



SESSÃO TEMÁTICA Nº 13 - DESENHO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A BUSCA PELO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NAS CAPITALS DO SUL DO BRASIL: O DESENHO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS BASEADAS NA AGENDA 2030

Júlia Gabriele Lima da Rosa

Resumo: A pandemia colocou em evidência a necessidade de políticas públicas que promovam desenvolvimento sustentável. Desde então, no Brasil, os municípios foram incentivados a formular políticas públicas baseadas nos 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), alicerçados em 169 metas e centrados na promoção do equilíbrio entre 5 princípios: Pessoas, Planeta, Paz, Parcerias e Prosperidade. Conforme previsto na Agenda-2030, os objetivos e as metas devem ser alcançados nos próximos nove anos e, em virtude da organização federativa no Brasil, os municípios possuem considerável responsabilidade, autonomia e discricionariedade em planejar políticas mais inclusivas e sustentáveis. De forma a explorar essa ideia, o objetivo dessa análise é investigar como são estruturados os objetivos e instrumentos dos Projetos de Lei, aprovados no âmbito do Poder Legislativo, entre os anos 2015 e 2020, que fazem referência aos ODS nas Capitais do Sul do Brasil. Para isso, foram selecionados dois objetivos considerados os principais pilares desta estratégia glocal: “Igualdade de gênero”, e “Ação Climática”. De 36 Municípios de aprovadas nas Câmaras, 18 estão no eixo “igualdade de gênero” e 18 no eixo “ação climática”. Destaca-se que, enquanto apenas quatro Projetos de Porto Alegre e apenas três de Florianópolis foram encontrados, todos os demais foram aprovados na Câmara de Curitiba. Além da discrepância de projetos de cada capital, há a reafirmação de que muitas das leis são a título protocolar, haja vista a fragilidade ou inexistência de seus instrumentos; mais da metade (21) dos Projetos analisados não possuem instrumentos declarados.

Palavras-chave: objetivos do desenvolvimento sustentável; policy design; capitais; gênero; clima

Introdução

A pandemia colocou em evidência a necessidade de consolidação de estratégias coordenadas para a promoção do desenvolvimento sustentável das comunidades de todo o mundo. Embora essa preocupação em prol da temática do desenvolvimento tenha sido colocada em ênfase nos últimos dois anos da situação pandêmica, ela é pautada pela Agenda-2030 desde 2013. Na época, os países assinaram um acordo internacional na Cúpula das Nações Unidas, anunciando que, não apenas o desenvolvimento global, mas a manutenção da vida na terra, dependiam de uma estratégia política. Desde então, assim como os demais países dedicaram-se a implementar a agenda, no Brasil, os municípios foram incentivados a formular políticas públicas baseadas nos 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), alicerçados em 169 metas e centrados na promoção do equilíbrio entre 5 princípios: Pessoas, Planeta, Paz, Parcerias e Prosperidade.

Conforme previsto na Agenda-2030, os objetivos e as metas devem ser alcançados nos próximos nove anos e, em virtude da organização federativa no Brasil, os municípios possuem considerável responsabilidade, autonomia e discricionariedade em planejar políticas mais inclusivas e sustentáveis. Ao mesmo tempo, a literatura recente sobre desenho de políticas públicas (Plomien; Van Geet et al, 2019) indica que nem sempre as políticas são desenhadas a título de garantir um caminho plausível de consecução dos seus objetivos. Neste quadro, temos, de um lado, um consenso mundial estipulado e, do outro, um desafio “estrutural” de torná-lo realidade.

De forma a explorar essa ideia, o propósito desse trabalho é investigar quais são os objetivos e instrumentos dos Projetos de Lei, aprovados no âmbito do Poder Legislativo - Câmaras Municipais, entre os anos 2015 e 2020, que fazem referência aos ODS nas Capitais do Sul do Brasil. São colocadas em análise as Leis sancionadas em Curitiba (Paraná-PR), Florianópolis (Santa Catarina-SC) e Porto Alegre (Rio Grande do Sul-RS).

Para analisar o comprometimento das capitais com a Agenda-2030, foram selecionados dois objetivos considerados os principais pilares da estratégia global. O primeiro objetivo é denominado “Igualdade de gênero”, que tem como propósito “alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas”. Para tal, está previsto o desejo de dizimar todas as formas de discriminação e violência contra mulheres e meninas nas esferas públicas e privadas; de acabar com o tráfico e com a exploração sexual; dar fim aos casamentos prematuros, aos abusos conjugais e às mutilações genitais; valorizar o trabalho doméstico, disponibilizar serviços públicos, participação plena e efetiva a todas as meninas e mulheres; promover a igualdade de oportunidades para a liderança em todos os níveis de tomada de decisão na vida política, econômica e pública por parte de meninas e mulheres; garantir o acesso universal à saúde sexual e reprodutiva e os direitos reprodutivos; estipular e monitorar a consolidação de direitos iguais aos recursos, e à disposição deles; acesso e controle sobre a terra e

outras formas de propriedade, serviços, herança e quaisquer tipos de recursos; possibilitar o uso de tecnologias de informação e de comunicação; promover o fortalecimento de políticas sólidas e a formulação de legislação aplicável para a promoção da igualdade de gênero e o empoderamento de mulheres e meninas em todos os níveis (ONU, 2015).

