com maior participação e engajamento dos cidadãos na Consulta Pública: observou-se uma taxa de 94 interações por meta do ODS 2, 81% acima da média geral observada na Consulta Pública.

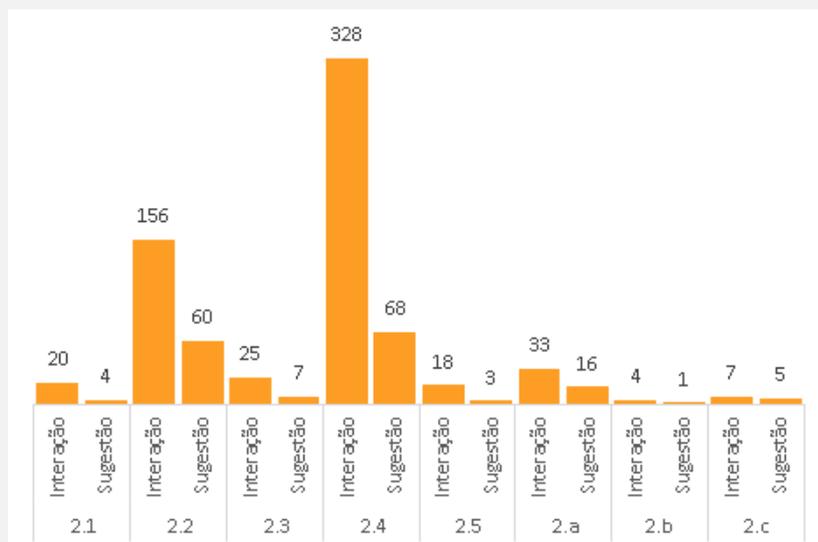
As metas do ODS 02 correspondem a menos de 5% das metas submetidas para a Consulta, entretanto, geraram 20% do total de sugestões. Foram 755 interações, das quais 164 sugestões, uma taxa de engajamento de 21,8% para o ODS 02<sup>17</sup>, comparada com uma taxa de engajamento geral de 13,2% para os demais objetivos da Agenda.

O Gráfico 1, mostra o total de interações, segregadas entre interações padronizadas e sugestões originais para cada uma das metas do ODS 02.

**Gráfico 1:** Número de interações e sugestões por meta do ODS 02

---

<sup>17</sup> Dentro do ODS 02, observa-se maior número de interações com as metas 2.2 e 2.4. A meta 2.1, que está dentro do escopo da nossa análise sobre SAN, teve apenas 24 interações. A meta 2.4 trata das formas sustentáveis de produção do alimento e foi levada à consulta pública o seguinte texto: “Até 2030, que 60% das propriedades agropecuárias do município promovam práticas agroambientais satisfatórias, de caráter sustentável, promovendo a manutenção e ou recuperação dos ecossistemas e da biodiversidade local, com melhora progressiva da qualidade da terra e do solo, e fortalecendo a resiliência do município diante dos desafios das mudanças climáticas.”



Ao analisar qualitativamente o engajamento dos participantes com as metas 2.1 e 2.2, observa-se maior concordância dos cidadãos com a proposta da administração municipal para a meta 2.1. No total, 71% dos participantes optaram por manter a meta conforme proposto originalmente. Dentre os 29% que manifestaram discordância, foram feitas duas sugestões: a inclusão da palavra “saudável” no texto da meta e a ampliação da meta para o indicador proposto, sem nenhuma sugestão numérica específica<sup>18</sup>.

No caso da meta 2.2, 74% votaram a favor da proposta da Prefeitura, número ligeiramente maior do que o da meta 2.1. No entanto, quando foi manifestada discordância pelos participantes, esta foi muito mais significativa do que as identificadas para a meta 2.1.

Os pedidos de revisão da descrição da meta incluíam a solicitação pela erradicação - ao invés da redução sugerida no texto original - da subnutrição e da aceleração do excesso de peso, bem como sugestões de incluir a menção a políticas de alimentação escolar como meio para atingimento da meta.

Dentre as sugestões para associar alimentação escolar à meta 2.2, havia pedidos para privilegiar compra de alimentos de produtores familiares locais, eliminar produtos industrializados e introduzir hortas orgânicas escolares para abastecimento da rede pública de ensino.

Ainda na meta 2.2, os cidadãos se manifestaram por ampliar o escopo e público-alvo da meta. Foram sugeridos a inclusão de adolescentes em adição às crianças, bem

<sup>18</sup> Após a inclusão da alteração sugerida, a meta 2.1 no município de São Paulo passou a ser: “Até 2030, acabar com a fome e garantir o acesso de todas as pessoas, em particular os pobres e pessoas em situações vulneráveis, incluindo crianças, a alimentos seguros, saudáveis, nutritivos e suficientes durante todo o ano.”

como olhar para a saúde e condições maternas de aleitamento como parte dos esforços para alcance da meta.

A participação promovida pelas duas consultas, entretanto, não demonstra ter gerado efeitos sobre o posicionamento da PMSP em relação às metas municipais para a Agenda 2030 que versam sobre a implementação da SAN. Dentre as sugestões para as metas 2.1 e 2.2, 13% delas foram acatadas. Todas as sugestões para a meta 2.2 foram rejeitadas.

Em maioria, por meio de respostas padronizadas, a administração municipal considerou a proposta original mais compatível com a Agenda 2030 e/ou com as possibilidades atuais da PMSP. A Tabela 2, abaixo, detalha as justificativas de encaminhamento das sugestões dadas pelos munícipes.

**Tabela 2:** Análise das respostas da Prefeitura de São Paulo à Consulta Pública

<b>Resposta</b>		<b>Justificativa</b>	<b>Meta 2.1</b>	<b>Meta 2.2</b>
Sugestão incorporada	não	Considerou a proposta original mais compatível com a meta global e/ou com as possibilidades atuais do município	0%	76%
Sugestão incorporada	não	Não acatada, mas poderá ser considerada no Plano de ação para Implementação da Agenda	0%	24%
Sugestão incorporada		Sugestão adicionada, alterando a proposta original	67%	0%
Sugestão incorporada		Sugestão proposta já estava incorporada na proposta original	33%	0%

Considerando o histórico analisado nesta seção, é possível afirmar que há segmentos da sociedade civil ativos em participar de espaços para consulta e deliberação sobre políticas de SAN. Em todas as ocasiões analisadas, a sociedade civil se mobilizou em torno do tema. A análise do Participe+ corrobora essa afirmação, pois as médias de interação e engajamento com o ODS 02 foram significativamente maiores que a média geral.

Ainda que consiga se fazer presente e ser percebida, não é possível dizer que a mobilização da sociedade civil é suficientemente forte para obter amplo reconhecimento e justificar o direcionamento intensivo de recursos para efetivação da política na medida

das necessidades da população. Na Consulta Pública da Agenda 2030, trata-se de um grupo de 39 pessoas que elaboraram sugestões<sup>19</sup> para metas e indicadores do ODS 02.

#### **4. Capacidade Operacional Para Implementação da SAN no Município de São Paulo**

Para Mark Moore, a capacidade operacional compreende os recursos necessários para viabilizar a geração de valor público. Tais recursos compreendem tanto o aprimoramento das estruturas de governança, como os processos administrativos e os sistemas de monitoramento usados para alcançar os resultados desejados, seja diretamente ou por meio de parcerias.

No mesmo sentido, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) desenvolveu um framework que elenca os principais desafios à consolidação de capacidade operacional para implementação dos ODS no setor público e indica de maneira estruturada os principais recursos e habilidades que devem ser reforçados para superar estes desafios. São destacadas três categorias de desafios que os governos devem enfrentar:

- **Desafios estruturais:** indicam necessidade de implementar reformas institucionais e fortalecer capacidades governamentais internas.
- **Desafios de processo:** indicam necessidade de mudar a alocação de recursos ou desenho de serviços e políticas públicas.
- **Desafios de sustentação de resultados:** indicam necessidade de criar, fortalecer ou aperfeiçoar indicadores e sistemas de dados para monitoramento de ações.

##### *4.1. Desafios Estruturais da SAN no Município de São Paulo*

Os componentes municipais do SISAN: CMSAN, COMUSAN-SP e CAISAN-Municipal são as principais estruturas de governança para implementação do ODS 02. Vinculados à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Turismo

---

<sup>19</sup> O sistema Participe+ não contabiliza o total de participantes que interagiram na consulta - isto é - que votaram nas opções disponibilizadas. É possível contabilizar apenas os participantes que elaboraram sugestões, pois, para tal, era preciso registrar o nome de usuário cadastrado no sistema. Logo, o número de 39 pessoas engajadas com o tema do ODS contabiliza apenas esses usuários, mas é possível que mais pessoas tenham interagido com a meta.

(SMDET), além de extremamente recentes, não parecem suficientemente intersetoriais para dar conta do desafio de promoção da SAN em São Paulo.

Isso porque, o enfrentamento de desafios que afetam públicos particularmente vulneráveis, classificados como problemas “complexos”, por serem fenômenos multidimensionais, podem se beneficiar de alternativas intersetoriais, entendidas como arranjos de implementação com articulação entre diferentes tipos de atores governamentais e não governamentais, por meio de abordagens integradas<sup>20</sup>, desde que devidamente implementadas<sup>21</sup>.

A CAISAN-Municipal, implantada por meio do Decreto nº 55.868, de 23 de janeiro de 2015, é o órgão responsável pela articulação entre as Secretarias que têm interface com a temática de SAN para a proposição e execução de políticas públicas. A SMDET é responsável pela presidência da CAISAN-Municipal também composta pelas secretarias municipais de: Governo; Saúde; Direitos Humanos e Cidadania; Subprefeituras; Verde e Meio Ambiente e Desenvolvimento e Assistência Social.

No entanto, apesar da existência da estrutura, as informações disponíveis no sítio eletrônico da SMDET<sup>22</sup> apontam para uma desmobilização desse espaço de articulação intersecretarial. Em 2018, as reuniões aconteceram bimestralmente, em 2019 não há registros de reuniões. Em 2020, foram apenas duas reuniões no primeiro semestre voltadas principalmente para as estratégias adotadas pela administração para mitigação dos efeitos da pandemia de Covid-19. Nos últimos 12 meses, não houve reuniões do conselho.

Recentemente, a política de SAN ganhou mais um espaço de governança, a Comissão Municipal ODS - Instância colegiada paritária de natureza consultiva e deliberativa, que tem composição bastante intersecretarial e é responsável pela efetivação do Programa Municipal de Implementação da Agenda 2030, incluindo o ODS 02. Resta

---

<sup>20</sup> O conceito de arranjos intersetoriais é polissêmico, mas optou-se pela conceituação de Roberto Rocha C. Pires, no âmbito da introdução do livro *Implementando Desigualdades: Reprodução de Desigualdades na Implementação de Políticas Públicas* (2019).

<sup>21</sup> Ressalta-se que esses benefícios parecem se concretizar apenas se a intersetorialidade é devidamente implementada, pois segundo por Bichir e Canato (2019) “a implementação é parte do processo definidor da efetividade de políticas intersetoriais, as quais podem mitigar ou reproduzir desigualdades de acesso a serviços.”

<sup>22</sup> Atas disponíveis na página da SMDET: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento/seguranca\\_alimentar/participacao\\_social/index.php?p=270514](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento/seguranca_alimentar/participacao_social/index.php?p=270514)

saber se a nova estrutura apoiará a superação dos desafios estruturais de implementação da política de SAN no município de São Paulo.

#### *4.2. Desafios de Processo de SAN no Município de São Paulo*

A CAISAN (2016) definiu seis diretrizes<sup>23</sup> para a implementação da SAN no município de São Paulo, pautadas no Plano Plurianual (PPA) vigente no momento de elaboração do PLAMSAN. Estas ações estão associadas a três programas que se mantiveram na estrutura de PPA para o período 2018-2021, são eles:

- Programa 3016: Nutrição e Segurança Alimentar
- Programa 3019: Promoção do crescimento econômico e geração de postos de trabalho
- Programa 3023: Proteção à população em situação de vulnerabilidade<sup>24</sup>

Desde 2016 até 2020, o total de recursos orçados para estes programas<sup>25</sup> foi de R\$ 164,6 milhões, dos quais 74% destinados ao programa 3023. Os programas 3016 e 3019, receberam, respectivamente, 15% e 12% do total orçado no período. Ainda analisando o valor de orçamento destinado ao ODS 02, observa-se uma queda do patamar do valor orçado: em 2016 foram destinados R\$ 74,7 milhões, ao passo que nos anos subsequentes, o orçamento destinado foi, em média, R\$ 22,5 milhões.

---

<sup>23</sup> O Plano Municipal de Segurança Alimentar traz as seguintes 6 diretrizes: 1: Promoção Do Acesso À Alimentação Adequada E Saudável E Água, Com Prioridade Para As Famílias E Pessoas Em Situação De Insan; 2: Promoção Do Abastecimento Público E Estruturação De Sistemas Sustentáveis E Descentralizados, De Base Agroecológica E Solidária De Produção, Processamento, Distribuição E Comercialização De Alimentos; 3: Instituição De Processos Permanentes De Educação Alimentar E Nutricional E Cultura Alimentar, Visando A Promoção De Hábitos Alimentares Saudáveis, Com Ações Formativas, A Partir Do Diagnóstico Das Necessidades Locais, Com Foco Nas Tecnologias De Informação E Da Educação Popular, Bem Como, Incentivar A Pesquisa E Formação Nas Áreas De San E Dhaa; 4: Promoção, Universalização E Coordenação Das Ações De San Voltadas Para Os Povos E Comunidades Tradicionais De Que Trata O Art. 3º, Inciso I, Do Decreto Nº 6.040, De 7 De Fevereiro De 2007, Povos Indígenas E Assentados Da Reforma Agrária; 5: Fortalecimento Das Ações De Alimentação E Nutrição Em Todos Os Níveis Da Atenção À Saúde, De Modo Articulado Às Demais Ações De San, Considerando Todos Os Ciclos Da Vida E 6: Monitoramento Da Realização Do Dhaa.

<sup>24</sup> Em 2016 e 2017, este programa tinha o nome Superação da extrema pobreza. A estrutura de programa, no entanto, se manteve após a pactuação de um novo ciclo de PPA.

<sup>25</sup> Excluiu-se da análise orçamentária a ação 2440, na qual foi executado em 2020 o Programa Renda Básica Emergencial. Entendeu-se que o auxílio emergencial foi essencial para prevenir o agravamento da insegurança alimentar, mas se considera que sua contabilização inviabilizaria a identificação de padrões de gasto público no período, dado que o orçamento destinado a esse programa em 2020 foi da ordem de R\$ 417 milhões de reais; 2,5 vezes maior do que todo o orçamento dos demais programas analisados nos últimos 5 anos.

No entanto, o volume de recursos executados não foi afetado pela redução de dotação orçamentária destinada aos programas. Em 2016, apesar da dotação de R\$ 74,7 milhões, apenas R\$ 8,4 milhões, ou seja, 11,2% do orçamento, foi liquidado. Nos anos subsequentes, a média de recursos liquidados para implementação de SAN foi de R\$ 13,4 milhões ao ano e não ficou abaixo dos R\$ 10 milhões desde então. Entretanto, proporcionalmente, o volume médio de recursos executados fica em apenas 57,8% dos recursos orçados para a implementação da política entre 2017 e 2020. O percentual baixo de execução significa uma menor entrega de bens e serviços à população, indicando deficiências na execução dos processos de produção da política pública.

Outro indício de problemas de processo é o baixo número de ações executadas em face às ações planejadas. O programa 3016, apesar de composto por 17 ações, teve apenas uma ação, a 4301 (Ações de Abastecimento), com execução de recursos, ainda que parcial<sup>26</sup>.

O programa 3023 abarca quatro ações, e mantém o padrão de ações sem dotação ou execução. Neste programa, a dotação e execução se concentram nos Programas de Garantia de Renda Familiar, registrados na ação 6166. Ainda assim, os recursos desta ação mantiveram uma média de execução de apenas 56,5%, superando o patamar de 80% apenas uma vez nos últimos 5 anos.

Por fim, além do desafio de entrega dos bens e serviços no patamar dos valores orçados, ainda há o desafio da qualidade das entregas e do monitoramento delas. Ao todo, os programas que refletem a implementação da SAN no município somam 22 ações<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> O ano de 2020 foi exceção, pois foram executados no exercício ações de Educação em SAN e Manutenção e Operação aos CRESANS (ações 8002 e 8103). No programa 3019, apenas a ação 8083, Bolsa-Trabalho, tem sido executada. A outra ação do programa, 1691, trata da Manutenção de CRESANS, mesmo objeto da ação 8103, do programa 3016. A ação 1691 recebeu dotação apenas em 2018 e não foi executada no ano mencionado.

<sup>27</sup> As ações são: 1131 - Projetos de abastecimento e segurança alimentar e nutricional (executada nos programas 3023 e 3016); 1154 - Implementação de Agricultura Orgânica e Implantação de Entrepósito Agrícola em Parelheiros; 1338 - Ampliação, reforma e Requalificação de Unidade de Abastecimento - Sacolões: Piraporinha, Pirituba, Cohab Adventista e Lapa; 1402 - Construção e Implantação de Entrepósito Agrícola na Área Municipal situada na Estrada da Colônia, s/nº, Jd. Silveira, Parelheiros; 2015 - Manutenção e Operação da Patrulha Agroecológica Mecanizada 2044 - Apoio ao Desenvolvimento Rural e Agroecologia - Instituto Laudenor; 2160 - Implantação de Hortas Comunitárias; 2163 - Apoio ao Desenvolvimento Rural e Agroecologia; 2406 - Ações de educação em segurança alimentar e nutricional - Programa de Metas 14.h; 4301 - Ações Municipais de Abastecimento; 7000 - Construção de Unidade de Abastecimento; 7001 - Ampliação, Reforma e Requalificação de Unidade de Abastecimento; 8001 - Manutenção e Operação de Unidade de Abastecimento; 8002 - Ações de Educação em Segurança Alimentar e Nutricional; 8103 - Manutenção e Operação de Centro de Referência de Segurança Alimentar e Nutricional; 9067 - Construção de Centro de Referência de Segurança Alimentar e Nutricional; 9068 - Ampliação, Reforma e Requalificação de Centro de Referência de Segurança Alimentar e Nutricional; 1691 - CRESANS - Aquisição de Equipamentos e Adequação do Espaço - localizado no Centro de

No último monitoramento de execução destas ações e seus respectivos produtos, feito pela Prefeitura em 2020 (ano-base 2019), apenas 5<sup>28</sup> das 22 ações - cerca de 23% do total - entregaram os produtos previstos no PPA. Outras duas não entregaram produtos e 4 foram executadas em outras ações orçamentárias mais genéricas, de modo que não foi possível verificar a entrega. As ações restantes não tinham produtos definidos ou não foram executadas no ano de 2019.

#### *4.3. Desafios de Sustentação de Resultados da SAN no Município de São Paulo*

O monitoramento das políticas públicas é defendido por Rolland (2015) como instrumento fundamental de avaliação do valor público entregue à sociedade. Segundo o autor, as estatísticas oficiais, por meio do uso de indicadores, criam valor para a democracia como base para políticas públicas baseadas em evidências.

É nesse contexto que se insere a publicação do “Diagnóstico de indicadores para monitoramento dos ODS em São Paulo”, resultado de um ano de debates e reflexões a respeito das possibilidades de monitoramento da Agenda 2030 pela PMSP. Tal instrumento registra, para cada uma das 169 metas, os desafios legais, institucionais, operacionais e/ou instrumentais que a Prefeitura enfrenta para avançar no cumprimento dos 17 ODS.

##### 4.3.1. Diagnóstico de Indicadores para o Monitoramento dos ODS

O Diagnóstico de Indicadores para o Monitoramento dos ODS em São Paulo foi produzido pelo Grupo de Trabalho Intersecretarial (GTI PCS/ODS), composto por 26 órgãos públicos municipais, para subsidiar a Comissão Municipal ODS no monitoramento do desempenho das 169 metas dos ODS.

A Comissão Municipal ODS, depois de empossada, dividiu seus trabalhos em 7 Câmaras Temáticas (CT), cada uma responsável pela municipalização de um conjunto de metas. As CT contaram com o trabalho de mais de 120 membros, do poder público e da sociedade civil, envolvidos diretamente na municipalização da Agenda 2030 no ano de

---

Abastecimento de São Miguel; 8083 - Bolsa-Trabalho; 2440 - Renda Básica Emergencial; 4393 - Segurança Alimentar para População Idosa; 6166 - Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima.

<sup>28</sup> As ações com produtos entregues foram: 4301- Ações Municipais de Abastecimento, 6166 - Programa Garantia da Renda Familiar Mínima, 7001 - Ampliação, Reforma e Requalificação de Unidade de Abastecimento, 8002 - Ações de Educação em Segurança Alimentar e Nutricional, 8083 - Bolsa-Trabalho.

2020. Dada a transversalidade do tema do ODS 2, suas metas estavam distribuídas entre 6 das 7 CT.

Os membros das CT obtiveram informações sobre a capacidade operacional da PMSP para implementação do ODS 2 por meio do Diagnóstico de Indicadores para Monitoramento dos ODS. No âmbito do ODS 2, da meta 2.1, os desafios elencados pela Prefeitura para promoção gradativa do DHAA e a SAN foram aqueles previstos pelo Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional - PLAMSAN:

1. Efetivar ações que viabilizem o acesso à alimentação adequada e saudável;
2. Priorizar nessas ações as famílias e pessoas em vulnerabilidade social;
3. Promover o abastecimento público e a estruturação de sistemas sustentáveis de produção;
4. Instituir processos permanentes de educação alimentar e nutricional e cultura alimentar;
5. Promover hábitos alimentares saudáveis;
6. Promover ações de Segurança Alimentar e Nutricional para povos e comunidades tradicionais;
7. Fortalecer as ações de alimentação e nutrição em todos os níveis da atenção à saúde;
8. Monitorar a realização do Direito Humano à Alimentação Adequada.

É interessante salientar que os 7 primeiros desafios elencados estão relacionados ao conteúdo da política pública de SAN propriamente e apenas o último está relacionado a capacidade operacional de monitoramento pelo poder público das políticas de garantia do DHAA. Não havendo, portanto, nenhum desafio elencado quanto às estruturas de governança e quanto aos processos administrativos desenvolvidos pela administração pública para entrega dos valores públicos almejados.

Já no âmbito da meta 2.2 do ODS 02, não foram elencados desafios, pois sua análise dependia de informações da Secretaria Municipal de Saúde de São Paulo, que estava engajada com o combate da pandemia de COVID-19 e não teve a oportunidade de refletir sobre os desafios impostos para o combate de todas as formas de desnutrição.

#### 4.3.2 Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN)

Para além do esforço de monitoramento do ODS 2 no âmbito da Agenda Municipal 2030, a priorização da saúde nutricional no planejamento municipal em 2017

oportunizou a demanda da área técnica da SMS-SP de fortalecimento do SISVAN. O Sistema Integrado de Gestão de Assistência à Saúde de São Paulo - SIGA Saúde, já permitia, há muitos anos, a coleta de dados antropométricos pela Atenção Primária à Saúde, mas o campo não era priorizado e não havia dados suficientes para avaliação do estado nutricional da população.

A partir de 2018, houve ampliação da coleta de dados antropométricos pela Secretaria Municipal de Saúde, o que permitiu, no ano de 2020, que fossem monitoradas 229.509 crianças menores de 5 anos no município de São Paulo. Pelo monitoramento, foi possível calcular: o déficit de altura de 7,1%, o déficit de peso de 5,3% e o excesso de peso de 9,6%, das crianças menores de 5 anos monitoradas pelo SISVAN<sup>29</sup>.

O monitoramento desses indicadores, por meio do SISVAN, é essencial para diagnosticar o problema a ser enfrentado. Essas informações podem subsidiar não apenas o planejamento em saúde, mas podem servir de ferramenta para elaboração de políticas públicas de SAN pelos demais órgãos do poder público.

#### *4.4. Questionário Sobre Recursos para Implementação do ODS 02*

Para conhecer mais sobre a capacidade operacional da PMSP para implementação do ODS 02, decidiu-se aplicar um questionário aos membros das Câmaras Temáticas da Comissão Municipal de ODS. As perguntas formuladas foram estruturadas a partir do quadro referencial do GCPSE, sigla em inglês para Centro Global de Excelência em Serviços Públicos<sup>30</sup>.

Resolveu-se priorizar as metas 2.1 e 2.2, pois entendeu-se que essas focam nos aspectos de acesso insuficiente à alimentação e seus efeitos nutricionais. Para cada uma das metas foram feitas nove afirmações sobre soluções de implementação (três afirmações para cada categoria de desafios: estruturais, processuais e sustentação de resultados). Para cada afirmação, o participante tinha que indicar o quanto ele concordava em uma escala de 1 a 4, sendo 1 - Discordo totalmente e 4 - Concordo totalmente.

---

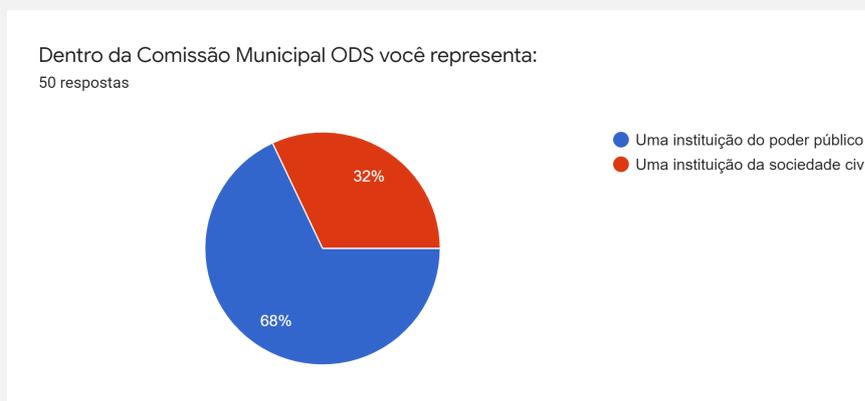
<sup>29</sup> O Boletim “Saúde em Dados”, publicação anual da Coordenação de Epidemiologia e Informação (CEInfo) da Secretaria Municipal da Saúde, em sua 19ª edição, publicada em 2020, apresentou, pela primeira vez, indicadores de Nutrição e Saúde das crianças menores de 5 anos atendidas na Atenção Primária em 2019 – estimativas da cobertura do SISVAN, do déficit de altura e do excesso de peso para idade (Prefeitura de São Paulo, 2020a).

<sup>30</sup> O GCPSE foi fruto de uma parceria entre o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Governo de Cingapura e dedicou-se a estudos sobre capacidades governamentais para implementação do desenvolvimento sustentável e transformações estruturais necessárias para garantir a efetividade da ação dos servidores públicos.

Em março de 2021, solicitou-se a contribuição dos membros das Câmaras Temáticas da Comissão Municipal ODS para entender melhor a percepção dos envolvidos sobre os recursos disponíveis na PMSp para atingir as metas 2.1 e 2.2 dos ODS com sucesso. Entre os dias 02 de março de 2021 e 12 de maio foram recebidas 50 respostas ao formulário de percepção dos recursos disponíveis na municipalidade para a implementação do ODS 02 em São Paulo. Passa-se a análise dos resultados:

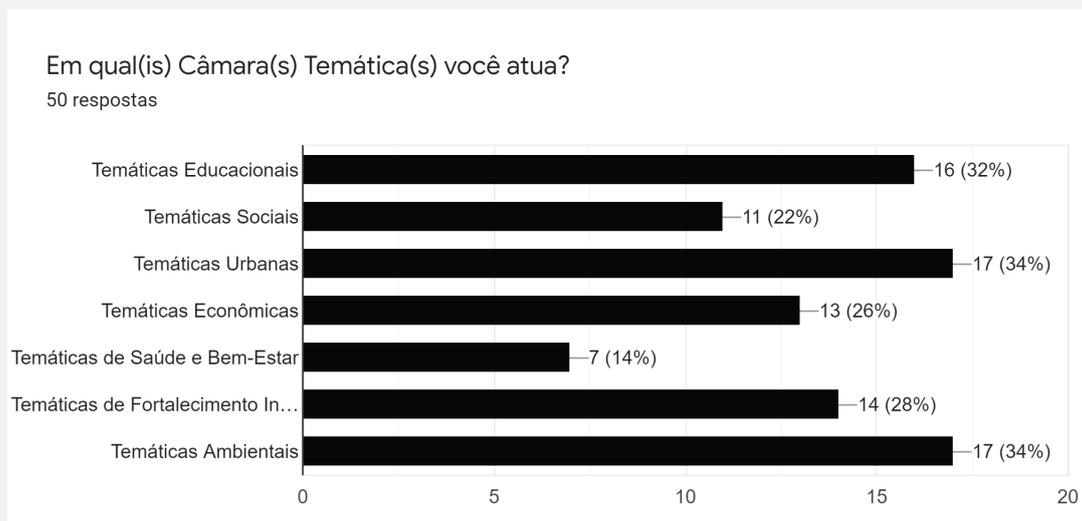
Sobre o perfil dos participantes, 32% (16) representavam organizações da sociedade civil e 68% (34) representavam órgãos do poder público.

**Gráfico 2:** Perfil dos participantes na pesquisa por representação



Participantes das 7 CT contribuíram com a pesquisa, sendo 7 membros da CT de saúde e bem-estar, 11 da CT sociais, 13 da CT econômicas, 14 da CT de fortalecimento institucional, 16 da CT educacionais, 17 das CT ambientais e 17 da CT urbanas.

**Gráfico 3:** Perfil dos participantes na pesquisa por câmara temática



Em primeiro lugar, ao analisarmos as respostas quanto aos recursos em geral para implementação das metas 2.1 e 2.2, em uma escala de 0 a 1, as capacidades de

implementação estão em média em torno de 0,73. Isso significa um resultado próximo a uma nota média de 3 (na escala de 1 a 4) de concordância dos entrevistados com a detenção das capacidades necessárias para implementação das referidas metas do ODS 02.

