

# RPPI

Revista Brasileira de  
Políticas Públicas e Internacionais

ISSN 2525 - 5584  
VOL. 6 / N° 1 / 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

Fabício 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

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

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

Luan do Nascimento Silva, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), Brasil

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

Samuel Spellmann, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas), Brasil

## PARECERISTAS – VOL. 6 / Nº 1 /2021

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

Alexandre Cesar Cunha Leite  
Aline Contti  
Anderson Rafael Nascimento  
André Mendes Pini  
Caio Luis Chiariello  
James Vieira  
Jenifer Queila Santana  
Luan do Nascimento Silva

Maira Rodrigues  
Marcelo Valença  
Marília Souza  
Raquel Silveira  
Regina Laisner  
Sandro Pereira Silva  
Thays Nogueira  
Thiago Lima



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>China's Belt and Road Initiative: a transitional development model?</i>	<i>3</i>
Suresh T. Gopalan	
<i>A Economia Solidária na Agenda Governamental no Brasil, Argentina e Uruguay uma análise do período recente</i>	<i>18</i>
Caio Luis Chiariello, Sergio Azevedo Fonseca	
<i>Externalidades Positivas e Economicidades ao Erário: proatividades do Observatório Social de Maringá</i>	<i>40</i>
Marcelo Torres Pinheiro	
<i>Indicadores Sociais da Segurança Alimentar e Nutricional em Municípios do CONSAD Vale do Jiquiriçá, Bahia, Brasil: indicadores da segurança alimentar e nutricional em municípios de consórcio na bahia</i>	<i>61</i>
Joelma Claudia Silveira Ribeiro, Sandra Maria Chaves dos Santos, Tânia Mara Buranelli Soares, Juçara Ana Bastos Accioly, Bárbara Eduarda Panelli Martins	
<i>Atividades Inovativas em Empresas de Saneamento Básico Brasileiras</i>	<i>82</i>
Marcus Venditti	
<i>A Dimensão da Educação Superior na Parceria Estratégica entre o Brasil e a União Europeia: o caso do programa Ciência sem Fronteiras (2007-2016)</i>	<i>104</i>
Tomáz Espósito Neto, Isabella Felix Espindola	

## **EDITORIAL**

*DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2021v6n1.60115*

Estimados membros do Conselho Editorial, assistentes de edição, leitores, autores, pareceristas e demais usuários, é com satisfação que apresentamos o primeiro número de 2021 (vol.6, n.1, 2021) da Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais (RPPI). Satisfeitos por conseguir iniciar o ano com um novo 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, apresentar o primeiro volume de 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 01 de 2021 da Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, desejando a todos uma boa leitura.

Alexandre César Cunha Leite   
Editor-Chefe da Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais

---

# China's Belt and Road Initiative: A Transnational Development Model?

Suresh T. Gopalan<sup>1</sup> 

DOI: [10.22478/ufpb.2525-5584.2021v6n1.46184]

*Recebido em: 30/05/2019*  
*Aprovado em: 28/07/2019*

**Abstract:** The Belt and Road initiative announced by China's President Xi Jinping has introduced a novel economic model that seeks to shift the site and purpose of development outside China. The initiative proposes the construction of a series of transportation platforms along the ancient Silk Road that connected China with Central Asia, Europe and West Asia. This outward thrust of investment and capital construction envisages significant reduction of distance and in spatial barriers between and China and the world that will form the road traversing different geographies of nations, territories and cultures. I call China's Belt and Road initiative a transnational development model as it aims to coordinate factors of economic circulation across different national spaces controlled by different governance models, legal norms and political contingencies. Centuries ago, when the original trading route of the Chinese Silk Road was formed, this overland route was a contiguous territory where boundaries remained too fluid for any authorities to impose its will. But today the Silk Road is an imagined geography as this route is controlled by sovereign national territorial states having effective authority structures over each of these units. The initiative then requires China to entail a broad-based economic coordination with a diverse governance system. My paper will explore how the transnational scope of the Belt and Road initiative come to negotiate diverse authority structures in particular national contexts.

**Keywords:** Belt and Road; Development.

## 1. Introduction

The Belt and Road initiative announced by China's President Xi Jinping has introduced a novel economic model that seeks to shift the site and purpose of development outside China<sup>2</sup>. The initiative proposes the construction of a series of transportation

---

<sup>1</sup> Jawaharlal Nehru University, New Delhi – E-mail: tgsuru@yahoo.com.

<sup>2</sup> An earlier version of this paper was presented in International Symposium on One Belt One Road: Vision and Roadmap for China – India Cooperation, The Faculty of Social Development and Western China Development Studies, Sichuan University, Chengdu, China. 28 – 30 November 2015.

**Gopalan. *China's Belt and Road Initiative.***

platforms along the ancient Silk Road that connected China with Central Asia, Europe and West Asia. This outward thrust of investment and capital construction envisages significant reduction of distance and in spatial barriers between and China and the world that will form the road traversing different geographies of nations, territories and cultures. I call China's Belt and Road initiative a transnational development model as it aims to coordinate factors of economic circulation across different national spaces controlled by different governance models, legal norms and political contingencies. Centuries ago, when the original trading route of the Chinese Silk Road was formed, this overland route was a contiguous territory where boundaries remained too fluid for any authorities to impose its will. But today the Silk Road is an imagined geography as this route is controlled by sovereign national territorial states having effective authority structures over each of these units. The initiative then requires China to entail a broad-based economic coordination with a diverse governance system. My paper will explore how the transnational scope of the Belt and Road initiative come to negotiate diverse authority structures in particular national contexts.

The debates on the Belt and Road initiative focus on and anticipate possible policy convergence between China and other sovereign national governments along the road. In this framework the nations are given primary attention as the key actors participating in the initiative. But this paper will elaborate on three interrelated questions. Firstly, it will look at the social actors at sub-national levels and their possible responses and motivations as decisive factors. I will argue that the transnational policy convergences between China and other nations will be depend on how the social constituencies at the sub-national level respond to specific projects such as a highway construction or a port etc. The second issue pertains to the relation between the social constituencies along the territories of the Silk Road and the economic projects. The policy literature suggest that the Belt and Road initiative is not a need-based development model where local social actors aspire for a road, bridge or a factory as means to improve living standards. China's initiative is driven by the substantial production capability of the some of the state-owned companies. I will argue that the need-based development aspirations and capacity-based capital construction can produce different kinds of social outcome and therefore can produce different responses from local social constituencies. Thirdly the paper will examine how the transnational scope of the initiative would negotiate with the national specific legal norms and achieve compliance standards.



## **2. The Belt and Road Initiative: a novel economic model**

Ever since President Xi Jinping's Nazarbayev University speech in September 2013, the Belt and Road initiative has received global attention. Perhaps no other economic idea has captured the imagination of the world as it did in recent times. The Chinese President's call for the creation of a continuous economic belt along the ancient Silk Road prompted animated debates in countries of Central Asia, Russia and Europe. The ancient Silk Road, otherwise forgotten by the rest of the world, but continued to be the subject of historical research, has now been brought back to the sharp focus of contemporary economic, and geopolitical debates. It revived the intellectual interest on a cultural past of trans Asian trade, East-West cultural exchanges and above all China's ancient genius and riches. It has become popular topic for many academic symposiums in Universities across the world. The Silk Road has kindled a new wave of literature both academic books, as well as popular accounts. Even in New Delhi which lies far away from the proposed overland route and economic belt, the books on Silk Road was sold out fast. This interest was not confined to the government elite, or financial executives, but was diffused widely in social imagination so much so to become a catchphrase in contemporary idioms.

What makes the idea of Silk Road so compelling for government elites and academic alike? How do we explain the popularity of an economic idea? Is it because of the utilitarian scope or in other words the economic possibilities it holds forth for those countries which participate in it? Has it been seen as a salvaging antidote for the otherwise crisis ridden world economy? Or is it because of the general fascination with things from the classical orient? The idea of Silk Road has in fact revived intellectual as well as popular interests in complex different ways. For the economists, it promises the possibilities of large volume of capital infusion through the newly formed Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) itself is an optimistic story. For the western historians, it has kindled fresh interests in the mystique of the orient steeped in a cultural past where nomadic sojourners traversed through the desert, steppes and the lakeshores of China and central Asia. The romance of the pastoral life on camels and horseback, exchanges of commodities, cultural accommodations and religious diversities.

It is interesting to note that President Xi Jinping has brought alive all these elements in his Nazarbayev University speech. He had invoked memories of the lost

world, the pristine desert lands, and the emotional bond between Chinese people and Kazakhstan. He was discreetly promising his audience that his economic initiative will take those countries in the route to the riches that they inherited long ago. Xi Jinping used only second half of his address to elaborate the economic part of the Belt and Road initiative. But before elaborating his proposal to create a continuous economic belt along the ancient Silk Road in rather familiar developmental language, Xi Jinping craftily evoked the memories of the past, and offered a promise for shared development in the future.

This section outlines four key features that make the Belt and Road initiative a novel economic idea. In the first place the initiative proposes a locational shift in terms of the site of economic actions. As indicated earlier, China had reversed its inward orientation of the national economy during the socialist planning era to that of an outward leaning economy since the late 1970s. This outward thrust has enabled China to develop a dense interface with the other economic regions of the world in particular to that of East Asia, North Atlantic and Western Europe where the bulk of the international trade is concentrated. However, this outward orientation, for a long time, was in pursuit of foreign capital into China's national territories. The growth of the fourteen "open coastal cities" along the country's eastern seaboard and the rise of Pearl River delta region in Guangdong province as the "factory of the world" is directly related to this strategy of "bringing in" foreign capital. In that sense the purpose of the open-door policy was premised on the development of China's national territory. It also induced integrationist tendencies linking China to other national economies which shared common cultural linkages but for long remained insulated from each other for geopolitical concerns. The emergence of what Xiangmin Chen (1994) called the Greater South China Economic Region can be seen in the light of how capital mobilities can be promoted through open door policies. Therefore, even during the "open door" policy, the site and purpose of economic development still remained the Chinese nation. But the Belt and Road initiative marks a locational shift in the sense that the site of China's economic actions will be locations outside the Chinese nation. It envisages the international arena, not in pursuit of foreign capital, but as outlets for Chinese capital investments. This locational shift of the government capital from inward oriented national economy to outward international space is a key marker of the initiative.

Secondly it aims to create transnational linkages through infrastructural assets. As is now well known the initiative envisions a seamless economic belt connecting China and Europe through an overland route along central Asia and Iran. There is a maritime Silk route, not part of the original proposal but later added to supplement the new grand vision (National Development and Reform Commission, PRC, 2015). In both it essentially a grandiose blueprint for transnational linkages both by overland route and by sea route. The idea of transnational linkages is not novel, but what is novel about Xi Jinping's vision is how this long-distance geographical connectivity is achieved. The Silk Road aims to create a series of physical assets in the form of highways, railroads, and seaports. It is this asset creation or infrastructural construction the cornerstone of the Belt and Road initiative. As is evident the new infrastructures that the initiative is proposing to create are all high value in nature which require significant capital investment and industrial capability. It seems that the initiative is heavily construction oriented. These twin aspects, the capital intensive and construction driven, appears to be the defining feature of the Belt and Road initiative.

The third feature pertains to the consequence it produces in its course. If the initiative takes off with participation from more countries, it will lead to the reduction of geographical distances and travel time between key locations along the route. The ancient caravan route that start from Xian in China to Samarkand in Uzbekistan pass through desert plains and rugged mountain regions. The very physiographic features pose formidable physical barriers to transnational connectivity. The places along the Silk Road today are located in vast geographical distance which are not accessible easily for travelers, tradesmen and any other itinerants. Unlike many other well-travelled routes, the Silk Road is not a familiar journeymen's trails. The spatial consequences of the proposal will be the reduction of these physical barriers and therefore the geographical distance. As Janelle has shown how improvements in transport technology from horse cart to modern passenger to the railways can lead to what is referred to as the annihilation space by time. He argued that the modern transport technologies have the effect of moving human settlements towards one another as 'as the travel -time required between places decreases and distance declines in significance'. Janelle has introduced the concept of time-space convergence to explain how improvements in transport technologies can lead to the reorganization of social life (Janelle, 1968).

In order to create a seamless transnational economic belt, China's initiative hinges on the governments of the territorial states along the route as the key nodes. This 'governmentalism' defines its fourth feature. China envisages and seeks for broader convergence between the Silk Road initiative and the economic policies of these states. While it is plausible to anticipate greater scope for such convergences, it is at the same time beset with complex challenges. A useful starting point to understand this question is to juxtapose the historical states along the ancient Silk Road and their contemporary embodiments. During the classical age of the Silk Road from Changán in Xian to Samarkand, the route was divided among ancient regimes of different kinds, from oasis kingdoms and cities to fragile empires (Hansen, 2012). These historical states had limited control over the territorial borders as they possess meagre infrastructural capacities to enforce anything akin to modern sovereignty. As Hansen has observed the route (s) was frequented by a diverse mix of people including emissaries, merchants, pilgrims, soldiers, and travellers. Who drifted towards the caravan routes in steppes and desert was the cosmopolitan sojourners who are driven by different set of motives rooted in religion, trade, politics and power. In retrospective, we can see that the ancient Silk Road was not about singular economic conceptions and exchanges arising from it, but of diverse interests not necessarily intersecting with each other, yet accommodated each other. In contrast to these borderless cosmopolitanisms of the bygone era, the Silk Road geography today is controlled by modern territorial states which exercise effective control over their land and resources. From the Himalayan plateau and Gobi Desert to Hindu Kush mountain to Kizil Kum desert and till the Caspian Sea, the most daunting physical geography today is controlled by the modern states which command fairly sufficient infrastructural capabilities to govern them the way they want. The policies and institutional practices of the states are sanctioned by the idea of modern sovereignty. As Krasner has defined sovereignty has been understood in four different senses. It encompasses "ability of the government to actually control activities within and across its borders", it is the "organization of authority within a given polity", it is premised on the idea that "the right of the government is independent of external authority structures", and in legal terms it "referred to recognition by one state by another" (Krasner, 1999). Why the question of sovereignty is relevant to the Silk Road initiative is that the convergence between domestic economic policies and the objectives of the transnational

economic belt project not always converge. Sometimes the concerns arising from notions of sovereignty can provoke resistance to transnational propensities.

The shifting of capital investments into international spheres entails another set of complexities. The Silk Road today is divided among number of sovereign states which controls jurisdiction over their territories. An apparent incongruity defines the relationship between the territorial states and economic orientations of the Central Asian states. It is pertinent note here that they are deeply identity based territorial formations and are not yet integrated into the flows of economic globalization. From Kazakhstan to Iran are stable political systems, but at the social levels their responses to the forces of economic globalizations are ambivalent. This ambivalence, however, is not really a source of opposition to Chinese capital mobilities into their territories. But at the same time, it is simplistic to think that the government elites in these regions possess political capacity to introduce largescale infrastructural project to their populace. As noted earlier the Silk Road initiative is essentially a government centered approach where any infrastructural project will be decided upon by the governmental elite. While the Chinese government possess that capacity to not only exercise its rational choices in such matters but also has the institutional capability to implement them, even in face local opposition. However, the Central Asian states do not possess such twin political capabilities. The point here is that in the Silk Road initiative, the territorial states are the key node through which the economic belt will be created. Given the international dimension of the initiative, it is natural that the sovereign states are given formal centrality.

### **3. Nation, state and human needs: the chinese development model before the Silk Road Initiative.**

For a long half a century, the idea of development in Asia was anchored around the idea of nation. The nation was seen as the purpose as well as the object of development where the government will coordinate the economic factors towards growth. In Asia this convergence between the nation and development remained as a foundational principle that embodied the collective will of the people ever since decolonization and social revolutions established popular sovereignties. Since the establishment of the Peoples Republic, China presented an imaginative model where nation was seen as both purpose and objective of development. In other words, the idea of development was essentially bounded by national territory. The idea of economic self-reliance was seen as prerequisite

to participate meaningfully in international relations. In the PRC's long socialist development model expressed this Asian quest for economic sovereignty. It is useful to note here the distinctive model of development that the PRC charted out for the nation entirely relying on resources available within the nation. During the same historical period, in a faraway continent, the argument for economic autarky was gaining both intellectual and political momentum. The Latin American structuralist perspective articulated by Raul Prebisch through a historical terms of trade analysis concluded that the integration with world capitalist economy will only lead to structural dependence of developing nations. To avoid these pitfalls, Prebisch and his academic collaborators argued for import substitution industrialization as a remedy to stagnant agriculture and autonomous road to development. More radical followers of the school such as Andre Gunder Frank was to suggest a complete severance with the capitalist world economy if developing nations are to become economically independent. It is useful to note here that China's three decades of development since the founding of the People's Republic was aimed at an autonomous path to economic autarky driven by industrialization in conditions of insulation from capitalist external economy. China's twentieth century leaders both the Republican leaders such as Sun Yat-Sen and the Communist revolutionaries shared a strong striving for nationalist industrialization. The period between the early 1950s and the late 1970s marks a distinctive epoch. In comparison to the preceding historical period including the ancient Silk Road era and the succeeding decades of the twentieth century, it was during the above period, China insulated from global economic flows. This insulation from the capitalist world economy was in fact a political choice rather than that imposed by any peculiar historical contingencies such as the Cold War. The important point here is that it was during this period when China was able to chart out, despite serious difficulties, an economic model based on the idea of self-reliance.

A salient feature of this model was its inward orientation. The Chinese nation remained both the source of development including human resources, capital and technology and the object of development as these resources were rationally mobilized to improve the living standards of the people. Here not only that the state became a source and an instrument of fiscal coordination including taxation, allocation and planning, but it also functioned as a redistributive agency regulating wages, creating economic opportunities and at the same time committing to equity. The convergence between state,

development and nation was most deeply felt during this period. Since the late 1970s, China has reversed this inward economic orientation and began to pursue an active participation in global economic circuits. Economic historians have identified this moment as the origins of China's global rise. In the prolific writings on the subject both by the Chinese scholars and by the western analysts have presented a familiar explanation crediting the rational choice expressed in the policy of "reforms and opening up". While this explanation does have some merit, alluding to the rational choices of the late 1970s as the sole reasons for China's global rise will not reveal the full story. From an internal perspective, it is plausible to argue that the reform policies have ended the economic insulation thus creating new interface between Chinese national economic actors and the global economy. But during the early decades of the new century the idea of development became increasingly contingent upon factors outside the nation, in particular the global economic flows, commodity market, currency exchanges etc. Nonetheless the nation still remained the object and the site where the processes of development realized their social outcomes.

#### **4. Belt and Road initiative, sub-national actors and clashing models of development in India**

The Belt and Road initiative is a classic example of development from above where the government leadership of a country uses its own reasons, rational choice and political will to formulate and carry out an economic objective. In its origins and orientation, this initiative epitomizes an elite economic vision. It is borne out of a range of surplus capacities China possess in terms of fiscal reserve and techno-industrial capabilities in infrastructural construction, For China the initiative opens up economic opportunities for outward investment and export of industrial capacities. As mentioned earlier, the belt and road initiative is not based on any collective human needs nor it can be seen as state economic intervention responding to spatial inequalities between regions in China. It appears that the initiative is derived from a concept of development from which social questions are largely excluded. The elite economic orientations of the government policies and the social aspirations of the people, if they do not converge upon each other, can sometimes create social discontents. While China has become a moderately developed society and perhaps it is possible that an elite economic vision of

the government and social aspirations of the people can complement each other. But this model of government –society complementarity is not applicable to other countries like India which is still at a very different stages of development.

Why India has not yet joined the Belt and Road initiative has usually been explained in terms of geopolitical concerns that is primarily a government discourse. Since the initiative envisages the territorial states as the key agency through which this transnational project can be accomplished, objections premised on geopolitical anxieties can well be considered legitimate from official perspective. But it is equally pertinent to look beyond the narrow framework of state-centered discourses to understand the Silk road project as a transnational development model. Because ultimately the project is depended upon how each of the participating governments coordinate land and social forces within their territory. This coordination can be complicated and perhaps prove too portent as it involves the acquisition and conversion of farm land and securing social compliance from farmers, peasant cultivators and labor for the project.

India is an interesting case where the popular conceptions of development has clashed with the development model articulated from above by the government. In this section, I will argue why the Belt and Road initiative as a development model will not be attractive to different social groups in India. What I present here are a purely speculative proposition. Because till date no infrastructural project has been conceived under the initiative and therefore, I have no empirical evidence to measure the possible social responses of the local people. The government of India has not elaborated its position on the Silk Road initiative in clear terms, except non-committal remarks from the foreign secretary. The public knowledge about the initiative is still confine largely to the educated sections of the urban population. It is relevant to note here that has been a demonstration effect of China's global rise in India as evident from the popular interest in the Chinese cities and higher living standards of the people. But in the vast expanse of rural India where the agrarian economy has already under severe economic crisis, the term 'development' has acquired a rather portent meaning and any infrastructural project that involve largescale land acquisition can potentially exacerbate social anxieties locally.

Before explaining the growing popular discontents towards elite notions of development in the rural India, let us return to the question of diversity of governing norms along the Silk Road economic belt and how to understand India in that context. The fact that India represents a different political model from that of China need no further



elaboration here. The question that needs serious attention is how that difference affects the policy formulations concerning largescale infrastructural project. In countries where the governmental system is vertically organized as in case of the PRC the governmental elite enjoys some amount of autonomy in policy formulations. In India the organizational system of government is horizontally spread with the central cabinet, parliament and the judiciary having exclusive domain of power. At times each of these institutions can come into conflict before a particular policy is finally agreed upon for implementation. In contrast to China, there are no convergence or complementarity between these key institutions in terms of interest articulations. Therefore, policy making often becomes a terrain of lengthy negotiations and even conflict that entails prolonged consultative processes.

In the post-reform India the economic interests of different social groups are often articulated from below which at times compel the government to either to revise an existing policy or to formulate a new one. Contemporary Indian history is replete with such periodic eruption of social discontents in rural India by farmers, small cultivators, and indigenous people. Although rural communities often register strong opposition to government's economic policies, through social mobilization, collective actions and confrontations, not always they succeed in forcing the government to revise a policy or restrain it from implementing controversial project. But the regular and periodic outbreak of such agrarian resistance has brought to the fore the question of what kind of development people really want. The social critique of the government's elite economic models as expressed through these oppositional movements has also present to us an alternative vision of development by the rural people of India.

Would the Belt and Road initiative as an economic model be attractive to the rural people of India? This question is purely hypothetical, but perhaps useful to pose to understand the alternative conceptions of development evolving in India. As I indicated earlier China's initiative is primarily an infrastructural project involving high value capital construction including highways, railway lines, bridges, sea ports etc. Such an idea may appeal to government elites, infrastructural firms, construction companies, equipment manufacturers and labor contractors. But for the vast farming communities of rural India such a proposal holds forth not much of promise. For example, a long stretch of eight lane highway connecting two commercial metropolis may be an attractive economic proposition as it will greatly help freight transport, connectivity and people's

mobility between the two cities. But what are the economic benefit it will bring about to rural people? India's recent experience in highway constructions and the local economic and social outcome they produced are disconcerting. From an Indian farmers' perspective, large highway projects often bring with them far reaching economic adversities. In the first-place largescale infrastructural project does involve land acquisition from the farmers or local communities. For the local people it means displacement, relocation and an uncertain future. Development projects in India are increasingly been perceived by the rural communities as synonymous with displacements from their own land habitat, and cultural memories. Above all from the very source of livelihood. Once evicted from their farmland, a small cultivator will never be able to return to a condition of economic survival. In contemporary rural India, stories about the development induced displacements have become a familiar social experience (Lancy Lobo and Shashikant Kumar (2009), Anthony Dias (2012)). Secondly, a large highway typically cut through rural communities disrupting the collective economy life they shared earlier and effectively divide them into two separate spatial boundaries without any scope for social and economic interactions. It hardly generates any local employment nor does it create economic opportunities for the cultivators, artisans, or the rural poor in general. Far from creating new economic avenues in the hinterlands, the large highways have in fact led to the contraction of agrarian employment. In recent years the rural areas along some of these largescale highway projects in India such as the Delhi – Agra express way and Delhi- Jaipur national highway is witnessing extreme forms social vulnerabilities such as high unemployment, distress migration, poverty and increasing crime rates. For economic survival many small cultivators who have lost land for these projects are now engaged in all forms of wage earning activities like roadside hawking, seasonal migration, and daily wage work. In different parts of rural India, largescale development projects have transformed small cultivators into new proletarians. Economic survival in rural India has become a desperate human struggle than ever before. In this context the government's land acquisition has provoked deeply rebellious responses from the small cultivators and the rural poor. And it is no surprise that the government's land acquisition processes have become a contentious political problem (Chakraborty, 2013). It has become plainly clear that any government which attempt to acquire land for infrastructural projects against the will of Indian farmers will definitely provoke ever more popular protests. The passage of a new land acquisition law by the former United Progressive Alliance (UPA) and the

parliamentary stalemate over its revision by the Modi government are signs of how deeply contested this 'eminent domain' has become in India.

## **5. Concluding remarks**

China's Belt and Road initiative has stimulated a global policy debate where academic analysts, national governments and financial institutions used vastly different perspectives to grasp the full scope of the proposed economic belt. Although it is primarily an economic initiative, the debates were largely dominated by perspectives of geopolitics, economic diplomacy, market integration and national interests. These perspectives have limited analytical scope as they largely leave the questions of social outcomes from their framework. This paper, therefore, posit the idea of transnational development model to search for an understanding that will shed light on the social outcome the initiative would produce. The entry point of such analysis is not the nation-state as most perspective tend to use, but social groups who are differentially located within national states and for whom the idea of development is basically meant fulfilment of human needs.

As a developmental model, the Belt and Road initiative is subjected to two different tendencies, that between the transnational economic scope and national specific compliance standards it is expect from multiple governing norms associated with different authority structures along the route. Transnational policy convergence between China and India will not depend entirely on the central government's rational choices, but much on how social actors at the sub-national level such as small cultivators, farmers and the rural poor will respond to specific infrastructural projects. I would argue that the sub-national level social actors are important for the future of the initiative. Because participation in the economic belt does require a national government to coordinate and micro-manage capital, land and labor. The initiative is premised on the view that the participating governments do possess the political and institutional capacity to perform this role. While the Chinese government has demonstrated that it does possess that capacity, it is to be noted that there exists considerable variation in in these capacities in different countries owing to the different governing models, and stages of development.

The Belt and Road initiative will have limited appeal to the rural social actors in India because of the inherent clash of models between China's capacity-based investment purposes and Indian people's human needs-based development aspirations. China is a

## **Gopalan. *China's Belt and Road Initiative.***

moderately developed society and therefore the human needs that the people of rural India long for may not be felt as compelling as in India. But in China there exist an acute sense of economic and social deprivation among different strata of the society in particular farmers in rural areas and migrant workers in construction sector, coal mines and export manufacturing. Therefore, the idea of human needs can never be completely excluded from the idea of development or economic progress as it defines a fundamental human aspiration that will continue to exist in all societies. Since the establishment of the People's Republic, China had embarked on a development path exemplary in the Asian context where the purpose of the China's public policy was to address the acutely felt human needs of the people. During the long six decades since the early 1950s, this model of development has produced remarkable social and economic outcome. But in the new millennium, with the announcement of the Belt and Road initiative it appears that China is charting out a different economic model that marks a rupture with its own historical legacies. Human needs are the missing link in the imagination of Belt and Road initiative. Will it ever again become part of China's public policy objectives? or who will restore the concept of human needs into the future economic imagination of China? Perhaps the long-term outcomes from the Silk Road economic belt investment will provides a fortuitous opportunity for it come back.

## **References**

Chakravorty, S. (2013). *The price of land: Acquisition, conflict, consequence*. New Delhi: Oxford University Press.

Chen, X. (1994). The new spatial division of labour and commodity chains in greater south China economic region. In Gary Gereffi & Miguel Korzeniewicz (ed). *Commodity Chains and Global Capitalism*. London: Praeger,165-186.

Dias, A. (2012). *Displacement and its human cost: Land acquisition, displacement and rehabilitation of tribals*. Jaipur: Rawat Publication.

Hansen, V. (2016). *The silk road: A new history*. New York: Oxford University Press.

Janelle, D. (1968). Central place development in a time-space framework. *Professional Geographer*, 20 (1), 5-10.

Krasner, S. D. (1999). Globalization and Sovereignty. In Smith, D. Solinger, D. & Topik, S. (ed.). *States and sovereignty in the global economy*. London: Routledge, 34-52.

**Gopalan. *China's Belt and Road Initiative.***

Lobo, L. & Kumar, S. (2009). *Land acquisition: Displacement and resettlement in Gujarat 1947-2004*. Thousand Oaks: Sage.

National Development and Reform Commission, PRC. (2015). *Visions and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and Twenty First Century Maritime Silk Road*. Recuperado de: [http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/201503/t20150330\\_669367.html](http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/201503/t20150330_669367.html)

---

# A Economia Solidária na Agenda Governamental no Brasil, Argentina e Uruguay: Uma Análise do Período Recente

*Solidary Economy in Governmental Agenda in Brazil, Argentina and Uruguay: Analysis of Recent Period*

Caio Luis Chiariello<sup>1</sup>   
Sergio Azevedo Fonseca<sup>2</sup> 

DOI:10.22478/ufpb.2525-5584.2021v6n1.56293

Recebido em: 24/11/2020  
Aprovado em: 03/06/2021

**Resumo:** Neste artigo, serão abordadas as principais características da Economia Solidária presentes em três países da América Latina: Brasil, Argentina e Uruguay, sob o prisma da institucionalização das políticas públicas elaboradas e direcionadas para o desenvolvimento dos empreendimentos solidários em suas diferentes modalidades. O que se busca é engendrar um levantamento da presença da Economia Solidária na agenda governamental destes três países no período em que estiveram sob uma gestão governamental tida como progressista, e que em tese se comprometeriam a estimular ações voltadas para a Economia Solidária. O que se verificou foi que embora tenha havido esforço para proposição de políticas públicas para a Economia Solidária no Brasil, Argentina e Uruguay, estas se deram mais como políticas de governo do que de Estado, comprometendo sua perenidade.

**Palavras-chave:** Economia Solidária; Agenda Governamental; Brasil Argentina e Uruguay.

**Abstract:** In this paper, we point the characteristics of Solidary Economy present in three Latin American countries: Brazil, Argentina and Uruguay, under the prism of public policies institutionalization and of public policies directed to the development of solidarity enterprises in their different modalities. We search to visualize the presence of Solidarity Economy in the governmental agenda of these three countries during the period they were under governmental management considered as progressive, and would commit themselves to stimulate actions aimed at the Solidary Economy. An effort to

---

<sup>1</sup> Universidade Federal da Grande Dourados – E-mail: [caiochiariello@ufgd.edu.br](mailto:caiochiariello@ufgd.edu.br).

<sup>2</sup> Professor Livre Docente do Departamento de Administração Pública da UNESP – E-mail: [sergio.fonseca@unesp.br](mailto:sergio.fonseca@unesp.br).

propose public policies for Solidarity Economy was verified in Brazil, Argentina and Uruguay, but these public policies took more as government policies than as State policies, compromising their permanence.

**Keywords:** Solidary Economy; Governmental Agenda; Brazil Argentina and Uruguay

## **1. Introdução**

De forma geral, a Economia Solidária, doravante denominada ES, resgata, em certa medida, a premissa comunal que subsidiou a formação e atuação de cooperativas de consumo, de crédito, agrícolas, dentre outras, atuantes desde o século XIX na América do Sul. Também recupera a dimensão laboral, vinculando-se a movimentos de trabalhadores do campo e da cidade, bem como sindicatos, pois compartilham as mesmas tensões e ideologias. Contudo, durante o século XX estas experiências foram paulatinamente esfacelando seus princípios solidários, adentrando na dinâmica da concorrência das organizações congêneres heterogeridas. Cabe ressaltar que essa trajetória de distanciamento dos princípios solidários e adesão aos princípios competitivos foi em larga escala apoiado, fomentando e financiado pelo aparato estatal (Singer, 2000; Laville, 2004).

No sentido de retomar a configuração solidária dos empreendimentos que surgiram ao longo das últimas décadas na América do Sul, se fez necessário a inclusão da ES na agenda governamental como instrumento de suporte para seu desenvolvimento e continuidade. A partir do início do século XXI observou-se de fato o esforço de governos com propostas progressistas em promover um maior desenvolvimento no campo das experiências em ES.

Exemplo disso é a criação de um Instituto de Economia Social em 2000 na Argentina; proposição e criação de uma Secretaria Nacional de Economia Solidária – SENAES – no interior do Ministério do Trabalho e Emprego – TEM – no Brasil em 2003; na criação de instituições como o INACOOOP e leis específicas para a ES no Uruguay; inclusão na Constituição do Equador, em 2008, da ES como um sistema econômico no país; na Venezuela a ES está presente na Constituição e amparada por instituições de Estado e pela Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal de 2008; na Bolívia a ES está contemplada na Constituição de 2009, fazendo referência à proteção estatal das atividades coletivas dos povos indígenas; dentre outros exemplos (Coraggio, 2014). Guerra (2012), analisa duas formas distintas de institucionalização da ES no arco jurídico-

normativo na América do Sul a partir destas orientações políticas: a) confecção de políticas públicas de promoção, desenvolvimento e controle do segmento por meio de ações pontuais mas delimitadas; b) inclusão da ES sob novos marcos legais e constitucionais enquanto setor econômicos participante da dinâmica nacional.

O que se objetiva neste estudo é compreender as formas como especialmente os governos do Brasil, Argentina e Uruguay se propuseram a incluir em sua agenda governamental a ES por meio de sua institucionalização e elaboração de políticas públicas específicas. Não buscamos aqui adentrar em uma análise comparativa acerca da inserção da ES na agenda dos três países, mas sim apresentar as principais contribuições em termos de elaboração de políticas públicas direcionadas aos empreendimentos de ES e seus trabalhadores, ou seja, a transcrição da agenda governamental em ações efetivas em um determinado período. Justamente o período da análise recobre as gestões do executivo nos três países entendidas dentro do campo progressista, inclinadas assim a inserir em suas agendas a pauta da ES, que portanto se faria presente nos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff no Brasil (2002-2016); governos Tabaré Vázquez e Pepe Mujica no Uruguay (2005 a 2020) e governos Nestor e Cristina Kirchner na Argentina (2003 a 2015). Para tanto, o artigo é estruturado com esta introdução, uma seção abordando a inclusão da ES na agenda governamental sul-americana nos últimos anos e uma seção com a trajetória das ações e limitações no Brasil, Argentina e Uruguay para implementação de políticas públicas para a ES a partir da sua institucionalização, seguido pelas considerações finais.

A metodologia utilizada neste estudo é a qualitativa-quantitativa – Quali-Quant – ou Mista, pois o estudo tem início por uma etapa qualitativa e é seguida por uma etapa quantitativa, em que resultados quantitativos são mobilizados para confirmar ou generalizar os resultados qualitativos. Um estudo ‘Quali-Quant’ representa o emprego de métodos diferentes em que as informações obtidas se complementem entre si (Creswell, 2010). Para Sampieri et al (2013), o método Misto implica a coleta e a análise de dados quantitativos e qualitativos, sua integração e discussão conjunta, para um maior entendimento do fenômeno em tela. Para este estudo, foi feita uma revisão bibliográfica acerca da temática da agenda governamental e a trajetória da institucionalização da ES na América do Sul, a etapa qualitativa. Em seguida se deu o levantamento referentes ao rol de ações em políticas públicas para a ES no Brasil, Argentina e Uruguay no período



recente, seu tabelamento, diretrizes, propostas e desdobramentos, de onde se pôde ilustrar e debater os esforços e lacunas por parte do Estado para com a ES.

## **2. Sobre a inserção da ES na agenda governamental**

A formulação de uma agenda governamental é um dos marcos mais importantes do processo de construção de políticas públicas. A agenda constitui um conjunto de questões demarcadas no tempo, consideradas importantes pelos formuladores de políticas ou por atores próximos a eles. Segundo Capella (2017), a elaboração da agenda governamental consiste em elencar as prioridades governamentais em qualquer área como saúde, educação, economia, agricultura e bem-estar social e propor ações sob a forma de políticas públicas para melhoramento de suas condições. Em termos metodológicos, podemos citar o modelo de análise de *Multiple Streams* (Kingdon, 2003), com uma abordagem sequencial das políticas públicas, analisando os processos de estabelecimento da agenda governamental e das alternativas e opções escolhidas para a formulação da política pública e, ato contínuo, a tomada de decisão. Por meio da visualização das políticas públicas que muitas vezes se observa a orientação de um governo, delineando as suas prioridades, o volume de recursos direcionados, o tempo de implantação e a busca por resultados, em suma, o *cuore* de uma gestão, se direcionada para a transformação econômica e social, ou se para a manutenção do *status quo*.

Acerca da inclusão da Economia Solidária na agenda governamental, objeto deste estudo, Serafim e Dias (2011, p.305) expressam que “A Análise de Política, ao focar no comportamento dos atores sociais e no processo de formulação da agenda e da política, busca entender o porquê e para quem aquela política foi elaborada”, incluindo a base ideológica para sua conformação. Assim as políticas públicas não partem de uma racionalidade plena, economicista, mas da sobreposição de inúmeras agendas. Para os autores, é fundamental a definição de uma agenda governamental que inclua a pauta da ES deve ressaltar os valores, os interesses e a interação dos atores que participam do jogo político, seus conflitos e negociações no processo decisório pelos *Policy makers*, que partem da identificação de problemas, da definição da agenda, para a materialização das ações. A esse respeito, Capella (2007) ensina que ocorrem mudanças na composição das agendas governamentais, especialmente quando são realçados problemas e questões que até então não haviam emergido substancialmente, com potência, no panorama dos

problemas que o poder público tem de equacionar. A realidade da ES, a partir do início da década de 1990, ilustra esta breve reflexão teórica.

Na América do Sul, desde a década de 1990, empreendimentos de ES passaram a se expandir em número e em atividades, indicando a junção de duas noções historicamente dissociadas - economia e solidariedade (França Filho, 2002). Contribuições teóricas de autores sul-americanos levam à ponderação de que um dos maiores desafios destes empreendimentos na região é ampliar sua dimensão e tecer entre eles uma rede consistente de intercooperação, abrangendo vasos comunicantes das experiências de produção e de vivência. Neste diapasão, os empreendimentos adotam as seguintes diretrizes acerca de sua organização interna e dos processos socioeconômicos de que participam: a) produção de bens e serviços de forma plural, sob autogestão dos meios de produção e partilha dos conhecimentos acerca dos processos de trabalho; distribuição e redistribuição equânime da riqueza material produzida; c) reciprocidade nas trocas nos níveis familiar, local, regional e nacional; d) produção e consumo responsáveis quanto à natureza e ao meio ambiente; coordenação democrática das atividades econômicas, combinando formas coletivas de decisão e eficiência em sua operacionalização (Singer, 2002; Gaiger, 2004; Coraggio, 2016).

Historicamente, os empreendimentos de ES se mostram descapitalizados e tem dificuldade em modernizar e agregar valor à sua produção coletiva. Para além desse entrave econômico, há que se destacar as dificuldades no processo de comercialização, especialmente quando lidam com os canais de distribuição em um mercado monopolista ou monopsônico (Eid et al, 2015). Neste cenário, é fundamental o suporte de políticas públicas que tenham a capacidade de fomentar o desenvolvimento de atividades produtivas no interior dos empreendimentos, fornecendo subsídios para melhores condições de produção, comercialização e formação de seus quadros para atividades de gestão, visando maior geração de riqueza que permaneça nas mãos dos trabalhadores associados.

Para tanto, Coraggio (2014) aduz ser imprescindível a construção de um marco legal para a institucionalização da ES e conseqüente proposição de políticas públicas específicas. Contudo, o autor demarca um descompasso entre os tempos desta institucionalização. Admite que há necessidade de uma atenção urgente por parte dos programas públicos para as práticas de sobrevivência dos setores excluídos e empobrecidos, mas avalia que se requer parcimônia para se articular uma agenda

governamental e ações públicas mais perenes e consistentes para a ES, com apreciação coletiva de construção efetiva de estruturas econômicas com bases e valores próprios. Caruana (2016) e Chavez (2012), observam que políticas públicas elaboradas para a ES apresentam desafios para serem eficazes, pois apresentam vulnerabilidade institucional com relação à conjuntura econômica e política. Além do que, por vezes representam visões divergentes sobre o papel da própria ES, seja como um setor capaz de atenuar os desequilíbrios do sistema econômico quanto ao emprego e renda, seja como um elemento de transformação social, político e econômico. Mas para um ou outro caso devem ter seu arcabouço institucional definido.

### **3. Institucionalização da economia solidária no Brasil, Argentina e Uruguay: avanços e limites**

O cenário político recente no Brasil, Argentina e Uruguay foi marcado por gestões de caráter progressista, ainda que vinculadas às políticas tradicionais sul-americanas, que esboçaram conjuntamente uma maior inclusão da ES na agenda governamental, propondo, de maneira singular em cada país, sua maior institucionalização, ainda que tímida ou vinculada majoritariamente a políticas dos governos de ocasião.

