

A resposta brasileira aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: o papel do governo nacional e o envolvimento de governos subnacionais

Brazil's response to Millennium Development Goals: the role of national government and the involvement of sub-national governments

Letícia Cunha Andrade¹

RESUMO

Em 8 de Setembro de 2000, durante a Cúpula do Milênio, os membros da ONU (Organização das Nações Unidas) concordaram em estabelecer os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs). Na ocasião, o problema da pobreza e da fome, abarcado por um dos ODMs, já constava na agenda brasileira de desenvolvimento desde os anos 1940. Experiente, o Brasil recebeu bem os ODMs e o primeiro deles, vinculado justamente à pobreza e à fome, ganhou mais atenção do que os demais, tendo sido cumprido pelo país antes do prazo previsto. O que se pretende é investigar como o Brasil respondeu aos ODMs numa tentativa de ilustrar as interações entre atores dos níveis global, nacional e subnacional e de identificar possíveis influências subnacionais em processos de governança global. Acredita-se que a) o Brasil já dispunha de uma agenda nacional de desenvolvimento antes da Cúpula do Milênio, tendo se aproveitado das iniciativas em andamento para atingir cumprir o plano global proposto pela ONU, o que teria facilitado o suposto êxito brasileiro antes do prazo previsto em relação ao ODM 1, e que b) o Brasil tenha criado novas estratégias para incentivar o envolvimento dos governos subnacionais. A intenção brasileira seria a de projetar uma imagem positiva do país no cenário internacional. As evidências empíricas obtidas ao longo da pesquisa permitem a confirmação da hipótese considerada inicialmente.

Palavras-chave: Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Pobreza e Fome. Resposta Brasileira. Governos Nacional e Subnacionais.

ABSTRACT

On the 8th of April 2000, during the Millennium Summit, the members of the United Nations Organization (UN) agreed to establish the Millennium Development Goals (MDGs). In that occasion, the problem of poverty and hunger, treated by one of the MDGs, was already included in the Brazilian development agenda since the 1940s. Brazil already had many experiences and welcomed the MDGs. And MDG 1, just related to poverty and hunger, gained more attention than the others, having been achieved by Brazil before the forecasted deadline. This work aims at investigating how Brazil responded to the MDGs. This goal coincides with an attempt to illustrate interactions between actors of global, national and sub-national levels and to identify possible sub-national influences on processes of global governance. The research is initiated with the presupposition that a) Brazil already had a national development agenda before the Millennium Summit, which would have helped Brazil to meet the MDGs before 2015, and took advantage of the ongoing initiatives to achieve the MDGs, and b) Brazil developed new strategies to motivate the involvement of sub-national governments. Pieces of evidence obtained during the research allowed the confirmation of the hypothesis considered initially.

Key- Words: United Nations Millennium Development Goals. Poverty and Hunger. Brazilian Response. National and Sub-National Governments.

1. Graduou-se em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC-GO) é mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília e doutoranda em Relações Internacionais pela Universidade de São Paulo.

Recebido em:
15 de junho de 2014
Aprovado em:
6 de outubro de 2014

Introdução

Em 2000, durante a Cúpula do Milênio, os membros da Organização das Nações Unidas (ONU) concordaram em estabelecer os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs), um plano global de desenvolvimento cujo prazo para cumprimento se encerra em 2015. Os ODMs são oito:

- erradicar a extrema pobreza e a fome;
- atingir o ensino básico universal;
- promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres;
- reduzir a mortalidade na infância;
- melhorar a saúde materna;
- combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças;
- garantir a sustentabilidade ambiental; e
- estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento (PNUD, 2013).

O Brasil tem trilhado um caminho relativamente produtivo em relação aos ODMs. As médias nacionais confirmam isto. O ODM 1, que trata da erradicação da extrema pobreza e da fome, foi o primeiro a ser alcançado. Os ODMs 2, 3, 6, 7 e 8 estão em vias de se cumprir. Os ODMs 4 e 5, que tratam, respectivamente, da redução da mortalidade infantil e do melhoramento da saúde materna, são os que oferecem os maiores desafios ao Brasil. Porém, a tendência é a de que, no Brasil, quase todos os ODMs sejam cumpridos até 2015 (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2010).

O objetivo deste artigo é investigar como o Brasil respondeu aos ODMs numa tentativa de ilustrar as interações entre atores dos níveis global, nacional e subnacional e de identificar possíveis influências subnacionais em processos de governança global. A hipótese que norteia a presente investigação é a de que o governo brasileiro a) utilizou estratégias nacionais de combate à pobreza e à fome já existentes no país desde os anos 1970 para responder aos ODMs e b) criou estratégias nacionais para incentivar o envolvimento dos governos subnacionais. A intenção brasileira seria a de projetar uma imagem positiva do país no cenário internacional.

O presente artigo foi dividido em quatro seções. A primeira seção descreve a trajetória brasileira das políticas públicas para a redução da pobreza e da fome antes dos ODMs, dividida em três fases, identificadas a partir de pesquisas bibliográficas e documentais e delimitadas com base em acontecimentos determinantes.

Já a segunda seção debate as principais iniciativas do governo federal brasileiro em prol dos ODMs. Quatro iniciativas são enumeradas. O que se pretende é desvendar quais delas são de fato respostas aos ODMs e quais delas são antes continuidades de processos anteriores. Em momento algum se pretendeu buscar iniciativas que respondessem exclusivamente aos ODMs de 2 a 8, uma vez que o interesse desta pesquisa é somente pelo ODM 1.

Vale enfatizar que as duas primeiras seções também não foram construídas com a preocupação de se mapear todas as políticas públicas

criadas pelo governo federal ao longo do período analisado. A intenção foi antes a de apontar apenas as estratégias governamentais que refletissem as principais características de cada período. A referência a todas as iniciativas do governo federal demandaria muito tempo e espaço e não contribuiria de forma significativa com os propósitos da pesquisa.

A terceira seção, por sua vez, avalia o engajamento dos governos locais. Duas ferramentas de internalização dos ODMs são enumeradas. Por um lado, pretende-se desvendar quanto do envolvimento dos governos estaduais serve mais aos interesses da PEB do que aos interesses da sociedade civil de levar desenvolvimento a todos os cantos do território nacional. Por outro lado, pretende-se verificar quanto do engajamento dos governos municipais é apenas um desdobramento de tendências já em progresso no país a partir dos últimos anos.

Por fim, a quarta seção traz uma análise teórico do fenômeno de internalização dos ODMs no Brasil, baseada nas óticas de Finnemore e Sikkink (1990) sobre o ciclo de vida das normas no cenário internacional, da visão de Risse, Ropp e Sikkink (1999) sobre a socialização de normas internacionais em âmbito doméstico e da abordagem de Salomón (2013) sobre a dimensão subnacional da política externa.

A trajetória brasileira de políticas públicas de redução da pobreza e da fome antes dos ODMs

Existe a noção de que a fome e a pobreza estão intimamente ligadas. A fome seria resultado do acesso limitado a uma alimentação adequada em virtude da insuficiência de recursos financeiros, ou seja, da pobreza. A pobreza também seria resultado da capacidade limitada de exercer a força de trabalho em virtude de uma condição crônica de subnutrição, ou seja, da fome (BANERJEE; DUFLO, 2011).

Esta noção, embora extremamente simplista, explica:

- o desenvolvimento de metodologias para a mensuração indireta da fome a partir da falta de renda (TAKAGI, SILVA & DEL GROSSI, 2001); e
- a execução de políticas públicas voltadas para a redução conjunta tanto da pobreza quanto da fome (BELIK, SILVA & TAKAGI, 2001).

A trajetória das políticas públicas de redução da pobreza e da fome no país costuma ser dividida em períodos. Até o fim do século XX, reconhecia-se a existência de três períodos (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2001; VASCONCELOS, 2005). Esta trajetória sempre tratou de forma conjunta a pobreza e a fome. Porém, cada um dos três períodos priorizou uma em detrimento da outra, e vice-versa.

1939-1971

O primeiro período desta trajetória, fortemente influenciado pelos estudos de Josué de Castro, é marcado pela emergência dos primeiros mecanismos de combate à pobreza e à fome no país (VASCONCELOS, 2005). O principal problema deste período consistiu na escassez de alimentos. Portanto, as estratégias da época visavam a promover tanto o

abastecimento do mercado interno quanto a distribuição de alimentos (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2001).

Em 1939, foi criada a Comissão de Abastecimento, que visava a evitar a alta dos preços decorrente da escassez de alimentos, o que era feito através da regulação da produção e do comércio de alimentos. A Comissão foi criada no âmbito do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (MTIC). Este episódio marcou o início da trajetória das políticas públicas de redução da pobreza e da fome no país (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2001).

Em 1940, foi criado, dentro do MTIC, o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS). Seu objetivo consistia em melhorar a alimentação e, conseqüentemente, a capacidade de trabalho dos trabalhadores (PELIANO, 2010). O SAPS promoveu:

- a) a instalação dos restaurantes populares em algumas cidades brasileiras;
- b) a criação dos postos de subsistência para a comercialização de gêneros de primeira necessidade a preço de custo;
- c) a oferta de educação nutricional para o povo; e
- d) a criação de cursos de treinamento sobre nutrição. O SAPS entrou em crise em 1945 e foi extinto em 1967 (VASCONCELOS, 2005).

Em 1945, foi criada a Comissão Nacional de Alimentação (CNA). A finalidade da CNA, ligada ao Ministério da Saúde (MS), era promover a suplementação alimentar e nutricional das gestantes, nutrizes, crianças menores de seis anos, crianças de 7 a 14 anos de idade matriculadas na rede pública de ensino e trabalhadores de baixa renda. Ela foi responsável, em 1953, pela elaboração e pela aprovação do Primeiro Plano Nacional de Alimentação e Nutrição no Brasil. A CNA:

- a) estudou o estado de nutrição e acompanhou os hábitos alimentares da população brasileira;
- b) estimulou estudos sobre os problemas da alimentação no país; e
- c) buscou o desenvolvimento da indústria de alimentos no país. A CNA foi extinta em 1972 (VASCONCELOS, 2005).

Em 1951, foi criada a Comissão Federal de Abastecimento e Preços (COFAP), órgão ligado ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). No início, a atuação da Comissão se restringiu ao abastecimento do mercado interno. Em 1962, foi criada, dentro da COFAP, a Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL), hoje Companhia Nacional de Alimentos (CONAB). A COBAL ampliou a atuação da COFAP ao, além de abastecer o mercado interno, distribuir alimentos (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2001). As funções da CNA foram progressivamente transferidas à COBAL antes de 1972 (PELIANO, 2010).

Pouco restou destas iniciativas. É certo que a CONAB ainda vigora. Mas a mais significativa das estratégias do primeiro período foi o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), criado em 1954. Vinculado ao Ministério da Educação (MEC), o PNAE visava a suplementar de 15% a 30% as necessidades nutricionais dos alunos de 7 a 14 anos de idade matriculados na rede pública e filantrópica de ensino fundamental por meio do fornecimento de pelo menos uma refeição diária no período de

permanência na escola. A merenda escolar, como ficou conhecida, nunca foi extinta (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2001).