Verifica-se que os participantes avaliam que o município tem mais condições de reduzir a subnutrição e o sobrepeso (2.2), com uma nota média de 0,74, do que acabar com a fome e garantir o acesso a alimentos (2.1), com uma nota média de 0,71. No entanto, é interessante constatar que ambas as avaliações são bastante positivas, o que indica uma percepção geral dos entrevistados de que o município detém os recursos necessários à implementação das metas 2.1 e 2.2 do ODS 2.

Ao analisarmos separadamente as respostas por categoria de desafios para ambas as metas, tem-se que os participantes consideram que a Prefeitura detém mais recursos para enfrentar os desafios de sustentação de resultados, nota média de 7,7, os recursos para enfrentar os desafios estruturais estão na média de 0,73 e, por último, os recursos para enfrentamento de desafios processuais tiveram a pior avaliação média de 0,7.

Internamente às categorias, a afirmação com menor nota de concordância (0,64) dos participantes é referente a um desafio processual (categoria menos bem avaliada): “Temos o que é necessário para ampliar os recursos alocados no tema e/ou readequar a forma como os recursos são alocados para implementar essa meta com sucesso”.

A análise orçamentária no item 3.2. indica problemas de gestão. Embora seja disponibilizado orçamento para os principais programas, a proporção de recursos liquidados anualmente é baixa - fica em 57,8% a média de recursos liquidados para os três programas analisados, que são os centrais do PLAMSAN. Logo, é possível afirmar com maior certeza que há desafios de execução do orçamento e não de disponibilidade do recurso orçamentário.

Por outro lado, a análise também trouxe que quase 3/4 dos recursos destinados à SAN vão para o programa 3023, que trata de garantia de acesso à renda. Apesar desta ser uma ferramenta importante de diminuição da insegurança alimentar e nutricional, não se trata de uma política intencionalmente focalizada em resolver esta questão. Este é um indício de que a percepção dos respondentes quanto à disponibilidade de recursos especificamente voltados para promoção de SAN pode estar correta.

Em contrapartida, a afirmação com maior nota de concordância (0,79) dos participantes é referente a um desafio de sustentação de resultados (categoria mais bem

avaliada): "Temos o que é necessário para tomar medidas para garantir a confiabilidade de dados existentes para implementar essa meta com sucesso." Essa avaliação positiva parece condizente com a percepção dos envolvidos em um processo de seleção de indicadores para o monitoramento das metas da Agenda Municipal 2030.

#### *4.5. Desafios Remanescentes da Agenda Municipal 2030*

A Comissão Municipal ODS trabalhou durante 6 meses para produção, a partir do Diagnóstico de Indicadores do Município de São Paulo, da localização da Agenda 2030 para o município de São Paulo. Além da redação municipal para as metas da ONU, o documento contém uma seção de contextualização, os indicadores selecionados para o monitoramento e uma seção de desafios remanescentes para que o município de São Paulo alcance cada um dos compromissos nos próximos 10 anos (Prefeitura de São Paulo, 2020c).

No âmbito da meta 2.1, é interessante ressaltar que os desafios apresentados pela Comissão Municipal ODS são, em primeiro lugar, desafios de sustentação de resultados, pois faltam informações sobre o público-alvo da política de acesso à alimentação, informações necessárias para formular, monitorar e avaliar as políticas de SAN.

Em segundo lugar, na meta 2.1, a Agenda Municipal 2030 destaca desafios de processo, sobre a alocação de recursos e o desenho das políticas. Os desafios destacados dizem respeito à articulação de programas, projetos e ações que gerem a incorporação das dimensões da SAN às políticas de desenvolvimento urbano, agricultura urbana, periurbana e rural, abastecimento, saúde, educação, assistência social e meio ambiente.

No âmbito da meta 2.2, por sua vez, aparecem, em primeiro lugar, os desafios de processo, com a identificação da necessidade de aprimoramento do desenho e da implementação das políticas. Destacam-se os desafios de: a) fortalecimento da Política de Alimentação e Nutrição; b) ampliação de ações conjuntas de Educação Alimentar e Nutricional na rede pública municipal de Saúde e Educação e c) fortalecimento da articulação intersecretarial para o planejamento de ações de SAN no município de São Paulo.

Em segundo lugar, na meta 2.2, a Agenda Municipal 2030 aponta desafios de sustentação de resultados, de desenvolvimento do SISVAN, viabilizando indicadores de monitoramento do crescimento e desenvolvimento infantil, da condição nutricional de gestantes e de outros grupos, identificando as regiões de maior vulnerabilidade.

Ao compararmos a percepção dos envolvidos no processo de municipalização com os desafios remanescentes registrados na Agenda Municipal 2030, verifica-se a coincidência da percepção de que os principais desafios que o governo do município de São Paulo deve enfrentar para implementação da política de SAN estão nas categorias de processo e de sustentação de resultados.

Em síntese, o município de São Paulo parece contar com boas capacidades estruturais para lidar com a implementação da política de SAN, tanto com base na análise documental quanto com base nas respostas aos questionários. No entanto, a existência de uma estrutura razoavelmente institucionalizada não parece refletir em boas capacidades de processo de desenho das políticas e de alocação eficiente dos recursos, pois verifica-se uma ineficiência na execução orçamentária dos recursos de fato alocados. Por fim, quanto à sustentação de resultados, objetivamente e na percepção dos entrevistados, o município ainda possui tímidas capacidades, apesar dos recentes avanços na estruturação do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional e no registro dos Desafios Remanescentes para implementação da SAN (metas 2.1 e 2.2) no âmbito da Agenda Municipal 2030.

## **5. Conclusão**

Dado o exposto, verifica-se que a adoção da SAN como valor público a ser perseguido pela PMSP é um fenômeno extremamente recente. É apenas no final do ano de 2013 que a inserção do tema na agenda de políticas públicas municipais resulta na publicação da lei que estabelece os componentes municipais do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Apesar de institucionalizada, e prioritariamente de competência da SMDET no âmbito do município de São Paulo, conclui-se que a responsabilidade pela implementação da SAN é bastante difusa. Tendo em vista o caráter transversal da SAN, acredita-se que a Comissão Municipal ODS possa vir a ser uma importante instância de articulação intersetorial para sua implementação.

A entrada do tema na ordem do dia fica clara, nos últimos anos, pela inclusão da SAN nos principais instrumentos de planejamento municipal, seja pela identificação objetiva estimada de que existem mais de 200 mil pessoas em situação de insegurança

alimentar no município, seja pela participação dos munícipes sobre o tema nos processos participativos.

Apesar de ser possível verificar um quadro de oscilação da presença do tema na agenda de políticas públicas, há um crescente compromisso institucional da Prefeitura com a promoção da SAN. Destacam-se iniciativas como a implementação do SISVAN municipal e a adoção da Agenda 2030 pela Prefeitura, incluindo a criação da Comissão Municipal de ODS como instrumento de governança para conduzir o processo.

Porém, considerando a resposta à Consulta Pública analisada, o tamanho reduzido que o grupo engajado na temática tem parece limitar a legitimidade e apoio ao tema. Ainda que presentes e organizados, é difícil que poucas pessoas gerem legitimidade e apoio suficientes para mobilizar outros atores para este eixo do tripé, como a imprensa e os políticos eleitos.

Resgatando o argumento de Moore, de que é necessário que a força da legitimidade e apoio sejam tais que justifiquem a priorização da agenda e o direcionamento de recursos, as limitações relativas ao tamanho da sociedade civil envolvida na temática podem ajudar a justificar desafios operacionais, sobretudo relativos ao direcionamento de recursos.

A capacidade operacional, entendida como a capacidade de mobilização dos recursos necessários para viabilizar a geração de valor público, depende do desenvolvimento de capacidades: estruturais, relacionadas ao arcabouço institucional; de processo, relacionadas à alocação de recursos e desenhos de políticas públicas e de sustentação de resultados, relativas à detenção de informações suficientes para o monitoramento dos resultados das políticas.

Quanto às capacidades estruturais, percebe-se que, do ponto de vista documental, o município de São Paulo detém formalmente todos os componentes do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional em funcionamento. Com base na análise das respostas aos questionários, essa dimensão foi bem avaliada pelos participantes, tendo ficado acima da média geral de avaliação das capacidades municipais.

Já quanto às capacidades de processo, de desenho das políticas e de alocação eficiente dos recursos, por meio da análise da execução orçamentária, verifica-se uma falta de eficiência na execução entre os valores orçados e os valores liquidados. Na

**Maia & Chabbouh. *Desafios à Implementação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Município de São Paulo***

percepção dos entrevistados tem-se que a dimensão de desafios de processo é a menos bem avaliada, com a afirmação sobre a alocação de recursos sendo a menos bem avaliada de todas.

Por fim, quanto à sustentação de resultados, apesar de ser importante ressaltar os avanços na estruturação do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional e no diagnóstico da implementação da SAN por meio da Agenda Municipal 2030, percebe-se ainda grandes desafios de gestão da informação para mensuração das políticas de SAN. Curiosamente, essa dimensão foi a mais bem avaliada pelos participantes na pesquisa, principalmente a afirmação quanto à confiabilidade dos dados.

## **Referências**

Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (2016). *1º Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional*. Recuperado de: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/trabalho/PLAMSANVERSAOFINALcompleta.pdf>

Moore, M. H. (2000). Managing for value: Organizational strategy in for-profit, nonprofit, and governmental organizations. *Nonprofit and voluntary sector quarterly*, 29(1\_suppl), 183–204.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2016). *SDG Implementation Framework: Effective Public Service for SDG Implementation* (1).

Prefeitura de São Paulo. (2020a). *Boletim CEInfo Saúde em Dados* (19).

Prefeitura de São Paulo. (2021). *Boletim CEInfo Saúde em Dados* (20).

Prefeitura de São Paulo. (2020b). *Consulta Pública Agenda Municipal 2030 (Comissão Municipal ODS) —Blocos I e II*. Recuperado de: <https://participemais.prefeitura.sp.gov.br/legislation/processes/5>

Prefeitura de São Paulo. (2020c). *Diagnóstico de Indicadores para Monitoramento dos ODS em São Paulo*. Recuperado de: [https://estrategiaods.org.br/wp-content/uploads/2020/10/SP\\_S%C3%A3o-Paulo-Diagn%C3%B3stico-de-indicadores-para-o-monitoramento-dos-ODS-em-S%C3%A3o-Paulo.pdf](https://estrategiaods.org.br/wp-content/uploads/2020/10/SP_S%C3%A3o-Paulo-Diagn%C3%B3stico-de-indicadores-para-o-monitoramento-dos-ODS-em-S%C3%A3o-Paulo.pdf)

Rolland, A. (2015). Chains, Shops and Networks: Official Statistics and the Creation of Public Value. *Statistika*, v. 95(n. 2), 1–16.

Secchi, L. (2014). *Políticas públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. Cengage Learning São Paulo.

**Maia & Chabbouh. *Desafios à Implementação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Município de São Paulo***

Bógus, C.M., Lins, J.D, & Ribeiro, S.M. (2019). 1º Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de São Paulo/SP (PLAMSAN): Participação e Protagonismo do Conselho Municipal (COMUSAN). *Segurança Alimentar e Nutricional*, v. 26, 1–12.

Kepple, A. W., & Segall-Corrêa, A.M. (2011). Conceituando e medindo segurança alimentar e nutricional. *Ciência & Saúde Coletiva*, 16 (1): 187-199

Ministério do Desenvolvimento Social (2014). Escala Brasileira de Insegurança Alimentar - EBIA: análise psicométrica de uma dimensão da Segurança Alimentar e Nutricional. *Estudo Técnico nº1*.

Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (2008). An Introduction to The Basic Concepts of Food Security. *Food Security Information Practical Guides*. Recuperado de: <http://www.fao.org/3/al936e/al936e.pdf>

Organização Mundial da Saúde (2018). *Non-communicable Diseases Country Profile*. Recuperado de: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/274512>

Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (2021). *The State of Food and Nutrition: Transforming Food Systems for Food Security, Improved Nutrition and Affordable Healthy Diets for All*. Recuperado de: <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000130141/download/>

Pires, R. R. C. (Org.), n/a *et al.* (2019). Solucionando problemas complexos? Desafios da implementação de políticas intersetoriais. *Implementando Desigualdades: Reprodução de Desigualdades na Implementação de Políticas Públicas*, 243-266.

---

## Política Externa, Relações Internacionais e Políticas Públicas: Uma discussão conceitual

*Política Exterior, Relaciones Internacionales y Políticas Públicas: Una discusión conceptual*

Marcelino T. Lisboa<sup>1</sup>   
Karen Bombón Pozo<sup>2</sup> 

DOI: [[10.22478/ufpb.2525-5584.2021v6n2.57298](https://doi.org/10.22478/ufpb.2525-5584.2021v6n2.57298)]

Recebido em: 27/03/2021  
Aprovado em: 10/09/2021

**Resumo:** O texto discute algumas definições de política externa, apontando similaridades e diferenças com as relações internacionais e com as políticas públicas, além de desenvolver a ideia do que é processo decisório e o que são diretrizes de política externa. Verificou-se que as relações internacionais e a política externa têm a similaridade de abordar fenômenos que ocorrem através das fronteiras e diferenciam-se pelo fato de que a política externa é necessariamente uma atividade governamental, diferente das relações internacionais, que podem ser exercidas por atores não estatais. As políticas públicas e a política externa diferenciam-se pelo fato de que a política externa possui o elemento internacional, que pode não estar presente nas demais políticas públicas; a política externa é também uma política pública, tendo o elemento internacional como o que a diferencia das demais. Ambas se assimilam pelo fato de passarem por procedimentos político administrativos e são atividades de governo. O processo decisório é uma etapa da política externa na qual ocorrem diversas tomadas de decisão, em um processo que envolve a interação entre diversificados atores. As decisões são guiadas por diretrizes, que são as linhas guia que os tomadores de decisão devem considerar no momento da tomada de decisão.

**Palavras-chave:** processo decisório; diretrizes; conceito; atividade de governo.

**Abstract:** the text discusses some definitions of foreign policy, changing similarities and differences with international relations and public policies, in addition to developing an idea of the decision-making process and foreign policy policies. It was found that

---

<sup>1</sup>Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA) – E-mail: marcelino.lisboa@yahoo.com.br

<sup>2</sup> Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales/FLACSO – E-mail: karen2\_bp@hotmail.com

international relations and foreign policy have a similarity in addressing the phenomena that occur along borders and are differentiated by the fact that foreign policy is a governmental activity, different from international relations, which can be exercised by non-international actors. state-owned companies. How public policies and foreign policy differ due to the fact that foreign policy has an international element, which may not be present in other public policies; a foreign policy is also a public policy, with the international element as or different from the others. Both are assimilated by the fact that they undergo political administrative procedures and are government activities. The decision-making process is a stage of foreign policy in which different decision-making takes place, in a process that involves interaction between different actors. As decisions are guided by guidelines, which are the guidelines that make decisions must be considered when making a decision.

**Keywords:** decision-making process; guidelines; concept; government activity.

## **1. Introdução**

Esse texto realiza uma discussão de abordagens conceituais da política externa, em diálogo com os enfoques de relações internacionais e de políticas públicas. Procura-se, fundamentalmente, efetuar uma contribuição didática ao debate conceitual acerca desses três elementos. Realiza-se essa tarefa apontando similaridades e diferenças entre (1) as definições de política externa e relações internacionais e (2) de política externa e políticas públicas. Além disso, apresentam-se (3) definições de processo decisório e de diretrizes, elementos que fazem com que a política externa aconteça e explicam porque aconteceu de uma forma e não de outra. Como forma de contribuição didática para o entendimento dessas questões, também é discutida a política externa, as políticas públicas e as relações internacionais como campos específicos, mas que têm sobreposições em seus espaços de atuação. O processo decisório e as diretrizes são importantes elementos da política externa – notadamente ao se tratar de Análise de Política Externa (APE) – mas não são âmbitos exclusivos da política externa, pois aplicam-se às políticas públicas como um todo.

A motivação para a produção de um artigo com esse viés – além da necessidade de constante discussão dos conceitos científicos – vem de situações vivenciadas na experiência docente e orientação de trabalhos de conclusão de cursos de graduação e pós-graduação. Há uma vasta bibliografia que discute a política externa, as relações internacionais e as políticas públicas. No entanto, cada um desses trabalhos, sejam livros ou artigos, apresentam o conceito delineado de forma a ser útil para os objetivos específicos daquele trabalho. Não é raro que os estudantes procurem um texto publicado

que condense essas informações e que traga definições mais amplas desses conceitos. Esse artigo pretende realizar essa contribuição ao apresentar o conceito de política externa comparado com o de relações internacionais e o de políticas públicas. Do ponto de vista do objeto abordado, não se apresenta aqui uma reflexão inovadora e nem uma discussão teórica profunda que confronta conceitos, mas a síntese de três elementos que frequentemente dialogam. O público ao qual o texto destina-se, portanto, são pesquisadores que realizam uma primeira aproximação ao tema.

Sobre o processo decisório e as diretrizes, a literatura possui uma vasta gama de obras que abordam esses temas, mas em geral em estudos de caso ou abordagens históricas. Livros com a história diplomática de um determinado país indicam as diretrizes mais gerais da política externa em cada período. Pesquisas mais específicas do processo decisório trazem estudos de caso que realizam análises profundas de momentos chave da tomada de decisão em política externa. Contudo, em grande parte desses casos, as explicações do que objetivamente são diretrizes e processo decisório não são tratadas, ficando a noção intrínseca de que se trata de termos que não necessitam de uma delimitação mais precisa. Porém, esses são dois elementos cruciais no estudo da política externa. Sendo cruciais, é importante que sejam tratados conceitualmente. Esse artigo pretende realizar essa contribuição ao apresentar uma discussão conceitual com a intenção de auxiliar na delimitação do que são diretrizes e do que é processo decisório na política externa.

Outro fator motivador para a produção desse texto é o fato de que a política externa como política pública tem sido um tema cada vez mais presente na literatura. A abordagem desse texto tem foco no processo da política pública e suas fases, realizando apontamentos sobre a política externa. O intuito é aproximar os conceitos de política pública da política externa e não o inverso. Sendo assim, não é tratada da democratização da política externa ou uma política externa que se torna mais aberta à participação pública.

Importante ressaltar que a política externa, assim como as relações internacionais e as políticas públicas não são conceitos em si, mas são fenômenos que fazem parte da dinâmica da sociedade. Esses fenômenos acabam por tornar-se objeto de estudo em suas respectivas áreas científicas, o que leva à necessidade de discutir suas definições e abordar conceitualmente esses temas. Contudo, essa tarefa deve sempre ter cautela para que não seja realizada uma simplificação de amplos campos de estudo, como são esses abordados

no presente texto. Outrossim, o exercício didático que essa discussão proporciona é sempre necessário.

O texto está organizado em quatro partes, além da introdução e da conclusão. A primeira discute a política externa e as relações internacionais. A segunda discute a política externa e as políticas públicas. A terceira aborda o processo decisório e as diretrizes. A quarta parte discute a política externa como política pública do ponto de vista das questões analíticas e das possibilidades de desenvolvimento desse campo.

## **2. Política Externa e Relações Internacionais**

A política externa pode ser entendida como um conjunto de princípios que norteiam as ações internacionais de um governo, princípios esses que envolvem a totalidade das políticas de um país voltadas para a interação com o ambiente para além de suas fronteiras. É a soma das relações externas oficiais, conduzidas usualmente pelo Estado, em suas relações internacionais, e que para serem efetivadas passam por uma complexa intersecção do ambiente interno com o externo e de atores estatais e não-estatais.

Quando vista enquanto objeto de estudo científico, a política externa liga-se aos fenômenos políticos, econômicos, sociais e culturais em âmbito interno dos Estados e também na seara do sistema internacional<sup>3</sup>. Trata-se de um campo de investigação ligado – principalmente, mas não exclusivamente – às disciplinas de Ciência Política e de Relações Internacionais. Tais apontamentos evidenciam dificuldades em se conceituar um termo que, conforme indica Marcel Merle (1984), muitas vezes recebe o pré-julgamento de que seja de fácil definição, mas que, na verdade, está no escopo das atividades políticas que notoriamente são difíceis de se conceituar (Hill, 2016).

Após a II Guerra Mundial, paralelamente à evolução da APE como um campo de estudos específico e das Relações Internacionais como disciplina da ciência, a visão sobre a política externa também passou a sofrer mudanças. Como destaca Hill (2016), as lentes

---

<sup>3</sup> É a partir do século XVIII que a estrutura semântica da política externa, tal como é mais comumente descrita em tempos atuais em termos conceituais, pode ser mais bem entendida. Fahrmeir, Hellmann e Vec (2016) arguem que o termo “política externa” aparece na língua inglesa, como *foreign policy*, no início do século XVIII, quando a expressão diplomacia, até então entendida como uma expertise em diplomas, passa também a construir a conotação da atualidade. Para os autores, a invenção do termo política externa e de seu antecedente, relações exteriores, é produto da fase de transição da sociedade dos príncipes, quando as disputas religiosas determinavam as decisões políticas, para a fase moderna do Estado racional.

da história diplomática que retratavam a política externa<sup>4</sup> foram reinventadas, dedicando maior atenção às ferramentas de tomada de decisão, ao papel da burocracia e dos grupos de interesse na política exterior. Isso refletiu-se também na característica da produção acadêmica sobre o tema que, além de seguir contribuindo com trabalhos de caráter histórico e descritivo da diplomacia, passou a explorar a política externa a partir de outras visões em relação a atores e processos, incluindo, conforme cita Carlsnaes (2013), novos comprometerimentos metodológicos e novas preocupações empíricas substantivas.

Considerando esse incremento na complexidade da política externa, é importante pontuar que quando se aumenta a amplitude de um objeto de estudo, a tendência é que algumas imprecisões possam surgir ao discuti-lo conceitualmente e, no caso da política externa, torna-se essencial diferenciá-la de relações internacionais. As Relações Internacionais ou RI (em iniciais maiúsculas) referem-se a um campo de estudo da ciência, uma disciplina acadêmica, ligada à Ciência Política e que geralmente tem a Política Externa como parte de seu objeto de estudo. Nesse caso, há variações em diferentes lugares e diferentes períodos de tempo sobre o lugar da Política Externa como disciplina, em alguns casos ligada às RI e em outros à Ciência Política. Nesse texto, interessa discutir as relações internacionais (em iniciais minúsculas) enquanto fenômeno passível de análise científica, e diferenciá-la conceitualmente da política externa.

As relações internacionais podem ser definidas, de maneira ampla, como o conjunto de acontecimentos e fenômenos, que envolvem uma grande gama de atores, que existem e interagem no sistema internacional, ou seja, além das fronteiras domésticas das sociedades (Pecequillo, 2004). Essa definição guarda em si dois elementos presentes nas tentativas recentes de se definir o conceito de relações internacionais: o Estado e os “outros” atores. As definições de relações internacionais mais próximas à visão realista, consagradas no início da segunda metade do século XX, estabelecem o Estado como agente principal das relações internacionais e a segurança como tema prioritário das ações externas. Em outras abordagens, menos calcadas na visão do realismo, as relações

---

<sup>4</sup> Relativamente ao conteúdo dos estudos sobre política externa, até meados do século XX, estudos sobre política externa tinham um grande foco na história diplomática (Carlsnaes, 2013) e eram consagrados ao conteúdo dessa política. A atenção era colocada sobre os meios estratégicos e diplomáticos utilizados e sobre os resultados obtidos. Nesse tipo de abordagem, predominante até a primeira metade do século XX, a política externa era tratada como um produto, onde a substância e a eficácia eram apreciadas por comparação com outros produtos, que são as políticas externas de outros países, atores da disputa no tabuleiro global. O campo de investigação privilegiado da política externa era a arena internacional e menor atenção era dada às raízes internas da política externa (Merle, 1984).

internacionais são vistas como as atividades realizadas entre indivíduos ou coletividades – não exclusivamente o Estado – e que transcendem o espaço de sua comunidade política, ou seja, as fronteiras do Estado. Assim, como destaca Esther Barbé (1995), o conceito possui dois critérios definidores: localização geográfica e atores envolvidos. Esses dois critérios são úteis para a diferenciação entre relações internacionais e política externa.

Nesse sentido, pode-se considerar que o critério da localização geográfica é o que liga ambos os conceitos. A partir desse critério, é possível elencar uma abundante quantidade de definições de política externa que a caracterizam como um fenômeno externo às fronteiras, cada uma com alguma especificidade.

Um exemplo é o conceito amplo, utilizado por Morin<sup>5</sup> (2013), de que a política externa é um conjunto de preceitos ou normas que regem as ações de uma autoridade política implantada no ambiente internacional. Tal abordagem é útil para enfoques que tenham o Estado soberano como unidade de análise, tal como a definição utilizada por Breuning (2007), de que política externa é a totalidade das políticas de um país voltadas para a interação com o ambiente para além de suas fronteiras. Pode-se incluir aqui a clássica – e muitas vezes citada – descrição de Merle (1984), declaradamente apontada pelo autor como uma visão topográfica, de que a política externa é a parte da atividade do Estado voltada para fora, ou seja, que trata, por oposição à política interna, dos problemas que se colocam além das fronteiras.

A esse respeito, comumente a política externa é citada como a linha de ação de um ator específico (Estado) em um contexto estrutural (sistema internacional) que é caracterizado como anárquico (Hellmann, 2016), o que implica em uma limitação operacional do conceito<sup>6</sup>. Além disso, definir a política externa como uma atividade que envolve, em alguma medida, ações além das fronteiras, não a diferencia das relações internacionais. Contudo, o critério geográfico apontado por Esther Barbé (1995) é útil tanto para diferenciar a política externa da política interna, como para definir o caráter internacional, tanto da política externa quanto das relações internacionais. Porém, a

---

<sup>5</sup> O livro de Jean-Frédéric Morin (2013) foi publicado originalmente em francês. Posteriormente foi publicado em inglês em parceria com Jonathan Paquin (2018). Há poucas diferenças nas duas edições e ambas são utilizadas nesse artigo.

<sup>6</sup> Essa definição está bastante atrelada à escola realista das Relações Internacionais, que trata o Estado como um agente unitário e tem uma base estruturalista e racionalista, fatores que explicam parte da limitação operacional para se tratar a política externa, pois marginalizam as estruturas institucionais e as ações internas.

utilidade restringe-se aos casos em que tais políticas são diferenciadas para efeito de um melhor entendimento, visto que a política externa ocorre em uma complexa intersecção do ambiente doméstico com o internacional (Neack, 2018), não sendo possível separar objetivamente essas duas instâncias<sup>7</sup>.

O outro critério, dos atores envolvidos, tem maior capacidade de diferenciar a política externa das relações internacionais. As relações internacionais, como apontado anteriormente, envolvem os atores que se relacionam em fenômenos que ultrapassam as fronteiras estatais. Todavia, desde meados da década de 1970, as relações internacionais têm sido apontadas como um fenômeno que abarca tanto o Estado como atores não estatais (Keohane & Nye, 1977), que se envolvem em temas anteriormente conduzidos apenas pelos Estados, tanto em ambiente interno como externo (Mansani & Reis, 2014). Essa amplitude de participação dos atores, presente nas definições de relações internacionais, nem sempre se aplica ao conceito de política externa<sup>8</sup>.

Hill (2016) apresenta uma definição de política externa que auxilia na compreensão dessa lógica. Para o autor, a política externa é a soma das relações externas oficiais, conduzidas por um ator independente, usualmente, mas não exclusivamente o Estado, em suas relações internacionais. Nessa definição, o ator independente pode ser tanto o Estado como um conjunto de Estados, que o autor exemplifica citando a União Europeia. Além disso, ao afirmar que se trata de relações oficiais, Hill inclui todos os mecanismos de governo do Estado e não somente os departamentos ligados às relações exteriores. Isso não significa que todos os temas tratados por todas as instâncias governamentais se caracterizem como política externa, mas que, quando obedecido o critério da localização geográfica do tema para além das fronteiras, que torna o tema internacional, então todos os envolvidos são atores participantes da política externa.

O que se verifica nessa definição é que há um afunilamento tanto em relação aos atores, quanto em relação aos temas envolvidos na política externa, em comparação às relações internacionais. Na política externa deve haver necessariamente o elemento estatal em seu processo, ou seja, a passagem pelo ente governamental, para que o tema

---

<sup>7</sup> Putnam (2010) aborda essa questão identificando um nível interno e um internacional que pressionam os tomadores de decisão. Para o autor, a cada nível aplicam-se lógicas diferentes e não há sentido em tentar verificar se o nível interno influencia mais o externo ou vice-versa.

<sup>8</sup> Figueira (2011) ao delimitar o objeto de estudo da política externa, apresenta essa discussão, explicando como o debate entre tradicionalistas e pluralistas foi um debate que abarcou também as áreas de política externa e das teorias das Relações Internacionais

seja caracterizado como de política externa, o que não é obrigatório no caso das relações internacionais. Carlsnaes (2013) contribui para essa discussão, ao definir a política externa como o conjunto de ações expressas sob a forma de metas explicitamente estabelecidas, que são perseguidas por representantes de um governo, que age em nome de uma unidade soberana, direcionando os esforços para objetivos e atores, governamentais ou não, que se pretende afetar e que estão além de sua legitimidade territorial. Tanto Hill quanto Carlsnaes exemplificam a visão da política externa como uma ação de governo, mas sem a existência da característica caixa preta do Estado, presente nas abordagens mais monolíticas, voltadas às análises sistêmicas.

De um ponto de vista conceitual, portanto, as relações internacionais são mais amplas e a política externa é mais restrita e específica. A diferença essencial é que um fenômeno político, econômico, social ou cultural, para ser caracterizado como política externa, precisa necessariamente estar atrelado à política governamental. Além dessas, as relações não oficiais entre atores não estatais, desde que ultrapassem as fronteiras, também podem ser caracterizadas como objeto das relações internacionais.