No Brasil, de 2003 a 2010 o Executivo Federal foi comandado por Luiz Inácio Lula da Silva, e por Dilma Rousseff de 2011 a 2016, sendo seu segundo mandato interrompido de um Impeachment em maio de 2016. Ambos eram do Partido dos Trabalhadores, que possui sua gênese marcada pela participação de movimentos sociais e sindicais, do campo e da cidade. Em 2003 foi criada a SENAES e a ES foi incorporada de fato na agenda governamental. Desde o impedimento da presidenta Dilma Rousseff em 2016, mas principalmente a partir de 2019, a plataforma progressista perde substância e a presença da ES no debate público praticamente deixa de se fazer presente.

Na Argentina, os governos de viés progressista tiveram início com o ciclo Kirschnerista, com a gestão de Nestor Kirchner de 2003 a 2007, sendo sucedido pela então primeira-dama Cristina Kirchner de 2007 a 2015, ambos do Partido Justicialista, herdeiro em parte do Peronismo. A partir de 2016 a gestão de Mauricio Macri adotou uma aderência liberal e a partir de 2020, com o governo de Alberto Fernandez, também do Partido Justicialista, o campo tido como progressista volta a comandar o Executivo.

No Uruguay, os governos de Tabaré Vázquez, de 2005 a 2010, e de 2015 a 2020, e de José Mujica, de 2010 a 2015, ambos do partido Frente Amplio, apresentaram uma plataforma progressista, tanto no campo econômico quanto de costumes, especialmente a gestão de Mujica, figura emblemática do campo da esquerda latino-americana. Já em 2020 foi eleito Lacalle Pou, do Partido Nacional, com inclinação de centro-direita.

Na caracterização das ações públicas para a ES nos três países, deve-se levar em conta diferenças e similitudes, possibilitando o desenho de um painel analítico das políticas públicas para ES, o que será feito a seguir.

### *3.1 O Brasil*

No Brasil, mesmo com implementação de políticas públicas que indiretamente contemplaram empreendimentos de ES desde a década de 1990, de fato o ingresso da ES na agenda governamental se deu a partir da década de 2000, emulada pela ação dos movimentos sociais historicamente aderentes nos programas de governo do Partido dos Trabalhadores. A transversalidade na elaboração e execução de políticas públicas para a ES marcou a atuação da SENAES, estruturadas a partir do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento, com aporte de recursos públicos e presença no orçamento federal com rubricas para as Ações específicas. De 2004 a 2011 O Programa encampou Ações em diferentes áreas, como acesso linhas de financiamento específicas para empreendimentos de ES, assessoria técnica, acesso a mercados e escoamento da produção, compras públicas, capacitação dos trabalhadores associados (Faria & Sanches, 2011; Cunha, 2012).

A partir de 2012, o Programa Economia Solidária em Desenvolvimento não foi reeditado. A composição da agenda da ES a elencar prioridades que se orientaram para uma maior aproximação das ações da ES no combate à pobreza extrema, por meio de uma abordagem territorial, local e de ações integradas, mapeando as demandas diversas detectadas nos fóruns nacionais, regionais e setoriais, assimilando temas diagonais que pudessem ser recepcionados pelas ações da ES, compactando os Programas. Assim, a ES deixou de estar expressa em um Programa particular e foi incluída em outros, especialmente no Programa de Desenvolvimento Regional Territorial Sustentável e Economia Solidária (Mota, 2017).

Com uma proposta mais transversal e descentralizada, no bojo do Programa de Desenvolvimento Regional Territorial Sustentável e Economia Solidária se verifica a

preocupação pela maior penetração da ES nas estratégias gerais do desenvolvimento local e territorial pelo governo federal, estabelecendo iniciativas com os seguintes macro objetivos: a) fomentar e fortalecer empreendimentos econômicos solidários e suas redes de cooperação em cadeias de produção, comercialização e consumo por meio do acesso ao conhecimento, crédito e finanças solidárias e da organização do comércio justo e solidário; b) fortalecer a institucionalidade da política nacional de ES, a articulação federativa e a integração das políticas de promoção das iniciativas econômicas solidárias nos processos territoriais sustentáveis e solidários de desenvolvimento (Mota, 2017).

Já a partir de 2016, a formulação da agenda de inserção da ES se deu nos espaços do Fórum Dialoga Brasil Interconselhos, mas novamente a ES não foi contemplada com um Programa específico, sendo incorporada do Programa de Promoção do Trabalho Decente e da Economia Solidária, tendo por objetivo o acesso a conhecimento, fortalecimento institucional, as finanças solidárias, comercialização e consumo. Contudo, as ações deste Programa foram sendo suprimidas ano a ano, com uma redução orçamentária drástica. Em 2016 a SENAES foi desconfigurada e em 2019 extinta. Eis a reversão da agenda governamental da ES no Brasil.

Após breve apresentação do cenário de construção da agenda governamental da ES, com atenção no período de 2003 a 2015, a Tabela 1 sintética apresenta as principais políticas públicas implantadas no Brasil pelo Executivo Federal.

**Tabela 01:** Políticas Públicas para a ES 2003-2015 - Brasil

<b>2003</b>
- Fundação da SENAES; - Início do mapeamento da ES no país
<b>2004</b>
- Projeto de Etnodesenvolvimento Econômico Solidário das Comunidades Quilombolas- Implantação do Plano Setorial de Qualificação em Economia Solidária (PLANSEQ/ Ecosol).
<b>2005</b>
- Plano de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e Pesca da SEAP Sob a gestão da Secretaria Especial da Aquicultura e Pesca; - Fortalecimento de redes de cooperação e cadeias produtivas solidárias.
<b>2006</b>
- Projeto de Promoção do Desenvolvimento Local e Economia Solidária (PPDLES); - Apoio a projetos de empresas recuperadas por trabalhadores em regime de autogestão; - Implantação de Centros Públicos de Economia Solidária; - Implantação do Programa Nacional de Feiras de Economia Solidária.
<b>2007</b>
- Implantação do Planseq 2008/2010, que incorporou a questão da comercialização e do comércio justo e solidário na estratégia de organização das redes e cadeias produtivas;

**Chiariello & Fonseca. *Solidary Economy in Governmental Agenda in Brazil, Argentina and Uruguay***

<ul style="list-style-type: none"><li>- Lançamento de Chamada Pública de parcerias para implantação de cinco Centros Regionais e do Centro Nacional de Formação em Economia Solidária;</li><li>- Fomento e Assistência Técnica a EESs e Redes de Cooperação de Economia.</li></ul>
<b>2008</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>- PPDLES ganhou uma nova identidade, passando a se chamar Programa Brasil Local;</li><li>- Acordo de Cooperação Técnica firmado entre o Ministério do Trabalho e Emprego - MTE, por meio da Secretaria Nacional de Economia Solidária - SENAES, e o Ministério da Justiça para realização de ações de ES como forma de prevenir a violência e a criminalidade, no âmbito do PRONASCI;</li><li>- Criação de um Programa Nacional do Cooperativismo Social (PRONACOOOP SOCIAL);</li><li>- Participação no Programa Territórios da Cidadania Sob a coordenação da Casa Civil;</li><li>- Cadastro de Empreendimentos e Entidades de Apoio para Manutenção e Ampliação do Sistema de Informações em Economia Solidária – SIES;</li><li>- Fomento a Finanças Solidárias com base em Bancos Comunitários e Fundos Solidários e Contribuições no Programa da Agenda 21 do MMA.</li></ul>
<b>2009</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>- Implantação de Núcleos Estaduais de Assistência Técnica em Economia Solidária (NEATES) e de projetos de assistência técnica em Redes de Cooperação;</li><li>- Projetos de fomento e fortalecimento do Associativismo e Cooperativismo dos Catadores de Materiais Recicláveis (CATAFORTE), por meio de ações de formação e assessoramento técnico;</li><li>- Implantação dos Centros de Formação em Economia Solidária (CFES);</li><li>- Segundo PLANSEQ/Ecosol.</li></ul>
<b>2010</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>- Decreto nº 7.357, de 17 de novembro de 2010, que regulamenta o PRONINC;</li><li>- Projeto de Organização Nacional da Comercialização dos Produtos e Serviços da Economia Solidária.</li></ul>
<b>2011</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>- Apoio às iniciativas de Bancos Comunitários de Desenvolvimento;</li><li>- Ações de apoio às organizações que atuam com Fundos Rotativos Solidários para viabilizar ações produtivas associativas e sustentáveis, com o apoio a mais de 250 Fundos Solidários no país.</li></ul>
<b>2012</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>- Implantação do Programa Agricultura Familiar;</li><li>- Implantação do Programa Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária, com ações voltadas para o desenvolvimento local com enfoque nos territórios e com ênfase na Economia Solidária.</li></ul>
<b>2013</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>- No Programa Agricultura Familiar, apoio à organização econômica e promoção da cidadania a mulheres rurais;</li><li>- Implantação do Programa de Resíduos Sólidos.</li></ul>
<b>2014</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>- Criação do Programa Nacional de Associativismo e Cooperativismo Social (PRONACOOOP Social).</li></ul>
<b>2015</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>- Criação do Cadastro Nacional de Empreendimentos Econômicos Solidários - CADSOL, instituído pela Portaria 1.780, de 19 de novembro de 2014, do MTE.</li></ul>

**Fonte de dados:** Mota (2017); Brasil (2019).

Elaboração própria.

Para a consecução das políticas públicas para a ES e sua execução sob o preceito da transversalidade, foi necessária a concepção de todo um arcabouço jurídico. A

**Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v. 6, n. 1, julho/2021, pp. 18-39.**

constatação sobre a urgência de um marco normativo sempre fora reforçada nas resoluções das Conferências Nacionais de Economia Solidária e pelo Conselho Nacional de Economia Solidária - CNES, que estabeleceram dois importantes marcadores: 1) necessidade de reconhecimento, formalização e tratamento tributário adequado aos empreendimentos solidários, pois a falta de uma legislação específica reduz experiências coletivas diversas de ES a determinadas formas legais que acabam por impedir, de fato, seu pleno funcionamento; 2) facilitar o acesso a políticas públicas, pois são grandes os entraves legais e burocráticos para se implantar programas e ações que viabilizem a ES, no que toca investimentos e capital de giro para a estruturação e o financiamento dos empreendimentos (Brasil, 2019).

As políticas públicas para a ES no Brasil que foram apresentadas são derivadas de uma longa trajetória de discussões e apreciações coletivas das demandas do segmento da ES junto aos governos com inclinação progressista. A inserção da ES na agenda governamental, no caso brasileiro, assim como será visto nos casos da Argentina e Uruguay, só foi impulsionada e recepcionada pelo Estado por conta da intensa participação conjunta de diversos atores, entre trabalhadores e trabalhadoras, órgãos de representação, pesquisadores, estudiosos, simpatizantes do movimento da ES, dentre outros.

### *3.2 Argentina*

A experiência argentina no que tange à ES foi impulsionada a partir das crises de 2001 e 2002, com o surgimento de empreendimentos em diversos setores. Este (re)surgimento data de vínculos anteriores entre políticas públicas e o cooperativismo, associativismo, mutualismo, presentes ao longo do século XX (Hintze, 2011). Mais pontualmente a partir do relevo das crises recentes, teve início então um esforço de atores ligados à ES e de governos, nas esferas nacional, provincial e municipal para fomentar atividades coletivas para geração de trabalho e renda (Gandulfo, 2012).

Coraggio (2011; 2014) avalia a participação do Estado no desenvolvimento da ES na Argentina como uma prática de cunho populista, algo bastante presente na trajetória da América do Sul. Para o autor, um estilo populista de gestão, socialmente desestruturado mas massivo, teria como base a eficácia para solucionar ou atenuar os problemas da vida cotidiana das maiorias, dentre os quais desemprego e pobreza.

Para Coraggio, é neste cenário que se opera a inserção da ES na agenda governamental na Argentina e sua normatização, com o partido do governo dando resposta aos anseios imediatos, sem co-construção de políticas, com descentralização de sua execução. O aparato do Estado se apresenta como braço técnico-executor, mantendo a iniciativa governamental, mas com pouca participação popular no desenho das políticas públicas, implementando a premissa *top-down* no lugar do *botton-up*.

A partir de 2003, ainda que sob um viés populista, o governo argentino adota a política denominada de Economia Social, para promoção de empreendimentos mercantis e de trabalho associado autogestinários. Institucionaliza paulatinamente esta política, focada nos setores pobres e com problemas de emprego e inserção no mercado (Coraggio, 2014).

Em todo caso, em 2003 o Ministerio de Desarrollo Social de la Nación – MIDES - foi o primeiro ente Federal a promover iniciativas para mitigar os problemas da pobreza e desemprego, na perspectiva *top-down*. Contribuiu para emular novas formas de participação popular cidadã, impulsionando um nível de participação na construção das estratégias de desenvolvimento local por meio da organização de frações da sociedade em busca de trabalho, emprego e acesso a bens e serviços (Caruana, 2016).

Esta integração de espaços da ES nas políticas públicas foi claramente acompanhada de novas regulamentações, sob uma perspectiva híbrida, mantendo ainda tensionamentos e carecendo de articulações com outras políticas econômicas, culturais e sociais (Snerc, 2019).

Blasco e Garcia (2017) argumentam que foi a partir do impulso dado pela políticas públicas para ES que surgiram uma gama de cooperativas de trabalho, consumo e produção, além da experiência peculiar de recuperação de fábricas em estado falimentar por seus trabalhadores, sob autogestão, sendo todas estas modalidades estabelecendo redes entre si. Para os autores, no período que vai de 2000 a 2015 se pode observar o protagonismo do Poder Executivo em fomentar o surgimento de empreendimentos solidários e lhes dar suporte oficial, por meio de compras públicas, facilitação tributária, programas de capacitação técnica e administrativa em parcerias com Universidades e escolas de gestão, em um esforço para fortalecimento dos valores solidários.



Na Tabela 2, são apresentadas de forma sumarizada as principais iniciativas de inserção da ES na agenda governamental na Argentina, sob a forma de atuação do governo para promover a formulação de políticas públicas voltadas para a ES.

**Tabela 02:** Políticas Públicas para a ES 2003-2012 - Argentina

<b>2003</b>
- Criação da Secretaría de Economía Social y Desarrollo Local; - Implantação do “Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social ‘Manos a la Obra’”, para incluso social via projetos socioprodutivos baseados no trabalho associativo e autogestinários em empreendimentos com no mínimo 5 pessoas, financiados a fundo perdido; - Integração do Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social - INAES, criado em 1996, encarregado de legislar, controlar e promover a Economía Solidária, ao MIDES.
<b>2004</b>
- Criação do Registro Nacional de “Efectores de Desarrollo Local y Economía Social” com a Lei 25865, cadastrando os microempreendedores sociais para permitir a saída da informalidade.
<b>2005</b>
- Decisão administrativa para ampliar a substituição de cheques por cartões de débito, agilizando os negócios para pequenos produtores inclusive de Economía Solidária, mas ao mesmo tempo ‘bancarizando’ as transações.
<b>2006</b>
- Promulgação da Ley Nacional 26.117, “De promoción del microcrédito para el desarrollo de la economía social”, e a criação da Comisión Nacional de Microcrédito - CONAMI; - O Ministerio de Educación promoveu a criação de Tecnicaturas de Economía Social y Desarrollo Local. Mais de dez províncias apoiaram e aderiram a estes programas de formação técnica; - Modificação de Ley de Concursos y Quiebras, uma lei que regula o processo de falência. - O Ministerio del Turismo, por meio do programa Red Argentina de Turismo Rural Comunitario articulou organizações comunitárias sob a forma de associações para promoção e realização de atividades de Turismo Rural para geração de trabalho e renda.
<b>2007</b>
- Implantação do Programa Pro-Huerta, do Insituto Nacional de Tecnología Agropecuaria - INTA- e o Programa Social Agropecuario – PSA/Ministerio de Agricultura.
<b>2008</b>
- Expansão do Programa Pró-Huerta, com grande capilaridade territorial, adentrando no campo de uma política de desenvolvimento e fomento da Economía Solidária; - O Instituto de Tecnología Industrial – INTI - e o Ministerio de Trabajo passam a disponibilizar programas de capacitação e assessoria; - O Ministério de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios criou o Plan Federal de Integración Sociocomunitaria por Cooperativas.
<b>2009</b>
- Promulgação da Ley 26.355, de ‘Marca Colectiva’ que permitiria outorgar um selo de designação dos produtos e serviços produzidos de forma associativa.
<b>2010</b>
- Implantação do Programa de Inversión Social - PRIS, que fomentava a criação de cooperativas para realização de pequenas obras públicas municipais; - Criação do Programa de Ingreso Social con Trabajo - PRIST - com as ações Argentina Trabaja e Ellas Hacen.
<b>2011</b>

- Se promulgou novas modificações na Ley de Quiebras, estabelecendo prioridades para os trabalhadores para aquisição de crédito para continuidade das atividades das empresas recuperadas.
--

<b>2012</b>
-------------

- Constituição de diversos programas de capacitação e assessoria pelo INTI e pelo Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, dirigidos a novos empreendimentos de trabalhadores atuando de forma autogestionária.
--

**Fonte:** Coraggio (2014); Caruana (2016); Blasco & Garcia (2017)  
Elaboração própria.

Em se tratando da regulamentação normativa no campo da ES, objetivando suprir as demandas dos empreendimentos solidários do país, encontramos os apontamentos de Torres (2019) acerca da necessidade de uma Lei Nacional que guarneça aspectos de política de Estado para a regulação das políticas públicas para a ES. O autor ressalta que durante as últimas décadas, em termos institucionais, o segmento da ES careceu de um marco normativo nacional próprio.

Analisando as jurisdições provinciais, Tanto Torres (2019) quanto Blasco e Garcia (2017) constataram o avanço pontual no que toca à inclusão da ES na agenda governamental das províncias, mas acarretando um desenvolvimento assimétrico. Além de algumas províncias terem regulamentação para a ES e outras não, as suas particularidades também acentuam tal assimetria.

Apesar da inserção de ações e programas via políticas públicas para a ES, dos esforços e iniciativas do governo ao longo dos anos para a institucionalização e normatização, o fato é que a Argentina não dispõe de uma Lei Federal de Economia Social e Solidária que galvanize as políticas públicas e as ações estatais. Esta discussão acerca da necessidade de uma Lei Nacional fora arejada por anos, mas não avançou (Torres, 2019). A própria Constituição Argentina sequer menciona a Economia Social ou a Economia Solidária nem suas formas jurídicas, constando, como foi visto, em alguns casos nas constituições das províncias. Também é demandada a alteração da Lei que regula as atividades das cooperativas, que data de 1973, para atualização de forma a contemplar as particularidades das diversas modalidades de empreendimentos coletivos.

Para Caruana (2016), no entanto, os principais óbices com que a ES se depara não provem das limitações legais, mas do contexto econômico, social e político do país, bem como das restrições de atuação dos empreendimentos de ES pela não apreciação de sua natureza e de suas atividades econômicas.

Para Snerc (2019), o prisma do desenvolvimento da ES, encampado pelo Estado e aplicado no impulsionamento *top down* dos empreendimentos solidários na Argentina, se assemelhou a uma miríade utópica, em termos econômicos-quantitativos. Se deu e vem se dando sob a forma de aumento no número de empreendimentos criados e trabalhadores envolvidos, buscando acesso a trabalho e renda.

### *3.3 Uruguay*

No Uruguay, ao assumir o governo em 2005, a Frente Ampla, de inclinação progressista, se deparou com uma crise econômica iniciada nos anos anteriores, com um terço da população do país em situação de pobreza e aumento nos índices de desigualdade social. Neste contexto, o governo passou a priorizar a reversão da situação delicada, com a criação, em 2005, do Ministerio de Desarrollo Social – MIDES - e implantando o Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social - PANES. A partir de então a ES passou a ser ventilada mais intensamente na agenda governamental, enquanto ferramenta para geração de trabalho e renda, inclusão e compensação dirigida às frações de trabalhadores e trabalhadoras mais vulneráveis.

Nesta chave, os empreendimentos solidários sanariam em parte externalidades negativas, em especial a exclusão e a informalidade. A forma de implantação das políticas públicas se deu mediante programas de fomento financeiro em áreas de produção e de autoemprego, empreendedorismo e suporte à cooperativas por meio de políticas descentralizadas e sem perspectivas de perenidade, pois concebidas para serem corretivas e paliativas (Rieiro, 2016).

As principais políticas públicas elaboradas e direcionadas, direta ou indiretamente, para os empreendimentos solidários nos meios urbano e rural, foram vinculadas à planos de ação, projetos e programas, por vezes aplicados de forma isolada, por outras integrados com outros. Com isso, houve certa ambiguidade, pois foram implantadas diversas políticas públicas, muito diferentes em relação aos recursos envolvidos e ao público alcançado, pois incluíram desde pequenos projetos no interior de Ministérios até políticas de forte impacto no desenvolvimento dos empreendimentos coletivos. Entretanto, como observam Torrelli et al (2019), os recursos destinados para as políticas públicas da ES representavam em mais da metade dos casos cerca de 1% do orçamento dos entes governamentais aos quais estavam vinculadas.

Entre 2013 e 2015 foi realizado um amplo mapeamento da Economia Solidária no Uruguay, acessando mais de 600 empreendimentos. O projeto “Mapeo, caracterización y desafíos de la Economía Solidaria en Uruguay”, se deu a partir da demanda da Coordinadora de Economía Solidaria Uruguay, que é a entidade representativa de articulação voltada expressamente para a ES, embora não abarque todas as suas modalidades, pois mais concentrada em ações junto a empreendimentos individuais e familiares (UEC, 2016). Neste período também foi constituído o Instituto Nacional Del Cooperativismo – INACOOOP a partir da articulação dos atores da ES e o governo, que inseriu a ES no rol das políticas públicas inclusive em âmbito internacional. A Lei Geral de Cooperativas, de 2008, estabelece que “el Estado promoverá la aprobación de políticas públicas orientadas al sector cooperativo y de la economía social en general” (Art. 185), e atribui ao INACOOOP “impulsar el estudio y la investigación de otras formas de la economía social y solidaria y realizar propuestas sobre su alcance y regulación, de modo de favorecer la formación de un marco jurídico que facilite su desarrollo y promoción” (Art. 187). Talvez como indicador de eficácia, dentre as prioridades elencadas pelos empreendimentos mapeados, as políticas públicas foram apontadas por apenas 5% deles.

A Tabela 3 apresenta as principais políticas públicas direcionadas para a ES e seus empreendimentos, de 2003 a 2014.

**Tabela 3:** Políticas Públicas para a ES 2003-2014 - Uruguay

<b>2003</b>
- Fundo Rotatório, ação do Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca - MGAP - para desenvolvimento agropecuário para gerar financiamento de pequenos produtores rurais, dentre eles cooperativas
<b>2004</b>
- Programa de Microcrédito Rural, ação do Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), propiciando acesso ao crédito à população rural sem acesso, fomentando organizações comunitárias de comitês de crédito
<b>2005</b>
- Programa Apoyo a La Economía Social, do departamento de Canelones; - Ação de Adjudicación Asociativa de Tierras, promovido pelo Instituto Nacional de Colonización (INC).
<b>2006</b>
- Programa Uruguay Classifica, desenvolvido pelo MIDES, contribuiu para os processos de integração e inclusão social dos catadores de materiais reciclados no meio urbano; - Ação Apoio a Empreendimientos, elaborado pelo MIDES, buscou fortalecer a integração produtiva; - Programa de Fortalecimiento de Empreendimientos Productivos, vinculado ao MIDES, contribuiu para a integração da produção autônoma; - Cooperativas Sociales, também vinculada ao MIDES, ofertou um instrumento legal de formalização das organizações coletivas urbanas.

<b>2007</b>
- Proyecto de Desarrollo Local, promovido pelo Departamento de Montevideo; - Fortalecimiento Institucional Organizacional – Montevideo Rural, vinculado ao MGAP.
<b>2009</b>
- Fortalecimiento e Implementación de Políticas de Especialización Productiva, promovido pelo Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM);
<b>2010</b>
- Desarrollo Local, promovido pelo MIEM, para fortalecimiento das capacidades locais urbanas por meio de promoção de empreendimentos coletivos; - Mipymes, promovido pelo Departamento de Canelones, para fortalecimiento de micro e pequenos empreendimentos individuais e coletivos urbanos; - INACCOOP, programa de formação, estudos e pesquisa para promoção e fomento de processos associativos.
<b>2012</b>
- Fundes (unidad técnica), para assessoramento técnico de projetos de formação de empreendimentos solidários e autogestionários nos meios urbano e rural; - Paeyc – Programa Artigas emprendedor y cooperativo, promovido pelo Departamento de Artigas, buscou fomentar o empreendedorismo coletivo nos meios urbano e rural como instrumento e alternativa para aumento do nível de ocupação.
<b>2013</b>
- Estrategia de ruralidad, vinculado ao MIDES, buscava o acesso da população rural a bens e serviços, fortalecendo, para tanto, as redes locais e associativas, com objetivo de promover compras coletivas, produção e prestação de serviços.
<b>2014</b>
- Marca Social – subprograma PROVAS – Producto con Valor Social- promovido pelo MIDES; - Uruguay más cerca (desarrollo econômico local), vinculado à OPP, objetivava a diminuição dos equilíbrios territoriais econômicos nos meios urbano e rural, fortalecendo processos de desenvolvimento econômico.

**Fonte:** Torrelli et al (2019); Mapeo EcSol Uruguay 2014/15.

Elaboração própria.

A maioria das políticas mencionadas foram implantadas nos primeiros governos sob gestão da Frente Ampla, entre 2005 e 2014, sendo que a gestão de 2005 a 2009 foi a mais vigorosa no tocante a implementação de políticas, embora a gestão 2010 a 2015 tenha sido a que mais impulsionou e aportou recursos para a ES. Para Torrelli et al (2019), embora algumas iniciativas de fomento e suporte para os empreendimentos coletivos tenham ocorrido em anos anteriores, é notadamente a partir de 2005 que a atuação dos organismos públicos se fizeram mais presentes, enseja do o combate à pobreza e exclusão por meio de iniciativas para geração de trabalho, renda e desenvolvimento local.

Guerra e Reyes (2019) apontam o histórico da construção de todo um arcabouço legal de regulamentação das atividades associativas no Uruguay desde o começo do século XX, mas foi a partir de 2005 que se observou um novo marco legal para o sistema cooperativo, como a criação da figura das cooperativas sociais, dando maior protagonismo e suporte legal para os empreendimentos de ES e os autores apontam a

importância de uma articulação propositiva entre executivo e legislativo para transpor as barreiras partidárias e ideológicas para a inclusão da ES nos textos legais.

Uma das mais importantes construções normativas para os empreendimentos de ES foi a promulgação da Ley 17.978 de 26 de junho de 2006, a lei das ‘Cooperativas Sociais’, no interior de um conjunto de políticas sociais capitaneadas pelo recém criado MIDES. A Ley 17.978 regula as Cooperativas Sociais, caracterizadas pelas seguintes particularidades: a) ao menos 75% de seus integrantes devem ser classificados como vulneráveis socialmente; b) ficam isentas de tributos nacionais e de contribuições de seguridade social; c) as remunerações dos seus membros devem ser parelhas aos pisos salariais correspondentes às atividades que operam; d) os cargos diretivos não podem ser remunerados de forma diferenciada; e) seus serviços podem ser contratados pelo setor público de forma direta, sob a forma de dispensa de licitação até determinado limite de valor; e) sua formação deve ser autorizada pelo MIDES, bem como seu funcionamento.

Como esforço mais recente para avançar no sentido de unificar o arcabouço normativo da ES, resultado justamente da ação política dos movimentos e dos empreendimentos, além da imbricação nos últimos anos da sua regulação na América Latina e de sua presença na vertente progressista, em setembro de 2019 foi apresentado o Projeto de Ley Geral Acerca da Economía Solidária à Comisión Especial de Cooperativismo de la Cámara de Diputados. O Projeto define, de forma central em seus artigos: a) Os princípios da ES; b) as formas de expressão, as modalidades de empreendimentos solidários; c) as formas de fomento para o desenvolvimento da ES; d) a organização dos empreendimentos e sua representatividade junto aos órgãos estatais; e) o controle nacional, o registro de promoção das entidades de ES.

A partir da elaboração do Projeto de Ley, pode-se aventar um marco regulatório que homogenize a caracterização dos empreendimentos, o aporte de políticas públicas amplas e abrangentes, bem como a institucionalização da ES no espaço orçamentário e de visibilidade social, solidificando o movimento e permitindo a perenidade de suas atividades includentes, solidárias e coletivas no Uruguay.

#### **4. Considerações Finais**

Este estudo buscou aprofundar as reflexões sobre a construção de um marco institucional na América do Sul para a ES, atendendo demanda histórica e também recente dos empreendimentos de caráter coletivo na região. Em geral, a proposição de governos

de inclinação progressista a partir do começo dos anos 2000 apontou para a inclusão da ES na agenda governamental e como resultado a elaboração de políticas públicas para a ES, mas que se deram enquanto políticas de governo e não de Estado, em nuances distintas em cada país.

No caso brasileiro, já no início de 2003, ocorre a criação da SENAES, representando a inserção institucional de uma plataforma de política voltada para a ES. Ao longo de mais de 13 anos a SENAES capitaneou, sob o prisma da transversalidade, a agenda para a ES no país, tendo dotação orçamentária própria, crescente de 2004 a 2013, com redução dos aportes até sua extinção em 2019. Concomitantemente, o arcabouço normativo foi se constituindo mediante a promulgação de Leis, Decretos e Portarias para regerem a formatação dos empreendimentos solidários e das políticas públicas a eles direcionadas. Contudo, mesmo com a maior institucionalização e normatização, houve carência em recepcionar a ES na agenda como uma política de Estado, uma vez que as ações se deram no âmbito dos governos, fragilizando a solidez de médio e longo prazo das políticas públicas, sua perenidade. Dura comprovação desta fragilidade se deu com o desmantelamento dos Programas e Ações que assistiam a ES, desaparecimento da SENAES, sendo que as políticas públicas para a ES simplesmente foram abandonadas pelo atual governo, de feições ultraliberais, em mais um dos seus flagrantes retrocessos.

A Argentina apresentou políticas públicas para a ES como dispositivos de atenuação da crise do começo dos anos 2000, vinculando a ES aos programas de geração de trabalho e renda, como porta de saída provisória para a situação de pobreza. Com os governos Kirchner, houve inclusão da ES de forma mais incisiva na agenda, com a criação da Secretaria de Economia Social, fomentando ações voltadas para o desenvolvimento local, microcrédito, finanças solidárias e suporte a empresas recuperadas.

Há a percepção de que a na Argentina a ES orbitou na esfera política como mecanismo de atenuação de crise econômica, plataforma eleitoral e manutenção de uma chave populista nos governos de face progressista, sem avançar na sua institucionalização. Também haveria um baixo coeficiente de participação e interlocução entre governo, trabalhadores e sociedade na definição das políticas públicas, em uma perspectiva *top down* do gerenciamento da agenda para a ES. Porém, diferente do que ocorreu no Brasil, mesmo a ascensão ao poder de um governo de orientação de centro-direita, não se operou a desagregação das políticas públicas para a Economia Solidária, mantendo alguns de seus avanços, ainda que de forma incipiente.

No Uruguay, a presença do Estado nas organizações associativas e cooperativas principalmente no meio rural já se fazia presente há décadas. Os governos da Frente Ampla receberam a ES na sua agenda, como forma imediata de abrandar a crise econômica, gerar trabalho e renda, mas também sofisticar o desenho normativo, instituindo a Ley General de Cooperativas para qualificar as políticas públicas para a ES, nas áreas de fomento, capacitação, assessoria técnica, microcrédito, comercialização e desenvolvimento local. As ações do Governo objetivaram ampliar o raio de atuação dos empreendimentos solidários no campo e nas cidades, regulamentando suas atividades com suporte público. Também se verificou a transversalidade com a participação de vários entes estatais na elaboração e aplicação de políticas públicas, inclusive em parceria com os Departamentos. Mesmo com esta maior integração, se verifica a insuficiência para satisfazer as demandas do segmento da ES no país, que poderia ser melhor garantida de políticas públicas. Cabe a nota de que os governos da Frente Ampla estiveram na gestão do executivo até o começo de 2020, o que abre o questionamento se, mesmo com a alternância de viés político, haverá continuidade na inserção da ES na agenda governamental.

Por fim, as peculiaridades dos três países também devem ser levadas em conta para uma apreciação da agenda da ES e sua adoção, maior ou menor nos três casos aqui analisados. O que fica de registro deste estudo acerca da agenda da ES para Brasil, Argentina e Uruguay é o aprendizado de que a institucionalização, normatização, interlocução e abrangência no trato governamental para com os empreendimentos solidários, seus trabalhadores, para com toda a sociedade, é essencial. Torna possível a proposição da ES como uma política de governo, de geração de trabalho, renda e cidadania, para a composição de um setor robusto, inserido na política de Estado como uma forma de superação das contradições do mundo do trabalho, da produção e distribuição da riqueza sob a égide exclusiva do capital.

## **Referências**

Blasco, L. & Garcia, A. (2017). Economía social y solidaria y agenda governamental: alcances, actores y objetivos en experiencias provinciales de Argentina a principios de Siglo XXI. *Saberes*. 9(2), 177-195.



**Chiariello & Fonseca. *Solidary Economy in Governmental Agenda in Brazil, Argentina and Uruguay***

Brasil. Ministério do Trabalho. Secretaria Nacional de Economia Solidária. (2012) *Avanços e Desafios para as políticas públicas de economia solidária. no governo federal 2003/2010*. 8 anos de economia solidária no governo federal, Brasília.

Capella, A. (2007). Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In G. Hochman et al. (Org.), *Políticas públicas no Brasil*. 87-121. Rio de Janeiro: Fiocruz.

Capella, A. (2017). *Formulação de Políticas Públicas. Coleção Governo e Políticas Públicas*. Brasília, DF: ENAP.

Caruana, M. (2016). Las políticas públicas y su visión de la economía social y solidaria en Argentina. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Nueva Época.

Chaves, R. (2012). Las políticas públicas y las cooperativas. *Ekonomiaz*. 79, 168-199.

Comision de trabajo por ley de EES. (2019). Anteproyecto de Ley de EES. Montevideo: Inacoop, 2019.

Coraggio, J. L. (2011). *Economía social y solidaria: el trabajo antes que el capital*, Abya Yala: Quito.

Coraggio, J. L. (2014). La presencia de la economía social y solidaria y su institucionalización en América latina. *UNRISD Occasional Paper: Potential and Limits of Social and Solidarity Economy*. Recuperado de: [https://www.unrisd.org/80256B42004CCC77/\(httpInfoFiles\)/6C316ABB64A13A7CC1257B720034103A/\\$file/JL%20Coraggio.pdf](https://www.unrisd.org/80256B42004CCC77/(httpInfoFiles)/6C316ABB64A13A7CC1257B720034103A/$file/JL%20Coraggio.pdf)

Coraggio, J. L. (2016). La economía social y solidaria (ESS): niveles y alcances de acción de sus actores. El papel de las universidades. In: Puig, C. *Economía Social y Solidaria: conceptos, prácticas y políticas públicas*. Bilbao: Universidad del País Vasco.

Creswell, J. (2010). *Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto*. Porto Alegre: Artmed.

Cunha, G. C. (2012). *Outras políticas para outras economias: contextos e redes na construção de ações do governo federal voltadas à economia solidária (2003-2010)* (Tese de Doutorado em Sociologia). Universidade de Brasília, Brasília. Recuperado de: [https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/11178/1/2012\\_GabrielaCavalcantiCunha.pdf](https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/11178/1/2012_GabrielaCavalcantiCunha.pdf)

Decreto n. 8.163, de 20 de dezembro de 2013. Institui o Programa Nacional de Apoio ao Associativismo e Cooperativismo Social - Pronacoop Social, e dá outras providências. Recuperado de: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/decreto/d8163.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d8163.htm)

Eid, F; Addor, F; Chiariello, C.L.; Laricchia, C. & Kawakami, A. (2015). Políticas de agroindustrialização em assentamentos da reforma agrária: uma análise do diálogo entre a prática das cooperativas do MST e as políticas governamentais. *Revista Tecnologia e Sociedade*, 11(1).

Faria, M. S. & Sanches, F. J. B. (2011). A economia solidária no Governo federal: intersetorialidade, transversalidade e cooperação internacional. In: Benini, E. A.; Faria, M. S.; Novaes, H. T. & Dagnino, R. *Gestão pública e sociedades: fundamentos e políticas de economia solidária*. Outras Expressões: São Paulo, 413-425.

França Filho, G. C. (2002). Terceiro setor, economia social, economia solidária e economia popular: traçando fronteiras conceituais. *Bahia Análise & Dados*. Salvador, 9-19.

Gaiger, L. I. (2004). *Sentidos e experiências da economia solidária no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS.

Gandulfo, A. (2012). Nuevos desafíos para el desarrollo de la Economía Social y Solidaria en la Argentina. In: Lianza, S. & Henriques, F. C. *A Economía Solidária Na América Latina: realidades nacionais e políticas públicas*. Rio de Janeiro: RILESS, SENAES.

Hintze, S. (2011). *La política es un arma cargada de futuro: La economía social y solidaria en Brasil y Venezuela*. Buenos Aires: CLACSO. CICCUS.

Kingdon, J. W. (2003). *Agendas, alternatives and public policies*. 2. Ed. Ann Arbor: University of Michigan.

Laville, J. L. (2004). El marco conceptual de la Economía Solidaria. In: Laville, J. L., *Economía Social y Solidaria: Una visión europea*. Buenos Aires: Altamira.

Mota, C. R. S. (2017). *Processo de formulação das políticas públicas de economia solidária nos governos Dilma Rousseff (2011-2016): Uma análise a partir da percepção dos policy-makers* (Dissertação de Mestrado em Ciências Políticas). Universidade Federal de Pelotas. Pelotas, RS, Brasil. Recuperado de: <http://guaiaca.ufpel.edu.br:8080/handle/prefix/4126>

Projeto de Lei da Câmara n. 137, de 2017. Dispõe sobre a criação da Política Nacional de Economia Solidária (PNES) e o Sistema Nacional de Economia Solidária (Sinaes). Recuperado de: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7874615&disposition=inline>

Rieiro, A. (2016). *Gestión colectiva en producción relaciones sociales a partir de las empresas recuperadas por sus trabajadores en el Cono Sur*. (Tese de Doutorado em Sociologia). Universidad de la República Uruguay. Montevideo. Recuperado de: <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/21739>

Sampieri, R.; Collado, C. & Lucio, M. (2013). *Metodologia de pesquisa*. Porto Alegre: Penso.

Serafim, M. P. & Dias, R. B. (2011). Conceitos e ferramentas para análise de política pública. In: Benini, E. A.; Faria, M. S.; Novaes, H. T. & Dagnino, R. (2011). *Gestão*

**Chiariello & Fonseca. *Solidary Economy in Governmental Agenda in Brazil, Argentina and Uruguay***

*pública e sociedades: fundamentos e políticas de economia solidária*. São Paulo: Outras Expressões, 305-337.

Singer, P. & Souza, A. R. (2000). *A Economia Solidária no Brasil: A autogestão como resposta ao desemprego*. São Paulo: Editora Contexto.

Singer, P. (2002). *Introdução à Economia Solidária*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.

Snerc, C. (2019). Las políticas públicas de inclusión social en la Argentina 2003-2015 ¿desde la economía social hacia una economía civil? *Ciencias Administrativas*, 13, 1-14.

Torrelli, M.; de Giacombi, B.; Falkin, C. & Sarachu, G. (2019). Mapeo de las políticas públicas vinculadas a la ESS en Uruguay (2015): Una perspectiva sobre su naturaleza y orientaciones a diez años de la asunción del gobierno progresista. *Geograficando*, 15(1),1-18.

Torres, M. A. (2019). La Economía Social y solidaria en los Ordenamientos Jurídicos Provinciales de Argentina. *Cooperativismo & Desarrollo*. 27,1 – 27.

Unidad de estudios cooperativos – UEA. (2016). *Mapeo, Caracterización y Desafíos de la Economía Solidaria en Uruguay (2013/15)*. Montevideo: UEA.

---

## Externalidades Positivas e Economicidades ao Erário: proatividades do Observatório Social de Maringá

*Positive Externalities, and Economy to the Treasury:  
Pro-activities of the Social Observatory in Maringá*

Marcelo Torres Pinheiro<sup>1</sup>

DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2021v6n1.58299

Recebido em: 19/03/2021

Aprovado em: 03/06/2021

**Resumo:** Em economia as externalidades positivas expressam benefícios gerados às pessoas que não participam da ação original da atividade ou trabalho que as geraram. Os Observatórios Sociais têm por missão realizarem atividades de controle social relacionadas ao emprego do orçamento público. Porém, como avaliar se o impacto econômico gerado pela atuação do Observatório Social proporcionou economicidades ao erário? Esta pesquisa analisou o trabalho desenvolvido pelo Observatório Social de Maringá (OSM) ao longo de dez anos a partir de 2007, para melhor compreender a contribuição econômica que suas atividades proporcionaram à sociedade local. Por meio de dados levantados, buscou-se descrever e explicar os atributos qualitativos do trabalho exercido e quantificar a significância do acompanhamento dos gastos públicos municipais nas diversas modalidades de compras e aquisições. As irregularidades foram relacionadas, assim como os montantes de proveitos econômicos gerados ao cofre municipal. Constatou-se que os valores recuperados possuem pequena representatividade nominal, mas grande relevância econômica. Considerando que o custeio funcional da atividade exercida pelo OSM é baixo, uma vez que grande parte de seu quadro de colaboradores é formado por voluntários, conclui-se que diante dos resultados alcançados, o OSM enquadra-se como gerador de externalidades positivas.

