



Universidade de Brasília

Instituto de Relações Internacionais

Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

Rodrigo Correa Ramiro

Transformação por meio de objetivos globais? Os efeitos indutores da Agenda 2030 e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) nos processos de planejamento e produção de políticas públicas no Brasil

Brasília/DF, 2025

Rodrigo Correa Ramiro

Transformação por meio de objetivos globais? Os efeitos indutores da Agenda 2030 e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) nos processos de planejamento e produção de políticas públicas no Brasil

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em nível de Doutorado Acadêmico em Relações Internacionais da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Doutor em Relações Internacionais. Linha de pesquisa: Políticas Planetárias e Antropoceno

Orientadora: Prof^ª Dr^ª Cristina Yumie Aoki Inoue

Co-orientadora: Prof^ª Dr^ª Thaís Lemos Ribeiro

Brasília/DF

2025

Rodrigo Correa Ramiro

Transformação por meio de objetivos globais? Os efeitos indutores da Agenda 2030 e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) nos processos de planejamento e produção de políticas públicas no Brasil

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em nível de Doutorado Acadêmico em Relações Internacionais da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Doutor em Relações Internacionais. Linha de pesquisa: Políticas Planetárias e Antropoceno

BANCA EXAMINADORA

Professora Dra. Cristina Yumie Aoki Inoue (Orientadora – Presidente)
Instituto de Relações Internacionais – Universidade de Brasília (UnB)

Professora Dra. Enid Rocha (Avaliadora Externa)
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea

Professor Dr. Henrique Zeferino de Menezes (Avaliador Externo)
Departamento de Relações Internacionais – Universidade Federal da Paraíba - UFPB

Professor Dr. Thiago Gehre Galvão (Avaliador Interno)
Instituto de Relações Internacionais – Universidade de Brasília (UnB)

Professora Dra. Verônica Korber Gonçalves (Suplente)
Instituto de Relações Internacionais – Universidade de Brasília (UnB)

A Otto, Isadora e Kadu, meus amores e minha inspiração.

À Renata, minha companheira de vida.

*Aos meus pais, Atacil e Vicentina, e minha irmã, Daniela,
por todo amor e apoio.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Universidade de Brasília, que me acolheu desde a graduação, em especial ao mestre pioneiro na pesquisa entre desenvolvimento e meio ambiente, Charles Curt Mueller (*in memoriam*). Também sou grato ao Ministério do Planejamento e Orçamento pelo apoio institucional. Este trabalho é diretamente tributário da presença e atuação do Estado brasileiro, objeto central da pesquisa, ao qual espero retribuir à altura como servidor público.

À Professora Cristina Inoue, pela orientação precisa e pela atenção e cuidado desde o ingresso no doutorado. Em seu nome, estendo meus agradecimentos aos docentes e à equipe técnica do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília.

À Thaís Ribeiro, que acompanhou atentamente esta pesquisa, mesmo antes de se tornar a co-orientadora, minha gratidão por sua dedicação e carinho.

Ao colega Rodrigo Führ, que também leu versões deste trabalho, expresso meu reconhecimento. Em seu nome, agradeço aos discentes do PPGRI.

Ao Professor Thiago Gehre, membro da banca, agradeço a oportunidade de participar do programa UnB 2030 e de desenvolver pesquisas conjuntas durante o doutorado.

À amiga Rosa e ao amigo Breno, às minhas amigas e aos meus amigos de vida, agradeço a parceria, pelas conversas, filmes e corridas que tornaram este caminho mais suave.

Por fim, agradeço ao Leandro Couto, que me incentivou a participar da seleção do doutorado e com quem tive o prazer de trabalhar no governo federal. Em seu nome, cumprimento os colegas servidores públicos, especialmente os analistas de planejamento e orçamento.

RESUMO

A Agenda 2030 e os ODS refletem o consenso possível alcançado pelos Estados-membros das Nações Unidas em 2015 sobre os desafios contemporâneos do desenvolvimento sustentável, em meio a crises socioambientais globais. O impacto desses objetivos aspiracionais no comportamento de atores políticos tem gerado crescente interesse acadêmico. Esta tese analisa os efeitos indutores da difusão e localização dos ODS nos processos de planejamento e produção de políticas públicas do governo federal brasileiro entre 2012 e 2024. Por meio de um estudo de caso único, a pesquisa adota uma lente analítica original que combina os conceitos de ‘governança por meio de objetivos globais’ e ‘política aspiracional’ com a literatura sobre difusão e localização de normas globais. A pesquisa abrange quatro fases, correspondentes aos mandatos presidenciais no Brasil, investigando a institucionalização da agenda pelo governo federal, o engajamento de atores sociais e a percepção atores políticos, por meio da análise de conteúdo de uma base de dados inédita que incluiu documentos oficiais, entrevistas com atores-chave e discursos presidenciais em fóruns internacionais. Os resultados indicam que as agendas internacionais exerceram impacto limitado na orientação estratégica dos planos governamentais, mesmo nos períodos de maior convergência temática e de prioridades. Contudo, destacam-se esforços para construir uma governança nacional envolvendo atores estatais e não estatais, com papel relevante da sociedade civil organizada e de servidores públicos comprometidos com os ODS. A tese contribui para a sistematização teórica e empírica do tema, fortalecendo a conexão entre ciência e políticas públicas. Além disso, oferece subsídios para a retomada da Agenda 2030 em seu terzo final e para as discussões sobre uma agenda global pós-2030, aproximando a pesquisa acadêmica do planejamento governamental e da formulação de políticas.

Palavras-chave

Agenda 2030 · Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) · Brasil · Planejamento Governamental · Políticas públicas · Governança global do desenvolvimento sustentável · Política aspiracional · Localização de normas globais

ABSTRACT

The 2030 Agenda and the SDGs represent the feasible consensus reached among United Nations member states in 2015 on contemporary sustainable development challenges amid global socio-environmental crises. The impact of these aspirational goals on political actors' behavior has attracted growing academic interest. This thesis explores the steering effects of SDG diffusion and localization on the Brazilian federal government's planning processes and public policy formulation from 2012 to 2024. Through a single case study, this research introduces an original analytical approach that integrates the concepts of governance through global goals and aspirational politics with the literature on the diffusion and localization of global norms. The study spans four phases, aligned with Brazilian presidential terms, examining the federal government's institutionalization of the agenda, the engagement of social actors, and the perceptions of political actors. This analysis is based on content examination of a unique database, including official documents, interviews with key stakeholders, and presidential speeches at international forums. The findings indicate that international agendas have exerted limited influence on the strategic orientation of governmental plans, even during periods of thematic and priority alignment. However, significant efforts to establish national governance—including both state and non-state actors—were identified, with organized civil society and committed public servants playing a key role in advancing the SDGs. This thesis contributes to the theoretical and empirical systematization of the topic, reinforcing the link between science and public policy. Additionally, it offers insights for advancing the 2030 Agenda in its final phase and for shaping discussions on a post-2030 global agenda, bridging academic research with governmental planning and policy development.

Keywords

2030 Agenda · Sustainable Development Goals (SDGs) · Brazil · Governmental Planning · Public Policies · Global Governance for Sustainable Development · Politics of Aspiration · Global Norms Localization

LISTA DE FIGURAS

Figura 01 - Situação das nove fronteiras planetárias em 2023

Figura 02 - Pilares da sustentabilidade - visão não hierárquica

Figura 03 - Representações da sustentabilidade

Figura 04 – Perfil dos entrevistados

Figura 05 - Estrutura do PPA 2012-2015

Figura 06 - Estrutura do PPA 2016-2019

Figura 07 - Estrutura do PPA 2020-2023

Figura 08 - Composição CNODS – 2017-2019

Figura 09 – *Tweet* de Bolsonaro sobre a Agenda 2030

Figura 10 - Estratégia da ‘Agenda Brasil + Sustentável’

Figura 11 - Capa do relatório ‘Agenda Brasil + Sustentável’

Figura 12 - Comparação entre os ícones do ODS 5 - ‘Agenda Brasil + Sustentável’ e Agenda 2030

Figura 13 - Estrutura do PPA 2024-2027

Figura 14 - Composição CNODS – 2023-2024

Figura 15 - Ícone ODS 18

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 – Principais documentos relacionados aos ciclos do PPA

Tabela 02 – Principais documentos relacionados à governança nacional dos ODS

Tabela 03 – Quadro-resumo analítico

Tabela 04 – Ciclos do PPA entre 2000 e 2027

LISTA DE ANEXOS

Anexo I - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Anexo II – Roteiro-base das entrevistas semiestruturadas

Anexo III – Perfil dos(as) entrevistados(as)

Anexo IV - Legislações consultadas

Anexo V – Principais documentos consultados

Anexo VI – Pronunciamentos presidenciais na Assembleia Geral das Nações Unidas

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABEMA - Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente

ABM - Associação Brasileira de Municípios

ABONG - Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais

AGNU - Assembleia Geral das Nações Unidas

ANA - Agência Nacional de Água e Saneamento Básico

ANDIFES - Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior

ANTD - Agenda Nacional do Trabalho Decente

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BRICS - Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul

CAL - Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Legal

CAD/OCDE - Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento

CAR - Cadastro Ambiental Rural

CDES - Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social

CEPA - Comitê de Especialistas em Administração Pública das Nações Unidas

CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CF/1988 - Constituição Federal de 1988

CGU - Controladoria-Geral da União

CIG - Comitê Interministerial de Governança

CMAP - Conselho de Monitoramento e Avaliação das Políticas Públicas

CNC - Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo

CNI - Confederação Nacional da Indústria

CNM - Confederação Nacional de Municípios

CNODS - Comissão Nacional para os ODS

CNPD - Comissão Nacional de População e Desenvolvimento

CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente

CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

CONTAG - Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares

COP - Conferência das Partes

CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito

CPLP - Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

CSA/FAO - Comitê Mundial de Segurança Alimentar

CTPMI - Câmara Temática de Parcerias e Meios de Implementação

CUT - Central Única dos Trabalhadores

DEM - Democratas

DESA - *Department of Economic and Social Affairs* (Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais da ONU)

ECOSOC - *United Nations Economic and Social Council* (Conselho Econômico e Social das Nações Unidas)

EFD - Estratégia Federal de Desenvolvimento

ENDES - Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

EPI - *Environmental Performance Index* (Índice de desempenho ambiental)

EUA - Estados Unidos da América

FBOMS - Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento

Fiocruz - Fundação Oswaldo Cruz

FMI - Fundo Monetário Internacional

FNP - Frente Nacional de Prefeitos

GTSC A2030 - Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para Agenda 2030

GSI - Gabinete de Segurança Institucional

HIV/AIDS - *Human Immunodeficiency Virus/Acquired Immunodeficiency Syndrome*

IAEG-SDGs - *Inter-agency and Expert Group on Sustainable Development Goal Indicators* (Grupo Interagências e de Peritos sobre os Indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável)

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICLEI - *Local Governments for Sustainability* (Governos Locais pela Sustentabilidade)

IDH - Índice de Desenvolvimento Humano

IGES – *Institute for Global Environmental Strategies* (Instituto de Estudos Ambientais Globais)

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

INPE - Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais

INTOSAI - *International Organization of Supreme Audit Institutions* (Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores)

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA - Lei Orçamentária Anual

LGBTQIA+ - Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transgêneros, Queer, Intersexuais, Assexuais e outras identidades

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MCTIC - Ministério de Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações

MCMV - Minha Casa, Minha Vida

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social

ME - Ministério da Economia

MEC - Ministério da Educação

MGI - Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos

MIR - Ministério das Relações Internacionais

MMA - Ministério do Meio Ambiente

MNCS - Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade

MNODS - Movimento Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

MP - Ministério do Planejamento e Orçamento

MPDG - Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

MRE - Ministério das Relações Exteriores

MS - Ministério da Saúde

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ODM - Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

ODS - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

OLACEFS - Organização Latino-americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras

OMS - Organização Mundial da Saúde

OMC - Organização Mundial do Comércio

OWG-SDG - *Open Working Group on SDG* (Grupo de Trabalho Aberto sobre os ODS)

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento

PAA - Programa de Aquisição de Alimentos

PEC - Proposta de Emenda Constitucional

PIL - Programa de Investimentos em Logística

PISA - Programa Internacional de Avaliação de Estudantes

PL - Projeto de Lei

PLPPA - Projeto de Lei do Plano Plurianual

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNE - Plano Nacional de Educação

PNPS - Política Nacional de Participação Social

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PO - Plano Orçamentário

PPCDAm - Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal

PP - Partido Progressista

PPA - Plano Plurianual

PRONATEC - Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego

PROSUL - Fórum para o Progresso da América do Sul

PT - Partido dos Trabalhadores

PTE - Programa de Transformação Ecológica

RL - Relatórios-Luz

RLV - Relatório Local Voluntário

RNV - Relatório Nacional Voluntário

SAF/PR - Secretaria de Assuntos Federativos

SBPC - Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência

SDSN – *Sustainable Development Solutions Network* (Rede de Soluções para o Desenvolvimento Sustentável)