### **3. Política Externa e as Políticas Públicas**

A política externa, tal como tratado anteriormente, é uma atividade oficial dos governos e, assim como as demais políticas, possui um processo desde o seu surgimento, até a sua execução, passando por etapas de elaboração e de negociação. Em países em que há a vigência do modelo liberal democrático, as lideranças governamentais necessitam de aprovação institucional para levar adiante as decisões políticas. Para que decisões políticas possam tornar-se efetivas e legítimas, procedimentos constitucionais e regimentais devem ser seguidos, havendo possibilidade de aprovação, alteração ou veto por parte dos poderes constituídos para atuarem em tais processos.

A política pública é uma atividade oficial dos governos que também passa por processos de desde o seu surgimento, até a sua execução, passando também por uma série de etapas. É um conjunto de programas e ações do Estado que tem o objetivo de enfrentar desafios de interesse coletivo (Castro & Oliveira, 2014), com o intuito de resolver problemas públicos. Reforçando essa definição, Amabile (2012) afirmando que as políticas públicas são a concretização da ação governamental através de decisões de ordem pública que visam à satisfação do interesse de uma coletividade. Da mesma forma que na política externa, as lideranças governamentais necessitam de aprovação

institucional para levar adiante as políticas públicas. Para que decisões políticas possam tornar-se efetivas e legítimas, procedimentos institucionais e regimentais devem ser seguidos, havendo possibilidade de aprovação, alteração ou veto por parte dos poderes constituídos para atuarem em tais processos.

Considerando a lógica pela qual se formam as políticas públicas, diversas abordagens apontam para a existência de distintas fases, que compõem o processo político e que contém estágios como a identificação do problema, passando pela inserção da questão na agenda política<sup>9</sup>, a negociação até a aprovação, implementação das medidas aprovadas, alterações de rumo durante a execução e, finalmente, o encerramento da política (Lisboa, 2017). A ideia do processo político pensado em estágios teve sua gênese como forma sistemática de análise política a partir dos anos 1950, com os trabalhos de Harold Lasswell, que desenvolveu inicialmente a ideia dos ciclos da política (Howlett & Giest, 2012).

Calduch (1993), entende que a política externa, assim como qualquer outra política, é um processo no qual há uma sucessão de decisões e ações. Para o autor, três etapas são comuns ao processo institucional de qualquer política: elaboração, execução e controle. Na fase de elaboração são coletadas informações sobre a situação, determinados os objetivos, buscadas as alternativas viáveis e finalmente são eleitos os meios para atingir as metas. A etapa de execução consiste nas ações realizadas para executar o que foi anteriormente decidido, sendo que no caso da política externa é comum que tal fase se concentre no poder executivo, mais que no legislativo. A etapa de controle possui dois aspectos, um deles de controle jurídico que determina se as ações são lícitas ou ilícitas, e outro de controle político, quando os atores acompanham os êxitos e fracassos dos executores da política.

Todavia, seja para a política interna ou para a política externa, duas observações são necessárias a respeito da consideração desses fenômenos em etapas, como indicado acima. A primeira observação é que essa sequência de estágios não é linear. A organização em estágios que uma política segue tem como objetivo simplificar a complexidade do processo para efeitos de desenvolvimento de estudos do tema (Howlett, 2000) e não explicar a aprovação de uma política em estágios cronologicamente

---

<sup>9</sup> Capella (2006) considera que os modelos analíticos de Múltiplos Fluxos (Kingdon, 2014) e o do Equilíbrio Pontuado (Baumgarnter & Jones, 1993) são os que têm maior capacidade de explicar como as agendas governamentais são formuladas. A autora realiza uma explanação sobre os dois modelos.

observáveis, estáticos e previsíveis. Tais etapas não ocorrem sempre na mesma sequência e nem separadamente, visto que além das questões procedimentais envolvem também negociações políticas<sup>10</sup>. A segunda observação é que o processo doméstico de aprovação de uma política é diferente em cada país, possui variações em sua dinâmica de acordo com o setor da sociedade afetado e deve levar em consideração os diferentes níveis da administração pública envolvidos.

Em relação às políticas públicas, ao longo do tempo foram sistematizados diversos modelos de análise baseados em um ciclo formado por diferentes etapas. Seja qual for a abordagem, o que é comum no processo de tomada de decisão na política é a participação do executivo e do legislativo, tanto por obrigações procedimentais como pelo jogo político, e de grupos de interesse que buscam o atendimento de suas demandas. Para Milner (1997), os atores políticos – executivo e legislativo – tem como interesse atender às demandas dos grupos de interesse, visto que isso pode ser capitalizado em votos em eleições subsequentes, enquanto que os grupos de interesse procuram exercer pressão para a aprovação de suas preferências setoriais específicas. Esse processo ocorre através da apresentação de um tema ao poder legislativo, que o analisa quanto à sua legalidade, conteúdo e interesse social em comissões especializadas e submete à aprovação em plenário, para posterior encaminhamento ao poder executivo para homologação ou veto. De acordo com a matéria tratada, essa conduta pode ter variações, mas, em geral, esse é o procedimento padrão. Nesse sentido, não há grande diferenciação da política externa em relação às demais políticas, sejam denominadas de políticas internas ou políticas públicas.

Mas, apesar de ser uma política pública e dos procedimentos para seu trâmite institucional possuírem diversas semelhanças com qualquer outra política, a política externa possui especificidades que, conforme citam Salomon e Pinheiro (2013), podem levar a uma distância considerável entre objetivos e resultados. As autoras destacam que tratar a política externa como política pública implica compreender que em seu processo incidem demandas e conflitos de variados grupos. Além disso, o fato de ser implementada fora das fronteiras, além de obscurecer as certezas de seus resultados, gera arranjos institucionais internos diversos e articulações políticas domésticas de variadas dimensões.

---

<sup>10</sup> Jann e Wegrich (2007) apresentam uma discussão sobre os estágios de uma política, além de discutir os limites e a utilidade dessa perspectiva. Tal como destaca Faria (2021, p. 22), o ciclo das políticas é uma representação dos processos de produção das políticas tão útil quanto problemática.

Além disso, os controles jurídicos e políticos sobre a execução das políticas implementadas, no caso da política externa, pode ocorrer por parte de agentes internos e também de atores transnacionais (Calduch, 1993).

Sendo assim, o fato de ser externa às fronteiras nacionais, ao mesmo tempo que une a política externa e as relações internacionais do ponto de vista conceitual, é também o que diferencia a política externa das demais políticas públicas. Um dos argumentos teóricos inseridos nessa discussão e que exemplifica essa afirmativa é o posicionamento de Risse-Kappen (1995) acerca da influência de fatores externos na formação das políticas em âmbito doméstico. Para o autor, coalizões e atores transnacionais impactam nas políticas estatais, de formas variadas, de acordo com as características das estruturas políticas domésticas<sup>11</sup>. Essas estruturas são formadas: a) pelas instituições políticas do Estado, representadas e delineadas, pelo executivo, pelo legislativo e pelo aparato burocrático; b) pelas normas e arranjos que determinam a estrutura de formação das demandas da sociedade em geral; c) pelas relações políticas entre o Estado e a sociedade, principalmente consideradas as normas que regulam as atividades de grupos de pressão e os sistemas de formação dos interesses. É verdade que os pontos apontados por Risse-Kappen também podem ser aplicados às políticas internas, mas o autor ainda aponta que o nível do impacto causado por atores transnacionais no processo decisório político será potencialmente maior quando o tema específico que esteja sendo tratado for regulado por tratados bilaterais, regimes multilaterais ou organizações internacionais. Sendo assim, temas de política externa que geram interesse em atores que estão além das fronteiras nacionais podem ser influenciados por tais atores, mesmo no processo doméstico de tomada de decisão.

Ainda no campo do processo decisório relacionado à estrutura institucional interna, tanto Wallace (1971) quanto Merle (1984) apontam para as vantagens que o executivo possui em relação ao legislativo dentro do processo decisório, em grande parte por conta de ser visto como o representante oficial do Estado na arena internacional e também por ter um maior controle das fontes de informações sobre os temas de política externa. Nas palavras de Couto (2019), tanto em sistemas presidencialistas quanto parlamentaristas, espera-se que o Executivo se interesse pela maior parte da produção das leis, pois é o principal responsável pelo sucesso do governo aos olhos da sociedade.

---

<sup>11</sup> Em Faria (2018) há uma ampla discussão sobre coalizões internacionais, atores transnacionais e outros elementos das relações internacionais que atuam nas políticas públicas.

Wallace (1971) entende que o executivo consegue controlar e definir os temas de política externa que chegarão ao debate público, bem como selecionar o momento de apresentação do tema. Conclui o autor que a política externa é muito mais uma matéria baseada na negociação do que na legislação e que o executivo não possui, nas políticas públicas domésticas, as vantagens que tem na política externa. O que é aqui denominado de vantagem não significa que haja tarefa fácil ao executivo no campo da política externa, pois é exatamente nesse palco que as altas autoridades do executivo são desafiadas (Morin & Paquin, 2018), em um ambiente no qual as realidades não são constantes e a informação é escassa e imprecisa, dificultando a escolha de uma direção na interação com atores que não podem ser coagidos através de uma hierarquia.

Wallace (1971) realça ainda que o processo doméstico da política externa é uma área distinta, que segue um padrão diferenciado, cujos atores desempenham papéis também diferenciados. O autor considera que há três categorias de temas de política externa que passam pelos processos internos. A primeira categoria é aquela que envolve valores relevantes para toda a sociedade e nos quais há uma unidade nacional de pensamento. Para essa categoria, o executivo possui grande liberdade de ação, pois parte de um status de legitimidade para tratamento do tema. A segunda categoria é a das questões que envolvem interesses setoriais e preferências políticas de grupos da sociedade. Nesses casos, a capacidade de influência dos grupos da sociedade e também dos agentes estatais varia de acordo com a situação. Quando conflitos de interesse entre grupos internos são levados aos limites nas disputas dentro do processo decisório, essas temáticas passam a ter um padrão parecido com as disputas em relação as políticas domésticas. O terceiro grupo de temas é aquele que envolve países com os quais se tem poucas ou fracas relações, ou então temáticas que geram baixo interesse. Tais situações, em geral, possuem menos relevância, por não representarem riscos ao país e por despertarem pouco interesse da sociedade. Uma última observação feita pelo autor e que deve ser citada é que as políticas públicas internas geram muito mais interesse e estão muito mais próximas dos cidadãos que compõem a base de apoio dos partidos políticos. Assim, os atores do legislativo tendem a dispender tempo e esforços para tratar da política externa com menor interesse do que na política interna, enquanto que o executivo não pode privar-se dessa tarefa.

Assim, percebe-se que a política externa é mais do que o conjunto de ações e comportamentos que um Estado adota em suas relações com o ambiente externo, pois é

composta por uma variedade de áreas e domínios que formam um conjunto de preocupações dos tomadores de decisão, atrelados a outros interesses (Breuning, 2007). Quanto ao processo decisório e aos procedimentos institucionais e interesses políticos que compõem as etapas de uma política pública, externa ou interna, há grandes semelhanças, mas na política externa sempre deve ser considerado o fator internacional que a compõe. Ainda que a política externa seja vista como uma política pública, tanto pelos procedimentos domésticos pelos quais passa, como pelo impacto gerado na sociedade nacional, seu caráter transnacional diferencia-a das demais, não somente pela substância, mas também pelos atores e pelas pressões envolvidas em sua formulação.

#### **4. Processo Decisório e Diretrizes**

Quando se trata conceitualmente da Política Externa, há outros termos que frequentemente aparecem atrelados. Não é raro que expressões como processo decisório e diretrizes façam parte das mesmas discussões que envolvem a política externa.

O processo decisório pode ser visto como um conjunto de interações entre órgãos político administrativos e outros grupos sociais do Estado, mediante as quais se definem os objetivos e se selecionam os meios necessários para levar adiante uma política exterior (Calduch, 1993, p. 6), ou seja, a fase na qual se tomam as decisões. Uma decisão é a escolha de uma, entre várias opções, em um processo no qual sempre existe um certo grau de incerteza (Neack, 2018). Nesse sentido, a tomada de decisão é o núcleo central da etapa da política externa denominada de processo decisório.

Porém, a política externa de um país é um fenômeno que possui uma parte que acontece em um espaço que está fora de seu controle ou, como descreve Bedoya (2013), em um terreno estranho e alheio às entidades que estão sob sua soberania, onde encontram-se também os interesses nacionais dos outros Estados. Apesar disso, a tomada de decisão ocorre objetivamente dentro do círculo político governamental, ou seja, a partir das negociações entre executivo, legislativo e grupos de interesse (Milner, 1997). Complementando esses dois fatores, Breuning (2007, p. 9) aponta que o tomador de decisão não pode controlar como o outro país reagirá à sua decisão. Considerando esses elementos, fica mais evidente que o campo da política externa atua em um tabuleiro de dois níveis (Putnam, 2010) e o processo decisório não pode ser entendido unicamente como uma etapa separada, que ocorre somente no âmbito doméstico. Deve-se ainda ter atenção ao fato de que o comportamento externo do Estado é fruto de uma inter-relação

entre estruturas externas e agentes internos, o que leva a uma relação multicausal (Eun, 2012).

Snyder, Bruck e Sapin (2002) afirmam que ao focar na tomada de decisão é possível organizar os fatores que influenciam no processo decisório em torno dos agentes políticos que atuam nesse processo. Para os autores, os tomadores de decisão em política externa operam em cenários de duplo aspecto, de forma que fatores internos e externos, aparentemente não coligados, relacionam-se em suas ações. Stuart (2008) complementa que estudar o processo decisório e a tomada de decisão é ter um foco explícito no comportamento decisório humano em toda a sua complexidade. Apesar da importância do indivíduo nesse processo, quase nunca essas decisões são sumariamente individuais, pois a arena política é formada por uma complexa rede de disputas e coalizões.

Então, como definir se um determinado fenômeno faz parte do processo decisório da política externa? Para isso, pode-se mobilizar algumas questões que foram pontuadas nesse texto. A primeira questão é que para um determinado fenômeno ser caracterizado como política externa, precisa necessariamente estar atrelado à política governamental. A segunda questão é que, assim como outras políticas públicas, a política externa passa por um procedimento institucional de aprovação que – geralmente, mas não sempre – inclui o executivo, o legislativo e outros atores. A terceira questão é a centralidade da tomada de decisão no processo da política externa.

Entendendo o processo decisório como conjunto de interações entre atores que definem os objetivos e selecionam os meios para efetivar uma política exterior, a participação de um país em um processo de integração regional é um exemplo de caso que passa por negociações entre os países envolvidos. Tais negociações podem levar à assinatura de documentos como um acordo marco ou uma carta de intenções. No entanto, antes desse momento, internamente há interações entre os atores governamentais para tomar a decisão de assinar uma carta de intenções que estabelecerá relações com outros países. Os profissionais dos ministérios envolvidos nas relações exteriores, os grupos políticos de apoio ou de oposição ao governante, os grupos de interesse que serão afetados economicamente pelo estabelecimento da relação com outros países, são exemplos de atores que interagem e que levam determinado governo a tomar a decisão de levar adiante ou não um processo. Esse momento anterior à assinatura de uma carta de intenções para formação de um processo de integração regional é um exemplo no qual está contida uma tomada de decisão, que ocorre na gênese do processo.

Todavia, após essa fase, que frequentemente é realizada com grande centralidade nos agentes políticos e profissionais do poder executivo, o processo deve ser submetido à aprovação do poder legislativo, seguindo os trâmites procedimentais previstos na legislação de cada país. Assim como nas demais políticas públicas, os processos relacionados à política externa podem ser aprovados, modificados ou rejeitados pelas instâncias parlamentares. Essa é outra fase na qual pode ocorrer a interação entre os atores políticos, como forma de mobilizar os meios necessários à execução de uma política exterior. A aprovação do legislativo, portanto, pode ser vista também como um momento de tomada de decisão dentro do processo decisório da política externa. No entanto, deve-se ressaltar o que alertam Morin e Paquin (2018), ao destacarem que nessa fase do processo institucional da política externa, o poder legislativo geralmente é menos diretamente envolvido, os grupos de interesse são menos ativos e os debates são menos transparentes que em outras áreas das políticas públicas.

Além do processo que antecede a passagem pelo legislativo e dos trâmites parlamentares, uma ação de política externa possui a fase de execução. A decisão de executar uma ação exterior depende de uma série de fatores internos, sistêmicos e da avaliação das outras partes envolvidas. Seguindo com o mesmo exemplo, um processo de integração pode gerar custos financeiros às partes envolvidas. Pode ocorrer que entre o momento inicial de tomada de decisão e o momento no qual há a intenção de se colocar em execução uma política externa, o país entre em uma crise econômica e não tenha condições de cumprir com seus compromissos. Pode também ocorrer que a outra parte envolvida esteja em crise financeira e haja a desconfiança em relação à capacidade do cumprimento do que foi acordado. Além do tema financeiro, pode haver mudança no quadro governante de uma das partes e um grupo político com o qual não há alinhamento ideológico, por exemplo, venha a assumir o poder. Todas essas questões podem fazer com que haja a tomada de decisão de não executar tudo o que foi planejado, negociado e aprovado internamente. Sendo assim, a determinação de colocar ou não em execução uma política externa é também um momento de tomada de decisão.

Para concluir, então, sobre o que é o processo decisório em política externa e quais fenômenos fazem parte desse processo, consideram-se três pontos. Primeiro, tendo como ponto central uma tomada de decisão específica, deve-se definir todos os fatos e todos os atores que de alguma forma influenciaram para que aquela decisão fosse a escolhida.

Concorda-se aqui com Stuart (2008) sobre a tomada de decisão ser a variável dependente de um processo decisório.

Segundo, há diversos momentos dentro do processo da política externa que demandam tomadas de decisão. Exemplificou-se acima com uma tomada de decisão na fase inicial, outra dentro do legislativo e outra na fase de execução. Contudo, essa foi uma explanação com a intenção de demonstrar que várias tomadas de decisão podem ocorrer dentro do processo decisório de uma única ação de política externa de um governo. Concorda-se aqui com Snyder, Bruck e Sapin (2002) que o processo decisório é uma combinação de interações e tomadas de decisão, que são respostas dos tomadores de decisão às ações dos outros atores envolvidos no processo.

Terceiro, como citado anteriormente, essas etapas não são cronologicamente lineares e o mais comum é que ocorram sobrepostas. Esses processos ocorrem em velocidades diferentes em cada país e isso é um fator que muitas vezes torna ainda mais complexa a aprovação de políticas externas, se comparadas às demais políticas públicas. Concorda-se aqui com Howlett (2000) que a organização em fases que uma política segue tem como objetivo simplificar a complexidade do processo para efeitos de desenvolvimento de estudos do tema.

Definido o processo decisório como a fase da política externa que envolve atores e fatos que levam a uma ou várias tomadas de decisão, resta esclarecer o que são as diretrizes de política externa. Diretrizes são orientações ou instruções que guiam ações no intuito de atingir um objetivo. Nesse sentido, as diretrizes de política externa de um governo são as linhas guia que os tomadores de decisão devem considerar no momento da tomada de decisão. Neack (2018) define como os princípios que direcionam as ações relativamente a outros atores internacionais.

Dessa forma, as diretrizes de política externa influenciam diretamente no processo decisório, pois pode ser o fator definidor da escolha de uma opção em detrimento de outras. Então, as diretrizes antecedem o processo decisório? Essa pergunta pode ter resposta positiva ou negativa.

Em países de regimes democráticos, com eleições frequentes, é comum que ao início de um período de governo sejam anunciadas quais serão as diretrizes da política externa daquela gestão. Essas diretrizes podem ser apontadas também na fase de disputa eleitoral, quando os candidatos apresentam propostas concorrentes para serem escolhidas pelos eleitores. Sendo assim, para anunciar as diretrizes de política externa ao início de

um governo, houve um processo de decisão anterior sobre quais seriam essas diretrizes. Se não foram anunciadas em período eleitoral, foram decididas entre a vitória na eleição e o momento do início do mandato. Aqui, a resposta para a pergunta do parágrafo anterior é negativa, pois houve ao menos uma tomada de decisão anterior à definição das diretrizes, que foi a própria escolha dessas diretrizes.

No entanto, há outro caso em que se pode dizer que as diretrizes ocorrem antes do processo decisório. Em diversos países há preceitos constitucionais que regem as relações exteriores e que devem ser seguidos pelos governantes de todas as gestões, enquanto esses princípios estiverem previstos. Nesse caso, há uma diretriz constitucional que está juridicamente acima de qualquer política de governo. No caso do Brasil, por exemplo, a constituição prevê que um dos princípios que guia as relações internacionais do país é a independência nacional. Sendo assim, o processo decisório que determina quais serão as diretrizes de política externa de um governo específico deve guiar-se por essa orientação. Esse é um exemplo de como uma diretriz pode anteceder ao processo decisório.

## **5. Política Externa e Política Pública: a mesma face de duas moedas**

A partir dessas das definições apresentadas até aqui, como então é possível definir se um dado tema faz parte do campo das políticas públicas, da política externa, das relações internacionais ou de mais de um deles? Quando essas áreas se sobrepõem? Como é possível tratar um tema de estudo como uma questão de política externa como política pública? Como identificar se um tema de política externa tem características de política pública? Essas não são indagações ligadas somente à discussão proposta nesse artigo. Esses são questionamentos de estudantes, frequentemente ouvidos por docentes que se ocupam em tratar desses temas em disciplinas introdutórias das áreas de Relações Internacionais, Ciência Política e Políticas Públicas. Há na literatura nacional e internacional uma vasta gama de obras que tratam disso, mas o pesquisador que realiza uma primeira aproximação ao tema pode sentir-se pisando em terreno pantanoso até que saiba em que campo se encontra aquilo que ele está lendo.

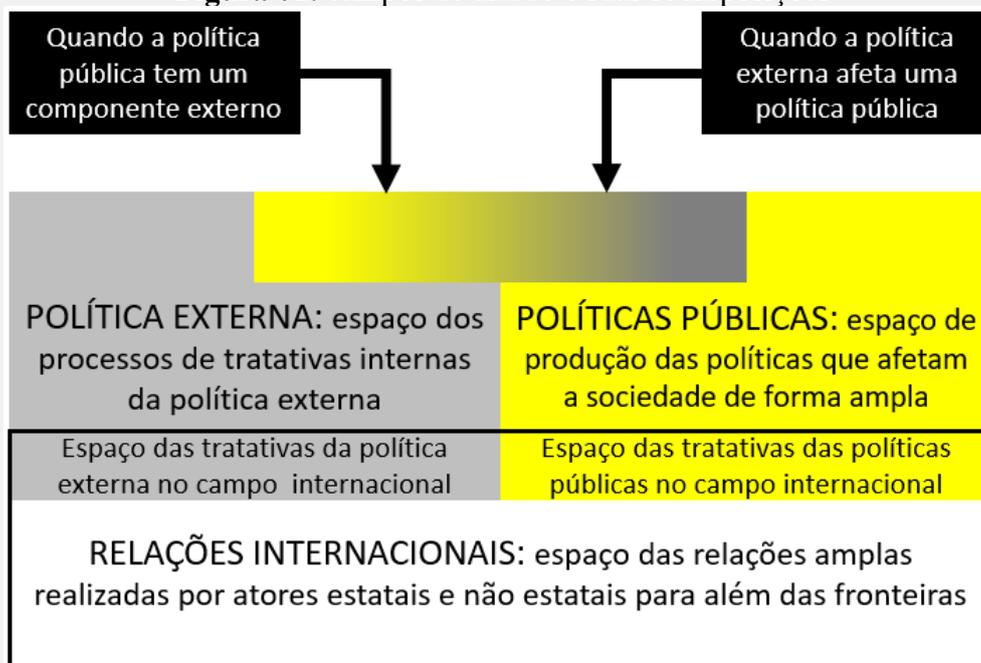
Como forma de contribuir com essas questões fundamentalmente didáticas e também com o debate sobre política externa como política pública, esse tópico apresenta uma discussão sobre o tema. A ideia é fornecer uma noção inicial, essencialmente didática e basicamente introdutória, de como questões de política externa e política pública têm

seus espaços específicos de atuação e de estudos, mas também possuem espaços nos quais há uma sobreposição entre elas.

Sobre o que há a seguir, dois esclarecimentos são necessários. Em primeiro lugar, política externa como política pública é aqui entendida como uma política governamental que afeta de alguma forma ao menos uma parte da sociedade de um país e que tem necessariamente ao menos um componente internacional como condição necessária para que essa política se efetive. É uma política que afeta o público em geral e que possui pelo menos um elemento externo às suas fronteiras. Em segundo lugar, cabe ressaltar que a organização que se segue é meramente didática, pois essas questões muitas vezes ocorrem ao mesmo tempo e em múltiplas dimensões, levando em algumas situações até mesmo à impossibilidade de se separar uma da outra.

A partir dessas colocações, pode-se pensar as relações internacionais, a política externa e as políticas públicas como campos específicos de estudo, mas que possuem sobreposições entre eles. Há questões que podem ser tratadas ao mesmo tempo como política externa e política pública e outras que podem ser consideradas políticas públicas viabilizadas pela via das relações internacionais, sem necessariamente caracterizar-se como política externa (Figura 1).

**Figura 01:** campos de estudo e suas sobreposições



Fonte de dados: Elaboração própria

Ao tratar a política externa com dois espaços de atuação, interno e externo, é possível fazer menção aos trabalhos referenciais da Análise de Política Externa de Putnam (2010) que enfatiza o papel do negociador nas arenas interna e externa e de Alisson (1971) que analisa a tomada de decisão em âmbito interno como forma de subsidiar as ações externas. Ao tratar as políticas públicas da mesma forma, com dois espaços de ação, no campo interno é possível destacar modelos de análise com os de Lindblom (1991) que aborda como um tema chega à agenda das políticas públicas a partir de lógicas presentes no mercado, de Weible e Sabatier<sup>12</sup> (2007) que tratam das políticas públicas como questões tratadas por coalizões dos interessados no tema, e de Kingdom (2014) que considera que um tema alcança a agenda quando há uma conformidade entre os problemas, as soluções e os eventos políticos. Hudson e Day (2020), em seu trabalho focado na análise de política externa, consideram que alguns elementos da abordagem de John Kingdon, mais especificamente a forma como o autor define o papel dos *policy entrepreneurs* na tomada de decisão, é um espaço no qual a análise de política externa pode facilmente contribuir com o campo das políticas públicas.

Quanto ao espaço das tratativas das políticas públicas no campo internacional, sem necessariamente caracterizá-la de forma nominal como política externa, pode-se entrar em outra discussão conceitual que envolve a definição de paradiplomacia. Tradicionalmente, a política externa sempre foi tratada com os Estados nacionais como unidades de análise e os governos centrais como atores primordiais. Entretanto, ações diplomáticas de atores subnacionais, ou ações da paradiplomacia, têm sido mais frequentes. Em meados da primeira década do século XXI, Salomón (2007) apontava que os governos subnacionais reivindicavam a possibilidade de ter um papel institucionalizado na política externa e que mecanismos de articulação entre os espaços decisórios centrais da política externa e os entes subnacionais estavam sendo criados. Ribeiro (2009), na mesma época citava que esse fenômeno é descrito por alguns autores como uma política externa de segunda ordem. Morin e Paquin (2018) citam que alguns atores subnacionais são suficientemente independentes para desenvolver e implementar sua própria política externa. Algumas vezes, esses atores até mesmo posicionam-se contra ações de política exterior tomadas por seus governos centrais. Apesar disso, o termo

---

<sup>12</sup> Uma síntese didaticamente bem construída do modelo de coalizões de defesa é apresentada por Vicente (2015).

política externa de governos não-centrais<sup>13</sup>, ainda é usado com timidez para tratar de ações que tem características de política externa, no sentido tradicional, mas são formuladas e executadas por entes subnacionais.

Porém, essa é uma discussão que se encontra muito mais presente no campo das relações internacionais e da política externa do que no campo das políticas públicas. Ao mesmo tempo, essas áreas não adentram às discussões teóricas específicas das políticas públicas. Isso leva a dificuldades do ponto de vista analítico e os estudos de paradiplomacia se deparam com limitações decorrentes do uso e da escolha de métodos de análise (Mercher & Pereira, 2018). Apesar de frutíferas discussões, ainda há um limite na interação entre a literatura de políticas públicas com aquela que trata de relações internacionais e política externa. Relativamente à paradiplomacia, política externa de atores subnacionais, relações internacionais das cidades e outras definições utilizadas para designar a atuação externa de atores não centrais, entende-se que se trata muito mais de uma briga de termos do que da diferenciação de áreas de estudo<sup>14</sup>. Em um primeiro momento, mais importante do que saber exatamente o termo a ser utilizado para designar um tema que se está estudando é saber em que lugar da discussão acadêmica ele está situado. Em um segundo momento ficará mais claro qual o termo correto a ser utilizado e até mesmo se há possibilidade de se utilizar esses termos de forma intercambiável.

Considerando os aspectos citados nesse tópico, destacam-se as observações de Lentner (2006), para o qual existe uma perceptível divisão entre questões internas e externas nos estudos que tratam de políticas públicas e de política externa. Para o autor, é possível haver uma sobreposição entre as perspectivas teóricas das diferentes áreas, mas os estudiosos de um campo ignoram as abordagens do outro campo. Há uma vertente de análise de política externa que procura explicar o comportamento dos Estados no sistema internacional a partir dos paradigmas realista e liberal (Morin & Paquin, 2018), mas há outra que se concentra exatamente no tipo de análise que os estudiosos de políticas públicas (Lentner, 2006). Há casos de uso do modelo de um para analisar outro, como no texto de Česnakas e Jakštaitė (2019), que utilizam a ideia do ciclo de políticas públicas

---

<sup>13</sup> Utiliza-se o termo Governos Não Centrais no mesmo sentido descrito por Ribeiro (2009, p. 36): governos locais mais próximos dos cidadãos como municípios e intendências, mas também governos regionais com nível intermediário de poder como as províncias, estados federados, comunidades autônomas e cantões.