O segundo ODS em análise é denominado “Ação Climática” e busca “adotar medidas urgentes para combater as alterações climáticas e os seus impactos”, de forma específica: reforçar a resiliência e a capacidade de adaptação a riscos relacionados com o clima e as catástrofes naturais; integrar medidas relacionadas com alterações climáticas nas políticas, estratégias e planejamentos; melhorar a educação, aumentar a conscientização, a capacidade humana e institucional sobre medidas de mitigação, adaptação, redução de impacto e alerta precoce de alterações climáticas; disponibilizar e garantir a manutenção de mecanismos para a criação de capacidades para o planejamento e gestão (ONU, 2015).

Os dois objetivos foram escolhidos como foco dessa análise pois expressam a possibilidade de equilíbrio entre os elementos supracitados (Planeta, Pessoas, Paz, Parcerias e Prosperidade), já que um deles está intrinsecamente relacionado às ações que transformam a ação para e o meio ambiente, enquanto o outro está focalizado na ação humana e redução de desigualdade oriundas da atividade humana.

Ademais, por considerar o relevante papel que as capitais possuem no sentido de influenciar políticas dos demais municípios do seu Estado e, até mesmo, na responsabilidade que carregam pela possível comparação com as demais capitais da Região Sul, a formulação de políticas orientadas pela equidade de gênero e pela sustentabilidade são iniciativas esperadas nas instâncias decisórias.

Cabe ressaltar ainda que, no marco temporal em foco, a deflagração da pandemia configura um evento de relevante importância à sociedade como um todo, mas de maneira específica às instituições. Como consequência, foi colocada em xeque a capacidade das citadas capitais coordenarem a situação e garantirem a manutenção da vida de sua população e o desenvolvimento de sua cidade, com vistas a amenizar a situação crítica.

Ao mesmo passo, outro resultado importante e decorrente do evento pandêmico, foi a ascensão de iniciativas frustradas, que, por algum motivo, tiveram um efeito contrário àquele esperado na sua fase de formulação. Um exemplo foi a Política de Auxílio Emergencial que, por conta dos seus instrumentos em combinação com os critérios de elegibilidade, levaram milhares de pessoas às aglomerações das imensas filas que se formavam nas agências bancárias; e colocaram os beneficiários em situação de exposição constante ao vírus.

Em nível municipal, outro exemplo de desenho frustrado de projetos, foi a modificação da Política de Transporte Urbano da capital de Porto Alegre, que reduziu drasticamente o número de

veículos coletivos de transporte público de ônibus e impulsionou a aglomeração de diversas pessoas dentro e fora dos veículos (Câmara Municipal de Porto Alegre, 2020).

Face a esse contexto, especialistas do campo de públicas têm se debruçado na análise dessa temática investigando, justamente, como, na fase da implementação das ações, a interpretação dos burocratas pode transformar o objetivo das políticas (Lotta, 2019). Ao mesmo tempo, a retomada da agenda de análise dos desenhos das políticas, na agenda denominada de *new policy desing* (Howlett & Lejano, 2013), indica que o motivo do fracasso de algumas políticas pode ser explorado muito antes da fase de implementação da mesma, a considerar os acontecimentos, decisões e prerrogativas de ação na fase de escolha e configuração de seus instrumentos.

A despeito da necessidade de produções empíricas sobre os desenhos das políticas, esse trabalho objetiva contribuir para o acúmulo científico sobre os desenhos de políticas nas capitais do Sul. Assume-se como pressuposto que o desenho da política não é apenas um resultado, mas também um processo. Por esse motivo, serão analisadas as estruturas de decomposição de 25 políticas, com base nos conceitos advindos do *framework* de análise de desenho de políticas da “nova” geração. Os dados secundários terão seu conteúdo codificado em “objetivos” e “instrumentos” e, posteriormente, seus resultados serão submetidos à análise de congruência, coerência e consistência (Van Gee, Lenferink & Leendertse, 2019)

O conteúdo do trabalho está organizado em outras três sessões além desta Introdução e das Considerações Finais. Na próxima sessão é demonstrada a matriz teórica que orienta a análise, bem como os principais conceitos do *framework* de análise de desenhos de políticas. Na terceira sessão é ilustrado o percurso metodológico qualitativo e as técnicas de análise empreendidas. Na quarta sessão, a discussão sobre a congruência, coerência e consistência dos desenhos dos projetos é exibida.

Como analisar desenhos de políticas públicas

O quadro teórico que fundamenta a análise é informado pela teoria da racionalidade limitada. Por esse motivo, os projetos analisados que, criam, incrementam, dispõem, ou extinguem políticas são informados de forma limitada. Ancorados nos pressupostos da racionalidade limitada, diversos modelos de análise, ou *framework*, foram elaborados com o ideal de produzir explicações sobre o comportamento das políticas públicas (Peters & Zittoun, 2016).