SEAS - Secretaria Especial de Articulação Social

SECAP - Secretaria de Avaliação, Planejamento e Loteria

SEPLAN - Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos

SESI/PR - Serviço Social da Indústria do Paraná

SG/PR - Secretaria-Geral da Presidência da República
SIOP - Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento
SNAS - Secretaria Nacional de Articulação Social
SOF - Secretaria de Orçamento Federal
SPI - Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos
SPOF - Sistema de Planejamento e Orçamento Federal
SRI/PR - Secretaria de Relações Institucionais
SUS - Sistema Único de Saúde
TCU - Tribunal de Contas da União
UGT - União Geral dos Trabalhadores
UCLG - *United Cities and Local Governments* (Cidades e Governos Locais Unidos)
UFPB - Universidade Federal da Paraíba
UNECA - *United Nations Economic Commission for Africa* (Comissão Econômica das Nações Unidas para a África)
UNFCCC - *United Nations Framework Convention on Climate Change* (Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima)
UNPSA - *United Nations Public Service Awards* (Prêmio de Serviço Público das Nações Unidas)
Unasul - União das Nações Sul-Americanas

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS	i
RESUMO	ii
ABSTRACT	iii
LISTA DE FIGURAS	iv
LISTA DE TABELAS	iv
LISTA DE ANEXOS	v
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	v
INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO I – A GOVERNANÇA POR MEIO DE OBJETIVOS ASPIRACIONAIS GLOBAIS DA AGENDA 2030	13
INTRODUÇÃO	13
I.1 - O ANTROPOCENO E O ESPAÇO SEGURO E JUSTO PARA A HUMANIDADE	14
I.2 - DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: GÊNESE E INSTITUCIONALIZAÇÃO DE UM CONCEITO	19
I.3 - A GOVERNANÇA POR MEIO DE OBJETIVOS ASPIRACIONAIS GLOBAIS E OS ODS	26
I.3.1 - Natureza não-legalmente vinculante	30
I.3.2 - Arranjos institucionais flexíveis e orquestração	33
I.3.3 - Inclusividade	36
I.3.4 - Discrecionabilidade doméstica	40
COMENTÁRIOS CONCLUSIVOS	44
CAPÍTULO II – OS EFEITOS INDUTORES DOS PROCESSOS DE DIFUSÃO E LOCALIZAÇÃO DOS ODS	46
INTRODUÇÃO	46
II. 1 - DIFUSÃO E LOCALIZAÇÃO DE NORMAS GLOBAIS	47
II. 2 – EFEITOS-INDUTORES DOS PROCESSOS DE DIFUSÃO E LOCALIZAÇÃO DOS ODS NO PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO	53
II.2.1 - Os efeitos indutores dos processos de difusão e localização dos ODS	53
II.2.2 - Planejamento do desenvolvimento e a Agenda 2030	57
II.3 - CATEGORIAS ANALÍTICAS	62
II.3.1 - Enquadramento das visões sobre desenvolvimento sustentável	64
II.3.2 – Arranjos institucionais e capacidades estatais	66
II.3.3 – Participação social	75
COMENTÁRIOS FINAIS	80
CAPÍTULO III – ESTRUTURA METODOLÓGICA	82
INTRODUÇÃO	82
III.1 - PRINCIPAIS MÉTODOS UTILIZADOS NAS PESQUISAS SOBRE OS EFEITOS INDUTORES DOS ODS	83
III.2 - DESENHO DE PESQUISA	86
III.2.1 - Metodologia: Estudo de caso	87

III.2.2 - Técnica de pesquisa: Análise qualitativa de conteúdo	89
III.3 - COLETA DE DADOS	91
III.3.1 - Seleção do caso	91
III.3.2 - Entrevistas	94
III.3.3 - Análise documental	97
III.4 - CONFIABILIDADE DOS DADOS, LIMITAÇÕES DA PESQUISA E CONSIDERAÇÕES ÉTICAS	102
COMENTÁRIOS CONCLUSIVOS	104
IV. PLANEJAMENTO E VISÃO SOBRE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	107
INTRODUÇÃO	107
IV.1 - SOCIAL DESENVOLVIMENTISMO (2012-2015)	109
IV.1.1 - Antecedentes - Da nova gestão pública ao novo desenvolvimentismo (2000-2011)	110
IV.1.2 - PPA 2012-2015	115
IV.1.3 - PPA 2016-2019	125
IV.2. DESENVOLVIMENTO COMO CRESCIMENTO ECONÔMICO (2016-2018)	131
IV.2.1 - O monitoramento do PPA – 2016-2019 e os ODS	132
IV.2.2 - A visão do governo sobre desenvolvimento: a ‘Ponte para o Futuro’	136
IV.2.3 - Novo sistema de governança e a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico Social (ENDES)	138
IV.3. CONSERVADORISMO NEOLIBERAL AUTORITÁRIO (2019-2022)	143
IV.3.1 - PPA – 2020 – 2023	143
IV.3.2 - Estratégia Federal de Desenvolvimento (EFD)	151
IV.4. A DINÂMICA DOS PRONUNCIAMENTOS PRESIDENCIAIS NA ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS	153
IV.4.1 - Consolidação das agendas de desenvolvimento internacionais (2012-2015)	154
IV.4.2 - Necessidade de legitimação externa (2016-2018)	156
IV.4.3 - Isolamento e luta contra globalismo (2019-2022)	159
COMENTÁRIOS CONCLUSIVOS	163
V. GOVERNANÇA BRASILEIRA DOS ODS	167
INTRODUÇÃO	167
V.1 - ENGAJAMENTO NA NEGOCIAÇÃO DA AGENDA PÓS-2015 (2012-2015)	169
V.1.1 - Convergência de agendas: A experiência brasileira na governança dos ODM	170
V.1.2 - Proeminência na negociação dos ODS	179
V.2 - ‘SDG WASHING’ (2016-2019)?	188
V.2.1 - Governança dos ODS por um ‘governo envergonhado’	189
V.2.2 - As principais ações da CNODS e a discussão sobre a prática de ‘SDG washing’	204
V.3. VIRTUAL ABANDONO DA AGENDA 2030 (2019-2022)	212
V.3.1 - Ascensão da extrema direita e os retrocessos nos ODS	213

V.3.2 - Virtual abandono da Agenda 2030 e o paradoxo da ‘Agenda Brasil +Sustentável’	221
COMENTÁRIOS CONCLUSIVOS	232
VI. ‘O BRASIL VOLTOU?’ PERSPECTIVAS DA GOVERNANÇA DOS ODS NO 3º GOVERNO LULA	237
INTRODUÇÃO	237
VI.1. PRONUNCIAMENTOS NA ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS	238
VI.2 - ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO, PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E AGENDAS INTERNACIONAIS	242
VI.2.1 - PPA 2024-2027	243
VI.2.2 - Os ODS no PPA 2024-2027	254
VI.3. GOVERNANÇA NACIONAL PARA IMPLEMENTAÇÃO DOS ODS	260
VI.3.1 - A governança dos ODS no terceiro governo Lula	261
VI.3.2 - Apropriação da Agenda 2030 e dos ODS	276
COMENTÁRIOS CONCLUSIVOS	283
COMENTÁRIOS FINAIS	286
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	298
ANEXOS	325

INTRODUÇÃO

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável reflete o consenso possível entre os 193 Estados-membros das Nações Unidas sobre os principais desafios contemporâneos para o desenvolvimento sustentável, em um contexto de crescente incerteza, complexidade e interdependência que caracteriza a emergência do Antropoceno. A ambiciosa e abrangente agenda está organizada em 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) de caráter aspiracional, com adesão voluntária, arranjos institucionais flexíveis, inclusão de atores diversos e discricionariedade na implementação pelos países e localidades que caracterizam a estratégia de ‘governança por meio de objetivos globais’¹ (Kanie; Biermann, 2017; Vijge *et al.*, 2020).

Os ODS são fruto de um longo percurso histórico acumulado em conferências internacionais sobre desenvolvimento e meio ambiente. Esse trajeto teve início em meados da década de 1950, com a Conferência de Bandung (1955), foi ampliado pelo fortalecimento das conferências temáticas nos anos 1970, como a Conferência de Estocolmo (1972), e culminou nas megaconferências dos anos 1990, destacando-se a Rio-92, que resultou na Agenda 21, e na Cúpula do Milênio, no início dos anos 2000, em que foram estabelecidos os ODM.

Esses processos foram marcados pelo acúmulo de experiências e pela progressiva abertura para a participação de atores além dos representantes dos Estados-membros, envolvendo disputas de interesses entre diversos agentes na arena internacional. No caso da Agenda 2030, essas disputas estiveram presentes tanto nas negociações na ONU, quanto nos processos de difusão e localização da agenda em países e localidades.

A Resolução 70 da Assembleia Geral das Nações Unidas, intitulada “Transformando nosso mundo: A Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável” (ONU, 2015), destaca o caráter transformador da nova agenda. A transformação pretendida com a adoção da Agenda 2030 está condicionada, por um lado, pelos limites planetários intensamente ameaçados pelo crescimento sem precedentes da escala da economia ocorrido no pós-2ª Guerra Mundial, período conhecido como ‘Grande Aceleração’ (Steffen *et al.*, 2015). Por outro lado, pela ‘Grande Desigualdade’ (Rammelt *et al.*, 2022) que acompanha este processo, em que os

¹ Nesta tese serão utilizados os termos “Governança por objetivos” ou “Governança por meio de Objetivos Globais”, de forma intercambiável, para representar os conceitos de *Governance through Goals* (Kanie; Biermann, 2017) e *Governance through Global Goals* (Vijge *et al.*, 2020) que não possuem tradução consagrada para o português.

países e populações ricas são, em grande medida, responsáveis pelas crises socioambientais contemporâneas e as regiões e populações vulnerabilizadas são desproporcionalmente afetadas por elas. Neste contexto, um desenvolvimento mais sustentável requer uma redistribuição radical de acesso, recursos, poder, responsabilidades e capacidades.

O ‘Relatório de Desenvolvimento Sustentável’ (Sachs *et al.*, 2023) destaca que o ano de 2023 registrou as temperaturas mais altas da série histórica, com o aquecimento global atingindo 1,2°C acima dos níveis pré-industriais. Mantida a tendência atual, projeta-se um aumento de 2,8°C até 2100. Além das mudanças climáticas, outras cinco das nove fronteiras planetárias já foram ultrapassadas: integridade da biosfera, mudanças no uso da terra, ciclos biogeoquímicos de nitrogênio e fósforo, poluição química e novas substâncias, e mudanças no uso da água (Richardson *et al.*, 2023).

Os impactos de um clima mais quente, seco e hostil, acompanhados do aumento do nível dos oceanos e da intoxicação de ambientes pelo uso indiscriminado de fertilizantes sintéticos ricos em nitrogênio e fósforo, afetam desproporcionalmente as regiões pobres e as populações vulnerabilizadas do Sul Global. Em grande medida, esses efeitos são resultado das ações das regiões e populações mais ricas do Norte Global (Raworth, 2017).

Paralelamente às crises ambientais — e em certa medida agravadas por elas —, as crises socioeconômicas também se intensificaram. Em 2023, a renda dos 10% mais ricos foi 16 vezes maior do que a dos 50% mais pobres (UN, 2023). Desde 2020, 175 milhões de pessoas retornaram à extrema pobreza, enquanto mais de 820 milhões enfrentavam insegurança alimentar (Sachs *et al.*, 2023). Apesar da crescente urgência, o financiamento para o alcance dos ODS permanece insuficiente, enquanto os gastos militares atingiram US\$2,2 trilhões em 2022 (Sachs *et al.*, 2023).

Neste contexto de crises socioambientais globais, emerge, então, a questão, se a Agenda 2030, como a expressão contemporânea do desenvolvimento sustentável e o principal acordo internacional vigente sobre desenvolvimento e meio ambiente, é capaz de induzir mudanças no comportamento de atores políticos no sentido de um desenvolvimento mais sustentável. O desenvolvimento sustentável aqui entendido como um importante lócus de disputa por valores sociais e ecológicos, configurando-se como uma norma global abrangente que encontra nos ODS uma de suas principais formas de operacionalização.

Nesse sentido, foi formulada a seguinte pergunta de pesquisa: 'Em que medida a Agenda 2030 e os ODS interagiram com os processos de planejamento e produção de políticas públicas do governo federal brasileiro entre 2012 e 2024?' Assim, o objetivo geral da tese é analisar os efeitos indutores (*steering effects*)² dos processos de difusão e localização da Agenda 2030 e dos ODS, compreendidos como uma dinâmica interativa que envolve tanto a influência da norma global sobre atores e instituições no país, quanto a forma como os atores políticos domésticos mobilizaram essa norma global nos processos de planejamento governamental e na produção de políticas públicas.