1972-1990

O segundo período desta trajetória é marcado pela atuação do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) e pela aprovação do I e do II Programas de Alimentação e Nutrição (PRONAN). O principal problema deste período consistiu na resistência oferecida pela maioria dos ministérios à institucionalização de programas de redução da pobreza e da fome (PELIANO, 2010). Tais programas priorizaram a suplementação alimentar e a distribuição de alimentos (VASCONCELOS, 2005).

Em 1972, o INAN, ligado ao MS, substituiu a CNA, tendo sido extinto em 1997 (PELIANO, 2010). Em 1973, o INAN instituiu o I PRONAN, vigente até 1975. O Programa de Nutrição em Saúde (PNS), criado em 1975, no âmbito do MS, consistiu numa iniciativa do I PRONAN. O PNS distribuía gratuitamente alimentos básicos a gestantes, nutrizes e crianças menores de cinco anos com renda familiar de até dois salários mínimos. A extinção do PNS, em 1985, significou o fim da iniciativa mais importante do I PRONAN (VASCONCELOS, 2005).

Em 1976, o INAN instituiu o II PRONAN, vigente até 1984. As maiores conquistas do II PRONAN consistiram no Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), ligado ao MTIC, e no Programa de Combate às Carências Nutricionais Específicas (PCCNE), ligado ao MS. Ambos ainda estão vigentes. Criado em 1976, o PAT fornecia refeições nas empresas e vales para a aquisição de alimentos no comércio e distribuía cestas básicas aos trabalhadores de baixa renda (VASCONCELOS, 2005). Criado em 1977, o PCCNE promovia atividades de enriquecimento de alimentos e distribuía medicamentos (VASCONCELOS, 2005).

Ao término do II PRONAN, restaram apenas o PAT e o PCCNE. A extinção do PNS consistiu numa perda considerável, pois deixou vulnerável o grupo da população brasileira formado por gestantes e por crianças, carentes de uma iniciativa capaz de assegurar a distribuição gratuita de alimentos. O I PRONAN não deixou nenhum legado. O INAN teria sido um fracasso sem as conquistas do II PRONAN. O que impediu que o INAN fizesse mais, ou pelo menos garantisse o PNS, foi a dificuldade para se institucionalizar as iniciativas. A maioria dos ministérios dificultou a institucionalização dos programas assistenciais do segundo período (PELIANO, 2010).

1991-2002

O terceiro período desta trajetória é marcado por uma participação mais ativa da sociedade civil nos debates sobre pobreza e fome no país e pela progressiva substituição da distribuição de alimentos pela transferência de renda em dinheiro para os beneficiários dos programas assistenciais. O principal problema deste período consistiu na interrupção da maioria das políticas públicas no início dos anos 1990 em virtude da apuração de irregularidades (VASCONCELOS, 2005).

Em 1991, a CPI da Fome apurou ilegalidades na maioria dos programas assistenciais em vigência na época. Em 1992, do Movimento Pela Ética na Política, liderado por Herbert de Sousa, o Betinho, nasceu a Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida. É verdade que já havia sido implantando em 1987, sob a coordenação de Anna Maria Peliano, o Núcleo de Estudos da Fome na Universidade de Brasília. Porém, a Ação da Cidadania consistiu na primeira grande participação da sociedade civil nos debates sobre pobreza e fome no país (VASCONCELOS, 2005).

Em Março de 1993, junto com o Governo Paralelo do Partido dos Trabalhadores (PT), a Ação da Cidadania pediu ao IPEA a elaboração do Mapa da Fome. O Mapa utilizou a metodologia cepalina para mapear a fome - levantou o custo, por região, de uma cesta básica de alimentos necessária para satisfazer as necessidades nutricionais das famílias e levantou o número de famílias que tinham renda suficiente para a aquisição desta cesta básica. Através desta metodologia, o IPEA constatou que 32 milhões de brasileiros passavam fome em 1990. O Mapa dimensionou ainda a produção agrícola em território brasileiro (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 1993a).

Em Abril de 1993, foi criado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), principal resultado do Mapa da Fome. Ao CONSEA, composto por nove ministros e por vinte e um representantes da sociedade civil (BRASIL, 1993), cabia coordenar a elaboração e a implantação do Plano Nacional de Combate à Fome e à Miséria. Os princípios da solidariedade, da parceria e da descentralização deveriam guiar a atuação do CONSEA (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 1993b).

O CONSEA, extinto em 1995, obteve duas conquistas principais. Em primeiro lugar, o CONSEA foi responsável, em 1993, pela descentralização do PNAE em direção aos municípios e às próprias escolas. Em segundo lugar, o CONSEA foi responsável, também em 1993, pela criação, dentro do MAPA e do MS, respectivamente, do Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos (PRODEA) e do Programa Leite é Saúde (PLS). O PRODEA, extinto em 2000, distribuía cestas básicas às populações em situação emergenciais, marcadas pela presença de secas, de enchentes ou de pobreza extrema. O PSL, extinto em 1997, distribuía leite em pó e óleo de soja a gestantes, nutrízes e crianças menores de dois anos com renda familiar de até dois salários mínimos (BELIK; SILVA; TAKAGI, 2001).

É interessante destacar que o CONSEA resgatou a ideia do PNS ao criar o PRODEA. Já o PSL não era exatamente uma ideia nova. Em 1986, já havia sido criado o Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes (PNLCC). Extinto em 1991, o PNLCC distribuía cupons para a aquisição mensal de trinta litros de leite para as crianças menores de sete anos de idade com renda familiar mensal de até dois salários mínimos (PELIANO, 2010). A principal diferença entre o PNLCC e o PSL consistia no vínculo institucional. Aquele era ligado à Secretaria de Planejamento (SEPLAN), ao passo que este era ligado ao MS.

Em 1995, foi criado o Programa Comunidade Solidária (PCS). A coordenação do PCS foi atribuída ao Conselho Comunidade Solidária (CCS). O PCS tinha um foco mais centrado no combate à pobreza. Na

verdade, o combate à fome acabou sendo inserido no conjunto de políticas públicas para a redução da pobreza (PELIANO, 2010). As extinções do CONSEA em 1995 e do INAN em 1997 refletem esta característica do PCS. O CCS auxiliou o PCS a definir a Agenda Básica, um plano de ação inicialmente composto por 16 programas, divididos entre cinco áreas prioritárias - suplementação alimentar; redução da mortalidade infantil; apoio ao ensino fundamental; desenvolvimento urbano; geração de emprego e renda e educação profissional; fortalecimento da agricultura familiar (PERES, 2005).

O CSS, sendo um espaço público para a promoção de diálogos entre o governo e a sociedade civil sobre temas importantes para uma estratégia nacional de desenvolvimento social, objetivava substituir o CONSEA. Porém, o Conselho não contou com o amplo apoio da sociedade civil. A Ação da Cidadania, antes de romper com o CSS, questionou a prioridade dada ao combate à pobreza (RESENDE, 2000). Ao atuar segundo os princípios de focalização, necessidade, parcerias, urgências e solidariedade, o PCS era acusado de não combater as desigualdades sociais, mas de restringir-se a efeitos da miséria sobre a parte mais pobre da população (COHN, 1999).

O PCS tentou manter programas assistenciais criados pelo CONSEA. Em 1998, em substituição ao PLS, extinto no ano anterior, foi instituído o Programa de Combate às Carências Nutricionais (PCCN), ligado ao MS. O PCCN logo teve o nome mudado para Programa de Incentivo ao Combate às Carências Nutricionais (ICCN). Em 2001, o ICCN também foi extinto (VASCONCELOS, 2005). Portanto, o legado do CONSEA, composto pelo PRODEA e pelo PSL, não logrou ser mantido pelo PCS. A intenção do governo federal era substituir os programas de distribuição de alimentos pelos programas de transferência de renda.

Em 2001, em substituição ao ICCN, foi criado o Programa Nacional de Renda Mínima (Bolsa Alimentação). Ligado ao MS, o programa visava a promover as condições de saúde e de nutrição de gestantes, de nutrízes e de crianças menores de sete anos de idade, em risco nutricional, pertencentes a famílias sem renda ou detentoras de renda mensal de até R\$ 90,00 *per capita*. As famílias beneficiadas pelo programa, extinto em 2003, sacavam, com um cartão magnético, o valor mensal de R\$ 15,00 por beneficiário. Mas o saque mensal era limitado ao valor de R\$ 45,00. Isto é, era permitido que cada família beneficiada recebesse o auxílio para, no máximo, três beneficiários (BRASIL, 2001).

O Quadro 1, a seguir, apresenta os principais acontecimentos da trajetória que acabou de ser descrita.

Alguns aspectos da trajetória descrita merecem atenção. É interessante notar, por exemplo, o momento em que se deu a substituição dos programas de distribuição de alimentos pelos programas de transferência de renda. Osório (2013) afirmou que “*nos anos 1980 nós estávamos preparados para distribuir leite e cesta básica [...] nós não conseguiríamos ter dado dinheiro para as famílias [...] em 2003 já foi difícil [em referência ao PBF] [...] hoje em dia já é um consenso*”². O fato é que os programas de transferência de renda são um assunto polêmico. A sociedade brasileira não tem uma posição unânime sobre o assunto.

2. Entrevista concedida a esta autora em 3 de Junho de 2013. Três entrevistas foram conduzidas pela autora durante a produção do trabalho final de Mestrado que deu origem a este artigo - Rafael Guerreiro Osório, então Diretor de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); Juliana Wenceslau Biriba dos Santos, Oficial de Monitoramento e Avaliação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); e Anna Maria Medeiros Peliano, Socióloga e antiga Diretora de Estudos e Políticas Sociais do IPEA.

Quadro 1 - Principais Acontecimentos da Trajetória das Políticas de Redução da Pobreza e da Fome no Brasil Antes dos ODMs

Ano	Acontecimento	Vínculo
1939	Criação da Comissão de Abastecimento	MTIC
1940	Criação do SAPS	MTIC
1945	Criação da CNA	MS
1946	Publicação de Geografia da Fome	Josué de Castro
1951	Criação da COFAP	MAPA
1954	Criação do PNAE	MEC
1962	Criação da COBAL	MAPA
1972	Criação do INAN	MS
1973	Instituição do I PRONAN	MS/INAN
1975	Criação do PNS	MS/INAN
1976	Instituição do II PRONAN	MS/INAN
1976	Criação do PAT	MTIC
1977	Criação do PCCNE	MS
1991	Instauração da CPI da Fome	Congresso Nacional
1992	Criação do Movimento Pela Ética na Política	Betinho
1993	Publicação do Mapa da Fome	IPEA
1993	Criação do CONSEA	-
1993	Criação do PRODEA	MAPA
1993	Criação do PLS	MS
1995	Criação do PCS	-
1995	Extinção do CONSEA	-
1997	Extinção do INAN	-
1998	Criação do PCCN/ICCN	MS
2001	Criação do Bolsa Alimentação	MS

Fonte: Elaborado pela autora

3. Entrevista concedida em 3 de Junho de 2013.

Santos (2013) argumentou que “*essa política de transferência de dinheiro para as pessoas é certa [...] é a melhor maneira de dar a elas autonomia*”³. Mas alguns fatores limitam os programas de transferência de renda:

- a) a dificuldade de garantir que apenas famílias de fato carentes sejam beneficiadas;
- b) a dificuldade de cadastramento e acompanhamento dos beneficiários num país que possui um público-alvo tão grande;
- c) a tendência a uma acomodação com medidas paliativas que geram resultados em curto prazo e, conseqüentemente, ao abandono de políticas públicas que geram resultados em longo prazo;
- d) o valor monetário muito baixo transferido às famílias beneficiadas;
- e) o fato de que os reajustes dos valores pagos não acompanham os índices de inflação (ROCHA, 2005; SILVA, 2007).