**Palavras-chave:** Externalidade Positiva; Economicidade ao Erário; Controle Social; Observatório Social de Maringá.

---

<sup>1</sup> Centro Universitário Unicesumar – E-mail: [martopin@gmail.com](mailto:martopin@gmail.com).

**Abstract:** In economics, positive externalities express benefits generated to people who do not participate in the original action of the activity or work that generated them. The mission of the Social Observatories is to carry out social control activities related to the use of the public fund. But how to evaluate if the economic impact generated by the Social Observatory's work provided the economy to the Treasury? This research analyzed the work developed by the Social Observatory in Maringá (SOM) over a ten-year period starting in 2007, to better understand the economic contribution its activities provided to the local society. Through collected data, sought to describe and explain the qualitative attributes of the work carried out and to quantify the significance of the monitoring of municipal public expenditures in the various modalities of purchases and acquisitions. The irregularities were listed, as well as the amounts of economic income generated to the municipal coffers. It can be observed that the amounts recovered have a small nominal representation, but great economic relevance. Considering that the functional costing of the activity performed by the SOM is low, since a large part of its staff consists of volunteers, it can be concluded that, given the results achieved, the SOM is a generator of positive externalities.

**Keywords:** Positive Externality; Economy to the Treasury; Social Control; Social Observatory of Maringá.

## **1. Introdução**

A literatura que trata das externalidades as distingue em duas polaridades e as consideram como problemas oriundos de atividades econômicas com mercados ainda não devidamente estruturados. Havendo a geração de prejuízos diversos àqueles que não estão diretamente envolvidos nas atividades, como subprodutos danosos ao ser humano e ao meio ambiente, são classificados como externalidades negativas. No contraponto, quando indivíduos ou o meio ambiente se prevalecem de benefícios originários da ação de outras pessoas, no exercício de determinada atividade produtiva, tais vantagens caracterizam-se como externalidades positivas.

Ao considerar que o desenvolvimento social engloba a noção de pertencimento a um lugar ou comunidade e o entendimento da palavra cidadania, pelo usufruto dos plenos direitos democráticos, chega-se à compreensão da importante missão do controle social. Apesar de presente na Constituição de 1988, este tem uma evolução lenta, porém, positiva.

A Sociedade Eticamente Responsável (SER) foi constituída em 2004 no município de Maringá/PR, como uma sociedade civil sem fins lucrativos com autonomia administrativa e financeira, que tem por missão a promoção da maior participação da sociedade no Controle da Gestão Pública. Em 2006 acolhe a denominação de Observatório Social de Maringá (OSM), incorporando-se à rede nacional de observatórios

que comungam com o propósito de despertar o espírito de Cidadania Fiscal na sociedade organizada, por meio de uma vigilância social em nível local.

Uma das principais linhas de atuação dos Observatórios Sociais, incluindo o OSM, tem uma relação direta com a busca por economicidade na administração pública, pois atua de forma preventiva nos processos de aquisições de bens e serviços, visando objetivamente à eficiência da gestão por meio da vigilância social da execução orçamentária.

Neste sentido cabe supor que os esforços empreendidos por esse tipo de sociedade civil, composta em sua maioria por voluntários, promove externalidades positivas em prol de toda a sociedade, caracterizada por sua proatividade e empenho nas atuações, favorecendo, dentre os benefícios, possíveis economias ao erário. Tais economias proporcionam ampliar o emprego dos recursos escassos do orçamento pela simples ampliação de sua disponibilidade, face um uso melhor e otimizado.

A compreensão das contribuições das externalidades positivas vem se ampliando, podendo ser observado em diversas áreas do conhecimento, como: esportes, mobilidade, cultura, educação, saúde, reciclagem, saneamento, meio ambiente/reserva legal, gestão compartilhada, biocombustíveis, políticas públicas de investimentos em infraestrutura e desenvolvimento social.

Esse artigo se utiliza da pesquisa descritiva e explicativa em um estudo de caso que visa investigar se a atuação do OSM pode ser classificada como uma externalidade positiva, devido às suas características de operação e os resultados obtidos. Optou-se por realizar uma análise geral ampla (2007 a 2016) e com maior riqueza de detalhes para os anos de 2015 e 2016.

O Observatório Social de Maringá, sediado no município de Maringá, estado do Paraná, é uma organização da sociedade civil sem fins econômicos, de duração indeterminada, autonomia administrativa e financeira. Inscrita no CNPJ nº 06.161.227/0001-03; Utilidade Pública Municipal - Lei 8.483/09; Utilidade Pública Estadual - Lei 16.613/10; Utilidade Pública Federal - Portaria 2.090/12.

Dentre outros objetivos da investigação, tidos por secundários, está o de identificar o perfil dos erros mais recorrentes, cometidos pela administração pública municipal no tocante aos processos licitatórios de compras e aquisições, assim como o de estimar, para o período, a contribuição da atuação do OSM à economicidade ao erário da Prefeitura de Maringá.

Por meio de questionário misto semiestruturado se obteve respostas específicas sobre a atuação do OSM, visto que tanto o Observatório, quanto a Prefeitura possuem sítios na internet com diversas informações públicas. Trata-se de um trabalho de pesquisa essencialmente qualitativo, porém com alguns dados recebendo tratamento quantitativo, a fim de favorecer à melhor compreensão analítica.

## **2. Referencial Teórico**

A administração pública é conduzida mediante normas constitucionais, leis e códigos que estabelecem procedimentos que delimitam a atuação do agente público. As reformas empreendidas no setor público desde o final do século passado, vêm modernizando a gestão e os mecanismos de controle e responsabilização. O aumento de poder do cidadão sobre a administração pública representa um avanço significativo, com destaque para a *accountability*.

Numa visão mais ampla, a *accountability* se traduz na responsabilidade do governo (leia-se: servidores de carreira, contratados e aqueles que estão exercendo cargo eletivo) em responder aos objetivos de gestão e prestar contas de suas ações ao público. Para a Organização das Nações Unidas, segundo Armstrong (2005, p. 4) os conceitos de integridade, transparência e *accountability* foram identificados como princípios fundadores da administração pública moderna. Integridade se refere a "honestidade" ou "confiabilidade" do agente público para o desempenho de funções oficiais, sendo, portanto, uma antítese da "corrupção" ou "abuso de escritório". A transparência refere-se ao acesso público irrestrito às informações oportunas e confiáveis. Enquanto a *accountability* é a obrigação, por parte dos agentes, de prover informações pertinentes ao uso dos recursos públicos e a responsabilidade por falhar para atender aos objetivos de desempenho declarados.

A literatura trata de algumas formas interpretativas do mecanismo, abrangência e dimensão da *accountability*. Destas se destacam: o vertical, o horizontal e o social. O'Donnell (1998) aponta as características de duas perspectivas da *accountability*: o formato vertical se refere ao uso democrático do voto na escolha ou não de seus representantes, enquanto o horizontal diz respeito aos mecanismos institucionais de avaliação e fiscalização da conduta do agente público - pertinente à missão de agências públicas especificamente criadas com a finalidade de controle e fiscalização.

Peruzzotti e Smulovitz (2002, p. 7) colocam que a *accountability* social é uma soma de interesses da sociedade civil e dos meios de comunicação em favor de prover controle sobre o governo e, em certas situações, compensar alguns déficits do poder público para com a sociedade. Atuam proporcionando um monitoramento externo dos atos da administração pública e, quando necessário acionam os canais legais (agentes oficiais de *accountability* horizontal) de controle.

Segundo Abrucio e Loureiro (2005, *apud* Schommer & Moraes, 2010, p. 4) os Observatórios Sociais não possuem o poder para exercer uma sanção direta sobre os gestores, porém, sua ação pode mobilizar e influenciar outros mecanismos de *accountability*, a exemplo dos controles judicial, parlamentar ou administrativo ou mesmo influenciar as eleições e as regras estatais intertemporais.

Porém, não basta acompanhar os procedimentos administrativos públicos sem um propósito que sustente o esforço de diversas pessoas. A constituição de 1988 incorporou à administração pública o princípio da eficiência, sendo, portanto, um dos objetivos a ser perseguido pelos gestores públicos. Tal princípio tem uma relação direta com a gestão para resultados, caracterizada pela entrega de valor à sociedade.

Sob a perspectiva da *accountability* por resultados, Barrados e Mayne (2003, p. 4) colocam que é preciso estabelecer responsabilização sobre os resultados da administração pública, sendo a *accountability* uma relação baseada em obrigações para demonstrar, revisar e assumir o comprometimento pelo desempenho alcançado – fundamentado nas expectativas e nos meios utilizados.

Porém a orientação para resultados nunca eximirá o ser humano de cometer equívocos e erros, visto a concorrência e influência de diversos fatores intrínsecos e extrínsecos aos indivíduos e as organizações. Aspecto que reforça a importância do controle social, que apesar de insuficiente é representativamente relevante junto a necessária moralidade do agente - servidor público, e de expressiva significância perante o uso eficiente, eficaz e efetivo dos escassos recursos do erário.

Barrados e Mayne (2003, p. 11) questionam ainda sobre os valores que uma organização pública deve exibir para “abraçar os erros” e extrair aprendizagens duradouras. Neste contexto, sugerem que para uma aprendizagem ativa baseada nos erros revelados, cabe considerar: uma busca por explicações sobre o erro; aceitar e discutir os fatos descobertos com integridade, orientação para o problema e transparência); e, adotar novas abordagens como resultado (responsabilidade).



Os observatórios sociais integram o conjunto de instituições que tem por característica ocupar o espaço organizativo e social denominado de terceiro setor. Normanha Filho (2006, p. 129) adota a conceituação do termo terceiro setor como sendo aquele que reúne organizações constituídas e regulamentadas pela legislação vigente, estruturadas, geridas e sustentadas pela iniciativa privada, porém de interesse público, designadamente de cunho social e que visam suplantar a ausência ou deficiência do estado.

A criação do Observatório Social do Brasil se deu pela transformação em 2010 do já existente Instituto da Cidadania Fiscal, sediado na cidade de Maringá/PR, porém com uma maior amplitude de atuação a partir da missão de “despertar o espírito de Cidadania Fiscal na sociedade organizada, tornando-a proativa, através do seu próprio Observatório Social, exercendo a vigilância social na sua comunidade, integrando o Sistema Observatório Social do Brasil” (OSB, 2019).

Assis e Godoy (2012, p. 7) colocam que o OSM apresenta uma nova forma de controle social e que tem por característica principal o fortalecimento da governança local pelo esforço de tornar o processo licitatório mais transparente, atuando de forma preventiva e eficaz, diferentemente do processo corretivo dos Tribunais de Conta e Poder Legislativo. Segundo Grau (2000, *apud* Assis & Godoy, 2012, p. 2) o controle social ocorre quando obriga o estado a ser mais transparente e fornecer informações de suas ações e decisões para a sociedade, oportunizando assim, medir as consequências e avaliar se os interesses sociais estão sendo respeitados.

A administração pública local tem entre seus deveres, o de buscar promover o desenvolvimento local. Para Buarque (1999, p. 10), a promoção do desenvolvimento local decorre de uma ambientação política e social favorável, através de uma convergência importante de interesses dos atores sociais ou comunidade em favor de determinadas prioridades e orientações básicas.

A Comissão Permanente de Licitação - CPL é um órgão criado pelo ente público, amparado pela Lei Federal 8.666/93, responsável por receber, examinar e julgar os documentos e os procedimentos relativos às licitações públicas nas modalidades: concorrência, tomada de preços e convite. É através da atuação da CPL que se realizam os procedimentos de compras e contratações de bens e serviços pela administração pública.

Na maioria dos ambientes organizacionais, repleto de processos, prazos e responsabilidades compartilhadas, as falhas e equívocos são mais comuns que se imagina. Os processos licitatórios requerem a condução reta dos procedimentos legais, organizados sequencialmente sob a perspectiva de se evitarem erros que possam concorrer para a inviabilização do mesmo.

No caso de vícios e irregularidades observadas nas licitações, o Tribunal de Contas da União (2013) relaciona os problemas mais comuns observados, como: estudos técnicos preliminares inexistentes ou insuficientes; membros da comissão de licitação não exercerem as suas responsabilidades; indicação não fundamentada de marca; má elaboração da descrição do objeto no plano de trabalho ou no termo de referência; e, pesquisa de preços não realizada ou efetuada de forma imprópria. Dentre as fraudes, se destacam: sobrepreço ou superfaturamento; cartelização ou vínculos entre participantes; e, o fracionamento.

Edmondson (2014, p. 8) aborda sobre os desafios de buscar evitarem-se os erros, visto que fatores emocionais e cognitivos agem contra a vontade e o interesse em realizar uma conduta ilibada. Nesse sentido, a importância de se analisar as causas dos erros soma-se ao relevante papel exercido pela liderança. Pois quando se detectada uma falha é essencial ir além das causas óbvias e superficiais, onde se deve buscar entender a raiz do problema. A adoção desse procedimento requer disciplina e entusiasmo, assim como o uso de análises sofisticadas para assegurar que as lições certas sejam aprendidas e as soluções corretas adotadas.

Os erros podem ser ordenados sob vários aspectos. Aqui se considerará os termos condenáveis e não condenáveis. Os erros condenáveis são oriundos de desvios voluntários de regras e condutas éticas, enquanto os não condenáveis possuem uma maior amplitude de classificação, desde a simples desatenção até situações que exigem extremas habilidades e conhecimentos. Edmondson (2014, p. 3) apresenta um espectro de razões para errar, onde se observa que os erros podem não ser somente de responsabilidade exclusiva do funcionário, pois questões relativas ao objeto da atividade e o ambiente, por vezes interferem ativamente.

Mankiw (2014) diz que as externalidades representam os impactos das ações de uma pessoa ou organização sobre o bem-estar de outras que não estão relacionadas direta ou indiretamente com a ação. Sendo que, neste caso, quando prejudicadas estão sendo

submetidas à externalidade negativa e quando beneficiadas, é alvo de externalidade positiva.

As externalidades (negativas e positivas) são tratadas pela literatura microeconômica como falhas de mercado. Parte do pressuposto de que a economia de mercado é o mecanismo ideal para a alocação eficiente de recursos. Mas, há situações onde se observam ineficiências. Estudos econômicos, de maneira geral, mostram uma prevalência pelo impacto negativo, onde os custos de produção não refletem os custos indiretos ocasionados aos potenciais prejudicados pela fabricação de determinado produto e/ou seus subprodutos. Cabendo então ao estado estabelecer sanções ou compensações. Tal abordagem pode ser melhor compreendida nos trabalhos de Arthur C. Pigou (*Economia do Bem-Estar – 1932*), Ronald Coase (*O Problema do Custo Social – 1960*) e Edgar K. Browning (*Deseconomias Externas, Compensação e Medida de Danos – 1977*).

Simpson (2007, p. 124) explica e exemplifica o conceito de externalidade positiva: quando uma pessoa não está envolvida na produção ou consumo de um bem ou serviço e recebe um benefício pelo qual ele não pagou é dito ser o destinatário de uma externalidade positiva. Um exemplo é a imunização de indivíduos não envolvidos na vacinação que se beneficiam sem pagar pela iniciativa alheia. Ele é beneficiado porque quanto mais pessoas se imunizarem, menor a probabilidade de que os indivíduos não envolvidos diretamente sejam expostos à infecção e, conseqüentemente, menos pessoas contrairão a doença.

De maneira geral as externalidades positivas possuem um quantitativo menor de presença em nosso cotidiano do que as externalidades negativas, que segundo Simpson (2007, p. 125) é devido ao não pagamento pelos beneficiados externos. Logo, tais beneficiados das externalidades positivas não fornecem incentivos para que mais situações positivas ocorram.

No conceito implícito na relação da administração pública e a sociedade, segundo Andrade (2004), a externalidade sempre se apresentou relevante na regulação econômica voltada às questões da educação, onde os custos e benefícios sociais estão em pauta. Ortiz e Ferreira (2004) por sua vez, relacionam o poder público com as questões do meio ambiente, e reforçam que quando o benefício social se mostra maior que o benefício privado, pode-se considerar como representativo de uma externalidade positiva.

Neste constructo teórico, a relação positiva da externalidade na educação confere ganhos representativos não só para o indivíduo como para toda a sociedade. Amorim e Neto (2012, p. 6) observam que se um nível educacional mais alto tornar a população capacitada em um nível mais técnico, então, toda a sociedade estará sendo beneficiada (e indiretamente o próprio Estado). Segundo McMahon (2018, p. 4) os benefícios externos incluem os benefícios diretos da educação para o desenvolvimento de instituições cívicas que contribuem lentamente, por longos períodos de tempo, para o estado de direito, a democracia, os direitos humanos e a estabilidade política.

Retomando o princípio basilar da eficiência na administração pública, que considera a adoção de critérios legais e morais necessários à consecução da melhor utilização dos recursos públicos, de forma a se evitem desperdícios e proporcionar a maior rentabilidade social, Mazza (2016) observa que, dentre os valores embutidos no princípio da eficiência estão: economicidade, qualidade, rapidez e produtividade. Logo, infere-se que é um dever da administração pública buscar pelo seu alcance para assim proferir os melhores resultados à sociedade.

Conforme colocado por Bruno (2008, p. 69, *apud* Araújo e Rodrigues, 2012, p. 48), o princípio da economicidade se relaciona à análise custo-benefício que assegure não haver desperdício de recursos públicos. Observa-se estreita relação entre eficiência e economicidade, porém, como observa Araújo e Rodrigues (2012, p. 49), nas questões licitatórias do poder público, atender apenas à exigência de baixos custos não implica a plena observância da economicidade, uma vez que também são exigidos padrões de eficiência para que se configure uma ação economicamente satisfatória.

No sítio do Observatório Social do Brasil (<https://osbrasil.org.br/>) encontram-se reportadas várias iniciativas de diversos observatórios que relatam “economia estimada ou obtida” pelas ações de controle junto às administrações públicas.

O Código de Conduta do OSB (2018, p. 13) registra que o trabalho desenvolvido tem o caráter preventivo, com o foco na eficiência da gestão pública e sem emissão de juízo de valor. Reforçando assim os princípios fundamentais que envolvem a responsabilidade de promover a transparência, o exercício da cidadania e a eficiência da gestão pública.

### **3. Procedimentos Metodológicos**

Esta pesquisa tem o caráter qualitativo, com características descritivas e explicativas, que buscam prover sustentação compreensiva do impacto das externalidades positivas oriundas das atividades exercidas pelos observatórios sociais no tocante à contribuição para a economicidade do erário da administração pública municipal brasileira.

Gergen e Gergen (2006, p. 367) colocam que “o domínio da investigação qualitativa proporciona algumas das mais ricas e compensadoras explorações disponíveis na ciência social contemporânea”.

Para tanto, empreendeu-se uma pesquisa bibliográfica sobre o perfil de atuação dos observatórios sociais organizados pelo Sistema OSB (Observatório Social do Brasil) que se faz presente em 150 cidades e 17 estados brasileiros. Como instituição não governamental e sem fins lucrativos, a OSB é disseminadora de uma metodologia padronizada que é implementada em toda sua rede.

Como recurso explicativo para a confrontação do objetivo geral formulado, de averiguar se o Observatório Social de Maringá (OSM) é um gerador de externalidades positivas à sociedade, utilizou-se do estudo de caso. Os dados coletados foram por meio de questionário semiestruturado e documentos relativos aos relatórios de gestão da organização referentes aos anos de 2007 a 2016.

Para Gil (2007), na utilização do estudo de caso convém recorrer à pesquisa explicativa, também conhecida como causal, pois visa identificar, sob a razão dos acontecimentos observados, os fatores que contribuem para a contextualização de determinado fenômeno. Segundo Yin (2005, p. 32), “o estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real [...]”.

#### **4. Análise e discussão dos dados**

Os dados foram disponibilizados pelos integrantes do Comitê Gestor do Observatório Social de Maringá por meio de questionário misto (questões abertas e fechadas), além do encaminhamento de arquivos oficiais de dados processados pelo OSM para fins de prestação de contas dos anos em análise.

O Observatório Social de Maringá promove desde o ano de 2008 a prestação de contas à sociedade de suas atividades, realizando a difusão pública de seus trabalhos em reuniões sociais e em eventos específicos. Os dados estão disponibilizados na aba

“Fiscalização” em seu sítio na internet ([www.observatoriosocialmaringa.org.br](http://www.observatoriosocialmaringa.org.br)), com o título: Relatórios do OSM.

Dentre os trabalhos de difusão das atividades do OSM se destacam a “Educação para a Cidadania” e o “Acompanhamento dos Gastos Públicos”. Segundo o OSM, o intuito é o de despertar na sociedade o interesse pelo acompanhamento da utilização dos recursos públicos, assim como buscar conscientizar a população quanto à sua importância. Os dados, embasados em critérios técnicos, comprobatórios e legais, são apresentados semestralmente e noticiados anualmente para disseminação das informações.

#### *4.1. Educação para a Cidadania*

São premissas desta ação: o entendimento da função social do tributo e a fiscalização para a correta aplicação do dinheiro público.

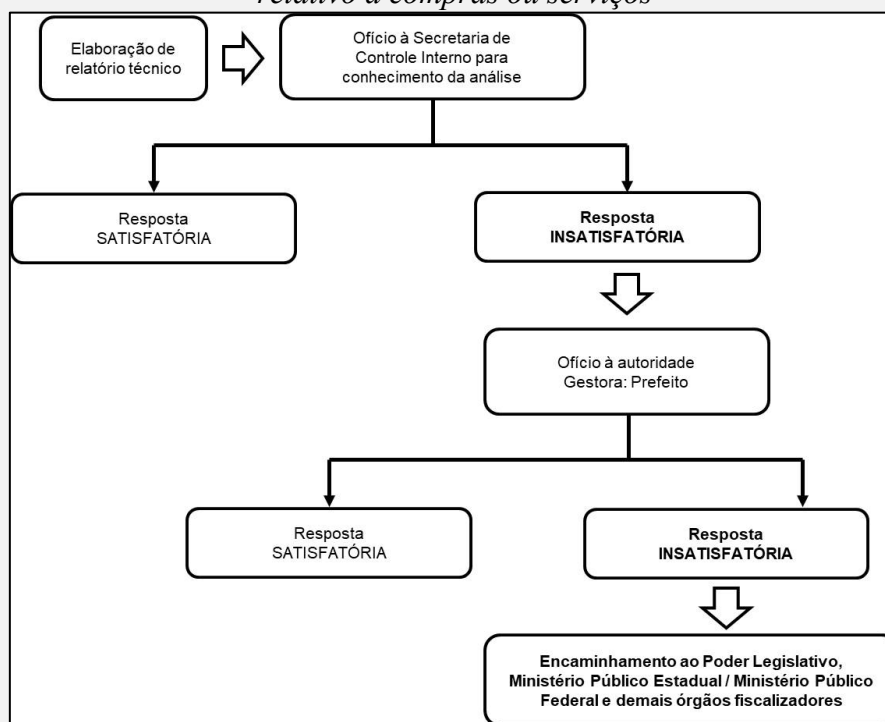
Quanto à sensibilização para a cidadania fiscal, as seguintes questões se destacam: a existência de um observatório social que atue com efetividade na fiscalização, que só se faz viável pela sensibilização da sociedade quanto à importância do controle social; uma postura proativa diante do que é público; a percepção de que a carga tributária é elevada e que há ineficiência no gasto público – necessitando assim de fiscalizar a correta aplicação dos impostos arrecadados.

Os públicos alvos desta ação são as escolas de ensino fundamental e médio, as universidades, os clubes de serviços, os empresários e os órgãos públicos em geral. Para tratar desta temática são utilizados recursos cênicos, lúdicos e didáticos, como: peça teatral; músicas e poesias que falam de cidadania; oficinas práticas; concurso de redação e concursos de artigos e monografias sobre cidadania fiscal; palestras, seminários e capacitações.

#### *4.2. Acompanhamento dos Gastos Públicos*

O OSM utiliza de metodologia embasada na Lei Orgânica do município de Maringá (Art. 11 §1<sup>o</sup> e Art. 78) para interpelar os atos da prefeitura. A Figura 1 apresenta o fluxograma do método aplicado.

**Figura 1:** Fluxograma da metodologia de acompanhamento dos gastos públicos relativo a compras ou serviços



Fonte: adaptado de Observatório Social de Maringá (2019).

Nos anos de 2015 e 2016 foram analisados por amostragem 244 processos administrativos no valor de R\$ 258.390.663,09. Estes representaram 5,3% dos processos em execução no período, somando cerca de 21% das despesas realizadas pela Prefeitura Municipal de Maringá. A Tabela 1 apresenta os quantitativos de processos conforme a modalidade de licitação e a sua participação em valores.

**Tabela 1:**

*Demonstrativo por categoria / valor dos processos avaliados pelo OSM em 2015/16*

Modalidade	Participação %	Valor Nominal (R\$)	Participação %
Pregão	62	106.069.583,51	41,06
Dispensável	13	2.437.892,81	0,94
Concorrência	11	132.034.144,20	51,10
Inexigibilidade	6	10.860.313,32	4,20
Dispensa	4	4.816.600,00	1,86
Tomada de Preço	4	2.028.249,25	0,78
Convite	0,4	143.880,00	0,06
Representação	100	258.390.663,09	100,00

Fonte: adaptado de atividades desenvolvidas em 2015-2016, OSM (2019).

O Tribunal de Contas da União e os Tribunais de Contas Estaduais classificam as modalidades de erros nos processos licitatórios em vícios ou irregularidades, podendo os mesmos ocorrerem em virtude de equívocos e desatenções, sendo os desvios considerados como fraudes intencionais.

Do conjunto dos 244 processos analisados nos anos de 2015/16 foram separados 35 processos com irregularidades classificadas como de proveito econômico direto. Nestes processos o OSM detectou 13 tipos de erros que estão relacionados na Tabela 2. Observa-se que, por vezes, mais de um erro é encontrado no mesmo processo.

**Tabela 2:**

*Demonstrativo de erros processuais nas compras públicas analisadas em 2015/16*

<b>Tipologia da Irregularidade</b>	<b>Participação %</b>
<b>Pagamento efetuado sem a execução do serviço</b>	27
<b>Licitação direcionada</b>	11
<b>Manutenção com preço maior que equipamento novo</b>	11
<b>Valor da licitação sem justificativa</b>	9
<b>Ausência de preço unitário</b>	9
<b>Limitação de concorrência</b>	6
<b>Edital omissivo de informações</b>	6
<b>Licitação existente com preço menor</b>	6
<b>Sobrepço</b>	3
<b>Modalidade da licitação</b>	3
<b>Quantidades sem justificativas</b>	3
<b>Aditivos irregulares</b>	3
<b>Erro na publicação oficial</b>	3
<b>Representação</b>	100

Fonte: adaptado de atividades desenvolvidas em 2015-2016 OSM (2019).

Quando o OSM detecta uma irregularidade e recebe uma resposta satisfatória de acatamento por parte da autoridade municipal, normalmente as seguintes providências são tomadas: devolução aos cofres públicos do valor observado da irregularidade; licitação corrigida e republicada com ajustamentos (valor e/ou quantidade); licitação revogada, cancelada ou anulada.

Não havendo respostas satisfatórias aos ofícios de esclarecimentos encaminhados à Prefeitura Municipal ou não ocorrendo ajustamentos e correções, quando



### **Pinheiro. Externalidades Positivas e Economicidades ao Erário**

da confirmação das irregularidades, são formuladas denúncias, conforme as características do caso analisado, para diversas instâncias oficiais superiores, incluindo os controles de contas.

#### *4.3. Atividades Fiscais do OSM*

O Quadro 1 foi estruturado com base no questionário respondido pelo Comitê Gestor do OSM em setembro de 2019 e tem por propósito a melhor compreensão da sua estrutura organizacional, física e de custeio operacional.

**Quadro 1: Quadro de recursos humanos da OSM**

<b>Aspectos Gerais Estruturais do OSM</b>			
<b>Gênero</b>	Masculino	Feminino	
<b>Quantidade</b>	33	25	
<b>Amplitude de Idade</b>	20 a 78	18 a 65	
<b>Quadro de colaboradores</b>	Funcionários	6	10,3%
	Voluntários	48	82,8%
	Outros (exp.: estagiários)	4	6,9%
	<b>Total</b>	<b>58</b>	<b>100%</b>
<b>Áreas de Formação</b>	Direito	15	25,9%
	Contabilidade	10	17,2%
	Administração	8	13,8%
	Economia	5	8,6%
	Outros: professores; engenheiro agrícola; estudantes; profissionais da área de saúde, consultores.	20	34,5%

Fonte: elaboração própria.

O Comitê Gestor foi questionado sobre o tempo médio dos processos que analisa e o quantitativo de pessoas envolvidas em cada processo. Em resposta, a direção da organização informou que o tempo médio de análise de um processo depende do seu objeto e de outros fatores que podem concorrer para o período em que este fica ativo, porém em média são de dois meses, havendo casos em que se acompanha a execução do contrato, chegando até a um ano; em média, 10 pessoas são envolvidas diretamente na análise de um processo, porém outras pessoas ocasionalmente contribuem indiretamente ou esporadicamente.

Segundo o Comitê Gestor, os processos a serem analisados são selecionados levando-se em conta o histórico e os valores totais envolvidos.

Quanto aos custos operacionais do OSM envolvidos na análise de um único processo, o Comitê Gestor estimou no valor de R\$ 550,00 mensais. Este valor se relacionam os gastos com materiais de expediente, custeio de veículo e despesas gerais do espaço físico utilizado (energia, água, limpeza e outros). Segundo a organização, o custo de manutenção do OSM é aproximadamente de R\$ 35.000,00 de despesas/mês (salários, encargos, administrativo em geral, etc.).

Em consideração ao pioneirismo de atuação do OSM e os anos de experiência, questionou-se sobre quais as iniciativas adotadas pela Prefeitura Municipal de Maringá, em especial, a Comissão Permanente de Licitação, foram fomentadas pela atuação do OSM. Segundo a organização: as salas de licitações passaram a ser informatizadas, com gravação/transmissão das sessões de licitações em tempo real (qualquer cidadão pode assistir pela internet as sessões) e, foi implantado o protocolo automático, pois antes era manual. As atas que antes não continham os números do Cadastro de Pessoa Física - CPF e o Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ dos empresários, agora são informados em todos os documentos dos processos.

#### *4.4. Proveitos Econômicos Gerados aos Cofres Públicos*

Além do trabalho realizado junto à Prefeitura Municipal de Maringá - PMM, o OSM atua também no controle social dos gastos públicos junto à Câmara Municipal de Maringá - CMM e da Universidade Estadual de Maringá - UEM, que é uma instituição pública de ensino superior sediada no município e mantida pelo Governo do Estado do Paraná.

A Tabela 3 apresenta o montante do proveito econômico gerado pela atuação do OSM entre os anos de 2007 e 2016 juntos aos três órgãos públicos (PMM-CMM-UEM).

**Tabela 3:** *Valores apurados do proveito econômicos entre 2007 e 2016*

<b>Ano</b>	<b>Proveito Econômico (R\$)</b>	<b>Valor corrigido pelo IGP-M*</b>
<b>2007</b>	8.210.201,85	16.667.525,39
<b>2008</b>	3.902.207,25	7.214.816,37
<b>2009</b>	14.377.103,75	27.044.379,56
<b>2010</b>	6.611.197,19	11.171.526,73

## Pinheiro. *Externalidades Positivas e Economicidades ao Erário*

<b>2011</b>	3.299.154,00	5.304.856,18
<b>2012</b>	7.225.313,43	10.776.275,14
<b>2013</b>	9.625.026,18	13.604.391,36
<b>2014</b>	12.883.968,40	17.565.205,02
<b>2015</b>	3.878.710,23	4.783.596,66
<b>2016</b>	13.115.662,04	15.090.483,85
<b>TOTAL</b>	<b>83.128.544,32</b>	<b>129.223.056,40</b>

\*IGP-M de setembro 2019.

**Fonte:** Proveitos econômicos dos órgãos acompanhados pelo OSM (2019).

Com referência aos proveitos econômicos gerados especificamente das ações de fiscalização e acompanhamento das compras municipais da prefeitura de Maringá, a Tabela 4 traz os valores dos anos de 2015 e 2016. Cabe ressaltar que o cálculo do proveito econômico, segundo o Comitê Gestor do OSM, é realizado utilizando-se do valor da execução orçamentária do município no ano subtraindo-se os valores dos gastos com pessoal.

**Tabela 4:** *Processos analisados da PMM e proveitos econômicos gerados*

<b>Ano</b>	<b>Processos Analisados</b>	<b>Valores totais (R\$)</b>	<b>Processos Irregulares</b>	<b>Proveito Econômico (R\$)</b>	<b>Proveito Econômico (R\$) corrigido pelo IGP-M</b>
<b>2015</b>	120	67.645.159,07	11	3.500.308,64	3.869.392,08
<b>2016</b>	124	180.169.767,80	21	5.799.575,25	6.216605,31
<b>Total</b>	<b>244</b>	<b>247.814.926,87</b>	<b>32</b>	<b>9.299.883,89</b>	<b>10.085.997,39</b>

**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados do montante de proveito econômico oriundo de processos irregulares da Prefeitura Municipal de Maringá. Observatório Social de Maringá (2019).

Cabe ressaltar que a Prefeitura de Maringá mantém vários dados e informações já processadas na forma de tabelas e gráficos em seu sítio na internet (<http://www2.maringa.pr.gov.br/>), incluindo o Portal da Transparência com opções de abas e links, onde é possível acessar vários documentos a partir do ano de 2014.

### 4.5. *Avaliação e Análise das Informações Coletadas*

- As iniciativas e as ações efetivas relacionadas à cidadania e à educação fiscal representam os elementos duradouros mais importantes para a sustentação da consciência cidadã da comunidade para com o dinheiro público e consequentemente, para todos os bens públicos em geral;

- O Observatório Social de Maringá possui uma equipe robusta e multifuncional, que integra força jovem, entusiasmo, conhecimento e maturidade. A dedicação à causa pública e social envolve a todos, sendo que 83% da força de trabalho é composta por voluntários;
- Os custos operacionais do OSM são baixos quando confrontados com os proveitos econômicos e sociais gerados;
- Os proveitos econômicos gerados nos anos de 2015/16 são significativos em valores absolutos, porém a sua participação relativa no montante orçamentário do município não é expressiva, representando aproximadamente um por cento ( $\approx 1\%$ ) das despesas totais, ou aproximadamente cinco por cento (5%) excluindo-se os custos com o funcionalismo público;
- O valor apurado nos anos de 2015/16 alcança a cifra de 10 milhões de reais, o que se mostra equivalente aos orçamentos de muitas secretarias municipais, como mostrado na Tabela 5.

**Tabela 5:** Despesas por órgãos da PMM nos anos de 2015/16

<b>Órgão Municipal</b>	<b>Despesas administrativas e operacionais - valores pagos em 2015 (R\$ milhões)</b>	<b>Despesas administrativas e operacionais - valores pagos em 2016 (R\$ milhões)</b>
Secretaria Municipal de Planejamento e Urbanismo	4,06	4,93
Secretaria Municipal de Meio Ambiente	3,35	3,64
Secretaria Municipal da Mulher	2,37	1,89
Secretaria Municipal de Saneamento Básico	0,62	0,63
Secretaria Municipal de Habitação de Interesse Social	1,52	2,45

**Fonte:** Elaboração própria, adaptado da Prefeitura Municipal de Maringá (2019).

- Considerando o valor de 10 milhões de reais em proveitos econômicos gerados ao erário pelas ações de monitoramento e avaliação do OSM junto à utilização dos recursos públicos, na conformidade da lei, observa-se que o mesmo pode ser orientado para diversos investimentos de interesse social, como por exemplo:
  - Construção de 10 Unidades Básicas de Saúde tipo I – UBS I, de 250m<sup>2</sup>, no valor unitário de aproximadamente R\$ 850.000,00, conforme planilha da Confederação Nacional dos Municípios (CNM, 2017);

- Construção de 4 unidades padrão de Escola de Tempo Integral para 1.500 alunos, no valor unitário aproximado de R\$ 2.200.000,00, segundo planilha da Confederação Nacional dos Municípios (CNM, 2017);
- Aquisição de 22.625 unidades de cestas básicas (conforme valor apurado da cesta básica em Curitiba-PR nos meses de julho/agosto de 2019 pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE, 2019).

## **5. Considerações Finais**

A caracterização da externalidade positiva nem sempre é de mensuração objetiva ou direta, visto que em alguns casos sua maturação é de longo prazo, a exemplo dos investimentos em educação e em saneamento básico, a formação de arranjos produtivos locais e o tripé: pesquisa, desenvolvimento e inovação.

Sobre as externalidades positivas, a primeira que se sobressai pela atuação do OSM é a educação para a cidadania fiscal, através da ampla promoção formativa para discentes, docentes e todos os cidadãos de Maringá. O controle externo exercido por seus membros integrantes, instituídos ou voluntários, é aplicado democraticamente com o propósito primário de zelar pelo dinheiro, que é público. A disposição sagaz pela resposta justa, que não se limita em apenas apontar incorreções ou inconformidades legais, objetiva ver o recurso escasso ser aplicado com eficiência, eficácia e efetividade para o bem de todos os cidadãos sem nenhum tipo de discriminação.

Por sua vez, a economicidade se vê ampliada continuamente, primeira pela aprendizagem e o aperfeiçoamento na lida do recurso público proporcionado pelo ciclo: planejar – executar – verificar – aprender. Segundo, pela educação e vigilância continuada, visando prover a melhor utilização do dinheiro escasso e um uso competente em benefício do cidadão. Os montantes recuperados, oriundos de erros processuais ou omissões, condenáveis ou não, demonstram que ainda há muito por aprimorar na gestão pública local, que sem nenhuma ressalva, pode ser estendido à toda organização pública brasileira.

A consideração da atuação do Observatório Social na geração de externalidades positivas é perceptível e relevante por reunir todas as características necessárias ao seu enquadramento. Essa constatação pode ser estendida a todos os observatórios sociais

brasileiros que se utilizam de metodologias semelhantes e condutas processuais equivalentes.

Considerando que em economia, quando uma externalidade é identificada e comprovada como positiva, observa-se uma tendência de o próprio governo conferir reconhecimento e incentivos, visto a extensão da natureza do benefício ao público. Essa linha de raciocínio, no entanto, choca-se com premissas basilares da entidade “observatório social”, principalmente no tocante à independência e autonomia. No entanto o mérito da contribuição à sociedade é por si só recompensável e motivador para o aperfeiçoamento das instituições públicas brasileiras e para a sociedade.

A expansão do entendimento e abrangência das externalidades positivas em economia é uma constatação que pode favorecer e fomentar a expansão dessa linha de estudos para outras tantas iniciativas de cunho social, ainda pouco explorada na literatura das ciências econômica e da gestão pública.

## **Referências**

Amorim, P. de J., & Neto, S. J. C. (2012). Externalidades da educação no Brasil: entre o público e o privado. *Congresso Nacional de Excelência em Gestão*, Rio de Janeiro, 8.

Andrade, E. de C. (2004). Externalidades. In: P. R. Arvate & C. Biderman (Org). *Economia do setor público*. Rio de Janeiro: Elsevier.

Araújo, L. M., & Rodrigues, M. I. A. (2012). A relação entre os princípios da eficiência e da economicidade nos contratos administrativos. *Revista do Serviço Público* 63(1), 43-62, jan/mar.

Armstrong, E. (2005). Integrity, Transparency and Accountability in Public Administration: Recent Trends, Regional and International Developments and Emerging Issues. *United Nations Department of Economic & Social Affairs*. Recuperado de: <https://demolive.insightsonindia.com/wp-content/uploads/2013/09/integrity-transparency-un.pdf>.

Assis, P. C. de, & Godoy, A. M. G. (2012). A governança formal do Observatório Social de Maringá. *Arqmudi* 16(1/2/3). Recuperado de: <http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/ArqMudi/article/view/20968>.

Barrados, M., & Mayne, J. (2003). Can Public Sector Organisations Learn? *OECD Journal on Budgeting*, 3(3). Recuperado de: [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/can-public-sector-organisations-learn\\_budget-v3-art17-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/can-public-sector-organisations-learn_budget-v3-art17-en).

Buarque, S. C. (1999). *Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável*. Brasília. Recuperado de:

<https://georgenunes.files.wordpress.com/2015/04/metodologia-de-planejamento-do-desenvolvimento-local-e-municipal-sustentavel.pdf>. Acesso em 30.07.2019.

CNM - Confederação Nacional dos Municípios (2017). *Atualização dos Valores de Obras - SADE*. Recuperado de: [https://www.cnm.org.br/cms/images/stories/20022017\\_Atualizao\\_valores\\_obras\\_sade\\_2017.pdf](https://www.cnm.org.br/cms/images/stories/20022017_Atualizao_valores_obras_sade_2017.pdf).

DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (2019). *Pesquisa Nacional da Cesta Básica de Alimentos*. Recuperado de: <https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/analiseCestaBasicaAnteriores.html>.

Edmondson, A. C. (2014). *Estratégias para aprender com o erro*. Harvard Business Review Brasil. Recuperado de: <http://hbrbr.com.br/estrategias-para-aprender-com-o-erro/>.

Gergen, M. M., & Gergen, K. J. (2006). *Investigação qualitativa: tensões e transformações*. In: Norman K. D. & Yvonna S. L. (orgs.). *O Planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens* (2ª Ed., pp. 367-388). Porto Alegre: Artmed.