Minha motivação inicial para pesquisar a implementação da Agenda 2030 e dos ODS está diretamente relacionada à minha experiência profissional como servidor público federal, especialmente em atividades relacionadas às agendas de 'População e Desenvolvimento' e 'Desenvolvimento Sustentável'. Ao longo dessa trajetória, tive contato direto com as agendas internacionais de desenvolvimento e vivenciei as interações entre política internacional e políticas domésticas. Essa experiência foi fundamental para minha percepção sobre a relevância dessas agendas no planejamento e na formulação de políticas públicas em todas as etapas do ciclo de políticas no Brasil.

Além dessa motivação inicial, a revisão da literatura sobre a localização das agendas internacionais revelou que as pesquisas estavam concentradas no Norte Global, com poucos estudos realizados em instituições ou casos do Sul Global. Essa constatação reforçou a ideia de desenvolver uma pesquisa que sistematizasse e traduzisse essa literatura, aplicando-a ao caso brasileiro. O objetivo é contribuir para preencher essa lacuna e ampliar a compreensão sobre a implementação dos ODS em contextos diversos, com atenção especial às particularidades do Sul Global.

A escolha do governo federal brasileiro como objeto de estudo desta pesquisa reflete não apenas minha experiência profissional, mas, sobretudo, o reconhecimento da centralidade e do protagonismo do Estado na implementação da Agenda 2030, mesmo em um contexto em que atores não estatais e subnacionais têm assumido uma importância crescente. Essa escolha considera as complexidades internas do Estado e suas relações com diversos agentes — domésticos e internacionais, estatais e não estatais —, caracterizadas por dinâmicas de poder desiguais e acesso assimétrico aos processos de tomada de decisão.

² Neste texto será utilizado o termo “efeitos indutores” para representar o conceito de *steering effects* (Biermann; Hickmann; Sénit, 2022a) que não possui tradução consagrada para o português.

O período de análise da tese, 2012-2024, foi definido para abranger o início das negociações da agenda pós-2015, em 2012, passando pelas primeiras ações da governança nacional dos ODS em 2016, até as iniciativas mais recentes do governo federal em 2024. Esse intervalo temporal engloba toda a experiência brasileira na governança e implementação da Agenda 2030, conectando-se ao encerramento dos ODM, entre 2012 e 2015, e ao início das discussões sobre uma agenda pós-2030 (Fuso Nerini *et al.*, 2024).

O foco no planejamento e na produção de políticas públicas reflete, em parte, minha trajetória profissional, mas, principalmente, a avaliação de que a experiência brasileira com os ODS é caracterizada por uma multiplicidade de atores e ações. Nesse contexto, o planejamento federal se destaca como o espaço mais abrangente e compreensivo para discutir o caso brasileiro, enquanto iniciativas específicas setoriais, de atores não estatais e de entes subnacionais, identificadas durante esta pesquisa, devem ser exploradas em pesquisas futuras. Além disso, o Brasil possui um histórico consolidado no planejamento governamental, que, com características variadas de democratização, centralização e transparência, tem influenciado o desenvolvimento do país desde meados do século XX.

A presente tese se insere na crescente literatura sobre a difusão e localização dos ODS, bem como nas discussões acerca da efetividade da estratégia de ‘governança por meio de objetivos globais’ na promoção de um desenvolvimento mais sustentável. Em 2022, a *Earth System Governance Project*, principal rede internacional de pesquisa sobre a Agenda 2030, conduziu a mais abrangente investigação sobre os impactos políticos dos ODS, com foco em analisar como e em que medida o comportamento de atores políticos foi alterado pela adoção dos ODS. A pesquisa buscou identificar as mudanças observadas a partir dos efeitos indutores dos ODS sobre atores estatais e não estatais, arranjos institucionais e estruturas normativas em diferentes escalas, do global ao local (Biermann; Hickmann; Sénit, 2022a).

Os resultados da avaliação indicaram efeitos limitados nas dimensões discursiva, institucional-normativa e relacional (Biermann; Hickmann; Sénit, 2022b), em diferentes recortes, como global (Beisheim *et al.*, 2022), nacional e local, sobre atores estatais e não-estatais (Ordóñez Llanos *et al.*, 2022), e temas como inclusividade (Sénit *et al.*, 2022) e integridade planetária (Kotzé *et al.*, 2022). Os principais efeitos foram observados na dimensão discursiva, enquanto os impactos sobre as dimensões institucional, normativa e relacional foram mais limitados. Em que medida esses efeitos moderados refletem um

processo de evolução da implementação da Agenda 2030 ou indicam limitações intrínsecas do desenho dos ODS é uma questão em aberto.

As pesquisas sobre difusão e localização de normas globais concentram-se na análise de como ocorrem a emergência e a circulação de ideias, normas e práticas. Esse processo envolve uma interdependência entre as esferas doméstica e internacional, caracterizada pela interpretação e transformação desses construtos sociais dentro e entre diferentes contextos geográficos e sociais. Nesse movimento, as decisões tomadas em espaços transnacionais são interpretadas e traduzidas domesticamente, podendo ser reconstruídas por meio de omissões, adições, modificações ou até redefinições, aproximando-se ou ressignificando a construção original, de acordo com práticas, experiências, relações de poder e contextos sociopolíticos domésticos (Acharya, 2004, 2011, 2018; Alger; Dauvergne, 2020; Okitasari; Katramiz, 2022).

Assim, a implementação dos ODS, entendidos como uma norma global abrangente, depende da interpretação doméstica dos princípios acordados em espaços transnacionais. Esse processo gera uma ampla e heterogênea gama de possibilidades de tradução, moldada pelos contextos e dinâmicas locais (Gresse, 2023). Nas pesquisas sobre a difusão e localização dos ODS, destacam-se os seguintes efeitos da Agenda 2030:

- (i) Criação de espaços de concertação: Ao promover interações entre atores públicos, sociedade civil e setor corporativo, a partir de uma ‘linguagem compartilhada’ (*shared language*) (Fox; Macleod, 2021; Ordóñez Llanos *et al.*, 2022).
- (ii) Integração institucional: A partir, principalmente, do mapeamento e alinhamento de políticas públicas, e, em certa medida, promovendo integração horizontal, vertical e social (Glass; Newig, 2019; Ordóñez Llanos *et al.*, 2022; Gresse, 2023).
- (iii) Instrumento de responsabilização: Os ODS têm sido usados para responsabilizar governos nacionais (*hold governments accountable*), prevenindo retrocessos e incentivando mudanças nas políticas e práticas públicas (Bastos Lima; Da Costa, 2022; Ordóñez Llanos *et al.*, 2022).

Entretanto, avaliações indicam uma tendência à seletividade (*cherry picking*) na implementação dos ODS, frequentemente utilizada para legitimar políticas pré-existentes e reforçar prioridades já estabelecidas (Horn; Grugel, 2018; Forestier; Kim, 2020; Okitasari;

Katramiz, 2022; Reinar; Lundberg, 2023). Além disso, a Agenda 2030 tem sido utilizada como um instrumento de *SDG washing*, com medidas que não promovem mudanças transformadoras no comportamento dos atores ou nas estruturas domésticas de tomada de decisão (Bastos Lima; Da Costa, 2022; Ordóñez Llanos *et al.*, 2022).

Assim, o planejamento da implementação dos ODS ocorre em um contexto de governança complexa que envolve: (i) a negociação global, envolvendo a interação de diversos atores e a construção de consensos entre os representantes dos Estados-membros da ONU; (ii) a tradução dos objetivos globais em políticas adaptadas às realidades domésticas, de forma coerente com a perspectiva global; (iii) a avaliação dessas políticas nas arenas globais e doméstica; (iv) a dependência do ambiente político e institucional doméstico para garantir o apoio e a viabilidade dessas políticas (Koga *et al.*, 2020).

Nesse contexto, emergem pesquisas acadêmicas que analisam os efeitos dos objetivos globais no processo de planejamento nacional e nas escolhas de políticas domésticas (Horn; Grugel, 2018; Chimhowu; Hulme; Munro, 2019; Munro, 2020; Okitasari; Katramiz, 2022). Essas análises indicam um efeito positivo das agendas internacionais de desenvolvimento na retomada ou promoção do planejamento governamental, especialmente em países em desenvolvimento. Esse impacto ocorre tanto como uma resposta a demandas induzidas por organismos internacionais, quanto pela necessidade de coordenar políticas e atores no âmbito doméstico para alcançar os objetivos globais (Chimhowu; Hulme; Munro, 2019; Munro, 2020). Além disso, a localização dos ODS tem sido utilizada para avaliar como a norma global de desenvolvimento sustentável é enquadrada no contexto doméstico, com base em sua incorporação nos planos nacionais de desenvolvimento (Okitasari; Katramiz, 2022).

Em diálogo com a literatura contemporânea, a primeira contribuição da presente tese é para as discussões sobre os efeitos dos processos de difusão e localização dos ODS no comportamento político de atores, por meio de um estudo de caso único, focado no governo federal brasileiro. Em um contexto marcado pela ausência de dados sistematizados ou análises abrangentes sobre a implementação dos ODS no país. Essa abordagem oferece ferramentas para uma análise empírica dos efeitos dos ODS no Brasil, com ênfase na institucionalização da agenda pelo governo federal, em particular nos processos de planejamento e produção de políticas públicas.

A tese está organizada em duas partes principais, além desta Introdução e dos Comentários Finais. A primeira parte, composta pelos três capítulos iniciais, aborda os elementos teórico-metodológicos que fundamentam a pesquisa. A segunda parte, formada pelos três capítulos finais, apresenta os resultados da pesquisa empírica, em diálogo com os fundamentos teórico-metodológicos.

O primeiro capítulo ‘A governança por meio de objetivos aspiracionais globais da Agenda 2030’, examina o sentido esperado das mudanças induzidas pelos ODS, com o objetivo de promover um ‘espaço mais seguro e justo para a humanidade’. Para isso, o capítulo apresenta discussões sobre a emergência do Antropoceno, a transgressão de fronteiras planetárias e a noção de institucionalização do conceito de desenvolvimento sustentável. Além disso, explora o debate sobre a governança por meio de objetivos globais, com ênfase no caráter aspiracional desses objetivos.

O Capítulo II ‘Os efeitos indutores dos processos de difusão e localização dos ODS’ apresenta a lente analítica original desenvolvida para a pesquisa, formada pela integração de conceitos de diferentes correntes teóricas. Esse arcabouço analítico conjuga, por um lado, os conceitos de ‘governança por meio de objetivos globais’ (Kanie; Biermann, 2017; Vijge *et al.*, 2020) e ‘política aspiracional’ (Finnemore; Jurkovich, 2020), e, por outro lado, os conceitos de efeitos indutores dos objetivos globais (Biermann; Hickmann; Sénit, 2022b) e de difusão e localização de normas globais (Finnemore; Sikkink, 1998; Acharya, 2004; 2011; 2018; Alger; Dauvergne, 2020).

Essa abordagem permitiu analisar por que e como instituições internacionais, governos e atores não estatais se mobilizam em torno de um conjunto de objetivos e metas não legalmente vinculantes — muitos deles qualitativos e com baixa probabilidade de alcance. A pesquisa foi estruturada com base nas seguintes categorias analíticas (Okitasari; Katramiz, 2022; Breuer *et al.*, 2023):

- (i) **enquadramento da visão de desenvolvimento sustentável:** expresso principalmente no planejamento governamental, nos discursos presidenciais em fóruns internacionais e na percepção de atores ligados à governança nacional dos ODS, captando elementos discursivos formais, informais, estáticos e dinâmicos da localização da norma desenvolvimento sustentável, a partir da adoção da Agenda 2030;

(ii) **arranjos institucionais e às capacidades estatais:** referem-se à forma como o governo federal se organizou para governar e implementar a agenda. Incluem o engajamento de lideranças políticas, a capacidade de coordenação institucional, a promoção da coerência entre políticas e a interação com entes federativos. Essa análise considerou tanto a expressão formal em legislações, normas e documentos, quanto a percepção dos atores envolvidos na governança nacional dos ODS; e

(iii) **engajamento social na agenda:** explorou a cooperação, resistência ou contraposição ao governo federal, considerando tanto a participação procedimental e substantiva nas instâncias formais de governança dos ODS, em nível nacional, quanto a atuação fora dos espaços institucionalizados, evidenciando os efeitos relacionais da adoção da agenda.

O debate contemporâneo sobre a governança global do desenvolvimento sustentável, centrado nos efeitos indutores dos processos de difusão e localização dos ODS e na estratégia de ‘governança por meio de objetivos globais’ adotada na Agenda 2030, tem sido amplamente liderado por pesquisadores e instituições do Norte Global, com ênfase em estudos de casos de países desenvolvidos (Allen *et al.*, 2020; Bornemann; Christen, 2021; de Jong; Vijge, 2021; Krantz; Gustafsson, 2021; Reinart; Lundberg, 2023). Mesmo quando aborda países em desenvolvimento, a maioria desses estudos é conduzida por instituições de pesquisa sediadas no Norte Global (Horn; Grugel, 2018; Siegel; Bastos Lima, 2020; Jönsson; Bexell, 2021; Beisheim, 2023). A sistematização e tradução desse debate, pela primeira vez em língua portuguesa e desenvolvida a partir de uma instituição brasileira, representa a segunda contribuição significativa desta tese, especialmente para as pesquisas em Relações Internacionais no Brasil.