Uma das agendas que aglomera *frameworks* e diferentes conceitos explicativos é a agenda de *policy design*, cujo objetivo é analisar os elementos que compõem as estruturas das políticas (Howlett & Lejano, 2013). De acordo com Howlett & Lejano (2013), houve um momento no qual foi vivenciada uma espécie de “declínio” do estudos com ênfase nos desenhos das políticas (*policy design*). A justificativa para o denominado declínio se deve à percepção de que o modelo apresenta proximidade

excessiva com a teoria da racionalidade absoluta (Howlett & Lejano, 2013). Nessa linha, os estudos sobre desenho que estiveram fundamentados por determinados pressupostos da racionalidade foram denominados “*old policy design*”. Na “velha” agenda, as análises assumem e estão embebidas pela tendência de simplificar a conexão entre instrumentos e resultados, e assumir a constante presunção de que incongruências nos desenhos são oriundos de “*broad institucional choices*”. De acordo com os clássicos de Salomon e Bardah (1980) as políticas não são apenas a tradução de *issues*, mas são determinísticas aos acontecimentos sociais a partir do desenho dos seus instrumentos, percepção que desestabiliza a lógica “velha” de analisar a estrutura das políticas.

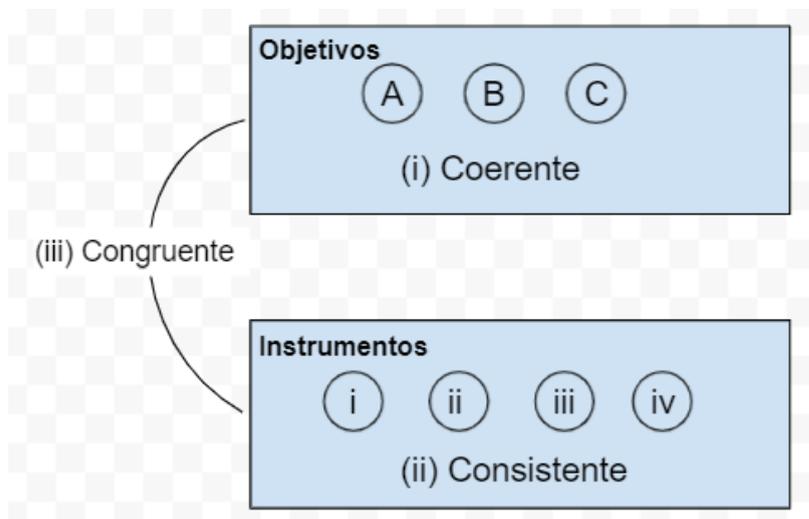
Em resposta a essa estrutura analítica, outros autores comprometem-se com a superação dessa referência, concentrando-se em atribuir significados a cada parte que compõe a política e colocando em foco dois elementos: instrumentos e objetivos. O primeiro elemento, denominado “[objetivo] objetivos podem ser traduções de ambições governamentais em uma área política específica, e os instrumentos são considerados o arranjo dos meios utilizados para alcançá-los” (Van Geet et al, 2019, p. 326).

O segundo elemento, *instrumento*, é ilustrado pelo seu teor de concretização de estratégias que vão muito além do plano programático da política, pois se balizam conforme o enquadramento dos próprios *problemas* (Plomin, 2019, p. 7). Os *objetivos* e *policy goals*, têm como um dos seus maiores desafios a expectativa de se conformar a instrumentos coerentes; trata-se da necessidade de calibração entre objetivos e instrumentos (Van Gee, Lenferink & Leendertse, 2019, pg. 12). Portanto, espera-se a fatídica congruência e consonância entre objetivos e instrumentos. Pode-se dizer, de acordo com Van Gee, Lenferink & Leendertse (2019), que o maior desafio do desenho de políticas públicas é fazer com que seus objetivos sejam coerentes com os instrumentos da política.

Nessa agenda, parte-se do pressuposto de que o desenho passa por reconfigurações, reinterpretações, ajustes, mixes e calibragens. Essas, por vezes, podem afetar a efetividade de sua estrutura de decomposição. Nesse sentido, o desafio que se coloca é que a formulação das políticas públicas tenha como resultado um desenho que comporte determinados impasses. Algumas das análises sobre desenhos de políticas públicas estão centradas em explorar a multiplicidade de objetivos numa mesma política, ou na diversidade de configurações de instrumentos e de objetivos, extrapolando para os “mixes”. Isso significa dizer que, essencialmente, o novo *design thinking* visa criar misturas políticas com objetivos coerentes, instrumentos consistentes e metas e instrumentos congruentes (Howlett & Rayner, 2013).

Partindo do consenso de que a coerência, a consistência e a congruência entre objetivos e instrumentos podem se constituir como indicadores de sucesso do desenho de uma política, exemplificamos como essa concatenação de elementos pode ser observada na prática.

Figura 1. Elementos que definidores do *policy design fit*



Fonte: Elaboração própria com base em Van Gee, Lenferink & Leendertse (2019)

O elemento da (i) coerência ilustra a característica de um ou mais objetivos da política de ser coerente com as possibilidades que aquela normativa prevê, é um objetivo coerente com o espaço tempo no qual é proposto. Já o elemento da (ii) consistência é observado com uma linha de ligação com os objetivos, haja vista que instrumentos consistentes correspondem aos objetivos das políticas, constituindo caminhos para a consecução do mesmo.