Peliano (2013) considera “*os programas transferência de renda como mecanismos muito importantes [...] mas não são suficientes para acabar com a pobreza [...] não é correto dizer que R\$ 70,00 garantem a saída da linha de extrema pobreza*”⁴. Peliano (2013) também argumenta que “*esses programas deveriam se transformar em um direito, como a merenda escolar se transformou,*

4. Entrevista concedida em 24 de Junho de 2013.

para evitar seu uso político pelos governantes”⁵. A cada período eleitoral fica demonstrando o uso dos programas de transferência de renda como ferramentas de obtenção de votos. São comuns as discussões sobre quem criou este ou aquele programa ou sobre quem dará ou não continuidade a eles. Daí a importância da afirmação de Peliano.

A trajetória que acabou de ser descrita pode ser sintetizada em três momentos. De 1939 a 1971, as primeiras políticas públicas de redução da pobreza e da fome foram planejadas pelo governo sem a participação da sociedade civil, sendo voltadas primordialmente para a resolução do problema da escassez de alimentos no país. O governo federal priorizava, em maior escala, o abastecimento de alimentos e, em menor escala, a distribuição de alimentos.

De 1972 a 1990, as políticas públicas para a redução da pobreza e da fome continuaram sendo planejadas exclusivamente pelo governo, sendo voltadas primordialmente para a resolução do problema da distribuição de alimentos no país. Com o problema da escassez de alimentos parcialmente resolvida, as primeiras políticas públicas a partir dos anos 1970 distribuíam alimentos em espécie. Em 1976, o PAT também começou a distribuir cupons que podiam ser trocados por alimentos. A institucionalização dos programas assistenciais no interior de alguns ministérios é outra característica do período.

De 1991 a 2002, a sociedade civil logrou participar do planejamento das políticas públicas para a redução da pobreza e da fome. Algumas delas foram descentralizadas em direção aos estados e municípios. A atuação da sociedade civil teve um ápice em 1993, com a criação do CONSEA, e um declínio em 1995, com a substituição do CONSEA pelo CCS. A substituição da distribuição de alimentos pela transferência de renda em dinheiro aos beneficiários é outra característica do período.

As principais iniciativas do governo federal brasileiro em prol do ODM 1

Em 2003, com o lançamento do Programa Fome Zero, o quarto período da trajetória das políticas públicas de redução da pobreza e da fome no país foi iniciado. Este período é marcado pela consolidação dos programas de transferência de renda em dinheiro e pela descentralização administrativa dos recursos para a execução destes programas em direção aos estados e aos municípios (PELIANO, 2010). O principal problema deste período consistiu nas polêmicas em relação a estes programas.

Neste período, o Brasil já havia se comprometido com os ODMs. Lula já havia afirmado que *“adotamos as Metas do Milênio como referência obrigatória para as nossas políticas públicas”* (CORRÊA, 2007, p. 748). Porém, não se pode afirmar que as políticas públicas de redução da pobreza e da fome criadas neste período consistiram numa resposta nacional a uma demanda global de desenvolvimento. O Brasil já tinha tradição na execução destas políticas desde meados do século anterior. A erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais já eram visadas pelo Brasil na Constituição Federal de 1988.

Osório (2013) afirmou que *“a existência dos ODMs é importante para a mobilização social, mas não ajuda a fazer a política no Brasil”*⁶. Portanto, as

5. Entrevista concedida em 24 de Junho de 2013.

6. Entrevista concedida a esta autora em 3 de Junho de 2013.

políticas públicas de redução da pobreza e da fome criadas neste período não respondiam ao ODM 1. Tais estratégias apenas davam continuidade a iniciativas anteriores. A agenda brasileira de desenvolvimento já prioriza o combate à pobreza e à fome há pelo menos setenta anos. O fato é que “estariamos fazendo as mesmas políticas existindo ODMs ou não”.

Isto não significa que o Brasil não tenha dado respostas específicas aos ODMs. A Secretaria Geral da Presidência da República (SG-PR) é responsável por centralizar, no Portal ODM Brasil, as informações acerca das iniciativas brasileiras criadas especificamente em virtude dos ODMs. O Portal disponibiliza informações sobre o RNA, sobre o Prêmio ODM Brasil e sobre o engajamento dos estados e dos municípios (BRASIL, 2013c).

Peliano (2013) acredita que “o Brasil aderiu aos ODMs porque já tinha esses desafios assumidos internamente [...] mas a adesão brasileira fortaleceu esta agenda [...] a troca é mais daqui para lá do que de lá para cá”⁷. O Relatório Nacional de Acompanhamento dos ODMs (RNA) e o Prêmio, sendo uma forma de resposta nacional a uma demanda global, deram visibilidade aos ODMs no cenário internacional. O Brasil, inclusive, é o único país a premiar práticas que facilitam o alcance dos ODMs (BRASIL, 2013c).

Os achados empíricos obtidos até aqui permitem constatar que o conjunto das principais iniciativas do governo federal em prol dos ODMs é composto pelo Programa Fome Zero, pelo BSM, pelo RNA e pelo Prêmio ODM Brasil. As duas políticas, o Fome Zero e o BSM, cujas criações não foram estimuladas pela Declaração do Milênio, são encaradas como iniciativas que facilitam o alcance do ODM 1. Já o RNA e o Prêmio são encarados como desdobramentos do comprometimento brasileiro para com o que foi acordado na Cúpula do Milênio.

O programa fome zero

O Programa Fome Zero já fazia parte do ideário do Governo Paralelo do PT desde o início dos anos 1990. O diagnóstico que deu origem ao programa foi divulgado em 2001. O documento verificou que a fome no país não decorria propriamente da escassez de alimentos. A desigualdade de acesso a uma alimentação adequada em virtude da insuficiência de renda era o principal problema apontado pelo diagnóstico (SILVA; CAMARGO, 2001).

Em 2003, foi lançado o Programa Fome Zero, hoje composto por quatro eixos prioritários:

- acesso à alimentação;
- fortalecimento da agricultura familiar;
- geração de emprego e renda; e
- articulação, mobilização e controle social (MDS BRASIL, 2013).

A proposta consistia numa atuação em duas frentes. Por um lado, o programa objetivava sanar o problema da fome de forma emergencial, o que foi feito preferencialmente através dos programas pertencentes ao primeiro eixo. Por outro lado, o programa objetivava sanar o problema da pobreza de forma emancipatória, o que foi feito através dos programas pertencentes aos três outros eixos (FREI BETTO, 2003).

7. Entrevista concedida a esta autora em 24 de Junho de 2013.

O primeiro eixo, o de acesso à alimentação, é mais amplo, pois abarca quatro tipos de programas:

- os de transferência direta de renda, como o PBF, lançado poucos meses após o lançamento do Fome Zero;
- os de alimentação e nutrição, como o PNAE, existente desde 1954;
- os de incentivos fiscais, como o PAT, existente desde 1976; e
- os de redução de tributos, como os de desoneração da cesta básica de alimentos (MDS, BRASIL, 2013).

Os outros eixos são mais simples, pois abarcam apenas um tipo de programa. O eixo de fortalecimento da agricultura familiar abarca iniciativas que visam a financiar projetos individuais ou coletivos que gerem renda aos agricultores familiares e aos assentados da reforma agrária e a valorizar os alimentos produzidos pelas pequenas propriedades rurais trabalhadas pela família (BRASIL, 1996, 2003b).

O eixo de geração de emprego e renda abarca iniciativas que visam a incentivar a geração de trabalho e renda por meio do estímulo ao crescimento dos microempreendimentos populares e a promover gradativamente a universalização do direito dos trabalhadores à qualificação com vistas a contribuir para o aumento da probabilidade de obtenção de emprego e trabalho decente (BRASIL, 2003c, 2005).

O eixo de articulação, mobilização e controle social congrega iniciativas que visam a articular ações de segurança pública para o combate à criminalidade através do desenvolvimento de estratégias que acompanham o percurso social formativo dos jovens e a promover melhorias em comunidades minoritárias, como os remanescentes de quilombos, através de ações de regularização fundiária e de desenvolvimento da infraestrutura, dentre outras (BRASIL, 2008; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2010).

A articulação em quatro eixos prioritários é pertinente. Tal arranjo confere um caráter dual de assistencialismo e de emancipação ao Fome Zero. O Quadro 2, a seguir, apresenta os programas e ações do Programa Fome Zero por eixo.

O PBF é considerado o carro-chefe do Fome Zero (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2007). Criado no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o PBF visa a incluir socialmente as famílias em situação de extrema pobreza, com renda mensal per capita de até R\$ 70,00, e as famílias em situação de pobreza, com renda mensal per capita de R\$ 71,00 a R\$ 140,00. Esta inclusão se dá por meio da transferência direta de renda condicionada ao acesso dos beneficiários a serviços sociais de saúde e de educação (BRASIL, 2004).

Em 2004, eram concedidos R\$ 50,00 para os beneficiários pertencentes a famílias com renda mensal per capita de até R\$ 70,00 e R\$ 15,00 para os beneficiários pertencentes a famílias com renda mensal per capita de R\$ 71,00 a R\$ 140,00, sendo limitado este benefício variável a, no máximo, três integrantes por família (BRASIL, 2004). Em 2008, os valores subiram para R\$ 58,00 e R\$ 18,00, respectivamente (BRASIL, 2008).

Em 2009, os valores subiram para R\$ 70,00 e R\$ 32,00, respectivamente (BRASIL, 2009). O PBF merece destaque por ter sido responsável por modificar o desenho inicial do Fome Zero.

Quadro 2 - Programas e Ações do Programa Fome Zero por Eixo

Acesso à Alimentação

Programa Bolsa Família (PBF)
Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)
Ação de Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Específicos
Programa Cisternas
Programa Restaurante Popular
Programa Banco de Alimentos
Programa de Agricultura Urbana e Periurbana (PROAUP)
Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN)
Programa Nacional de Suplementação de Vitamina A
Programa Nacional de Suplementação de Ferro
Ação de Alimentação e Nutrição de Povos Indígenas
Programa Educação Alimentar, Nutricional e para Consumo
Programa Alimentação Saudável
Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT)

Fortalecimento da Agricultura Familiar

Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)
Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)
Ação Garantia-Safra
Programa Seguro da Agricultura Familiar

Geração de Renda e Emprego

Programa Qualificação Social e Profissional
Programa Economia Solidária e Inclusão Produtiva
Programa Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD)
Programa Organização Produtiva de Comunidades (Produzir)
Programa de Desenvolvimento de Cooperativas de Trabalhadores
Programa Nacional do Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO)

Articulação, Mobilização e Controle Social

Programa Casa das Famílias
Programa de Capacitação de Agentes Públicos e Sociais
Programa de Mutirões e de Doações
Programa de Parcerias com Empresas e Entidades
Programa de Controle Social

Fonte: BRASIL, 2013a.

Inicialmente, o Fome Zero previa a articulação do governo com a sociedade civil. Para tanto, o CONSEA foi restituído no mesmo dia em que o programa foi lançado. Era prevista a formação de comitês gestores em todos os municípios. A cada comitê, liderado por um representante da comunidade local, caberia cadastrar as famílias beneficiárias do programa a partir do critério de renda mensal *per capita* inferior a meio salário mínimo (BETTO, 2003). O PBF trouxe duas mudanças principais.