O terceiro capítulo apresenta um levantamento dos principais métodos utilizados nessa agenda de pesquisa, bem como a estrutura metodológica multimétodos desenvolvida para este trabalho. A abordagem adotada é fundamentada no construtivismo, no qual os ODS são compreendidos como um conjunto de ideias ou um roteiro global de caráter aspiracional, cujo significado está aberto à interpretação por atores domésticos. Esses atores traduzem os ODS a partir de seus contextos locais, em interação com atores externos. A pesquisa propõe uma análise descritiva e exploratória dos efeitos indutores da difusão e localização dos ODS, adotando um estudo de caso único do governo brasileiro ao longo de diferentes períodos,

entre 2012 e 2024. Além disso, emprega um levantamento de fontes primárias e secundárias, a realização de entrevistas e a análise qualitativa de conteúdo dos dados sistematizados.

O estudo de caso foi desenvolvido com base em um conjunto de informações sobre as relações entre as agendas internacionais de desenvolvimento e os processos de planejamento governamental e governança dos ODS no Brasil. Para isso, foram identificados, organizados e analisados cerca de uma centena de documentos abrangentes, produzidos por atores estatais e não estatais (anexo V). Adicionalmente, foi realizado o levantamento de pronunciamentos presidenciais em fóruns internacionais, com foco na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) (anexo VI), e conduzidas 33 entrevistas com atores-chave de diversos mundos sociais, com foco em atores do centro de governo (anexo IV). Esse esforço resultou na construção de uma base de dados ampla e inédita, que constitui um recurso valioso para futuros pesquisadores e formuladores de políticas públicas, representando uma contribuição significativa desta tese.

A codificação e a categorização dessas informações permitiram uma análise abrangente de múltiplos aspectos envolvidos na localização dos ODS no Brasil, além de gerar dados qualitativos inéditos. Esta é a terceira contribuição desta tese. A triangulação entre entrevistas, documentos e pronunciamentos oficiais de dirigentes possibilitou captar nuances e percepções dos atores envolvidos, contribuindo para aumentar a robustez da pesquisa. Esse processo foi fundamental para compreender o contexto, os processos e os mecanismos relacionados à difusão e localização dos ODS no Brasil, aprimorando a confiabilidade dos resultados e fornecendo uma base sólida para as análises realizadas.

A pesquisa empírica, apresentada nos capítulos finais, descreveu e analisou a governança e a implementação dos ODS pelo governo federal, revelando processos e gerando achados sobre a experiência brasileira. Dois achados transversais serviram como base para a organização da tese:

(i) a identificação de duas dinâmicas distintas, porém interconectadas, nos processos de governança e implementação dos ODS no Brasil.

(a) A primeira dinâmica está relacionada aos mandatos presidenciais, caracterizados por mudanças significativas na orientação política entre 2012 e 2024, constituindo o foco principal desta tese.

(b) A segunda dinâmica foi liderada por atores não estatais, parte dos servidores públicos federais e governos subnacionais que atuaram de forma coordenada, em diálogo ou em oposição ao governo federal. Embora essa segunda dinâmica tenha sido considerada na pesquisa em sua interação com a governança nacional, ela demanda investigações futuras específicas.

(ii) as características comuns que permitiram uma periodização da primeira dinâmica, compreendendo:

(a) 2012–2015 (Governo Dilma I e II): Engajamento ativo com os ODM e participação significativa no processo de elaboração da Agenda pós-2015, envolvendo atores estatais e não estatais;

(b) 2016–2018 (Governo Temer): Implementação errática da governança local dos ODS, em um contexto marcado por intensa instabilidade política e institucional;

(c) 2019–2022 (Governo Bolsonaro): Virtual abandono da Agenda 2030 pelo Poder Executivo Federal, caracterizado por retrocessos em políticas públicas voltadas à sustentabilidade e ameaças à manutenção do Estado democrático de direito;

(d) 2023–2024 (Governo Lula III): Um período ainda em andamento, com iniciativas voltadas para a retomada do compromisso com a Agenda 2030 e a reconstrução da governança nacional para os ODS.

A partir desses achados gerais, os resultados da pesquisa empírica foram organizados em três capítulos. O Capítulo IV - ‘Planejamento e visão sobre desenvolvimento sustentável’ aborda os efeitos indutores dos processos de difusão e localização dos ODS sobre o planejamento governamental brasileiro, com foco no enquadramento da visão de desenvolvimento sustentável nos planos estratégicos, nos planos plurianuais e nos pronunciamentos presidenciais em fóruns internacionais, principalmente nas Assembleias Gerais das Nações Unidas (AGNU).

Os resultados indicaram que os efeitos das agendas internacionais de desenvolvimento nos processos de planejamento nacional foram limitados, mesmo no período de maior

convergência temática, entre 2012 e 2015. Nos pronunciamentos presidenciais na AGNU, os ODS receberam maior atenção, com exceção do governo Bolsonaro. Embora alinhados às estratégias de desenvolvimento de cada governo, os discursos internacionais que abordaram a Agenda 2030 revelaram uma certa dissonância em relação ao que estava expresso no planejamento doméstico.

O Capítulo V - ‘Governança brasileira dos ODS’ examina como as capacidades estatais e os arranjos institucionais foram mobilizados pelos governos brasileiros para a governança e implementação dos ODS. A análise utiliza as categorias de liderança política, coordenação horizontal e vertical, e participação social, com base tanto nas percepções dos atores envolvidos e discursos presidenciais, quanto na análise documental.

Os achados abrangem aspectos que perpassam, em graus variados, todos os períodos da pesquisa. Entre eles, destacam-se o engajamento da sociedade civil organizada com a Agenda 2030, a atuação de servidores públicos como empreendedores das normas globais de desenvolvimento e a ausência de priorização política de alto nível. Outros elementos revelam singularidades de cada período, sendo que após um ápice entre 2012 e 2015 durante os processos de conclusão dos ODM e das negociações da agenda pós-2015, observou-se um declínio progressivo no comprometimento dos governos brasileiros com as agendas internacionais de desenvolvimento. Além disso, destacam-se as oportunidades perdidas para uma institucionalização mais robusta da governança dos ODS e dos espaços de participação social. Essas ‘janelas de oportunidade’, especialmente nos períodos de maior convergência temática, poderiam ter contribuído para evitar os retrocessos observados nos períodos subsequentes.

Após um período de enfraquecimento progressivo dos compromissos do governo brasileiro com o planejamento nacional e a governança dos ODS, a eleição de Lula em 2022 gerou expectativas de que o Brasil retomaria um papel de destaque na Agenda 2030, especialmente devido à convergência entre as prioridades do novo governo e os ODS. O Capítulo VI - ‘O Brasil voltou? Perspectivas da governança dos ODS no 3º governo Lula’ apresenta uma síntese dos períodos anteriores e os compara com o processo em curso de retomada da Agenda 2030 nos dois primeiros anos do terceiro governo Lula. A análise incorpora as mudanças nos contextos internacional e doméstico entre 2012 e 2024.

Dentro dos limites da análise de um processo ainda em desenvolvimento, destacam-se ações importantes, como a reconstrução da Comissão Nacional sobre os ODS, com protagonismo da sociedade civil organizada, e a adoção voluntária do ODS 18, focado na igualdade étnico-racial. Contudo, persistem dúvidas quanto à capacidade de avanço significativo na implementação dos ODS, dadas as barreiras estruturais existentes. Entre os desafios identificados estão a tendência de priorizar ações voltadas à gestão e controle, em detrimento de aspectos políticos dos processos de planejamento e produção de políticas públicas, como legitimidade, representatividade e responsividade da ação pública. Adicionalmente, a falta de uma liderança política de alto nível, a baixa institucionalização da participação social e um ambiente político adverso — marcado pela ascensão de uma extrema direita mobilizada e radicalizada, com grande influência no Congresso Nacional e na sociedade brasileira — configuram obstáculos consideráveis para a efetividade das iniciativas em curso.

A análise de mais de uma década sobre a governança e implementação das agendas internacionais de desenvolvimento pelo governo brasileiro teve como objetivo desenvolver contribuições teóricas e empíricas em diálogo com a literatura contemporânea, a partir de uma perspectiva do Sul Global. Por fim, a quarta contribuição desta tese é fortalecer a conexão entre ciência e prática, aproximando a pesquisa acadêmica das iniciativas de planejamento governamental e da produção de políticas públicas. A avaliação dos períodos analisados e a comparação entre eles, fundamentadas em categorias analíticas relacionadas às capacidades de planejar e implementar políticas públicas, oferecem subsídios tanto para a retomada da Agenda 2030 em seu terço final, quanto para as discussões sobre uma nova agenda global de desenvolvimento sustentável pós-2030.

CAPÍTULO I – A GOVERNANÇA POR MEIO DE OBJETIVOS ASPIRACIONAIS GLOBAIS DA AGENDA 2030

INTRODUÇÃO

Os Capítulos I e II estabelecem as bases teóricas e analíticas para responder à questão central da pesquisa, sobre as interações entre as agendas internacionais de desenvolvimento e os processos de planejamento e produção de políticas públicas no âmbito doméstico. O presente capítulo trata do sentido esperado das mudanças induzidas pelos ODS visando um espaço mais seguro e justo para a humanidade, considerando a emergência do Antropoceno. Além disso, discute como a adoção e a localização da Agenda 2030 e dos ODS pode induzir transformações, considerando as características da estratégia de governança por meio de objetivos globais de natureza aspiracional.

A crescente desestabilização de funções críticas do Sistema Terra, em grande medida devido a ações humanas, em particular das populações ricas concentradas nos países do Norte Global, tem impactos diretos na justiça e na equidade global. Neste contexto de crescentes crises socioambientais, maior conscientização pública sobre elas e dificuldades de obtenção de consensos e acordos sobre temas socioambientais globais, houve, principalmente, desde o início do século XXI, um aumento da adoção de objetivos globais como estratégia de governança, e, a partir de 2010, um aumento das ambições das metas globais, como observado, por exemplo, com as metas de Aichi de 2010 sobre biodiversidade e as metas climáticas de Paris de 2015 para limitar o aquecimento global a 2°C e, preferencialmente, a 1,5°C, e os ODS no mesmo ano (Burch *et al.*, 2019).

A efetividade da adoção de objetivos globais como estratégia de governança do desenvolvimento sustentável está em aberto. Neste sentido, é importante analisar empiricamente as experiências de países e localidades, dado que a implementação dos ODS não decorre de obrigações legais, mas dos efeitos indutores sobre os atores, com a finalidade de guiar políticas públicas e inspirar atores sociais na promoção de um desenvolvimento mais sustentável, e que a responsabilidade pela implementação é, em grande medida, doméstica (Biermann; Hickmann; Sénit, 2022b).

A presente pesquisa visa contribuir para essa discussão ao analisar os efeitos indutores dos processos de difusão e localização dos ODS. Para isso, é proposta uma abordagem integrada entre governança por meio de objetivos globais e política aspiracional, foco deste capítulo, e

os conceitos de difusão e localização de normas globais, explorados no Capítulo II. Essa abordagem fornece instrumentos para a análise empírica dos efeitos dos ODS no Brasil com foco na institucionalização da agenda pelo governo federal, no engajamento de atores sociais e na percepção de atores políticos sobre este processo.

O capítulo está estruturado quatro seções após esta introdução. A próxima trata da emergência do Antropoceno e seus impactos sobre a política socioambiental global, de uma forma geral, e na governança global do desenvolvimento sustentável, em particular. A seção I.2 apresenta uma análise da gênese do conceito de desenvolvimento sustentável, tendo como parâmetro a ideia de um espaço seguro e justo para a humanidade, e como se dão as disputas em torno da institucionalização do conceito que tem na Agenda 2030 e nos ODS sua principal representação contemporânea. A terceira seção analisa a estratégia de governança por meio de objetivos globais adotada na Agenda 2030, ressaltando o caráter aspiracional dos ODS como elemento distintivo na nova agenda. Por fim, são apresentados os comentários conclusivos do capítulo.

I.1 - O ANTROPOCENO E O ESPAÇO SEGURO E JUSTO PARA A HUMANIDADE

O conceito de Antropoceno tem tido crescente espaço nos debates científicos, em particular nas ciências sociais e nos espaços transdisciplinares (Nixon, 2018; Veiga, 2019). Enquanto nas ciências naturais, principalmente nas geológicas, o debate sobre o Antropoceno se concentra em marcas estratigráficas³, buscando determinar quando a humanidade se tornou uma força geológica capaz de alterar a dinâmica biogeoquímica da Terra, nas ciências sociais, o debate tem sido sobre como lidar com as crises socioambientais globais, derivadas da ação humana, em um contexto de crescente urgência, responsabilidade e complexidade que emergem com a nova época geológica (Pattberg; Zelli, 2017), em que as práticas e concepções de política internacional têm sido insuficientes para lidar com os desafios da sustentabilidade.