<sup>14</sup> Essa briga de termos vai para além dos GNCs, que são atores governamentais. Há outros atores, como a Itaipu Binacional, que em algumas perspectivas é tratada como ator paradiplomático, sem ser um GNC (Manhães & Pinto, 2019). A mesma Itaipu, em outras perspectivas, não é tratada utilizando o termo ator paradiplomático, mesmo tendo sido quem viabilizou uma política pública transnacional (Lisboa & Peron, 2019).

para analisar a política externa da Lituânia, mas sem usar um modelo de análise de política externa em conjunto. Isso evidencia que há ainda um terreno fértil e grande espaço para avanços se cada uma das áreas passar a considerar o uso dos modelos analíticos da outra<sup>15</sup>. Concordamos inteiramente com Lentner nesse aspecto. Esse pode ser o caminho para análises consistentes de casos em que a política pública possui um componente externo sem o qual ela não se efetiva ou quando a política externa afeta diretamente a parcela da sociedade à qual se destina uma política pública.

Em obra que não somente apresenta uma abordagem histórica, mas também atualiza a discussão sobre o desenvolvimento da Análise de Política Externa, Ferreira (2020) descreve as bases fundamentais dessa área e suas principais vertentes. Ao tratar do que denomina de debates contemporâneos, apresenta a forma como novas fronteiras para o debate em análise de política externa têm se fortalecido com estudos que focalizam no papel da religião, da biologia e do feminismo. As políticas públicas são brevemente citadas nas discussões sobre a formação de preferências e sobre cognições e percepções dos indivíduos em política externa. Essa é uma evidência de que a escassez de trabalhos que visem à superação da divisão entre questões internas e externas nos estudos que tratam de políticas públicas e de política externa (Lentner, 2006) ainda persiste. Hudson e Day (2020) reforçam essa afirmativa ao citarem que a possível contribuição das abordagens teóricas das políticas públicas para o estudo da política externa ainda não foi totalmente explorada.

Considerando que a preocupação aqui é com modelos analíticos que deem conta de questões que em geral são tratadas ou pelos modelos de análise de política externa ou pelos de políticas públicas, uma importante contribuição recente é a de Mercher e Pereira (2018). A partir de uma perspectiva interdisciplinar, considerando a política externa como política pública e a paradiplomacia como política externa, consideram que a paradiplomacia pode ser analisada como política pública. Para isso, naquilo que denominam Análise de Paradiplomacia (APD), desenvolvem a concepção de que nas análises da ação externa de uma cidade ou outro governo local e subnacional nas relações internacionais é preciso utilizar algumas orientações do campo da análise de políticas

---

<sup>15</sup> Em Faria (2021), coletânea que apresenta textos sobre a Política Externa Brasileira, a obra é organizada em três partes: Formulação, Implementação e Avaliação. Cada seção conta com uma parte dos textos. Não se trata de um livro que utiliza perspectivas das políticas públicas para analisar política externa, mas apenas para organizar a obra. Nas palavras do organizador, os textos “estão organizados seguindo um artifício tradicional dos analistas de políticas públicas, qual seja: a imagem organizadora do chamado ciclo das políticas” (Faria, 2021, p. 22).

públicas. O modelo proposto avança na conexão entre o externo e o interno do ponto de vista analítico e é uma excelente contribuição para análises de política externa como política pública ou vice-versa, para compreender a etapa de formulação e o processo decisório. Contudo, uma política pública envolve também os processos de implementação e execução (Souza, 2006), fases nas quais o modelo de APD não adentra, mas deixa caminhos indicados para essa tarefa.

Se a política for pensada como um ciclo ou um processo que passa por uma fase de tomada de decisão e outra de implementação e execução, a proposta de Mercher e Pereira (2018) ficaria localizada na etapa de tomada de decisão. Nesse mesmo escopo estão Milani e Pinheiro (2013) e Lima (2013) que discutem a maior abertura de espaço aos atores que tradicionalmente não participavam da política externa ou Sorgine e Santos (2018), que ampliam esse debate tratando da participação de uma gama maior de atores na fase decisória e na capacidade deles em exercer influência nos tomadores de decisão. O diferencial é que Mercher e Pereira (2018) incluem a análise de políticas públicas de fato em uma análise de política externa. Todavia, tal como os demais autores, o trabalho foca no processo decisório e não nas fases subsequentes.

O que foi apontado por Lentner (2006), relativamente à possibilidade de avanço nos estudos interdisciplinares voltados a modelos de análise de política externa como política pública ainda segue vigente. Há espaço, portanto, para o desenvolvimento de modelos de análise, tanto aqueles que partem de modelos de análise de política externa quanto aqueles que possam ter como base os modelos de análise de políticas públicas. Os trabalhos com ênfase no processo decisório podem servir como base para modelos que deem conta da análise da política externa como política pública, desde as fases iniciais até aquelas de execução e avaliação, pensando-se a *policy* como um processo ou como um ciclo.

## **6. Considerações Finais**

Verificou-se ao longo do texto que a política externa é um fenômeno mais restrito do que as relações internacionais, pois, para que um acontecimento possa ser caracterizado como política externa, precisa necessariamente estar atrelado à política governamental, além de ter um caráter internacional, ou seja, para além das fronteiras. Relações não oficiais entre atores não estatais, desde que ultrapassem as fronteiras, podem

ser caracterizadas como objeto das relações internacionais, mas sem o componente governamental, não é política externa.

Quanto às políticas públicas, relativamente aos procedimentos institucionais e interesses políticos que compõem as etapas dessas políticas, externas ou internas, há grandes semelhanças. A especificidade da política externa é que sempre deve ser considerado o fator internacional que a compõe. A política externa é uma política pública do ponto de vista dos procedimentos domésticos pelos quais passa e pelo impacto gerado na sociedade nacional. Entretanto, seu caráter transnacional diferencia-a das demais, não somente pela substância, mas também pelos atores e pelas pressões envolvidas em sua formulação.

Sobre esses dois elementos, concluiu-se que o elemento transnacional, o que ocorre fora das fronteiras, ao mesmo tempo em que une o conceito de política externa com o de relações internacionais, separa-o das políticas públicas internas. O fato de haver a participação governamental e procedimentos institucionais, ao mesmo tempo que une o conceito de política externa com o de política pública, é o que pode diferenciá-lo das relações internacionais em sentido mais amplo.

Relativamente ao processo decisório, desenvolveu-se a ideia de que se trata de uma etapa na qual ocorrem diversas tomadas de decisão, em um processo que envolve a interação entre diversificados atores. Aqueles que tomam a decisão de optar por um caminho, e não por outro, na política externa, devem considerar o ambiente interno e o externo a cada decisão tomada. Além disso, são as diretrizes de política externa é que definirão qual opção será selecionada no momento da tomada de decisão, sendo que essas diretrizes podem ser específicas de um governo ou então questões mais amplas, derivadas de preceitos constitucionais.

No que diz respeito à política externa como política pública, do ponto de vista das questões analíticas e das possibilidades de desenvolvimento desse campo, verificou-se que há um amplo espaço para a formulação de modelos de análise que combinem essas duas áreas. Percebeu-se que alguns trabalhos nesse sentido têm contribuído para essa questão, com foco nas fases de formulação e do processo decisório, sem avançar para análises das fases de implementação e execução.

Discutir conceitos é entrar em um campo que possui uma parcela de objetividade e outra de subjetividade. Também é necessariamente um campo no qual aqueles que se aventuram a realizar tal tarefa acabarão tendo que fazer opções, enfatizando alguns

**Lisboa & Pozo. *Política Externa. Relações Internacionais e Políticas Públicas: Uma discussão conceitual***

elementos em detrimento de outros. Nesse texto não foi diferente e espera-se que o conteúdo apresentado contribua para o desenvolvimento de estudos da área e que possa fomentar novas discussões teóricas e conceituais, essenciais na atividade acadêmica.

**Referências**

Alisson, G. T. (1971). *Essence of decision : explaining the Cuban missile crisis*. Boston: Little, Brown and Company.

Amabile, A. N. (2012). Políticas Públicas. In C. L. Castro, C. R. Gontijo, & A. E. Amabile, *Dicionário de políticas públicas*. Barbacena: EdUEMG, 390-391.

Barbé, E. (1995). *Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos.

Baumgarnter, F., & Jones, B. (1993). *Agendas and instability in American politics*. Chicago: University of Chicago Press.

Bedoya, C. G. (2013). *Política exterior peruana: teoría y práctica* (3 ed.). Lima: Fundación Académica Diplomática del Peru.

Breuning, M. (2007). *Foreign policy analysis: a comparative introduction*. New York: Palgrave MacMillan.

Calduch, R. (1993). *Dinámica de la sociedad internacional*. Madrid: CEURA.

Capella, A. N. (2006). Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. *Revista Brasileira de Informações Bibliográficas em Ciências Sociais (BIB)*(61), 25-52.

Carlsnaes, W. (2013). Foreign Policy. In W. Carlsnaes, T. Risse, & B. A. Simmons, *Handbook of International Relations*. Londres: SAGE, 298-325.

Castro, J. A., & Oliveira, M. G. (2014). Políticas Públicas e Desenvolvimento. In L. M. Madeira, *Avaliação de Políticas Públicas*. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 20-49.

Česnakas, G., & Jakštaitė, G. (2019). Lithuania's Foreign Policy in the Public Policy Cycle: efficient evaluation is still missing. *Public Policy and Administration*, 18(1), 22-35.

Couto, C. G. (2019). *Sistema de governo e políticas públicas*. Brasília: ENAP.

Eun, Y.-S. (2012). Why and how should we go for a multicausal analysis in the study of foreign policy? (Meta-)theoretical rationales and methodological rules. *Review of International Studies*(38), 763-783.

Fahrmeir, A., Hellmann, G., & Vec, M. (2016). Introduction. Em G. Hellmann, A. Fahrmeir, & M. Vec, *The transformation of foreign policy: drawing and managing boundaries from antiquity to the present*. Oxford: Oxford University Press. 1-12.

**Lisboa & Pozo. *Política Externa. Relações Internacionais e Políticas Públicas: Uma discussão conceitual***

- Faria, C. A. (2021). *Política externa brasileira: formulação, implementação e avaliação*. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV.
- Faria, C. P. (2018). *Políticas públicas e relações internacionais*. Brasília: ENAP.
- Ferreira, M. (2020). *Análise de Política Externa em Perspectiva: atores, instituições e novos temas*. João Pessoa: UFPB.
- Figueira, A. R. (2011). *Introdução à análise de política externa*. São Paulo: Saraiva.
- Hellmann, G. (2016). Concept, vocabulary and practice. Em G. Hellmann, A. Fahrmeir, & M. Vec, *The transformation of foreign policy: drawing and managing boundaries from antiquity to the present*. Oxford: Oxford University Press, 30-50.
- Hill, C. (2016). *Foreign Policy in the Twenty-First Century* (2 ed.). Londres: Palgrave MacMillan.
- Howlett, M. (out de 2000). A dialética da opinião pública: efeitos recíprocos da política pública e da opinião pública em sociedades democráticas contemporâneas. *Opinião Pública*, 6(2), 167-186.
- Howlett, M., & Giest, S. (2012). The policy-making process. Em E. Araral Jr., S. Fritzen, M. Howlett, M. Ramesh, & X. Wu, *Routledge Handbook of Public Policy* (pp. 17-28). Londres: Routledge.
- Hudson, V., & Day, B. (2020). *Foreign policy analysis: classic and contemporary theory* (3 ed.). Londres: Rowman and Littlefield.
- Jann, W., & Wegrich, K. (2007). Theories of the Policy Cycle. Em F. Fischer, G. Miller, & M. Sidney, *Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods*. Londres: CRC Press, 43-62.
- Keohane, R. O., & Nye, J. S. (1977). *Power and interdependence: World politics in transition* (2 ed ed.). Boston: Little, Brown.
- Kingdon, J. (2014). *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (2 ed.). Essex: Pearson.
- Lentner, H. H. (2006). Public Policy and Foreign Policy: Divergences, Intersections, Exchange. *Review of Policy Research*, 23(1),169-181.
- Lima, M. S. (2013). Relações internacionais e políticas públicas: a contribuição da análise de política externa. Em E. Marques, & C. P. Faria, *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: UNESP, 127-154.
- Lindblom, C. (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*. (E. Z. Goñi, Trad.) Ciudad del México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Lisboa, M. T. (jul de 2017). O Policy Cycle e o Programa “Luz para Todos”. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*, 2(1), 157-183.

**Lisboa & Pozo. *Política Externa. Relações Internacionais e Políticas Públicas: Uma discussão conceitual***

Lisboa, M. T., & Peron, V. D. (2019). Cooperação Internacional e Políticas Públicas no GT-taipu/Saúde. *Estudios Sociales*(56), 179-202.

Manhães, C., & Pinto, G. H. (2019). Itaipu Binacional como um ator paradiplomático na integração regional entre Brasil e Paraguai. *Anais do XVII Congresso Internacional FoMerco*.

Mansani, R. S., & Reis, R. P. (2014). As teorias de Relações Internacionais nos estudos de política externa: um breve olhar a partir das perspectivas realista e liberal. *Revista Andina de Estudios Políticos, IV*(1), 20-29.

Mercher, L., & Pereira, A. (2018). Paradiplomacia como Política Externa e Política Pública: modelo de análise aplicado ao caso da cidade do Rio de Janeiro. *Carta Internacional, 13*(2), 195-222.

Merle, M. (1984). *La politique étrangère*. Paris: PUF.

Milani, C. R., & Pinheiro, L. (janeiro de 2013). Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. *Contexto Internacional, 35*(1), 11-41.

Milner, H. V. (1997). *Interests, institutions and information: domestic politics and international relations*. New Jersey: Princeton University Press.

Morin, J. (2013). *La politique étrangère: théories, méthodes et références*. Paris: Armand Colin.

Morin, J.-F., & Paquin, J. (2018). *Foreign Policy Analysis: a toolbox*. Cham: Palgrave MacMillan.

Neack, L. (2018). *Studying foreign policy comparatively : cases and analysis* (4 ed.). Lanham: Rowman and Littlefield.

Pecequillo, C. S. (2004). *Introdução às relações internacionais: temas, atores e visões*. Petrópolis: Vozes.

Putnam, R. (2010). Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. *Revista de Sociologia e Política, 36*(18), 147 - 174.

Ribeiro, M. M. (2009). *Globalização e novos atores: a paradiplomacia das cidades brasileiras*. Salvador: EDUFBA.

Risse-Kappen, T. (1995). Bringing transnational relations back in: introduction. Em T. Risse-Kappen, *Bringing transnational relations back in: non-state actors, domestic structures, and international*. Cambridge: Cambridge University Press, 3-36.

Salomón, M. (2007). La acción exterior de los gobiernos subnacionales y el análisis de políticas exteriores. Em A. B. Internacionais, *Anais do 1º Encontro Nacional da ABRI*. Brasília: ABRI, 1-17.

**Lisboa & Pozo. *Política Externa. Relações Internacionais e Políticas Públicas: Uma discussão conceitual***

Salomón, M., & Pinheiro, L. (2013). Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. *Rev. Bras. Polít. Int.*, 56(1), 40-59.

Snyder, R. C., Bruck, H. W., & Sapin, B. (2002). Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics. In R. C. Snyder, H. W. Bruck, & B. Sapin, *Foreign Policy Decision-Making (Revisited)*. New York: Palgrave Macmillan, 21-152.

Sorgine, G. F., & Santos, M. C. (2018). A política externa brasileira como política pública: elementos para análise e debate. *Meridiano 47*(19).

Souza, C. (12 de 2006). Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*(16), 20-45.

Stuart, D. T. (2008). Foreign-Policy Decision-Making. Em C. Reus-Smit, & D. Snidal, *The Oxford handbook of international relations*. Oxford: Oxford University Press, 576-593.

Vicente, V. B. (2015). A análise de Políticas Públicas na perspectiva do modelo de coalizões de defesa. *Revista de Políticas Públicas*, 19(1), 77-90.

Wallace, W. (1971). *Foreign Policy and the political process*. Londres: Macmillan.

Weible, C., & Sabatier, P. (2007). Guide to the Advocacy Coalition Framework. Em F. Fischer, G. Miller, & M. Sidney, *Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods*. Londres: CRC Press, 123-136.

# **Analisando modelos contrapostos de licença-paternidade: Uma abordagem crítico-comparativa centrada no modelo de licença exclusiva não-transferível**

*Analyzing contending models of paternity leave: A critical-comparative approach centered in the non-transferable exclusive license model*

Samuel Spellmann<sup>1</sup> 

DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2021v6n1.52114

Recebido em: 27/04/2020  
Aprovado em: 29/12/2020

**Resumo:** O presente artigo apresenta análise crítico-comparativa entre os modelos de licença-paternidade, licença-maternidade e licença-parental da Suécia e da Dinamarca. Isto é feito de modo a pautar a discussão sobre os modelos possíveis de implementação da licença-paternidade, visando melhor alimentar o debate legislativo-acadêmico no Brasil, muito embora se constate o ambiente de contrarreformas estruturais na Seguridade Social, em meio a atual Crise do Capital. Inicialmente, é apresentado um panorama sobre a legislação voltada à licença parental em ambas as nações escandinavas. Após, é estabelecida análise comparativa entre os modelos sueco e dinamarquês. A escolha pela análise de ambos os paradigmas se justifica pelo caráter mutuamente oposto que os mesmos carregam, e pelas derivações que a implementação de políticas de austeridade no âmbito da Licença-parental acarretou no cenário doméstico destes países. O artigo presta especial atenção para o Modelo de Licença Exclusiva Não-Transferível e suas consequências para a ampliação da fruição da licença-paternidade na Suécia. Além disso, através do estudo do modelo dinamarquês, é estatisticamente demonstrado o nexo entre o não pagamento integral dos benefícios da licença-parental e a menor utilização deste direito social por genitores e adotantes homens.

**Palavras-chave:** Licença-paternidade; Modelo de Licença Exclusiva Não-transferível; Suécia; Dinamarca; Licença-parental.

---

<sup>1</sup> Doutorando em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas). Mestre em Relações Internacionais pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). Especialista em Direito Processual Civil pelo Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais (IBMEC). Graduado em Direito pela UEPB. Assistente de Editoria na Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais (RPPI). Membro da Rede Brasileira de Estudos da China (RBChina) e da International Initiative for Promoting Political Economy (IIPPE). E-mail: samuelspellmann@outlook.com.

**Abstract:** This article presents a critical-comparative analysis between paternity, maternity and parental leave models in Sweden and Denmark. We do this in order to inform the reader about the current discussions on the possible models for implementation of paternity leave, aiming on feeding the legislative and academic debate in Brazil, even though we recognize the current socioeconomic reality, in which structural counter-reforms on Social Security takes place, and while a Capital Crisis is unfolding. First, we present an outlook about parental leave legislation in both Scandinavian nations. Afterwards, a comparative analysis is established between the Swedish and the Danish models. The article justifies the choice for the analysis of both paradigms by pointing out the mutually opposed characteristics these models encompass, and by the derivations that took place after the implementation of austerity policies through paternity leave legislation at these countries. The article takes pays especial attention at the Non-transferable Exclusive License Model and its consequences for the widening of the utilization of paternity leave in Sweden. In addition, through the study of the Danish Model, we demonstrate the intrinsic connection between not paying in full parental leave benefits and the statistic lesser use by male adopters and genitors of this social right.

**Keywords:** Paternity Leave; Non-transferable Exclusive License Model; Sweden; Denmark; Parental Leave.

## **1. Introdução**

Recentemente, a Suécia, país escandinavo com forte tradição em defesa dos direitos humanos e sociais, modificou novamente seu conjunto de políticas públicas voltadas a Seguridade Social. A partir de 2016, a licença-paternidade de dois meses seria acrescida de outro período mensal, garantindo aos pais suecos um terceiro mês de afastamento do local de trabalho para o cuidado daqueles que acabaram de dar início a sua vivência familiar, seja pelo nascimento, seja pela adoção.

A citada modificação legal foi feita de forma a impossibilitar o uso de dois dos meses livremente disponíveis para ambos os pais, a licença-parental, que previamente consistia de doze meses. Estes dois meses não deixariam de ser disponíveis aos pais. Cada um deles agora seria diretamente associado a algum dos genitores, não podendo ser utilizável pelo outro. A licença-paternidade sueca agora consiste em três meses, assim como a licença-maternidade.

É a insuficiência de políticas públicas que facilitem a gestão de demandas conflituosas entre trabalho e cuidados da família, aliada a baixa participação masculina na divisão do trabalho não-remunerado que repercute nas oportunidades laborais das mulheres, notadamente das mães com filhos dependentes, que reforça as desigualdades

de gênero no mercado de trabalho. Além disso, a disparidade legal entre os gêneros tem outros reflexos além da não responsabilização do homem no cuidado dos filhos. É, a partir desta que se criaram certas concepções, como que a contratação feminina implica em custos maiores para os empregadores se comparados à contratação masculina, o que desemboca em menores salários para as mulheres<sup>2</sup> (Abramo & Todaro, 2005).

O sistema adotado na Suécia e em diversos outros países, inclusive no Brasil, denominado licença exclusiva não-transferível é apontado por diversos estudiosos como alternativa legal mais vantajosa para mães, pais, famílias e, de modo geral, para toda a sociedade. No longo prazo, ele incentiva o afastamento dos pais do local de trabalho e a dedicação com o cuidado dos filhos.

Alguns outros estudos já analisaram o papel que a instituição do direito à licença-paternidade proporcionaria às mães brasileiras. Suas consequências para o mercado de trabalho são defendidas através dos mais diversos artigos. Pode-se, além de reduzir as desigualdades de renda existentes, essas mudanças podem repercutir em um aumento no grau de oportunidades de emprego, além de se alcançar uma redução do preconceito na ascensão de carreira feminina e num maior acesso à convivência sindical, contribuindo assim para uma sociedade mais justa e igualitária.

Neste trabalho objetivamos realizar análise crítico-comparativa entre os modelos de licença-paternidade, licença-maternidade e licença-parental da Suécia e da Dinamarca. Isto foi feito mediante a exposição prévia da evolução dos Sistemas de Seguridade Social de ambos os países escandinavos. Após, é estabelecida análise crítico-comparativa entre os modelos sueco e dinamarquês. A escolha pela análise de ambos os paradigmas se justifica pelo caráter mutuamente oposto que os mesmos carregam, e pelas derivações que a implementação de políticas de austeridade no âmbito da Licença-parental acarretou no cenário doméstico destes países. O artigo presta especial atenção para o Modelo de Licença Exclusiva Não-Transferível e suas consequências positivas para a ampliação da fruição da licença-paternidade na Suécia. Além disso, através do estudo do modelo dinamarquês, é demonstrado onexo entre o não pagamento integral dos benefícios da licença-parental e a menor utilização deste direito social por genitores e adotantes homens.

---

<sup>2</sup> Como demonstram Abramo e Todaro (2005, p. 22): “Segundo estudo recente da OIT, em 2000, as remunerações das mulheres eram, em média, 34% inferiores às dos homens por mês e 22% por hora trabalhada (dados relativos ao total de ocupados urbanos não-agrícolas de 15 países da América Latina, que correspondem a 92% do total da PEA não-agrícola da região) (OIT, 2001) ”.

Nossa intenção final é, portanto, refletir criticamente sobre o efeito das modificações nos arcabouços legais destes países, correlacionando alterações na vida privada e melhora na qualidade de vida às políticas públicas aqui mencionadas. Acreditamos que, em última análise, estes apontamentos podem conduzir a legislação brasileira acerca dos melhores caminhos a serem tomados acerca do direito à Licença-paternidade.

## **2. Colocações preliminares e definições oportunas acerca dos países nórdicos**

A Seguridade Social aqui representada, integrante de certo modelo de Estado de Bem-Estar Social possui viés universalista. Entende-se Seguridade Social o arcabouço de direitos conferidos a classe trabalhadora como forma de socialização dos custos da reprodução social a partir do início do século XX. De modo a aplacar parte das reivindicações acerca das necessidades enfrentadas pela classe trabalhadora para se manter realizando trabalho – leia-se, a transformação do real – o custo de certos direitos passou a ser pago de forma redistributiva, através da tributação sobre o Capital. Portanto, o agrupamento de certos direitos é o que constitui a estrutura da Seguridade Social (Andrade, 2012; Davi et al. 2010).

Esta mesma estrutura toma forma diversa, conforme os Estados que se analisa, bem como conforme os Entes Federados analisados. No Brasil, a Seguridade Social é composta pela Previdência Social, pelas diversas formas de acesso à Saúde, notadamente o Sistema Único de Saúde (SUS), e pela Assistência Social (Davi et al. 2010).

A instituição de sistemas de Seguridade Social faz parte das primeiras adequações enfrentadas ao longo do início do século XX. Em meados do mesmo século, a propagação do ideário de que um Estado deveria ser composto por estes direitos daria forma ao *Welfare State*, que se propagou, em maior ou menor amplitude, pelas nações de capitalismo central<sup>3</sup> do mundo, além de possuírem versões predominantemente incompletas na semiperiferia global, o que constituiria, em países como o Brasil, acertadamente, uma cidadania incompleta (Andrade, 2012).

Entretanto, a sistemática do *Welfare State*, preenchida por sistemas de Seguridade Social, deu materialidade aos recém constituídos Direitos Sociais. É necessário aqui

---

<sup>3</sup> Terminologia adotada por István Mészáros (2011) em seus diversos escritos reunidos em Para Além do Capital (Mészáros, 2011). O termo compreende – uma vez que tratarmos aqui dos países existentes antes do final dos anos 1980 – os países europeus ocidentais, bem como os Estados Unidos da América e o Canadá.

ressaltar que a universalidade enquanto valor central da Seguridade Social está presente somente em alguns países e restrita a determinadas políticas sociais. Certa exegese se pode fazer dessa diferenciação legal, a refletir e propagar entendimentos ideológicos diversos. Pode-se visualizar que isto é oriundo da construção histórica dos sistemas previdenciários locais, variando entre ordenamentos jurídicos de influência bismarckiana – a tender em favor da instituição de direitos sociais mediante pagamentos de seguros sociais pelos trabalhadores – e de viés beveridgeano – baseados no valor compreendido enquanto solidariedade entre trabalhadores e empresas, de modo a financiar, através de contribuições sociais, uma seguridade social universalista (Castel, 1998; Boschetti, 2009; Tsutiya, 2013).

Segundo Sorj, Fontes e Machado (2007 apud Gornick & Meyers, 2003), são três os tipos de políticas públicas mais comuns em países desenvolvidos que buscam a conciliação de trabalho e cuidados familiares. São elas: licenças do trabalho para cuidados dos filhos, sem perda de emprego e com manutenção salarial, além de outros benefícios monetários equivalentes; regulação do tempo de redução de jornada de trabalho para cuidados dos filhos sem custos econômicos para o desenvolvimento da carreira profissional; e o acesso à creches, pré-escolas e escolas em tempo integral como arranjo alternativo para pais em horário de trabalho.

De acordo com Ray, Gornick e Schmitt (2009), a licença pode dar suporte a novos pais de duas maneiras, complementares entre si: através do oferecimento de licença legalmente protegida – a permitir a ausência do local de trabalho por um tempo predeterminado em lei – e através do suporte financeiro durante o usufruto da mesma. Todas estas políticas públicas são estendíveis a ambos os gêneros, e se encontram bastante presentes na Dinamarca e Suécia, e serão caracterizadas abaixo.

Os países nórdicos<sup>4</sup>, em geral, compartilham uma história de evolução semelhante quanto à adequação aos direitos de proteção à família e cuidado dos filhos. Todavia, apesar das similaridades, cada país teve seu desenvolvimento legislativo e histórico próprio, na medida em que optaram pela instituição de certos direitos e outros não (Valdimarsdottir, 2006). Coincidindo com o padrão de industrialização desenvolvido ao longo da segunda metade do século XIX, o crescimento industrial dos países nórdicos

---

<sup>4</sup> Países nórdicos, ou Escandinávia, é expressão que compreende tradicionalmente Dinamarca, Suécia, Islândia, Finlândia e a Noruega, os quais compartilham sistemas econômicos e condições de vida semelhantes e que possuem um passado compartilhado (Kuhnle, 2007).

se deu de modo a adequar o capital doméstico na dinâmica de ampliação do padrão de acumulação da época. Seus capitais industrial e bancário também atingiram patamares monopolistas no final do século XIX, e, assim como no resto dos países de capitalismo central, também constituíram um capital financeiro próprio no começo do século XX (Berand & Ránki, 1982).

Os direitos relativos à licença-maternidade e paternidade, bem como a licença-parental, tiveram seu início nos países nórdicos sobretudo entre meados da década de 1940 e o final da década de 1960. Corroborando com as conclusões obtidas por Abramo e Todaro em seus estudos na América Latina (2005), também se observou que sindicatos destes países, no começo do século XX, focavam na proteção aos trabalhadores do sexo masculino (Valdimarsdottir, 2006). Além das condições laborais, em certos aspectos a lei visava a preservação do modelo tradicional de enxergar a família, colocando homens enquanto provedores familiares. Exemplos disso são a lei de desemprego dinamarquesa (1919), segundo a qual o salário desemprego seria pago somente a pais desempregados, mas não para mães desempregadas. Outro exemplo pode ser visualizado na lei tributária dinamarquesa de 1922, que classificava homens casados, mas não mulheres casadas, como provedores, independentemente de o casal ter filhos ou não (Valdimarsdottir, 2006).

Neste trabalho, todavia, não abordaremos uma exposição detalhada de todos os sistemas legais referentes à licença-parental nos países nórdicos. Em vez disso, como mencionado anteriormente, foi feita a escolha pelo isolamento dos casos apresentados pela Dinamarca e pela Suécia, os quais detinham, num primeiro momento, sistemas opostos de legislação de licença para cuidados.