A primeira mudança consistiu na extinção dos comitês gestores, o que limitou a influência da sociedade civil. A participação social seria controlada, em âmbito local, por um conselho instalado pelo poder público municipal (BRASIL, 2004). Isto dificultou a participação da sociedade civil no processo de elaboração de políticas públicas de redução da pobreza e da fome. A participação social via CONSEA havia sido maior na década de 1990 do que vem sendo nos anos 2000 (PELIANO, 2013)⁸.

8. Entrevista concedida a esta autora em 24 de Junho de 2013.

A segunda mudança consistiu na unificação de todos os programas de transferência de renda em dinheiro existentes na época. O Bolsa Alimentação, o Bolsa Escola, o Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAAL) e o Auxílio Gás, heranças do PCS, foram todos unificados pelo PBF (BRASIL, 2004). Isto reforçou a imagem assistencialista em detrimento da imagem emancipatória das estratégias da época.

Estas mudanças foram calculadas. Peliano (2013) conta que o Fome Zero, após um ano em andamento, já havia perdido força. O PBF foi então lançado para disfarçar o desgaste do Fome Zero. Porém, o PBF acabou sendo referenciado como um substituto do Fome Zero. Peliano (2013) argumenta ainda que “a intenção da publicação daqueles livros [em referência aos três volumes de Fome Zero: uma história brasileira] era recapitular o fato de que o Bolsa Família era o carro-chefe do Fome Zero”⁸. Isto porque ninguém parecia saber que o PBF havia decorrido do Fome Zero. Até a imprensa brasileira contribuiu para a construção da ideia de que o PBF havia logrado êxitos que o Fome Zero foi incapaz de alcançar (PELIANO, 2013)⁹.

O Programa Fome Zero figura em muitos debates polêmicos. Por um lado, argumenta-se que o programa é completo, pois alia o assistencialismo, que supre as necessidades mais urgentes, como a fome, e a emancipação, que garante aos brasileiros pertencentes aos grupos de baixa renda certa autonomia (OSÓRIO, 2013¹⁰; PELIANO, 2013¹¹; SANTOS, 2013¹²). Por outro lado, alega-se que o programa é meramente assistencialista e não promove a emancipação das famílias beneficiadas (ROCHA, 2005; SILVA, 2007).

O fato é que não existe modelo ideal de política pública. Um intenso diálogo ainda deve ser travado em relação ao Fome Zero. Mas, bem ou mal, a fórmula brasileira para se combater a pobreza e a fome, embora ainda esteja longe de esgotar os meios para se chegar ao desenvolvimento, tem trilhado o caminho certo.

Os relatórios nacionais de acompanhamento

Em 2003, foi instituído um Grupo Técnico (GT) para o acompanhamento dos ODMs no Brasil. São atribuições do GT - a) subsidiar a elaboração de um plano de ação brasileiro para o alcance dos ODMs e b) monitorar o desempenho brasileiro por meio de levantamento de dados e informações pertinentes junto aos órgãos setoriais nos três níveis de governo (BRASIL, 2003a).

Na verdade, a primeira atribuição do GT não foi cumprida. O que existe é a descentralização dos recursos dedicados a políticas públicas em direção aos municípios. Esta descentralização administrativa permite falar de uma municipalização das políticas públicas de combate ao subdesenvolvimento (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS, 2008). A segunda atribuição do GT vem sendo feita através da produção do RNA, cuja elaboração é coordenada pelo IPEA e pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Orçamento, Planejamento e Gestão (SPI-MPOG) (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2010).

8. Entrevista concedida a esta autora em 24 de Junho de 2013.

9. Entrevista concedida a esta autora em 24 de Junho de 2013.

10. Entrevista concedida a esta autora em 3 de Junho de 2013.

11. Entrevista concedida a esta autora em 24 de Junho de 2013.

12. Entrevista concedida a esta autora em 3 de Junho de 2013.

O RNA apresenta informações sobre o desempenho do Brasil no alcance dos ODMs. As informações são prestadas sob a forma de gráficos, que contém indicadores agregados e indicadores desagregados. O Relatório também é acompanhado de uma mídia digital que contém todas as políticas públicas contidas no Plano Plurianual (PPA) do período. Estas políticas, como já afirmado, são encaradas como mecanismos que facilitam o alcance dos ODMs, ainda que não tenham sido criadas em virtude da Declaração do Milênio e que signifiquem, antes, a continuidade da agenda brasileira de desenvolvimento.

O 1º RNA foi publicado em 2004. O 2º, o 3º, 4º e o 5º foram publicados, respectivamente, em 2005, em 2007, em 2010 e em 2014 (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2014). O último Relatório foi divulgado na data de premiação dos vencedores do 5º Prêmio ODM Brasil, durante a 1ª Conferência Nacional sobre os ODMs (BRASIL, 2013c). O processo de elaboração destes relatórios, que leva cerca de seis meses, é composto por duas fases (OSÓRIO, 2013)¹³.

13. Entrevista concedida em 3 de jun. 2013.

Na primeira fase, o IPEA elabora o RNA e a SPI-MP se ocupa do levantamento e da compilação de dados incluídos na mídia digital que acompanha o documento. Osório (2013) explicou que “na época de fazer o relatório, nós dividimos os ODMs entre as diretorias do IPEA”¹⁴. Três diretorias do IPEA elaboraram o 4º RNA. Os primeiros seis ODMs ficaram a cargo da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (DISOC). O ODM 7 ficou a cargo da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (DIRUR). E o ODM 8 ficou a cargo da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (DINTE). Esta divisão deve ser repetida para a elaboração do 5º documento.

14. Entrevista concedida em 3 de jun. 2013.

Ainda na primeira fase, o IPEA se articula com os órgãos públicos para elaborar o RNA. O texto referente ao ODM 1, por exemplo, utiliza os dados do IBGE obtidos por meio da Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios (PNAD). Quando finalizado, este texto é enviado à Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI-MDS) para algumas modificações. O MDS também escolhe as políticas públicas de redução da pobreza e da fome que irão constar em cada relatório. Todas as demais políticas públicas são incluídas na mídia digital elaborada pela SPI-MP (OSÓRIO, 2013)¹⁵.

15. Entrevista concedida em 3 de jun. 2013.

Na segunda fase, a Casa Civil revisa o RNA e autoriza a divulgação. Osório (2013) afirmou que “a Casa Civil faz uma revisão do texto de modo a adaptá-lo para o alcance de um público mais amplo”¹⁶. Muitas vezes, o IPEA utiliza jargões que tornam o entendimento dos relatórios mais difícil. O papel da Casa Civil é transformá-los num documento que possa ser lido e compreendido por todos. Isto é muito importante, uma vez que os ODMs envolvem a questão da mobilização social.

16. Entrevista concedida a esta autora em 3 de junho de 2013.

A qualquer momento, o PNUD também tem participação prevista na elaboração do RNA (BRASIL, 2003a). Osório (2013) afirmou que “o PNUD não entra na feitura do RNA [...] o PNUD entra no apoio ao RNA”¹⁷. O papel do PNU estaria relacionado a atividades como tradução do português para o inglês, divulgação na página de organizações internacionais envolvidas no monitoramento internacional dos ODMs, esclarecimento em relação às metodologias utilizadas pela ONU para a análise dos indicadores e elaboração de prefácios.

17. Entrevista concedida a esta autora em 3 de Junho de 2013.

Vale enfatizar que o RNA introduziu duas inovações inéditas. A primeira inovação consiste na adaptação das metas 1A e 1C do ODM 1. Enquanto a ONU estabeleceu a redução pela metade, entre 1990 e 2015, da proporção da população com renda inferior a US\$ 1.25 por dia (1A), o Brasil estabeleceu a redução a um quarto, neste mesmo intervalo, da proporção da população brasileira com renda inferior a US\$ 1.25 por dia. E enquanto a ONU estabeleceu a redução pela metade, entre 1990 e 2015, a proporção da população que sofre de fome (1C), o Brasil estabeleceu a erradicação da fome no país até 2015 (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2010).

O Quadro 3, a seguir, apresenta as duas metas do ODM 1 no Brasil, 1A e 1B, resultantes das já referidas adaptações e de algumas exclusões, os quatro indicadores da meta 1A e os quatro indicadores da meta 1C, que também divergem dos indicadores globais.

Quadro 3 - Metas Específicas dos ODMs no Brasil

1. Erradicar a Extrema Pobreza e a Fome

A) Reduzir a um quarto, entre 1990 e 2015, a proporção da população com renda inferior a US\$ 1.25 por dia.

- Participação dos 20% mais ricos da população na renda nacional.
- Distribuição das pessoas entre os 10% mais pobres e o 1% mais ricos, por cor/raça.
- Número de operações de fiscalização de trabalho escravo, número de estabelecimentos fiscalizados e número de trabalhadores libertados.
- Número de beneficiários e potenciais beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC).

B) Erradicar a fome entre 1990 e 2015.

- Disponibilidade de kcal para consumo da população.
- Prevalência de crianças menores de 2 anos de idade abaixo do peso por regiões.
- Prevalência de adultos maiores de 20 anos de idade abaixo do peso.
- Prevalência de adultos com sobrepeso ou obesidade.

Fonte: PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2013.

A Figura III revela que o Brasil adotou apenas as metas 1A e 1C do ODM 1. Nenhum RNA trata da meta 1B, a saber, alcance do emprego pleno e produtivo e do trabalho decente para todos, incluindo mulheres e jovens. A meta 1C é referenciada como meta 1B no Brasil. A decisão de excluir a meta foi tomada pela Casa Civil e pelo IPEA (OSÓRIO, 2013¹⁸). A meta 1B acabou sendo absorvida pelos indicadores da meta 1A. Assim, no Brasil, os ODMs são compostos por 20 metas específicas e 48 indicadores. A adequação das metas 1A e 1C foi incluída no RNA a partir de 2005. O 1º RNA não introduziu nenhuma adaptação.

A segunda inovação consiste no monitoramento do desempenho brasileiro em nível subnacional. O desempenho nacional é avaliado através dos indicadores agregados. Os desempenhos subnacionais são avaliados através dos indicadores desagregados. Peliano (2013) afirmou que “o Brasil se colocou mais audacioso do que a ONU ao inserir as disparidades regionais no RNA e ao falar sobre erradicar a pobreza e a fome ao invés de reduzi-las pela metade”¹⁹. As inovações do RNA mostram o comprometimento brasileiro.

A identificação de desigualdades regionais, possibilitada pelo acesso aos dados desagregados, não é seguida da elaboração de planos de ação

18. Entrevista concedida em 3 jun. 2013.

19. Entrevista concedida em 3 jun. 2013.

20. Entrevista concedida em 3 jun. 2013.

para o combate destas disparidades. Peliano (2013) afirmou que “o relatório é algo bastante pontual, é um relato do que o país está fazendo, é uma prestação de contas, mas não influencia o desenho do que vai ser feito”²⁰. Existe um estímulo à elaboração de relatórios estaduais e municipais. Alguns estados têm produzido relatórios nos parâmetros do RNA. A Bahia, por exemplo, através da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais (SEI), tem produzido bons relatórios estaduais. A SEI também disponibiliza dados estatísticos do desempenho de todos os estados brasileiros (OSÓRIO, 2013)²¹.