³ Em março de 2024, a União Internacional de Ciências Geológicas decidiu que ainda não havia elementos para classificar o período atual como uma nova época geológica. Para maiores informações sobre essa discussão, ver <https://www.nexojournal.com.br/expresso/2024/03/08/por-que-cientistas-ainda-nao-acham-que-estamos-no-anthropoceno>. Apesar desta posição, o conceito de Antropoceno continua sendo utilizado por áreas de conhecimento das ciências naturais e humanas para tratar da ação humana como principal vetor da mudança ecossistêmica global.

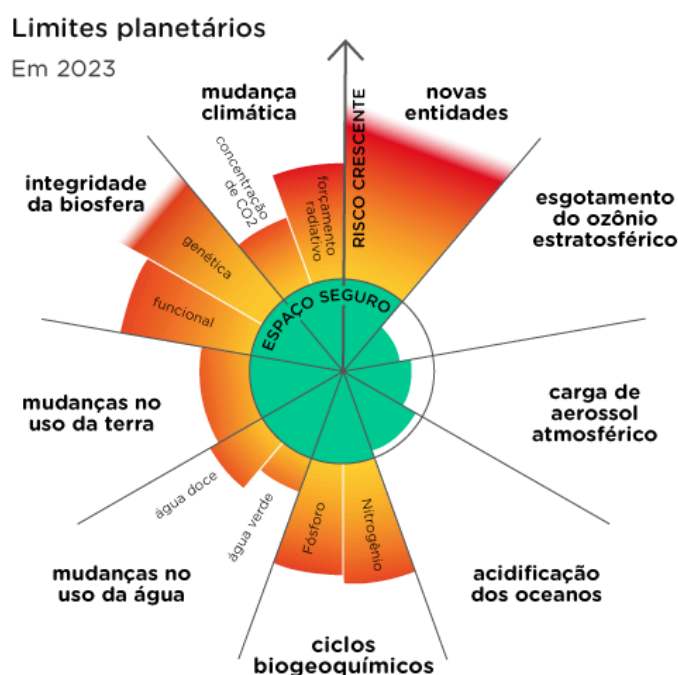
Neste contexto, as instituições e normas do Holoceno, vinculadas à criação do ambiente em que se desenvolveram as atuais crises socioambientais, não seriam capazes de promover as transformações necessárias para a superação dessas crises, segundo Dryzek e Pickering (2019). Os autores defendem a necessidade de adoção uma ‘Política do Antropoceno’ (*Politics of the Anthropocene*) baseada na reflexividade ecológica, entendida como a capacidade de instituições de repensar suas posições, valores e compromissos principais, e mudar sempre que necessário, em particular com base em uma escuta mais efetiva dos sistemas ecológicos, para superar ‘dependências patológicas da trajetória’ (*pathological path dependency*) características das instituições do Holoceno.

As crises socioambientais atuais, mais do que em outros momentos históricos, têm se caracterizado por serem transnacionais e possuírem causas interconectadas e não-lineares (Viola; Basso, 2016). Para compreender estes desafios, foram concebidas as ‘fronteiras planetárias’ (*planetary boundaries*), que representam uma proposta de quantificar os contornos de um ‘espaço seguro para a humanidade’ (*safe operating space for humanity*) em que os sistemas críticos da Terra ainda se encontram em condições semelhantes às do Holoceno durante o Antropoceno (Rockström *et al.*, 2009).

As fronteiras planetárias abrangem os ciclos biogeoquímicos do nitrogênio, fósforo, carbono e água; os sistemas principais de circulação física do planeta (o clima, a estratosfera e os oceanos); características biofísicas da Terra, que contribuem para a resiliência subjacente de sua capacidade de autorregulação (biodiversidade marinha e terrestre, sistemas terrestres); e duas características críticas associadas com a mudança global antropogênica (sobrecarga de aerossol e poluição química) (Inoue, 2016; Rockström *et al.*, 2009). A transgressão desses limites poderia implicar em mudanças capazes de tornar alguns sistemas instáveis, alterando-os para estados qualitativamente diferentes, com consequências imprevisíveis e, possivelmente, irreversíveis⁴. A figura 01 abaixo apresenta a situação das fronteiras em 2023.

⁴ Segundo Richardson *et al.* (2023) seis das nove fronteiras planetárias já foram ultrapassadas: mudanças climáticas, integridade da biosfera, mudanças no uso da terra, ciclos biogeoquímicos de nitrogênio e fósforo, poluição química e novas substâncias e mudanças no uso da água.

Figura 01 - Situação das nove fronteiras planetárias em 2023



Fonte: Adaptado por Nexo Jornal⁵ de Richardson *et al.* (2023)

A ideia de limites ecológicos, ambientais e biofísicos, não é recente e remonta ao final da década de 1960 e início da década de 1970, seja pela metáfora da ‘Espaçonave Terra’ de Boulding (1966), como pela publicação do ‘Limites do Crescimento’, em 1972 (Meadows *et al.*, 1972), e se relaciona com conceitos desenvolvidos nos anos 1990 como ‘pontos de não-retorno’ (*tipping points*), ‘janelas de tolerância’ (*windows of tolerance*), *guard rails*, ‘transições críticas’ (*critical transitions*), entre outras (Biermann, 2012, p.5). Todas têm em comum a tentativa de identificar os limites dentro dos quais o Sistema Terra operaria com certa estabilidade.

O conceito de fronteiras planetárias avança na quantificação destes limites e, apesar do apelo e grande aceitação, foi alvo de críticas que vão desde o perfil dos pesquisadores envolvidos, a maioria das ciências naturais, de países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e homens brancos, até questões como as incertezas e falta de precisão dos valores dos ‘limiares críticos’ (*critical thresholds*) (Biermann; Kim, 2020; Raworth, 2017), passando pela orientação de muito longo prazo e generosidade dos limites (Allen, 2009), a ausência de considerações sobre as interações entre as fronteiras e as complexidades e não-linearidades envolvidas (Biermann; Kim, 2020), a concentração na escala planetária, sem considerações regionais (Lewis, 2012), entre outras.

⁵ Disponível em <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2024/05/25/limites-planetarios-o-que-sao>

Apesar das implicações profundas sobre o bem-estar humano do alcance e transgressão das fronteiras, ainda são limitadas as análises sobre as responsabilidades e os impactos destes fenômenos sobre as dimensões de justiça e equidade (Gupta *et al.*, 2021). Todavia, existe uma crescente literatura recente sobre a concepção de um ‘espaço seguro e justo para a humanidade’, que considera as interações entre limites ecológicos e justiça social. Esta pode ser dividida em dois grupos principais que se inter-relacionam.

O primeiro é focado na definição de ‘espaço seguro e justo para a humanidade’. Raworth (2012, 2017) propõe a definição de um ‘alicerce social’ (*social foundation*), contendo parâmetros mínimos de bem-estar social e econômico, que conjugado com um ‘teto planetário’ (*planetary ceilings*), representando os limites planetários, formam um *donut* em que as fronteiras planetárias não seriam transgredidas e condições sociais mínimas seriam garantidas. Nesta representação, o sistema terrestre íntegro é entendido como um pré-requisito para promover sociedades justas, ao mesmo tempo em que ressalta os impactos ecológicos advindos do avanço em direção à justiça social. A autora argumenta que a definição dos alicerces sociais é um processo dinâmico e político e que na contemporaneidade os ODS referentes às temáticas sociais e econômicas são os seus principais parâmetros (Raworth, 2017, p. 61).

Gupta *et al.* (2021), a partir de um enquadramento das perspectivas sobre justiça planetária, que varia de reformista e incremental à transformadora e sistêmica, e visões de mundo, em um gradiente do universal e padronizado global até o contextual, diverso e local, apontam que apenas uma abordagem multiescalar e transformativa seria capaz de promover a integração de considerações de justiça às fronteiras planetárias.

Parte do grupo de pesquisadores que propôs originalmente o conceito de espaço seguro para a humanidade, agora sob os auspícios da *Earth Commission*, acrescenta à sua formulação original a ideia de ‘corredores seguros e justos’ (*safe and just corridor*) em que os benefícios, riscos e responsabilidades de manutenção dos sistemas de suporte a vida na Terra em estado estável e resiliente são compartilhados de forma equitativa (Rockström *et al.*, 2021).

Por sua vez, Ensor e Hoddy (2021) defendem que a definição de um alicerce social deve ser baseada em direitos humanos. Segundo os autores, a única forma de assegurar equidade social sem transgredir as fronteiras planetárias seria por meio da integração da equidade social nos processos de decisão que constituem a governança dos recursos planetários,

evitando assim mediações que ignoram as relações sociais subjacentes ao acesso a bens, serviços e direitos, por estruturas de marginalização, discriminação e exclusão.

No mesmo sentido, Pickering e Persson (2020) argumentam que as fronteiras planetárias possuem um problema de legitimidade e propõem que estas sejam reformuladas por meio de uma aproximação entre democracia deliberativa e o papel da ciência nas sociedades democráticas em um processo interativo entre especialistas, cidadãos e tomadores de decisão.

Já o segundo grupo tem como foco a mensuração do alicerce social e suas interações com as fronteiras planetárias por meio de modelos quantitativos. A abordagem do espaço seguro e justo foi utilizada por O'Neill *et al.* (2018) para avaliar o uso de recursos necessários para a satisfação de necessidades humanas básicas e sua compatibilidade com as fronteiras planetárias adaptadas para países.

No mesmo sentido, Randers *et al.* (2018) avaliam cenários de implementação dos ODS e seus impactos sobre os limites planetários. Tanto o modelo de O'Neill *et al.* (2018), como Randers *et al.* (2018), apesar de utilizarem parâmetros distintos sobre o que seria o piso social, apontam para a insustentabilidade dos processos para seu alcance. Outros trabalhos foram desenvolvidos a partir de modelos quantitativos e, em maior ou menor grau, apontam para resultados semelhantes (Donges *et al.*, 2017; Gerten *et al.*, 2018; Thornton *et al.*, 2017).

Tanto os modelos quantitativos, quanto as discussões sobre o escopo e o processo de definição do que seria um espaço seguro e justo, apontam para o fato de que o padrão atual leva necessariamente a processos insustentáveis e que mudanças transformadoras, reflexivas, contextualizadas e que considerem explicitamente as relações de poder são necessárias.

Rammelt *et al.* (2022) demonstram que a 'Grande Aceleração' (Steffen *et al.*, 2015), processo de aumento sem precedentes da escala da economia no pós-2ª Guerra Mundial, foi caracterizada por uma 'Grande Desigualdade', seja em termos das responsabilidades das pressões geradas sobre o Sistema Terra, intensamente concentradas nos países do Norte Global, seja em termos dos impactos que afetam desproporcionalmente as populações mais vulneráveis do Sul Global. Os autores concluem que o acesso mínimo de forma universal a recursos essenciais como energia, água, alimentação e infraestrutura de moradia e transporte, em um contexto de manutenção dos padrões tecnológicos e comportamentais, implica em ultrapassar os limites planetários, ou seja, sem mudanças radicais da distribuição de poder,

acesso a recursos, responsabilidades e capacidades não há possibilidade de alcance da sustentabilidade.

Neste sentido, o potencial transformador da Agenda 2030 e dos ODS pode ser entendido como a capacidade de influenciar as ações de atores políticos no sentido da criação de um espaço seguro e justo para a humanidade, conjugando limites planetários, com justiça social. Com base nesta questão de fundo, serão analisadas, nas próximas seções, a noção de desenvolvimento sustentável, as estratégias de governança global do desenvolvimento sustentável, em particular a governança por meio de objetivos globais adotada no âmbito da Agenda 2030.

I.2 - DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: GÊNESE E INSTITUCIONALIZAÇÃO DE UM CONCEITO

O conceito de desenvolvimento sustentável consagrado no Relatório da Comissão Mundial para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Relatório Brundtland) como “[...] *o desenvolvimento que garante o atendimento das necessidades do presente sem comprometer a habilidade das gerações futuras de atender suas necessidades.*” (CMMD, 1988, p. 46) buscou compatibilizar o tripé ‘eficiência econômica, sustentabilidade ecológica e equidade’ e conseguiu grande aceitação, diminuindo a polarização que caracterizou a inserção da temática ambiental na agenda internacional desde a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, ocorrida em Estocolmo em 1972 (Sachs, 1993; Mueller, 2012). O eixo da discussão passou do questionamento “*desenvolvimento e integridade ambiental são contraditórios?*” para “*como o desenvolvimento sustentável pode ser alcançado?*” (Nobre 2002, p. 23).

A bem-sucedida inserção do conceito de desenvolvimento sustentável nas discussões sobre as relações entre meio ambiente e desenvolvimento, principalmente nas arenas internacionais, não implicou em um consenso sobre o sentido do termo. Por ser um conceito vago, contestado (Lafferty, 1996), construído a partir de dois termos polissêmicos e em disputa, diversas críticas foram feitas à ideia de desenvolvimento sustentável. Seguindo Dryzek e Pickering (2019), nos concentraremos em três destas críticas.