Gil, A. C. (2007). *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social* (5ª Ed.). São Paulo: Atlas.

MCmahon, W. W. (2018). *The External Benefits of Education*. Department of Economics, University of Illinois at Urbana Champaign. Recuperado de: [https://www.researchgate.net/publication/286620724\\_The\\_External\\_Benefits\\_of\\_Education](https://www.researchgate.net/publication/286620724_The_External_Benefits_of_Education).

Mankiw, G. (2014). *Introdução à economia*. Cengage Learning.

Mazza, A. (2016). *Manual de Direito Administrativo* (6ª Ed.). São Paulo: Atlas.

Normanha Filho M. A. (2006). Terceiro setor, um ator social, e as possibilidades no campo da gerontologia social. *Revistas Gerenciais*, São Paulo, 5(n. especial), 127-136, jan.- jun.

OSB - Observatório Social do Brasil (2018). *Código de Conduta*. Recuperado de: [https://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2018/11/OSB\\_Codigo\\_de\\_Conduta\\_2\\_edicao\\_versao\\_final.pdf](https://osbrasil.org.br/wp-content/uploads/2018/11/OSB_Codigo_de_Conduta_2_edicao_versao_final.pdf).

OSB - Observatório Social do Brasil (2019). *Sítio web/Institucional*. Recuperado de: <http://osbrasil.org.br/>.

OSM - Observatório Social de Maringá (2019). *Sítio web/Institucional* (Apresentação desenvolvidas nos anos de 2015 e 2016 à sociedade). Recuperado de: <http://observatoriosocialmaringa.org.br/2017/04/>.

O'Donnell, G. (1998). Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, 44, 27-52. Recuperado de: <https://www.scielo.br/j/ln/a/jbXvTQR88QggqcdWW6vXP8j/abstract/?lang=pt>.

Ortiz, R. A., & Ferreira, S. de F. (2004). O papel do governo na preservação do meio ambiente. In: P. R. Arvate & C. Biderman (Org.). *Economia do setor público*. Rio de Janeiro: Elsevier.

Peruzzotti, E., & Smulovitz, C. (2002). *Controlando la política: Ciudadanos y medios en las democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas.

Simpson, B. P. (2007). An Economic, Political, and Philosophical Analysis of Externalities. *Reason Papers* 29, 123-140. Recuperado de: [https://reasonpapers.com/pdf/29/rp\\_29\\_8.pdf](https://reasonpapers.com/pdf/29/rp_29_8.pdf).

Schommer, P. C., & Moraes, R. L. (2011). Observatórios sociais como promotores de controle social e accountability: reflexões a partir da experiência do Observatório Social de Itajaí. *GESTÃO. Org-Revista Eletrônica de Gestão Organizacional*, 8(3).






Tribunal de Contas da União - TCU (2013). *Responsabilização de Agentes Segundo a Jurisprudência do TCU – Uma abordagem a partir de Licitações e Contratos*. Instituto Serzedello Corrêa, 2ª. Diretoria de Desenvolvimento de Competências, Serviços de Planejamento e Projetos Educacionais. Recuperado de: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/responsabilizacao-de-agentes-segundo-a-jurisprudencia-do-tcu-uma-abordagem-a-partir-de-licitacoes-e-contratos-aulas-1-a-5.htm>.

Yin, R. K. (2005). *Estudo de caso: planejamento e métodos* (3ª. Ed.). Porto Alegre: Bookman.



# Indicadores Sociais da Segurança Alimentar e Nutricional em municípios do CONSAD Vale do Jiquiriçá, Bahia, Brasil

*Indicadores Sociales Of Food and Nutritional Security In Municipalities In Consad Vale do Jiquiriçá, Bahia, Brazil*

Joelma Claudia Silevira Ribeiro<sup>1</sup>   
Sandra Maria dos Santos<sup>2</sup>   
Tania Mara Buranelli Soares<sup>3</sup>   
Juçara Ana Bastos da Costa Accioly<sup>4</sup>   
Barbara Eduarda Panelli-Martins<sup>5</sup> 

DOI: [10.22478/ufpb.2525-5584.2021v6n1.57742](https://doi.org/10.22478/ufpb.2525-5584.2021v6n1.57742)

Recebido em: 18/02/2021  
Aprovado em: 08/06/2021

**Resumo:** Objetivo: Avaliar a situação de Segurança Alimentar e Nutricional e seus determinantes nos municípios do Consórcio de Segurança Alimentar - CONSAD do Vale do Jiquiriçá – Bahia, Brasil. Métodos: Aplicou-se um Protocolo com 19 Indicadores distribuídos entre suas quatro dimensões (disponibilidade de alimentos, acesso aos alimentos, consumo dos alimentos e utilização biológica dos nutrientes) nos 9 municípios estudados. Resultados: Identificou-se insegurança alimentar leve para todo o território quanto a disponibilidade ao consumo e à utilização biológica de nutrientes, e identificou insegurança alimentar moderada na dimensão de acesso, sendo possível indicar quais variáveis definem a situação. Conclusão: A insegurança alimentar foi uma condição presente em todos os municípios estudados. Foi possível identificar quais variáveis estavam comprometendo o melhor desempenho dos municípios do CONSAD nas diferentes dimensões, portanto, o método aplicado gera orientações para a ação pública na direção da segurança alimentar e nutricional.

<sup>1</sup> Universidade Federal da Bahia – E-mail: caunuti@hotmail.com

<sup>2</sup> Universidade Federal da Bahia.

<sup>3</sup> Secretaria de Saúde do Estado da Bahia.

<sup>4</sup> Universidade Federal da Bahia.

<sup>5</sup> Universidade Federal do Recôncavo da Bahia.

**Palavras-chave:** Segurança Alimentar e Nutricional; Indicadores; Determinantes Sociais; Avaliação Nutricional.

**Abstract:** Objective: to evaluate the food and nutrition security situation and determinants in municipalities of Bahia state that are part of the CONSAD *Vale do Jiquiriçá*, Methods: Applied a Protocol with 19 Indicators distributed among its four dimensions (food availability, access to food, food consumption and biological use of nutrients) was applied in the 9 municipalities studied. Results: Mild food insecurity was identified for the entire territory in terms of availability for consumption and biological use of nutrients, and identified moderate food insecurity in the dimension of access, making it possible to indicate which variables define the situation. Conclusion: Food insecurity was a condition present in all the municipalities studied. It was possible to identify which variables were compromising the best performance of the CONSAD municipalities in the different dimensions, therefore, the method applied generates guidelines for public action in the direction of food and nutritional security.

**Keywords:** Food and nutrition security; Indicators; Social Determinants; Nutrition assessment.

## **1. Introdução**

A Segurança Alimentar e Nutricional - SAN é entendida como um fenômeno complexo e multidimensional que se desenvolve em um processo contínuo, em diferentes níveis (Bezerra, 2015). Constitui um objetivo estratégico e permanente de políticas públicas orientadas pelos princípios do Direito Humano à Alimentação Adequada – DHAA e da soberania alimentar. Assim o objetivo da SAN engloba e qualifica a erradicação da Fome, da desnutrição e manifestações mais graves de insegurança alimentar (Maluf, 2006). A SAN, contempla pelo menos quatro dimensões: disponibilidade de alimentos; consumo de alimentos; acesso aos alimentos e utilização biológica de nutrientes. Amplia-se incorporando às esferas de produção agrícola e do abastecimento, as dimensões do acesso, das carências nutricionais e da qualidade dos alimentos, da garantia de conservação e controle da base genética do sistema agroalimentar (Anschau, 2007; Nascimento et al 2019).

A SAN, conforme definida em Lei, contempla intervenções em vários campos da ação pública (Ramos, 2020). Dada esta abrangência, o conceito de SAN foi adotado no país em 2006 Segundo a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN (Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006) a partir da realização da Segunda Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e consiste em:

*A 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, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentável (BRASIL, 2010).*

Dados das Pesquisas Nacional por Amostragem de Domicílio (PNAD) realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), mostram melhora nos resultados da SAN da população, com redução da situação de Insegurança Alimentar (IA). Entretanto, mesmo diante dessa conjuntura 14,7 milhões de domicílios particulares convivem ainda com situações de privação e fome, (IBGE, 2014).

A aprovação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN, em 2010, orientada pelos parâmetros estabelecidos na LOSAN (Lei 11.346/06), com objetivo assegurar o DHAA e a soberania alimentar de modo que tenham acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente (BRASIL 2010). Há um entendimento de que políticas e sistemas de SAN devem ter forte vínculo territorial, de forma a potencializar a aplicação de recursos sempre escassos em face de demandas sempre crescentes e complexas. Muitos estudos têm adotado abordagens territoriais para avaliar a extensão dos depósitos de alimentos para a autossuficiência das comunidades atendidas (Galli et al, 2020). Isto é, há uma tendência de serem analisados os problemas e dirigidas intervenções não somente para indivíduos, ou famílias, mas para territórios, entendendo-se ser uma forma de promover maior impacto na alteração das condições de vida das pessoas.

A abordagem territorial e a descentralização das políticas públicas contribuíram para a definição da proposta de um novo padrão de intervenção do Estado, no qual, em lugar dos investimentos de corte setorial, caberia a este apoiar iniciativas com o escopo mais amplo, o desenvolvimento territorial, intersetorial e enraizado localmente, (Oliveira et al, 2017).

Na Bahia, os territórios rurais passaram a ser chamados de Territórios de Identidade formados a partir da política de desenvolvimento territorial federal e estadual. Dentre os 27 Territórios de Identidade desse Estado, está situado o Território de Identidade do Vale do Jiquiriçá –TIVJ, (Santos, 2017). A Lei Estadual 13.214/2014 dispõe sobre os princípios, diretrizes e objetivos da Política de Desenvolvimento Territorial do Estado da Bahia e o Decreto N° 16.792/2016 institui a Agenda Territorial

da Bahia com a finalidade de propiciar oportunidades de desenvolvimento dos Territórios de Identidade do Estado da Bahia (BAHIA, 2014, BAHIA, 2016).

Nesta perspectiva, propostas de territorialização para as políticas públicas foram construídas, a exemplo da criação dos CONSAD's. Com o objetivo de promover a associação entre municípios de baixo Índice de Desenvolvimento Humano - IDH, em uma parceria entre poder público e sociedade civil, no bojo do Fome Zero, os CONSAD's foram criados em 2004, como uma iniciativa que visa promover a Segurança Alimentar através de uma política territorial. A criação desses consórcios no Brasil segue na direção de valorizar o espaço no qual vivem os sujeitos para aperfeiçoamento da ação pública em favor da SAN e do desenvolvimento. A criação de Consórcios segue na direção de viabilizar ações conjuntas, tendo como objetivo maior tornar permanente as articulações para promoção de ações de forma institucionalizada, visando prioritariamente integrar as esferas da produção, comercialização, consumo e crédito nas regiões mais pobres do país que enfrentam maior risco de insegurança alimentar e nutricional. Trata-se, assim, de uma modalidade eficiente de cooperação que possibilita discutir, planejar, decidir e implantar ações de desenvolvimento local para melhoria da população envolvida (BRASIL, 2009; Bonnal, 2011).

Este estudo teve como objetivo avaliar a situação de SAN e seus fatores determinantes relacionados com a ocorrência de insegurança alimentar entre os municípios membros do CONSAD Jiquiriçá em 2012.

## **2. Aspectos Metodológicos**

### *2.1. Cenário do estudo*

O Território do Vale do Jiquiriçá é um dos 27 Territórios de Identidade existentes no Estado da Bahia, formados a partir da política de desenvolvimento territorial federal e estadual, e corresponde a 21 dos 25 municípios que compõem a bacia hidrográfica do Rio Jiquiriçá, situada ao oeste do Recôncavo Baiano, a aproximadamente 150 km da cidade de Salvador (Connap, 2002). Este estudo foi realizado junto ao CONSAD Vale do Jiquiriçá, o qual é integrante do Território Vale do Jiquiriçá.

No Brasil foram implantados 40 CONSAD's, na Bahia foram implantados dois: o de Brumado e o do Vale do Jiquiriçá, com a finalidade de coordenar a implantação de ações e projetos agroalimentares visando a redução de pobreza, (Olalde et al., 2010). Os consórcios, a partir da Lei nº 11.107/05, passaram a ter personalidade jurídica, assumiram

obrigações e adquiriram direitos, segue uma estrutura de funcionamento proposta no Guia do CONSAD, feito pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) em 2004.

Os Consórcios buscam compor ações integradas para as especificidades de cada região, objetivam construir um desenho institucional de política diferente, envolvendo tanto as esferas federal, estaduais e municipais quanto à sociedade civil. São associações entre municípios e tem como missão efetuar ações conjuntas no que se refere aos problemas locais relacionados à promoção da segurança alimentar. Se institucionaliza a ação dos Consórcios através da criação de conselhos deliberativos, nos quais os municípios integrantes do Consórcio são representados pelo poder público e sociedade civil. Em suma, a proposta de um CONSAD é fortalecer a esfera local, mediante uma política permanente de geração de emprego e renda, garantindo assim o acesso a uma alimentação regular e adequada, corroborando com a noção de segurança alimentar, (Bidarra, 2012).

A pesquisa foi realizada em amostras de municípios pertencentes ao território CONSAD do vale do Jiquiriçá, integrado por 09 municípios de pequeno porte<sup>6</sup> (Amargosa, Brejões, Cravolândia, Jiquiriçá, Laje, Maracás, Mutuípe, Nova Itarana e Ubaira). Este território possui identidade social e geográfica compartilhada em consequência da localização, paisagem e características ambientais comuns, infraestrutura interna de comunicações e de serviços e história da produção de uma série de culturas comerciais orientadas aos mercados regionais. Interligando-se com os principais centros regionais através de uma infraestrutura viária de cinco rodovias federais e dezesseis estaduais. Apesar da sua pouca extensão, seu espaço é bastante heterogêneo, abrigando diversificações internas, exemplificadas pelas diferenças geoclimáticas e, conseqüentemente, socioeconômicas, existentes nos seus subespaços (PTDRSS, 2017).

Os municípios em geral, possuem baixo grau de desenvolvimento social, principalmente se consideradas as informações médias para o Estado da Bahia, bem como muitos indicadores apresentam valores próximos ou inferiores aos apresentados para o Estado. Conforme a estimativa de 2016 cinco dos nove municípios do CONSAD Vale do Jiquiriçá superaram o patamar dos 20.000 habitantes a saber: Amargosa, Laje, Maracás,

---

<sup>6</sup> Os municípios de pequeno porte são aqueles com menos de 50 mil habitantes (IBGE, 2019)

Mutuípe e Ubaíra. Esses municípios somam 129.236 habitantes, portanto 74,52% da população do território. Dois dos nove municípios tem menos de 10.000 habitantes: Cravolândia e Nova Itarana, (PTDRSS, 2017). Os municípios de Maracás e de

Amargosa são os maiores do território segundo número de habitantes com mais de 30 mil. E mesmo os municípios com alta taxa de urbanização têm uma concentração de quase totalidade das suas atividades econômicas e mão-de-obra correlacionadas direta/indiretamente com o setor agrícola/pecuária. Visto que 48,5% destas estão na área urbana e os demais 51,5% em áreas rurais.

Apesar da evolução nos últimos anos do IDH, nos municípios do Vale do Jiquiriçá, ainda se situa abaixo da média da Bahia, de 0,660. Apenas três dos nove municípios do território tem IDH superior a 0,600, com destaque para Amargosa (0,625), Maracás (0,607) e Mutuípe (0,601). Os números mais baixos foram apurados em Jiquiriçá com (0,553) e Nova Itarana (0,524).

A baixa renda mensal familiar *per capita* e a desigualdade na distribuição da renda entre os domicílios de um mesmo município foi destacada em estudos anteriores e revelou fatores que estavam aumentando as chances de famílias nos domicílios viverem em insegurança alimentar: a renda familiar *per capita* < ¼ do salário mínimo; número de moradores no domicílio > que 4 pessoas. Esses dados evidenciaram ser o Vale do Jiquiriçá um território de risco para a SAN, demonstrando que os resultados podem colaborar com gestão pública a conhecer os problemas no território e orientar sobre a direção das ações necessárias para intervir de forma efetiva e eficaz.

A decisão de desenvolver o projeto no Vale do Jiquiriçá considerou, além do exposto, a melhor acessibilidade, a existência de outros projetos coordenados à época pela Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social – SEDES para o mesmo território e a possibilidade de trabalho conjunto no campo da SAN com docentes da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia – UFRB. Esta escolha considerou o conjunto de projetos de pesquisa desenvolvidos nos municípios por pesquisadores da Escola de Nutrição da Universidade Federal da Bahia - UFBA. Além disso, foi determinante a aceitação dos gestores municipal para a realização do estudo.

## *2.2. avaliação indireta da insegurança alimentar e nutricional*

### *2.2.1. Avaliação da SAN: breve revisão sobre métodos*

A partir das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional e da criação da LOSAN, novos e melhores métodos para avaliação da SAN a nível municipal

foram surgindo. O município passou a ser a esfera mais importante para realização da avaliação da SAN, tendo em vista a descentralização de políticas públicas sociais, visando a implementação das ações voltadas para a promoção da SAN (Panelli-Martins et al., 2008).

A SAN, no entanto, é um fenômeno complexo, e sua avaliação representa desafios metodológicos tendo em vista as múltiplas dimensões envolvidas. Burlandy (2007) ao analisar as dimensões da SAN, por exemplo, afirma que não há como promover um consumo adequado sem incidir sob o sistema produtivo que determina a forma como o alimento é produzido, comercializado e disponibilizado. Segundo a autora o enfrentamento desse processo impõe uma abordagem integrada de programas que incidem sobre os múltiplos determinantes, uma vez que é essencial articular a dimensão alimentar (produção, comercialização e consumo) e a dimensão nutricional (utilização do alimento pelo organismo e sua relação com a saúde). Rose (2008) afirma que para a maioria dos países latino-americanos a insegurança alimentar é menos um problema de disponibilidade e mais uma questão de acesso e utilização biológica. Isso implica também em estoques adequados, fluxos dos alimentos e dinheiro suficiente para satisfazer as necessidades básicas.

A FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION - FAO, desde a Cúpula Mundial de Alimentação de 1996, tem enfatizado a relevância da implementação de sistemas para monitoramento e avaliação da SAN nos países. Também foi divulgado pela FAO um guia municipal que visa a auxiliar os governos na construção do plano de ação. Neste guia está proposto um protocolo simplificado de indicadores divididos em quatro dimensões da SAN, a saber: disponibilidade de alimentos, acesso aos alimentos, consumo de alimentos e utilização biológica de nutrientes (Móron, 2001). A estas dimensões que podem ser consideradas clássicas na avaliação da SAN, destacando-se que alguns autores (Gross et al., 2000 e Kepple 2010) acrescentam a dimensão da estabilidade, relativa ao grau de perenidade da utilização, do acesso e da disponibilidade.

Assim medir a SAN municipal representa um desafio devido à complexidade e ao vasto número de fatores associados a este fenômeno. Perez-Escamilla e Segall-Corrêa (2008) recomendam o desenvolvimento de um instrumento regional que possa ser adaptado aos contextos locais.

Tendo em vista o exposto, Panelli-Martins, 2008 pesquisadora do Núcleo de Nutrição e Políticas Públicas desenvolveu um Protocolo de Indicadores para avaliação da SAN municipal.

### *2.2.2 Protocolo de Indicadores*

O protocolo implica em coleta de informações disponíveis em bases de dados oficiais e públicas como o Departamento de Informática do Sistema único de Saúde – DATASUS, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, O Sistema de Informação da Atenção Básica - SIAB, que são as principais fontes citadas pelos estudos brasileiros ou internacionais, por representarem informações de fácil acesso e ampla cobertura. As fontes, juntamente com outras informações sobre as premissas, fórmulas, critérios, parâmetros e pontuações dos indicadores foram utilizadas segundo o detalhado no quadro 1 e 2. A coleta foi realizada no período de março a dezembro de 2011.

O protocolo utilizado nesse estudo é composto por 19 indicadores, agrupados nas quatro dimensões da avaliação da SAN: 1) Disponibilidade dos alimentos, que se refere ao transporte, à produção, armazenamento e à comercialização de alimentos no município que podem limitar a oferta de alimentos à população; 2) Acesso aos alimentos, referindo-se a fatores sociais, econômicos e culturais que interferem no consumo de alimentos; 3) Consumo de alimentos, que inclui aspectos relacionados às condições de saúde e nutrição que reflitam o consumo de alimentos e; 4) Utilização biológica de nutrientes, que se relaciona às condições de acesso a serviços sociais, de saneamento e de saúde que possam limitar a utilização dos nutrientes presente nos alimentos consumido. Para cada indicador há uma premissa que visa estabelecer o elo entre o resultado obtido pelo indicador e o conceito que orienta a avaliação da SAN.

Detalhes deste protocolo a exemplo dos indicadores distribuídos entre as diferentes dimensões, estão dispostos no quadro 1. Para leitura dos resultados obtidos adotou-se uma escala de valores dividida em quatro partes, de tal forma que a soma dos resultados por dimensão pode corresponder a percentuais diferentes de desempenho nas dimensões, as quais se referem a diferentes situações de Segurança Alimentar e Nutricional-SAN e Insegurança Alimentar e Nutricional – IAN (Leve, moderada e grave), conforme apresentado no quadro 2.

Neste estudo o protocolo foi aplicado para os nove municípios do CONSAD Vale do Jiquiriçá (Amargosa, Brejões, Cravolândia, Jiquiriçá, Laje, Maracás, Mutuípe, Nova Itarana, e Ubaíra) e obteve resultados para cada uma das dimensões. Observa-se que com



o protocolo foi possível, tendo em vista um determinado resultado, retornar aos indicadores e verificar em quais aspectos os problemas que comprometem a segurança alimentar no município e no território se referem.

**Quadro 1:** Protocolo de Indicadores por Dimensão

<b>Dimensão Disponibilidade</b>		
Está relacionada com a produção, o armazenamento, o transporte e a comercialização dos alimentos e outros fatores que interferem na disponibilidade de alimentos para a população do município		
1. Existência de armazéns de alimentos no município	2. Existência de vias de acesso ao município	3. Existência de vias intramunicipais em boas condições de acesso
4. Existência de estratégias de aproximação do pequeno produtor com o consumidor	5. Existência de cooperativas de pequenos produtores	6. Diversidade de linhas de fontes para crédito ao pequeno produtor
<b>Dimensão Acesso</b>		
Engloba fatores sociais, econômicos e culturais que interferem na aquisição dos alimentos		
1. Renda média do responsável pelos domicílios	2. Distribuição dos domicílios segundo anos de estudo do responsável pelo domicílio	3. Número médio de moradores por domicílios particulares
4. Percentual de famílias chefiadas por mulheres		
<b>Dimensão Consumo de alimentos</b>		
Relaciona-se com o padrão alimentar de uma população e aos fatores sociais, econômicos e culturais que interferem no mesmo.		
1. Percentual de aleitamento materno exclusivo	2. Percentual de crianças com baixo peso ao nascer	3. Percentual de crianças <5 anos com déficit ponderal para idade
<b>Dimensão Utilização Biológica de alimentos</b>		
Relaciona-se com as condições de acesso aos serviços sociais, de saneamento e de saúde e suas repercussões na alimentação e nutrição do indivíduo/população.		

1. Coeficiente de Mortalidade infantil	2. Percentual de residências servidas com água tratada	3. Percentual de residências servidas com coleta de lixo doméstico
4. Percentual de residências com coleta de esgoto doméstico	5. Cobertura do PSF	6. População atendida pelos ACS

**Quadro 2:** Escala de pontuação (percentual) e categoria

PONTOS	CATEGORIA	DEFINIÇÃO
0 a 24,9%	<b>IAN GRAVE</b>	Situação em que um maior número de fatores, comprometeria a realização plena do conceito, caracterizando uma situação de privação e fome
25 a 49,9%	<b>IAN MODERADA</b>	Situação em que um maior número de fatores, comprometeria a realização plena do conceito, caracterizando uma situação de maior vulnerabilidade à privação e à fome.
50 a 74,9%	<b>IAN LEVE</b>	Situação em que alguns fatores, comprometeriam a realização plena do conceito, com relativa vulnerabilidade à privação e à fome
≥75%	<b>SAN</b>	Situação ideal em que um conjunto de fatores atuaria para garantir a realização plena do conceito de segurança alimentar e nutricional

### 3. Resultados e Discussão

#### 3.1 A situação de SAN municipal local

Considerando os municípios estudados utilizando o Protocolo de Indicadores, foi possível identificar para o CONSAD Vale do Jiquiriçá o resultado de 53,7% de IAN (e destes 55% de Insegurança Alimentar e Nutricional Leve - IAN e 45% de Insegurança Alimentar e Nutricional moderada – IAN). Estudos realizados por Pereira et al (2019) em municípios de um território na Bahia aplicado com mesmo protocolo encontrou

resultados globais, em que foram classificados em situação de IAN sendo 24,6% em IAN leve, 71,9% em IAN moderada e 3,5% em IAN grave.

Os resultados da avaliação para cada município representados por dimensão revelaram que as condições favoráveis ou constrangedoras ao alcance da SAN diferem segundo as categorias (Gráficos 1, 2, 3, 4). Chama atenção o município de Brejões que apresentou situação de IAN Moderada em duas das quatro dimensões analisadas (Disponibilidade e Consumo), sendo este o pior resultado no território (Gráficos 1 e 3). Neste revelou-se os seguintes resultados: Inexistência de armazéns para estoque de alimentos; Inexistência de cooperativas de pequenos produtores; alto percentual de crianças com baixo peso ao nascer; baixo percentual de aleitamento materno exclusivo; deficiente cobertura do saneamento básico, tais como: falta de acesso a água tratada, coleta de lixo doméstico e esgotamento sanitário, de forma que a exposição familiar a condições adversas de saneamento básico influencia diretamente na saúde da família, portanto em sua segurança alimentar e nutricional.

O município de Nova Itarana obteve o resultado (33%) IAN Moderada na Dimensão de Disponibilidade (Gráfico 1). Pode se perceber através dos resultados na Dimensão de Disponibilidade a inexistência de armazéns para estoque de alimentos, inexistência de vias intra-municipais em boas condições de acesso, inexistência de cooperativas de pequenos produtores e diversidade de linhas de fontes para crédito ao pequeno produtor.

Os municípios de Cravolândia e Maracás obtiveram os mesmos resultados (33%) IAN Moderada na Dimensão de Acesso (Gráfico 2). No que se refere aos baixos resultados na Dimensão de Acesso nesses dois municípios chama atenção a distribuição dos domicílios segundo anos de estudo do responsável pelo domicílio particulares com 4 anos de estudo (IBGE). Sabe-se que a escolaridade influencia não só as chances de obter uma melhor remuneração no trabalho e bem como a seleção e o preparo de alimentos.

No que se refere ao Consumo de alimentos foi identificado os mesmos resultados nos municípios de Brejões e Mutuípe (33% e 33%) apresentando situação de IAN Moderada (Gráficos 3). Acredita-se que devido ao baixo percentual de aleitamento materno exclusivo que foi observado nessas cidades.

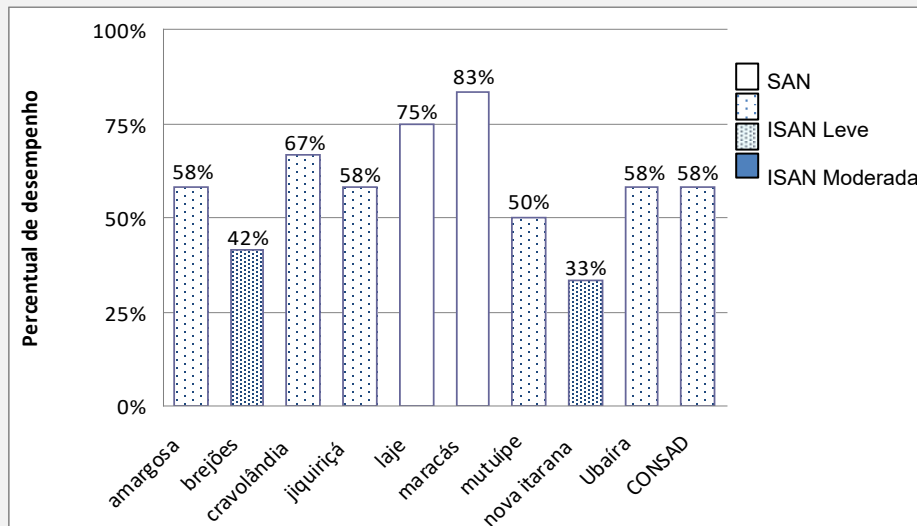
No geral deve ser destacado que não foi observada situação de insegurança alimentar e nutricional grave em nenhum dos municípios estudados em qualquer das dimensões consideradas (Gráficos 1, 2, 3 e 4). Este resultado difere do obtido pela

aplicação da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar – EBIA aplicada nos municípios do CONSAD, que registrou insegurança alimentar em 70,3% dos domicílios particulares, sendo que este resultado apresentou-se dividido em três níveis de gravidade, sendo 34,3% em IAN leve, 23,3% em IAN moderada e 12,7% em IAN grave (RIBEIRO, 2012). Há que se considerar que os métodos da EBIA e do protocolo, pressupõem mensurar o mesmo fenômeno, mas em perspectivas diferentes.

Pode-se admitir, por exemplo, que em uma região na qual a disponibilidade de alimentos seja potencialmente adequada, a renda diferenciada da população compromete o acesso aos alimentos. O Vale do Jiquiriçá tem riquezas naturais e outras condições que explicam bons resultados quanto à disponibilidade de alimentos, mas a Renda Média *Per Capita* – RMMPC é baixa, sendo que a renda mensal familiar *per capita* se mostra relevante para a definição de insegurança alimentar. Em outro estudo da mesma autora encontrou-se que a IAN moderada e grave estava presente em 46,5% dos domicílios do CONSAD com Renda Média Familiar *Per Capita* - RMFPC inferior a  $\frac{1}{4}$  do Salário Mínimo - SM. Esta prevalência reduziu-se para 24,1% entre os domicílios com renda entre meio e  $\frac{1}{4}$  do SM e para 8,4% entre aqueles com RMFPC maior do que meio salário mínimo (RIBEIRO, 2012).

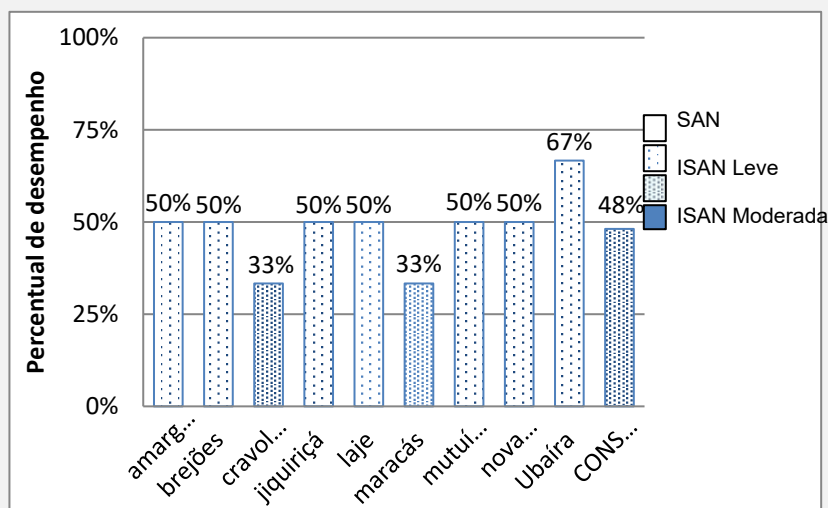
Observe-se que a variável renda está contemplada na construção de indicador para a Dimensão de Acesso e foi esta a única em que se obteve insegurança moderada no território. Estudos realizados por Rossi (2017) em Montevideu sobre a influência das características sócio-demográficas nas diferentes dimensões da insegurança alimentar domiciliar apontam que a renda familiar teve maior influência em todas as dimensões, o que indica uma forte relação entre renda e insegurança.

**Gráfico 1:** Avaliação da SAN por protocolo de indicadores - Dimensão de Disponibilidade de Alimentos



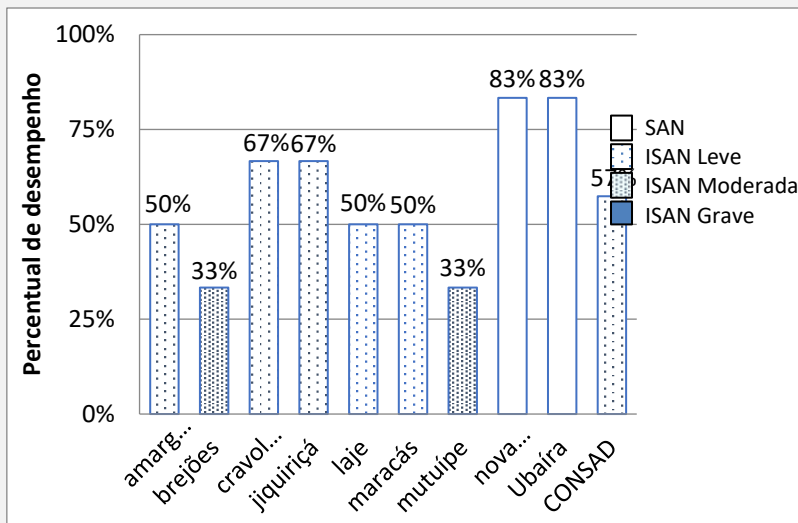
Fonte de dados: Elaborado pelas Autoras, 2012

**Gráfico 2:** Avaliação da SAN por protocolo de indicadores - Dimensão de Acesso ao Alimento



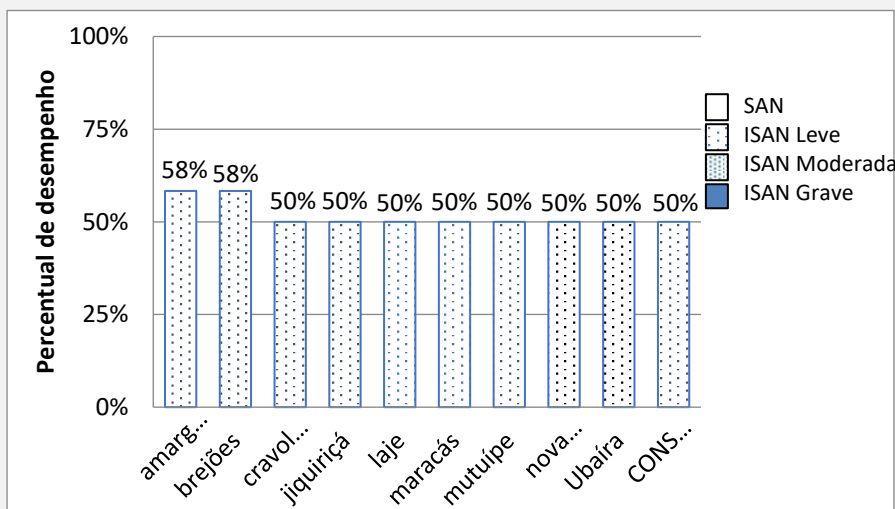
Fonte de dados: Elaborado pelas Autoras, 2012

**Gráfico 3:** Avaliação da SAN por protocolo de indicadores - Dimensão de Consumo de Alimento



Fonte de dados: Elaborado pelas Autoras, 2012

**Gráfico 4:** Avaliação da SAN por protocolo de indicadores - IV Dimensão de Utilização Biológica do Alimento



Fonte de dados: Elaborado pelas Autoras, 2012

Considerando a definição para as categorias de avaliação da SAN, destaca-se que a insegurança alimentar e nutricional leve medida pelos indicadores utilizados, em qualquer das dimensões, representa a existência de fatores que expressam vulnerabilidade e privação, portanto trata-se de um resultado que exige ação por parte dos gestores.

O número de pessoas afetadas pela fome em todo o mundo tem aumentado lentamente desde 2014. Dados da FAO mostra que o fardo da desnutrição em todas as

suas formas continua a ser um desafio, o relatório da avaliação da SAN com projeções de como poderá ser em 2030 mostram que o mundo não está no caminho para alcançar o Fome Zero até 2030. (FAO,2020).

### **3.2 Resultados Globais do território**

#### **3.2.1. A SAN na dimensão da disponibilidade de alimentos**

Está relacionada a aspectos vinculados à produção e comercialização local de alimentos. Isto significa dizer, tendo em vista os indicadores utilizados, não existem problemas importantes para o abastecimento alimentar da população em termos de produção e distribuição de alimentos.

Contribuíram para estes resultados fatores como: Existência de vias de acesso aos municípios e entre Zona Rural e Urbana em boas condições, facilitando assim o escoamento dos produtos produzidos, o que pode favorecer maior oferta de alimentos como menor custo; Existência de estratégias de aproximação do pequeno produtor com consumidor devido a existência de uma feira livre semanal, facilitando o acesso da população de menor renda aos alimentos; Existência de uma cooperativa de pequenos produtores favorecendo assim o aumento da oferta local de alimentos e o aumento da renda das famílias dos pequenos produtores; Diversidade de linhas de crédito ao pequeno produtor refletindo positivamente na agricultura familiar e no autoconsumo, aumentando a renda familiar e garantindo condições mínimas de manutenção das atividades agropecuárias.

Mesmo tendo obtido bom resultado nesta dimensão, registrou-se nos municípios a inexistência de armazéns que pudessem garantir a estocagem de alimentos para abastecer o mercado interno por pelo menos dois meses, garantindo que possíveis problemas que afetam a produção, como alterações climáticas, e a comercialização, devido a entressafra que eleva os preços, por exemplo, não comprometam o acesso de toda a população aos alimentos. Resultados mostrados por Panelli-Martins et al (2008) após aplicação desse mesmo Protocolo no município de Mutuípe em outro momento destacou a inexistência de armazéns municipais para estoque de alimentos, de forma que os municípios deveriam possuir capacidade de estocagem de alimentos para abastecer o mercado interno por, pelo menos, dois meses.

#### **3.2.2. Em relação SAN segundo a dimensão do acesso de alimento**

O Censo Demográfico Brasileiro foi a principal fonte para obtenção dos dados e informações. De acordo com os resultados encontrados, a pontuação foi 14,1 (48,1% do

total possível) revelando ISAN Moderada. O principal fator que contribuiu para esse resultado foi a baixa escolaridade do responsável pelo domicílio, avaliada como anos de estudo, sendo que a escolaridade influencia não só nas chances de obter uma melhor remuneração no trabalho, como na seleção e preparo dos alimentos. O fator renda do responsável pelo domicílio também contribuiu para esse resultado, estando associada a possibilidade de aquisição e utilização de bens e serviços essenciais à manutenção do estado de saúde e aquisição de alimentos. Os resultados do município de Mutuípe com aplicação do protocolo realizado por Panelli- Martins (2008) nessa mesma dimensão mostraram que os fatores que contribuíram para o resultado foi a renda do responsável pelos domicílios particulares e está associada à utilização de bens e serviços essenciais a manutenção do estado de saúde em especial à aquisição de alimentos.

### *3.2.3. A SAN segundo a dimensão Consumo de alimentos*

A análise foi feita a partir dos indicadores: percentual de aleitamento materno, percentual de crianças com baixo peso ao nascer, percentual de crianças com menos de 5 anos com déficit ponderal para idade, que em sua maioria, refletem resultados do consumo alimentar inadequado sobre o crescimento e desenvolvimento. O CONSAD obteve 5 pontos nesta dimensão, representando 50% do total possível, portanto uma situação de IAN leve em relação ao consumo de alimentos. O alto percentual de crianças com baixo peso ao nascer, tem relação com o estado nutricional materno durante a gestação interferindo diretamente no estado de saúde e sobrevivência da criança; Alto percentual de crianças com menos de 5 anos de idade com déficit ponderal para idade, indica um estado de desnutrição atual, refletindo más condições de saúde, renda, educação, da família; O alto percentual de aleitamento materno exclusivo foi um resultado importante do estudo na definição de um quadro de IAN leve, partindo-se do pressuposto que o mesmo fornece nutrientes adequados qualitativamente e quantitativamente para o crescimento. O estudo de Panelli-Martins (2008) no município de Mutuípe identificou no indicador percentual de crianças com baixo peso ao nascer, relacionado com o estado nutricional materno durante a gestação e preditivo do estado de saúde e sobrevivência da criança; e o indicador percentual de crianças menores de 5 anos com déficit ponderal para idade, que indica um estado de desnutrição, refletindo más condições de saúde, renda e educação da família no município.

### *3.2.4. A SAN segundo a dimensão da utilização biológica dos alimentos*



A análise inclui as condições de acesso a serviços sociais, de saneamento e de saúde. Foram utilizados seis indicadores para essa dimensão. O território obteve um resultado de 30 pontos (50% do total possível), tendo sido classificado em ISAN leve nesta dimensão.

O resultado obtido deve-se à deficiente cobertura do saneamento básico, tais como: falta de acesso a água tratada coleta de lixo doméstico e esgotamento sanitário, de forma que a exposição familiar a condições adversas de saneamento básico influencia diretamente na saúde da família. O resultado do estudo no município de Mutuípe não foi diferente do resultado do CONSAD, que indicou uma deficiente cobertura do saneamento básico, nela inclusa o acesso à água tratada, a coleta de lixo doméstico e o esgotamento sanitário, colaboram com o resultado (Panelli-Martins, 2008).