21. Entrevista concedida em 3 jun. 2013.

Estas inovações não isentam o RNA de críticas. Existe um problema referente ao uso dos indicadores. Os indicadores brasileiros nem sempre são utilizados. Outros indicadores que não são indicadores dos ODMs no Brasil já foram apresentados, o que não parece fazer sentido. E quando são utilizados, os indicadores brasileiros são modificados. Um dos indicadores brasileiros da meta 1C trata da proporção de crianças brasileiras menores de 2 anos de idade com peso abaixo do esperado. Porém, é comum que se apresente a proporção de crianças brasileiras menores de 5 anos com peso abaixo do esperado. Outros indicadores brasileiros não trazem os números desde 1990 ou nem sequer são incluídos.

22. Entrevista concedida em 3 jun. 2013.

Osório (2013) afirmou que “é um hábito da ONU a cada relatório mudar todos os critérios [...] e quando isso acontece nós temos que calcular tudo outra vez [...] quem tem acesso a todos os relatórios brasileiros constata que os indicadores ‘não batem’”²². Isto não deveria acontecer, uma vez que o Brasil, tendo adaptado os indicadores ao contexto nacional, não depende da metodologia que a ONU utiliza para calcular os indicadores, mas sim da tradição de pesquisa do IBGE. Esta confusão prejudica o acompanhamento do desempenho brasileiro. Este problema foi refletido inclusive neste trabalho. Houve dificuldade para se utilizar os indicadores de forma contínua nesta pesquisa em virtude das falhas do RNA.

O prêmio ODM Brasil

23. Entrevista concedida em 3 jun. 2013.

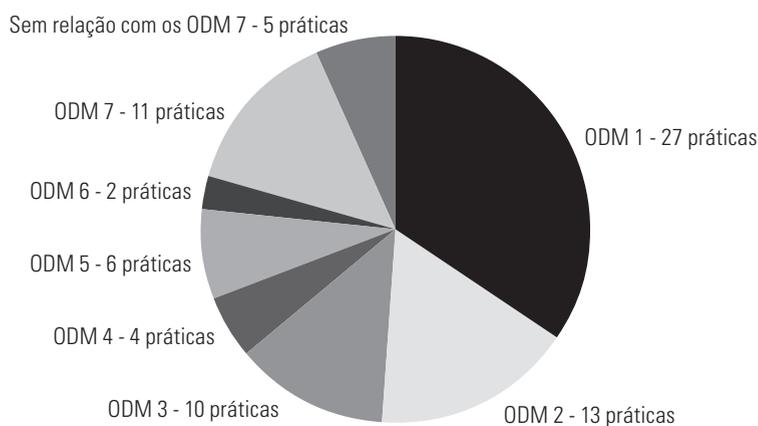
Em 2005, foi instituído o Prêmio ODM Brasil com vistas a incentivar, valorizar e dar maior visibilidade a práticas nacionais que contribuam para o alcance dos ODMs. O Prêmio é divulgado e executado com os recursos da SG-PR. O IPEA e a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) participam do Comitê Técnico de Seleção do Prêmio. A ideia de premiar práticas que facilitassem o alcance dos ODMs surgiu na SG-PR. O apoio técnico do IPEA foi solicitado desde a primeira edição. Na verdade, o IPEA acabou sendo envolvido por já ser, na ocasião, responsável pela elaboração do RNA. O Prêmio ODM não existia em outros países. O IPEA não tinha a menor noção de como instituí-lo no Brasil (PELIANO, 2013²³).

Através do Prêmio, o governo federal agracia, anualmente, com o apoio do Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade (Nós Podemos), da iniciativa privada e do PNUD, as práticas dos governos municipais e das organizações com ou sem fins lucrativos (BRASIL, 2007). Até hoje, o Prêmio ODM só teve quatro edições. Em 2005, 18 das 920 práticas inscritas foram premiadas. Em 2007, 2009 e 2011, foram premiadas 20 dos, respectivamente, 1.062, 1.477 e 1.638 projetos inscritos. Os prêmios são simbólicos. As 60 finalistas são visitadas por técnicos do IPEA, participam da cerimônia

de premiação e recebem certificados. As 30 vencedoras recebem troféus e entram para a galeria do Prêmio ODM Brasil. Em 2013, 1.090 práticas foram inscritas, tendo as vencedoras sido premiadas durante a 1ª Conferência Nacional sobre os ODMs e do lançamento do 5º RNA (BRASIL, 2013c).

As práticas inscritas e premiadas são de diversos tipos. O Gráfico 1, a seguir, relaciona as práticas premiadas nas quatro edições aos ODMs.

Gráfico 1 - Práticas Premiadas no Prêmio ODM Brasil



Fonte: BRASIL, 2013c.

O Gráfico 1 revela que 78 iniciativas foram premiadas desde 2005. Delas, 35% eram direcionadas para o ODM 1, 17% para o ODM 2, 13% para o ODM 3, 5% para o ODM 4, 8% para o ODM 5, 3% para o ODM 6 e 14% para o ODM 7. Não se vinculavam a nenhum ODM de forma direta 5% das práticas premiadas. Tais práticas relacionam-se à inclusão de deficientes físicos, à prestação de serviços de saúde a comunidades indígenas ou à assistências a populações que vivem no semiárido. Nenhum dos vencedores do Prêmio ODM Brasil atuava em prol do ODM 8. Isto não poderia ser diferente, uma vez que o ODM 8 envolve uma parceria mundial para o desenvolvimento.

O Prêmio pode ser considerada a primeira resposta do governo federal brasileiro aos ODMs. Podem concorrer ao Prêmio ODM, que funciona como um difusor de iniciativas locais (SANTOS, 2013)²⁴, práticas que existam há pelo menos um ano (BRASIL, 2013c). Vale ressaltar que o PNUD também participa da iniciativa. O órgão costuma fazer parte do Comitê Técnico de Seleção do Prêmio. Isto é importante para o Brasil (SANTOS, 2013²⁵). A ONU conta com o PNUD para localizar exemplos de boas práticas que possam ser divulgados e reproduzidos. Osório (2013) afirmou que “o Brasil é uma vitrine para o PNUD”²⁶. O Prêmio ODM é apenas mais um mecanismo que proporciona ao Brasil a oportunidade de se destacar no cenário internacional.

Portanto, a retórica do Prêmio ODM Brasil esconde outro interesse. O que se busca através da Prêmio não é compensar iniciativas altruístas. Até mesmo porque os prêmios são simbólicos. O que realmente se busca através do Prêmio é demonstrar para a comunidade internacional, com a ajuda do PNUD, que a sociedade brasileira se mobilizou para alcançar os ODMs. A iniciativa é uma propaganda pensada para mostrar ao público internacional que o país se compromete com as causas globais.

24. Entrevista concedida em 3 jun. 2013.

25. Entrevista concedida em 3 jun. 2013.

26. Entrevista concedida em 3 jun. 2013.

O plano Brasil sem miséria

O BSM foi criado em 2011 com a finalidade de superar a situação de extrema pobreza da população em todo o território nacional por meio da articulação de políticas, programas e ações contidas em três eixos - garantia de renda, acesso a serviços públicos e inclusão produtiva. Cada eixo possui iniciativas voltadas tanto para as áreas urbanas quanto para as áreas rurais (BRASIL, 2011a).

Por esta estruturação em três eixos, o BSM parece uma extensão do Fome Zero. A finalidade do BSM é alcançar, através de programas de transferência de renda e de programas de inclusão social, a parte da população brasileira que ainda se encontra em situação de extrema pobreza porque não pode ser amparada pelo Fome Zero. Porém, o próprio governo federal acaba tratando o BSM como um sucessor do Fome Zero, uma vez que considera o PBF pertencente a um dos eixos do BSM (BRASIL, 2013b).

O eixo de garantia de renda abarca o PBF. O BSM regulamentou o PBF por meio de três alterações. A primeira consistiu na ampliação do número de beneficiários por família com renda mensal *per capita* de R\$ 71,00 a R\$ 140,00. Até 2009, cada família nesta situação poderia receber o benefício variável de R\$ 32,00 para, no máximo, três beneficiários. Com o BSM, este número foi ampliado para cinco. A segunda consistiu na criação do benefício variável de R\$ 32,00 por mês para cada bebê de zero a seis meses de idade. A terceira consistiu na criação do benefício variável de R\$ 32,00 por mês para cada gestante por um período de nove meses. A concessão destes últimos dois benefícios não exclui o pagamento de outros benefícios variáveis (BRASIL, 2011b).

O eixo de acesso a serviços públicos é composto, dentre outros, pelos programas decorrentes da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), pelas Cozinhas Comunitárias, pelos Bancos de Alimentos ligados ao PAA, pelo Programa Brasil Sorridente (PBS), pela Rede Cegonha, pelo Projeto Olhar Brasil, pelo Programa Saúde na Escola (PSE), pelo Programa Farmácia Popular (PFP), pelo Programa Mais Educação e pelo Programa Brasil Alfabetizado (PBA). Este eixo comporta estratégias ligadas a quatro áreas - assistência social, segurança alimentar, saúde e educação (BRASIL, 2013b).

O eixo de inclusão social é composto, dentre outros, pelo Programa Mulheres Mil, pelo Programa Crescer, pelo Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), pelo Programa Luz Para Todos, pelo Programa Água Para Todos e pelo Programa Bolsa Verde. Estas estratégias foram pensadas tanto para o público rural quanto para o público urbano. O Crescer, o Mulheres Mil e o PRONATEC são direcionados à população urbana. Já o Bolsa Verde, o Água Para Todos, o Luz Para Todos são direcionados à população rural (BRASIL, 2013b).

O Quadro 4, a seguir, apresenta os programas e ações do BSM por eixo.

Alguns programas e ações estão contidos tanto no BSM quanto no Fome Zero. Isto significa que o BSM ampliou o alcance de algumas áreas prioritárias do Fome Zero. O PBF, o PNMPO e o Programa Banco de Alimentos já faziam parte do Fome Zero e foram reforçados pelo BSM. Mas nos próprios portais de informação dos ministérios, muitas vezes

não fica claro o que pertence exclusivamente ao Fome Zero ou ao BSM. A impressão transmitida é a de que o BSM de fato substituiu qualquer iniciativa anterior.

Quadro 4 - Programas e Ações do Plano Brasil Sem Miséria por Eixo

<i>Garantia de Renda</i>
Programa Bolsa Família (PBF) Benefício de Prestação Continuada (BPC)
<i>Acesso a Serviços Públicos</i>
Programa Brasil Alfabetizado (PBA) Programa Mais Educação Unidades Básicas de Saúde (UBS) Programa Brasil Sorridente (PBS) Programa Saúde da Família (PSF) Programa Olhar Brasil Programa Farmácia Popular (PFP) Rede Cegonha Programa Saúde na Escola (PSE) Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS) Programa Banco de Alimentos Programa Cozinha Comunitária
<i>Inclusão Social</i>
Programa de Assistência Técnica Programa Água Para Todos Programa Luz Para Todos Programa Bolsa Verde Programa de Fomento Programa de Sementes Programa de Intermediação Pública de Mão-de-Obra Programa Mulheres Mil Programa Nacional de Economia Solidária Programa de Formação de Microempreendedores Individuais Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO) Programa dos Catadores de Material Reciclável Programa de Acesso a Mercados Públicos e Privados Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) Programa Minha Casa Minha Vida Programa Nacional de Inclusão de Jovens (PROJOVEM)

Fonte: BRASIL, 2013b.