A primeira diz respeito às limitações do conceito para considerar o caráter dinâmico e complexo do Sistema Terra e a possibilidade de mudanças abruptas e não-lineares. Benson e

Craig (2014) argumentam que estas limitações tornam a noção de desenvolvimento sustentável estática. Dryzek e Pickering (2019) contra-argumentam que a sustentabilidade não é inerentemente estática. Os padrões de desenvolvimento sustentável estão relacionados a valores sociais como necessidades humanas ou bem-estar socioecológico e estes mudam dependendo do contexto e ao longo do tempo. Assim como os tipos de recursos naturais e manufaturados necessários para garantir necessidades ou bem-estar das gerações presentes e futuras. Desta forma, por ser baseado em valores sociais dinâmicos, o conceito de desenvolvimento sustentável não é necessariamente estático.

Outra crítica recorrente e persistente diz respeito à cooptação da ideia de sustentabilidade por atores que atuam de forma insustentável, em particular por uma conciliação com o discurso e as práticas neoliberais (Dauvergne, 2016). É comum a prática de *greenwashing*, entendida como o uso da temática ambiental ou da sustentabilidade sem alteração das práticas insustentáveis por corporações e governos. Todavia, o risco de cooptação é inerente quando se trata de valores sociais que são por natureza abertos à contestação (Dryzek; Pickering, 2019). Assim, não há razão para se renunciar à ideia de sustentabilidade devido ao risco de cooptação, assim como aos valores de justiça social e democracia, nas palavras de Dauvergne (2016, p. 387, tradução nossa) “*a narrativa da sustentabilidade é valiosa demais para ser entregue ao mercado*”⁶.

Por fim, destaca-se a ideia de que o desenvolvimento sustentável é contraditório, pois dependeria de um crescimento econômico contínuo em um mundo finito, ou seja, a sustentabilidade seria impossível, ou nos termos de Elsässer (2023) um possível oxímoro. Essa crítica é pertinente dado os padrões de produção e consumo contemporâneos, principalmente dos países do Norte Global, mas ela reduz a ideia de desenvolvimento a uma identidade com o crescimento econômico. Todavia, como argumentam autores como Veiga (2015) e Raworth (2017), essa identidade é apenas uma das abordagens possíveis do desenvolvimento que pode envolver outras questões como decrescimento e desacoplamento, proteção dos direitos humanos, aprofundamento da democracia e liberdade (Sen, 2000), espiritualidade, bem-estar e felicidade (Sen; Fitoussi; Stiglitz, 2010) que não se reduzem ao crescimento.

As imprecisões e contradições do termo desenvolvimento sustentável implicam que seu sentido depende de interpretações e negociações para sua institucionalização. Assim, as

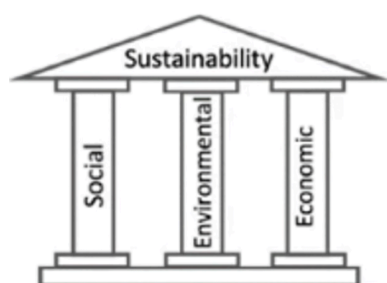
⁶ No original “*the narrative of sustainability is too valuable to surrender to business*”.

críticas são pertinentes e refletem o modelo comportamental, de relações entre países e de produção e consumo insustentáveis. Todavia, como indicam Dauvergne (2016) e Veiga (2015), a disputa pelo sentido do desenvolvimento sustentável deve ser travada, pois é conceito valioso de ampla aceitação que promoveu uma mudança nas discussões sobre o meio ambiente para além das posições polarizadas. Neste sentido, Veiga (2006, p. 14) afirma que

[a noção de desenvolvimento sustentável] deve ser entendida como um dos mais generosos ideais surgidos no século passado, só comparável talvez à mais antiga ideia de 'justiça social'. Ambos são valores fundamentais de nossa época por exprimirem desejos coletivos enunciados pela humanidade, ao lado da paz, da democracia, da liberdade e da igualdade. Ao mesmo tempo, nada assegura que possam ser de fato, possíveis e realizáveis. São partes imprescindíveis da utopia, no melhor sentido desta palavra. Isto é, compõem a visão de futuro sobre a qual a civilização contemporânea necessita alicerçar suas esperanças.

Na disputa por seu sentido, o conceito de desenvolvimento sustentável é objeto de uma grande diversidade de definições e interpretações. Montesano *et al.* (2023) argumentam que as abordagens sobre desenvolvimento sustentável podem ser organizadas em dois grandes grupos. O primeiro é o que os autores chamam de equilibrado. Nesta visão, as três dimensões, ou pilares, da sustentabilidade não estão relacionadas hierarquicamente. Esta abordagem balanceada tem sido predominante na governança global da sustentabilidade, como evidenciado na Resolução 70/01 que trata de “*alcançar o desenvolvimento sustentável nas suas três dimensões – econômica, social e ambiental – de forma equilibrada e integrada.*” (ONU, 2015, p. 3). Essa noção não-hierárquica das três dimensões do desenvolvimento sustentável pode ser ilustrada pela figura 02 abaixo, em que três pilares apoiam de forma balanceada e independente a sustentabilidade.

Figura 02 - Pilares da sustentabilidade - visão não hierárquica

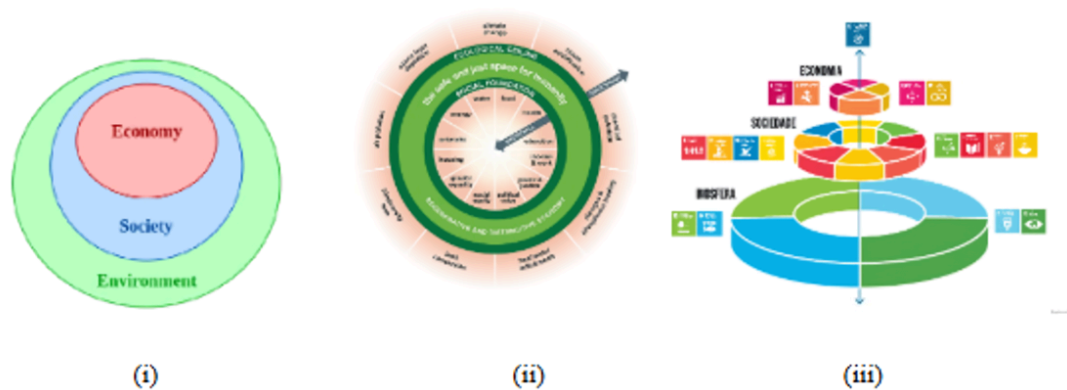


Fonte: Montesano *et al.* (2023, p. 1922)

A segunda abordagem é a que os autores chamam de hierárquica e se baseia na noção de sustentabilidade forte, ou seja, que a base biofísica em que se fundamenta o desenvolvimento

é hierarquicamente superior, pois dela dependem as dimensões social e econômica (Giddings *et al.*, 2002). A abordagem hierárquica pode ser representada de diversas formas, como círculos concêntricos, em que as dimensões social e econômica estão contidas na dimensão ambiental, representação semelhante ao *donut* proposto por Raworth (2012, 2017), ou como ‘bolo de noiva’ (*wedding cake*) em que a economia e sociedade se assentam sobre uma base, a biosfera, da qual dependem (Stockholm Resilience Centre, 2016), como representado na figura 03.

Figura 03 - Representações da sustentabilidade



Fonte: (i) Montesano *et al.* (2023, p. 1922); (ii) Raworth (2012, 2017); (iii) Stockholm Resilience Centre⁷

Na mesma linha, Griggs *et al.* (2013, p. 306) utilizam a ideia de limites planetários (Rockström *et al.* 2009, Steffen *et al.* 2015) para revisitar a definição de desenvolvimento sustentável do Relatório Brundtland como o "(...) *desenvolvimento que atende às necessidades do presente enquanto salvaguarda o sistema de suporte à vida da Terra, do qual o bem-estar das gerações atuais e futuras depende.*" (CMMD, 1988, p. 46). Os autores propõem uma nova redação para o conceito de “*desenvolvimento sustentável no Antropoceno*” como o “*desenvolvimento que atende às necessidades do presente enquanto protege o sistema de suporte à vida da Terra, do qual depende o bem-estar das gerações atuais e futuras*”⁸ (Griggs *et al.*, 2013, p. 306, tradução nossa). Essa formulação destaca explicitamente a interdependência entre as dimensões econômica, social e ambiental.

⁷ Disponível em

<https://www.stockholmresilience.org/research/research-news/2016-06-14-the-sdgs-wedding-cake.html>

⁸ No original “Sustainable development in the Anthropocene: ‘Development that meets the needs of the present while safeguarding Earth’s life-support system, on which the welfare of current and future generations depends’”.

Dryzek e Pickering (2019) defendem a abordagem da sustentabilidade reflexiva⁹ para tratar o desenvolvimento sustentável no Antropoceno. Esta é caracterizada por ser:

- (i) aberta, ou seja, que o entendimento sobre sustentabilidade não seja definido apenas por ‘especialistas’ (*expert-driven*), mas que emerja de um debate público descentralizado e democrático, por se tratar de um valor social e não um estado ideal;
- (ii) ‘fundamentada ecologicamente’ (*ecologically grounded*), ou seja, que a decisão social sobre a sustentabilidade seja informada sobre os limites que não devem ser ultrapassados para manter a estabilidade do Sistema Terra e que as informações dinâmicas de caráter científico representem “(...) *uma defesa essencial contra tentativas de cooptação do discurso sobre sustentabilidade*”¹⁰ (Dryzek; Pickering, 2019, p. 89, tradução nossa);
- (iii) dinâmica, ou seja, responsiva às mudanças dos valores e das interações entre a humanidade e o Sistema Terra, sem necessariamente voltar às condições do Holoceno;
- (iv) ‘previdente’ (*far-sighted*), ou seja, orientada para o futuro, considerando as interconexões entre valores sociais dinâmicos e as condições ambientais;
- (v) integrada, ou seja, que mantenha uma coerência interna em termos de sinergias e *trade-offs* entre as questões da sustentabilidade, incluindo escalas diversas, e uma integração externa, envolvendo reflexividade, ou seja, capacidade de escuta e mudança fora das tendências habituais, principalmente em termos da promoção de um espaço seguro e justo para a humanidade.

A abordagem da sustentabilidade reflexiva fornece uma base analítica para o tratamento das interações dinâmicas entre as dimensões do desenvolvimento sustentável e dos caminhos para sua institucionalização, seja em nível global, como nacional, foco desta pesquisa. Segundo Nobre (2002, p. 26), o desenvolvimento sustentável pode ser visto “*simultaneamente como veículo de um acordo político mínimo em torno dos termos em que se daria a institucionalização da temática ambiental em âmbito global e como ponto de partida da disputa política a ser travada nos limites por ele traçados.*”. Desta forma, o conceito vago e polissêmico, gestado na academia e nos espaços político-diplomáticos globais, adquire

⁹ Dryzek e Pickering (2019) tratam os termos desenvolvimento sustentável e sustentabilidade de forma intercambiável, o que será adotado nesta pesquisa.

¹⁰ No original “*an essential bulwark against efforts to co-opt sustainability discourse*”.

sentido em um processo de institucionalização que envolve disputa de interesses e construção de consensos por atores diversos como organismos internacionais, países, regiões, entes subnacionais, governos, corporações e sociedade civil. Neste sentido

[...] o conceito de DS nasceu como proposta de delimitação de uma arena de disputa política pelo seu sentido prático e teórico, no âmbito de um projeto mais amplo de institucionalização da problemática ambiental: ele não nasceu como simples embuste nem os jogos já estavam feitos de antemão. (Nobre, 2002, p. 43).

Neste contexto, destaca-se o papel das grandes conferências e acordos internacionais como espaços de disputa e construção de consensos para institucionalização do desenvolvimento sustentável, ou nas palavras de Dryzek e Pickering (2019) a ‘política da sustentabilidade’ (*politics of sustainability*). A Agenda 2030 e os ODS podem ser entendidos como a representação contemporânea do desenvolvimento sustentável ou o consenso possível sobre a institucionalização do conceito em 2015. A construção dos ODS é o desfecho de um longo processo histórico, iniciado em meados do século XX e consolidado nas grandes conferências da ONU realizadas na década de 1990.

Alguns marcos deste processo foram a Conferência de Bandung, realizada em 1955 na Indonésia, em que as pautas de países em desenvolvimento passaram a obter um espaço maior e mais concertado nas agendas internacionais, os debates entre meio ambiente e desenvolvimento iniciados na Conferência de Estocolmo, em 1972, e aprofundados entre as conferências Rio-92 e Rio+20, concomitante às demais conferências temáticas do sistema ONU, como População e Desenvolvimento (Cairo-94), Direitos Humanos (Viena-93), sobre as Mulheres (Beijing-95), Assentamentos Humanos – Habitat (Istambul-96), contra o Racismo e Xenofobia (Durban-01), entre outras (Galvão, 2022). Já em termos de linguagem e modelo de governança, a Agenda 2030 se fundamenta, de forma aprimorada, na experiência dos Objetivos do Milênio (ODM) (de Jong; Vijge, 2021), tema da próxima seção.