A congruência é a característica atribuída a desenhos de políticas que conformam o encaixe e a fluidez entre objetivos coerentes e instrumentos consistentes. A congruência está relacionada ao grau de resposta dos instrumentos às necessidades de ações para alcançar os objetivos, ou seja, uma característica que vai muito além da previsão de um caminho plausível de consecução dos objetivos, mas a elementos que devem responder diretamente uns aos outros.

Nessa lógica, conforme ilustrado na Figura 1, os objetivos e os instrumentos são os principais alvos de análise, por isso, serão analisados quais os objetivos das políticas b) se possui e, se sim, quais são os instrumentos das políticas; c) análise de congruência dos instrumentos: se instrumentos das políticas de gênero e clima apresentam caminhos plausíveis (delimitação de escopo e referência à possíveis ferramentas).

Assim como o esquema apresentado na Figura 1, outra contribuição angariada do trabalho de Van Gee, Lenferink & Leendertse (2019) é a observação sobre a constante evolução dos *policy goals*

ao longo do tempo, conformando o chamado “*ongoing fitting process*” a redefinição, coerência, consistência e congruência do desenho da política.

A despeito dessas contribuições, na próxima parte será demonstrado qual foi o percurso metodológico e as técnicas empregadas na análise de congruência entre objetivos e instrumentos. Foi escolhido analisar os desenhos empíricos de políticas e projetos aprovados nas capitais do Sul do Brasil, analisando de forma isolada os objetivos e os instrumentos. De forma declarada, seguimos as recomendações de Van Gee, Lenferink & Leendertse (2019) quando indica que os estudos dessa agenda prevalecem no aspecto e contribuição teórica; carecem de análises empíricas.

Métodos e técnicas

O método empregado é baseado no enfoque qualitativo de análise, cuja tradição é composta pelos paradigmas ideais do subjetivismo, do interpretativismo e do construtivismo, composto por técnicas de análise de conteúdo dos documentos escolhidos (O’Leary, 2014). Nesse desenho metodológico, são utilizadas medidas discretas de análise, que são oriundas do referencial teórico ilustrado anteriormente. Da mesma forma, as técnicas de análise não são intrusivas, restringem-se à análise de dados secundários a partir das categorias de conteúdo (objetivos e instrumentos).

A escolha pelo enfoque qualitativo e das técnicas se dá exclusivamente pelo problema de pesquisa, que requer a interpretação do conteúdo colocado em análise; aprecia, por princípio e como prioridade, as subjetividades; aceita múltiplas perspectivas e realidades; é capaz de reconhecer o poder da pesquisa sobre ambos os participantes e pesquisadores, assim como deles sobre a pesquisa (O’Leary, 2014).

Os dados utilizados são de origem secundária em sua totalidade e foram coletados nos portais online dos *sites* oficiais das Câmaras Municipais de Curitiba, Florianópolis e Porto Alegre. Além dos filtros temporais de protocolos, gerados entre primeiro de outubro de dois mil e quinze até trinta e um de dezembro de dois mil e vinte, também foi ativada a filtragem de palavras-chave e de projeto aprovado/sancionado nos campos de busca da plataforma. Os projetos foram localizados nas abas de Transparência e Consulta a Projetos nos sites das Câmaras.

As palavras-chave utilizadas foram, na sequência: “gênero”, “mulher (es), menina(s)”, “igualdade, equidade, inclusão”, “exploração, violência contra a mulher” “feminina, feminino”, “saúde reprodutiva, saúde sexual”, “empoderamento, discriminação” e; “clima”, “desenvolvimento”, “alteração climática”, “natureza”, “sustentável, sustentabilidade”, “desenvolvimento”, “risco e dano ambiental” e “reciclagem”.

Das mais de 75 páginas de documentos públicos rastreados, foram filtrados 25 Projetos de Lei que expressam o conteúdo original das Leis sancionadas nas Capitais, ilustrados no quadro abaixo.

Foram coletados 36 documentos de Minutas de Projetos de Lei (incluindo diferentes versões do mesmo Projeto, pareceres, relatorias e anexos) aprovados nas Câmaras, que indicavam algum tipo de expectativa de congruência e promoção dos ODS, seja nas suas justificativas ou no desenho da política. Em síntese, foram analisadas 25 políticas formuladas no âmbito do Poder Legislativo, 16 no eixo um “igualdade de gênero” e nove no eixo dois “ação climática”.