O carro-chefe do BSM é a Ação Brasil Carinhoso. Voltado para crianças de até seis anos, o programa incorpora estratégias que vão além dos três eixos do BSM. O Brasil Carinhoso transfere renda através do PBF, oferece serviços de saúde, sobretudo relacionados à vacinação, e oferece serviços de educação, sobretudo relacionados às creches e às pré-escolas (BRASIL, 2013b).

Vale ressaltar que o BSM, assim como o PBF, é exportado para outros países. Das oitenta delegações estrangeiras recebidas pelo MDS em 2011, onze se mostraram interessadas especificamente no BSM (BRASIL, 2013b). Estes onze países, Bahamas, Belize, Bolívia, El Salvador, Índia, Tanzânia, Jordânia, México, Peru, Argélia e Vietnã, voltaram ao Brasil em Junho para o 4º Seminário Internacional “Políticas Sociais Para o Desenvolvimento”, onde o BSM e o PBF foram divulgados (EMPRESA BRASILEIRA DE COMUNICAÇÃO, 2013).

Todavia, o BSM também tem um discurso muito otimista. O BSM fala em alcançar a população extremamente carente que o PBF não conseguiu atender, diga-se, que o Fome Zero não conseguiu atingir. Este discurso traz duas ideias:

- a de que o PBF retirou da situação de pobreza todos os brasileiros que conseguiu amparar e
- a de que o BSM vai estender esta benesse aos grupos que não foram alcançados. Mas o fato é que nem Fome Zero nem PBF esgotaram os meios de se extinguir a miséria no Brasil.

..... O engajamento dos governos estaduais e municipais

Em 2010, a ONU promoveu a Conferência de Revisão dos ODMs, evento que contou com a participação de representantes de 140 países. O documento final resultante da Conferência foi intitulado *Keeping the Promise: united to achieve the MDGs*. A ONU, por meio deste documento, reiterou o compromisso assumido pelos 189 países que firmaram a Declaração do Milênio. A ONU solicitou ainda a continuidade de planos de ação para o alcance dos ODMs e que convocassem para os debates nacionais todos os segmentos domésticos interessados na causa (GENERAL ASSEMBLY, 2010).

O Brasil não precisou criar nenhum mecanismo novo para atender ao pedido da ONU. O Movimento Nós Podemos e a SG-PR já se preocupavam com esta demanda antes da Conferência. O Nós Podemos, iniciado em 2004, inaugurou uma ampla discussão sobre ODMs no Brasil. O Movimento é uma iniciativa da sociedade civil, apartidário e ecumênico, que congrega empresas, governos e organizações sem fins lucrativos com vistas a mobilizar a sociedade brasileira em prol dos ODMs (NÓS PODEMOS..., 2013a).

O Nós Podemos já existe em quase todos os estados brasileiros. O Movimento começou a ser articulado no Paraná em 2004 e foi oficialmente criado em 2006. O Nós Podemos Paraná é o mais influente de todos os Movimentos Nacionais. Prova disto é a liderança exercida durante a Campanha Nacional Oito Jeitos de Mudar o Mundo e o auxílio prestado a outros estados brasileiros na reprodução do Movimento Nós Podemos (NÓS PODEMOS..., 2013c).

Em 2008, o Nós Podemos foi criado em Minas Gerais, único estado a organizar um prêmio estadual. E os Movimentos de todos os demais estados brasileiros surgiram em 2009 a partir dos Seminários de Divulgação do 3º Prêmio ODM Brasil. O único Nós Podemos ainda em formação é o do Rio Grande do Norte. Estes Movimentos são conhecidos como Núcleos Estaduais dos ODMs (NÓS PODEMOS, 2013a). O governo federal também incentiva a criação de Núcleos Regionais e Municipais dos ODMs (ODM BRASIL, 2013c).

Muitas tarefas são desempenhadas pelos Núcleos Estaduais. Três destas tarefas merecem destaque. A primeira atividade consiste na divulgação do Prêmio ODM Brasil. O Movimento de Minas também organiza o Prêmio ODM Minas (NÓS PODEMOS..., 2013b). A segunda atividade

consiste na organização da Semana Nacional pela Cidadania e Solidariedade. Este evento, realizado anualmente desde 2004, funciona como uma verdadeira plataforma de diálogo sobre o desempenho brasileiro e sobre os planos de ação. A terceira atividade consiste na divulgação dos relatórios estaduais de acompanhamento dos ODMs (NÓS PODEMOS..., 2013). O PNUD colabora com todas estas atividades (SANTOS, 2013)²⁷.

27. Entrevista concedida em 3 jun. 2013.

As páginas virtuais dos Núcleos dos ODMs são muito bem planejadas e dispõem de bons recursos de busca de dados. Estes portais transmitem a ideia de que todos os estados e municípios brasileiros estão amplamente envolvidos no acompanhamento dos ODMs. Mas esta impressão inicial não vale para todo o território nacional. Os estados que possuem órgãos de pesquisa mais ativos produzem bons relatórios estaduais de acompanhamento nos parâmetros do RNA (OSÓRIO, 2013)²⁸. Porém, a maioria dos estados brasileiros produz relatórios inadequados do ponto de vista dos indicadores.

28. Entrevista concedida em 3 jun. 2013.

A SG-PR criou em 2008 a Agenda de Compromissos. Esta iniciativa é considerada pelo governo federal a principal ferramenta de municipalização dos ODMs. A Agenda de Compromissos foi firmada entre o governo federal e os municípios brasileiros pela primeira vez em 2008, para o Plano Plurianual 2009-2012 (PPA), e pela segunda vez em 2012, para o PPA 2013-2016. Esta Agenda consiste num acordo por meio do qual os prefeitos se comprometem a perseguir os ODMs a partir das políticas públicas indicadas pelo governo federal (SANTOS, 2013)²⁹.

29. Entrevista concedida em 3 jun. 2013.

Na I Agenda de Compromissos, o governo federal indicou aos prefeitos o PBF, o PNAE e o PRONAF para o alcance do ODM 1. Na II Agenda de Compromissos, estas indicações foram repetidas, exceto uma. No lugar do PNAE o governo federal indicou a Proteção Social Básica (PSB) (BRASIL, 2013c). A PSB uma estratégia derivada do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) que visa a prevenir situações de risco por meio do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. São iniciativas da PSB programas como o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), o BPC e o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (PROJOVEM) (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2010).

A Agenda de Compromissos garante autonomia aos prefeitos. Cada prefeito é livre para estabelecer as metas do município. O governo federal disponibiliza informações sobre as políticas públicas aos prefeitos por meio de uma plataforma virtual desenvolvida especificamente para este propósito, a qual é acessada com a mesma senha do Sistema de Convênios (SICONV). O governo federal também monitora o desempenho municipal ao fim de cada ano do quadriênio. Os prefeitos que logram êxito no alcance das metas municipais no último ano da Agenda são agraciados com certificados (SANTOS, 2013)³⁰.

30. Entrevista concedida em 3 jun. 2013.

Tanto os Núcleos Estaduais, Regionais e Municipais quanto a Agenda de Compromissos são reforçados pelo Portal ODM, um mecanismo de busca virtual muito sofisticado que disponibiliza os dados obtidos pelo IBGE por meio da PNAD. O Portal ODM foi desenvolvido pelo Observatório de Indicadores e Sustentabilidade (ORBIS), pelo Serviço Social da Indústria do Paraná (SESI), pela Federação das Indústrias do Estado do Paraná (FIEP) e pelo Instituto de Promoção do Desenvolvimento (IPD).

A criação do Portal ODM foi coordenada pela SG-PR, pelo PNUD e pelo Nós Podemos Paraná (PORTAL ODM, 2013).

O próprio Portal, ao disponibilizar dados dos 5.564 municípios brasileiros, revela que a mobilização doméstica pelo alcance dos ODMs em todo o território nacional ainda não gerou resultados expressivos. Dos cinco municípios mais miseráveis do Brasil, Centro do Guilherme, Jordão, Belágua, Pauini e Santo Amaro do Maranhão, três estão no Maranhão. Se considerados os dez municípios brasileiros mais pobres, quatro são maranhenses e três são piauienses. Em Centro do Guilherme, Belágua e Santo Amaro, municípios maranhenses, 34%, 58,7% e 50,9% da população, respectivamente, vivem abaixo da linha de indigência. Em Milton Brandão, Guaribas e Novo Santo Antônio, municípios piauienses, 44,3%, 43,3% e 34,8% da população, respectivamente, vivem nesta mesma condição (PORTAL ODM..., 2013).

Os Núcleos Estaduais do Maranhão e do Piauí não alcançam estes municípios. O Núcleo Maranhense só ganhou o apoio do governo estadual em 2011. E os únicos Núcleos Municipais Maranhenses são os de Zé Doca, Santa Luzia, Santa Luzia do Paruá, São Luís e Anajatuba. O Núcleo Estadual Piauiense só ganhou o apoio do governo estadual em 2012. A Associação Piauiense de Municípios (APPM) apoia o Núcleo Estadual, mas não criou nenhum Núcleo Municipal. O único existente é o de Hugo Napoleão, criado antes do Núcleo Estadual (NÓS PODEMOS..., 2013a).

A Agenda de Compromissos também não alcança os municípios supracitados. Estas ferramentas de municipalização, apesar do comprometimento da sociedade civil, pouco contribuem com o desenvolvimento dos municípios mais carentes, pois nem sequer chegam a alcançá-los. O Maranhão e o Piauí são apenas dois exemplos. É conhecido o fato de que outros estados brasileiros, sobretudo no norte do país, também possuem municípios muito pobres. Falta a estas iniciativas mais comprometimento dos governos locais.

Apesar das áreas negligenciadas, os Núcleos e a Agenda de Compromissos são referenciados pelo PNUD como exemplos de boas práticas. Santos (2013) afirmou que “o PNUD Brasil apresentou estas iniciativas [em referência aos Núcleos dos ODMs e à Agenda de Compromissos] num seminário sobre os ODMs na Colômbia e elas foram muito bem recebidas”³¹. Portanto, apesar de gerar poucos resultados expressivos nos estados e, sobretudo, nos municípios brasileiros, o engajamento dos governos locais serve aos interesses nacionais de projeção internacional.

Mas os Núcleos dos ODMs e a Agenda de Compromissos nada mais são do que desdobramentos do pacto federativo brasileiro. A descentralização dos recursos financeiros para a execução do PNAE em direção aos municípios, sobretudo em direção às escolas, iniciou este processo em 1993. E o Fome Zero intensificou este processo a partir de 2003. As estratégias de internalização dos ODMs apenas cobram dos prefeitos algo que já deveria estar sendo feito, mesmo quando se pensa na parcialidade do governo federal ao distribuir os recursos entre os estados brasileiros.

Ademais, os Núcleos e a Agenda, no que diz respeito aos objetivos, são como o Prêmio ODM Brasil. Ou seja, são estratégias que geram re-

31. Entrevista concedida em 3 jun. 2013.

sultados mais simbólicos, e, justamente por isto, mais úteis aos interesses nacionais de projeção internacional, do que resultados concretos.