A Agenda 2030 é universalmente aplicável, em contraste com os ODM que foram desenhados, principalmente, para qualificar os esforços de cooperação e assistência internacional com foco exclusivo nos desafios dos países em desenvolvimento (de Jong; Vijge, 2021). Assim, os ODS avançam no sentido de explicitar que os esforços para a construção de um futuro mais sustentável são globais, nos termos da Resolução 70/01 da ONU: “(...) trata-se de objetivos e metas universais que se aplicam ao mundo todo, tanto aos países desenvolvidos quanto aos em desenvolvimento” (ONU, 2015, p. 4). O caráter universal é importante, pois permite incorporar às discussões sobre sustentabilidade as pressões

exercidas sobre o Sistema Terra pelos altos níveis de consumo dos países do Norte Global. Além disso, a adoção de objetivos globais com um horizonte de 15 anos, que ultrapassa a temporalidade tradicional de curto prazo, como os ciclos eleitorais, representa um avanço em relação ao planejamento de mais curto prazo adotado por outras agendas e países. Todavia, a Agenda 2030 ainda é vaga em relação às considerações sobre ‘equidade intergeracional’ (Lim; Sogaard Jørgensen; Wyborn, 2018).

A adição do adjetivo sustentável ao substantivo desenvolvimento, que marca a transição dos ODM para os ODS, não é meramente semântica, mas marca uma mudança de rumo que amplia a abrangência e a ambição da agenda, em particular na dimensão ambiental, em que há uma representação mais complexa e transversal (de Jong; Vijge, 2021). Os ODM tinham apenas um objetivo sobre sustentabilidade, definido *a posteriori*, com quatro metas gerais sobre a inclusão dos princípios do desenvolvimento sustentável nas políticas dos países, redução da perda de biodiversidade, acesso ao saneamento básico e melhoria nas condições de vida de moradores de assentamentos urbanos precários (ONU, 2000).

Na Agenda 2030, três dos 17 ODS são dedicados à temática ambiental, abrangendo mudanças climáticas (ODS 13), oceanos (ODS 14) e ecossistemas terrestres (ODS 15), totalizando 27 metas. Além disso, a dimensão ambiental é transversal aos demais ODS, em particular nos ODS 6 - ‘água potável e saneamento’, ODS 7 - ‘energia limpa e acessível’, ODS 11 - ‘cidades e comunidades sustentáveis’, ODS 12 - ‘consumo e produção responsáveis’, e em metas relacionadas a agricultura sustentável (ODS 2), proteção de populações vulneráveis contra eventos climáticos extremos (ODS 1), entre outros (ONU, 2015).

Ainda assim, o tratamento das questões ambientais é, predominantemente, vago em comparação às questões socioeconômicas, com grande parte de metas qualitativas, caracterizadas por termos como ‘significativo’ e ‘substancial’ ao invés de metas quantitativas ambiciosas. Além disso, os ODS não promoveram avanços significativos em relação às responsabilidades históricas dos países do Norte Global pela atual crise socioecológica e seus impactos desproporcionais sobre as populações mais vulnerabilizadas (Dryzek; Pickering, 2019; Sénit *et al.*, 2022) e em relação ao caráter transversal das crises socioambientais contemporâneas (Fukuda-Parr; Muchhala, 2019).

Assim, os ODS possuem claras limitações quanto ao reconhecimento de riscos sistêmicos à estabilidade do Sistema Terra (Kotzé *et al.*, 2022), como por exemplo a falta de menção explícita aos limites planetários e às consequências de sua transgressão, ao Antropoceno e à

adoção de um espaço seguro e justo para a humanidade (Hajer *et al.*, 2015). Apesar dos avanços, a noção de desenvolvimento ainda é, em grande medida, neoliberal, e não supera as concepções modernistas de separação entre cultura e natureza, políticas domésticas e internacionais e a preponderância dos Estados soberanos como protagonistas da política internacional (Adelman, 2018; van Norren, 2020).

Os processos de interpretação e de institucionalização da noção de desenvolvimento sustentável, tanto em termos teóricos, como práticos, são dinâmicos e estão constantemente em disputa em diversas escalas e espaços de concertação. A institucionalização do conceito na Agenda 2030 baseada na estratégia de governança por meio de objetivos globais é objeto da próxima seção.

I.3 - A GOVERNANÇA POR MEIO DE OBJETIVOS ASPIRACIONAIS GLOBAIS E OS ODS

A governança, entendida de forma ampla como uma função social voltada para orientar indivíduos ou grupos em direção a resultados desejados (Young, 2017), envolvendo “*novas formas de regulação que vão além da tradicional atividade hierárquica do Estado, com algum tipo de autorregulação por parte de atores sociais, cooperação público-privada na solução de problemas sociais e novas formas de políticas multiníveis*”¹¹ (Biermann *et al.*, 2009, p. 21, tradução nossa), oferece uma base para analisar por que governos e atores não estatais adotam objetivos globais de caráter aspiracional para orientar suas ações.

O estabelecimento de objetivos como forma de organizar ações na arena internacional tem sido utilizado desde a segunda metade do século XX. Todavia, o uso de objetivos políticos globais para orquestrar as atividades de governos, organizações internacionais, sociedade civil e setor privado se tornou mais relevante e presente nas últimas duas décadas (Fukuda-Parr, 2014). A governança por meio de objetivos globais é definida por Vijge *et al.* (2020) como uma forma de direcionar as ações de atores públicos e privados para trajetórias desejadas, a partir da construção de consensos acordados multilateralmente, principalmente no sistema das Nações Unidas, que sintetizam ambições políticas coletivas na forma de objetivos globais.

¹¹ No original “*new forms of regulation that goes beyond traditional hierarchical state activity. It usually implies some form of self-regulation by societal actors, private-public cooperation in the solving of societal problems, and new forms of multilevel policy.*”

A discussão sobre a governança por meio de objetivos globais tem sido liderada pelos pesquisadores ligados ao *Earth System Governance Project*. Em 2017, foram apresentados os resultados das primeiras pesquisas abrangentes sobre o tema. No livro '*Governing through Goals: Sustainable Development Goals as Governance Innovation*' (Kanie; Biermann, 2017) os autores apresentam os conceitos de 'governança global por meio do estabelecimento de objetivos' (*global governance by goal-setting*) e de 'governança por meio de objetivos' (*governance through goals*), que são utilizados de forma intercambiável com predominância do segundo, como a estratégia de governança adotada na Agenda 2030.

A estratégia de governança dos ODS é distinta das abordagens anteriores baseadas em objetivos pela coexistência de quatro características principais:

- (i) a natureza não-legalmente vinculante dos objetivos, ou seja, não se aplica por meio legais, tanto nos processos internacionais, quanto nacionais;
- (ii) a gestão por meio de arranjos institucionais flexíveis, não apoiados por organizações de tratados internacionais, agências formais de monitoramento, corpos fortes de resolução de disputas, entre outros;
- (iii) o caráter inclusivo, abrangendo todos os países e setores da sociedade, desde a negociação até implementação, o monitoramento e avaliação;
- (iv) a discricionariedade na implementação a partir da interpretação nacional e local (Kanie; Biermann, 2017).

As próximas subseções apresentam uma análise detalhada de cada uma.

Em 2020, Vijge *et al.* (2020) apresentam um balanço da estratégia de governança da Agenda 2030 a partir de suas quatro características principais, mas adotando o termo 'governança por meio de objetivos globais' (*governance through global goals*), ressaltando o caráter global dos objetivos como distintivo da estratégia de governança dos ODS que seria então utilizada nos trabalhos posteriores do grupo de pesquisadores do *Earth System Governance Project* (Biermann *et al.*, 2022; Biermann; Hickmann; Sénit, 2022a).

O caráter aspiracional da estratégia de governança por objetivos é abordado nessas discussões conceituais, com ênfase na ambição dos objetivos globais (Kanie *et al.*, 2017) e na capacidade da agenda aspiracional de integrar-se aos sistemas legais (Young, 2017). Embora esses aspectos sejam fundamentais para entender o papel da aspiração na governança, ela

pode ser compreendida de uma forma mais ampla que estrutura, motiva e influencia ações políticas e comportamentos de atores. Esse fenômeno é descrito por Finnemore e Jurkovich (2020) como ‘política aspiracional’.

Considerando que a análise da agenda de desenvolvimento sustentável global requer conceitos e instrumentos que permitam compreender por que e como instituições internacionais, governos e atores não-estatais se mobilizam em torno de um conjunto de objetivos e metas não-legalmente vinculantes, muitos deles de caráter qualitativo e de baixa probabilidade de alcance, e para reforçar o caráter distintivo da aspiração na estratégia de governança dos ODS, propomos o conceito ampliado de ‘governança por meio de objetivos aspiracionais globais’ para caracterizar a estratégia de governança da Agenda 2030.

A aspiração é um reconhecido componente da política (Finnemore; Jurkovich, 2020; Nussbaum, 2016; Young, 2017; Young *et al.*, 2017; Kanie *et al.*, 2017). Finnemore e Jurkovich (2020) argumentam que a aspiração é, por sua natureza, transformadora, um processo orientado para o futuro que, ao articular objetivos e afirmar identidades e valores, gera motivação e estrutura a ação política. Os objetivos aspiracionais devem almejar a transformação da realidade, serem articulados e amplamente compartilhados. Por serem ambiciosos, os objetivos não se confundem com um objeto ou um atributo, sendo que o processo para os alcançar é tão importante quanto seu alcance.

As autoras destacam que a aspiração é central em pelo menos duas categorias da vida política: a articulação de objetivos e a afirmação de identidade e valores. É comum que governos, partidos, organizações não governamentais, empresas e organizações sociais definam objetivos aspiracionais, como missão, visão e valores, em seus documentos orientadores, referindo-se a eles como um processo que deve se refletir nas práticas cotidianas. Ao vocalizar aspirações amplas e ambiciosas, a intenção não é gerar efeitos imediatos, mas engajar atores e delimitar valores e crenças. A conjugação destes dois papéis, a articulação de objetivos e a afirmação de valores e identidades compartilhadas, é o que torna as aspirações vetores poderosos de mudança. Elas não apenas definem objetivos a serem alcançados, mas também influenciam todo o processo necessário para cumpri-los (Finnemore; Jurkovich, 2020, p. 3).

A aspiração é utilizada como instrumento por atores políticos por duas razões principais: a capacidade de mobilização de apoio de atores e recursos e a possibilidade de facilitar acordos em áreas complexas. A capacidade da aspiração em inspirar e engajar apoiadores de uma

causa é o motivo mais óbvio para o uso político da aspiração. A mobilização de apoio e a motivação para ação podem ser socialmente relevantes e consequentes politicamente. Em negociações diplomáticas, é comum chegar a um acordo sobre uma visão compartilhada ou aspiração, como forma de construir confiança, funcionando como um primeiro passo para acordos futuros sobre responsabilidades específicas em normas ou compromissos (Desjardins, 2014). Dessa forma, a aspiração torna os acordos sobre questões complexas mais viáveis ao longo do tempo.

Diferente das normas e dos compromissos, a responsabilização e a avaliação das ações para alcançar objetivos aspiracionais não é direta. Fatores como o contexto, o público e as expectativas importam na avaliação dos objetivos aspiracionais. Quanto mais ambiciosos os objetivos, menos será exigido seu pleno alcance. Assim, a avaliação de objetivos aspiracionais não se limita à avaliação do seu alcance ou não. Tanto os esforços destinados ao alcance dos compromissos, quanto o monitoramento do progresso de indicadores importam (Finnemore; Jurkovich, 2020).

A transição dos ODM para os ODS exemplifica como a avaliação de uma agenda aspiracional não se limita ao cumprimento ou não de suas metas. Embora os ODM não tenham sido plenamente alcançados, os atores responsáveis por sua gestão, especialmente as Nações Unidas e os governos nacionais, não foram responsabilizados pelo descumprimento dos objetivos. Ao invés de cobrança pelo descumprimento das metas “(...) a ONU foi reconhecida pela mídia por seus esforços para alcançar os ODM e elogiada por seu ‘esforço meritório e bem-intencionado’ e por ‘redobrar a aposta’ com os ainda mais ambiciosos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)”¹² (Finnemore; Jurkovich, 2020, p. 4, tradução nossa).