Quadro 1. Quadro de Projetos de Lei aprovados nas Capitais do Sul do Brasil

Ano	Município	ODS	Título do Projeto
2015	Curitiba	Gênero	Dia Municipal Quebrando o Silêncio
2016	Curitiba	Gênero	Monitoramento da Patrulha Maria da Penha
2017	Porto Alegre	Gênero	Promoção de ações que visem a valorização de mulheres e meninas na rede municipal de ensino.
2017	Porto Alegre	Gênero	Unidades de Saúde com equipamentos adaptados às necessidades de mulheres com deficiência
2017	Porto Alegre	Gênero	Homenagem às mulheres vítimas de feminicídio
2017	Porto Alegre	Clima	Programa de Premiação e Certificado em Sustentabilidade Ambiental
2017	Curitiba	Gênero	Semana do Combate à Violência contra a Mulher
2017	Curitiba	Gênero	"Combate à pedofilia" como conteúdo opcional na grade curricular das Escolas da Rede Pública de Ensino
2017	Curitiba	Gênero	Comitê de Tolerância Zero para Mortalidade por Câncer de Mama
2017	Curitiba	clima	Adoção da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável
2017	Curitiba	Gênero	Vagas em creches e escolas municipais para crianças filhas de vítimas de violência doméstica
2018	Curitiba	Gênero	Semana da Conscientização da Saúde Sexual e Reprodutiva
2018	Florianópolis	Gênero	Dossiê Mulher Florianopolitana
2019	Curitiba	Clima	Semana Municipal de Segurança Aquática em Curitiba
2019	Curitiba	Gênero	Isonomia entre mulheres e homens nos valores dos apoios, patrocínios e premiações
2019	Curitiba	Gênero	Auxílio à mulheres em situação de risco por parte de estabelecimentos
2019	Curitiba	Clima	Geração de energia elétrica fotovoltaica nos lagos dos parques municipais
2019	Curitiba	Clima	Fundo de Abastecimento Alimentar
2019	Florianópolis	Gênero	Premiação igual entre homens e mulheres
2020	Curitiba	Gênero	Política de Prevenção e Combate ao Câncer de Ovário.
2020	Curitiba	Clima	Sistema Municipal de Unidades de Conservação
2020		Clima	Semana da Mobilidade Ativa
2020	Curitiba	Clima	Planejamento Estratégico
2020	Florianópolis	Clima	Taxa de Preservação Ambiental
2020	Florianópolis	Gênero	Proibição de cargos comissionados para pessoas condenadas por crimes de intolerância e violência contra a mulher

Fonte: Elaboração própria.

Primeiramente foram migrados todos os dados em um projeto no *software* de análise qualitativa de dados NVivo12. Depois disso, o próximo passo desempenhado no tratamento dos dados foi a análise do conteúdo dos documentos com base em duas categorias de conteúdo (“Nós” de acordo com a plataforma NVivo): 1. objetivos e; 2. instrumentos. A codificação foi realizada por meio da ferramenta de sistematização do conteúdo codificado em categorias do *Nvivo12*. Com isso, foi possível separar os projetos entre aqueles que declaram e aqueles que não declaram os objetivos.

Em busca da promoção do desenvolvimento sustentável com desenhos insustentáveis

Partindo do consenso de que as capitais assumem uma posição fundamental para a difusão de práticas de políticas, foi escolhido analisar a produção de políticas por parte das Câmaras Municipais das Capitais do Sul do Brasil: Curitiba, Florianópolis e Porto Alegre. Essas cidades são influentes na sua estratégia pelo índice populacional relacionado à população total de seu Estado de origem. Ainda, elas são importantes pioneiras nas estratégias locais e atuam como pioneiras de projetos considerados inovadores, além da constante comparação com as demais capitais da região.

Foram selecionados ao todo 26 projetos, 16 deles comprometidos com a implementação do ODS “Igualdade de gênero” e 10 deles com a implementação do ODS “Ação climática”. Dos 16 projetos do ODS Igualdade de Gênero, dois são oriundos de Florianópolis, três de Porto Alegre e os demais de Curitiba. Do total de projetos, oito deles possuem instrumentos declarados e outros oito não fazem qualquer tipo de menção de estratégias de consecução dos objetivos. No que tange ao ODS “Ação Climática”, dos nove projetos analisados, apenas dois são de Florianópolis (um) e Porto Alegre (um). De sua totalidade, cinco deles apresentam os seus instrumentos detalhadamente. Com base nesse indicador generalizado da pequena amostra da atividade legislativa das capitais, é possível inferir que quase metade das leis aprovadas nas capitais visando uma agenda sustentável, não possuem instrumentos declarados. Para explorar esses resultados prévios, a análise em profundidade dos projetos é apresentada a seguir.

Gênero

Agora que sabemos qual é o panorama geral da produção de políticas pautadas pela Agenda 2030 nas Capitais do Sul do Brasil, vamos analisar a congruência dos desenhos partindo dos menos

congruentes até os mais congruentes, tendo como base os conceitos de Van Gee, Lenferink & Leendertse (2019).