Importante ressaltar que o coeficiente de mortalidade infantil do Consórcio contribuiu para melhores resultados nesta dimensão, a partir da premissa que este indicador reflete as condições de saúde da população em geral. Cabe também informar que há Programa de Saúde da Família - PSF implantado e funcionando por todo o CONSAD e os Agentes Comunitários de Saúde (ACS) alcançam uma cobertura de 100%.

**Quadro 3:** Avaliação da situação de SAN por dimensões no Vale do Jiquiriçá (BA)

<b>Dimensão</b>	<b>Pontuação máxima</b>	<b>Pontuação obtida</b>	<b>Escala de pontos (%)</b>	<b>Situação de SAN</b>
Disponibilidade de alimentos	60	35,0	58,3	IAN leve
Acesso aos alimentos	30	14,4	48,1	IAN moderada
Consumo de alimentos	30	17,2	56,7	IAN leve
Utilização biológica de alimentos	60	30,0	50,0	IAN leve
<b>Total</b>	<b>180</b>	<b>96,6</b>	<b>53,7</b>	<b>ISAN leve</b>

Fonte: Elaborado pelas autoras, 2012

#### **4. Considerações Finais**

Este estudo apresenta resultados da avaliação da situação de SAN e seus fatores determinantes no plano municipal do território do Consórcio de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSAD Vale do Jiquiriçá. A insegurança alimentar foi uma condição

presente em todos os municípios avaliados, em grande parte destes na Situação de Insegurança Alimentar e Nutricional Leve. Analisando-se os resultados com base no protocolo torna-se possível identificar que variáveis estavam comprometendo o melhor desempenho dos municípios do CONSAD nas diferentes dimensões. Resultados indicaram a existência de fatores que expressam vulnerabilidade e risco de privação, os quais se não enfrentados podem gerar maior comprometimento e risco de insegurança moderada e grave com deficiência em alguns indicadores: Inexistência de armazéns, baixa escolaridade, renda do responsável insuficiente, alto percentual de crianças c/ baixo peso ao nascer, alto percentual de crianças com déficit ponderal p/ idade, deficiente cobertura de saneamento básico.

A aplicação de indicadores como medidas resumo de determinadas situações sob monitoramento e avaliação tem sido uma demanda na produção de evidências para orientar políticas públicas, a exemplo do processo saúde-doença. Critérios têm sido propostos para aperfeiçoamento dos indicadores, entendendo-se que ainda que persistam desafios metodológicos o investimento na aplicação dos mesmos deve ser continuado.

Portanto, o método aplicado apresenta-se como um instrumento importante para avaliação e gera orientações para a ação pública na direção da segurança alimentar e nutricional. O protocolo mostrou-se instrumental à formulação, ao acompanhamento e à avaliação de intervenções pelo executivo municipal.

Ressalta-se ainda a necessidade de atualizações frequentes de protocolos de avaliação da SAN, no sentido de acompanhar mudanças políticas, sociais e econômicas, que permite a melhor interpretação dessa condição nos municípios.

## **Referências**

Anschau, F. R. (2008). *Insegurança alimentar de beneficiários de programas de transferência de renda* (Dissertação). Mestrado em Saúde Coletiva, Universidade Estadual de Londrina, Londrina, PR, Brasil.

BAHIA, (2014). Lei Estadual nº 13.214, de 29 de dezembro de 2014, que estabelece a Política de Desenvolvimento Territorial do Estado da Bahia. Recuperado em 15 de fevereiro, 2021, de:

<http://www.seplan.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=55>.

BAHIA (2016). Decreto 16.792 de 17 de junho de 2016 institui a Agência Territorial da Bahia (AG-TER). Recuperado em 15 de fevereiro, 2021, de:

<http://www.seplan.ba.gov.br/modules/noticias/makepdf.php?storyid=562>.

**Ribeiro, Santos, Soares, Accioly & Panelli-Martins. *Indicadores Sociais da Segurança Alimentar e Nutricional em municípios do CONSAD Vale do Jiquiriçá, Bahia, Brasil***

Bezerra, T., & Pedraza, D. (2015). (In)segurança alimentar entre famílias com crianças menores de cinco anos residentes em área de vulnerabilidade social de Campina Grande, Paraíba. *Revista de Nutrição VL*, 28. doi:10.1590/1415-52732015000600008.

Bidarra, Z. S., & Rocha F.M. (2012). Um Estudo Sobre o Desenho Institucional Do Consórcio De Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD). *Informe Gepec, Toledo*, 16 (2), 98-114.

BRASIL (2010). Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional. LOSAN nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Recuperado em 10 de Janeiro, 2012, de: <http://www.planalto.gov.br/consea>.

BRASIL (2009). Política de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN, proposições do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, documento aprovado na plenária do CONSEA de 12 de agosto de 2009.

Burlandy, L. (2007). Transferência condicionada de renda e segurança alimentar e nutricional. *Ciência & Saúde Coletiva*. Rio de Janeiro, 12 (6), 1441-1451.

Cooperativa Nacional De Assessoria E Planejamento (2002). *Diagnóstico participativo*. CONSAD Jiquiriçá. Salvador, BA.

Food And Agriculture Organization of The United Nations (novembro, 1996). *Declaração de Roma sobre a segurança alimentar mundial e plano de ação cimeira Mundial da Alimentação*. Roma, Itália. Recuperado em 20 de março, 2011, de: <http://www.fao.org/3/w3613p/w3613p00.htm>.

Food And Agriculture Organization of The United Nations (2020). *The state of food security and nutrition in the world*. (SOFTI). Recuperado em 10 de janeiro, 2021, de: <http://www.fao.org/publications/sofi/2020/en/>.

Galli F. et al (n.d.). How do small farms contribute to food and nutrition security? Linking European small farms, strategies and outcomes in territorial food systems. *Global Food Security*, 26,100 - 427.

Gross R., Schoeneberger H., Pfeifer H., & Preus H. J. (2000). Four dimensions of food and nutrition security: definitions and concepts. SCN News.

Instituto Brasileiro de Administração Municipal (2004). Guia do CONSAD – Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local. Versão 3, 2004. Recuperado em 17 de março, 2011.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010). Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio, Segurança alimentar – PNAD. (Relatório 2004/2009). IBGE 2010. Recuperado em 30 de abril, 2011, de: [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/seguranca\\_alimentar\\_2004\\_2009/pnadalimentar.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/seguranca_alimentar_2004_2009/pnadalimentar.pdf).

**Ribeiro, Santos, Soares, Accioly & Panelli-Martins. *Indicadores Sociais da Segurança Alimentar e Nutricional em municípios do CONSAD Vale do Jiquiriçá, Bahia, Brasil***

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2014). Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) – Segurança Alimentar e Nutricional 2004-2013. Rio de Janeiro.

Kepple, A.W., & Segall-Corrêa, A.M. (2010). Conceituando e medindo segurança alimentar e nutricional. *Ciência & Saúde Coletiva*. 16 (1), 187-199.

Maluf, R.S. (2006). Segurança alimentar e fome no Brasil – 10 anos da cúpula mundial de alimentação. Relatórios técnicos 2, Ceresan.

Moron, C. (2001) Guia para la gestion municipal de programas de seguridad alimentaria y nutrición. Santiago de Chile: Organizacion de Las Naciones Unidas Para La Agricultura, Oficina Regional para América Latina Y el Caribe.

Nascimento SGS., Becker C., Silva FN., Caldas NV., & Ávila M. R., (2019). Produção agroecológica e Segurança Alimentar e Nutricional (Brasil). Ver. De Ciência Agrarias vol. Lisboa Mar., 2019, 42(1): 294-304.

Observatório de Políticas públicas para a agricultura (2009, setembro). Eixo Temático: Análise Comparativa da Política Públicas de Desenvolvimento Territorial, Produto 2. (Relatório/2009), Rio de Janeiro, RJ, Bonnal, P., & Kato, K. (2011). Recuperado em 12 de dezembro, 2011, de: [www.ibam.org.br/publique](http://www.ibam.org.br/publique).

Olalde, A. R. et al (2010, novembro). Dinâmicas Territoriais Rurais no Vale do Jiquiriçá, Bahia, Brasil. *VIII Congresso Latino-Americano De Sociologia Rural*. Porto de Galinhas. Pernambuco. Brasil. VIII.

Oliveira, L. C., De Arana, A. R. A., & Sant, A. L. (2017) O plano territorial de desenvolvimento rural sustentável (PTDRS) - Território Noroeste Paulista (SP): planejamento e gestão. *Sociedade & Natureza*. 29 (1), 25-37.

Panelli-Martins B. E., Santos S. M. C., & Assis A. M. O, (2008). Segurança alimentar e nutricional: desenvolvimento de indicadores e experimentação em um município da. *Revista de Nutrição*, 21, 65-81.

Pereira M. H. Q., Pereira M. L. A. S., Panelli-Martins B. E., & Santos S. M. C. (2019) Segurança Alimentar e Nutricional e fatores associados em municípios baianos de diferentes portes populacionais. *Segurança Alimentar Nutricional*, 26, 1-11. Doi: [10.20396/san.v26i0.8653447](https://doi.org/10.20396/san.v26i0.8653447).

Pérez-Escamilla, E., & Segall-Corrêa, A. M., (2008) Food insecurity measurement and indicators. *Revista de Nutrição*, 21, 15-26.

Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário do Vale do Jiquiriçá (2017), Amargosa – BA, CODETER Vale do Jiquiriçá, UFRB, CNPq, MDA.

Ramos, F. P., & Santos, S. M. C. dos (2020). National Conferences on Food and Nutrition Security and the formation of an action arena: the perspective of participating actors. *Research, Society and Development*, 9 (11). DOI: 10.33448/rsd-v9i11.10686.

**Ribeiro, Santos, Soares, Accioly & Panelli-Martins. *Indicadores Sociais da Segurança Alimentar e Nutricional em municípios do CONSAD Vale do Jiquiriçá, Bahia, Brasil***

Ribeiro, J.C.S., (2012) *Avaliação da insegurança alimentar e nutricional domiciliar no consórcio de segurança alimentar e desenvolvimento local – CONSAD Vale do Jiquiriçá na Bahia. Salvador, Bahia* (Dissertação de mestrado). Programa de Pós-Graduação em Alimentos, Nutrição e Saúde, Universidade Federal da Bahia, Salvador, BA, Brasil.

Rose, D.D., (2008) Interventions to reduce household food insecurity: a synthesis of current concepts and approaches for Latin America. *Revista de Nutrição*, 21, 159-173. Doi: [10.1590/S1415-52732008000700014](https://doi.org/10.1590/S1415-52732008000700014).

Rossi M., Ferre Z., Curuchet M.R., Giménez A., & Ares G., (2017) Influence of socio-demographic characteristics on different dimensions of household food insecurity in Montevideo, Uruguay. *Public Health Nutrition*; 20(4):620-629. Doi: 10.1017/S1368980016002548.

Santos E. O., (2017) Relatório técnico do processo de elaboração do plano territorial de desenvolvimento rural sustentável e solidário - PTDRSS: a dimensão da educação do campo do território do vale do Jiquiriçá – Bahia, UFRB, Amargosa.

---

## Atividades Inovativas de Saneamento Básico Brasileiras

*Actividades Innovadoras en Empresas Brasileñas De Saneamiento.*

[Marcus Venditti<sup>1</sup>](#) 

DOI: [10.22478/ufpb.2525-5584.2021v6n1.55893](https://doi.org/10.22478/ufpb.2525-5584.2021v6n1.55893)

Recebido em: 22/10/2020

Aprovado em: 27/03/2021

**Resumo:** A pesquisa respondeu à pergunta: Quais são as principais atividades inovativas das empresas do setor de saneamento básico brasileiro? Foi realizada uma pesquisa exploratória, com a realização de estudo de casos múltiplos, de abordagem qualitativa, objetivando identificar o grau de importância atribuído às fontes de inovação entre cinco empresas de saneamento básico brasileiras listadas no *Ranking* 1000 da revista valor econômico. Os dados foram levantados por meio de pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e questionário. Como resultado desta pesquisa destaca-se: a identificação das principais atividades de inovação do setor de saneamento brasileiro como sendo Pesquisa e Desenvolvimento interno, treinamento e aquisição de máquinas e equipamentos.

**Palavras-chave:** Inovação; Atividades Inovativas; Saneamento Básico.

**Abstract:** The survey answered the question: What are the main innovative activities identified by companies in the Brazilian basic sanitation sector? An exploratory study was carried out, with a multiple case study, with a qualitative approach, aiming to identify the degree of importance attributed to the sources of innovation among five Brazilian basic sanitation companies listed in Ranking 1000 of the economic value magazine. The data were collected through bibliographic research, documentary research and questionnaire. The results of this research include: the deepening of the recent theoretical discussion related to the theme of innovation activities in companies and the identification of the main innovation activities of the Brazilian sanitation sector as internal Research and Development, suppliers and universities.

**Keywords:** Innovation; Innovative Activities; Basic Sanitation.

---

<sup>1</sup> Escola e Faculdade Senai Suiço Brasileira Paulo Ernesto Tolle – E-mail: [marcusvenditti@hotmail.com](mailto:marcusvenditti@hotmail.com)

## **1. Introdução**

No Brasil, há um claro contraste na questão dos recursos hídricos. Se por um lado se encontram os dois maiores aquíferos do mundo (Alter do Chão e Aquífero Guarani), por outro, um fenômeno resultante de alterações climáticas vem sendo registrado em diversas regiões: a escassez dos recursos hídricos (ABCON, 2015). O problema não é só brasileiro. Em 2015 a Organização das Nações Unidas com base nos trabalhos da Agenda 2030 mostrou preocupação com o tema e declarou entre os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), o objetivo de N° 6 que é “Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos”, mostrando a preocupação dos governos com o tema (CASTRO, 2016).

As causas da crise hídrica no mundo estão relacionadas ao acesso inadequado à água potável e ao saneamento; utilização excessiva dos recursos das águas subterrâneas, o que conduz a uma diminuição dos rendimentos agrícolas; uso excessivo dos recursos hídricos com poluição prejudicando a biodiversidade; conflitos regionais sobre recursos hídricos escassos, que por vezes resultam em guerra (KAUR & MAHAJAN, 2016).

Voltando ao Brasil, a recente crise de abastecimento trouxe à tona as faltas de planejamento, gestão e de investimento no setor, nos últimos anos, principalmente em obras de preservação e contingência. Aos reservatórios com capacidade abaixo do nível mínimo, em muitas regiões do país, somam-se o pouco incentivo à redução de perda de água física (volume de água disponibilizado que não é utilizado pelos clientes) e perda de água comercial (o volume utilizado é cobrado de forma inadequada) (ABCON, 2015). As perdas registradas em países como Alemanha e Japão não ultrapassam o índice de 11% seguidos por Austrália com 16%, enquanto a média nacional supera os 40%. A consequência direta do índice elevado de perdas reflete na redução do faturamento, impactando na diminuição do investimento (IFC, 2017).

Sendo assim, as organizações do setor de saneamento, alavancadas por recursos públicos, buscam a utilização de recursos escassos de forma mais eficaz, ágil e flexível em resposta a um cenário diverso ou novo. O desafio não é somente gerar lucro. Busca-se agregar valor para o preço pago pela prestação de serviços, aumentando a percepção do cliente. Dessa forma, o setor público vale-se da inovação para ajudá-las a enfrentar os desafios de prover saúde, educação, segurança, etc. (TIDD & BESSANT, 2015). Ainda

com os autores, dessa forma, a inovação depende, em grande parte, da capacidade de encontrar novas maneiras para exploração de novas oportunidades.

Pode-se, assim, afirmar que a vantagem competitiva é o resultado da presença da gestão de inovação, identificada por meio da capacidade da empresa em realizar avaliação e exploração do conhecimento interno e externo, focado nas coisas novas (MCGUIRK, LENIHAN & HART, 2015). No caso do setor de saneamento, o conceito de vantagem competitiva está relacionado aos controles estabelecidos nos contratos de concessão que são revistos periodicamente entre municípios e as empresas. O monopólio natural da empresa é colocado em análise a cada revisão com a possibilidade de troca de operadora.

O problema de pesquisa selecionado como tema deste artigo são as atividades inovativas no setor de saneamento básico brasileiro. Entende-se que relevância econômica do setor de saneamento por si só justifica a referida pesquisa e que é de interesse da sociedade que haja uma expressiva melhora no saneamento básico brasileiro. Pesquisas que auxiliem no enfrentamento desse desafio trarão benefícios para o bem-estar dos brasileiros, a produtividade do trabalho, o meio ambiente, a valorização dos imóveis da população mais pobre e o desenvolvimento do setor industrial (CNI, 2014).

Sendo assim, a pergunta problema é: Quais são as principais atividades inovativas identificadas por parte das empresas do setor de saneamento básico brasileiro? O objetivo geral desta pesquisa é identificar as principais atividades inovativas para o setor de saneamento básico brasileiro. Busca-se o seguinte objetivo específico: caracterizar as empresas do setor de saneamento básico no Brasil, quanto às atividades inovativas.

## **2. Revisão da Literatura: Desafios e Oportunidades do setor de saneamento no Brasil**

A elaboração de um panorama do setor é possível com base nos dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), que desde 2005 tem destacada sua importância como fonte de informação relevante para o setor e suas partes interessadas (fornecedores, governo, organizações de fomento e instituições de ensino e pesquisa). De um total de 5561 municípios brasileiros, o sistema obtém informações de 5.088 municípios (91,4%), sendo importante fonte de informação para caracterização do setor (SNIS, 2015).

A participação no setor tem a predominância de empresas Estatais e Municipais, com tímida participação da iniciativa privada. Os custos fixos são elevados e há



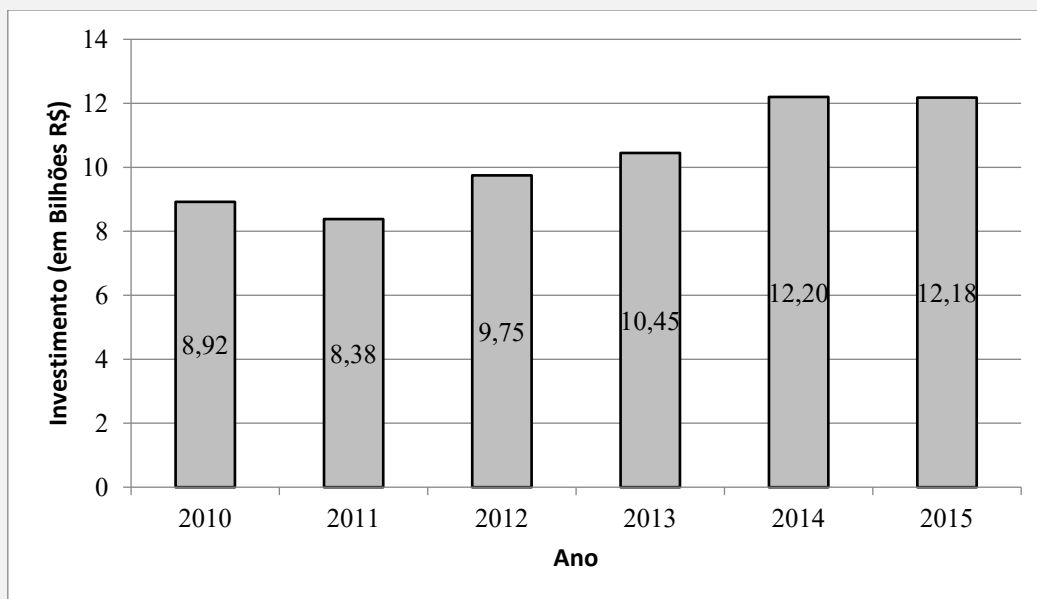
necessidade de um capital específico, o que caracteriza monopólio natural. A regulação se dá por agência específica, a Agência Nacional de Águas (ANA). A prestação de serviço se dá por meio de contratos de concessão de trinta anos junto aos municípios (GAVA & ZILBER, 2014). Quanto aos dados financeiros dos prestadores de serviços participantes do SNIS em 2015, temos uma receita operacional de R\$ 47,3 bilhões para investimentos realizados na ordem de R\$ 12,18 bilhões, com uma ocupação de 213 mil trabalhadores (SNIS, 2015).

Quanto à forma de capital, tem-se os representantes da iniciativa privada que trazem para o saneamento uma visão empresarial que se torna necessária para garantir a devida gestão dos recursos hídricos (ABCON, 2015). O setor privado parece não ser mais eficiente em prestação de serviços do que o setor público (PRASAD, 2006). Conclusão que chegam também Scriptore e Toneto (2012) que em sua pesquisa compararam o comportamento de prestadores públicos e privados de serviços de saneamento básico brasileiro, com base no levantamento do SNIS do ano de 2010. Para os autores, não há constatação da superioridade entre os grupos, ficando manifesta a política de tarifas elevadas e a menor índice de perdas por parte dos agentes privados e um maior atendimento de caráter social (não lucrativo) por partes das organizações públicas.

No Brasil, atualmente, o investimento no setor que é insuficiente, é também dependente do Plano Nacional de Saneamento Básico. Plano este que previa recursos financeiros de aproximadamente R\$ 16 bilhões por ano, até 2033, tendo como objetivo a universalização dos serviços de água e esgoto no país. Nesse sentido, torna-se imprescindível alocar um montante expressivo de cerca de R\$ 250 bilhões nos próximos anos em investimentos (SNIS, 2015).

No último triênio (2013-2015), o setor de saneamento recebeu considerável atenção e obteve incremento de investimentos na ordem de R\$ 2,4 bilhões (19,9%) em relação ao início do período, incluindo-se a participação dos setores público e privado (figura 1). (SNIS, 2015).

**Figura 1:** Evolução do investimento no setor de saneamento básico no Brasil



Fonte: SNIS (2013,2015)

No Brasil, o atendimento com rede de água alcança 82,4% da população total, sendo que aproximadamente 35 milhões de pessoas não têm acesso a uma rede de distribuição. No caso da coleta de esgoto, apenas 48,1% da população brasileira é atendida, o que representam 104 milhões de pessoas sem acesso a uma rede de coleta. O tratamento de esgoto atende a apenas 37,5% de todo o esgoto gerado. São 5,8 bilhões de metros cúbicos por ano de esgoto são despejados diretamente na natureza sem qualquer tratamento (CNI, 2014).

A inovação é o processo de transformar as oportunidades em novas ideias que tenham amplo uso prático, sendo assim para o setor de saneamento básico, a inovação é produto de oportunidades visando oferta e demanda (TIDD & BESSANT, 2015). O agravamento da escassez de recursos hídricos, verificado nos últimos anos, trouxe a foco a gestão da demanda e a garantia da oferta como importantes fatores para agravar ou atenuar sua ocorrência (ANA, 2014).

Na Holanda, o desenvolvimento de novos produtos e serviços mais sustentáveis vem refletindo em mudanças nas relações entre os serviços públicos de saneamento, seus concorrentes e clientes. Nesse sentido, uma tendência atual identificada, quanto ao consumo, é a percepção dos consumidores em relação às estratégias de inovação das empresas. Isso ocorre com base em reuniões de grupos focais com a presença de profissionais do setor e consumidores, onde se tem como resultado a disseminação de novos papéis e produtos das empresas de saneamento para seus clientes. Nesses trabalhos identificou-se, que mesmo assim há ajustes, bem como desajustes nas formas em que

prestadores e consumidores tendem a olhar para o futuro do abastecimento de água sustentável (HEGGER et al, 2011).

A aquisição de tecnologias é apenas uma fração da solução para alcançar um acesso sustentável e seguro à água e ao saneamento em todo o mundo. Os desafios do rápido aumento da população, da urbanização, das alterações climáticas, da pobreza e das doenças generalizadas afetarão as soluções consideradas "adequadas" para responder às necessidades do setor da água e do saneamento. As abordagens de engenharia tradicionais precisam ser aumentadas com técnicas de ensaio e erro mais flexíveis, participação dos usuários e aprendizado colaborativo multidisciplinar, a fim de criar soluções inovadoras e capacitar as comunidades empobrecidas a alcançar seus próprios objetivos de desenvolvimento (MURPHY, MCBEAN & FARAHBAKHSI, 2009).

No Brasil, o atendimento com rede de água alcança 82,4% da população total, sendo que aproximadamente 35 milhões de pessoas não têm acesso a uma rede de distribuição. No caso da coleta de esgoto, apenas 48,1% da população brasileira é atendida, o que representam 104 milhões de pessoas sem acesso a uma rede de coleta. O tratamento de esgoto atende a apenas 37,5% de todo o esgoto gerado. São 5,8 bilhões de metros cúbicos por ano de esgoto são despejados diretamente na natureza sem qualquer tratamento (CNI, 2014).

A inovação é o processo de transformar as oportunidades em novas ideias que tenham amplo uso prático, sendo assim para o setor de saneamento básico, a inovação é produto de oportunidades visando oferta e demanda (TIDD & BESSANT, 2015). O agravamento da escassez de recursos hídricos, verificado nos últimos anos, trouxe a foco a gestão da demanda e a garantia da oferta como importantes fatores para agravar ou atenuar sua ocorrência (ANA, 2014).

Na Holanda, o desenvolvimento de novos produtos e serviços mais sustentáveis vem refletindo em mudanças nas relações entre os serviços públicos de saneamento, seus concorrentes e clientes. Nesse sentido, uma tendência atual identificada, quanto ao consumo, é a percepção dos consumidores em relação às estratégias de inovação das empresas. Isso ocorre com base em reuniões de grupos focais com a presença de profissionais do setor e consumidores, onde se tem como resultado a disseminação de novos papéis e produtos das empresas de saneamento para seus clientes. Nesses trabalhos identificou-se, que mesmo assim há ajustes, bem como desajustes nas formas em que

prestadores e consumidores tendem a olhar para o futuro do abastecimento de água sustentável (HEGGER et al, 2011).

A aquisição de tecnologias é apenas uma fração da solução para alcançar um acesso sustentável e seguro à água e ao saneamento em todo o mundo. Os desafios do rápido aumento da população, da urbanização, das alterações climáticas, da pobreza e das doenças generalizadas afetarão as soluções consideradas "adequadas" para responder às necessidades do setor da água e do saneamento. As abordagens de engenharia tradicionais precisam ser aumentadas com técnicas de ensaio e erro mais flexíveis, participação dos usuários e aprendizado colaborativo multidisciplinar, a fim de criar soluções inovadoras e capacitar as comunidades empobrecidas a alcançar seus próprios objetivos de desenvolvimento (MURPHY, MCBEAN & FARAHBAKHSI, 2009).

### **3. A Inovação nas empresas e as atividades inovativas.**

Ao pensar em inovação, muitas vezes, têm-se como referência as questões técnicas, porém este conceito é mais abrangente, já que se leva em conta o contexto econômico e social gerado. Por meio da inovação pode-se transformar uma realidade, criando algo novo traduzindo uma mudança necessária, indo além da criação de novos produtos ou serviços (DORNELAS, 2003). Nesse sentido, é importante destacar o papel da área de Pesquisa e Desenvolvimento, a qual possibilita à empresa assimilar e explorar o conhecimento do ambiente, utilizando-se de tecnologia sofisticada e operando-a com eficiência (ANDREASSI, 2005).

Em relação à origem da inovação, Schumpeter (1984), argumenta que a mesma é fruto da oferta e não da demanda. Já Prahalad e Ramaswamy (2004) destacam que novos produtos surgem em resposta ao cliente, com base em sua experiência e necessidades adquiridas na compra. Na avaliação deles fatores como desempenho, funcionamento, facilidade de uso, qualidade, segurança, design e compatibilidade são combinados para valorizar e manter a marca e a imagem da empresa.

As constantes demandas e mudanças do ambiente exigem adaptação das organizações por meio da inovação. O estímulo do conhecimento cria um campo de possibilidades, mas não é toda ideia que tem uma finalidade útil, inovação exige uma modalidade de demanda para ter sucesso. Nem sempre as ideias atendem a necessidades reais ou percebidas (TIDD; BESSANT, 2015). As inovações podem surgir de uma demanda induzida. Neste sentido as empresas procuram por inovações a partir da

insatisfação dos clientes, o que os levaria a procurar pelos concorrentes (FERREIRA;SANTOS, 2016).

Do ponto de vista econômico associa-se a inovação à mudança tecnológica. Os impactos econômicos e produtivos resultantes das mudanças tecnológicas recentes destacam apenas a inovação em produto, levando a um plano secundário os demais tipos de inovação (BARBOZA; FONSECA;RAMALHEIRO, 2015).

De acordo com a pesquisa de Gava e Zilber (2014) as atividades inovativas desenvolvidas pelo setor de saneamento básico brasileiro limitam-se à captura de ideias externas e desenvolvimento interno, realizados de forma organizados pela área responsável que gera inovação tecnológica a partir de demanda operacional, pesquisas em conjunto com as universidades ou compra do fornecedor.

No modelo de gestão de inovação de Tidd e Bessant (2015) o gerenciamento de inovação inicia com duas ações relevantes: buscar ideias e selecionar as melhores oportunidades baseadas em estratégia. A maioria das inovações bem-sucedidas resulta de uma busca consciente e intencional de oportunidades de inovação. Quatro dessas áreas de oportunidade são identificadas internamente na empresa, sendo elas: ocorrências inesperadas, incongruências, necessidades de processo e mudanças da indústria e do mercado (DRUCKER, 1998).

Ainda com o autor, o mesmo destaca as ocorrências inesperadas como uma das formas mais simples e fáceis de identificar oportunidades para se inovar, porém nem sempre os gestores lhes dão a devida atenção. Monitorar os erros e acertos, e documentar as intervenções pode se tornar uma forma estruturada de desenvolvimento de novos produtos e processos. A incongruência detectada na lógica de um processo ou na realidade econômica de uma empresa pode levar a uma oportunidade de inovação igualmente. Por sua vez, as necessidades de processo (suprir e aumentar a produção) podem encandear pesquisas que resultem em inovação. As mudanças da indústria e do mercado estão ligadas a tendências do consumidor, de sua observação por parte do empreendedor que consegue identificá-las e aproveitá-las. O preço aqui pode ser alto, pois o pioneirismo tem seus ônus e bônus.

De acordo com a Pesquisa de Inovação Pintec (IBGE, 2014), são atividades inovativas *“as atividades representativas dos esforços da empresa voltados para a melhoria do seu acervo tecnológico e, conseqüentemente, para o desenvolvimento e implementação de produtos (bens ou serviços) ou processos novos ou significativamente*

*aperfeiçoados*”. A Pintec visa fornecer informações para a construção de indicadores setoriais, nacionais e regionais das atividades de inovação das empresas brasileiras com 10 ou mais pessoas ocupadas, tendo como universo de investigação as atividades das Indústrias extrativas e de transformação.

As atividades que as empresas realizam para inovar são de dois tipos:

- **P&D (pesquisa básica, aplicada ou desenvolvimento experimental):** que conta com envolvimento de todas as partes da empresa, particularmente da área de marketing, nas decisões de inovar e nas atividades de inovação.
- **Outras atividades não relacionadas com P&D:** envolvendo a aquisição de bens, serviços e conhecimentos externos e a cooperação com universidades e institutos de pesquisa, fontes de informações técnicas e relacionadas aos fluxos de tecnologia entre as empresas e entre as indústrias (IBGE, 2011) (OCDE, 2005).

Para Vega-Jurado et al (2008) os fornecedores são mais significativos no caso do desenvolvimento de inovações para a empresa, enquanto a Universidade tem resultados mais acentuados em se tratando do incremento de inovações para o mercado nacional.

Nesse sentido, as empresas utilizam informações de uma variedade de fontes que, somadas a sua habilidade para inovar, possibilitam que seus projetos de inovação sejam orientados. No processo de inovação tecnológica, por exemplo, desenvolvem atividades que geram novos conhecimentos ou utiliza-se de conhecimentos previamente incorporados (patentes, máquinas e equipamentos, softwares etc.). Nesse processo, certamente, é influenciada por sua capacidade de absorver e combinar tais informações (IBGE, 2011).

#### **4. Procedimentos Metodológicos**

Em conformidade com Gil (2008), esta pesquisa é de natureza exploratória abrangendo levantamento bibliográfico e documental, questionário padronizado e estudos de caso. Utilizou-se o protocolo de Miles e Huberman (1994), para o estudo de caso múltiplo. No caso desta pesquisa foram eleitos como critério de seleção dos casos, os resultados financeiros obtidos pelas empresas do setor de saneamento, divulgado na Revista Valor Econômico. A publicação em questão permitiu obter o ordenamento destes resultados, possibilitando o dimensionamento financeiro das empresas.

Miles e Huberman (1994) propõem uma série de questões para orientação dos pesquisadores quanto à seleção correta da amostra, as quais foram seguidas. A

identificação das áreas de P&D nas empresas convidadas à participação na pesquisa fez com estabeleça-se uma conclusão de que o fenômeno investigado pode ser claramente visto na amostra. Quanto ao grau de generalização entendeu-se que a representatividade financeira das empresas em relação ao setor e o fato de as mesmas possuírem áreas formalizadas de P&D contribuiu para estabelecer a princípio, algum grau de generalização. As descrições obtidas na pesquisa podem e devem ser testadas por guardar alto grau de relacionamento com a realidade, evidenciada com base no método triplo de coleta de dados (Pesquisa Bibliográfica, Pesquisa Documental e Questionários).

Superada essa etapa iniciou-se o planejamento da coleta de dados primários estabelecendo a escolha da amostra pelos critérios de relevância e conveniência vide Quadro 1. Sendo as empresas destacadas contatadas para participarem da pesquisa.

**Tabela 1: Ranking 1000 da revista valor econômico de 2016.**

	<b>EMPRESA</b>	<b>RECEITA LÍQUIDA (em milhões)</b>	<b>LUCRO LÍQUIDO (em milhões)</b>	<b>ATIVO TOTAL (em milhões)</b>
1	<b>SABESP</b>	<b>R\$ 11.711,60</b>	<b>R\$ 536,30</b>	<b>R\$ 33.706,60</b>
2	CEDAE	R\$ 4.057,30	R\$ 248,90	R\$ 13.311,30
3	<b>COPASA</b>	<b>R\$ 3.834,50</b>	<b>-R\$ 11,60</b>	<b>R\$ 10.930,70</b>
4	<b>SANEPAR</b>	<b>R\$ 2.971,20</b>	<b>R\$ 438,40</b>	<b>R\$ 8.244,70</b>
5	<b>EMBASA</b>	<b>R\$ 2.596,30</b>	<b>R\$ 59,00</b>	<b>R\$ 7.464,00</b>
6	CORSAN	R\$ 2.080,20	R\$ 163,90	R\$ 3.913,10
7	OCEBRECHET AMBIENTAL	R\$ 2.044,90	R\$ 210,90	R\$ 7.160,70
8	SANEAGO	R\$ 1.734,90	-R\$ 235,30	R\$ 4.473,60
9	COMPESA	R\$ 1.590,00	R\$ 113,80	R\$ 5.546,90
10	CAESB	R\$ 1.526,50	R\$ 10,00	R\$ 2.717,40
11	<b>AGEGEEA</b>	<b>R\$ 1.103,00</b>	<b>R\$ 115,20</b>	<b>R\$ 2.920,00</b>
12	CAGECE	R\$ 942,30	-R\$ 129,00	R\$ 3.649,90
13	SAAB	R\$ 870,10	R\$ 73,30	R\$ 1.519,40
14	CASAN	R\$ 796,90	R\$ 10,90	R\$ 2.668,20
15	CESAN	R\$ 637,80	R\$ 65,40	R\$ 2.541,70
16	SANASA	R\$ 607,70	-R\$ 57,90	R\$ 1.110,00
17	CAGEPA	R\$ 525,10	-R\$ 30,30	R\$ 1.238,70
18	CAERN	R\$ 481,10	-R\$ 6,80	R\$ 1.080,90
19	CAB AMBIENTAL	R\$ 469,90	-R\$ 67,00	R\$ 1.606,00
20	CAEMA	R\$ 438,00	-R\$ 12,70	R\$ 1.763,40
21	DESO	R\$ 403,10	R\$ 0,50	R\$ 1.455,10
<b>Totais</b>		<b>R\$ 41.422,40</b>	<b>R\$ 1.495,90</b>	<b>R\$ 119.022,30</b>

Fonte: (VALOR, 2016)

Houve a elaboração de questionário com perguntas fechadas buscando o aprofundamento do estudo com apoio da percepção dos entrevistados identificados junto às empresas respondentes. A coleta de dados (documental e questionários) ocorreu entre os meses de março e junho de 2017. Foram enviados 12 e-mails aos respondentes identificados, sendo que 2 (16,8%) declinaram de responder, 5 (41,6%) não se posicionaram e 5 (41,6%) responderam. Os respondentes são os gestores das áreas

responsáveis pela gestão das áreas formalizadas de inovação nas empresas de saneamento brasileiras, estas últimas sendo caracterizada como unidade de análise.

O questionário aplicado foi adaptado da Pintec (IBGE, 2014), sendo estruturado levando em consideração o contexto em que a inovação ocorre, utilizando-se conjunto de itens (perguntas) para verificação, separados por blocos: I - Identificação (respondente e empresa), II - A caracterização da inovação. Na Aplicação do questionário é solicitado aos respondentes que identifiquem a importância (alta, média, baixa e não relevante) das atividades inovativas realizadas no período apontado, sendo elas: Atividades internas de P&D; Aquisição externa de P&D; Aquisição de outros conhecimentos externos; Aquisição de software; Aquisição de máquinas e equipamentos; Treinamento; Introdução das inovações tecnológicas no mercado; Projeto industrial e outras preparações técnicas para a produção e distribuição.

#### **4. Análise dos Resultados**

Quanto à caracterização dos respondentes tem-se que todos possuem **cargo gerencial**, atuam em área formalmente estabelecida em suas empresas e que 3 **atuam** há mais de 10 anos na área, e 2 deles atuam entre 1 e 3 anos. Em relação à **escolaridade** tem-se que 2 respondentes tem Mestrado, 2 possuem Especialização/MBA e 1 Doutorado.

A unidade de análise da pesquisa foi identificada como sendo as empresas de saneamento brasileiras, das quais 4 são caracterizadas como sociedade de economia mista e 1 como privada. Participaram da pesquisa as seguintes empresas:

**AEGEA:** do segmento privado, presente em 48 cidades em dez estados brasileiros. Possui 23% do mercado privado de saneamento básico do Brasil, atende a mais de 5,4 milhões de pessoas no país, com ocupação de 2500 pessoas (AEGEA, 2017).

**SABESP:** é uma sociedade anônima de economia mista fundada em 1973 atende 367 municípios do estado de São Paulo, com 27,7 milhões de pessoas abastecidas com rede de água e 21,2 milhões de pessoas com coleta de esgotos. Possui 14137 colaboradores (SABESP, 2017).

**EMBASA:** é uma sociedade de economia mista fundada em 1971 e atende 11,9 milhões de pessoas atendidas com abastecimento de água e 4,8 milhões com esgotamento sanitário. A empresa atende 366 municípios do total de 417 municípios do estado da Bahia (EMBASA, 2017).



**COPASA:** é uma empresa de economia mista. Sua principal atividade é a prestação de serviços em abastecimento de água, esgotamento sanitário e resíduos sólidos. Foi criada em 1963 e atua no estado de Minas Gerais (COPASA, 2017).

**SANEPAR:** é uma empresa de economia mista fundada em 1963, presta serviços para o abastecimento da população com água tratada, serviços de coleta e tratamento de esgoto sanitário, e, ainda, de coleta seletiva e destinação de resíduos sólidos. Atualmente atende com água tratada 346 municípios do estado do Paraná, beneficiando 10,8 milhões de pessoas, e 174 municípios com serviços de esgoto, beneficiando 7,1 milhões de habitantes (SANEPAR, 2017).

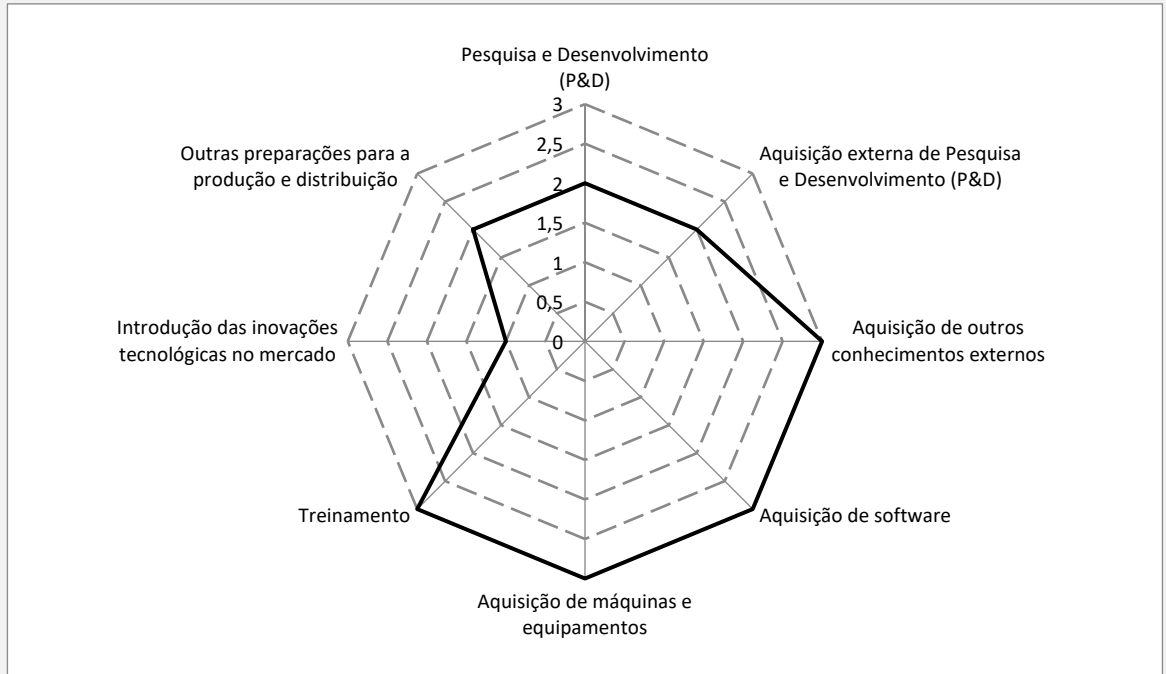
Em **relação à ocupação**, o setor emprega 213 mil pessoas, sendo que as empresas estudadas representam 21% da ocupação do setor. As cinco empresas empregam 45.169 trabalhadores (SNIS, 2015). Em relação à receita líquida (Quadro 1), pode-se verificar o posicionamento das empresas selecionadas em relação as principais empresas do setor na publicação *Ranking 1000* da revista valor econômico de 2016. As cinco empresas somam R\$ 22.216,60, que representam 53,63% da receita líquida total entre as 21 empresas listadas no mesmo.