..... Análise teórica do fenômeno de internalização dos ODMs no Brasil

A internalização dos ODMs no Brasil pode ser encarada como parte do ciclo de vida das normas internacionais sobre desenvolvimento no cenário internacional. Finnemore e Sikkink (1998) empreendem uma análise acerca do ciclo de vida das normas internacionais que auxilia a compreender como tal fenômeno pode ser visto como desdobramento do surgimento de normas internacionais sobre desenvolvimento no cenário internacional.

O ciclo de vida das normas internacionais é composto por três estágios. O primeiro estágio consiste na emergência da norma no cenário internacional. O principal elemento que torna capaz a emergência de normas internacionais é o poder de persuasão dos agentes envolvidos. Um conjunto de normas internacionais é sempre direcionado a um assunto de proporções globais. Portanto, os agentes convencem as pessoas de que determinado problema global precisa ser regulamentado no cenário internacional por um conjunto de normas (FINNEMORE; SIKKINK, 1998).

No primeiro estágio, as plataformas organizacionais dão legitimidade aos agentes envolvidos. A ligação de um agente a uma organização internacional não é um critério obrigatório. Porém, sem dúvida, quando a atuação de um agente está assentada nas atividades de uma instituição internacional, todo o processo ganha mais legitimidade. Inclusive, as organizações internacionais modernas costumam utilizar comunidades epistêmicas para construir argumentos mais legítimos e dignos da confiança da comunidade internacional (FINNEMORE; SIKKINK, 1998).

O segundo estágio consiste na aceitação da norma pela comunidade internacional. O principal elemento que torna capaz a aceitação de normas internacionais é a institucionalização. Quando as normas são institucionalizadas, os países se comprometem mais por medo de arriscar a reputação. Isto porque passa a ser claro para a comunidade internacional o que é a violação de uma norma e, portanto, o que é passível de retaliação ou desaprovação (FINNEMORE; SIKKINK, 1998).

No segundo estágio, as plataformas organizacionais têm um papel primordial. Os costumes também podem delinear a socialização das normas internacionais. Mas é a partir das organizações internacionais que os países expressam a aceitação de uma norma internacional, seja para não expor a reputação diante da comunidade internacional seja para projetar-se de maneira positiva no cenário internacional. Portanto, as instituições internacionais reforçam o processo de socialização de normas internacionais (FINNEMORE; SIKKINK, 1998).

O terceiro estágio consiste na internalização da norma nos países. O principal elemento que torna capaz a internalização de normas internacionais também é a institucionalização. Porém, esta institucionalização envolve a participação das plataformas governamentais, uma vez que pressupõe a aplicação de leis em nível doméstico. O hábito dos países em relação a normas internacionais também acaba envolvendo os esta-

dos subnacionais no compromisso para com as demandas internacionais (FINNEMORE; SIKKINK, 1998).

No terceiro estágio, os burocratas, os acadêmicos, os estados subnacionais e a sociedade civil têm um papel muito importante. Estes grupos podem pressionar o governo nacional pela adequação interna a normas internacionais. E estes grupos também podem colaborar com o governo nacional para a assimilação de normas internacionais. Não costuma ficar claro para a comunidade internacional de quem parte a iniciativa de internalizar as normas internacionais (FINNEMORE; SIKKINK, 1998).

O ciclo não se completa para todas as normas internacionais (FINNEMORE; SIKKINK, 1998). Muitas normas emergem, mas não dispõem das ferramentas necessárias para se firmar. Outras normas são aceitas pela comunidade internacional, mas, quando muito, são apenas reproduzidas pelos discursos oficiais de política externa, mesmo sem ter nenhuma aplicação em nível doméstico. Outras normas são internalizadas, mas apenas por pequena parcela da comunidade internacional.

Mas o ciclo de normas internacionais sobre desenvolvimento se completou. A internalização dos ODMs pelos países que firmaram a Declaração do Milênio comprova o fato de que o ciclo de normas internacionais sobre desenvolvimento chegou ao terceiro estágio (HULME; FUKUDA-PARR, 2009; SUMNER; LAW, 2010). O fato é que o ciclo de vida de normas internacionais analisa pouco sobre a internalização das normas internacionais. Este estágio é o mais rico do processo de consolidação de normas no cenário internacional. Deste modo, o ciclo de normas internacionais não basta para explicar como os as normas internacionais são incorporadas pelos países.

Costuma admitir-se que *“at the extreme of a norm cascade, norms may become so widely accepted that they are internalized by actors and achieve a “taken-forgranted” quality that makes conformance with the norm almost automatic”* (FINNEMORE; SIKKINK, 1998, p. 904). Tal afirmação nega a agência dos atores. O que existiria seria apenas conformidade a uma estrutura internacional já consolidada. E isto contrasta com os princípios construtivistas básicos.

Mas parece ser esta a visão teórica tradicional sobre a internalização das normas internacionais. Risse, Ropp e Sikkink (1999) empreendem uma análise acerca da socialização das normas internacionais em âmbito doméstico que, embora também precise ser complementada, auxilia a compreender a internalização dos ODMs no Brasil. As constatações da análise se assemelham aos resultados encontrados por Finnemore e Sikkink em 1990.

A socialização das normas internacionais em âmbito doméstico consiste na imternalização e na implementação de normas internacionais em determinado país. Encarada como um processo, a socialização não é inevitável, mas, quando ocorre, segue a um princípio de conformidade. Três mecanismos causais são necessários para iniciar a socialização:

- adaptação instrumental e barbanha estratégica;
- aumento de consciência moral, argumentação, diálogo e persuasão;

- institucionalização e habitualização. Eles podem acontecer simultaneamente (RISSE; ROPP; & SIKKINK, 1999).

Quando cedem ao primeiro mecanismo, os governantes decidem fazer algumas concessões estratégicas. O intuito disto é amenizar as pressões externas por mudanças. As adjudicações são feitas mesmo que os governantes não concordem com as normas internacionais. A estratégia de fazer concessões visa a mostrar a convergência entre a prática e o discurso externo. Mas não existe ainda a convergência entre os discursos nacionais e externos. No caso dos direitos humanos, por exemplo, estudado pelos autores, para promover adaptações instrumentais, os governantes poderiam soltar presos políticos, assinar alguns acordos internacionais etc. É claro que sempre existem interesses por trás das concessões. Os governantes poderiam estar interessados em obter prestígio no cenário internacional, obter ajuda internacional para o desenvolvimento ou evitar retaliações de outros países (RISSE; ROPP; SIKKINK, 1999).

Quando cedem ao segundo mecanismo, os governantes decidem adaptar os discursos nacionais aos discursos externos. O propósito disto é anunciar para a comunidade internacional a aceitação da validade de uma norma internacional. Para tanto, os governantes adotam um discurso com apelo moral. Vale destacar que os discursos morais, carregados de significado retórico, se diferenciam das práticas comunicativas diárias, que visam apenas a um repasse de informações ao interlocutor. No caso dos direitos humanos, os governantes poderiam discursar a favor da intervenção em conflitos que violem os direitos humanos, mesmo que eles próprios os violem internamente de alguma forma (RISSE; ROPP; SIKKINK, 1999).

Quando cedem ao terceiro mecanismo, os governantes finalmente decidem institucionalizar as normas internacionais. Argumenta-se que “*actors follow the norm because it is the normal thing to do [...] whether they are convinced of its moral validity and appropriateness or not is largely irrelevant for habitualization processes*” (RISSE; ROPP; SIKKINK, 1999, p. 17). Tal afirmação também nega a agência dos atores. Aqui, o que existiria seria apenas uma adequação inevitável a uma tendência global.

As duas visões, embora pertinentes, não bastam para estudar o fenômeno da internalização de normas internacionais. Não se pode negar a agência de atores envolvidos num fenômeno de internalização. Talvez tenha sido na tentativa de corrigir esta falha teórica que Finnemore, doze anos mais tarde, em parceria com Avant e Sell (2010), nega qualquer afirmação de que a governança global possa ser tratada na voz passiva.

Uma visão teórica, para explicar a agência dos países na internalização de normas internacionais, deveria considerar a influência de atores nacionais e subnacionais em processos de governança global. Salomón (2013) empreende uma análise sobre a dimensão subnacional da política externa que se aproxima do achado empírico da presente pesquisa e complementa as visões de Finnemore e Sikkink (1990) e de Risse, Ropp e Sikkink (1999).

A política externa tem uma dimensão subnacional. A cidade, por exemplo, não é o objeto de estudo da Análise de Política Externa (APE), por mais que os atores nela situados desenvolvam suas próprias relações internacionais. Porém, os *inputs* de política externa são as influências da

sociedade civil consideradas pelo governo subnacional quando da elaboração de políticas. O ativismo de movimentos sociais bem organizados é um determinante importante da política externa subnacional (SALOMÓN, 2013). Aqui, não só os países seriam sujeitos da política externa, mas também os governos subnacionais, a partir da influência da sociedade civil.

No Brasil, a sociedade civil foi crucial para a internalização dos ODMs. Inclusive, a sociedade civil brasileira contribuiu com a agenda global ao comprometer-se com a implantação dos Núcleos dos ODMs. Ademais, o governo federal também desenvolveu iniciativas que mostraram comprometimento e não conformidade, ainda que tenham existido outros interesses em jogo. Mesmo tendo servido principalmente aos interesses nacionais de projeção no cenário internacional, a internalização dos ODMs no Brasil não pode ser encarada como uma tendência inevitável.

Afinal, não se trata apenas de conformidade. A sociedade civil tem maior legitimidade para cobrar dos governos o que já é cobrado deles em nível global. O Estado, ator plural sujeito a diversas forças, não se conforma a uma demanda global. O que ocorre é antes uma resposta motivada por um emaranhado de fatores internos e externos. E tal resposta não tem dimensão apenas nacional, pois o Estado, embora possa ser tratado como União, não é um ator monolítico, mas também tem dimensão subnacional, pois os governos locais, incentivados pelas demandas da sociedade civil, também influenciam a política externa dos países.

Considerações Finais

Conclui-se que a resposta brasileira aos ODMs é complexa porque envolveu interações entre atores dos níveis global, nacional e subnacional. É correto proferir tal afirmação em virtude de três fatores.

Em primeiro lugar, o Brasil internalizou os ODMs. O governo federal aproveitou políticas públicas em andamento para cumprir o plano global. O governo federal também incluiu os ODMs no discurso oficial brasileiro. Portanto, houve uma resposta nacional a uma demanda global. A 1ª Conferência Nacional sobre os ODMs, realizada em 2014 para o anúncio dos vencedores do Prêmio ODM Brasil e para o lançamento do 5º RNA, reforça a internalização. A adaptação dos ODMs ao caso brasileiro, que envolveu a supressão da meta 1B do ODM 1, bem como metas 1A e 1 C mais audaciosas, também reforça que o Brasil respondeu aos ODMs.

Em segundo lugar, o Brasil contribuiu com a agenda global de desenvolvimento. O governo federal criou iniciativas exclusivas para o alcance dos ODMs, que depois foram referenciadas como exemplos de boas práticas para a comunidade internacional. Portanto, houve uma influência nacional sobre o processo de governança global para o desenvolvimento. Os Núcleos Estaduais dos ODMs e a Agenda de Compromissos despertaram o interesse de países em desenvolvimento. Os dados obtidos através das entrevistas confirmam tal influência.