Ambos os sistemas legais foram transformados durante as décadas a partir de 1990. A Suécia, até meados dos anos 1990 permaneceu adotando um sistema de licença-parental de quase total livre escolha da divisão de tempo entre os pais, sendo assim o primeiro país a possibilitar que homens também compartilhassem do convívio e cuidado dos filhos. O país hoje apresenta o sistema com maior disponibilidade de tempo à ser dividido do mundo: sua licença-parental pode chegar a um ano (Valdimarsdottir, 2006). As mudanças em seu arcabouço jurídico, pormenorizadas abaixo, foram no sentido de reduzir a livre disponibilidade dos pais. Para isso, foi-se determinando tempo específico a ser usufruído por cada pai, período este não poderia ser aproveitado pelo outro cônjuge ou genitor caso o primeiro não desejasse usufruí-lo.

Em se tratando da Dinamarca, vale a pena mencionar que tal nação foi a primeira dentre as escandinavas a instituir legislação correspondente à licença-paternidade específica, regime jurídico que coaduna com a licença-maternidade e a licença-parental. (Valdimarsdottir, 2006). Através dos anos 1990, o país tentou reduzir o valor pago como salário-paternidade para 70% do salário de contribuição dos assalariados dinamarqueses. Com o posterior abandono e reversão desta política pública – seus malefícios serão pormenorizados abaixo –, a Dinamarca terminou por enveredar na direção do modelo de licença-parental sueco.

Por fim, cabe mencionar que desde a década de 1980, foi dada importância notável ao cuidado dos filhos através de um sistema de creches públicas, e pais que optaram pelo cuidado doméstico de seus filhos ao invés de inscrevê-los no sistema não puderam receber benefícios adicionais aos instituídos pela lei de licença-parental (Valdimarsdottir, 2006). O sistema de creches e a garantia de vagas garantidas para cada criança é de vital importância no auxílio dos pais no retorno ao local de trabalho (Sorj; Fontes & Machado, 2007), uma posição que é amplamente interpretada como sendo essencial (Abramo; & Todaro, 2005).

### **3. Duas interpretações opostas para o direito à licença: Os modelos de licença-paternidade sueco e dinamarquês**

#### *3.1 O Modelo Dinamarquês*

A primeira lei sobre licença-maternidade na Dinamarca data de 1901, proibindo mães de trabalharem nas quatro primeiras semanas após o nascimento, e restringia-se somente ao trabalho fabril. O período não trabalhado deixaria de ser pago, sem haver garantias de volta ao trabalho uma vez que este transcorresse. A lei terminou por ser socialmente ignorada. De acordo com levantamentos feitos alguns anos após, mulheres que buscavam o benefício eram rejeitadas por empregadores, além do período ser curto demais para recuperação e estas não terem condições de se sustentar no transcurso do tempo sem renda (Valdimarsdottir, 2006).

Em 1960 uma nova lei garantiu a licença-maternidade enquanto direito, estabelecendo quatorze semanas de licença e uma compensação comparável à prestação estabelecida para a versão dinamarquesa do auxílio-doença. Também se tornou possível se entrar de licença nas oito semanas anteriores à esperada data de nascimento. A lei era

aplicada a todas as mulheres empregadas, e às donas de casa era garantido o direito a duas semanas do benefício (Valdimarsdottir, 2006).

Uma reestruturação no sistema previdenciário dinamarquês pouco depois de 1960 passou a visar contribuições femininas para assistentes sociais e várias outras ocupações no serviço público, estimulando-as ao trabalho. Em razão disto, as mulheres passaram a reivindicar cada vez mais flexibilidade e cobertura da legislação (Valdimarsdottir, 2006).

Em 1984 o direito à licença-maternidade foi estendido de quatorze para vinte semanas, e aos pais foi permitido o uso de seis dessas semanas para dividirem como quisessem entre si. Além disso, aos pais foi garantido suas próprias duas semanas de licença, tempo este não deduzido do tempo de licença-maternidade – embora os pais só tivessem direito à compensação pecuniária, o salário-paternidade, caso as mães de seus filhos fossem assalariadas<sup>5</sup>, enquanto à toda a mulher era devida a versão dinamarquesa do salário-maternidade (Valdimarsdottir, 2006).

Uma nova lei, em 1989, proibiu a demissão de mulheres grávidas e de trabalhadores que estivessem usufruindo a licença-paternidade ou parental em virtude do nascimento ou de adoção. A licença foi expandida agora para vinte e quatro semanas e oito destas podendo ser utilizadas antes do nascimento. O tempo de licença-parental passou a ser de dez semanas (Valdimarsdottir, 2006).

Desde 1991 os pais dinamarqueses têm direito a receber o salário-paternidade quando estiverem de licença-paternidade independentemente do status trabalhista de suas esposas. Desde então estabeleceu-se o consenso de que é importante que os pais estabeleçam uma relação mais próxima com seus filhos. Todavia, de acordo com Valdimarsdottir (2006), estes argumentos não desembocaram em novas legislações que conferissem um período de licença-paternidade superior até meados dos anos 2000.

É considerado importante, desde 1964, que se garanta uma vaga para cada criança no sistema público de creches da Dinamarca. O direito à creche, parte integrante da noção de bem-estar infantil, é visto, além da condição de direito, como uma alternativa ao pagamento de pais para permanecerem em casa e cuidarem dos filhos. Ele corresponde aos cuidados diários completos da criança menor de três anos e possui adequações

---

<sup>5</sup> No original, *wage earner*, que não se confunde com contribuinte do sistema previdenciário dinamarquês, embora a maioria das trabalhadoras na Dinamarca se enquadrem também nesta categoria, diferentemente do Brasil.

específicas condizentes com o trabalho dos pais, de forma a facilitar seu retorno ao trabalho (Valdimarsdottir, 2006).

A legislação vigente sobre licença-parental foi adotada em março de 2002. Atualmente, é garantido aos pais um total de cinquenta e duas semanas de licença-parental. A mãe tem o direito a iniciar a sua licença-maternidade quatro semanas antes da data esperada para o nascimento e quatorze semanas após o mesmo ou a adoção de seu filho (Denmark, 2016). Além disso, aos pais é garantido o direito à licença-paternidade de duas semanas a serem usufruídas nas primeiras quatorze semanas após o nascimento ou adoção (Denmark, 2016).

Neste tempo, ambos os pais, acaso sejam trabalhadores do setor privado, tem direito a um benefício de 100% de sua remuneração padrão, estabelecida pela média aritmética dos vencimentos dos últimos doze meses do pai recebedor. Este sistema de benefícios é de natureza não-contributária de assistência social<sup>6</sup>. Ele se assemelha ao nosso auxílio-maternidade, abarcando ambos os pais independentemente de terem trabalhado nos últimos doze meses ou do gênero, sendo denominado compensação pecuniária por licença parental (*parental leave compensation*) (Addati; Cassirer & Gilchrist, 2014). Os trabalhadores do serviço público recebem também remuneração integral (Valdimarsdottir, 2006).

Houve uma contínua redução da compensação pecuniária por licença parental ao longo da década de 1990 (Valdimarsdottir, 2006). Quando instituído o direito, seu valor correspondia a 80% dos vencimentos mensais dos trabalhadores do setor privado. O ano de 1995 viu a maior utilização do sistema de licença-parental da história da Dinamarca por pais de ambos os gêneros. Deste uso, os homens compreenderam a 8,6% (Valdimarsdottir, 2006).

Em 1996 a *parental leave compensation* foi reduzido para 70%, chegando a 60% no ano seguinte. Somente 7% dos homens que tinham direito a licença-parental a usufruíram. Isto se deve, além do trato social estabelecer que cabe às mulheres o ônus dos primeiros cuidados dos filhos, ao fato da remuneração masculina ser hodiernamente maior que a feminina. Como constitui uma queda de rendimento familiar mais elevada a

---

<sup>6</sup> Noção esta que nos remete ao modelo beveridgiano de assistência social, que, como assinala Boschetti (2009, p.02) “[...] no sistema beveridgiano, os direitos têm caráter universal, destinados a todos os cidadãos incondicionalmente ou submetidos a condições de recursos, mas garantindo mínimos sociais a todos em condições de necessidade. O financiamento é proveniente dos impostos fiscais, e a gestão é pública, estatal. Os princípios fundamentais são a unificação institucional e uniformização dos benefícios.”

redução em 40% do salário mais elevado por um período maior de tempo, e, como os maiores salários coincidem com os salários pagos as pessoas do sexo masculino, torna-se, portanto, uma escolha econômica lógica restringir a licença-parental à mulher (Valdimarsdottir, 2006).

Faz-se evidente, portanto, o impacto que uma política pública malversada pode causar. As reduções percentuais progressivamente expandidas apontadas acima remetemo-nos à ascensão das políticas públicas neoliberais na Dinamarca. A partir dos anos noventa tem início um processo reversivo, composto de diversas contrarreformas ao longo de várias etapas, repartidas entre governos, uniformes em direção, variando somente na amplitude das transformações e na profundidade de seus efeitos.

As origens destas mudanças estão diretamente relacionadas ao âmago da ideologia neoliberal, a qual propôs reduzir “estímulos” ao uso da Seguridade Social. Decorre daí o desejo de minimizar o papel do Estado, cortando recursos e impostos e transferindo serviços outrora organizados publicamente para o setor privado. Em áreas onde o mercado não puder atuar pois esta carece de demanda específica, ficarão responsáveis as organizações filantrópicas particulares, sob o livre controle dos indivíduos, de substituírem a ação do Estado. Por fim, os serviços assistenciais estatais mantidos deverão ser direcionados estritamente aos pobres, uma vez que os programas só se justificariam pelo alívio às necessidades extremas de certos setores sociais (Mota, 1995; Castelo, 2013).

No início dos anos 2000 passou-se a compreender a importância do incentivo monetário por parte do Estado dinamarquês para que os pais passem cada vez mais a partilhar das responsabilidades quanto ao cuidado dos filhos. Por isso, o valor da remuneração do benefício relativo à licença-parental tornou-se o pagamento do valor integral da média salarial dos últimos doze meses trabalhados de cada pai (Addati; Cassirer & Gilchrist, 2014).

### *3.2 O Modelo Sueco*

Na Suécia, em 1900, foi aprovada lei que proibia o trabalho feminino em fábricas nas quatro semanas prévias ao nascimento. Já em 1913 as mulheres passaram a receber assistência financeira durante a licença-maternidade (semelhante ao salário-maternidade<sup>7</sup>) durante a licença-maternidade, mas somente se contribuíssem para fundos

---

<sup>7</sup> No original, Frida Rós Valdimarsdottir utiliza a expressão *financial compensation while on maternity leave* (Valdimarsdottir, 2006, p. 29).

de previdência da saúde<sup>8</sup>. Uma modificação foi introduzida em 1932 permitindo a contribuição feminina aos fundos previdenciários suecos (Valdimarsdottir, 2006).

O salário-maternidade era composto da mesma monta recebida através do auxílio-doença, ambos pagos por fundos de previdência de saúde. O Estado, em conjunto com as contribuições pagas pelas mães, financiava parte do montante financeiro relativo à licença-maternidade. Mães que não contribuía também tinham direito ao recebimento de licença-maternidade, recebendo o valor referente a um período de 30 dias (Valdimarsdottir, 2006).

Em 1937 o período foi aumentado para três meses, junto com um leve incremento no valor recebido. Dois anos depois, o tempo à disposição para se tirar a licença-maternidade subiu novamente, agora para quatro meses e meio. Em paralelo, no mesmo ano tornou-se ilegal a demissão em ocasião de gravidez ou licença-maternidade, assim como mulheres que trabalhavam no serviço público alcançaram o direito ao pagamento integral de seus salários em ocasião da licença-maternidade (Valdimarsdottir, 2006).

Na Suécia, a licença-maternidade de seis meses foi alcançado em 1945, e em 1954, a licença-maternidade passou a ser um direito de todas as mulheres, independentemente se trabalhassem ou não. A assistência financeira durante a licença-maternidade passou a ser paga ao longo de três meses, bem como uma compensação pecuniária após o nascimento cada nova criança. Em 1962 o período da assistência financeira passou a integrar todos os seis meses da licença-maternidade. A assistência correspondia a 60% da média de salários recebidos antes da gravidez. Além disso, mulheres grávidas passaram a ter o direito à assistência dental gratuita por um período de até nove meses após o nascimento (Valdimarsdottir, 2006).

Discussões sobre o papel do homem no cuidado dos filhos na Suécia datam do período entre guerras. No Parlamento, argumentava-se que porque mulheres e homens devem ter as mesmas oportunidades na vida laboral, então o mesmo deveria ser aplicável a vida em família e cuidado dos filhos. Surge assim a cisão entre sistemas de licença-parental: a sistemática legislativa presente na primeira metade do século XX na Suécia focava na igualdade entre gêneros através da participação feminina no mundo laboral se garantindo os direitos de cuidado do neonato e salvaguardando seu retorno ao local de trabalho, bem como encorajando a natalidade (Valdimarsdottir, 2006).

---

<sup>8</sup> No original, *health insurance funds* (Valdimarsdottir, 2006, p. 30).

Num segundo momento, surge a preocupação em garantir a proteção à família através da presença do pai enquanto genitor agora no ambiente doméstico, fortalecendo os laços com o neonato nos primeiros meses de sua vida ao compartilhar do tempo de licença (Valdimarsdottir, 2006).

Partindo desta mudança de entendimento, os pais suecos foram os primeiros dentre os países nórdicos a ter o direito legal a licença-paternidade, obtida em 1974, ano em que a primeira lei a respeito de licença-parental foi introduzida no país. De acordo com a nova lei, ambos os pais poderiam dividir o tempo de sete meses de licença entre eles, e a assistência financeira durante a licença-maternidade foi elevada para 90% da média salarial recebida anteriormente. Além disso, às mulheres foi dado o direito de iniciar o período de licença em até sessenta dias anteriores à esperada data de nascimento (Valdimarsdottir, 2006).

A mesma legislação possibilitou aos pais uma licença-paternidade específica de até dez dias posteriores ao nascimento ou adoção, bem como outros dez dias para cuidados de filhos doentes, independentemente de idade. A lei também criou a possibilidade da licença-parental ser estendida se os pais aceitassem trabalhar em turnos reduzidos de tempo<sup>9</sup>. A Suécia tornou-se assim o primeiro país do mundo a dar aos pais a opção de retirar-se do local de trabalho somente metade do tempo (Valdimarsdottir, 2006).

Em 1995, a Suécia estabeleceu “meses do pai e da mãe”<sup>10</sup> – um mês dedicado isoladamente a cada pai e que não poderia ser usufruído pelo outro. As mães continuaram a possuir o direito a iniciar a licença-parental dois meses antes da data estimada do nascimento. Em 2002, este direito foi expandido: cada pai passou a possuir um segundo mês intransferível para o outro (Valdimarsdottir, 2006). Em 2015, este direito foi expandido um mês a mais. Agora os pais possuem seis meses livremente divisíveis entre si; todavia, cada pai possui, individualmente, um total de três meses (Swedish Institute, 2016).

Desde 2002, os pais têm direito à assistência financeira por um total de quatrocentos e oitenta dias. Destes, por trezentos e noventa dias os pais têm direito a assistência financeira de 80% do valor de seus salários, possuindo um teto máximo de

---

<sup>9</sup> No original, *part time leave* (Valdimarsdottir, 2006, p. 30).

<sup>10</sup> No original, “father’s and mother’s months” (Valdimarsdottir, 2006, p. 30).

SEK 37,083<sup>11</sup>. No transcurso dos noventa dias remanescentes, é pago um valor único para todos os beneficiados, valor este fixado em lei. Além dos quatrocentos e oitenta dias remunerados, os pais na Suécia têm direito a reduzir sua jornada normal de trabalho em até 25% até a criança alcançar a idade de oito anos. Todavia, a redução de carga horária é acompanhada de diminuição proporcional de remuneração (Swedish Institute, 2016).

**Tabela 01:** Normas Domésticas quanto a Licença-Parental, Licença-Maternidade e Licença-Paternidade na Suécia e na Dinamarca (2016)

País	Dinamarca	Suécia
<b>Trabalhadores Empregados</b>		
Período máximo de licença paga*	54	69
Licença pré-natal*	4	9
Licença-maternidade (exclusiva) *	18	12
Licença-paternidade (exclusiva) *	2	12
Licença-parental individual*	32	52
Licença-parental exercida em conjunto*	2	2
Período máximo em que as licenças são pagas*	52 <sup>1 2</sup>	69
Quantia recebida em proporção ao salário anterior (%)	100%	77%/80% <sup>3</sup>
<b>Trabalhadores Desempregados</b>		
Período máximo de licença paga*	---	69

\*Os valores aqui assinalados são contados em semanas. Fonte: NOMESCO, 2017, p.48.

<sup>1</sup> - O Período padrão utilizado pelo governo como média para o exercício do direito a licença é o de trinta e duas semanas. Este período pode ser acrescido em oito ou catorze semanas. Quando somados ambos os países, este período pode chegar a cinquenta e oito ou sessenta e quatro semanas. Entretanto, dado o prolongamento da licença, os benefícios pagos serão repassados proporcionalmente, de modo a só ser pago o equivalente a trinta e duas semanas. A título de exemplo, país que usufruem quarenta e seis semanas recebem aproximadamente 70% do salário nominal.

<sup>2</sup> - A quantia de cinquenta e duas semanas é alcançada mediante a soma das quatro semanas de licença-maternidade pré-natal com as catorze semanas usadas após o nascimento, além das duas semanas exclusivas da licença-paternidade e das trinta e duas semanas livremente divididas entre ambos os países.

<sup>3</sup> - O índice aplicado ao fator de conversão faz com que a quantia recebida gire em torno de 77% do salário do contribuinte, embora, nominalmente, a quantia corresponda a 80% do salário previamente recebido.

Como descrito resumidamente na Tabela 01, o panorama de ambos os países hoje difere perceptivelmente em alguns pontos. Primeiro, pode-se ver claramente que a Suécia coloca como equânimes os períodos de licença-paternidade e licença-maternidade. Como referido anteriormente, este tempo não pode ser negociado: ou se usa, ou se opta por sua desistência. Em segundo lugar, pode-se ver que o tempo reservado a licença-paternidade na Suécia em muito excede sua versão dinamarquesa, que permanece em duas semanas<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Corresponde a cerca de quinze mil e novecentos reais. Conversão disponível em: <<http://pt.exchange-rates.org/converter/SEK/BRL/37,083>>. Visualizado em: 11 de mar. 2016.

<sup>12</sup> Este é o mesmo período hoje vigente para empregados de empresas cadastradas no Programa Empresa Cidadã. Muito embora o direito ao exercício desta licença-paternidade de quinze dias só ocorra mediante autorização expressa da Empresa Cidadã – inaugurando à época a extremamente duvidável capacidade do acordado beneficiar o trabalhador individual mais do que o legalmente fixado –, é digno de nota que, ao

Além disso, é digno de nota que as semanas obrigatoriamente utilizadas no cuidado pré-natal são nove no caso sueco, e menos da metade no caso dinamarquês.

Em continuidade, o agregado total de semanas, que contabiliza a licença-paternidade, a licença-maternidade (pré-natal e pós-nascimento) e a licença parental, é quinze semanas maior na Suécia do que na Escandinávia. É evidente que a dimensão do período espanta: o agregado da licença Dinamarquesa, sozinha, contabiliza pouco mais de um ano inteiro; a sueca pode alcançar um ano e quatro meses. Entretanto, diversas observações devem ser feitas, sobretudo quando ao pagamento de benefícios de Seguridade Social.

Também cabe destacar o tempo exclusivamente reservado para a licença-maternidade na Dinamarca, excedendo em seis semanas a versão sueca. Entretanto, relembremos o leitor que essas mesmas seis semanas constituem parte do excedente facilmente superado em duas vezes e meia pelas adicionais quinze semanas disponíveis no sistema sueco.

Em sexto lugar, cabe destacar que, em casos de famílias monoparentais, o tempo de licença individual na Dinamarca é de trinta e duas semanas, vinte semanas a menos do que no caso sueco. Além disso, cabe destacar que as semanas exercidas em conjunto são obrigatórias, e que coincidem em duas semanas em ambos os casos.

Por fim, cabe mencionar que a sistemática de licenças é igualmente exercida na Suécia entre empregados e desempregados, com igual período de tempo à disposição.

No caso dinamarquês, trabalhadores e trabalhadoras desempregados não possuem, a priori, o direito ao salário-maternidade ou paternidade. Os pré-requisitos individuais necessários são: ter trabalhado por cento e vinte horas nas últimas treze semanas; ter direito a benefícios assistenciais (que não são cumuláveis com a licença); ter concluído curso de qualificação vocacional, ou ser um aprendiz legal. Exceto pelas exceções da Dinamarca e Noruega, todos os outros países nórdicos, a incluir a Suécia, garantem o direito ao pagamento de benefícios monetários durante o período da licença.

#### **4. O modelo legal de licença-paternidade exclusiva e não-transferível: uma abordagem crítica**

Deixar à livre escolha dos pais o tempo de disposição para a licença pode trazer consequências indesejáveis. Uma vez que se tem a valorização excessiva do trabalho

---

menos neste critério, nos equiparemos a um país nórdico, mesmo que se trate daquele que menos determina tempo específico para a licença-paternidade (Castro, 2016; Spellmann, 2016).

masculino, isto se traduz numa escolha bem mais frequente da retirada do tempo integral da licença-parental pela mulher (Thomé, 2009).

Anteriormente neste texto, apontamos parte de nossas conclusões acerca das benesses do modelo de licença-paternidade exclusiva e não-transferível convivendo com a licença-maternidade existente nos mesmos moldes, em detrimento do de licença-parental conjunta e divisível livremente entre os pais. Essa compreensão partiu dos apontamentos feitos por Lotte Blocksgaard (2015), que, ao estudar a legislação dinamarquesa aponta falhas no modelo existente. Segundo a autora, a média de dias tirados pelos pais na Dinamarca é de vinte seis dias, enquanto a média das mães é de duzentos e setenta e seis (Blocksgaard, 2015).

As desigualdades seguem adentro no mercado de trabalho masculino, mesmo o formalizado. O regime de licenças compreendido pela legislação dinamarquesa não é regulado exclusivamente pela via legal – ele é também estabelecido por uma série e acordos coletivos de trabalho. Isto gera, conforme a pesquisa a partir do estudo de três empresas que variam em porte, setor econômico de atuação e formação de seus quadros empregatícios, regimes bastante díspares do exercício do direito à licença-paternidade (Blocksgaard, 2015).

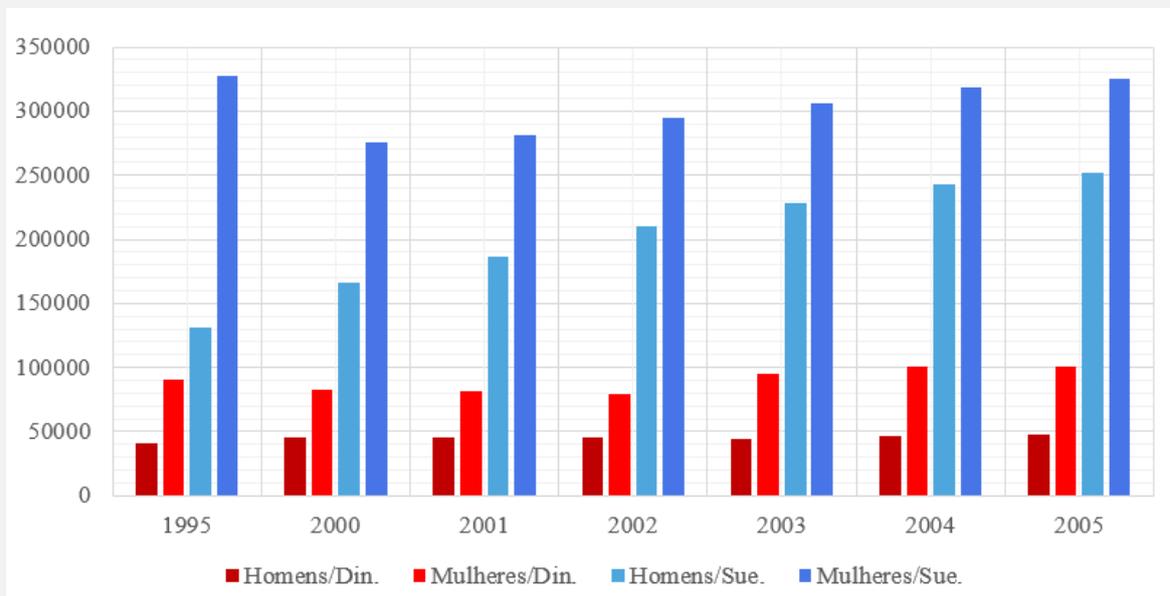
Na Dinamarca, cada trabalhador, para exercer seu direito à licença-paternidade ou licença-parental, deve negociar com seus superiores a duração da sua licença, bem como as datas inicial e final de seu período. Isto não se repete com mulheres empregadas na mesma empresa (Blocksgaard, 2015).

Partindo do pressuposto que a construção da paternidade se estabelece em noções preexistentes e também nas continuamente construídas do que seria masculinidade, o artigo demonstra que é estreita a ligação entre a ideia que se faz deste conceito e as relações de trabalho. Além disso, explica como com a necessidade de negociação para a retirada da licença-paternidade ou do tempo para licença-parental influenciam na construção da paternidade dos trabalhadores. E isto se dá através de mecanismos de incentivo e desestímulo ao uso masculino do sistema de licenças, fato que não se repete no trabalho feminino (Blocksgaard, 2015).

Ao apresentar três dinâmicas empresariais, o Blocksgaard (2015) comprova sua argumentação em diferentes setores de trabalho. Ao garantir-se em lei a licença exclusiva para os pais, como no modelo sueco, os pais passam a interpretar como um direito o uso

da licença-paternidade, dando maior importância, por decorrência, ao tempo desvinculado do trabalho.

**Gráfico 01:** Número de Beneficiários de Licença-maternidade, Paternidade ou Parental, por Motivo de Gravidez, Nascimento ou Adoção, Mulheres e Homens (1995, 2000-2005)

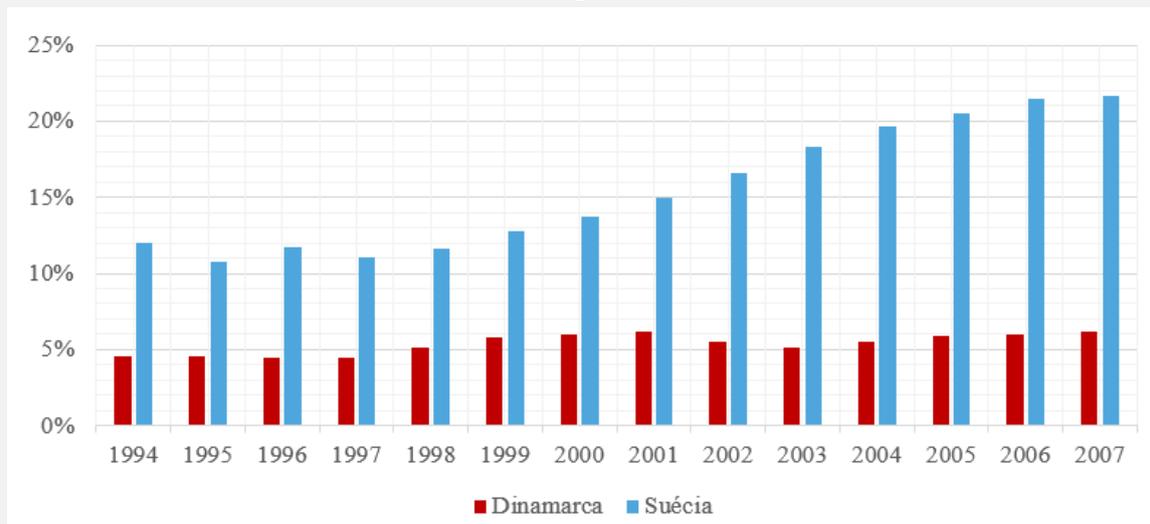


Fontes: NOSESCO, 2003; NOSESCO, 2004; NOSESCO, 2006; NOSESCO, 2008.

Em contrapartida, quando se cria um sistema em que a repartição da licença-parental é livremente distribuída pelos pais e seu uso pelos homens é necessariamente negociado numa relação entre empregado e seu empregador, portanto marcada pela desigualdade de forças intrínseca a venda da força de trabalho, se pode entender que há uma tendência maior ao não uso da licença-parental. Isto se repetiria também na licença-paternidade, através de estímulos a não interrupção da carreira masculina, por vezes apresentados de forma indireta, como promoções, cursos de capacitação oferecidos inconvenientemente em hora pouco propícia e outras oportunidades variadas e inadiáveis (Blocksgaard, 2015).

O estudo conclui, portanto, que o estabelecimento de um benefício de licença-parental individualizado e não transferível para os pais, ou seja, uma licença-paternidade independente, aumenta o exercício do direito entre estes, ajudando a estabelecer balizas para a coexistência entre vida e trabalho (Blocksgaard, 2015).