Os respondentes afirmam unanimemente que as atividades de Pesquisa e Desenvolvimento realizadas no período entre 2014 e 2016, foram contínuas. Para três das empresas respondentes as inovações introduzidas caracterizaram-se como predominantemente novas (Inovação Radical) e para duas indicam predominância de inovações por meio de significativos aperfeiçoamentos (Inovação incremental).

As figuras de 2 a 6 demonstram os resultados por empresa participante em relação à importância das atividades inovativas. Nesse sentido foi solicitado aos respondentes que assinalassem a importância das atividades desenvolvidas pela empresa, para a implementação de produtos e/ou processos novos ou significativamente aperfeiçoados, no período entre 2014 e 2016. A mensuração das assertivas do questionário utilizado representa um score de quatro níveis (alta, média, baixa e ausência), que nos gráficos ilustrados a seguir, correspondem à alta (3), média (2), baixa (1) e ausência (0). Para comparação com os dados da Pintec (Figura 7) assumiu-se a metodologia da mesma, ou seja, aplicou-se tratamento percentual à escala (0-100) adotando o 3 da escala da pesquisa como 100%. Para a apresentação dos dados sumarizados utilizou-se a média dos resultados entre as cinco empresas.

Na percepção do respondente da Aegea dá-se uma importância maior atribuída às aquisições de conhecimento externo, software, máquinas e equipamentos e na necessidade de treinamento.

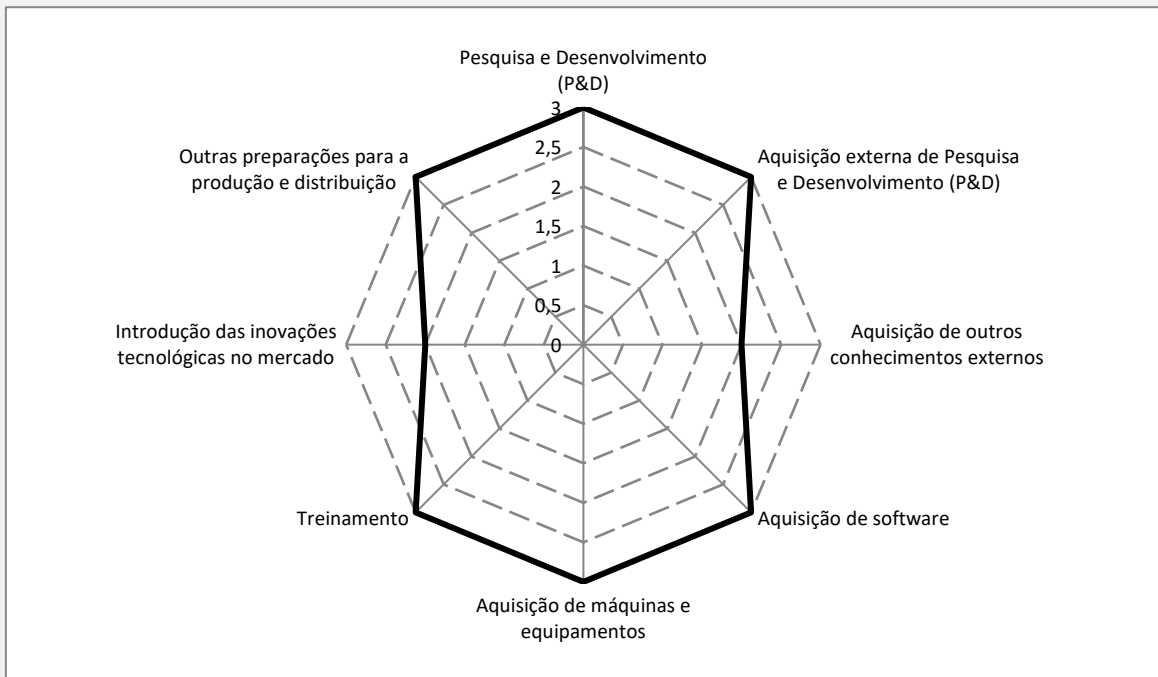
**Figura 2:** A importância das atividades inovativas desenvolvidas pela Aegea



**Fonte:** dados da pesquisa

No caso da Sabesp, o respondente atribui uma importância alta para quase todas as atividades inovativas. Duas atividades foram identificadas com menor intensidade: introdução das inovações tecnológicas no mercado e aquisições de outros conhecimentos externos.

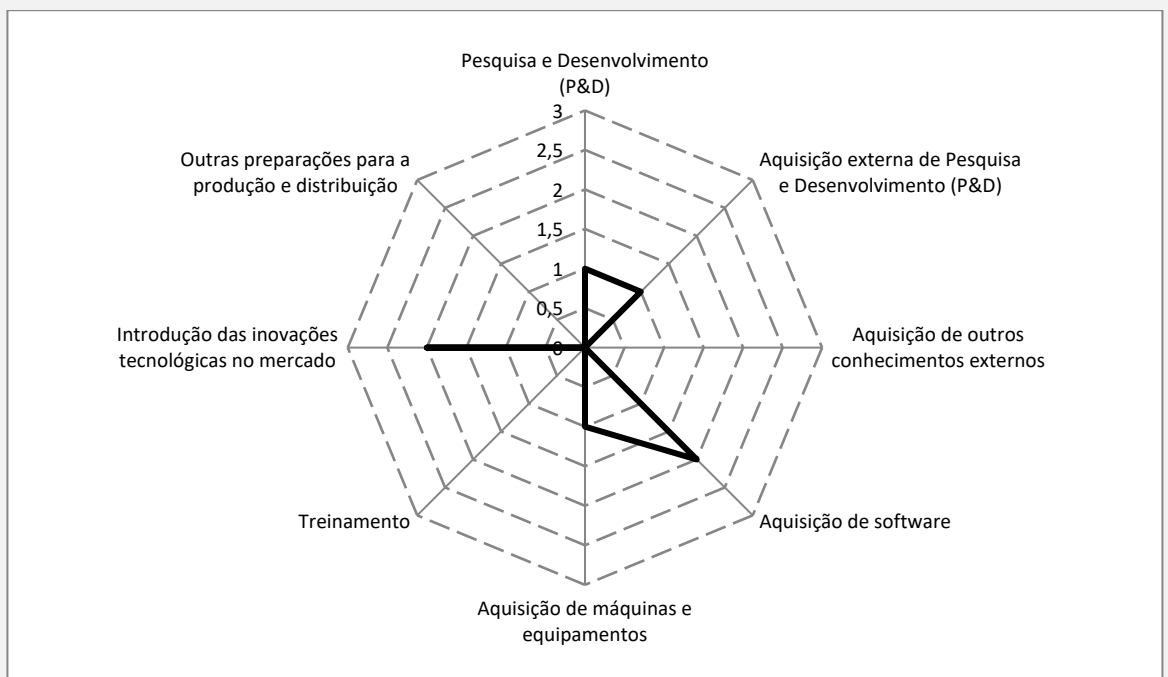
**Figura 3:** A importância das atividades inovativas desenvolvidas pela Sabesp



Fonte: dados da pesquisa

Para o respondente da Embasa há uma percepção de importância média em atividades de introdução de inovações tecnológicas no mercado e aquisição de software. Informa uma baixa importância quanto às atividades de P&D e aquisição de máquinas e equipamentos. Por fim identifica que não desenvolve Treinamento, aquisição de outros conhecimentos externos e outras preparações para a produção e distribuição.

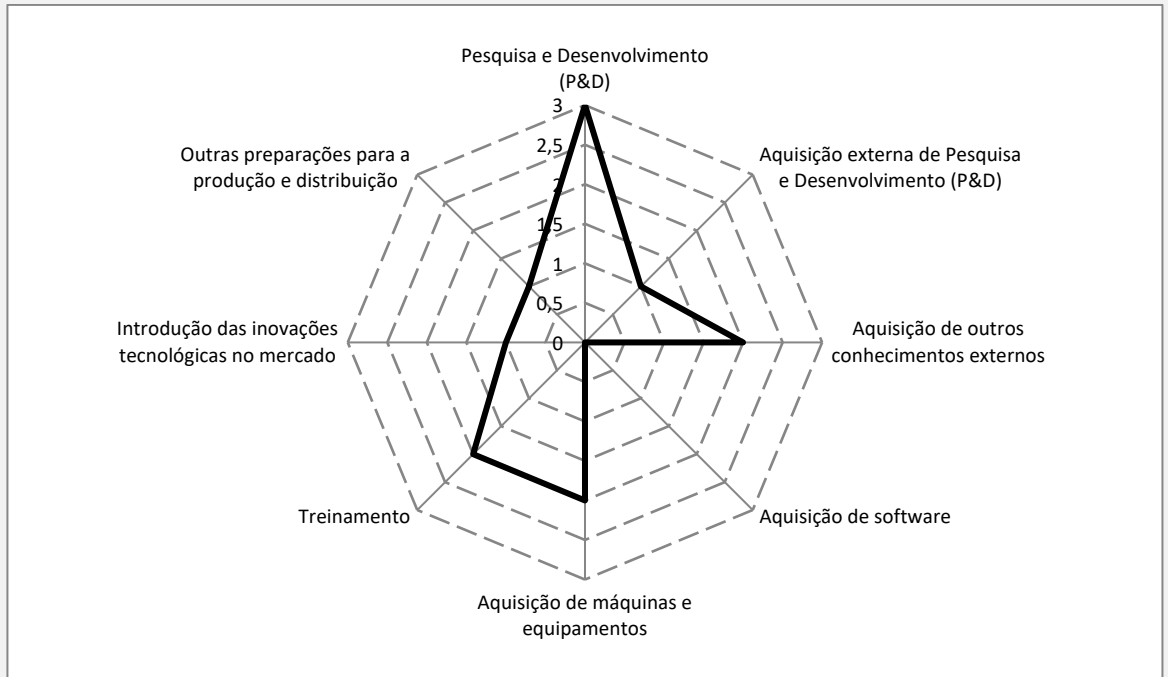
Figura 4: A importância das atividades inovativas desenvolvidas pela Embasa



Fonte: dados da pesquisa

O respondente da Copasa atribui alta importância às atividades de Pesquisa e Desenvolvimento, seguida de Treinamento e Aquisição de Máquinas e Equipamentos e Aquisição de conhecimentos externos com atribuição de importância média.

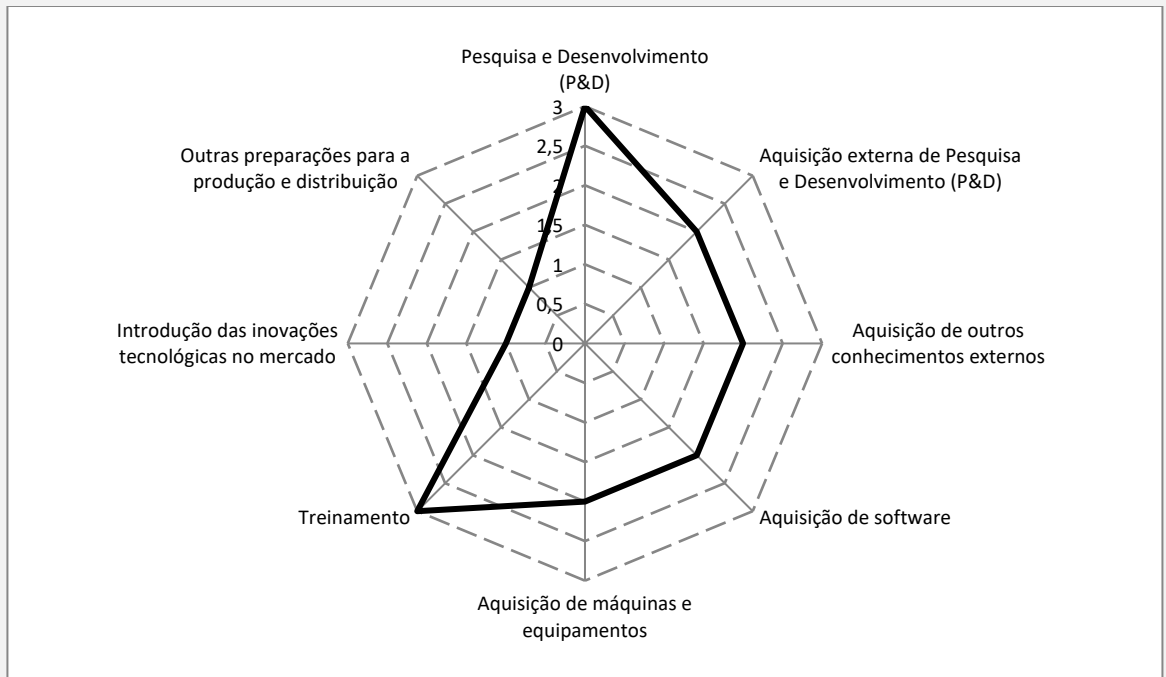
Figura 5: A importância das atividades inovativas desenvolvidas pela Copasa



Fonte: dados da pesquisa

Na percepção do representante da Sanepar as atividades ligadas a treinamento e Pesquisa e Desenvolvimento são as mais importantes (alta importância) seguidas pelas aquisições de conhecimento externo, software, máquinas e equipamento (média importância).

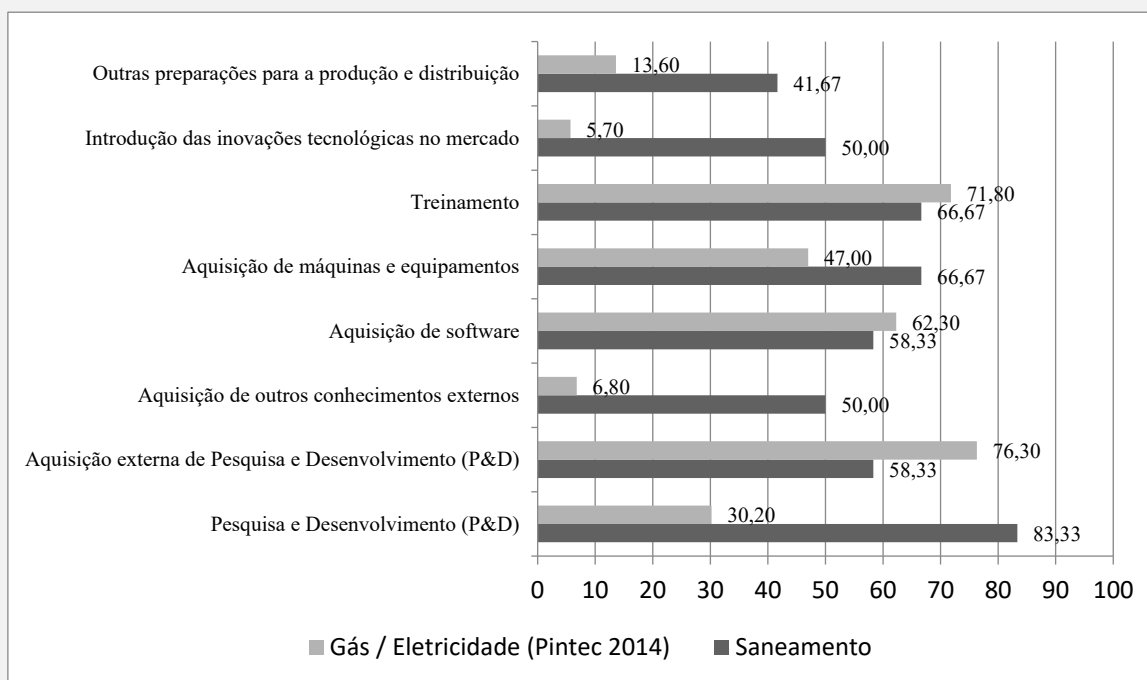
Figura 6: A importância das atividades inovativas desenvolvidas pela Sanepar



**Fonte:** dados da pesquisa

Na figura 7 comparam-se os resultados obtidos pela pesquisa com os resultados publicados na Pintec 2014 (Setores de Eletricidade e distribuição de gás), classificados como serviços industriais de utilidade pública e, portanto, guardam certa equivalência com o setor de saneamento básico. Destacando-se as seguintes diferenças: Para a atividade de aquisição externa de Pesquisa Desenvolvimento (P&D) o setor de Eletricidade e distribuição de Gás apresentou evidência de atribuição de maior importância a essa atividade. É importante salientar que ambos os setores têm fração da tarifa específica para investimento em Pesquisa e Desenvolvimento, o que não ocorre no setor de saneamento. Na percepção dos entrevistados das cinco empresas de saneamento, tem-se como atividades inovativas com maior importância atribuída a Pesquisa e Desenvolvimento, treinamento, aquisição de máquinas e equipamentos. As atividades de treinamento, aquisição de software e aquisição externa de P&D aparecem em destaque para o setor de Eletricidade e distribuição de Gás.

**Figura 7:** A importância das atividades inovativas desenvolvidas pela empresa



Fonte: dados da pesquisa e dados da PINTEC (2014)

## 5. Conclusões

Este trabalho teve como tema a importância dada às atividades inovativas nas empresas de saneamento básico brasileiras, com o seguinte problema de pesquisa: Quais as principais atividades inovativas das empresas do setor de saneamento básico brasileiro? Ao final da pesquisa entende-se que tanto a pergunta do problema de pesquisa foi respondida tal como os objetivos geral e específico foram alcançados.

O primeiro aspecto identificado na realização desta pesquisa, ainda no levantamento bibliográfico, foi à dificuldade de obtenção de artigos sobre o tema específico. Os artigos da área temática em questão se caracterizam predominantemente como estudos de caso acerca de implantações de inovações nas empresas do setor de saneamento básico brasileiro, não permitindo uma visão abrangente dos esforços em relação às atividades inovativas em cada empresa. Entende-se que tal fato seja resultado da singularidade do setor de saneamento. Nesse sentido foi necessário utilizar-se de artigos elaborados com a percepção das atividades inovativas em outros setores, para aprofundamento teórico/conceitual do tema.

Em relação à obtenção das informações junto aos respondentes das empresas participantes, a utilização no questionário da PINTEC, como referência, mostrou-se acertada. O questionário validado pela sua longa data de utilização (dezessete anos)

aplicada por seis vezes (2000, 2003, 2005, 2008, 2011 e 2014), tornou desnecessária a aplicação de um pré-teste.

Considerando-se os resultados obtidos, pode-se concluir em relação à comparação entre as empresas e a comparação dos resultados sumarizados com os resultados obtidos na Pintec 2014. Nesse sentido é possível observar que cada empresa encontra-se em momento distinto em relação à gestão da inovação. A valoração da importância das atividades inovativas, segundo a percepção dos respondentes, permite que se tenha noção dos esforços identificados nesse sentido. Com base na soma das notas dadas às oito atividades elencadas no questionário, tem-se que o respondente da Sabesp atribui no total um nível de importância de 92% a todas as atividades inovativas, a Aegea 79%, a Sanepar 67%, a Copasa 50% e a Embasa 29%. Revela-se, portanto, diferenças importantes entre essas empresas no que se refere às atividades inovativas. Assim constitui-se uma boa hipótese para investigações futuras a ideia de que há diferenças relevantes entre as empresas de saneamento no Brasil em relação aos seus esforços e desempenho inovativo

Analisando os comportamentos individuais apresentados pelas empresas é possível verificar percepções diferentes quanto à intensidade das ações em relação às atividades inovativas. Essas diferenças podem ser fruto do fator localização, que infere na facilidade ou não ao acesso e/ou prática de atividades inovativas propostas, em que presença local de atores aderentes possibilitam a constituição de uma rede de colaboração, fundamental na extensão e que podem ser frutos também de diferentes estratégias inovativas de cada empresa.

Um fator divergente nos dados é que pode ser mais bem explorado em estudos futuros é que para três das empresas respondentes (60%) as inovações introduzidas caracterizaram-se como Inovação Radical e para duas indicam predominância Inovação incremental.

Em relação às atividades destacadas na soma das respostas obtidas junto às cinco empresas é possível estabelecer uma comparação com os resultados apontados pela pesquisa de Gava e Zilber (2014) que atribui como atividades mais relevantes as pesquisas em conjunto com as universidades e a aquisição junto a fornecedores. Com os resultados aqui apresentados deve-se destacar que só foi confirmada a importância elevada da aquisição de máquinas e equipamentos. A importância elevada de P&D interno e Treinamento detectado foi divergente em relação aos dados verificados em Gava e Zilber (2014) que as atividades inovativas desenvolvidas pelo setor de saneamento básico

brasileiro limitam-se à captura de ideias externas e desenvolvimento interno, realizados de forma organizados pela área responsável que gera inovação tecnológica a partir de demanda operacional, pesquisas em conjunto com as universidades ou compra do fornecedor.

Ainda em relação aos resultados obtidos, foi possível compará-los aos da pesquisa Nacional de Inovação - Pintec 2014, vide figura 7, e verificar similaridades dos resultados entre os setores comparados: Pintec (Eletricidade e Gás) e da pesquisa (Saneamento). É importante que as entrevistas foram conduzidas com base no modelo de pesquisa Pintec, permitindo que a metodologia de seleção de entrevistados e uso de percepções seja igual entre as pesquisas. Ao trabalhar-se com apenas cinco empresas, a comparação se mostrou importante como benchmarking, visto que o setor referido também perfaz o de utilidades permitindo verificar a coerência dos dados obtidos. Houve similaridades, mas também diferenças. Uma comparação mais consistente entre os setores exigirá uma amostra mais ampliada das empresas de saneamento brasileiras.

Este trabalho é apenas o início de uma abordagem a cerca de um universo pouco explorado. A demanda de uma continuada rotina de atividades de pesquisa acerca do desenvolvimento e inovação das organizações do setor de saneamento brasileiro exigirá novos estudos.

## **Referências**

AEGEA. (n.d.). Relatório de Demonstração Financeira. Recuperado em 12 de junho, 2017, de <http://www.aegea.com.br>.

Agência Nacional de Águas. (2014) Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil – Encarte Especial sobre a Crise Hídrica. Recuperado em 4 de junho, 2016, de <http://www3.snirh.gov.br/portal/snirh/centrais-de-conteudos/conjuntura-dos-recursos-hidricos/crisehidrica2014.pdf/view>.

Agência Nacional de Águas. (n.d.) Panorama Nacional Volume 1: Atlas Brasil 2010. Recuperado em 4 de junho, 2016, de <http://atlas.ana.gov.br/atlas/forms/Download.aspx>.

Andreassi, T. (2005). Ações internas voltadas ao fomento da inovação: as empresas também devem fazer sua "lição de casa". *Cadernos EBAPE*. 3, 1-10.

Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto. (2015). Panorama da Participação Privada no Saneamento Brasil.



Barboza, R. A. B., Fonseca, S. A., & Ramalheiro, G. C. F. (2015). Inovação em micro e pequenas empresas por meio do serviço brasileiro de respostas técnicas. *RAI: revista de administração e inovação*. 12 (3), 329-349.

Castro, J.E. (2016). O Acesso universal à água é uma questão de democracia. *Boletim Regional, Urbano e Ambiental: IPEA*. 15, 60-65.

Cia de Saneamento de Minas Gerais. (n.d.) A Copasa: Relatório de Demonstração Financeira e Relatório de sustentabilidade. Recuperado em 12 de junho, 2017, de <http://www.copasa.com.br>.

Confederação Nacional da Indústria. (2014). Saneamento: oportunidades e ações para a universalização. Brasília: CNI.

Dornelas, J. C. A. (2003). Empreendedorismo corporativo: como ser empreendedor, inovar e se diferenciar na sua empresa. Rio de Janeiro: Campus.

Drucker, P.F. (1998). The discipline of innovation. *Harvard business review*, 76 (6), 149-157.

Empresa Baiana de Água e Saneamento. (n.d.) Institucional: Relatório de Administração e Relatório de sustentabilidade. Recuperado em 12 de junho, 2017, de <http://www.embasa.ba.gov.br/>.

Ferreira, L. B., & Santos, P. M. F. (2016). A relação entre os esforços inovativos de atividades econômicas e suas receitas de vendas. XXXVII encontro EnANPAD, 2016.

Gava, E., & Zilber, M. A. (2014) Inovação aberta no setor de saneamento básico no Estado de São Paulo. III SINGEP.

Gil, A. C. (2008). Métodos e técnicas de pesquisa social (6 ed). São Paulo: Atlas, 2008.

Gopalakrishnan, S., & Damanpour, F. (1997). A review of innovation research in economics, sociology and technology management. *Omega*, 25 (1), 15-28.

Hegger, D., Vliet, B. J.M. V., Frijns, J., & Spaargaren, G. (2011). Consumer-inclusive innovation strategies for the Dutch water supply sector: Opportunities for more sustainable products and services. *Wageningen Journal of Life Sciences*, 58 (1), 49-56.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2011). Pesquisa de inovação tecnológica.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2014). Pesquisa de inovação tecnológica.

International Finance Corporation. (2013). Manual sobre Contratos de Performance e Eficiência para Empresas de Saneamento em Brasil. Recuperado em 11 de maio, 2017, de

[www.ifc.org/wps/wcm/connect/17ea5580404766b5ba3bba82455ae521/WaterUtilityBrazilPortuguese.pdf?MOD=AJPERES](http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/17ea5580404766b5ba3bba82455ae521/WaterUtilityBrazilPortuguese.pdf?MOD=AJPERES).

Instituto Nacional de Propriedade Industrial (n.d.). Pesquisa de Patentes e Marcas 2107. Recuperado em 6 de junho, 2017, de <http://www.inpi.gov.br/>.

Kaur, V., & Mahajan, R. (2016). Water Crisis: Towards a Way to Improve the Situation. *International Journal of Engineering Technology Science and Research*, 3, 51-56.

Lakatos, E. M., Marconi, M. de A. (2002). Fundamentos de metodologia científica. (5 ed). São Paulo: Atlas.

Murphy, H. M., Mcbean, E. A., & Farahbakhsh, K. (2009). Appropriate technology: A comprehensive approach for water and sanitation in the developing world. *Technology in Society*, 31 (2), 158-167.

Mcguirk, H., Lenihan, H., & Hart, M. (2015) Measuring the impact of innovative human capital on small firms' propensity to innovate. *Research Policy*, 44 (4), 965-976.

Miles, M. B., & Huberman, A. M. (1994) Qualitative data analysis. Thousand Oaks: Sage Publications.

Mina, A., Bascavusoglu-Moreau, E., & Hughes, A. (2014). Open service innovation and the firm's search for external knowledge. *Research Policy*, 43(5), 853-866.

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. (2005). Manual de Oslo: Diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação. (3a ed). FINEP.

Prahalad, C. K., & Ramaswamy, V. (2004). The new frontier of experience innovation. *MIT Sloan management review*, 44 (4), 12-18.

Prasad, N. (2006). Privatisation results: private sector participation in water services after 15 years. *Development Policy Review*, 24 (6), 669-692.

Sabesp. (2009). Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação: a nova estratégia da Sabes. Recuperado em 15 de maio, 2017, de <http://www.fapesp.br/pdf/sabesp/gesner.pdf>.

Sabesp. (2017). Relatório de Demonstração Financeira e Relatório de sustentabilidade. Recuperado em 12 de junho, de 2017, de <http://www.sabesp.com.br>.

Sanepar. (2017). Relatório de Demonstração Financeira e Relatório de sustentabilidade. 2017. Recuperado em 12 de junho, 2017, de <http://www.sanepar.com.br>.

Schumpeter, J. A. (1961). Capitalismo, socialismo e democracia. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.

Scriptore, J. S., & Toneto, J. R. (2012). A estrutura de provisão dos serviços de saneamento básico no Brasil: uma análise comparativa do desempenho dos provedores públicos e privados. *Revista de Administração Pública*, 46 (6), 1479-1504.

Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. (2017). *Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2015*. Brasília: SNSA/MCIDADES.

Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. (2013). *Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos*. Brasília: SNSA/MCIDADES.

Teza, P., Miguez, V. B., Fernandes, R. F., Dandolini, G. A., & Souza, J. A. de. (2016) Ideias para a inovação: um mapeamento sistemático da literatura. *Gestão & Produção*, 24(1), 60-83.

Tidd, J., & Bessant, J. (2015). *Gestão da inovação 5*. Porto Alegre: Bookman Editora.

Valor (2016). Ranking das 1000 maiores. Recuperado em 01 de novembro, 2016, de <http://www.valor.com.br/empresas/2801254/ranking-das-1000-maiores>.

Vega-Jurado, J., Gutiérrez-Gracia, A., Fernández-de-Lucio, I., & Manjarrés-Henríquez, L. (2008). The effect of external and internal factors on firms' product innovation. *Research policy*, 37(4), 616-632.

# A Dimensão da Educação Superior na Parceria Estratégica entre o Brasil e a União Europeia: O Caso do Ciências sem Fronteiras (2007-2016)<sup>1</sup>

*The Dimension of Higher Education in the Strategic Partnership between Brazil and the European Union: The Case of the Sciences without Frontiers Program (2007-2016)*

Tomaz Espósito Neto<sup>2</sup>   
Isabella Felix Espindola<sup>3</sup> 

DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2021v6n1.50636

Recebido em: 10/02/2020  
Aprovado em: 25/05/2020

**Resumo:** A relação bilateral entre Brasil e União Europeia teve início no ano de 1960. Em 2007, o relacionamento galgou a um novo patamar com o estabelecimento de uma parceria estratégica entre os dois atores internacionais. Com isso, existiu o fortalecimento dos laços bilaterais em diversos setores, como energias renováveis e promoção dos direitos humanos. Os diversos documentos produzidos ao longo dessa parceria indicaram a educação superior e a cooperação tecnológica e científica como vetores importantes de aproximação, além de um vasto campo de convergência de interesses e valores. Diante desse cenário, o presente artigo tem como escopo geral apresentar a evolução das relações entre Brasil e União Europeia de 2007 a 2016. Os objetivos específicos são: (a) examinar a evolução da temática da internacionalização da educação superior nas reuniões de cúpulas entre Brasil e União Europeia desde o início da parceria estratégica brasileiro-europeia (2007) até o fim do governo Dilma Rousseff (2016); (b) fazer um estudo de caso sobre o papel da União Europeia no programa Ciência Sem Fronteiras, desde sua criação em 2011 até 2016, ou seja, do início à sua paralização total. Para tanto, optou-se pelo método histórico-descritivo, por meio da análise de fontes primárias, como dados e documentos oficiais brasileiros e europeus; foi feito também um levantamento de bibliografias especializadas sobre o tema. Em análise final, observa-se o êxito da cooperação bilateral na área de internacionalização da educação superior, impulsionado pela parceria estratégica.

**Palavras-chave:** Brasil; União Europeia; Parceria Estratégica; Educação; Ciência sem Fronteiras.

<sup>1</sup> Esta pesquisa faz parte do conjunto de ações da Cátedra Jean Monnet da UFGD, financiada por recursos da União Europeia e do Programa de Iniciação Científica do CNPq.

<sup>2</sup> Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) – E-mail: [tomazeneto@gmail.com](mailto:tomazeneto@gmail.com).

<sup>3</sup> Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) – E-mail: [bellafelixespindola@hotmail.com](mailto:bellafelixespindola@hotmail.com).

**Abstract:** The bilateral relationship between Brazil and the European Union began in 1960. In 2007, it reached a new level with the establishment of a strategic partnership between the two international actors. As a result, bilateral ties were strengthened in several sectors, such as renewable energy and the promotion of human rights. The various documents produced during this partnership indicated higher education and technological and scientific cooperation as important vectors of approximation, in addition to a vast field of convergence of interests and values. Therefore, this article has the general scope of presenting the evolution of the relations between Brazil and the European Union from 2007 to 2016. The specific objectives are: (a) to examine the evolution of the theme of the internationalization of higher education in summit meetings between Brazil and the European Union from the beginning of the Brazilian-European strategic partnership (2007) until the end of the Dilma Rousseff administration (2016); and (b) to carry out a case study on the role of the European Union in the Science Without Borders program, from its creation in 2011 to 2016, that is, from the beginning to its total shutdown. The methodology adopted was historical-descriptive, through the analysis of primary sources, such as Brazilian and European official data and documents, and a survey of specialized bibliographies on the topic. A final analysis shows the success of the bilateral cooperation in the area of internationalization of higher education, driven by this strategic partnership.

**Keywords:** Brazil; European Union; Strategic Partnership; Education; Science without Borders.

## **1. Introdução**

A internacionalização do ensino superior é algo cada vez mais presente no mundo contemporâneo, seja pelo aumento dos fluxos transnacionais de informações, pessoas, bens e serviços – fenômeno também denominado “globalização” –, seja pela valorização, econômica e política, do conhecimento produzido pela comunidade acadêmica na era da informação, ou, ainda, pelo desenvolvimento de um mercado global na área do ensino superior (Azevedo, 2015; Amal & Borges, 2015). Não obstante, a internacionalização da pesquisa e do ensino superior é vista, cada vez mais, como um vetor de geração de renda e riqueza na sociedade contemporânea (economia criativa) e de enfrentamento dos desafios globais, expressos nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Onu.

Dentre os principais protagonistas nesse cenário estão Estados Unidos, Austrália, República Popular da China, Canadá, Índia, Brasil e os membros da União Europeia (UE). Cada um dos atores possui uma estratégia internacional, com vistas a ampliar sua participação e seu poder nessa arena. Por exemplo, na União Europeia (UE), a internacionalização vai além das mobilidades acadêmicas, pois abrange todo o desenvolvimento transversal do ensino superior e engloba todas as áreas de pesquisa,

ensino e extensão, visando não somente beneficiar a comunidade acadêmica, mas também fortalecer o projeto de integração europeu através dos efeitos de *spill-over* (transbordamento) para outros setores econômicos, sociais, culturais e políticos (Hass, 1970).

A promoção de reformas educacionais pelos participantes da União Europeia (como o Processo de Bolonha, 1999) gerou transformações importantes, como a reorganização e incentivo à internacionalização do ensino superior europeu, via programas financiados por fundos europeus tais como Erasmus Mundus e Erasmus +, tanto no campo da mobilidade acadêmica internacional como na construção de programas de graduação e pós-graduação conjuntos ou de consórcios educacionais europeus, entre outras ações (Costa, 2017).

O Brasil, por seu turno, também formulou políticas para a implementação da internacionalização do ensino superior, capitaneadas pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ). Ambas as agências incentivam e financiam a internacionalização do ensino por meio de bolsas de estudos e apoio a projetos internacionais conjuntos, entre outras iniciativas (Maués & Bastos, 2017).

Nos últimos anos, o principal programa brasileiro de internacionalização do ensino superior foi o “Ciência Sem Fronteiras” (CsF), que teve início em julho de 2011 e se encerrou em julho de 2016. O objetivo desse programa foi a expansão e a inovação da ciência e da tecnologia no Brasil, por meio da ampliação do fluxo de mobilidade *outgoing* internacional de estudantes e pesquisadores. Para tanto, o Ministério da Educação, via Capes e CNPQ, estabeleceu acordos de cooperação com inúmeros entes estatais e privados (Miranda & Bischoff, 2018).

O CsF atendeu cerca de 93 mil pesquisadores e estudantes brasileiros, ao custo de 13,2 bilhões de reais investidos pelo Tesouro brasileiro (Marques, 2017), sendo a União Europeia o principal destino desses acadêmicos. Segundo o painel de Controle do CsF (2016), os países da União Europeia receberam 44.747 beneficiados até janeiro de 2016, ou seja, aproximadamente 50% das bolsas concedidas pelo programa.

A opção europeia do CsF deve ser entendida dentro da parceria estratégica entre Brasil e União Europeia (de 2007 até os dias atuais). Nesse diálogo político de alto gabarito as autoridades do Brasil e da União Europeia elevaram o nível de interlocução com a realização de fóruns temáticos, reuniões periódicas e a construção de uma vasta

agenda com diversos temas, tais como a luta contra a pobreza e a promoção da cooperação regional, entre vários outros (Tomazini, 2019).

A educação – em especial o ensino superior –, o desenvolvimento e a cooperação nas áreas de ciência e tecnologia estão presentes nas agendas dos representantes das duas partes. A importância dedicada à área do ensino superior foi ressaltada na Declaração Conjunta da 5ª Cúpula, em 2011, na cidade de Bruxelas, quando a temática foi definitivamente introduzida na pauta dessa parceria (Espósito & Espindola, 2019).

Como dito anteriormente, são objetivos do presente artigo: (a) examinar a evolução da temática da internacionalização da educação superior nas reuniões de cúpulas entre Brasil e União Europeia desde o início da parceria estratégica brasileiro-europeia (2007) até o fim do governo Dilma Rousseff (2016); (b) fazer um estudo de caso sobre o programa Ciência Sem Fronteiras desde sua criação em 2011 até sua paralização total em 2016.

Trabalha-se com dois pressupostos: (a) Brasil e União Europeia são importantes parceiros; no entanto, com a evolução da parceria estratégica, houve uma mudança no foco do relacionamento, de temas como desarmamento e promoção da paz para outros como educação e promoção dos direitos humanos (Saraiva, 2019), e (b) a educação – especialmente o ensino superior – teve um papel importante no estreitamento de laços bilaterais (Espósito & Espindola, 2019). Porém, com o fim do programa CsF e o redimensionamento dos programas Erasmus e Horizonte 2020, entre outros, a dimensão educacional perdeu o ímpeto inicial; ademais, a crise político-econômica brasileira (2015-2018) afetou a dinâmica da parceria.

A despeito dessa perda de impulso nas relações bilaterais, pode-se afirmar que a constituição da parceria estratégica entre Brasil e União Europeia, em 2007, elevou a cooperação a um novo patamar, criando canais e instrumentos para a efetivação do diálogo, como o Instrumento de Parceria (IP). Novos temas foram pautados, como a internacionalização do ensino superior e a governança de temas globais (Cravinho, 2017; Tomazini, 2017; Espósito, & Espindola, 2019), e isso gerou um processo de retroalimentação da parceria, com a inclusão de novos atores, como as universidades e as agências de fomento, e o “transbordamento” (*spill over*) para outros temas, como direitos humanos, o que acabou por fortalecer a interdependência assimétrica e criar uma rede complexa de cooperação bilateral (Tomazini, 2018).

Ademais, a educação superior é vista, pelas autoridades europeias e brasileiras,

como um importante instrumento de *soft power* para criar redes complexas de cooperação com vistas a projetar a imagem e fortalecer a posição estatal em assuntos sensíveis, como comércio e agricultura, reduzindo assim eventuais “custos” (*trade offs*) em negociações internacionais complexas (Tomanzini, 2019; Cravinho, 2017). Segundo Menezes e Paiva (2019), isso pode ser observado no papel do Brasil na recente assinatura do acordo comercial entre o Mercosul e a União Europeia.

Para este trabalho foi escolhido o método histórico-descritivo (Lakatos & Marconi, 2001). Para tanto se recorreu ao exame de diversas fontes primárias, em especial dados e documentos oficiais brasileiros e europeus, e a uma bibliografia selecionada sobre o tema.

Optou-se também pelo recorte teórico do liberal-institucional de Robert Keohane (2001) e Nye (2009), que apresenta instrumentos analíticos importantes, como a ideia de *spill-over* – transbordamento da cooperação para diversas arenas, de interdependência complexa, gerando o fortalecimento dos laços de cooperação, confiança e dependência mútua –, e de *soft power* (poder brando) – formas sutis de projeção de poder e de atração de outros países. Além disso, enfatizou-se a importância de temas como saúde, meio-ambiente e educação nas relações internacionais.

Nye (2004, p. 4) assim define o soft power: “country may obtain the outcomes it wants in world politics because other countries – admiring its values, emulating its example, aspiring to its level of prosperity and openness – want to follow it”. Esse poder está relacionado a três fontes principais de poder: cultura, valores políticos e autoridade moral.

The soft power of a country rests primarily on three resources: its culture (in places where it is attractive to others), its political values (when it lives up to them at home and abroad), and its foreign policies (when they are seen as legitimate and having moral authority) (Nye, 2004, p. 11).