Dos oito projetos que possuem instrumentos declarados no eixo “Gênero”, dois deles apresentam instrumentos vazios que não determinam, lugar, número, tipo, e estratégia de execução. Um dos exemplos é o Projeto que dispõe sobre patrulhamento do serviço da Patrulha Maria da Penha em Curitiba, que apresenta um único instrumento, cujo qual é idêntico ao objetivo declarado:

“garantir a efetividade da Lei Maria da Penha integrando ações e compromissos pactuados no Termo de Adesão ao Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres estabelecendo relação direta com a comunidade, assegurando o acompanhamento e atendimento das mulheres vítimas de violência doméstica e familiar” (Câmara de Vereadores de Curitiba, 2016, p.1)

Outro projeto que faz parte da seara dos desenhos menos congruentes, dispõe sobre a Política de Prevenção e Combate ao Câncer de Ovário, que tem como objetivo prover informações e acolhimento para mulheres diagnosticadas. Em seu instrumento principal indica que:

“As orientações informativas e as campanhas de prevenção sobre o câncer de ovário serão realizadas pelos meios de comunicação já disponíveis e utilizados pela Secretaria Municipal de Saúde com ampla divulgação entre os servidores públicos da Secretaria e a população [...]” (Câmara de Vereadores de Curitiba, 2016, p.1)

Já o instrumento complementar seguinte, indica o caminho totalmente contrário, que pode caracterizar uma incongruência no desenho: “A Secretaria Municipal de Saúde *pode* organizar e realizar a capacitação dos profissionais de saúde sobre o câncer de ovário por meio de cursos, seminários, palestras [...]” (Câmara de Vereadores de Curitiba, 2016, p.1, grifo nosso) já que inibe a responsabilidade de formação dos profissionais, que são os principais agentes envolvidos no atendimento aos casos da Saúde.

Na segunda seara foi enquadrado apenas um projeto, pois ele é o único do ODS de Gênero que, embora avance na construção de instrumentos, também esbarra na sua aplicabilidade, performando de forma inexecutável. Trata-se do projeto que tem como objetivo dar prioridade para crianças filhas de vítimas de violência doméstica, de natureza física e/ou sexual às vagas em creches, escolas municipais e conveniadas de Curitiba. O instrumento principal é combinado com critérios de elegibilidade. Um dos critérios de elegibilidade afasta integralmente da consecução do objetivo: o item III que expressa

um condicionante contrário à equidade de gênero, ou das condições reais de mulheres vítimas de violência, por impor como condicionalidade a apresentação do exame do corpo de delito.

“i. A prioridade na matrícula das crianças vítimas, ou filha de vítimas de violência doméstica descritas no art. anterior será observada mediante a apresentação de todos os documentos relacionados: I - Cópia do boletim de ocorrência ou de qualquer outro documento expedido pela Delegacia da Mulher; II - Cópia do exame de corpo delito; III - Cópia da Queixa crime ou do pedido de medida protetiva; Art. 3º - Será concedida e garantida transferência de uma creche ou escola para outra - na esfera da rede municipal - de acordo com a necessidade de mudança de endereço da mãe, com vistas a garantia de segurança da mulher e das crianças.” (Câmara de Vereadores de Curitiba, 2017, p.1)

Na sequência, o projeto que tem como objetivo “Obrigar bares, cafês, quiosques, restaurantes, praças, centros e complexos gastronômicos, as casas noturnas, casas de eventos e shows auxiliar mulheres que se sintam em situação de risco (Curitiba, 2019,), apresenta instrumentos que podem dificultar a consecução dos objetivos. Os instrumentos do projeto de acolhimento a mulheres em situação de risco partem de uma iniciativa sem responsáveis por seu desempenho, quando indica que o “auxílio à mulher será prestado pelo estabelecimento mediante a oferta de acompanhamento até o carro, outro meio de transporte, inclusive por aplicativos, *ou* comunicação à polícia” (Curitiba, 2019). Não há referência a uma prática de recepção ou de preparação do ambiente para o acolhimento, além de colocar como possibilidade de escolha a comunicação aos devidos órgãos.

Na última seara dos projetos que investem na garantia da igualdade entre os gêneros são elencados dois projetos que possuem o caminho mais próximo da possibilidade de consecução do objetivo, mas investem quase que exclusivamente em instrumentos que levam à conscientização sobre o objetivo da política, e não sobre o alcance dos resultados esperados. Esse é o caso de projetos que objetivam: “Conscientizar a comunidade sobre a importância do diagnóstico precoce do câncer de mama” (Curitiba, 2017), e “Promover ações que visem à valorização de mulheres e meninas e à prevenção e ao combate à violência contra a mulher pela rede municipal de ensino” (Porto Alegre, 2017).

No projeto de Curitiba (2017) existem instrumentos programáticos que formulam um “Comitê de Tolerância Zero para a Mortalidade por Câncer de Mama”, com os seguintes instrumentos próprios:

“I. Informar a população sobre a prática de ações preventivas, que compreendem a prática do autoexame, exames de rotina, exames laboratoriais e exames complementares; II. Realizar periodicamente campanhas de educação para a importância do diagnóstico precoce do câncer de mama; III. Promover, juntamente com o Poder Público, as empresas e as entidades civis

do Município de Curitiba/PR, ações que visam à redução dos índices de mortalidade vinculadas ao câncer de mama; IV. Atuar como fiscalizador, objetivando identificar o conjunto de procedimentos ineficazes na cadeia do atendimento à saúde da mama. Parágrafo Único: O comitê de que trata esta Lei, com vista a investigar, terá acesso aos atestados de óbito, bem como toda documentação médica que envolva óbitos de pacientes diagnosticadas com câncer de mama” (Curitiba, 2017, p.2).