**Gráfico 02:** Taxa de Utilização da Licença Parental pelos Pais, em Porcentagem do Tempo Total Disponível (Licença Parental e/ou Licença-paternidade acrescida da Licença-parental)



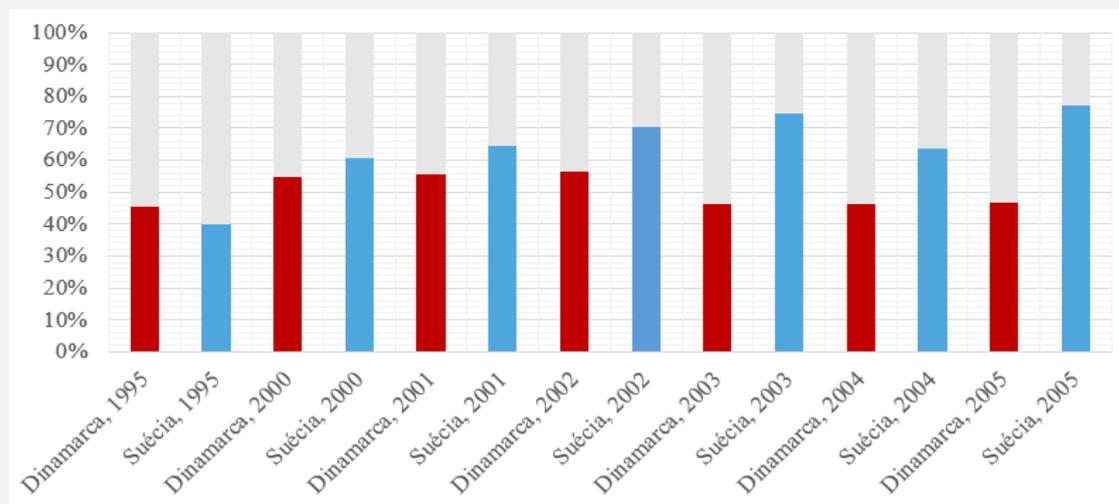
Vermelho: Dinamarca. Azul: Suíça.

Fonte: HAATAJA, 2009.

Outros estudos também destacam como políticas de licença parental mal desenhadas podem terminar reforçando tendências à desigualdade de gênero. Como bem ressaltam Rebecca Ray, Janet C. Gornick e John Schmitt (2009) em seu estudo sobre as políticas públicas de licença-parental relativo a vinte e um países, num primeiro momento, prover as mães – e não os pais – com uma licença-maternidade longa e generosa pode parecer que as beneficiará em relação aos homens. Na prática, essa política aumenta as responsabilidades no cuidado dos filhos relativas ao “papel de mãe”, impedindo oportunidades na progressão de carreira, dificultando seu retorno ao local de trabalho e favorecendo a disparidade salarial entre gêneros (Ray; Gornick & Schmitt, 2009).

**Gráfico 03:** Percentual de Homens em Relação a Mulheres Recebendo Licença-parental ou Paternidade, por Motivo de Gravidez, Nascimento ou Adoção.

Legenda: Homens Dinamarqueses (Vermelho); Homens Suecos (Azul); Percentual Remanescente até a paridade de gênero (Cinza). Fontes: NOSESICO, 2003, NOSESICO, 2004; NOSESICO, 2006; NOSESICO, 2008.



Legenda: Homens Dinamarqueses (Vermelho); Homens Suecos (Azul); Percentual Remanescente até a paridade de gênero (Cinza). Fontes: NOSESCO, 2003; NOSESCO, 2004; NOSESCO, 2006; NOSESCO, 2008.

É esta também a conclusão dos legisladores suecos e é a partir dela que vem ocorrendo a mudança, desde meados dos anos 1990, de uma concepção de direito à licença-parental livremente repartível para um sistema cada vez mais dividido pela via legal em suas licenças (Swedish Institute, 2016).

Como pode-se ver através do Gráfico 01, é palpável que um número continuamente maior de homens está utilizando a licença-paternidade na Suécia, crescendo quase duas vezes em quantidade num espaço de dez anos, enquanto o número de mulheres praticamente manteve-se idêntico se comparados os anos final e inicial. Em contrapartida, o efeito contrário pôde ser observado na Dinamarca: embora o número de mulheres tenha crescido levemente durante o período analisado, a quantidade de homens a fazerem uso da licença-paternidade ou da licença-parental se manteve estagnada durante todo o período.

O Gráfico 02 corrobora esta realidade, apontando para o crescimento de 5% para cerca de 6% do tempo de licença-parental usado por homens. Entrementes, isto aponta para a falta de reconhecimento social da necessidade de presença paterna nos primeiros cuidados infantis. Esta afirmação torna-se ainda mais estarrecedora pela limitação a duas semanas somente de licença-paternidade disponibilizadas pelo sistema dinamarquês, que já existia desde o período assinalado. Se a baixa utilização destas semanas já se transparecia na manutenção do total populacional de homens a utilizar qualquer licença demonstrados no Gráfico 01 quando em comparação ao número de mulheres que utilizavam a licença-maternidade ou a parental, podemos ver também que somente cerca

de 5% do tempo de licença-parental disponibilizado é utilizado pela população masculina. Em contrapartida, no mesmo período, a utilização da licença-parental por homens suecos quase dobrou, crescendo de cerca de 12% em 1994 para quase 22% em 2007.

Por fim, o Gráfico 03 aponta para o crescimento e a posterior redução no percentual relativo de homens dinamarqueses em relação a mulheres fazendo uso da licença-parental ou da licença-paternidade. Embora a proporcionalidade tenha chegado a cerca de 56% em 2002, o número voltou a cair ao final do período assinalado, retomando patamares de dez anos antes em 2005. No mesmo período, a Suécia ultrapassou os índices Dinamarqueses nos primeiros cinco anos assinalados, chegando a atingir 77,20% em 2005, mais de uma vez e meia o patamar dinamarquês.

## **5. Conclusões**

Esperamos que, ao longo desta exposição, possamos ter esclarecido o leitor de que tanto a Suécia como a Dinamarca provaram que a licença-paternidade é parte do caminho para uma maior igualdade real entre gêneros. Muito embora tenhamos nos restringido ao período 1995-2007 devido a descontinuidade dos mesmos índices em relatórios do NOESCO, acreditamos ter demonstrado que a implementação de políticas de austeridade – como o pagamento não-integral dos salários recebidos anteriormente a licença, ou o estabelecimento de critérios laborais para o recebimento de direitos sociais – impediu a Dinamarca de seguir o mesmo caminho da Suécia, prejudicando sua população ao minar possibilidades de igualdade salarial de gênero e de criação compartilhada entre ambos os pais.

Uma vez concluído isto, nos deparamos com o questionamento acerca do modelo de legislação sobre licença para cuidado dos filhos a se seguir. Por isso também a escolha em se apresentar tanto o caso dinamarquês como o sueco. Ambos diferiam quanto ao viés da legislação. A Dinamarca preferia estabelecer semanas específicas que só poderiam ser utilizadas por um dos pais, deixando um tempo remanescente para a divisão comum e livre. A legislação do país se colocava numa posição extremada em comparação com seus vizinhos nórdicos, pois, como expomos, era o país que menos conferia semanas para ambos os pais repartirem como quisessem.

No polo oposto à Dinamarca colocava-se a Suécia, que, até o início dos anos noventa dispunha somente como exclusivas para qualquer dos pais as semanas anteriores

ao nascimento da criança, reservadas à mãe. Todo o resto do período, nada curto, um ano inteiro, era disponível para divisão, reservado a nenhum dos dois.

Contudo, relembremos o leitor, isto mudou em 1995. O país optou por conferir um mês exclusivo para cada genitor/adotante, conferindo um segundo mês exclusivo em 2002 e um terceiro em 2015. Este entendimento se baseia, como acreditamos, no fato de a escolha por conferir quase a totalidade dos meses disponíveis à mãe ser reflexo de desigualdades salariais. A carreira materna importa menos, eles inconscientemente concluem, afinal, o salário é efetivamente inferior e as oportunidades de progressão de carreira também o são.

E é por isso também, aliado a convenções sociais e culturais acerca do papel de cada gênero na criação dos filhos que, acreditamos, há uma tendência maior da mulher retirar tempo maior que o homem da licença-parental.

Para combater esta discreta discriminação, a Suécia passou a estabelecer meses específicos para cada gender, de forma a incentivar cada vez mais que os homens passem tempo em casa e cuidem de seus filhos.

Quando colocamos isto em paralelo com uma redução percentual do salário de qualquer dos pais em licença, recebendo este somente parte de seu salário como auxílio e não a integralidade deste, é óbvio que se escolherá repartir a maioria dos meses da licença de forma ao genitor ou adotante que receber o menor salário ser aquele que mais usufruirá da mesma, pois estará afetando de forma mais branda a renda familiar. É justamente por isso que o auxílio recebido pelo governo deve ser integral. E foi esse o caminho que a Dinamarca resolveu escolher ao voltar atrás na redução contínua que foi fazendo ao longo dos anos noventa na porcentagem dos salários pagos durante a licença.

Baseando-nos nesses dois fatos, compreendemos a importância de se escolher pelo modelo de licença-paternidade dissociada da maternidade, não compondo uma licença-parental, e de a aumentar cada vez mais, equiparando-a no futuro com a licença-maternidade.

Além disso, se deve dar destaque a necessidade de se manter equânime a quantia relativa ao pagamento de licenças maternidade e paternidade em relação aos salários recebidos pelos titulares destes direitos. Pode-se ver claramente no caso Dinamarquês que a redução percentual dos valores das licenças acarretou numa diminuição do uso da licença-paternidade. Dada a diferença salarial preexistente entre homens e mulheres, o desincentivo econômico decorrente é visível: mais homens deixarão de usufruir a licença-

paternidade pois escolher utilizá-la implica perdas salariais cumulativas. Ao se preservar a continuidade de concepções que atrelam a licença ao gênero feminino, mantém-se uma rota direta entre a manutenção de dinâmicas de poder ligadas ao gênero dentro do mercado de trabalho (Galiza; Fontoura & Pinheiro, 2009).

Por fim, cabe a nós dizer que não é porque se discursa tão veementemente no sentido do esgotamento do orçamento público e na necessidade de ajustes que não se podem empreender mudanças dentro da mesma dinâmica de financiamento da Seguridade Social. Se entendemos que não existe alternativa unilateral para lidar com o contexto da crise estrutural do capital, é imperativo que se conclua que se trata de uma escolha política o modo pelo qual o Estado empreende estas contrarreformas.

## **Referencias**

Abramo, L & Todaro, R. (2005). Custos de trabalho e reprodução social em cinco países latino-americanos. In: Abramo, L. (ed.). *Questionando um mito: custos do trabalho de homens e mulheres*. Brasília: Organização Internacional do Trabalho, p.17-64.

Addati, L.; Cassirer, N. & Gilchrist, K. (2014). Maternity and paternity at work: law and practice across the world. Geneva: *International Labour Office* – ILO.

Lei nº 13.257, de 08 de março de 2016. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto-Lei no 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943, a Lei no 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei no 12.662, de 5 de junho de 2012. Recuperado de: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Lei/L13257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13257.htm)

Andrade, M. A. (2012). De Marx a Mészáros: inseparável relação entre Estado e a reprodução do capital. In: *Marx, Mészáros e o Estado*. São Paulo: Instituto Lukács.

Berand, I. T. & Ránki, G. (1982). *The European Periphery and Industrialization, 1780-1914*. Cambridge: Cambridge University Press, 180p.

Boschetti, I. (2009). Seguridade social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação. *Programa de Capacitação em serviço social: direitos sociais e competências profissionais*. Brasília, UnB/CEFSS.

Bloksgaard, L. (2015). Negotiating leave in the workplace: leave practices and masculinity constructions among Danish fathers. In: Eydal, G. B & Rostgaard, T. (ed.) *Fatherhood in the Nordic Welfare states: Comparing care policies and practice*, Bristol: Policy Press, p. 141-161.

Brandth, B. & Kvande, E. (2009). The making of the fathers' quota. In: Moss, P. & Kamerman, S. (ed.). *The politics of parental leave policies. Children, parenting, gender and the labour market*. Bristol: Policy Press, p. 191-206.

Castel, R. (1998). *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. 1.ed. Petrópolis: Vozes.

Castelo, R. (2013). *O social liberalismo: auge e crise da supremacia burguesa na era neoliberal*. 1.ed. São Paulo: Expressão Popular.

Castro, F. (2016). *Ampliação da licença-maternidade beneficia empresas*. Disponível em: <<http://www.pstu.org.br/node/13737>>. Acesso em: 14 de fev. 2016.

Davi, J. et al. (2010). A seguridade Social em tempos de crise do capital: o desmonte de seu orçamento. In: *Revista Ser Social*, vº 12, nº 12, jan/jun 2010.

Galiza, M.; Fontoura, N. & Pinheiro, L. (2009). Novos arranjos familiares, velhas convenções sociais de gênero: a licença-parental como política pública para lidar com essas tensões. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, nº17 (3), 851-859, setembro/dezembro de 2009.

Haataja, A. (2009). Father's use of Paternity and Parental Leave in the Nordic Countries. Online Working Papers. Helsinki, Finland: Kela. Recuperado de: [https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10250/8370/FathersLeaves\\_Nordic.pdf](https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10250/8370/FathersLeaves_Nordic.pdf)

Kuhnle, S. (2007). O Estado de bem-estar social nos países nórdicos. In: Delgado, M. G. & Porto, L. V. (Org.). *O estado de Bem-Estar Social no século XXI*. São Paulo: LTr, p. 194-200.

Mészáros, I. (2011). *Para além do capital: rumo a uma teoria da transição*; 1.ed. rev. São Paulo: Boitempo.

Mota, A. E. (1995). *Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90*. São Paulo: Cortez, 1995.

Nordic Social-Statistical Committee (NOSOSCO). (2003). *Social Protection in the Nordic Countries 2003: Scope, expenditure and financing*. Copenhagen: NOSOSCO.

Nordic Social-Statistical Committee (NOSOSCO). (2004). *Social Protection in the Nordic Countries 2002: Scope, expenditure and financing*. Copenhagen: NOSOSCO.

Nordic Social-Statistical Committee (NOSOSCO). (2005). *Social Protection in the Nordic Countries 2003: Scope, expenditure and financing*. Copenhagen: NOSOSCO.

Nordic Social-Statistical Committee (NOSOSCO). (2006). *Social Protection in the Nordic Countries 2005: Scope, expenditure and financing*. Copenhagen: NOSOSCO.

Nordic Social-Statistical Committee (NOSOSCO). (2008). *Social Protection in the Nordic Countries 2007: Scope, expenditure and financing*. Copenhagen: NOSOSCO.

Nordic Social-Statistical Committee (NOSOSCO). (2017). *Social Protection in the Nordic Countries 2015/2016: Scope, expenditure and financing*. Copenhagen: NOSOSCO.

Organização Internacional do Trabalho. (1952). Convenção sobre a proteção da maternidade, nº 103, 29 de jun. 1952. Adota medidas de amparo à maternidade na legislação internacional. Recuperado de: <http://www.oit.org.br/node/524>

Organização Internacional do Trabalho. (2001). Panorama laboral de América Latina. n. 8. Lima: OIT, 2001.

Ray, R.; Gornick, J.C. & Schmitt, J. (2009). *Parental Leave Policies in 21 Countries: Assessing Generosity and Gender Equality*. Washington, D.C.: Center for Economic and Policy Research.

Sorj, B; Fontes, A & Machado, D. C. (2007). Políticas e Práticas de Conciliação entre Família e Trabalho no Brasil. *Revista Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 37, n. 132, p. 573-594, julho/dezembro de 2007.

Spellmann, S. (2016) Licença-Paternidade À Brasileira: Uma Análise Crítica Do Marco Legal Da Primeira Infância. *Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos*, v. 9, n. 1, p. 232 - 251, 5 out. 2016.

Swedish Institute. (2016). 10 things that makes Sweden Family-friendly. Recuperado de: <https://sweden.se/society/10-things-that-make-sweden-family-friendly/>.

Thomé, C. F. (2009). A Licença-paternidade como desdobramento da igualdade de gênero. Um estudo comparativo entre Brasil e Espanha. *Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região*, Belo Horizonte, v. 50, n.80, p. 41-53, julho/dezembro de 2009.

Tsutiya, A. M. (2013). *Curso de Direito da Seguridade Social*. 4ed. São Paulo: Saraiva.

Valdimarsdottir, F. R. (2006). *Nordic experiences with parental leave and its impact on equality between women and men*. Copenhagen: Nordic Council of Ministers.

# Gestão na Política Pública de Saúde e (des)continuidade na prevenção e combate a doenças em cinco municípios pernambucanos

*Management in Public Health Policy and (dis)continuity in preventing and fighting diseases in municipalities in the Pernambuco*

Maria do Carmo Marcajá Alves<sup>1</sup>   
Marcelo da Costa Borba<sup>2</sup>   
Josefa Edileide Santos Ramos<sup>3</sup>   
Jose Eduardo Melo Barros<sup>4</sup>   
Alessandra Carla Ceolin<sup>5</sup> 

DOI: [10.22478/ufpb.2525-5584.2021v6n2.51215]

Recebido em: 17/03/2020  
Aprovado em: 27/03/2021

**Resumo:** Este artigo tem por objetivo dimensionar os aspectos da gestão administrativa na Política Pública de Saúde, em cidades pernambucanas perante as mudanças governamentais. O estudo foi analisado pelo método de análise de conteúdo através da triangulação metodológica, com abordagem qualitativa, os dados foram coletados de forma bibliográfica, documental e por meio de entrevistas semiestruturadas com gestores municipais. Como resultado, os recursos orçamentários são considerados insuficientes, os cortes financeiros causados pela mudança de titular na gestão comprometem o andamento das ações estratégicas e decisões de continuidade e descontinuidade das políticas públicas. A troca no comando político suscita dúvidas sobre a continuidade das políticas anteriormente desenvolvidas e provoca ainda a perda de muitas ações políticas já desenvolvida. Deste modo, poderá haver perda da experiência vivida na ocorrência dos fatos.

**Palavras-chave:** Recursos públicos. Nordeste brasileiro. Orçamento da saúde.

<sup>1</sup> Universidade Federal Rural de Pernambuco– E-mail: mcmalves1@gmail.com.

<sup>2</sup> Universidade Federal Rural de Pernambuco– E-mail: marcelodcborba@gmail.com.

<sup>3</sup> Universidade Federal do Rio Grande do Sul– E-mail: edileideramos1@gmail.com.

<sup>4</sup> Universidade Federal da Paraíba– E-mail: jembarros@gmail.com.

<sup>5</sup> Universidade Federal Rural de Pernambuco– E-mail: alessandraceolin1@gmail.com.

**Abstract:** This article aims to dimension the aspects of administrative management in Public Health Policy, in cities in Pernambuco in the face of governmental changes. The study was analyzed by the method of content analysis through methodological triangulation, with a qualitative approach, the data were collected in a bibliographic, documentary manner and through semi-structured interviews with municipal managers. As a result, budgetary resources are considered insufficient, the financial cuts caused by the change of ownership in management compromise the progress of strategic actions and decisions on the continuity and discontinuity of public policies. The change in political command raises doubts about the continuity of the policies previously developed and also causes the loss of many political actions already developed. In this way, there may be a loss of the experience lived in the occurrence of the facts.

**Keywords:** Public resources. Brazilian Northeast. Health budget.

## **1. Introdução**

Avaliar os impactos das intervenções das políticas públicas influenciam na dinâmica do desenvolvimento regional brasileiro, o papel das avaliações é compreender como estas têm êxito, considerando a definição dos seus objetivos e o alcance dos resultados, no alinhamento social institucional, político, econômico e de outros (Baptista and Resende 2011; Simões 2018). Os impactos dessa dinâmica, tendem a reforçar a concentração geográfica de atividades econômica, causando transformações e por isso não podem ser desconsideradas (Baer 2012).

As políticas públicas podem ser consideradas como respostas a problemas sociais “um aspecto coercitivo oficializado que os cidadãos aceitam como legítimo” (Dias and Matos 2012). Neste contexto, o papel do Estado é o de propor, estabelecer, implementar e avaliar estas políticas. Apesar de muitas serem pensadas a nível nacional, as mesmas são descentralizadas, com o intuito de se adequarem à realidade de cada local (Silva and Bassi 2012).

Diante das desigualdades no Brasil que cimentam um contexto de vulnerabilidades em saúde, os desafios inerentes a esse contexto, requer coordenação entre as áreas da política pública e entre os entes governamentais (Hennington, Martins, and Monteiro 2020). Há necessidade de integração e articulação para o desenvolvimento de medidas mais efetivas de mitigação dos danos sociais, econômicos e sanitários (Lima, Pereira, and Machado 2020). As políticas públicas em saúde integram o campo de ação social do Estado orientado para a melhoria das condições de saúde da população e dos ambientes natural, social e do trabalho.

No entanto, se levanta uma questão sobre as ações de políticas públicas realizadas no Estado, quanto ao formato da articulação política. Uma hipótese seria a identificação de rupturas nas políticas públicas mediante a alternância do titular em governos e o planejamento de ações que não preveja as externalidades negativas não reparadas por gestões anteriores. Sendo Assim, este estudo tem como objetivo dimensionar os aspectos da gestão administrativa na Política Pública de Saúde, em cidades pernambucanas perante as mudanças governamentais.

Este artigo está estruturado em mais quatro seções, além desta introdução que apresenta os aspectos iniciais e objetivo do estudo. Na sequência, são apresentadas as argumentações teóricas utilizadas para embasar a pesquisa, em seguida, os procedimentos metodológicos utilizados, seguido pelos resultados encontrados e por último as conclusões finais.

## **2. Análise de Política pública de saúde no Brasil**

### *2.1 Política pública de saúde no Brasil*

No Portal da Saúde do Sistema Único de Saúde (SUS), a história da saúde pública brasileira teve início no século XIX. Segundo Sousa e Batista (2012), desta época datam as primeiras leis sociais. A partir de 1870, de acordo com Silva e Bassi (2012), ocorre a primeira vacinação em massa. Porém, a lei da vacinação obrigatória para o combate da febre amarela e a peste bubônica, é instituída em 1904 (Sousa and Batista 2012). Para o mesmo autor, as políticas públicas de proteção social, só surgiram com o processo de industrialização. O Ministério da Saúde foi criado apenas em julho de 1953, com o seu desmembramento do Ministério da Educação. Todas as ações do Departamento Nacional de Saúde foram atribuídas a este Ministério. A partir de 1960, uma nova percepção é dada a política pública de saúde no Brasil. Passa a ser considerado como variável relevante, a desigualdade social. Passando a correlacionar saúde e desenvolvimento. Surgindo então um novo grupo de estudos para formulação de políticas, os sanitaristas desenvolvimentistas.

Na gestão do ministro Estácio Souto Maior, em 1961, contando com a ajuda do sanitarista desenvolvimentista Mário Magalhães da Silveira, foi formulada a Política Nacional de Saúde. O principal objetivo de reestruturar um novo cerne ao Ministério da Saúde, combinando com os novos avanços da esfera econômico-social (Souto Maior 2012). A grande preocupação dessa época era o combate à tuberculose. A saúde tinha duas perspectivas diferentes, a gestão estava sendo definida, de um lado, na ótica do

indivíduo, do outro, do coletivo. Mas, Mario Magalhães e Estácio Souto maior, apostava no coletivo e mais ainda na prevenção. Porém, o mesmo afirmava que não seria possível melhorar a saúde dos povos, sem combater a pobreza, que ele considerava como sendo o maior surto. Este seria outro problema que o Brasil teria a resolver.

Entre 1974 e 1979, instalou-se uma crise na Política Nacional de Saúde que enfrentou grande tensão, devido a necessidade de ampliação dos serviços, e a ausência de disponibilidade de recursos financeiros. As reformas realizadas na estrutura organizacional não conseguiram reverter a ênfase da política de saúde, caracterizada pela predominância da participação da Previdência Social, através de ações curativas, comandadas pelo setor privado. Diante de tais condições, surgem as primeiras ações de um novo modelo de gestão pública na saúde, estabelecido na proposta do Sistema único de Saúde (SUS) apresentada no I Simpósio de Política Nacional de Saúde da Câmara dos Deputados no ano de 1979, sendo aceita pelo Congresso nacional. Apesar de a sua criação ter sido mencionada na Constituição Federal de 1988.

O SUS por sua vez, é um sistema complexo, formado por todos os elos do seguimento de saúde, sob gestão hierárquica dos órgãos da União, Estados e Municípios, tendo como gestor central o Ministério da Saúde (Paim 2018). Segundo a Lei Orgânica da Saúde Nº 8.080/90, é objetivo e atribuições do SUS: a assistência às pessoas, a vigilância epidemiológica, a vigilância sanitária, a saúde do trabalhador e a assistência farmacêutica. Bravo, Matos e Araújo (2001) descreve um cenário a parte na década de 1980, onde a saúde atinge a dimensão política. Com efetiva participação por parte dos sujeitos da sociedade e em especial os envolvidos no sistema de saúde, possibilitando a fiscalização dos serviços prestados. Este período também se evidencia pela fragilidade na atuação das organizações não governamentais (ONGs), junto ao setor de saúde, devido a uma estrutura mais rebuscada com a implantação do SUS.

Apesar de todas as medidas adotadas para as ações de Políticas voltadas à saúde, as ONGs enxergaram a necessidade de criação grupos sociais, no atendimento a doenças específicas e na exclusão social. Estas passaram a atuar incisivamente em defesa de grupos diversos (portadores de HIV, hanseníase, entre outros); associações de pacientes e familiares de doenças crônicas, como diabetes, Mal de Alzheimer, dentre outros, grupos de acessória técnica e pesquisa em saúde e muitas outras (Lima, Silva, and Pereira 2013).

## *2.2 Mecanismos de avaliação de Políticas Públicas*

Avaliar os impactos das intervenções das políticas públicas é de grande importância, por que estas influenciam na dinâmica do desenvolvimento regional brasileiro. Baer (2012) considera que os impactos dessa dinâmica, tendem a reforçar a concentração geográfica de atividades econômica, causando transformações e por isso não podem ser desconsideradas. O papel das avaliações das políticas públicas é o de compreender como estas têm êxito. Resende (2014) considera que a questão mais importante a ser analisada é a definição dos seus objetivos e o alcance dos seus resultados.

Numa observação mais analista e sofisticada, o processo da política pública é mais pertinente em cinco etapas: i) percepção e definição de problemas; ii) agenda-setting; iii) elaboração de programas e decisão; iv) implementação de políticas; e, v) a avaliação de políticas e a eventual correção da ação. Os dois autores diferem em algumas na proposta avaliativa, apenas nos nomes das etapas, porém, não alteram o seu significado (Baptista and Resende 2011; Frey 2009). A construção do ciclo das políticas segue trajetórias, que são construídas pelas fases do processo de uma Política Pública. Nestas identificam-se os processos políticos, a descrição de cada etapa do processo e os agentes participantes e responsáveis das fases de identificação da necessidade da implantação da política, até a fase da avaliação (Silva and Bassi 2012).

O ciclo da política apresenta sete etapas, esta inclui uma fase diferenciada, dentre os autores estudados, a extinção. Para o autor o ciclo se concretiza da seguinte forma: Identificação do problema; formação da agenda; formulação das alternativas; tomada de decisão; implementação; avaliação e extinção (Secchi 2010). A análise da política pública, através do seu, ciclo é conhecida no modelo processual de análise, este também é considerado o modelo clássico de análise. No estudo das políticas públicas, apontando que a sua abrangência se dar por modelos conceituais de análise – Institucional, de processo, de elite, racional, incremental, da teoria dos jogos, da opção pública e sistêmico (Dye 2009). Os propósitos desses modelos são: Simplificar e esclarecer nossas ideias sobre política e políticas públicas; Identificar aspectos importantes de questões político-sociais; Ajudar-nos a nos comunicarmos, focalizando as características essenciais da vida política; Direcionar os nossos esforços para compreender melhor as políticas públicas, sugerindo o que é importante e o que não é importante; Propor explicações para as políticas públicas e prever as consequências (Dye 2009).

Os modelos conceituais e a sua operacionalização. Porém, o mesmo afirma que estes modelos não são considerados competitivos, a ponto de um julgamento que o classifique

como o melhor, mas apesar de não terem sido criados com o intuito do estudo da política pública, estes oferecem uma maneira diferente de “pensar sobre a política”: Institucional: Analisa a política de forma institucional (Dye 2009). E, considera que só existe política depois da sua implementação. Possui três características essenciais: 1. Legitimidade (obrigações legais); 2. Universalidade (aponta para a sociedade); 3. Coerção (o governo legitima e pune os violadores); Processo: A concepção de a política dar-se por processo político-administrativo, numa concepção de ciclo (identificação do problema, organização da agenda, formulação, legitimação, implementação e avaliação); Grupo: A formação por integração de “Grupos de interesse” é o ponto relevante do modelo. Indivíduos que compactuam da mesma ideia, se tornam políticos e se articulam para reivindicar ações governamentais; Elite: O resultado da política é visto como uma ação de valores para a elite governante.

Nesta teoria, é sugestionada uma sociedade apática e mal informada a respeito de políticas públicas; Racional: é reconhecida pelo propósito de ganho social máximo, onde os custos não excedem os seus benefícios e ainda, os tomadores de decidem pela política com maior benefício, em detrimento ao seu custo. Este modelo possui entraves: 1. Dificuldade de consenso; 2. Ausência de estímulo na decisão, por causa dos objetivos societários e 3. Dificuldade na coleta de informações na coleta de informações sobre a política; Incremental: Visão de política de continuação, de governos anteriores, apenas aportadas por incrementos. A sua utilização é motivada por: 1. Ausência de tempo, informação ou recurso; 2. A legitimidade da política e a incerteza de consequências na sua finalização; 3. Conveniência de acordos políticos e redução de conflitos; Teoria dos Jogos: De escolha racional por competitividade e interdependência. A sua aplicação dar-se na busca de melhores resultados. Esta teoria descreve o procedimento de decisão em situações competitivas e racionais; Opção pública: A política é observada como de auto interesse. Essa teoria parte do pressuposto de que todos os atores públicos (eleitores, contribuintes, candidatos, legisladores, burocratas, partidos), procuram maximizar os seus benefícios; Sistêmica: implica na articulação de instituições e atividades voltadas para o atendimento da demanda. Este processo também prevê a inter-relação desses elementos: Os inputs são as formas de demanda e de apoio do sistema político; e os outputs que são os resultados, ou efeitos modificadores.