Historicamente, as universidades e o processo de internacionalização do ensino superior são instrumentos importantes do *soft power* de um Estado, por promover ativamente essas três dimensões (Wojciuk, 2018, p. 343). Assim, a parceria entre atores estatais – como agências de fomento internacionais – e não estatais, como universidades, são importantes para fortalecer as fontes do poder brando de um Estado.

It is true that firms, *universities* [grifo do autor], foundations, churches,



and other nongovernmental groups develop soft power of their own that may reinforce or be at odds with official foreign policy goals. *That is all the more reason for governments to make sure that their own actions and policies reinforce rather than undercut their soft power* [grifo do autor]. And this is particularly true since private sources of soft power are likely to become increasingly important in the global information age (Nye, 2004, p. 17).

Jane Knight (2003) define a área da internacionalização da educação superior como sendo “o processo consistindo em integrar uma dimensão internacional, intercultural ou global no objetivo, nas funções ou na oferta de educação superior”. Maillard (2019) analisa a importância dos elementos da dimensão internacional, intercultural e global que remetem às várias direções de uma internacionalização, como também dos elementos característicos do mundo de interdependência em que os países vivem. Jane Knight (2004, 2018) e Hans De Wit (2013, 2011) indicam a importância da *knowledge diplomacy* nas relações internacionais:

Knowledge diplomacy involves the contribution that education and knowledge creation, sharing and use make to international relations and engagement. But knowledge diplomacy should be seen as a reciprocal process. Mutual benefits and a two-way exchange are therefore essential to the concept of international education and research as a tool of knowledge diplomacy (Knight & Wit, 2018, p. 3).

John Hudzik (2011) aponta a importância de uma “internacionalização compreensiva” dos atores conforme objetivos, valores e meios. Já Wit et al. (2015) expande a significação do processo para se adequar melhor à realidade contemporânea:

O processo *intencional* [grifo do autor] de integrar uma dimensão internacional, intercultural ou global na finalidade, funções e entrega de ensino pós-secundário, *a fim de melhorar a qualidade da educação e pesquisa para todos os alunos e funcionários, e para fazer uma contribuição significativa para a sociedade* [grifo do autor]<sup>4</sup> (Wit et al., 2015, p. 285).

Por fim, Knight (2004, pp. 14-17) demonstra que a estratégia de internacionalização de uma instituição de ensino superior está condicionada por fatores externos, como políticas públicas e financiamento estrangeiro, e também por elementos internos institucionais como a capacidade da burocracia, os quais podem conduzir o processo de internacionalização seja na opção *at home* ou *abroad/crossboard education* (Beelen & Jones, 2015). No caso do Ciência Sem Fronteiras a opção foi a *abroad*

---

<sup>4</sup> Tradução livre do autor.

*education*, ou mobilidade *outgoing*, que apresenta custos maiores, porém possibilita ao beneficiário uma maior imersão cultural, social e científica na experiência da mobilidade.

Soft power of higher education is exercised through influence on the intellectual and scientific life and through spreading ideas worldwide. Attraction of students and scholars from abroad to higher education institutions is considered to be an effective approach to cultivating individuals who will develop an understanding of a given country, and support for it. It also promotes mutual understanding between the countries which participate in an exchange... (Wojciuk, 2018, p. 345).

O recorte sobre o Ciência Sem Fronteiras (CsF) se deve aos objetivos ambiciosos do programa – como conceder 100 mil bolsas de estudos –, assim como ao montante de recursos aportado na ação, de aproximadamente 13 bilhões de reais. Essa ação colocou o Brasil no centro das discussões sobre internacionalização do ensino superior e mostrou a importância das mobilidades na promoção do *soft power*, como destaca Nye:

Soft power rests on some shared values. That is why exchanges are often more effective than mere broadcasting. By definition, soft power means getting others to want the same outcomes you want, and that requires understanding how they are hearing your messages, and fine-tuning it accordingly. It is crucial to understand the target audience... (Nye, 2004, p. 111).

O programa Ciência Sem Fronteiras, por ser uma relação com duplo sentido e de características *win-win* (ganha-ganha) pode também ser caracterizado como *knowledge diplomacy*, pois existiu uma grande convergência de objetivos, interesses e valores entre as partes.

Além da introdução e das considerações finais, o presente artigo está dividido em três partes. A primeira apresenta a evolução da parceria estratégica de Brasil e União Europeia de 2007 a 2016. Com isso, espera-se apresentar os vetores dessa relação e as expectativas de cada um dos parceiros. A segunda examina a temática da internacionalização da educação como um elemento de *soft power* nas relações internacionais, em especial sob a ótica do Brasil e da União Europeia. A terceira parte analisa o Programa CsF dentro do contexto da parceria estratégica.

## **2. A evolução das relações entre Brasil e União Europeia: uma parceria estratégica em construção**

Apesar das relações entre o Estado brasileiro e os países europeus remontarem à época da independência (Gueraldi, 2003) e conterem fortes laços econômicos, políticos e

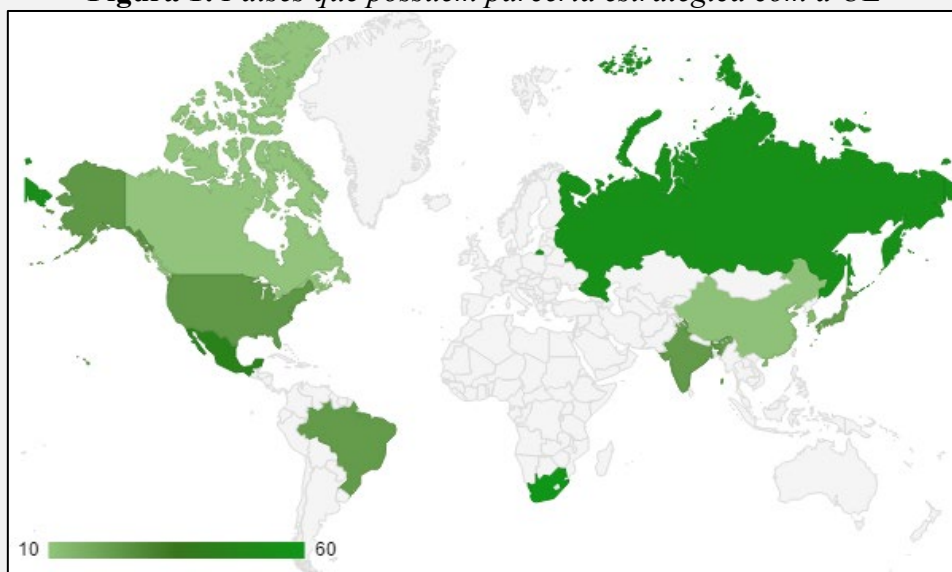
**Espósito Neto & Espindola. *A Dimensão da Educação Superior na Parceria Estratégica entre o Brasil e a União Europeia***

culturais, as relações entre Brasil e União Europeia se iniciaram na década de 1960 (Cunha, 2014).

Apenas em julho de 2007 foi formalizada uma parceria estratégica, dada a crescente importância dos dois atores no cenário internacional (Gratius, 2018) e a convergência de interesses e de valores (MRE, 2018). Do lado brasileiro, o objetivo era o fortalecimento do papel proativo do Brasil na política global em um sistema internacional em transição (Saraiva, 2018, p. 278). Da perspectiva europeia, Brasil e México possuem um papel relevante no relacionamento entre os países latino-americanos com a União Europeia, seja por seu peso econômico ou por suas relações políticas. Assim, em 2005 a Comissão Europeia publicou uma “Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu”, na qual se enfatizava a importância e a necessidade de uma parceria estratégica com Brasil e México para a construção de um “novo” mundo globalizado, e de uma relação profícua entre o continente europeu e a América Latina (Comissão Europeia, 2005).

Parceria estratégica é um “relacionamento político bilateral singularizado... que a União Europeia estabelece com cada um dos integrantes de um determinado grupo de terceiros países, pela importância do papel que desempenham no cenário internacional” (Barthelmes, 2008, p. 37). Atualmente, a União Europeia possui dez parcerias estratégicas distribuídas em todo o mundo, compostas pelos seguintes países: Brasil, Canadá, China, Índia, Japão, México, Rússia, África do Sul, Coreia do Sul e Estados Unidos (Cravinho, 2017).

**Figura 1:** *Países que possuem parceria estratégica com a UE*



Fonte: Tomazini (2018, p. 65).

A parceria estratégica Brasil-União Europeia foi constituída em um momento de construção de uma liderança brasileira na América do Sul, conduzida pelos êxitos do governo Lula e pela ascensão de governos de esquerda na região (Saraiva, 2018, p. 279), que foi denominada "onda rosa" (Lambert, 2010). A partir desse contexto, na perspectiva europeia, o Brasil teria muitos princípios e valores em comum ao bloco, como a luta contra a pobreza e a procura da manutenção da democracia em toda a região. Além do mais, no período de 1987 a 2006 o Brasil teve os países da União Europeia como seus principais investidores externos e parceiros comerciais (Barthelmes, 2008).

Com a formulação da parceria estratégica, o diálogo político entre parceiros se elevou a um novo patamar de interlocução sobre variados temas. E isso não somente através das cúpulas anuais nas quais esta relação é institucionalizada, mas também por intermédio de reuniões regulares entre altos funcionários, técnicos e especialistas, que ocorreram tanto no Brasil como na UE. Entre os temas examinados nas cúpulas e nas relações políticas encontram-se: a promoção da paz e segurança, alterações climáticas, desenvolvimento sustentável, luta contra a pobreza, promoção da cooperação regional e cooperação nas áreas de ciência e tecnologia (Delegação UE, 2016). O papel do empresariado deve ser destacado ao longo das Cimeiras Políticas Brasil-UE (Pereira & Juliano, 2019).

Entre 2007 até os dias atuais, a União Europeia se tornou o segundo mercado para as exportações brasileiras, atrás apenas da China e à frente dos Estados Unidos. Já o Brasil é o décimo terceiro mercado para exportações oriundas da União Europeia. Por um lado, o Brasil é o quinto maior investidor na União Europeia; por outro, a União Europeia é o maior investidor externo no Brasil (Apex, 2017). A tabela 1 apresenta a evolução da corrente comercial entre Brasil e União Europeia desde os anos 2000 até 2017, e mostra um crescimento contínuo até a crise econômica na segunda metade da segunda década dos anos 2000. As exportações brasileiras estão centradas no agronegócio; já as importações provenientes do bloco europeu concentram-se em produtos manufaturados de alto valor (Apex, 2017, p. 8).

**Tabela 1: Intercâmbio comercial entre Brasil e União Europeia**

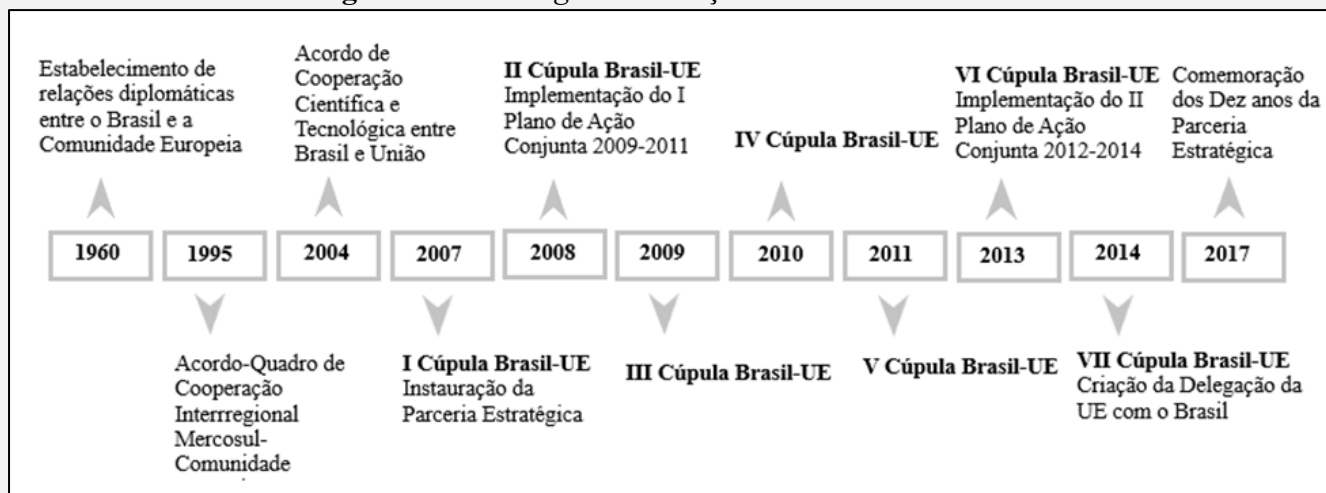
Ano/Mês	EXPORTAÇÃO	IMPORTAÇÃO	RESULTADO	
	US\$ FOB (A)	US\$ FOB (B)	SALDO (A-B)	CORRENTE (A+B)
2000	55.118.919.865	55.850.663.138	-731.743.273	110.969.583.003
2001	58.286.593.021	55.601.758.416	2.684.834.605	113.888.351.437
2002	60.438.653.035	47.242.654.199	13.195.998.836	107.681.307.234
2003	73.203.222.075	48.325.566.630	24.877.655.445	121.528.788.705
2004	96.677.498.766	62.835.615.629	33.841.883.137	159.513.114.395
2005	118.529.184.899	73.600.375.672	44.928.809.227	192.129.560.571
2006	137.807.469.531	91.350.840.805	46.456.628.726	229.158.310.336
2007	160.649.072.830	120.617.446.250	40.031.626.580	281.266.519.080
2008	197.942.442.909	172.984.767.614	24.957.675.295	370.927.210.523
2009	152.994.742.805	127.722.342.988	25.272.399.817	280.717.085.793
2010	201.915.285.335	181.768.427.438	20.146.857.897	383.683.712.773
2011	256.039.574.768	226.246.755.801	29.792.818.967	482.286.330.569
2012	242.578.013.546	223.183.476.643	19.394.536.903	465.761.490.189
2013	242.033.574.720	239.747.515.987	2.286.058.733	481.781.090.707
2014	225.100.884.831	229.154.462.583	-4.053.577.752	454.255.347.414
2015	191.134.324.584	171.449.050.909	19.685.273.675	362.583.375.493
2016	185.235.400.805	137.552.002.856	47.683.397.949	322.787.403.661
2017	107.710.145.552	71.494.120.474	36.216.025.078	179.204.266.026

Fonte: MDIC (2020).

Nas primeiras cúpulas o enfoque foi direcionado a uma agenda de poder duro (*hard power*)<sup>5</sup>, sendo as principais temáticas voltadas à segurança, à paz e à questão armamentista, além de temas como meio ambiente e combate à fome. Ao decorrer das cúpulas se analisa essa transição da agenda entre as temáticas de poder duro ao brando (*soft power*), com enfoque para a quinta cúpula, na qual as temáticas de poder brando tomaram proporções muito maiores, com enfoque em questões climáticas, educação superior, combate à pobreza global e ao desenvolvimento da ciência e tecnologia.

<sup>5</sup> Nye (2018) argumenta que nesta perspectiva os relacionamentos são baseados no uso da coerção, isto é, a agenda está voltada para os instrumentos de ações como as forças armadas e segurança.

**Figura 2: Cronologia das relações bilaterais Brasil-UE**



**Fonte:** Brasil, 2019. Elaboração dos autores com base nas informações do site da Representação da União Europeia (2019).

### *2.1. A evolução dos encontros de cúpula na parceria estratégica entre Brasil e União Europeia (2007-2017)*

Em 2007, no primeiro encontro de cúpula, foi formulada uma agenda com os seguintes objetivos: reforçar o diálogo político, principalmente sobre políticas setoriais; trabalhar em conjunto para enfrentar os desafios mais prementes da paz e segurança globais; expandir e aprofundar as relações comerciais e econômicas; incentivar o intercâmbio entre seus povos com o fim de maior entendimento entre ambas as regiões; e concretizar um Plano de Ação Conjunta, a ser desenvolvido durante a segunda cúpula Brasil-UE (Eubrasil, 2007) (Pereira & Prado, 2015).

Na segunda Cúpula Brasil-União Europeia, realizada na cidade do Rio de Janeiro em 22 e 23 de dezembro de 2008, as questões econômicas e a regulamentação financeira foram as principais prioridades da ordem de trabalhos (Delegação UE, 2016). Os tópicos tratados foram: a concretização do I Plano de Ação Conjunta Brasil-União Europeia 2009-2011, em que ambos concordaram em construir uma parceria estratégica abrangente mediante a promoção da paz e da segurança por meio de um sistema multilateral eficaz; o fortalecimento da parceria econômica, social e ambiental para promover o desenvolvimento sustentável; a promoção da cooperação regional; a promoção da ciência, da tecnologia e da inovação; a promoção do intercâmbio entre os povos (Council EU, 2008).

Em 6 de outubro de 2009 a terceira cúpula, realizada na cidade de Estocolmo, tratou de questões como a implementação do Plano de Ação Conjunta e temas globais,

**Espósito Neto & Espindola. *A Dimensão da Educação Superior na Parceria Estratégica entre o Brasil e a União Europeia***

regionais e internacionais, tais como desenvolvimento tecnológico, meio ambiente e comércio (Council EU, 2009).

A partir de 1 de dezembro de 2009, as relações Brasil-União Europeia passaram a ser regidas pelo Tratado de Lisboa. Com isso, as demais reuniões ordinárias passaram a ser organizadas sob a responsabilidade do presidente do Brasil e do Conselho Europeu, sendo que as cúpulas subsequentes, realizadas nas cidades de Bruxelas e Brasília, seguiram o mesmo modelo.

Em 14 de julho de 2010, em Brasília, foi realizada a quarta Cúpula Brasil-União Europeia. Uma vez mais foi levantada a importância da construção do Plano de Ação Conjunta de 2008. Foram tratadas questões como o compromisso com o combate ao tráfico de armas e drogas e o desenvolvimento sustentável, entre outros temas (Council EU, 2010). Houve ainda a criação de diálogos setoriais, para fortalecer a cooperação, e de diálogos bilaterais entre diversos setores, além da disponibilização de um orçamento de até 30 milhões de euros para o financiamento de projetos de interesses comuns (Diálogos Setoriais, 2020).

O quinto encontro dessa parceria ocorreu em 4 de outubro de 2011 na cidade de Bruxelas. Nessa ocasião, as autoridades ressaltaram a importância das cúpulas para o aprofundamento do diálogo político diante dos desafios globais, e, entre outros temas, abordaram questões relativas à educação superior, ao desenvolvimento tecnológico e inovação, a mobilidades acadêmicas e ao desenvolvimento sustentável (Council EU, 2011).

Eles enfatizaram sua visão compartilhada sobre o papel crucial do ensino superior, cooperação acadêmica e mobilidade, bem como pesquisa científica, tecnologia e inovação, para promover o crescimento rápido e sustentável e aumentar a produtividade e a empregabilidade. Decidiram reforçar o diálogo e a cooperação UE-Brasil nestes domínios, com base nos instrumentos e programas de políticas existentes, como o Erasmus Mundus e Marie Curie e o esquema de mobilidade "Ciência sem Fronteiras" do Brasil. Eles decidiram lançar uma plataforma de diálogo e intercâmbio para promover a mobilidade acadêmica e a cooperação entre o Brasil e a UE (Council EU, 2011, p. 2).

Em 24 de janeiro de 2013 aconteceu a sexta cúpula Brasil-União Europeia, em Brasília. Nessa reunião foi implementado o Plano de Ação Conjunta 2012-2014. Os presentes manifestaram sua satisfação com a parceria e com o avanço em mais de 30 áreas de diferentes diálogos setoriais, sendo também registrado o entusiasmo com a crescente

relação bilateral e o conseqüente aumento dos fluxos comerciais e investimentos entre ambas as partes (MRE, 2013).

Na cooperação bilateral, a União Europeia investiu 61 milhões de euros, assim distribuídos: apoio aos diálogos setoriais (9,15 milhões de euros); cooperação acadêmica (30,5 milhões de euros); Centro de Estudos Europeus (3,05 milhões de euros); e promoção da dimensão ambiental do Desenvolvimento Sustentável (18,3 milhões de euros) (Tomanzini, 2018). O maior montante do investimento na cooperação acadêmica ocorreu por meio da concessão de bolsas do programa Erasmus Mundus, em funcionamento naquele mesmo período (Tomanzini, 2018).

Em 24 de fevereiro de 2014, na última cúpula dessa parceria, três temas dominaram o diálogo político: o primeiro foi o crescimento econômico e de empregos, devido principalmente aos acordos voltados à negociação bilateral-regional entre Mercosul e União Europeia, o segundo foi a construção de uma agenda comum para os desafios globais (mudanças climáticas, energias, direitos humanos, entre outros), e o terceiro foi a proposta de construir uma cooperação mais concreta sobre política externa e segurança (Informativo de Bruxelas, 2014).

Nesse período, o Brasil passou a ser considerado graduado como país de renda média para a UE, o que significou que o financiamento do relacionamento bilateral não seria mais através da cooperação para o desenvolvimento, mas sim pelo Instrumento de Parceria (Partnership Instrument - PI). A cooperação é baseada em políticas públicas conjuntas no ambiente multilateral e bilateral de setores de interesse comum. Para tanto, foram analisados de imediato os seguintes projetos, considerados relevantes para a continuidade da relação: cooperação bilateral dos diálogos setoriais, o Programa Jean Monnet e as ações da diplomacia pública (Tomanzini, 2018).

A partir daí, o financiamento europeu passou a ser desenvolvido por meio de um fundo regional específico. Entre 2014 a 2020 cerca de 805 milhões de euros foram destinados à América Latina, sendo o Brasil parceiro preferencial. Os recursos foram assim distribuídos:

*163 milhões de euros foram atribuídos ao ensino superior no âmbito do Erasmus+ [grifo dos autores]; 300 milhões de euros estão reservados para a sustentabilidade ambiental e as alterações climáticas; 215 milhões de euros serão atribuídos a projetos relacionados com a sustentabilidade e o crescimento inclusivo para o desenvolvimento humano; 42 milhões de euros destinam-se a apoiar a boa governança, a responsabilização e as iniciativas de igualdade social; 70 milhões de*



euros serão atribuídos a projetos de segurança e desenvolvimento; 15 milhões de euros serão atribuídos a medidas de apoio (Delegation Brazil, 2016).

Nas relações bilaterais entre Brasil e União Europeia a área da educação teve espaço importante, pois ambos optam por uma estratégia com vistas a fortalecer o *soft power* (Pinheiro & Candeas, 2012; Geraldi, 2006) e o multilateralismo, em detrimento do *hard power*. Destarte, a temática da educação, em especial a internacionalização do ensino superior, teve importância na agenda bilateral entre 2011 e 2016.

Os tópicos relacionados com cooperação internacional na área do ensino superior, da pesquisa e da inovação estiveram sempre presentes nas diferentes declarações conjuntas emitidas após cada cúpula, no entanto, a relevância dada a esses tópicos aumenta a partir de 2011. Um exemplo disso é a Declaração Conjunta da 5.<sup>a</sup> Cúpula UE-Brasil de 4 de outubro de 2011. Nesta declaração, o programa Ciência sem Fronteiras (CsF) do governo brasileiro, o programa Erasmus Mundus, o 7.<sup>o</sup> Programa-quadro para a Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico (7FP) e as Ações Marie Curie da UE são vistos como instrumentos de atuação política para impulsionar e pôr em prática a cooperação entre as duas regiões. O envolvimento ativo das instituições de ensino superior e do corpo docente na implementação do Diálogo Político de Alto Nível é outro dos aspectos salientados neste documento (Maia & Carvalho, 2014, pp. 19-20).

No entanto, quais foram os motivos que levaram a internacionalização do ensino superior a ganhar um papel de grande relevância nas relações brasileiro-europeias?

### **3. A internacionalização da educação superior nas relações Brasil-União Europeia**

Por um lado, no Brasil, a Presidente Dilma colocou como uma das treze diretrizes principais do seu governo a expansão do investimento em pesquisa e desenvolvimento e em bolsas de estudo em setores estratégicos – como biocombustíveis e nanotecnologia –, com o intuito de transformar o país em uma “potência científica tecnológica” (Brasil, 2011). Com isso esperava-se também reduzir a defasagem científica e tecnológica que ainda separa o Brasil das nações mais desenvolvidas, além de melhorar a formação de recursos humanos no país (Manços & Coelho, 2017, p. 56). Durante uma visita oficial aos Estados Unidos, a Presidente Dilma Rousseff ficou bastante impressionada com a abrangência de iniciativas, como a “100 k Strong in the Americas”, criada para fortalecer os fluxos de mobilidade acadêmica. Percebeu, ainda, o potencial das iniciativas conjuntas de intercâmbios educacionais em ciências como uma ferramenta

da política externa e do *soft power* brasileiro (Manços & Coelho, 2017, p. 56; Menezes & Paiva, 2019). Isso fica claro no discurso presidencial:

*Temos certeza de que, a estes primeiros cem mil, outros cem mil se sucederão e queremos abrir a formação científica e tecnológica e o ambiente necessário à inovação a muitos brasileiros, porque dependemos dessa formação massiva para criar essa espécie de meio ambiente de massa crítica, que é essencial para as invenções, para as descobertas e para essa imensa aventura do ser humano que é se superar sistematicamente [grifo dos autores].*

*Eu sei que os nossos desafios são grandes, o Brasil é um país complexo. Eu sei que nós precisamos, simultaneamente, enfrentar nossas dívidas históricas, como a extrema pobreza e a garantia da elevação da competitividade da nossa sociedade, da nossa economia, por meio da ciência, da tecnologia e da inovação [grifo dos autores] (Brasil, 2011b, n.p.).*

Segundo Saraiva (2018, p. 279), os formuladores brasileiros identificavam a parceria com a UE como instrumento para fortalecer o prestígio e o reconhecimento internacional do país no cenário internacional. Um dos vetores desta relação é o engajamento na área de ciência e tecnologia. Desde 2004, existe um Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica, cujo objetivo é aumentar os investimentos e transferência de tecnologia e inovação. Aliás, durante a V Cúpula Brasil-União Europeia em outubro de 2011, um dos temas mais enfatizados foi a importância estratégica do aumento da cooperação educacional no ensino superior para o fomento de fluxos de modalidades acadêmicas e a construção de pesquisas científicas, tecnológicas e de inovação conjunta entre brasileiros e europeus. Para atingir tal fim, as partes decidiram aprofundar suas relações com base nos programas já existentes, como o Erasmus Mundus e Erasmus +, desenvolvidos pela União Europeia, e o projeto Ciências sem Fronteiras, elaborado pelo Brasil (Council EU, 2011).

A União Europeia tem como um de seus objetivos ser uma “potência civil”, isto é, um ator efetivo na arena multilateral, com ênfase na área do *soft power* para a defesa de seus valores e interesses. Portanto, observa-se que a educação superior é vista como importante instrumento de projeção de poder para o europeu (Costa, 2017). Assim, o engajamento europeu na internacionalização da educação do ensino superior, tanto dentro como fora do bloco europeu, é vital para essa estratégia de inserção internacional. A propósito, o documento Strategy Europe 2020 coloca a internacionalização do ensino superior como um dos objetivos principais.

*The aim is to enhance the performance and international attractiveness of Europe's higher education institutions [grifo nosso] and raise the overall quality of all levels of education and training in the EU, combining both excellence and equity, by promoting student mobility and trainees' mobility, and improve the employment situation of young people.*

At EU level, the Commission will work:

*– To integrate and enhance the EU's mobility, university and researchers' programmes (such as Erasmus, Erasmus Mundus, Tempus and Marie Curie) and link them up with national programmes and resources [grifo nosso].*

*– To step up the modernisation agenda of higher education (curricula, governance and financing) including by benchmarking university performance and educational outcomes in a global context (European Commission, 2010, p. 11).*

Em 1999, o bloco europeu lançou o Processo de Bolonha, um programa intergovernamental e supranacional cujo escopo é a elevação e a harmonização do ensino superior europeu dentro de todos os seus países filiados (Comissão Europeia, 2018). Para alcançar essa finalidade, o programa estimulou reformas nacionais de educação e a construção de um quadro único comum que promova as mobilidades acadêmicas e programas comuns de ensino, pesquisa e extensão. O objetivo foi tornar as instituições de ensino europeias mais atrativas, competitivas e acessíveis para pesquisadores de todo o globo. Outrossim, foi estabelecido o Espaço Europeu de Ensino Superior (EEES), através do qual 48 países europeus se comprometem a:

*... introduzir um sistema de ensino superior de três ciclos, que consiste em estudos de licenciatura, mestrado e doutoramento; assegurar o reconhecimento mútuo das qualificações e dos períodos de aprendizagem no estrangeiro concluídos noutras universidades; aplicar um sistema de garantia da qualidade, a fim de reforçar a qualidade e a relevância da aprendizagem e do ensino (Comissão Europeia, 2018).*

Uma das iniciativas foi a desburocratização do processo de internacionalização da educação superior, mediante a redução de normas e restrições a vistos e à convalidação de créditos estudantis, e o desenvolvimento de programas governamentais para financiamentos estudantis, como bolsas de estudo, totais e parciais, para facilitar as mobilidades, entre outras ações. Entre os diversos projetos na área, os mais importantes são os programas Erasmus +, Erasmus Mundus e Horizon 2020.

O Erasmus+ tem a duração prevista de 2014 a 2020. O objetivo do programa é apoiar projetos, parcerias, eventos e mobilidade nas áreas de educação, treinamento, esporte e estágios, entre outros, tanto entre instituições em países europeus como em

**Espósito Neto & Espindola. *A Dimensão da Educação Superior na Parceria Estratégica entre o Brasil e a União Europeia***

países parceiros. O programa foi desenvolvido pelo Parlamento Europeu da UE e Comissão Europeia. Já a execução fica a cargo da Agência de Execução para a Educação, o Audiovisual e a Cultura (Eacea) em Bruxelas e das Agências Nacionais (AN), localizadas em cada um dos países do programa (European Commission, 2017). O orçamento é de aproximadamente 16,5 bilhões de euros, distribuídos entre projetos de capacitação do ensino superior, mestrados conjuntos Erasmus Mundus e atividades Jean Monnet<sup>6</sup>, entre outros (European Commission, 2017).

O Erasmus Mundus visa incentivar a educação europeia por meio das mobilidades acadêmicas, além de reforçar os laços existentes entre demais países europeus e seus parceiros. Esse programa pode ser dividido em duas fases: a primeira, nos anos de 2004 a 2008, foi mais específica, para que estudantes não europeus pudessem fazer mestrado nas universidades europeias; a segunda se iniciou em 2009, e se encontra em andamento. Os objetivos são: ampliar as ações do programa, possibilitar bolsas de mestrado e doutorado de alto nível em instituições europeias para cidadãos de países parceiros, e criar um consórcio institucional internacional para a promoção do ensino superior europeu (European Commission, 2017).

A participação brasileira no Programa Erasmus +, de 2015 a 2018, corresponde a 22% do orçamento regional da América Latina (European Commission, 2018). A tabela 2 mostra os dados dessa participação, por categoria, nos programas Erasmus.

**Tabela 2: Participação brasileira no programa Erasmus+**

<b>Brasil em Projetos Erasmus+</b>	<b>2016</b>	<b>2015</b>	<b>2014</b>
Total de projetos brasileiros selecionados	64	57	60
Total de EMJMDs <sup>7</sup> brasileiros	10	11	5
Bolsas do EMJMDs adquiridos por brasileiros	77	85	40
Total de projetos CBHE <sup>8</sup> brasileiros selecionados	6	7	8
Total de Projetos Jean Monnet selecionados no Brasil	4	4	0

**Fonte:** European Commission, 2018.

O Horizonte 2020 é o maior programa de investigação e inovação da União Europeia. Tem por objetivo o aumento da excelência europeia nas áreas científicas, liderança industrial e busca de soluções para desafios sociais europeus e mundiais, e conta

<sup>6</sup> As ações Jean Monnet visam promover a excelência dos estudos superiores sobre a União Europeia em nível mundial, e são organizadas por instituições de ensino superior (Comissão Europeia, 2018).

<sup>7</sup> Mestrados Conjuntos Erasmus Mundus (EMJMDs).

<sup>8</sup> Capacitação no ensino superior (CBHE).

com a participação dos países membros da UE e seus parceiros. O orçamento do programa é de 80 bilhões de euros para o período de 2014 e 2020.

O financiamento da UE cobre 100% dos custos elegíveis para todas as atividades de investigação e inovação. Para as atividades de inovação, o financiamento cobre geralmente 70% dos custos elegíveis, mas pode ascender a 100% no caso das organizações sem fins lucrativos. Os custos indiretos elegíveis (por exemplo, custos de administração, comunicação e infraestrutura, material de escritório) são reembolsados através da aplicação de uma taxa fixa de 25% dos custos diretos elegíveis (os que estão exclusivamente associados à implementação da atividade) (União Europeia, 2014, p. 25).

Atualmente, 201 projetos brasileiros participam do programa, com o aporte europeu de aproximadamente 12 milhões de euros, o que corresponde a 0.03% do orçamento total (H2020 Projects, 2020). Com o sucesso do programa no Brasil, o Comitê Gestor do "Acordo de Cooperação UE-Brasil em Ciência e Tecnologia" em abril de 2019 anunciou um novo programa, o Horizonte Europa, com início previsto para 2021 (European Commission, 2019).

Assim a União Europeia, em função da parceria estratégica com o Brasil, abriu grandes possibilidades às instituições brasileiras nas áreas de educação superior, ciência e tecnologia (Carvalho & Maia, 2015), possibilitando uma oportunidade de desenvolvimento e reforço da cooperação com vistas a ampliar os conhecimentos nos campos apontados. O aumento da competitividade, a inovação e o crescimento econômico foram elementos enfatizados e destacados na VI Cúpula Brasil-União Europeia (Colucci, Costa & Silva, 2015).

O ensino superior brasileiro é de responsabilidade da federação, estados e municípios, tanto em instituições federais como em instituições privadas. A federação, por meio do Plano Nacional da Educação (PNE), a partir do artigo nº 214 da Constituição da República Federativa do Brasil, determina a estratégia nacional da educação superior (Brasil, 1988).

O Ministério da Educação (Mec) é responsável pelo estabelecimento das políticas da educação nacional, como também financia, orienta e supervisiona toda a rede por meio de vários agentes, como: Secretaria de Educação Superior (Sesu), Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres), Conselho Nacional de Educação (CNE), Comissão Nacional de Avaliação do Ensino Superior (Conaes), Instituto Nacional

**Espósito Neto & Espindola. *A Dimensão da Educação Superior na Parceria Estratégica entre o Brasil e a União Europeia***

de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e Fundação para a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

O Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicação (MCTIC) também possuiu um papel relevante na educação superior, pois financia a pesquisa e a inovação, principalmente por meio de sua agência associada ao Conselho Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) (OCDE, 2018).

Já o Ministério das Relações Exteriores (MRE), por meio da Divisão de Temas Educacionais (DCE), mantém uma relação próxima com o ensino superior, pois é desta divisão a responsabilidade sobre os assuntos no âmbito da cooperação educacional internacional. Ademais, a DCE acompanha a realização de programas oferecidos pelo Brasil ou ofertados por demais países, sendo também responsável, em conjunto com o Mec e o MCTIC, pela manutenção do Programa de Estudantes-Convênio de Graduação (Pec-G) e Programa de Pós-Graduação (Pec-PG) (Mec, 2018). Estes, estabelecidos na década de 1960, têm como objetivo propiciar a alunos estrangeiros a efetuação de seus estudos em instituições públicas e particulares brasileiras. São programas desenvolvidos pelo MRE e Mec em conjunto com as universidades públicas e privadas (Mec, 2018).

A Capes e o CNPq são os principais fomentadores da internacionalização do ensino superior brasileiro, através do financiamento de inúmeras parcerias universitárias transnacionais, da oferta de bolsas de estudos para pesquisadores e do apoio a projetos de pesquisas brasileiros, entre outros investimentos em custeio e capital.

Cabe à Capes avaliar e promover a expansão da pós-graduação *stricto sensu*, ampliar o acesso e divulgação da produção científica, investir na formação de recursos de alto nível no país e exterior e promover a cooperação científica internacional, entre outras ações (Capes, 2019). Atualmente a Capes possui 450 projetos de pesquisa somente com parceiros internacionais, sendo que sua primeira parceria foi firmada há 41 anos com a França, e hoje esta fundação conta com 77 parceiros no exterior (Infocapes, 2019). Para a execução dessas cooperações, foram investidos cerca de 700 milhões de reais em bolsas para o exterior nos anos de 2013 a 2017, além de um financiamento de mais de 7,5 bilhões de reais em bolsas para o CsF entre os mesmos anos (Capes, 2019). Para tanto, a Capes impulsionou novas formas de internacionalização: “a Capes desenvolve projetos para que as instituições planejem de forma estratégica a internacionalização, para que as cooperações não sejam apenas uma mobilidade de alunos e professores entre países” (Infocapes, 2019).

O CNPq, por sua vez, estimula a produção científica e tecnológica brasileira. O objetivo é avançar o conhecimento, a inovação e o desenvolvimento sustentável. Essa agência coopera com inúmeros países, em especial na formulação de projetos e programas conjuntos. Segundo dados de 2018, os países europeus com os quais o CNPq mantém uma parceria mais intensa são: Alemanha, Bélgica, Eslovênia, Espanha, Finlândia, França, Itália, Portugal e Reino Unido. Somente em 2017 o CNPq disponibilizou para internacionalização cerca de 80% do seu orçamento para pesquisa e concessão de bolsas, o que correspondeu a aproximadamente 1,11 bilhão de reais (CGU, 2017).

O processo de cooperação na internacionalização da educação superior entre Brasil e União Europeia foi obra de uma rede complexa tecida por vários agentes e instituições, com diversas fontes de financiamento, que retroalimentaram os laços bilaterais e reforçaram a parceria estratégica entre os dois atores (Colucci, Costa & Silva, 2015). Carvalho e Maia (2014, p. 20) apontam ainda a importância do Fórum Estratégico para a Cooperação Científica e Tecnológica Internacional (SFIC - Strategic Forum for International Science and Technology Cooperation) e do programa da Iniciativa Brasil (Brazil Initiative) no fortalecimento da parceria estratégica.

O SFIC assessora diretamente os países-membros e as instituições da União Europeia nos âmbitos da ciência, tecnologia e inovação, por meio da coleta, análise, planejamento e coordenação de atividades em CT&I. Em 2012, o SFIC, com auxílio dos órgãos diplomáticos e da representação da União Europeia, preparou a Iniciativa Brasil, cujo objetivo foi de aproveitar as sinergias e possibilidades abertas pela União Europeia e pelo Brasil – em especial o Programa Ciência Sem Fronteiras – e estreitar os laços entre autoridades, instituições de fomento (governamentais e não governamentais), redes de universidades, instituições de ensino e pesquisa, entre outros. Para tanto, foram realizados estudos, fomento a projetos de construção de capacidade, workshops, encontros de alto-nível, participação em feiras, elaboração de material, entre outras iniciativas (Maia & Carvalho, 2014, pp. 20-21).

#### **4. O papel da União Europeia no programa Ciência sem Fronteiras (2011-2016)**

O papel da União Europeia no CsF deve ser entendido dentro do quadro político da parceria estratégica. De um lado, a diretriz política brasileira de expandir os fluxos de mobilidade *outgoing* para criar, pela formação de recursos humanos e a participação de redes internacionais de pesquisa, as bases para um avanço tecnológico e promoção do

desenvolvimento nacional; de outro, a União Europeia, com toda a sua experiência no processo de internacionalização e com instituições de ensino e pesquisa de reconhecida excelência internacional, tinha como um dos seus objetivos estratégicos a atração de estudantes e pesquisadores de excelência, com o intuito de promover as instituições e valores europeus e impulsionar o crescimento da economia do conhecimento em plena era da sociedade da informação.

O Programa Ciência sem Fronteiras (CsF) foi desenvolvido pelo governo brasileiro entre os anos de 2011 a 2016. A iniciativa teve apoio conjunto do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e do Ministério da Educação (Mec), auxiliados por organismos como CNPq, Capes e secretarias de ensino superior e de ensino tecnológico. Em 2016 o programa foi paralisado, tendo encerrado oficialmente as suas ações em 2017, em meio a calorosas discussões políticas.

Os principais objetivos do CsF, segundo o Decreto n° 7.624 da Presidência da República, foram: incentivar a expansão e a consolidação da internacionalização da ciência e tecnologia; promover a inovação e a competitividade brasileira; contribuir para o processo de internacionalização das instituições de ensino superior e dos centros de pesquisa brasileiros; estimular e aperfeiçoar as pesquisas aplicadas no País, visando ao desenvolvimento científico e tecnológico e à inovação; e propiciar maior visibilidade internacional à pesquisa acadêmica e científica realizada no Brasil (Brasil, 2011).

Para atingir esses objetivos, o programa Ciência Sem Fronteiras contemplou áreas de ensino específicas, tais como: Engenharia e demais áreas tecnológicas; Ciências Exatas e da Terra; Biologia, Ciências Biomédicas e da Saúde; Computação e Tecnologias da Informação; Tecnologia Aeroespacial; Fármacos; Produção Agrícola Sustentável; Petróleo, Gás e Carvão Mineral; Energias Renováveis; Tecnologia Mineral; Biotecnologia; Nanotecnologia e Novos Materiais; Tecnologias de Prevenção e Mitigação de Desastres Naturais; Biodiversidade e Bioprospecção; Ciências do Mar; Indústria Criativa (voltada a produtos e processos para desenvolvimento tecnológico e inovação); Novas Tecnologias de Engenharia Construtiva; Formação de Tecnólogos (Brasil, 2011). As ciências humanas foram colocadas em segundo plano.