Já o projeto da Câmara de Porto Alegre (2019) sobre a valorização de meninas e mulheres na escola e à prevenção e ao combate à violência contra a mulher pela rede municipal de ensino apresenta os seguintes instrumentos:

“Art. 2º São diretrizes das ações referidas no art. 1º desta Lei: I – capacitação das equipes pedagógicas e demais trabalhadores e trabalhadoras em educação; II – promoção de campanhas educativas com o intuito de coibir a prática de violência contra a mulher e outros atos de agressão, discriminação, humilhação, intimidação, constrangimento, bullying e violência contra mulheres e meninas; III – identificação e problematização de manifestações referentes à violência contra a mulher e racistas; IV – identificação e problematização das formas de violência e de discriminação contra mulheres e meninas com deficiência; V – realização de debates, reflexões e problematização sobre o papel historicamente destinado a mulheres e meninas, de maneira a estimular sua liberdade e sua autonomia; VI – integração com a comunidade, as organizações da sociedade civil e os meios de comunicação tradicionais, comunitários e digitais; VII – atuação em conjunto com as instituições públicas e privadas formadoras de profissionais de educação; VIII – atuação em conjunto com os conselhos municipais da mulher, da criança e do adolescente e da educação; IX – estímulo ao registro e à socialização de práticas pedagógicas que atuem no sentido da erradicação de todas as formas de discriminação contra mulheres e meninas; e X – intercâmbio com as redes de ensino privadas e das esferas federal e estadual” (Câmara de Vereadores de Porto Alegre, 2019).

Os dois últimos projetos partem da delimitação de objetivos coerentes, e de instrumentos que combinam a utilização de estruturas já existentes, apostando em iniciativas de baixo custo em locais estratégicos. Na mesma linha, os instrumentos são robustos, já que demonstram a conexão de um com o outro, elencando atores e atribuições. A combinação dessas características favorece a congruência entre os dois elementos colocados em destaque.

Clima

A Ação Climática, matéria do segundo ODS em análise, foi abordada em nove dos projetos analisados. A maior parte deles foi aprovado na cidade de Curitiba, capital do Paraná (seis projetos) e um número inferior a esse (cinco projetos) possuem instrumentos, os demais apenas mencionam os

objetivos temáticos da lei. Os projetos serão apresentados na mesma ordem que aqueles relacionados à obtenção da igualdade de gênero: do menos ao mais congruente.

A política que demonstra a relação menos congruente entre os objetivos e instrumentos é intitulada “Semana Municipal da Segurança Aquática” que no seu único e principal instrumento não apresenta qualquer estrutura programática de implementação, conforme consta: “o Poder Público e a iniciativa privada, [devem em conjunto ou separadamente, empreender campanhas de esclarecimento junto à população para promover a prevê afogamentos e outros assuntos ligados à segurança aquática que forem de interesse local” (Câmara Municipal de Curitiba, 2019, p. 1).

O segundo projeto que se distancia consideravelmente de um caminho plausível entre instrumentos e objetivos, tem como intuito implementar os painéis fotovoltaicos, no entanto o principal instrumento declarado é tão breve quanto subjetivo: “a instalação dos painéis fotovoltaicos poderá ser feita diretamente pelo Poder Público, através de concessão onerosa, convênios ou parcerias” (Câmara Municipal de Curitiba, 2019b, p. 1).

Com o objetivo de estipular uma nova organização e novas “nomenclaturas para as Unidades de Conservação de acordo com o seu porte, características ambientais e objetivos” o projeto aprovado em Curitiba consolida as políticas públicas de preservação, princípios, diretrizes e objetivos sucessivamente implantados no Município, com o intuito de alinhar a prática local às demais disposições legais, “orientando as ações futuras para implantação, manutenção e uso das áreas das Unidades” (Câmara Municipal de Curitiba, 2019, p. 2). Esse projeto dispõe de uma cadeia de instrumentos próprios para cada unidade.

Na mesma seara está o projeto que prevê a obrigatoriedade do município implementar a Agenda- 2030, cujo dispõe sobre “orientar políticas públicas para a segurança alimentar e agricultura, saúde, educação, redução das desigualdades e erradicação da pobreza, energia, água e saneamento”, e “promover padrões sustentáveis de produção e de consumo, mudança do clima, cidades sustentáveis, proteção e uso sustentável dos ecossistemas, crescimento econômico inclusivo, infraestrutura e industrialização, governança e meios de implementação” (Curitiba 2017, p. 1). No que tange aos seus instrumentos, é constatada a repetição dos objetivos e a inexistência de uma programação de implementação e execução dos objetivos delimitados.