Os aspectos técnicos serão privilegiados neste trabalho, sendo assim, os níveis de concepção para avaliação serão os de economicidade e de eficácia, uma vez que um dos

objetivos deste trabalho é o de avaliar as ações que preconizam a migração para os municípios estudados e os seus resultados econômicos. Quanto ao modelo, apesar de explicitado o ciclo da política, dentro da avaliação, o foco de análise usará princípios mistos do modelo processual e do modelo incremental. Métodos de análise focados no objetivo, ou seja, pinçadas de modelos de análise, são conhecidos como “triangulação metodológica”. “A articulação entre estratégias estruturadas, no que se convencionou a dominar triangulação metodológica, pode ampliar a base de evidências, permitindo a formulação de interferências mais válidas sobre o efeito das intervenções” (Vieira-da-Silva, Paim, and Schraiber 2014:75).

### *2.3 Continuidade e descontinuidade de políticas públicas nas gestões municipais*

Os desafios enfrentados pelos gestores políticos municipais são bastantes diversos no que diz respeito à fragilidade da organização institucional, à capacitação dos recursos humanos, considerado um gargalo (Coelho 1998). O problema da descontinuidade, seja pela ausência da informação, pela inexperiência dos gestores, pelas condições de recursos financeiros, estruturais e de pessoal, têm prejuízo à continuidade de políticas públicas, havendo uma necessidade de adaptação dos novos gestores (Longhurst and Spink 1987).

Existe uma grande fragilidade na escrita acadêmica sobre as questões de continuidade e descontinuidade de Políticas Públicas no Brasil. Nogueira afirma que “são raros os textos que se utilizam de um ferramental teórico claramente definido para analisar as questões, tanto de descontinuidade como de continuidade” (Nogueira and Miotto 2006:7). Para os municípios não têm 30 anos (atualizada para 2017) e é muito fragmentada. Essa discussão é recente, pois só a partir da promulgação da Constituição, em 1988, artigo 18, que os municípios ficaram responsáveis pelo desenvolvimento local.

Neste sentido, os municípios são apontados como a esfera pública mais importante ao desenvolvimento das ações locais, assumindo a responsabilidade do próprio desenvolvimento, subsidiado pela sua vocação econômica, recursos e potencial intelectual (Dias and Matos 2012). Entretanto o mais preocupante é a continuidade de ações e da gestão pública, na troca desses atores (prefeitos/gestores) onde Nogueira e Miotto (2006:7) ratifica: “É interessante notar que o [problema] se dá na questão da descontinuidade administrativa”. E que o transtorno é motivado por decorrência da troca de políticos e gestores em níveis de direção. E ainda:

[...] a descontinuidade se manifesta na interrupção de projetos, obras e ações, e na reversão de prioridades e metas. Tais rupturas são normalmente julgadas como indesejáveis, pois resultariam na perda de

conhecimento acumulado (ou memória institucional), na reversão de avanços, na descrença ou desmotivação por parte dos envolvidos, e também em um provável desperdício de recursos públicos investidos (Nogueira and Mioto 2006:7).

Baseado nesses argumentos, pode-se criar um parêntese ao afirmar que um trabalho de pesquisa, com corte temporal a gestões anteriores de governo, pode ficar comprometida, pois, a troca de pessoas da gestão acarreta numa interrupção baseada em experiência não vividas, ficando a gestão sucessora embasada por dados quantitativos e pouca memória. Spink (1987) complementa:

A expressão ‘continuidade e descontinuidade administrativa’ refere-se aos dilemas, práticas e contradições que surgem na Administração Pública, Direta e Indireta, a cada mudança de governo e a cada troca de dirigentes. Como fenômeno, manifesta-se pelas consequências organizacionais de preencher um sem número de cargos de confiança, explícita ou implicitamente disponíveis para distribuição no interior das organizações públicas (Longhurst and Spink 1987:57).

Para Dimas Estevam, a descontinuidade política ocorre numa maior intensidade, na troca de governos, principalmente em partidos de oposição, e ratifica dizendo que “esta troca no comando político suscita dúvidas sobre se haverá ou não a continuidade das políticas anteriormente desenvolvidas”, e provoca ainda a perda da história política já desenvolvida (Estevam 2010:1). Nos municípios do cabo de Santo Agostinho, Caruaru, Igarassu, Tamandaré e Petrolina, o comportamento partidário eleito, durante o período pesquisado e a data efetiva da pesquisa, poderá haver perda da experiência vivida na ocorrência dos fatos.

### **3. Metodologia**

Esta pesquisa pode ser considerada como descritiva. A pesquisa descritiva tem interesse na descoberta e observação dos fenômenos, procurando descrevê-los, classificá-los e interpretá-los (Oliveira 2013). Do ponto de vista dos procedimentos técnicos, o estudo utilizou-se da pesquisa bibliográfica, documental e de campo. Bibliográfica, por que, para a fundamentação teórico-metodológica foi realizada por meio dados secundários, utilizando teses, livros e artigos científicos, sobre os principais conceitos norteadores. Documental, uma vez que utiliza base de dados, fontes estatísticas, relatórios e outros documentos. As principais fontes de dados são: o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS), Ministério da Saúde, Ministério do Trabalho, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a Base de dados do Estado de Pernambuco. Ainda faz

parte dessa base, documentos auxiliares, obtidos na pesquisa de campo, como, cartilhas, folders e outros.

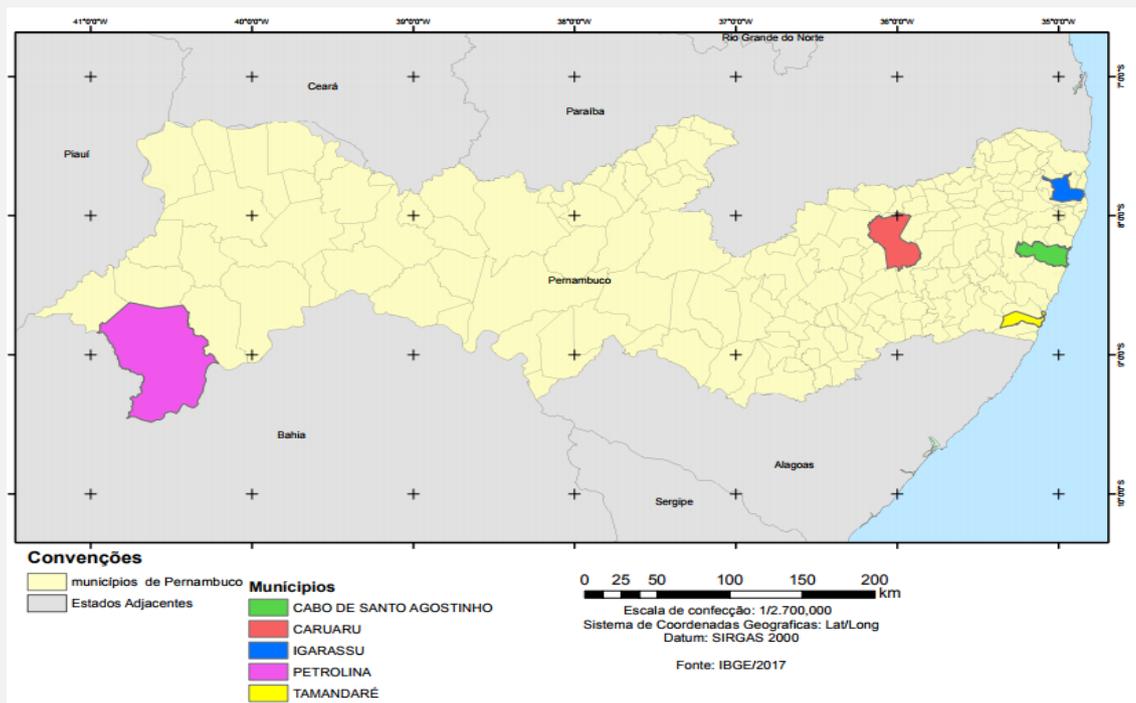
Para a realização deste estudo, utilizaram-se dados primários, qualitativos (entrevistas). Apesar de essas abordagens diferirem entre si, estes não se anulam, mas sim, se complementam. A natureza qualitativa permite a contribuição de caráter racional e intuitivo, capazes de permitir uma melhor compreensão de fenômenos (Godoi, Melo, and Silva 2010). Para atender ao objetivo, que se utiliza de dados secundários, retirados do Portal da Transparência, no período de 2010 a 2018, para trazer e confrontar os gastos específicos com a Política Pública, nos municípios de Caruaru, Petrolina, Igarassu, Cabo de Santo Agostinho e Tamandaré. Sendo os gestores classificados por letras: A, B, C, D, E. As entrevistas foram realizadas a partir de um roteiro preestabelecido, com quatorze questões, sendo das questões um a sete, acerca da administração geral e da questão oito a quatorze, com foco nos programas de saúde pública. A determinação para a quantidade de cinco municípios estudados se deu pela pulverização geográfica encontrada pelos critérios de determinação da amostra, selecionadas pela forte relação com o objeto deste estudo, de analisar a evolução da notificação de doenças patológicas na comparação brasileira, regional, pernambucana e de municípios da amostra; analisar os aspectos financeiros, dos gastos para a execução das ações, oriundas das políticas públicas.

Sendo assim, a análise e avaliação do conteúdo das entrevistas foram aportadas pelas técnicas de Bardin (2009), onde os tópicos da triangulação são as categorias, o roteiro são as questões e as respostas são o objeto de análise. A avaliação se deu pela numeração das características similares, que são controladas pelo método, para a fase de interpretação, com a prática de análise de respostas às questões abertas.

#### **4. Resultados**

Os municípios selecionados para esta pesquisa possuem características heterogêneas, e compreender o perfil de cada um é fundamental para a contextualização deste trabalho. Geograficamente, os municípios pertencem a mesorregiões distintas, exceto o Cabo de Santo Agostinho e Igarassu, que ambos pertencem a Região Metropolitana; Tamandaré, pertence à Mata Sul; Caruaru ao Agreste Central e Petrolina ao Sertão do São Francisco. A Figura 1 aponta a localização dos municípios no estado de Pernambuco.

**Figura 01:** Mapa de Identificação do lócus de pesquisa



Fonte de dados: Elaboração dos Autores (2021).

Outras características observadas e que reforçam a heterogeneidade nos municípios selecionados, podem ser vistas na Tabela 1, composto pelas variáveis: Produto Interno Bruto (PIB), densidade demográfica, População, pessoal ocupado, área e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM).

**Tabela 01:** Características socioeconômico-geográficas dos municípios (base 2010)

Municípios	Cabo de Santo Agostinho		Caruaru		Igarassu		Petrolina		Tamandaré	
<b>IDHM°</b>	0,686	8°	0,677	11°	0,665	15°	0,697	6°	0,593	95°
<b>População</b>	185.025	7°	314.912	4°	102.021	11°	293.962	6°	20.715	41°
<b>Pop. Ocupada</b>	46.226	9°	82.776	4°	21.688	14°	66.373	6°	3.871	41°
<b>Área</b>	448	57°	920	32°	305	82°	4.561	1°	214	114°
<b>Dens. Demog.</b>	412,3	9°	342,1	13°	333,9	14°	64,4	84°	96,7	106°
<b>PIB per capita</b>	23.733	3°	10.795	15°	12.125	9°	27.431	2°	7.643	37°

Fonte: IBGE (2010).

Referente aos dados do IDHM, todos os municípios, são considerados pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) no ano de 2010, como de médio Índice de Desenvolvimento Humano, ou seja, têm índices que variam no intervalo de 0.500 a 0.799. Dos municípios escolhidos para esta pesquisa, Tamandaré ocupa a 95<sup>a</sup> e Petrolina, a 6<sup>a</sup>. Quanto à população, o município de Caruaru, está escalonado na quarta

colocação no Estado. O Cabo de Santo Agostinho e Petrolina estão entre as dez maiores populações. Igarassu ocupa a 11ª posição e Tamandaré a 41ª. Em relação à população ocupada, Cabo de Santo Agostinho, Caruaru e Petrolina, estão entre os 10 municípios com o maior número de pessoas ocupadas, Igarassu ocupa a 14ª posição no ranking e Tamandaré a 41ª. A medida de área e população compõe a densidade demográfica, e o que se observa é uma alta densidade demográfica no município do Cabo, que ocupa a 9ª posição. Caruaru e Igarassu com densidades similares, de 13ª e 14ª posições, respectivamente. Petrolina, com uma área de 4.561 m<sup>2</sup>, (1º lugar no ranking), com o 6º lugar como município mais populoso, quanto a sua densidade demográfica, ocupa a posição 84ª. Já, Tamandaré, com a menor população e menor área da amostra, ocupa a 106ª posição.

A respeito do PIB per capita, o Cabo de Santo Agostinho e Petrolina, ocupam a 3ª e 2ª posições, respectivamente. Igarassu ficou com a 9ª colocação. Caruaru com a 15ª, apesar de ocupar a 5ª posição em se tratando do PIB a preços correntes (IBGE 2010), podendo se acreditar em uma distribuição de renda menos equilibrada do que os demais municípios já citados. Tamandaré ocupa a 37ª posição no ranking para o PIB per capita e a 64ª no PIB a preços correntes, apresentando uma situação mais desequilibrada ainda, em relação a Caruaru. Os aspectos do crescimento populacional seguem critérios dos movimentos populacionais, natalidade, mortalidade, que não foram evidenciados para fins dessa descrição. Observa-se no Tabela 2, que não há registros da contagem populacional, nos períodos de 1991 e 1996 para o município de Tamandaré, em dados disponíveis no IBGE cidades.

**Tabela 02:** Variação do crescimento populacional dos municípios da amostra

<i>Município/P eríodo</i>	<i>Tamandaré</i>	<i>Cabo S. Agostinho</i>	<i>Igarassu</i>	<i>Caruaru</i>	<i>Petrolina</i>	<i>PE</i>
<b>1991/1996</b>		0,104	0,060	0,082	0,083	0,033
<b>1996/2000</b>		0,091	-0,028	0,097	0,150	0,076
<b>2000/2007</b>	0,050	0,066	0,139	0,140	0,228	0,072
<b>2007/2010</b>	0,142	0,134	0,088	0,089	0,095	0,037

Fonte: IBGE (2010).

O crescimento populacional de Tamandaré foi pouco expressivo na relação 2000/2007, sendo de 0,05. Porém, a variação de 2007/2010 foi a maior entre os municípios e de Pernambuco, atingindo 0,140. Para o mesmo período, Pernambuco chegou a 0,04 de variação. A cidade do Cabo de Santo Agostinho, em relação aos outros

municípios ficou na primeira colocação na variação de 1991/1996 (0,104), terceiro colocado entre 1996/2000 (0,091) e segundo colocado entre 2007/2010 (0,134), superando a variação pernambucana.

Igarassu se difere dos demais municípios, por ser o único com variação negativa, esta ocorrência se deu no intervalo de 1996/2000 (-0,028). Mas, o município, nos outros intervalos de tempo superou a média pernambucana de 1991/1996 (0,06); 2007/2010 (0,088). Porém, a variação de 2000/2007 foi representativa com 0,139, enquanto Pernambuco variou em 0,072 e o Brasil, 0,084. O município de Caruaru teve variação acima de 0,082 em todos os intervalos, chegando a 0,140 no período de 2000/2007. Esse número é representativo, quando em Pernambuco a maior variação observada foi de 0,076 e a menor 0,033.

As maiores variações foram oriundas do município de Petrolina, a cidade teve a menor variação entre 1991/1996, com 0,83. Nos intervalos de 1996/2000, 2000/2007 e 2007/2010, as variações foram respectivamente 0,150, 0,228 e 0,095. No tocante à estrutura econômica dos municípios selecionados, os dados de 2010, mostram o valor adicionado do PIB, para cada município da amostra, além dos dados estaduais. De acordo com a Tabela 3, é possível identificar os principais potenciais econômicos de cada município, dentro das categorias, agropecuária, indústria e serviços. Na agropecuária, a soma dos cinco municípios representa 31,47% do valor adicionado para Pernambuco. Para a indústria foi de 50,50% e para o comércio, o percentual foi de 26,02%.

**Tabela 03:** PIB, valor adicionado – Tamandaré/PE

<i>Município/ Variável</i>	<i>Tamandaré</i>	<i>Cabo S Agostinho</i>	<i>Igarassu</i>	<i>Petrolina</i>	<i>Caruaru</i>	<i>PE</i>
<b>Agropecuária</b>	11.477	18.090	29.899	588.890	44.289	2.201.204
<b>Indústria</b>	20.837	2.660.152	729.059	766.107	615.935	9.489.597
<b>Serviços</b>	92.098	2.499.040	586.049	2.116.889	2.830.355	31.227.506

Fonte: IBGE (2010).

Em dados absolutos, a maior representação do valor adicionado do PIB na agropecuária ocorreu em Petrolina com R\$ 588.890, sendo treze vezes maior que o segundo colocado, a cidade de Caruaru com R\$ 44.289. Na indústria, a maior expressividade é observada no município do Cabo de santo Agostinho, representando 55,5% do total da soma dos municípios. Em todos os seguimentos, o município de Tamandaré tem a menor representatividade.

Os serviços, em números absolutos, têm a maior soma dentre os três seguimentos, que totalizam R\$ 31.227.506. Apesar do menor percentual na soma dos municípios, em relação a Pernambuco, o Cabo de santo Agostinho, Petrolina e Caruaru têm valores individuais superiores a dois milhões. A soma de Tamandaré e Igarassu resulta em 678 mil, não chegando a 30% do total de Petrolina, que entre os maiores, é o menor valor.

#### *4.1 Gestão administrativa das secretarias*

A gestão administrativa das secretarias de saúde identifica como as secretarias percebem a sua estrutura física; de pessoal; financeira e política, na gestão. Para Saraiva (2006), as políticas públicas de saúde, em uma avaliação mais operacionalizada, são entendidas como:

[...] um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos para atingir os objetivos estabelecidos (Saraiva 2006:29).

A grande preocupação para qualquer serviço são os recursos, financeiro, de infraestrutura e humanos, que se apresentam como um empecilho para qualquer gestão, inclusive das políticas públicas. Mendes (1996), analisando através da corrente incrementalista da política pública, já evidenciava o colapso da crise da saúde no Brasil, por causa de baixos recursos despendidos, de modo a não permitir que um sistema adequado atenda às necessidades da população. Além das questões trazidas por Mendes (1996) e Saraiva (2006), a entrevista realizada com determinado gestor de um dos municípios, diz que vai além desses aspectos e muito mais além da informação da prevenção ou mesmo de ter planejamento de políticas públicas.

“O desenvolvimento desorganizado do setor do comércio acaba por produzir uma cultura de subregistros de trabalho e assim de muita insegurança e informalidade, assim como pouco ou quase nenhum direito trabalhista, com degradação da saúde preventiva, pois todo o tempo é usado para o trabalho produtivo” (Saraiva 2006:33).

Na percepção da fala do gestor é possível apontar que as políticas preventivas são praticamente impossíveis de terem seus efeitos alcançados por uma população, onde políticas de infraestruturas não apresentam um efeito satisfatório.

#### *4.2 Desafios da Gestão Municipal de Saúde*

A subcategoria “Desafio” vem em primeira análise antes da interpretação das categorias estabelecidas por Viera-da-Silva, por ter elementos que fazem parte todas as categorias abaixo descritas e ser uma categoria pós estabelecida. Quando perguntado aos entrevistados sobre os desafios enfrentados para a gestão da saúde dos municípios foram

citadas: controle de doenças/prevenção; escassez de recursos ou dificuldade de utilização dos mesmos; pouca disponibilidade de recursos humanos; estrutura física precária ou falta de equipamentos/insumos; dificuldades com a gestão, dificuldades com os gestores; dificuldades no desenvolvimento das ações; ou seja, todas as categorias foram citadas, como observa-se:

Gestor A: “diminuir notificação compulsória, doenças infecto contagiosas”, “reduzir índice de doenças”. “faltam recursos [financeiros]”.

Gestor B: “[...] fazer com que as gestões percebam a importância de investir em prevenção.”, “[...] fazer entender pelos gestores, que a gente deve ter acesso aos recursos, para que a gente possa investir na prevenção”. “[...] disponibilidade de profissionais”, “[...] somos o 7º colocado em casos de AIDS [...] mesmo assim a gente tem essa dificuldade de estrutura”, “[...] a gente trabalha nesse prédio aqui, ele não é viável”, “[...] recebe um recurso do ministério da saúde, mas tem a dificuldade do próprio entendimento dos gestores em relação ao uso desses recursos”. “[...] dificuldade pelo próprio organograma da secretaria”. “[...] A coordenação faz um planejamento, mas que as vezes se perde”. “[...] não conseguir fazer uma campanha maior, de maior visibilidade “[...]”, tem sempre que tá brigando por material, equipamentos.”

Gestor C: “[...] fazer saúde pública com poucos recursos”.

Gestor D: “é trabalhar com prevenção e promoção de saúde”. “[...] degradação da saúde preventiva”. “[...] cultura de subregistros”. “[...] população [...] migra [...] de outras cidades para buscar atendimento no município”.

Gestor E: “[...] planejar em cima dos indicadores de saúde”. “[...] a gestão como um todo, os blocos de financiamento dificultam [para usar recurso]. “[...] O pior de tudo é o pouco recurso”. “[...] se pensar no repasse ministerial, só se operaria no vermelho”. “[...] recursos humanos, profissionais insuficientes para o desenvolvimento das ações”.

“[...] um dos maiores desafios é estrutural”. “[...] encontramos contratos encerrados e tivemos que renovar todos”. “[...] programação para articular para as ações”. “[...] questões de planejamento, de monitoramento das ações”.

Entender os desafios considerados pelos gestores, ajuda a compreender qual é o volume das demandas que poderiam não ser despertadas em perguntas mais direcionadas. Dentro da categoria muitas questões foram tratadas e como mais repetidas dentro do trabalho, são as condições financeiras, estruturais, de pessoal e preventivas.

### *4.3 Prioridades das Secretarias Municipais de Saúde*

A subcategoria prioridade, é analisada na questão 2: Qual é a escala de prioridade da secretaria? Tal questão trouxe respostas sobre controle de doenças e contágios; recursos humanos; estrutura física; gestão e campanhas:

Gestor A: “[...] a gente tem um atendimento muito bom por que nos temos 8 equipes de saúde da família e a gente tem uma cobertura de 100% do território com médicos e enfermeiros treinados”.

Os gestores B, C, D e E, apresentam como especial prioridade a atenção básica, ou seja, prevenção.

Gestor B: “[...] normalmente as secretarias correm atrás de urgências e emergências para depois vir a prevenção, ela não vê muito como prioridade”, “[...] a secretaria vive apagando fogo”

Gestor C: “[...] a atenção básica seria o foco”. “[...] não deixar a população chegar ao atendimento especializado, sempre trabalhando na prevenção”. “[...] proporcionar o melhor para a comunidade e para os municípios”. “[...] projeto de implantação de descentralização dos testes rápidos descentralizados”.

Gestor E: “[...] melhorar os indicadores de saúde”. “[...] melhorar a situação epidemiológica”.

O Gestor A, apresenta uma oposição quanto aos demais gestores, em relação ao seu efetivo, informando que este é completo e que tem um excelente atendimento à saúde, não expondo nenhuma escala de prioridade para agravos, no município. Aos outros municípios essa realidade não se aplica, pois, a falta de efetivo é apontada como um problema na efetivação das políticas.

Na conversa informal à entrevista, ficou evidente a impossibilidade de que as respostas pudessem ser feitas aos gestores anteriores (opositores). A atual gestão possuía alguns dados publicados sobre ações anteriores, mas, não expressou ter contato com a gestão anterior, para possíveis esclarecimentos com antigos responsáveis. Isso pode deixar a interpretação que quando se acaba o mandato, acaba junto a responsabilidade social da antiga gestão. Durante as entrevistas, algumas falas podem ajudar a entender o “problema” causado pela troca da gestão (podendo ser avaliado com uma perda ou um ganho para a saúde dos municípios, pois a gestão atual pode ou não ser mais efetiva que a anterior).

Argumentou-se por parte dos entrevistados, que a secretaria estava em processo de recomeço, tentando montar e avaliar estratégias para “continuar” com as ações. E ainda, que as equipes precisavam se acostumar com os novos métodos de trabalho, sendo necessárias capacitações para que a situação fosse adequada. A secretaria vislumbrava a necessidade de um mapeamento para efetivar as ações necessárias. O que se observa nessas falas, é que há uma parada nas ações para que a gestão se situe e assim, possa prosseguir com as ações estratégicas das secretarias. A perda das informações por causa da mudança de gestores, em detrimento da mudança de partido de governantes, foi tratada a parte como os problemas da continuidade e descontinuidade de políticas públicas. O

que se observa que esse problema é frequente na administração pública e a perda da identidade e das experiências anteriores da gestão é escoada.

## **5. Conclusões**

A grande preocupação para qualquer serviço são os recursos, financeiro, de infraestrutura e humanos, que se apresentam como um empecilho para qualquer gestão, inclusive das políticas públicas. Isso não é diferente para os municípios pernambucanos estudos nesta pesquisa, os baixos recursos despendidos não permitem um sistema adequado que atenda às necessidades da população. Os recursos orçamentários são considerados insuficientes para uma cobertura mais ampla da redução de números de notificações de doenças, os cortes em recursos financeiros causados pela mudança de titular na gestão comprometem o andamento das ações e decisões.

Quanto às ações de prevenção, foi uma das questões mais repetidas como desafios considerados pelos gestores, apenas uma das entrevistas aponta a eficiência quanto ao efetivo de pessoal, as demais relatam insuficiência de pessoal, veículos, matérias de divulgação, informação, distribuição e tempo das equipes de saúde.

A falta de efetivo é apontada como um problema na efetivação das políticas públicas, há uma dificuldade de comunicação entre os titulares nomeados e os responsáveis anteriores para possíveis esclarecimentos quanto ao andamento das ações estratégicas das secretarias, isso devido ao posicionamento político que acaba por dificultar essa relação, levando a problemas de continuidade e descontinuidade de políticas públicas. A descontinuidade política é apontada com maior intensidade na troca de governos, principalmente em partidos de oposição, esta troca no comando político suscita dúvidas sobre se haverá ou não a continuidade das políticas anteriormente desenvolvidas. Deste modo, poderá haver perda da experiência vivida na ocorrência dos fatos.

## **Referencias**

Baer, W. 2012. *The Regional Impact of National Policies: The Case of Brazil*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing.

Baptista, T. W. F., and M. Resende. 2011. "A Ideia de Ciclo Na Análise de Políticas Públicas." *Caminhos Para Análise Das Políticas de Saúde* 1:221–72.

Bardin, L. 2009. "Análise de Conteúdo (Edição Revista E Actualizada)." Lisboa: Edições 70.

**Alves, Borba, Ramos, Barros & Ceolin. *Gestão na Política Pública de Saúde e (des)continuidade na prevenção e combate a doenças em cinco municípios pernambucanos***

Brava, M. I. S., M. C. Matos, and P. S. X. Araújo. 2001. “Capacitação Para Conselheiros de Saúde-Textos de Apoio.” Rio de Janeiro.

Coelho, V. S. P. 1998. “Interesses E Instituições Na Política de Saúde.” *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 13(37):115–28.

Dias, R., & F. Matos. 2012. “Políticas Públicas: Princípios, Propósitos E Processos.” São Paulo: Atlas 1–15.

Dye, T. R. 2009. “Mapeamento Dos Modelos de Análise de Políticas Públicas.” *Políticas Públicas E Desenvolvimento: Bases Epistemológicas E Modelos de Análise*. Brasília: UNB 99–129.

Estevam, Dimas Oliveira. 2010. “A Contínua Descontinuidade Administrativa E de Políticas Públicas.” *Seminário de Ciências Sociais Aplicadas* 2(2).

Frey, Klaus. 2009. “Políticas Públicas: Um Debate Conceitual E Reflexões Referentes À Prática Da Análise de Políticas Públicas No Brasil.” *Planejamento E Políticas Públicas* (21).

Godoi, C. K., R. B. Melo, & A. B. Silva. 2010. *Pesquisa Qualitativa Em Estudos Organizacionais: Paradigmas, Estratégias E Métodos*. São Paulo: Saraiva.

Hennington, É. A., M. M., & Monteiro, S. 2020. “Saúde: Desigualdades, Vulnerabilidade E Políticas Públicas”. IBGE. 2010. *Indicadores IBGE*.

Lima, K. R. B., J. A. Silva, and L. A. Pereira. 2013. “Uma Análise Sobre a Política Pública de Saúde No Brasil Enfatizando O Contexto Neoliberal.”

Lima, Luciana Dias de, Adelyne Maria Mendes Pereira, and Cristiani Vieira Machado. 2020. “Crise, Condicionantes E Desafios de Coordenação Do Estado Federativo Brasileiro No Contexto Da COVID-19.” *Cadernos de Saúde Pública* 36:e00185220.

Longhurst, K., and K. S. Spink. 1987. “Participation Motivation of Australian Children Involved in Organized Sport.” *Canadian Journal of Sport Sciences= Journal Canadien Des Sciences Du Sport* 12(1):24–30.

Mendes, E. V. 1996. *Uma Agenda Para a Saúde*. São Paulo: Atlas.

Nogueira, V. M. R., & Miotto, R. C. T. 2006. “Desafios Atuais Do Sistema Único de Saúde–SUS E as Exigências Para Os Assistentes Sociais.” *Serviço Social E Saúde: Formação E Trabalho Profissional* 1:218–41.

Oliveira, M. M. 2013. *Como Fazer Pesquisa Qualitativa*. São Paulo: Atlas.

Paim, J. S. 2018. “Sistema Único de Saúde (SUS) Aos 30 Anos.” *Ciência & Saúde Coletiva* 23(6):1723–28.