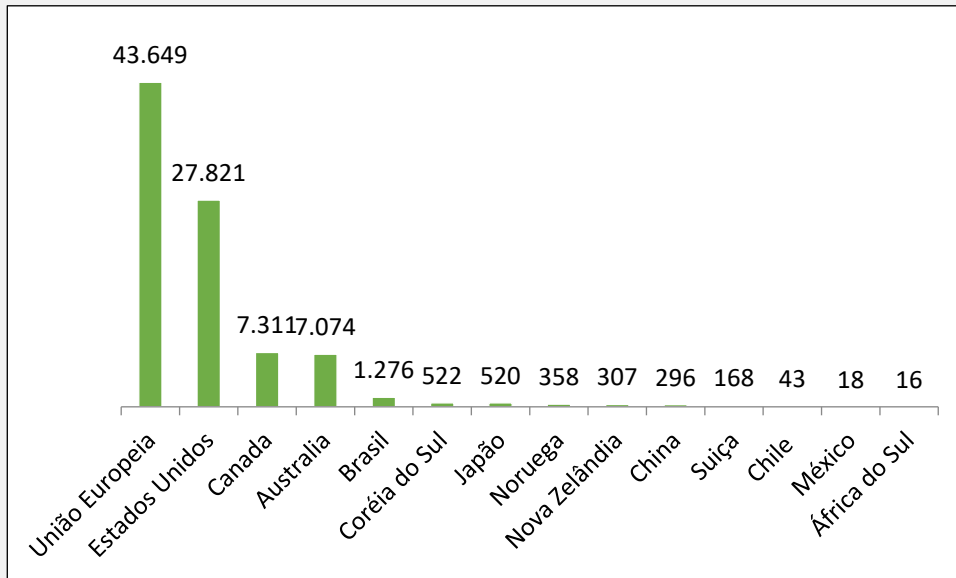
O foco do CsF se deu nas mobilidades acadêmicas para estudantes em graduação e pós-graduação, sistemas educacionais competitivos e setores dinâmicos de ciência e inovação; por outro lado, o programa procurou despertar o interesse de pesquisadores estrangeiros para que se estabelecessem dentro do Brasil ou trabalhassem em conjunto



**Espósito Neto & Espindola. A Dimensão da Educação Superior na Parceria Estratégica entre o Brasil e a União Europeia**

com pesquisadores brasileiros. Seu objetivo inicial era o preenchimento de até 101 mil bolsas no período de quatro anos, e, segundo seu painel de controle, até janeiro de 2016 cerca de 92.880 alunos haviam sido beneficiados pelo programa (CSF, 2016).

**Figura 3:** Distribuição de bolsas implementadas até o ano de 2016



Fonte: Painel de Controle do Programa Ciência sem Fronteiras, 2016.

Na figura 3, percebe-se o importante papel das instituições no acolhimento de estudantes brasileiros. Dentre os 28 Estados-membros da União Europeia, 17 estiveram associados com o programa CsF, com grandes reflexos positivos nas relações bilaterais, pois isso exigiu um engajamento ativo dos órgãos estatais (Colucci, Costa, & Silva, 2015, pp. 19-20). Aliás, os fluxos de mobilidades do CsF foram negociados diretamente entre os representantes de Estado, no modelo de cima para baixo (*top-down*); assim, a parceria estratégica e os diálogos setoriais foram essenciais para a construção de confiança entre os *stakeholders* e para a dinamização das ações (Espósito & Espindola, 2019; Cravinho, 2019).

O CsF foi desenhado para oferecer oportunidades diretamente a estudantes talentosos de uma forma rápida e maciça. Os fluxos de mobilidade foram centralmente negociados pelo governo brasileiro com os representantes dos países de acolhimento, usando uma abordagem do topo para a base (*top-down*), com uma participação muito reduzida das IES brasileiras. A mobilidade acabou por decorrer sem o envolvimento das IES na seleção dos estudantes e na identificação dos países e instituições de acolhimento dos bolsistas. Neste sentido, o CsF é frequentemente considerado como um programa *free-mover*, em que o bolsista se move por iniciativa individual sem

enquadramento institucional (Salvaterra, Filipini, Spadaro & Zicman, 2015, p.13).

Segundo o CNPQ (2011), as instituições europeias foram escolhidas pelos seguintes critérios: (a) qualidade no ensino, conforme os rankings internacionais; (b) preços mais acessíveis de *academic tuition fees*; (c) experiência no processo de internacionalização e cultura acadêmica próxima à brasileira; (d) por fim, a representação da União Europeia e as embaixadas dos países europeus realizaram um bom trabalho de divulgação de suas instituições e de convencimento das autoridades brasileiras. Aliás, diversos países do bloco europeu, como Espanha e Alemanha, possuem escritórios educacionais muito ativos no Brasil na promoção do *soft power* europeu (Miranda & Bischoff, 2018, p. 903).

As redes universitárias, tanto brasileiras – como o Grupo Coimbra de Universidades (GCUB) e a Associação Brasileira de Educação Internacional (Faubai) – quanto europeias – como o Coimbra Group (CG) e a Rede de Universidades das Capitais da Europa (Unica) –, tiveram papel relevante no *advocacy*, na definição de parceiros prioritários e na cooperação educacional internacional (Colucci, Costa & Silva, 2015, p. 20). Ademais, foi criado o EU-Brazil Cooperation Group, com os objetivos de partilhar e adquirir experiência e divulgar oportunidades de cooperação (Maia & Carvalho, 2015).

O CNPq e a Capes foram os principais fomentadores de bolsas de estudos em instituições de excelência no exterior e no país. As bolsas foram divididas nas seguintes modalidades: graduação-sanduiche, educação profissional e tecnológica, doutorado-pleno, pós-doutorado, doutorado-sanduiche, mestrado profissional para pesquisadores visitantes estrangeiros e para jovens talentos. Segundo o painel de controle do CsF (2016), dentre o total das bolsas implementadas aproximadamente 78% foram bolsas da graduação-sanduiche. A tabela 3 abaixo mostra a distribuição dos custos por mobilidade de bolsa, em média:

**Tabela 3:** *Custo médio das bolsas do CsF*

<b>Mobilidade</b>	<b>Valor (U\$)</b>
Graduação Sanduíche	33.752,43
Mestrado Pleno	38.288,00
Doutorado Sanduíche	33.461,51
Doutorado Pleno	39.946,65
Pós-Doutorado	35.329,14

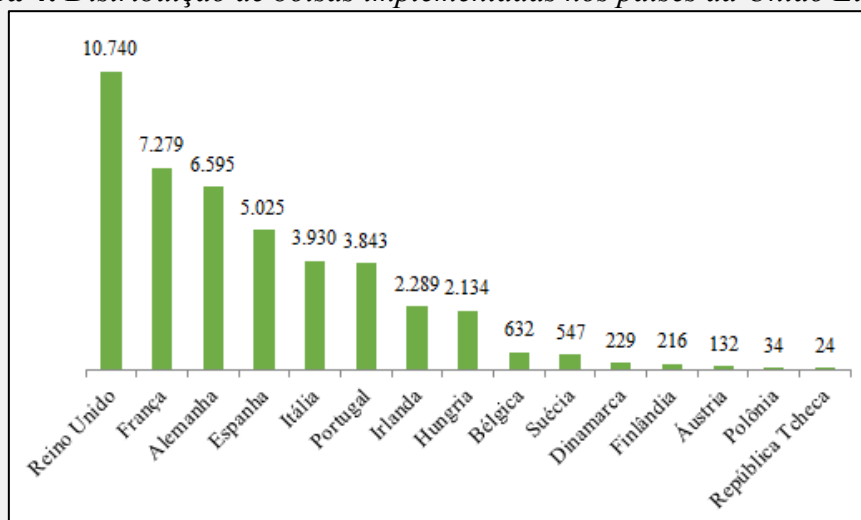
Fonte: CCT, 2015.

Além dos programas do CNPq e Capes, algumas bolsas (aproximadamente 20%) foram custeadas por instituições privadas, como: Eletrobrás S.A, Vale S.S, Tim Celular, Shell, Petrobras S.S, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Natura, entre outras. Até o ano de 2015 estas instituições haviam colaborado com um valor aproximado de 600 milhões de reais (montante líquido), sendo que, durante o período de análise, havia a estimativa de 1 bilhão de reais a serem repassados no ano de 2017 (Aziz & Martins, 2015).

A partir das dificuldades dos participantes do CsF, em especial a falta de competência linguística de muitos, em 2012 o Ministério da Educação estabeleceu o programa Idioma sem Fronteiras (IsF), desenvolvido em conjunto com o Sesu e a Capes, com o objetivo de melhorar essa competência linguística e aplicar gratuitamente as provas de proficiência em outros idiomas (Doringon, 2015).

Conforme se pode observar na figura 4, aproximadamente 50% das bolsas implementadas pelo programa CsF tiveram como principal destino as instituições dos países da União Europeia. Esse sucesso deriva dos relacionamentos já estabelecidos no campo da internacionalização da educação superior, seja na cooperação prévia nos programas Erasmus + ou Erasmus Mundus, seja ainda em outros projetos financiados pela Capes e CNPQ. Ademais, durante a V Cúpula da parceria estratégica Brasil-União Europeia, autoridades de ambos os lados acordaram em estimular a internacionalização da educação superior, ciência e tecnologia por meio de agentes ou programas em que estes atores atuavam (como o CsF), tendo como objetivo final o estímulo das mobilidades acadêmicas em sua cooperação (Council EU, 2011).

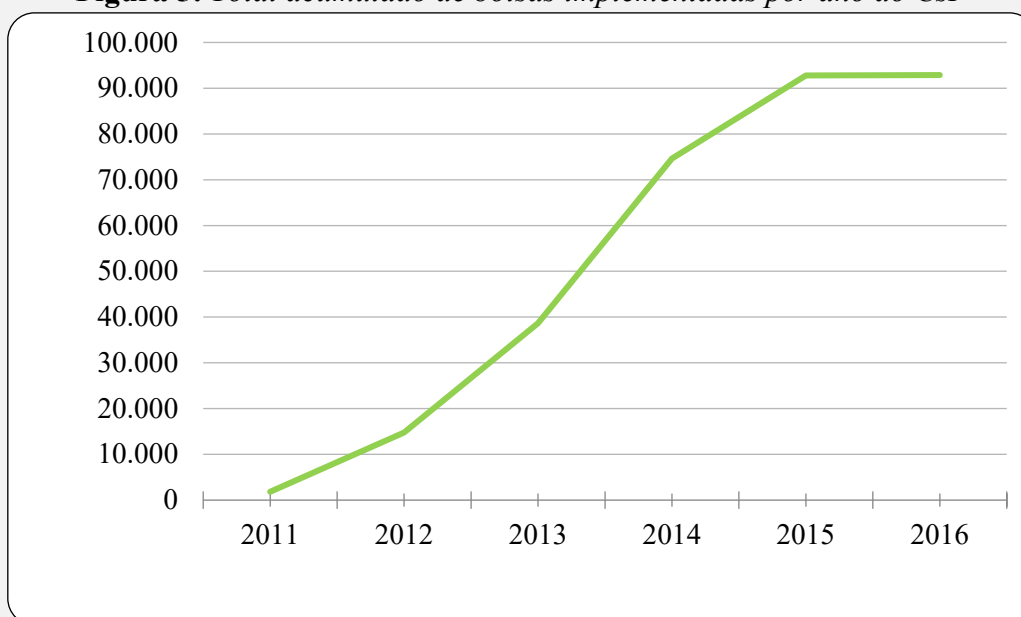
**Figura 4:** *Distribuição de bolsas implementadas nos países da União Europeia*



**Fonte:** Painel de Controle do Programa Ciência sem Fronteiras, 2016.

A vigência do Acordo Bilateral de Cooperação Científica e Tecnológica (C&T), de 2007, foi outro fator que incrementou e fortaleceu o fluxo das mobilidades acadêmicas entre Brasil e União Europeia, e há também que se considerar os programas Erasmus + e Horizon 2020, que, tendo sido implementados anteriormente ao CsF, garantiram que as redes de mobilidade já estivessem estabelecidas. Por fim, a parceria estratégica entre Brasil e União Europeia criou um ambiente propício para a cooperação educacional no ensino superior, e, graças ao CsF, o número de estudantes brasileiros em mobilidade internacional cresceu exponencialmente, como demonstram os dados da Figura 5.

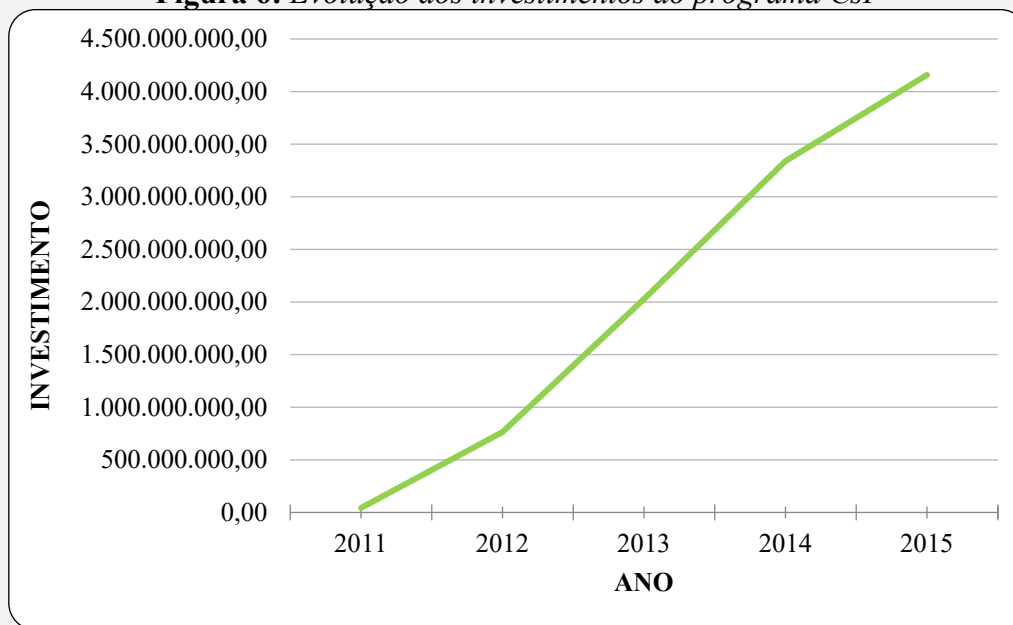
**Figura 5:** Total acumulado de bolsas implementadas por ano do CsF



**Fonte:** Painel de Controle do Programa Ciência sem Fronteiras, 2016.

Em consonância com esse aumento de mobilidade, em 2015 o CsF acabou por absorver uma grande parte do orçamento federal aplicado em educação, ciência, tecnologia e inovação: 50% do orçamento de custeio da Capes e 75% dos recursos do Programa de Apoio à Pós-Graduação (Proap) e Programa de Excelência Acadêmica (Proex). No ano de 2011, esses custos giravam em torno de 40 milhões de reais; já em 2015 chegaram a mais de 4 bilhões de reais (CCT, 2015). Isso suscitou críticas e questionamentos sobre a qualidade do gasto, o retorno dos investimentos e a falta de governança e controle dos aportes (CGU, 2016). Por esse motivo, em julho de 2016 o governo federal decidiu aplicar um grande corte ao programa, de cerca de 3 bilhões de reais ao ano. Em abril de 2017, depois de 13,2 bilhões de reais investidos, o MEC anuncia o encerramento do programa Ciência Sem Fronteiras (Marques, 2017).

**Figura 6:** *Evolução dos investimentos do programa CsF*



Fonte: CCT, 2015.

De acordo com Manços e Coelho (2017), o balanço do CsF é positivo, pois articulou todo o Sistema Nacional de Ciência Tecnologia e Inovação (SNCTI) para atingir as metas propostas, com impactos relevantes na colaboração internacional, na produção de conhecimento, na formação e nos currículos das universidades, entre outras conquistas.

Sobre o panorama que precedeu a formulação do programa Ciência sem Fronteiras, o artigo joga luz em problemas fundamentais do campo de CT&I no país, quais sejam: (a) o déficit na formação de recursos humanos nas áreas de ciências básicas, engenharias e demais áreas tecnológicas; e (b) a baixa inserção científica do Brasil no cenário internacional. Diante destes problemas, o CsF surge como um programa de empoderamento – politicamente – pela presidente Dilma Rousseff e insere-se como uma das alternativas de política pública alinhada à estratégia desenvolvida pelo MCTI: a Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação 2012-2015 (Manços & Coelho, 2017, pp. 76-77).

O CsF, em função de sua magnitude, teve impacto significativo na vida dos bolsistas brasileiros. Na Europa, as instituições também tiveram de se adaptar ao súbito aumento do número de estudantes brasileiros, ao estilo de internacionalização e ao fluxo de recursos oriundos do Tesouro brasileiro (Colucci, Costa, & Silva, 2015, p. 22). As autoras apontam ainda a necessidade de se fortalecer parcerias institucionais, construir capacidades e abrir novas oportunidades de cooperação (ibidem, p. 23).

*A internacionalização é claramente um tema universal de importância estratégica para a Europa e para o Brasil. Em ambas as regiões [grifo dos autores], embora com diferentes níveis de intensidade, os debates sobre internacionalização têm sido despoletados e alimentados em grande medida pelos programas de mobilidade em larga escala, que funcionam ou têm o potencial de funcionar como instrumentos para fomentar a cooperação interinstitucional, o reconhecimento de estudos, a melhoria dos serviços de apoio aos estudantes e outras vertentes do processo de internacionalização das instituições de ensino superior (Colucci, Costa, & Silva, 2015, p. 2).*

A despeito desses bons resultados apresentados pelo programa, as críticas se centraram no descontrole nos gastos e na inconstância dos retornos, em consequência de uma má gestão e da falta de contrapartidas dos beneficiários. De acordo com Lignau e Navarro (2018), o programa possuía uma estratégia muito mais discursiva eleitoreira do que uma proposta verdadeiramente educacional de longo prazo dentro de um projeto de Estado e sociedade. Conforme Conceição e França (2015), as instituições de destino foram muito mais favorecidas do que os beneficiários do programa, e um exemplo disso, segundo esses autores, seria o pagamento integral de altas taxas de matrículas e anuidades – cerca de 50% dos gastos foram para pagar encargos nas instituições receptoras –, entre outros aspectos.

Ainda em relação às críticas ao CsF, dizem Lignau e Navarro: “Percebemos, o campo político/econômico, no caso do CsF, acentua efeitos de poder mais evidentes do que o campo educacional” (2018, p.18). Ao se observar os problemas da educação brasileira, permeados pelas mais diversas questões (desde falta de recursos financeiros até as barreiras ao amplo acesso de camadas sociais historicamente marginalizadas e a baixa qualidade educacional do ensino básico), investir bilhões em internacionalização *outgoing* sem uma análise profunda, estratégica, perene e sustentável se torna incoerente. Ademais, no ápice do programa, o custo médio por bolsista foi cinco vezes maior do que o custo per capita dos alunos de universidades públicas no Brasil (Conceição & França, 2015). E ainda, segundo a CGU (2018), foram frágeis os mecanismos de controle e governança, o que impediu a verificação dos verdadeiros impactos para seu público alvo, isto é, não se pôde comprovar sua efetivação para todos os estudantes da educação superior brasileira. A avaliação do programa ainda é um tema em aberto e muito controverso.

## **5. Considerações finais**

Nos últimos anos, a internacionalização do ensino superior ganhou relevo na agenda política, nacional e internacional de diversos países do mundo, seja como fator de *soft power* (Pinheiro & Candeas, 2012), seja na construção de *knowledge diplomacy* (Knight & Wit, 2018), ou ainda como um vetor de desenvolvimento na sociedade da informação (Castells, 1999).

Ao longo do texto, apresentou-se a evolução da internacionalização do ensino superior entre Brasil e União Europeia. Essa aproximação deve ser percebida dentro da parceria estratégica, na qual autoridades criaram um ambiente propício para a construção de confiança, em uma relação positiva do tipo ganha-ganha (*win-win*), que ampliou aspectos de interdependência complexa, com o efeito de transbordamento para outros setores, temas (direitos humanos) e atores (redes universitárias, empresas, entre outros) e melhora na imagem internacional desses atores, o que é comumente denominado *soft power*. No entanto, por se tratar de um ganho recíproco, muitos autores acreditam que o conceito mais apropriado seria *knowledge diplomacy*.

O histórico das relações brasileiro-europeias aqui apresentado mostra que a internacionalização do ensino superior sempre esteve presente nas reuniões e nos documentos conjuntos, e, paulatinamente, ganhou relevância na agenda bilateral até se tornar um dos temas centrais das reuniões a partir de 2011, muito em função do lançamento do Programa Ciência Sem Fronteiras no mesmo ano (Maia & Carvalho, 2014, pp. 20-21). Em todas as oportunidades, as autoridades de ambas as partes se comprometeram a fortalecer a presença do parceiro nas suas ações e políticas de internacionalização do ensino superior. A cooperação educacional foi reconhecida como um relevante elemento de *spill over* para outros setores nas relações bilaterais, como a economia digital, os direitos humanos e o desenvolvimento sustentável (Cravinho, 2017; Tomanzini, 2019; Espósito & Espindola, 2019).

Após a formalização da parceria estratégica, o Brasil passou a ter um *locus* privilegiado nas políticas de educação superior da União Europeia, em especial nos programas Erasmus + e Erasmus Mundus. Os países europeus, também, passaram a ter um papel central no processo de internacionalização do ensino superior brasileiro, em especial no programa Ciência Sem Fronteiras (CsF). O diálogo estratégico bilateral influenciou a estratégia de internacionalização dos órgãos de fomento e demais atores – agências de fomento, órgãos estatais, redes de universidades, universidades, pesquisadores e outras entidades da sociedade civil organizada. Os resultados dessa

**Espósito Neto & Espindola. *A Dimensão da Educação Superior na Parceria Estratégica entre o Brasil e a União Europeia***

cooperação foram positivos e repercutem até os dias atuais, com seu transbordamento para outras áreas (Colucci, Costa, & Silva, 2015).

A despeito das críticas pertinentes às dificuldades orçamentárias e organizacionais – devido à sua magnitude e complexidade –, conclui-se que o programa CsF obteve bons resultados, ao colocar o Brasil no centro das discussões de internacionalização do ensino superior (Manços & Coelho, 2017). Sob a perspectiva da parceria estratégica Brasil-União Europeia, a experiência também foi exitosa, levando-se em conta: número de bolsas – aproximadamente 50% em países da União Europeia –; construção de redes perenes de pesquisadores; tratamento diferenciado nos programas de internacionalização da educação superior proposto pela UE; os programas Erasmus + e Horizon 2020; e a consolidação de canais de diálogo político maduro entre as partes. Por fim, o projeto Ciência Sem Fronteiras mostrou que, com eventuais ajustes e melhorias, há enormes possibilidades na cooperação educacional entre o Brasil e os Estados da União Europeia.

## **Referências**

Amal, M., Borges, G.R. (2015). Internacionalização de Instituições de Ensino Superior: Uma perspectiva sobre a mobilidade estudantil. In: E.M.A. Pereira & M.P.S. Heinzle. *Internacionalização na educação superior: políticas, integração e mobilidade acadêmica* (pp. 69-85). Blumenau: Edifurb.

Azevedo, M.L.N. (2015). Internacionalização e Transnacionalização da educação Superior: Trata-se de formação de um campo social global ou de um mercado mundial em construção? In E.M.A. Pereira & M.P.S. Heinzle. *Internacionalização na educação superior: políticas, integração e mobilidade acadêmica* (pp. 25-49). Blumenau: Edifurb.

Aziz, O., Martins, L. (2015). *Programa Ciência Sem Fronteiras*. Avaliação de Políticas Públicas. Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática. Relatório nº 21 – CCT.

Barthelme, E. (2008). *Brasil e União Europeia: A construção de uma parceria estratégica*. Ministério das Relações Exteriores Instituto Rio Branco. LIII Curso de Altos Estudos.

Beelen, J. & Jones, E. (2015.) Redefining Internationalization at Home. In A. Curaj et al. (Ed.). *The European Higher Education Area: Between critical reflections and future policies*. (pp. 59-72). Springer. Recuperado de: <https://link.springer.com/book/10.1007%2F978-3-319-20877-0>.

Brasil. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico.



**Espósito Neto & Espindola. *A Dimensão da Educação Superior na Parceria Estratégica entre o Brasil e a União Europeia***

Brasil. Palácio do Planalto (2016). *Diretrizes do Governo Dilma Rousseff*. Brasília. Recuperado de: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/diretrizes-de-governo>.

Brazil-European Union (2008). *Brazil-european Union Strategic Partnership Joint Action Plan*. I Summit, Rio de Janeiro, 22 december 2008. Recuperado de: [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/2008\\_joint\\_action\\_plan\\_en\\_0.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/2008_joint_action_plan_en_0.pdf).

Câmara dos Deputados (2014). *Plano Nacional de Educação 2014-2024*. Brasília. Recuperado de: <http://www.observatoriodopne.org.br/uploads/reference/file/439/documento-referencia.pdf>.

Capes, Fundação (2017, novembro). *Programa Institucional de Internacionalização – CAPES*. Recuperado de: <https://capes.gov.br/bolsas-e-auxilios-internacionais/capes-print>.

Capes, Fundação (2008, junho). *História e Missão*. Recuperado de: <http://www.capes.gov.br/historia-e-missao>.

Capes, Fundação (2008, setembro). *Orçamento - Evolução em reais*. Recuperado de: <http://uab.capes.gov.br/orcamento-evolucao-em-reais>.

Carvalho, J. & Maia, R. (2014, julho). *Ensino superior e pesquisa na UE e no Brasil: enquadramento, políticas e estruturas*. Projeto Alisios: Documento do Trabalho n. 1.

Castells, M. (1999). *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra.

CGU (2017). *Relatório de Avaliação*. Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - Administração Central. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União - CGU. Secretaria Federal de Controle Interno. Brasília. Recuperado de: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/11986.pdf>.

Ciências Sem Fronteiras (s.d.). *Painel de Controle do Programa Ciência Sem Fronteiras*. Recuperado de: <http://www.cienciasemfronteiras.gov.br/web/csf/painel-de-controle>.

CNPq, MCT (s.d.) *Apresentação*. Recuperado de: [http://cnpq.br/apresentacao\\_institucional](http://cnpq.br/apresentacao_institucional).

CNPq, MCT (2011). *União Europeia vê o programa Ciência sem Fronteiras como grande oportunidade de ampliar a cooperação em C&T com o Brasil*. Recuperado de: <https://www.fapema.br/index.php/uniao-europeia-ve-programa-ciencia-sem-fronteiras-como-oportunidade-de-ampliar-a-cooperacao-em-cat-com-o-brasil/>.

Comissão Europeia (2019). *Educação e Formação*. Sobre a política de ensino superior. Recuperado de: [https://ec.europa.eu/education/policies/higher-education/bologna-process-and-european-higher-education-area\\_pt](https://ec.europa.eu/education/policies/higher-education/bologna-process-and-european-higher-education-area_pt).

**Espósito Neto & Espindola. *A Dimensão da Educação Superior na Parceria Estratégica entre o Brasil e a União Europeia***

Comissão Europeia (2005). *Uma parceria reforçada entre a União Europeia e a América Latina*. Recuperado de: <http://eeas.europa.eu/archives/docs/lac/publication/pt.pdf>.

Comissão Europeia (2014). *Horizon 2020 em breve palavras*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias. Recuperado de: [https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/sites/horizon2020/files/H2020\\_PT\\_KI02\\_13413PTN.pdf](https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/sites/horizon2020/files/H2020_PT_KI02_13413PTN.pdf).

Council of the European Union (2008, dezembro 22). 2nd Brazil-European Union Summit. Rio de Janeiro. Recuperado de: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-17602-2008-INIT/en/pdf>.

Council of the European Union (2009, outubro 6). *Third European Union-Brazil Summit Joint Statement*. Stockholm. Recuperado de: [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/er/110440.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/er/110440.pdf).

Council of the European Union (2010, julho 14). *IV European Union-Brazil Summit Joint Statement*. Brasília. Recuperado de: [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/er/115812.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/115812.pdf).

Council of the European Union (2011, outubro 4). *V European Union-Brazil Summit Joint Statement*. Brussels. Recuperado de: [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/EN/foraff/124878.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/124878.pdf).

Colucci, E., Costa, A.S. & Silva, R. (Abril, 2015). *Estratégias de internacionalização na Europa e no Brasil e o impacto do programa ciência sem fronteiras*. Projeto Alisios: Documento do Trabalho, nº 2.

Conceição, O. & França, M. (2016). *O Programa Ciência sem Fronteiras contribui na formação dos estudantes? Uma análise a partir do Enade 2013*. Rio Grande do Sul.

Costa, O. (2017). *A União Europeia e sua política exterior: história, instituições e processo de tomada de decisão*. Brasília: Funag.

Cunha, R.F. (2014). Brasil-união europeia: um passo para a frente, dois para trás? In: *A União Europeia alargada em tempos de novos desafios* (pp. 143-152). Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung.

Delegação da União Europeia no Brasil (2016, maio 11). *O Brasil e a União Europeia*. Recuperado de: [https://eeas.europa.eu/delegations/brazil/7348/o-brasil-e-ue\\_pt](https://eeas.europa.eu/delegations/brazil/7348/o-brasil-e-ue_pt).

Dorigon, T. (2016). O Programa Idiomas sem Fronteiras Analisado a partir do Ciclo de Políticas. *Brazilian English Language Teaching Journal*, 6, 4-20.

Espósito Neto, T. & Espindola, I.F. (2019). A Dimensão da educação na relação Brasil e União Europeia In: T. Espósito Neto & H. Sartori (Org.). *União Europeia: visões brasileiras* (1ª ed., vol. 1, pp. 171-182). Curitiba: Appris.

**Espósito Neto & Espindola. *A Dimensão da Educação Superior na Parceria Estratégica entre o Brasil e a União Europeia***

Eubrasil (2007). *Cúpula UE-Brasil*, Lisboa, 4 de julho de 2007. Recuperado de: <http://www.eubrasil.eu/en/2007/07/04/eu-brazil-summit-lisbon-4-july-2007/>.

European Commission (2017). *The Erasmus+ Programme*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Recuperado de: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/def6a811-f4ee-11e7-be11-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-107344786>.

Geraldi, R.G. (2006). *A aplicação do conceito de poder brando (soft power) na política externa brasileira* (Dissertação de Mestrado em Administração). Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas - FGV, Rio de Janeiro.

Gratius, S. (2018). Brazil and the European Union: from liberal inter-regionalism to realist bilateralism. *Revista Brasileira de Política Internacional*, (61).

Governo Federal. Ministério da Economia Indústria, Comércio Exterior E Serviços (2020). *Comex Stat - Exportação e Importação Geral*. Recuperado de: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral>.

Haas, E.B. (1970). The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing. *International Organization*, 224, (4), 607-646.

Hudzik, John K. (2011). *Comprehensive internationalization*. Washington, DC: NAFSA.

Inep, Ministério da Educação (2017). *Censo da Educação Superior - Notas Estatísticas*. Diretoria de Estatísticas Educacionais (DEED). Recuperado de: [http://download.inep.gov.br/educacao\\_superior/censo\\_superior/documentos/2018/censo\\_da\\_educacao\\_superior\\_2017-notas\\_estatisticas2.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2018/censo_da_educacao_superior_2017-notas_estatisticas2.pdf).

Infocapes. Cooperação Internacional (2019, agosto). *Capes*, 10ª ed. Recuperado de: <http://www.capes.gov.br/infocapes/010-agosto-2019/>.

Informativo de Bruxelas (2014, fevereiro). *7º Cúpula Brasil-União Europeia*. Informativo da Confederação Nacional da Indústria. Recuperado de: [http://www.abifina.org.br/download/IdB.Fevereiro\\_2014.pdf](http://www.abifina.org.br/download/IdB.Fevereiro_2014.pdf).

Informativo de Bruxelas (2014, março). *Parlamento Europeu Cria Delegação para as Relações com o Brasil*. Informativo da Confederação Nacional da Indústria. Recuperado de: [http://www.abifina.org.br/download/IdB.Mar%C3%A7o\\_2014.pdf](http://www.abifina.org.br/download/IdB.Mar%C3%A7o_2014.pdf).

Knight, J. (2015). Updating the Definition of Internationalization. *International Higher Education*.

Knight, J. & Witt, H. de (2018, outubro 12). *What contribution has internationalisation made to HE?* London: University World News.

Laus, S.P. (2015). A internacionalização da educação superior: gênese e relevância. In: C.R.S. Milani & J.M. Tude (Org.). *Globalização e relações internacionais: casos de ensino*. [Recurso eletrônico]. (pp. 114-125). Rio de Janeiro: Editora FGV.

Lambert, R. (Abril, 2010). A onda rosa – Disputa pelo poder. *Le Monde diplomatique Brasil*. 33ª ed. Recuperado de: <https://diplomatie.org.br/a-onda-rosa/>.

Lingnau, C.M. & Navarro, P. (2018). “Ciência sem Fronteiras” como acontecimento discursivo e dispositivo de poder/saber. *Educação em Revista*, (34), Belo Horizonte.

Maia, R. & Carvalho, J. (2014). *Ensino superior e pesquisa na EU e no Brasil: enquadramento, políticas e estruturas* (Documento de Trabalho n.º 1). São Paulo: Projeto Alisios.

Maia, R. & Carvalho, J. (2015). *Repensar o papel da mobilidade na cooperação internacional na Europa e no Brasil*. Projeto Alisios: Relatório Final. São Paulo.

Maués, O.C. & Bastos, R.S. (Set-dez, 2017). Políticas de internacionalização da Educação Superior: o contexto brasileiro. *Educação revista quadrimestral*, Porto Alegre, 40(3), 333-342.

Maillard, N. (2019). *O gestor de relações acadêmicas internacionais no Brasil: práticas, papéis e desafios* (SEAD/ UFRGS, Coord.). Porto Alegre: Editora da UFRGS.

Marques, F. (2017, junho). Financiamento em Crise. *Pesquisa Fapesp* (256), 29. Recuperado de: [http://revistapesquisa.fapesp.br/wp-content/uploads/2017/06/020\\_financiamento\\_256-1.pdf](http://revistapesquisa.fapesp.br/wp-content/uploads/2017/06/020_financiamento_256-1.pdf).

MDIC - Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços do Brasil. (2020, abril 10). Recuperado de: <http://www.mdic.gov.br/>.

MEC - Ministério da Educação do Brasil. (2018, junho 28). *Idioma sem Fronteiras*. Recuperado de: <http://isf.mec.gov.br/programa-isf/entenda-o-isf>.

MEC - Ministério da Educação. (2014). *Plano Nacional de Educação. Lei n.º 13.005/2014*. Recuperado de: <http://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014>.

MECS - Ministério da Ciência e do Ensino Superior de Portugal. (28 junho, 2018). *Processo de Bolonha. Portugal em Ação*. Recuperado de: [https://www.mctes.pt/docs/ficheiros/Declaracao\\_de\\_Bolonha.pdf](https://www.mctes.pt/docs/ficheiros/Declaracao_de_Bolonha.pdf).

Menezes, R.G. & Sabatovicz, S. (2019). Agora vai? As negociações do Acordo Mercosul-União Europeia no contexto da nova onda de liberalização radical da economia brasileira. In: T. Espósito Neto & H. Sartori (Org.). *União Europeia: visões brasileiras* (1ª ed., vol. 1, pp. 195-205). Curitiba: Editora Appris.

Miranda, J.A.A. & Bischoff, V. (2018). Educação internacional como soft power: o ensaio da política externa de Dilma Rousseff. *Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação*, 13, 899-915.

**Espósito Neto & Espindola. *A Dimensão da Educação Superior na Parceria Estratégica entre o Brasil e a União Europeia***

MRE - Ministério das Relações Exteriores. (s.d.). *Comunicado Conjunto Brasil-União Europeia - Dez Anos de Parceria Estratégica*. Recuperado de: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/16723-dez-anos-da-parceria-estrategica-brasil-uniao-europeia>.

MRE - Ministério das Relações Exteriores do Brasil. (s.d.). *União Europeia*. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/ficha-pais/5812-uniao-europeia>.

MRE - Ministério das Relações Exteriores do Brasil. (2018, maio). *Relatório de Gestão Apex-Brasil*. Brasília. Agência brasileira de promoção de exportações e investimentos.

MRE - Ministério das Relações Exteriores do Brasil. (2011, outubro 4). *V Cúpula Brasil-União Europeia - Declaração Conjunta e Plano de Ação Conjunta – Bruxelas*. Recuperado de: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/2781-v-cupula-brasil-uniao-europeia-declaracao-conjunta-bruxelas-4-outubro-de2011#PAC>.

MRE - Ministério das Relações Exteriores do Brasil. (2013, janeiro 24). *Declaração Conjunta aprovada por ocasião da VI Cúpula Brasil-União Europeia - Brasília*. Recuperado de: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/3298-declaracao-conjunta-aprovada-por-ocasio-da-vi-cupula-brasil-uniaoeuropeia-brasil-24-de-janeiro-de-2013>.

Nye, J. S. (2010, abril 9). *Smart Power* (Palestra). FAAP 028. Recuperado de: [http://www.faap.br/cea/pdf/224\\_028a035.pdf](http://www.faap.br/cea/pdf/224_028a035.pdf).

Nye, J. S. (2004). *Soft Power*. New York, Estados Unidos: Public Affairs.

OECD (2019). *Spending on tertiary education* (indicator). Doi: 10.1787/a3523185-en.

OCDE (2018). *Repensando a Garantia de Qualidade para o Ensino Superior no Brasil - Revisões das Políticas Nacionais para a Educação*.

Pereira, E.M.A. & Heinzle, M.R.S. (Orgs.) (2015). *Internacionalização na Educação Superior - Políticas, Integração e Mobilidade Acadêmica*. Blumenau: Edifurb.

Pereira, D.C. & Prado, P.G.R. (2015). A participação e promoção dos interesses do empresariado nas Cúpulas Brasil-União Europeia de 2007 a 2014. *Encontro Nacional da ABRI*, São Paulo, SP, Brasil, 5.

Presidência da República. (2011). *Decreto nº 7.642, de 13 de dezembro de 2011*. Institui o Programa Ciência sem Fronteiras. Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Recuperado de: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/decreto/d7642.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7642.htm).

Pinheiro, L. & Beshara, G. (2012). Política externa e educação: confluências e perspectivas no marco da integração regional. In: Pinheiro & C.R.S. Milani (Org.). *Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas* (1ª ed., pp. 149-180). Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

**Espósito Neto & Espindola. *A Dimensão da Educação Superior na Parceria Estratégica entre o Brasil e a União Europeia***

Salvaterra, C., Filipini, G., Spadaro, P., & Zicman, R. (2015). *Qualidade da mobilidade na Europa e no Brasil: políticas práticas* (Documento de Trabalho n.º 3). São Paulo: Projeto Alisios.

Saraiva, M.G. (2011). As relações com a união europeia (2008-2015). In: *Desafios para a construção de uma agenda comum entre Brasil e Europa* (Série relações Brasil-Europa) (vol. 1, pp. 235-274). Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung.

Tomanzini, R.C. (2019). Parceria Estratégica União Europeia-Brasil: que tipo de poder e quais os atores envolvidos. In: T. Espósito Neto & H. Sartori (Org.). *União Europeia: Visões Brasileiras* (1ª ed., vol. 1, pp. 33-46). Curitiba: Appris.

Tomanzini, R.C. (2018, junho). Entendendo a Cooperação entre a União Europeia e o Brasil: duas décadas de ações conjuntas. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*, 3(1), 50-74.

Tomanzini, R.C. (2017). O envolvimento da sociedade civil na construção da agenda de direitos humanos da União Europeia com o Brasil. *Conjuntura Austral. Revista do Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais da UFRGS*, 8(43).

Unesco, Instituto de Estatística da. (2019). *Fluxo global de alunos de nível superior*. Recuperado de: <http://uis.unesco.org/en/uis-student-flow#slideoutmenu>.

Unesco. (1998). *Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: Visão e Ação-1998*. Conferência Mundial sobre Educação Superior. Paris, 9 de outubro de 1998. Biblioteca virtual USP. Recuperado de: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-a-Educa%C3%A7%C3%A3o/declaracao-mundial-sobre-educacao-superior-no-seculo-xxi-visao-e-acao.html>.

União Europeia. (2019). *Jean Monnet*. Comissão Europeia. Recuperado de: [https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/opportunities/jean-monnet\\_pt](https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/opportunities/jean-monnet_pt).

União Europeia, Brasil. (2017). *Diálogos União Europeia- Brasil*. Iniciativa de Apoio aos Diálogos Setoriais. Financiada pela UE. Recuperado de: <https://www.sectordialogues.org/>.

Wit, H. de, Hunter, F., Howard, L., & Egron-Polak, E. (2015). *Internationalisation of higher education*. Documento solicitado pela Comissão de Cultura e Educação do Parlamento Europeu. Bruxelas: União Europeia. Recuperado de: <https://doi.org/10.2861/6854>.

Wojciuk, A. (2018). Higher education as a soft power in international relations. In: Y. Watanabe (Org). *Handbook of Cultural Security*. Edward Elgar Publishing.