Considerações finais

Os resultados preliminares demonstram dois principais fatores a serem aprofundados. Em primeiro lugar, há uma discrepância na distribuição da quantidade de matéria legislativa entre as capitais, já que apenas sete Projetos são de Porto Alegre e Florianópolis, e todos os demais foram originados em Curitiba (18). Dos projetos analisados de Curitiba, a maioria discorre acerca do ODS

“Igualdade de Gênero” Em segundo lugar, há a reafirmação de que muitas das leis são a título protocolar, haja vista a fragilidade ou inexistência de seus instrumentos. Quase metade dos Projetos analisados não possuem instrumentos declarados. Tal discrepância indica que, nos últimos cinco anos, as Capitais da Região Sul do Brasil carecem de coerência entre políticas e ODS, de instrumentos consistentes e de congruência entre objetivos e instrumentos.

Essas constatações também celebram uma das principais fragilidades desse trabalho, que é considerar um “N” pequeno, impedindo a capacidade de generalização, demonstrando caminhos para analisar minuciosamente as partes das políticas. Nessa análise não se centrou em julgar o mérito dos projetos colocados em tela, ou anunciar que eles não chegarão aos seus resultados esperados, ou, ainda, que serão responsáveis pelas consequências perversas das políticas. Em outra mão, houve a preocupação em decantar apenas dois dos principais elementos que compõem um desenho de política, e, sobretudo, alertar para o estágio de implementação da Agenda 2030 no Sul do Brasil.

REFERÊNCIAS

- Câmara de Vereadores de Curitiba. Dia Municipal Quebrando o Silêncio. 2015.
- _____. Monitoramento da Patrulha Maria da Penha. 2016.
- _____. Semana do Combate à Violência contra a Mulher. 2017.
- _____. "Combate à pedofilia" como conteúdo opcional na grade curricular das Escolas da Rede Pública de Ensino. 2017c
- _____. Comitê de Tolerância Zero para Mortalidade por Câncer de Mama. 2017.
- _____. Adoção da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. 2017.
- _____. Vagas em creches e escolas municipais para crianças filhas de vítimas de violência doméstica. 2018
- _____. Semana da Conscientização da Saúde Sexual e Reprodutiva. 2018b.
- Câmara de Vereadores de Curitiba. Minuta de Projeto de Lei Semana Municipal de Segurança Aquática em Curitiba. 2019
- _____. Isonomia entre mulheres e homens nos valores dos apoios, patrocínios e premiações. 2019.
- _____. Auxílio à mulheres em situação de risco por parte de estabelecimentos. 2019.
- _____. Geração de energia elétrica fotovoltaica nos lagos dos parques municipais. 2019.

_____. Fundo de Abastecimento Alimentar. 2019.

_____. Política de Prevenção e Combate ao Câncer de Ovário. 2020.

_____. Sistema Municipal de Unidades de Conservação. 2020.

_____. Semana da Mobilidade Ativa. 2020.

_____. Planejamento Estratégico. 2020.

Câmara de Vereadores de Florianópolis. Minuta de Projeto de Lei Premiação igual entre homens e mulheres. 2019.

_____. Unidades de Saúde com equipamentos adaptados às necessidades de mulheres com deficiência. 2017b.

_____. Homenagem às mulheres vítimas de feminicídio. 2017c.

_____. Programa de Premiação e Certificado em Sustentabilidade Ambiental. 2017d.

Câmara de Vereadores de Porto Alegre. Minuta de Projeto de Lei Promoção de ações que visem a valorização de mulheres e meninas na rede municipal de ensino. 2017.

_____. Minuta de Projeto de Lei Dossiê Mulher Florianopolitana. 2018.

_____. Minuta de Projeto de Lei Taxa de Preservação Ambiental. 2020.

HOWLETT, Michael; LEJANO, Raul P. Tales From the Crypt: The Rise and Fall (and Rebirth?) of Policy Design. *Administration and Society*, [s. l.], v. 45, n. 3, p. 357–381, 2013.

Howlett, M., & Rayner, J. (2007). Design principles for policy mixes: Cohesion and coherence in “new governance arrangements”. *Policy and Society*, 26(4), 1–18.

Howlett, M. (2014). From the “old” to the “new” policy design: Design thinking beyond markets and collaborative governance. *Policy Sciences*, 47(3), 187–207

Lotta, Gabriela (*org*). Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil. Enap. 2019. ISSN: 978-85-256-0123-0 1

O’LEARY, Zina. Compreensão de Metodologias: Enfoques quantitativo e qualitativo. In: _____. Como fazer seu projeto de pesquisa: Guia prático. Petrópolis: Editora Vozes, 2019, pp. 173-212.

Organização das Nações Unidas. Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. 2015. 1-49.

Peters, Guy; Zittoun, Philippe. Contemporary Approaches to Public Policy B . Guy Peters and International Series on Public Policy. 2016.

Ania Plomien (2019) Gender inequality by design: does successful implementation of childcare policy deliver gender-just outcomes?, *Policy and Society*, 38:4, 643-662, DOI: 10.1080/14494035.2019.1617513

VAN GEET, Marijn Thomas; LENFERINK, Sander; LEENDERTSE, Wim. Policy design dynamics: fitting goals and instruments in transport infrastructure planning in the Netherlands. *Policy Design and Practice*, [s. l.], v. 2, n. 4, p. 324–358, 2019.