**Alves, Borba, Ramos, Barros & Ceolin. *Gestão na Política Pública de Saúde e (des)continuidade na prevenção e combate a doenças em cinco municípios pernambucanos***

Resende, G. M. 2014. “Avaliação de Políticas Públicas No Brasil: Uma Análise de Seus Impactos Regionais.”

Saraiva, E. 2006. “O Conceito de Política Pública.” Políticas Públicas Coletânea 1.

Secchi, L. 2010. “Políticas Públicas: Conceitos.” Esquemas de Análise, Casos Práticos.

Silva, C. L., and N. S. S. Bassi. 2012. “Políticas Públicas E Desenvolvimento Local.” Políticas Públicas E Desenvolvimento Local: Instrumentos E Proposições de Análise Para O Brasil. Rio de Janeiro: Vozes.

Simões, J. A. 2018. “Generations, Changes and Continuities in the Social Experience of Male Homosexuality and the HIV-AIDS Epidemic.” *Sexualidad, Salud Y Sociedad* (Rio de Janeiro) (29):313–39.

Sousa, R. C., and F. E. B. Batista. 2012. “Política Pública de Saúde No Brasil: História E Perspectivas Do Sistema Único de Saúde–SUS.” in VII Congresso Norte e Nordeste de Pesquisa e Inovação. Palmas-TO.

Souto Maior, E. 2012. “Uma Política de Saúde Pública Para O Brasil.” in Política Nacional de Saúde Pública. A trindade desvelada: Economia-saúde-população. Rio de Janeiro: Revan.

Vieira-da-Silva, L. M., J. S. Paim, & L. B. Schraiber. 2014. “O Que É Saúde Coletiva?” Pp. 3–12 in *Saúde coletiva: teoria e prática*. Rio de Janeiro: MedBook.

---

## NOTA DE PESQUISA<sup>1</sup>

# O engajamento social na criação das novíssimas universidades brasileiras como oportunidade de interconexão local com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS)

*Social engagement in the creation of brand-new Brazilian universities as an opportunity for local interconnection with the Sustainable Development Goals (SDGs)*

Ives Romero Tavares do Nascimento<sup>2</sup>   
Maria Elisa Huber Pessina<sup>3</sup> 

DOI: [ [10.22478/ufpb.2525-5584.2021v6n2.57092/](https://doi.org/10.22478/ufpb.2525-5584.2021v6n2.57092/) ]

Recebido em: 01/01/2021  
Aprovado em: 03/08/2021

**Resumo:** O objetivo destas Notas de Pesquisa é apresentar uma proposta de investigação científica que tem como cerne analisar as interconexões de agendas e premissas que permeiam os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e a criação das novíssimas universidades federais brasileiras, compreendidas ambas como estratégias de desenvolvimento. Para tanto, apoiar-se-á na abordagem qualitativa para triangular dados secundários constantes de bibliografia especializada e documentos de órgãos oficiais do Brasil e de agências internacionais para o desenvolvimento. Espera-se, ao final, que sejam estabelecidas as convergências entre as ações nacionais e as agendas internacionais de desenvolvimento regional e sustentável, com foco no desenho institucional das novíssimas universidades federais do Brasil.

**Palavras-chave:** Objetivos de Desenvolvimento Sustentável; novíssimas universidades federais; estratégias de desenvolvimento.

**Abstract:** The objective of these Research Notes is to present a proposal for scientific research that aims to analyze the interconnections of agendas and premises that permeate

---

<sup>1</sup> A autoria agradece à Pró-reitoria de Pesquisa, Pós-Graduação e Inovação da Universidade Federal do Cariri (PRPI/UFCA) e à Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (Funcap) pelo apoio institucional e financeiro.

<sup>2</sup> Universidade Federal do Cariri – E-mail: ives.tavares@ufca.edu.br.

<sup>3</sup> Universidade Salvador (Unifacs) – E-mail: mariaelisahp@yahoo.com.br.

the Sustainable Development Goals (SDGs) and the creation of the “brand-new” Brazilian federal universities, both understood as development strategies. To this goal, it will use the qualitative approach to triangulate secondary data contained in specialized bibliography and documents from official entities in Brazil and international development agencies. Conforming the results, it is expected that the convergences between the national and the international actions for regional and sustainable development will be established, focusing on the institutional design of the “brand-new” federal universities in Brazil.

**Keywords:** Sustainable Development Goals; brand-new federal universities; development strategies.

## **1. Notas Introdutórias**

Estas Notas de Pesquisa apresentam o desenho de uma investigação científica que tem como objeto analisar as possíveis relações de aprendizagem mútua entre o agendamento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), num plano internacional, e a criação das chamadas “novíssimas” universidades federais brasileiras, como uma proposta nacional e localizada, para processos de desenvolvimento a partir da lógica da participação e do engajamento social na construção de políticas públicas.

A pesquisa tem como origem a confluência de debates e ações entre pesquisadores da Universidade Federal do Cariri, no Ceará, e a Universidade Salvador, na Bahia, que têm se dedicado a compreender em que medida é possível estabelecer conexões teórico-empíricas entre *práxis* nacionais e internacionais voltadas ao desenvolvimento (territorial, sustentável e demais conexões).

A investigação-base que originou este estudo está em curso e tem como objetivo geral analisar a criação das quatro “novíssimas”<sup>4</sup> universidades federais brasileiras (Universidade Federal do Cariri, Universidade Federal do Sul da Bahia, Universidade Federal do Oeste da Bahia e Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará) como uma estratégia de desenvolvimento territorial. Nesse bojo, relevo tem sido feito à ação de múltiplos atores no processo de implementação da política pública nacional que instituiu tais universidades: o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni).

Dentre os muitos achados da investigação-base, tem chamado a atenção o fato de que a ação institucional do Brasil revela um alinhamento entre o conceito de

---

<sup>4</sup> Estas quatro instituições foram consideradas “novíssimas”, à época, por terem sido as últimas criadas pelo Reuni entre os anos de 2012 e 2014. Para saber mais, recomenda-se a leitura do relatório “A democratização e expansão da educação superior no país: 2003 – 2014”, disponível nesta [nova página na Internet](#).

**Nascimento & Pessina. *O engajamento social na criação das novíssimas universidades brasileiras como oportunidade de interconexão local com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS)***

desenvolvimento guiado na centralidade das questões locais, regionais e territoriais e as agendas e diretrizes da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, tendo o fortalecimento do acesso à educação (em diferentes níveis) como um de seus principais pilares.

Portanto, esta Nota de Pesquisa apresenta o desenho de uma investigação que analisará em que medida a interconexão entre Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) – atual agenda da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – e a criação das novíssimas universidades federais encontra assento na construção de novas formas organizacionais de ensino superior, posto que estas instituições foram imbuídas de um compromisso pedagógico e administrativo de interrelação com os territórios onde foram instaladas. E isso representa-se como uma possível inspiração do agendamento da cooperação internacional para o desenvolvimento inseridos na ação pública nacional.

À guisa de estrutura, esta Nota está disposta em cinco partes: para além destas notas introdutórias, são feitos breves comentários nos Itens 2 e 3 aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e seu contexto internacional e ao novo formato institucional moldado às novíssimas universidades federais do Brasil, respectivamente. O Item 4, por sua vez, demonstra como a pesquisa percebe a interconexão entre estes dois temas. Depois, o Capítulo 5 apresenta a metodologia e cronograma definidos para a investigação em tela, enquanto o Capítulo 6 informa quais são os resultados esperados. Ao final, são dispostas as referências das obras citadas ao longo do texto.

## **2. Os ODS e o contexto internacional**

O Sistema de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (SCID) surgiu no cenário político do imediato pós-guerra, em 1944 – com a criação das Instituições de Bretton Woods (Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional) – e da ONU, na Conferência de São Francisco, de 1945. A Carta das Nações Unidas, de 1945, que instituiu formalmente as Nações Unidas, elencava o objetivo de “empregar um mecanismo internacional para promover o progresso econômico e social de todos os povos” (ONU, 1945, capítulo IX).

A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) é entendida pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) como ações internacionais que possuem o objetivo de ajudar outros países nos seus esforços de progresso social e econômico, tendo como atores: Estados, Indivíduos, Sociedade Civil

**Nascimento & Pessina. *O engajamento social na criação das novíssimas universidades brasileiras como oportunidade de interconexão local com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS)***

(Organizações Sem Fins Lucrativos), Organizações Multilaterais, Fundações Filantrópicas e Setor Privado (OCDE, 2019).

A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento representa uma parte relevante das relações entre os estados, orientada por valores e interesses de uma determinada visão do mundo e do próprio desenvolvimento. É marcada por seu caráter histórico, desenvolve-se em função das relações internacionais e possui discursos e tendências imperantes em cada época sobre o desenvolvimento, possíveis de observar acompanhando seus fóruns e consensos (Ayllón, 2007).

Neste sentido, na expiração dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), a Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU), em setembro de 2015, aprovou a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), válidos até 2030. Adotando o documento “Transformando o Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, os países signatários comprometeram-se a tomar medidas ousadas e transformadoras para promover o desenvolvimento sustentável nos próximos 15 anos “sem deixar ninguém para trás”. Chegou-se a um acordo que contempla 17 Objetivos e 169 metas, que podem ser medidas através de 230 indicadores verificáveis. Os objetivos envolvem temáticas diversificadas, como erradicação da pobreza, segurança alimentar e agricultura, saúde, educação, igualdade de gênero, água e saneamento, energia, crescimento econômico sustentável, infraestrutura, redução das desigualdades, cidades sustentáveis, padrões sustentáveis de consumo e de produção, mudança do clima, proteção e uso sustentável dos oceanos e dos ecossistemas terrestres, sociedades pacíficas, justas e inclusivas e Parceiras/meios de implementação (ONU, 2015).

Os ODS incorporam elementos inovadores em seu desenho, destacando-se a integração das três dimensões do desenvolvimento sustentável: econômica, social e ambiental. Prioriza a luta contra a pobreza e a fome, mas com uma forte ancoragem na defesa dos direitos humanos e no apelo para a redução das desigualdades dentro e entre cada país, como elemento primordial.

Os ODS fazem apelo para uma solidariedade global que integre todos os atores do desenvolvimento (Gil, 2018). Neste sentido, a Agenda 2030 tem sido realizada através de mecanismos formais e informais: os dos doadores tradicionais – do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE (CAD/OCDE); dos países em desenvolvimento – o G-77, os

**Nascimento & Pessina. *O engajamento social na criação das novíssimas universidades brasileiras como oportunidade de interconexão local com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS)***

BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) ou grupos regionais; de estruturas emergentes de governança global, como o G20; e de redes de Organizações da Sociedade Civil, empresariais e acadêmicas (Gil, 2018). Segundo a OCDE (2020), a escala e a complexidade dos desafios atuais do desenvolvimento sustentável exigem uma abordagem *multi-stakeholder* que recorra às contribuições de todas as partes da sociedade - governo, setor privado e sociedade civil.

Dentre os 17 ODS, dois podem ser destacados como a oportunidade de interconexão direta com a experiência brasileira de desenvolvimento através da expansão e interiorização do ensino superior. O primeiro deles é o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 4: Educação de qualidade – garantir o acesso à “educação inclusiva, de qualidade e equitativa, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos” (ONU, 2015a). Este Objetivo exprime a importância do acesso e permanência em ações de educação em diferentes níveis (incluindo o universitário) como força motriz do empoderamento, da liberdade (e libertação) e do acesso ao emprego e à geração de renda como chaves para a oportunização dos direitos humanos, da sustentabilidade e do desenvolvimento, por conseguinte.

Em adição, percebe-se que as universidades do Brasil (notadamente as públicas) têm sido instadas a conectar-se com redes estrangeiras para a realização de suas ações de ensino e pesquisa, prioritariamente, num movimento de internacionalização de pessoal de nível superior. Desse modo, canais para a realização de estudos analíticos acerca da realidade social, econômica, política e institucional dos países têm sido cada vez mais criados. Estas iniciativas podem produzir conhecimento para adoção das ações estatais com pendor para a “Redução das Desigualdades” “dentro dos países e entre eles”, que se caracteriza como o ODS 10 (ONU, 2015b).

Como uma das marcas das novíssimas universidades federais brasileiras foi a necessidade de se promover integração regional e internacional no desenho dessas instituições (Ministério da Educação, 2014), verifica-se, *a priori*, que sua consolidação como experiência bem-sucedida pode representar uma ação voltada à sua consolidação e fortalecimento, uma vez que a educação humana, independentemente do nível, pode ser uma vertente para dirimir desigualdades (ODS 10) e libertar as pessoas por meio do acesso à renda e à liberdade (ODS 4).

**Nascimento & Pessina. *O engajamento social na criação das novíssimas universidades brasileiras como oportunidade de interconexão local com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS)***

Não só os Objetivos (e as metas e indicadores que derivam deles) serão analisados, como também diretrizes caras às organizações internacionais para a implementação da Agenda 2030, a exemplo do conceito de *localization*. Segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a experiência anterior dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) trouxe evidências da importância da “localização” para o alcance dos ODS, compreendida como: (i) sensibilização e engajamento de atores locais, (ii) mecanismos de responsabilização, (iii) planejamento participativo e prestação de serviços, (iv) desenvolvimento econômico local e (v) parcerias (UNDP, 2017).

Assim, após estas iniciais ponderações acerca dos ODS, avança-se para analisar aproximações nas quais seus objetivos e diretrizes podem ser percebidas na experiência do Brasil com a estruturação das suas novíssimas universidades federais. É, portanto, o objeto do Item que se sucede.

### **3. O contexto das novíssimas universidades federais**

Se no contexto internacional os ODS apontam a necessidade de se promover a integração, redução das desigualdades dentro e entre os países e educação de qualidade, dentre outros, como princípios para o desenvolvimento, no plano nacional o Brasil adotou o território como unidade de análise e de gestão ao apostar neles como o *locus* para a implementação de políticas públicas integradoras entre a educação de nível superior e demais iniciativas de cunho econômico, ambiental, cultural e social, por exemplo. Foi este o mote para o estabelecimento do Reuni, que oportunizou a interiorização de vagas de ensino superior no país.

Desse modo, coube à ação político-institucional brasileira viabilizar a incursão de institutos e universidades federais rumo a espaços não abrangidos pelos grandes centros urbanos do país. Tal assertiva seria garantida a partir da articulação institucional que as universidades federais possuem ao se relacionarem com demais atores locais com vistas à viabilização de suas atividades de ensino, pesquisa e extensão. Essa relação, por sua vez, viabilizaria a execução de quatro eixos oportunos ao desenvolvimento territorial: redução das assimetrias regionais; inclusão nas dinâmicas locais; relação aproximada entre currículos e demandas sociais; e integração regional e internacional (Ministério da Educação, 2014).

Este foi o formato assumido pelo Reuni em sua última e terceira fase, quando imperou o princípio da educação regionalizada, “na medida em que ela parte da realidade

da vida, com seus limites e potencialidades, e constrói conhecimentos para a modificação dessa mesma realidade, considerando as pessoas como produtoras de conhecimento” (Baptista & Campos, 2013, p. 99). Nesse escopo, falar em regionalização da educação, notadamente a superior, daria à instituição universitária, no bojo do Reuni, a possibilidade de assumir o território (ou a região) para além de uma simples indicação de local de instalação, diante da chance de se assumir as necessidades e potencialidades locais no seu desenho político, pedagógico e administrativo. Este, portanto, foi o traço que quatro consideradas novíssimas universidades federais assumiram.

Todavia, para que o fator regionalizador da educação dessas instituições fosse possível, o processo que criou as universidades teve que inovar. Por isso, foram integrados outros atores sociais que geralmente ficam à margem de tais iniciativas – posto que, no Brasil, tradicionalmente apenas cabe ao Estado (e a alguns agentes públicos e políticos) atuar neste tipo de ação. Assim, a novidade institucional que estabeleceu as novíssimas universidades federais foi dada quando representantes da sociedade civil e da iniciativa privada, além de outros agentes públicos, foram chamados a participar. Seja por meio de Grupos de Trabalho (UFCA) ou pela realização de Fóruns Sociais (UFSB), por exemplo, múltiplos e diversos atores sociais imprimiram nestas novíssimas universidades os seus interesses e motivações, em maior ou menor grau.

#### **4. Convergências de investigação**

Independentemente da escala de atuação, é fato que a participação dos múltiplos atores foi determinante para que um processo socialmente centrado (Boullosa, 2013; 2019), na implementação do Reuni, fizesse com que as novíssimas universidades federais fossem alinhadas com as dinâmicas locais, redução de assimetrias e integração como previsto pelo Governo Federal naquela altura. Contudo, mais que ter canais por onde as pessoas pudessem participar, o engajamento desses mesmos indivíduos é que preponderou e foi determinante para que essas instituições assumissem o compromisso com seus territórios para além da indicação de seu lugar em seus próprios nomes.

Portanto, se as novíssimas universidades federais, que nasceram num contexto de educação regionalizada que teve como justificativa a integração, a dinamização e interlocução regional (e internacional) com vistas ao desenvolvimento, o que se pode inferir, de antemão, é que o engajamento de múltiplos e diversos atores sociais foi o amálgama para que os projetos nacionais de desenvolvimento fossem interconectados aos

**Nascimento & Pessina. *O engajamento social na criação das novíssimas universidades brasileiras como oportunidade de interconexão local com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS)***

processos locais de participação e observação às dinâmicas sociais, ambientais, econômicas e político-institucionais, por exemplo.

Nesse bojo, a mesma discussão pode ser direcionada à agenda dos ODS e inspirar duas convergências com a experiência da criação das novíssimas universidades federais no Brasil. A primeira delas diz respeito ao fato de que os ODS representam um esforço internacional com vistas ao desenvolvimento dos países, pautado pelo discurso prescritivo e norteador para a ação política de seus signatários. Contudo, indaga-se em que medida esta padronização não poderia representar uma conformação *top-down* face à perspectiva local do desenvolvimento sustentável quando estimula ações *bottom-up* de considerar os aspectos do território (cultura, sociedade, meio ambiente e política, dentre outros). Quais aspectos fundamentais para o sucesso desta experiência de desenvolvimento local observada não encontram equivalentes nos ODS, suas metas, indicadores e suas principais diretrizes, por exemplo?

Em segundo lugar, o debate sobre uma possível conexão entre a agenda internacional para o desenvolvimento, no seio das Cooperações Norte-Sul e Sul-Sul, por exemplo, suscita uma aproximação muito tênue com o caso do estabelecimento das novíssimas universidades brasileiras quando se considera a necessidade de se ter engajamento social para que ambos os objetivos – ainda que em planos diferentes – possam ser concretizados. Neste caso, a experiência nacional de se criar universidades regionalizadas como agentes indutores de desenvolvimento, que contêm índices de participação, pode ser uma inspiração a ações concretas para a efetivação dos ODS, *mutatis mutandi*, pelos diferentes países do globo. Afinal, diferentes propostas de desenvolvimento, quando diante de atores internacionais, devem considerar a participação para que efetivamente ocorra (Castro & Silva, 2017). Desse modo, para que esta e outras respostas sejam dadas, planejou-se o percurso metodológico apresentado no Capítulo 5, que se segue.

## **5. Metodologia e cronograma propostos**

A tarefa de determinar o percurso metodológico de uma pesquisa científica depende, sobremaneira, do corpo que o seu objeto assume. No caso da investigação em tela, a busca pelas possibilidades de interseção entre a agenda dos ODS e a criação das novíssimas universidades federais brasileiras pode representar um desafio, haja vista a

**Nascimento & Pessina. *O engajamento social na criação das novíssimas universidades brasileiras como oportunidade de interconexão local com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS)***

necessidade de se identificar as interconexões entre as duas experiências distintas em materialidade e em temporalidade.

Por serem fenômenos eminentemente diversos, discutir como as duas experiências se conectam pode representar uma dificuldade metodológica – em termos de técnicas de coleta e análise de dados –, afinal, contrasta-se uma iniciativa internacional e generalista de agendamento de ações destinadas ao desenvolvimento sustentável dos países com uma experiência concreta e localizada de um Estado nacional em prol da expansão e interiorização de sua rede pública de ensino superior.

Para se resolver essa questão, partiu-se das contribuições do trabalho de Chankseliani e McCowan (2020), que discutiram a relação entre os ODS e a educação superior. Em especial, situam dois pontos muito importantes nessa relação: a) o fato de que há o engajamento com as questões ligadas ao desenvolvimento das sociedades, como a expressão da chamada “terceira missão” da universidade enquanto instituição humana; e b) a presença de universidades social e regionalmente engajadas com processos de desenvolvimento, listando exemplos em países como África do Sul, China, Sudão e Brasil. Para a investigação proposta nesta Nota de Pesquisa, unir-se-á a perspectiva de criação das novíssimas universidades federais como dimensão de análise.

Assim, Chankseliani e McCowan (2020) apresentam um formato de universidade que Almeida Filho e Souza (2020) apresentam como necessária num mundo onde os problemas sociais se agravam cada vez mais: o conceito de universidade protópica. Por este, os dois autores propõem que a universidade deve assumir um formato proativo de ação na sociedade que extrapolaria a formação para o trabalho e conteria ações de extensão, pesquisa e cultura alinhadas com a cidadania, a ética, o respeito e o engajamento com os processos de desenvolvimento.

Partindo dessa ideia, portanto, o percurso metodológico disposto para a pesquisa encontra assento na abordagem qualitativa, diante da necessidade de se conhecer o fenômeno das novíssimas universidades federais na porção que toca a discussão internacional dos ODS. Isso dá em virtude de a abordagem qualitativa oferecer condições de aprofundar as análises de objetos empíricos inviáveis por uma discussão puramente numérica (Gibbs, 2009).

Em seguida, utilizar-se-á a Triangulação de Dados como aposta metodológica para o “confronto” de três grupos de dados secundários (Flick, 2009; Gibbs, 2009): a)

**Nascimento & Pessina. O engajamento social na criação das novíssimas universidades brasileiras como oportunidade de interconexão local com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS)**

bibliografia nacional e internacional especializada; b) documentos oficiais dos órgãos de governo brasileiros; e c) composições sobre os ODS no âmbito da Organização das Nações Unidas e agências internacionais para o desenvolvimento.

O Quadro 01 apresenta o cronograma proposto:

**Quadro 01: Atividades e cronograma**

Ano de 2021													
Atividades	Responsáveis	Cronograma (meses)											
		01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12
Início das atividades	Coordenação da pesquisa	X											
Estabelecimento de um grupo de estudos	Toda a equipe	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Seleção e sistematização de bibliografia complementar	Bolsista de IC	X	X										
Coleta e sistematização de documentos – pesquisa documental	Toda a equipe			X	X								
Sistematização e análise dos dados	Toda a equipe					X	X	X					
Elaboração de artigos científicos e relatório parcial de pesquisa	Toda a equipe								X	X	X	X	
Finalização da pesquisa e entrega do relatório final	Toda a equipe												X

Fonte de dados: elaboração própria, 2021.

## 6. Os resultados esperados: uma agenda de pesquisa

As provocações originadas no âmbito da comparação inicial entre a atuação dos países, num movimento para fora, mirando os ODS como uma oportunidade de desenho para a ação política *à guisa* de uma agenda internacional; e numa ação mirada para dentro, em experiências muito típicas como a do Brasil tendo os territórios ora como unidade de análise ora como unidade de gestão, dão espaço para a pesquisa desenhada com o propósito de se encontrar as interconexões entre essas duas agendas (e *praxis*) de desenvolvimento.

No seio da discussão sobre a ação da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID), particularmente na Cooperação Sul-Sul, o Brasil já tem algumas experiências ligadas à criação de universidades públicas e federais como o mote para tais conexões teórico-empíricas. Para além do caso da Universidade da Integração

**Nascimento & Pessina. *O engajamento social na criação das novíssimas universidades brasileiras como oportunidade de interconexão local com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS)***

Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab), com *campi* no Ceará e na Bahia, e da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), com *campi* no Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, a Universidade Federal da Integração Latino-americana (Unila) destaca-se como uma experiência muito ilustrativa. Para Abi e Pereira (2019), a criação desta universidade foi um esforço político de se promover a interiorização no Brasil e integração à América Latina por meio de uma proposta de se criar vagas públicas de ensino superior como vertente de desenvolvimento à luz das oportunidades macrorregionais do Mercado Comum do Cone Sul (Mercosul). Mas, de toda sorte, esta pesquisa vai além e destacará como essa ação político-institucional inspirou, em certa medida, a criação das novíssimas (UFCA, UFSB, UFOB e UNIFESSPA) a partir do princípio da educação regionalizada em territórios nacionais. O próprio Reuni, segundo Arruda e Gomes (2015), já teria sido fruto de um movimento internacional voltado à democratização do ensino superior no Brasil, mesmo que seja passível de críticas quanto a diferentes questões ligadas à motivação política para tal.

Assim, como resultados, espera-se produtos de duas naturezas:

a) Intangíveis: circulam as possibilidades de aprimoramento intelectual e científico dos professores-pesquisadores e bolsistas de iniciação científica que estão vinculados à pesquisa-base deste estudo; oportunização de intercâmbio metodológico entre estudiosos de dois estados brasileiros; e fortalecimento da prática interinstitucional de pesquisa no país;

b) Tangível: espera-se a produção de, pelo menos, dois artigos científicos que publicarão os achados desta investigação.

### **Referências**

Abi, A. G. & Pereira, A. E. (2019). UNILA – Análise dos discursos de criação de uma universidade pública. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*, 4 (3), 271-292. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.22478/ufpb.2525-5584.2019v4n3.48600>.

Almeida-Filho, N. E., & Souza, L. E. (2020). Uma utopia para a universidade brasileira. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, 28(105), 1-22. Recuperado de <https://doi.org/10.14507/epaa.28.5525>

Arruda, A. L. B. & Gomes, A. M. (2015). DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR: Um estudo sobre a política REUNI. *Currículo sem Fronteiras*, 15 (2), 543-561. Recuperado de <https://www.curriculosemfronteiras.org/vol15iss2articles/arruda-gomes.pdf>.

**Nascimento & Pessina. *O engajamento social na criação das novíssimas universidades brasileiras como oportunidade de interconexão local com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS)***

Ayllón, B. (2007). La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales. *Carta Internacional*, 2(2), 32-47. Recuperado de <https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/416>.

Castro, B. T. C. & Silva, A. T. (2017). A cooperação internacional para o desenvolvimento da Amazônia: a experiência do Programa ARPA. *Novos Cadernos NAEA*. 20 (2), 149-164. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.5801/ncn.v20i2.2600>

Chankseliani, M. & McCowan, T. (2020). Higher education and the Sustainable Development Goals. *High Education* 81, 1–8. Recuperado de <https://doi.org/10.1007/s10734-020-00652-w>

Baptista, N. Q. & Campos, C. H. (2013). Educação contextualizada para a convivência com o semiárido. In Conti, I. C. & Schroeder, E. O. (Orgs.), *Convivência com o Semiárido Brasileiro: autonomia e protagonismo social*. 232 p. 99-112. Brasília/DF: Editora IABS.

Boullosa, R. F. (2013). Mirando ao Revés nas Políticas Públicas: notas sobre um percurso de pesquisa. *Pensamento & Realidade*, 28 (3), 67-84. Recuperado de <https://revistas.pucsp.br/index.php/pensamentorealidade/article/view/17572/15028>.

Boullosa, R. F. (2019). Mirando ao Revés as políticas públicas: os desenvolvimentos de uma abordagem crítica e reflexiva para o estudo das políticas públicas. *Publicações da Escola da AGU*, série especial. 89-105.

Flick, U. (2009). *Introdução à pesquisa qualitativa*. Tradução de Joice Elias Costa. 3. ed. Porto Alegre: Artmed.

Gibss, G. (2009). *Análise de Dados Qualitativos*. Tradução de Cataldo Costa. Porto Alegre: Artmed.

Gil, C. G. (2018). Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): una revisión crítica. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, (140), 107-118. Recuperado de [https://www.cvongd.org/ficheros/documentos/ods\\_revision\\_critica\\_carlos\\_gomez\\_gil.pdf](https://www.cvongd.org/ficheros/documentos/ods_revision_critica_carlos_gomez_gil.pdf).

Ministério da Educação (MEC). (2014). *A democratização e expansão da educação superior no país 2003 – 2014*. Recuperado de [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=16762-balanco-social-sesu-2003-2014&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16762-balanco-social-sesu-2003-2014&Itemid=30192)

Nações Unidas. (1945). *Carta das Nações Unidas*. São Francisco, junho de 1945.

OECD. (2019). *Development Co-operation Report 2019: A Fairer, Greener, Safer Tomorrow*. Paris: OECD Publishing. Recuperado de <https://doi.org/10.1787/9a58c83f-en>.

**Nascimento & Pessina. *O engajamento social na criação das novíssimas universidades brasileiras como oportunidade de interconexão local com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS)***

OECD. (2020). *Six decades of ODA: insights and outlook in the COVID-19 crisis*, OECD Development Co-operation Profiles 2020, Paris: OECD Publishing, Recuperado de: <https://doi.org/10.1787/2dcf1367-en>.

Organização das Nações Unidas. (2015). *Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. Nova York.

Organização das Nações Unidas. (2015a). *Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - Objetivo 4. Educação de Qualidade*. Recuperado de <http://www.agenda2030.com.br/ods/4/>

Organização das Nações Unidas. (2015b). *Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - Objetivo 10. Redução das Desigualdades*. Recuperado de <http://www.agenda2030.com.br/ods/10/>

Organização das Nações Unidas. (2015c). *Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - Objetivo 16. Paz, Justiça e Instituições Eficazes*. Recuperado de <http://www.agenda2030.com.br/ods/16/>

Prodanov, C. C. & Freitas, E. C. (2013). *Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico*. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale.

UNDP. (2017). *Localizing the Implementation of the SDGs*. Recuperado de: <https://www.undp.org/content/undp/en/home/news-centre/speeches/2017/localizing-the-implementation-of-the-sustainable-development-go.html>