Em terceiro lugar, os governos locais, com o apoio decisivo da sociedade civil, também internalizaram os ODMs. Portanto, houve respostas subnacionais a uma demanda global. O Paraná e Minas Gerais, por

exemplo, com o impulso da sociedade civil, desenvolveram campanhas estaduais para o alcance dos ODMs. Alguns municípios brasileiros criaram Núcleos Regionais dos ODMs. É penoso constatar, no que diz respeito ao engajamento dos governos estaduais e municipais, que os esforços da sociedade civil tiveram mais resultados simbólicos do que conquistas concretas. Os municípios mais miseráveis do país ainda estão excluídos dos Núcleos Regionais. Portanto, o engajamento dos governos locais serviu mais aos propósitos de projeção da política externa do que aos propósitos de desenvolvimento da sociedade civil.

Assim, a realidade é mais complexa do que se costuma pensar. As interações entre os diversos atores, sejam eles globais, nacionais ou subnacionais, não são lineares. Não se atribui precedência a nenhum ator em especial. O que se busca é evidenciar que todo ator, independentemente do nível de atuação, pode influenciar os processos de governança global. É interessante pensar na governança global como um processo multinível (BIERMANN et al., 2009; INOUE, 2012).

Isto confirma a hipótese considerada inicialmente. O Brasil já dispunha de uma agenda nacional de desenvolvimento antes da Cúpula do Milênio, tendo se aproveitado das iniciativas em andamento para cumprir o plano global de desenvolvimento, o que facilitou o relativo êxito brasileiro no alcance dos ODMs antes de 2015. Contudo, o Brasil não se firmou apenas no que já existia. O RNA, o Prêmio ODM Brasil, os Núcleos Regionais dos ODMs e a Agenda de Compromissos evidenciam que o Brasil também criou mecanismos exclusivos para o alcance dos ODMs.

Referências

- AVANT, Deborah; FINNEMORE, Martha; SELL, Susan. **Who governs the globe?** Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- ANDRADE, Letícia Cunha de. **A redução da pobreza e da fome no Brasil no âmbito dos ODMs: interações entre o global, o nacional e o subnacional.** Brasília. Ed.: Unb, ano 2013. Acesso em: 13 de abril de 2015. Disponível em: < http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/14866/1/2013_LeticiaCunhaAndrade.pdf >
- BANERJEE, Abhijit; DUFLO, Esther. **Poor economics: a radical rethinking of the way to fight global poverty.** New York: Public Affairs, 2011.
- BELIK, Walter; SILVA, José Graziano; TAKAGI, Maya. Políticas de combate à fome no Brasil. **São Paulo em Perspectiva**, v. 15, n. 4, p. 119-129, 2001.
- BETTO, Frei. A fome como questão política. **Estudos Avançados**, v. 17, n. 48, p. 53-61, 2003.
- BIERMANN, Frank et al. **Earth system governance: people, places and the planet.** Science and implementation plan of the earth system governance project. Bonn: IHDP, 2009.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Brasil Carinhoso.** 2013a. Disponível em: < <http://www.mds.gov.br/brasilemmiseria/brasil-carinhoso> >. Acesso em: 23 maio 2013.
- BRASIL. Brasil Sem Miséria. 2013b. Disponível em: < <http://www.brasilemmiseria.gov.br/> >. Acesso em: 8 jan. 2013.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm > Acesso em: 23 mai. 2013.
- BRASIL. Decreto de 31 de Outubro de 2003. Institui Grupo Técnico para acompanhamento das Metas e Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. **Diário Oficial da União**, Brasília, 03 nov. 2003a. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/DNN/2003/Dnn10011.htm >. Acesso em: 25 abr. 2013.

BRASIL. Decreto n. 7.492, de 2 de junho de 2011. Institui o Plano Brasil Sem Miséria. **Diário Oficial da União**, 03 jun. 2011a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7492.htm> . Acesso em: 8 jan. 2013.

BRASIL. Decreto n. 7.494, de 2 de junho de 2011. Altera o Decreto n. 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família. **Diário Oficial da União**, Brasília, 03 jun. 2011b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7494.htm>. Acesso em: 8 jan. 2013.

BRASIL. Decreto n. 1.946, de 28 de junho de 1996. Cria o programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar, PRONAF, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 jul. 1996. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/112235/decreto-1946-96>>. Acesso em: 25 abr. 2013.

BRASIL. Decreto n. 6.202, de 30 de agosto de 2007. Dispõe sobre o prêmio ODM Brasil e dá outras providências. **Diário Oficial da União, Brasília**, 31 ago. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6202.htm#art9> . Acesso em: 25 abr. 2013.

BRASIL. Decreto n. 6.917, de 30 de julho de 2009. Altera os arts. 18, 19 e 28 do Decreto n. 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família. **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 jul. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6917.htm>. Acesso em: 8 jan. 2013.

BRASIL. Decreto n. 807, de 22 de abril de 1993. Institui o Conselho de Segurança Alimentar CONSEA e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 abr. 1993. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0807.htm>. Acesso em: 25 abr. 2013.

BRASIL. Lei n. 10.696, de 2 de Julho de 2003. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2 jul. 2003b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.696.htm>. Acesso em: 25 abr. 2013.

BRASIL. Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 jan. 2004. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm>. Acesso em: 25 abr. 2013.

BRASIL. Lei n. 11.110, de 25 de abril de 2005. Institui o programa nacional de microcrédito produtivo orientado - PNMPO, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 abr. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Lei/L11110.htm>. Acesso em: 25 abr. 2013.

BRASIL. Lei n. 11.530, de 24 de outubro de 2007. Institui o programa nacional de segurança pública com cidadania - PRONASCI, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Mpv/416.htm#art1>. Acesso em: 25 abr. 2013.

BRASIL. Lei n. 11.692, de 10 de junho de 2008. Dispõe sobre o Programa Nacional de Inclusão de Jovens - Projovem, instituído pela Lei n. 11.129, de 30 de junho de 2005; altera a Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004; revoga dispositivos das Leis n. 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, 10.748, de 22 de outubro de 2003, 10.940, de 27 de agosto de 2004, 11.129, de 30 de junho de 2005, e 11.180, de 23 de setembro de 2005; e dá outras providências. Altera a Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jun. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11692.htm#art20>. Acesso em: 23 maio 2013.

BRASIL. Medida Provisória n. 2.206-1, de 6 de setembro de 2001. Cria o programa nacional de renda mínima, vinculado à saúde, "Bolsa Alimentação", e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 09 set. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas_2001/2206-1.htm>. Acesso em: 25 abr. 2013.

BRASIL. Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. 2013c. Disponível em: <<http://www.odm-brasil.gov.br/noticias/2014/05/23-05-2014-presidenta-dilma-lancou-o-5o-relatorio-dos-odm-1>>. Acesso em: 23 mai. 2014.

BRASIL. **Resolução n. 333, de 10 de julho de 2003**. Institui o Plano Nacional de Qualificação - PNQ, e dá outras providências. 2003c. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C812D3BAA1A77013C1ACF8EF65CF7/Res333.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2013.

COHN, Amélia. As políticas sociais no governo FHC. **Tempo Social**, v. 11, n. 2, p. 183-197. 1999.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. **Objetivos de desenvolvimento do milênio: estratégias da gestão municipal para redução da pobreza no planeta até 2015**. Brasília: CNM, 2008.

CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas (Org.). **O Brasil nas Nações Unidas 1946-2006**. Brasília: FUNAG, 2007.

EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO. Disponível em: <<http://memoria.etc.com.br/agenciabrasil/galeria/2012-08-27/ministra-tereza-campello-abre-iv-seminario-internacional-politicas-sociais-para-desenvolvimento#>> Acesso em: 8 jan. 2013.

FINNEMORE, Martha; SIKKINK, Kathryn. International norm dynamics and political change. **International Organization**, v. 52, n. 4, p. 887-917, 1998.

GENERAL ASSEMBLY. **Resolution A/RES/65/1 (Keeping the Promise: united to achieve the MDGs)**. New York, 2010.

HULME, David; FUKUDA-PARR, Sakiko. **International norm dynamics and 'the end of poverty': understanding the MDGs**. Brooks: World Poverty Institute, 2009.

INOUE, Cristina. Governance of global climate change in the Brazilian Amazon: the case of amazonian municipalities of Brazil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 55, n. especial, p. 170-189, 2012.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **V Relatório Nacional de Acompanhamento dos ODMs**. Brasília: IPEA, 2014.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **III Relatório Nacional de Acompanhamento dos ODMs**. Brasília: IPEA, 2007.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **IV Relatório nacional de acompanhamento dos ODMs 2010**. Brasília: IPEA, 2010.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Mapa da fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar**. Brasília, 1993a.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Plano de combate à fome e à miséria: princípio, prioridades e mapa das ações de governo**. Brasília, 1993b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em: 25 abr. 2013.

NÓS PODEMOS. 2013a. Disponível em: <<http://www.nospodemos.org.br/o-movimento>>. Acesso em: 25 abr. 2013.

NÓS PODEMOS Minas. Belo Horizonte. 2013b. Disponível em: <<http://www.nospodemos-minas.com.br/>>. Acesso em: 25 abr. 2013.

NÓS PODEMOS Paraná. 2013c. Disponível em: <<http://www.fiepr.org.br/nospodemosparana/>>. Acesso em: 25 abr. 2013.

PELIANO, Anna Maria Medeiros. Lições da história: avanços e retrocessos na trajetória das políticas públicas de combate à fome e à pobreza no Brasil. In: ARANHA, Adriana Veiga (Org.). **Fome Zero: uma história brasileira**. Brasília: MDS, 2010. v. 1, p. 26-41.

PERES, Thais Helena de Alcântara. Comunidade solidária: a proposta de um outro modelo para as políticas sociais. **Civitas**, v. 5, n. 1, p. 109-126, 2005.

PORTAL ODM. Acompanhamento Brasileiro dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Disponível em: <<http://www.portalodm.com.br/sobre>> Acesso em: 25 mai. 2013.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/ODM1.aspx>>. Acesso em: 6 jan. 2013.

RESENDE, Luis Fernando. **Comunidade solidária: uma alternativa aos fundos sociais**. Texto para Discussão n.º 725. Brasília: IPEA, 2000.

RISSE, Thomas; ROPP, Stephen; SIKKINK, Kathryn. **The power of human rights: international norms and domestic change**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

ROCHA, Sônia. Impacto sobre a pobreza dos novos programas de transferência de renda. **Economia Contemporânea**, v. 9, n. 1, p. 153-185, 2005.

SALOMÓN, Mónica. A dimensão subnacional da política externa brasileira: determinantes, conteúdos e perspectivas. In: PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos (Org.). **Política externa brasileira: a política das práticas e as práticas da política**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2013.

SILVA, Luiz Inácio Lula da; CAMARGO, José Alberto de. **Projeto fome zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil**. São Paulo: Instituto da Cidadania, 2001.

SILVA, Maria Ozanira. O bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 12, n. 6, p. 1429-1439, 2007.

SUMNER, Andrew; LAWO, Thomas. **The MDGs and beyond**: pro-poor policy in a changing world. European Association of Development, 2010.

TAKAGI, Maya; SILVA, José Graziano; DEL GROSSI, Mauro Eduardo. **Pobreza e fome**: em busca de uma metodologia para quantificação do problema no Brasil. Texto para discussão N°. 101. Campinas: IE/Unicamp, 2001.

VASCONCELOS, Francisco de Assis. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. **Revista de Nutrição**, v. 18, n.4, p. 439-457, 2005.