O uso de objetivos aspiracionais e suas consequências políticas podem ser instrumentos de transformação social, no entanto, seu uso possui alguns riscos potenciais como: (i) a dificuldade de responsabilização, pois quanto mais ambiciosos e abrangentes os objetivos, mais complexa suas causas e mais difícil identificar responsáveis diretos por seu alcance ou não; (ii) a fadiga da aspiração, que ocorre quando o objetivo é recorrentemente não alcançado e a capacidade de mobilizar atores diminui; (iii) a substituição da ação, em que a declaração do objetivo substitui a ação para alcançá-lo; e (iv) a suscetibilidade à manipulação e à

¹² No original “(...) the UN was lauded in the media for its performance in trying to achieve the MDGs at all and praised for its ‘worthy, high-minded effort’ and for ‘doubling down’ with the even more ambitious Sustainable Development Goals (SDGs).”

cooptação, quando os objetivos aspiracionais são adotados sem a mudança efetiva nas práticas (Finnemore; Jurkovich 2020, p. 7).

As características da governança por meio de objetivos aspiracionais globais impactam diretamente os efeitos indutores dos processos de difusão e localização dos ODS objetos do próximo capítulo. Nas próximas subseções, elas serão analisadas, considerando sua relação com as agendas de desenvolvimento anteriores, notadamente os ODM, e examinando como estas características, de uma forma geral, e seus aspectos aspiracionais, em particular, estão afetando os processos de implementação dos ODS.

1.3.1 - Natureza não-legalmente vinculante

Assim como os ODM, os ODS foram formalmente estabelecidos por meio de uma resolução de caráter recomendatório da Assembleia Geral das Nações Unidas, a Resolução nº. 70/01 (ONU, 2015). Desta forma, a Agenda 2030 alinha-se aos acordos internacionais recentes, baseados em consensos políticos estruturados em modelos voluntários de ‘compromisso e monitoramento’ (*pledge-and-review*), a partir do ‘estabelecimento de objetivos globais’ (*goal setting*). Esses acordos são não legalmente vinculantes e oferecem maior discricionariedade doméstica para implementação, diferindo da formulação normativa tradicional, baseada em normas centralizadas, normalmente incorporadas aos sistemas legais internacionais e nacionais (*hard law* ou *rule making*) e organizadas em complexos arranjos institucionais (Young, 2017).

As abordagens baseadas em estruturas legais centralizadas têm sido, em parte, substituídas por estruturas de governança fundamentadas em objetivos globais. Esse processo reflete a crescente compreensão das limitações da governança baseada em estruturas legais, frequentemente caracterizada por sua rigidez, falta de adaptabilidade para lidar com desafios emergentes de dinâmicas globais em rápida transformação e com contextos domésticos, incapacidade de envolver efetivamente todas as partes interessadas relevantes e uma propensão a se tornar ‘congestionado’ (*gridlocked*) (Kanie *et al.*, 2019). O congestionamento ocorre quando a complexidade e a sobreposição de acordos e regulamentações internacionais dificultam a implementação eficaz de políticas e a tomada de decisões, tornando o sistema incapaz de responder de forma adequada aos desafios complexos e interconectados enfrentados pela comunidade global (Hoffmann, 2011).

Nesse sentido, a mudança em direção a governanças baseadas em objetivos globais busca fornecer maior flexibilidade, adaptabilidade e capacidade de resposta às necessidades emergentes e às demandas crescentes por cooperação internacional. No entanto, essa transição também apresenta desafios, como a simplificação de temas complexos reduzidos a objetivos, metas e indicadores, a necessidade de desenvolver mecanismos adequados de monitoramento e responsabilização, bem como garantir a participação e o comprometimento de todas as partes interessadas relevantes para alcançar os objetivos estabelecidos (Kanie *et al.*, 2019).

Elliot (2017) argumenta que a falta de mecanismos legais pode limitar a efetividade da governança por meio de objetivos globais e contribuir para o aumento da complexidade institucional em um sistema internacional já bastante fragmentado e compartimentalizado. Questiona-se também a capacidade dos objetivos influenciarem a agenda política mais abrangente e mobilizar forças sociais, podendo limitar o senso de urgência, compromisso e aceitação da Agenda 2030, em particular por governos, dado que não terão cobranças legislativa e judiciária (Young, 2017).

Bodansky (2016), por sua vez, argumenta que compromissos políticos, como o Acordo de Copenhague de 2009, podem ter maior influência sobre o comportamento dos Estados do que os acordos legais. Além disso, destaca-se o caráter quase-legal das decisões da Assembleia Geral das Nações Unidas, que fornece legitimidade democrática e autoridade que nenhuma outra instância global pode dar, catalisando o potencial de influência dos objetivos globais (Gupta; Nilsson, 2017). No caso dos ODS, foram definidas dimensões alternativas à normatividade legal para aumentar a ‘responsabilização’ (*compliance*), como os mecanismos de transparência e revisão, principalmente por meio dos Relatórios Voluntários apresentados no âmbito do Fórum Político de Alto Nível. Neste sentido, os custos aos países não estão ligados a sanções e constrangimentos legais, mas tem um caráter mais reputacional, envolvendo credibilidade do país ou instituição (Vijge *et al.*, 2020).

Já para Finnemore e Jurkovich (2020), objetivos aspiracionais, por serem orientados para o futuro e aplicáveis a sociedade de uma forma geral, não se confundem com normas legais, e por se basearem em valores e ideais compartilhados e na mobilização e engajamento de atores e recursos, podem facilitar a construção de acordos e orientar a elaboração de normas futuras. Neste sentido, Kanie *et al.* (2017, p. 23) argumentam que objetivos de natureza aspiracional podem ser um importante passo no desenvolvimento de normas de

sustentabilidade acordadas internacionalmente de longo prazo e a partir das quais os países podem elaborar suas políticas, atores se mobilizarem e estabelecer mecanismos institucionais, ou seja, podem ser o primeiro passo na formulação de normas por facilitarem acordos.

Na mesma linha, Biermann *et al.* (2023) argumentam que, mesmo considerando a natureza não-legalmente vinculante dos ODS, há espaços para sua ‘legalização’, ou seja, incorporação ao sistema normativo, principalmente, por meio de acordos plurilaterais ou regionais a partir de interesses compartilhados de países ‘de mentalidade semelhante’ (*like-minded*) formando uma coalizão (*coalition of the willings*) sobre objetivos comuns e com arranjos institucionais específicos. Além disso, existem processos diversos de incorporação dos ODS nas legislações de governos nacionais e subnacionais.

Em complemento, Young (2017) defende que deve haver uma aproximação entre proposição de objetivos e a formulação de regras. Por um lado, objetivos sem regras podem se tornar aspirações vagas que todos concordam, mas que podem não se transformar em realidade. Por outro lado, a formulação de normas na ausência de objetivos pode degenerar em requerimentos onerosos e burocráticos não identificados com uma finalidade maior. Nas palavras do autor, “(...) o estabelecimento de metas e a criação de normas podem se tornar elementos de sistemas integrados”¹³ (Young 2017, p. 34, tradução nossa).

Já Kamau, Chasek e O’Connor (2018) defendem que o caráter não-legalmente vinculante proporciona um ambiente propício para a adoção de objetivos globais mais ambiciosos e inovações, como no caso do ODS 10 sobre ‘redução das desigualdades dentro dos países e entre eles’ que dificilmente seria possível em um sistema normativo tradicional.

Outro debate em torno da adoção de uma agenda não-legalmente vinculante e abrangente é que ela pode resultar em efeitos negativos sobre os acordos prévios. No caso dos ODM, houve evidente adoção seletiva de temas relacionados aos compromissos de diversas conferências temáticas, reduzindo consideravelmente seu escopo (de Jong; Vijge, 2021). Esta característica, somada à discricionariedade doméstica na implantação da Agenda 2030, abre margem para a prática de priorização de objetivos para legitimar prioridades pré-existentes, conhecida na literatura como *cherry-picking* (Fukuda-Parr; Yamin; Greenstein, 2014).

No caso dos ODS, mesmo que a própria Resolução 70/01 em seu parágrafo 11 defina explicitamente que a implementação da Agenda 2030 deva considerar os resultados de “(...)

¹³ No original “goal setting and rule making may become elements in integrated systems”.

todas as grandes conferências e cúpulas das Nações Unidas que estabeleceram uma base sólida para o desenvolvimento sustentável e ajudaram a moldar a nova agenda” (ONU 2015, p. 4), esse risco é presente, em particular, pelo enquadramento destas ao sistema de objetivos, metas e indicadores.

O caráter não-legalmente vinculante pode estimular o engajamento de diversos atores e ampliar a ambição nos processos de governança e implementação dos ODS. Todavia, também pode abrir margem para a adoção dos objetivos globais sem a realização das ações necessárias para seu alcance efetivo. Na perspectiva da ‘governança por meio de objetivos aspiracionais globais’, a criação de um ambiente propício ao engajamento abrangente de atores sociais e à inovação constitui um elemento necessário para promover mudanças de caráter transformador, mas, por si só, é insuficiente. Dessa forma, a capacidade dos objetivos globais aspiracionais de promover mudanças deve ser avaliada em conjunto com as demais características da governança por objetivos globais, discutidas nas próximas subseções.

1.3.2 - Arranjos institucionais flexíveis e orquestração

Os arranjos institucionais da Agenda 2030 não são baseados na autoridade legal ou no *status* formal na hierarquia das Nações Unidas, tanto em termos de mobilização de recursos, quanto na capacidade de criar normas, resolver conflitos e promover *compliance* (Vijge *et al.* 2020). Diferente das complexas instituições desenvolvidas no âmbito das agendas climáticas e da conservação da biodiversidade, a governança dos ODS é baseada na flexibilidade dos arranjos institucionais, com o objetivo de induzir e orquestrar esforços voluntários públicos e privados para sua implementação, desde o nível global até os arranjos de governança locais (Abbott; Bernstein; Janzwood, 2020). Nas palavras de Biermann, Kanie e Kim (2017, p. 27, tradução nossa), os arranjos institucionais dos ODS são “(...) *de baixo para cima, não confrontacionais, orientados pelos países e focados nos atores interessados*”¹⁴.

Neste contexto de mandato abrangente, mas com autoridade institucional limitada e recursos escassos, o conceito de orquestração ganha centralidade (Abbott; Bernstein; Janzwood, 2020). A orquestração é um modo indireto de governança que se baseia em incentivos e estímulos para guiar e apoiar ações em direção a objetivos específicos, ao invés de impor controles obrigatórios. Um orquestrador opera por meio de intermediários alinhados com sua missão, catalisando, incentivando e direcionando suas atividades. Apesar de não possuírem

¹⁴No original “*bottom-up, non-confrontational, country-driven and stakeholder-oriented*”.

autoridade formal, os orquestradores podem exercer liderança se forem percebidos como legítimos pelas organizações envolvidas e tiverem credibilidade por sua especialização, o que pode lhes conferir peso político (Abbott, 2018).

Na governança da Agenda 2030, a coordenação dos múltiplos atores e iniciativas para a implementação dos ODS é conduzida pelo Fórum Político de Alto Nível (*High Level Political Forum – HLPF*). Criado na Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), o HLPF substituiu a Comissão das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, criticada por ser apenas uma 'sala de discussões', sem autoridade e legitimidade para tomar ou facilitar decisões formais (Ivanova, 2013; Bernstein, 2017).

O HLPF atua como ponto focal para a implementação dos ODS em nível global, com o objetivo de promover a difusão e a integração de políticas e práticas do nível global ao local. Ele é responsável pelos processos de revisão e monitoramento do progresso dos ODS, além de buscar aumentar a integração, coordenação e coerência no sistema ONU e em outros níveis de governança, por meio de um arranjo flexível sem a autoridade direta sobre os demais atores (Bernstein, 2017).

O Fórum opera sob os auspícios do Conselho Econômico e Social (ECOSOC), um dos órgãos de maior hierarquia no Sistema ONU, responsável pela supervisão institucional da formulação e implementação dos ODS (Persson; Weitz; Nilsson, 2016). Trata-se de um fórum vinculado à Assembleia Geral das Nações Unidas, o que lhe confere certa relevância política (Abbott; Bernstein, 2015; Bernstein, 2017). Embora não tenha ganhado muita autoridade formal ou recursos em comparação ao seu antecessor (Abbott; Bernstein, 2015), sua legitimidade é reforçada pelo fato de ter sido criado por meio de uma resolução formal, além da adesão e da participação de alto nível de estados-membros da ONU, organizações internacionais e atores não estatais.

Apesar de ocupar um espaço institucional destacado no Sistema ONU, o HLPF enfrenta o desafio de exercer liderança em uma arquitetura de governança global marcada pela fragmentação e pela competição parcial entre diversas organizações internacionais que atuam no campo do desenvolvimento sustentável. Esse cenário, caracterizado por fragmentação, dispersão não hierárquica e sobreposição de competências na formulação de regras, é descrito por Zelli e Asselt (2013) como um 'mosaico de organizações internacionais' (*patchwork of international institutions*). Neste contexto, o HLPF deve atuar como um 'orquestrador de

orquestradores’, promovendo a coordenação de diversos *custodians* dentro deste espaço de governança altamente fragmentado (Bernstein, 2017).

No caso da Agenda 2030, os arranjos de custódia (*custodianship arrangements*) se relacionam ao mandato das diversas instituições e organizações internacionais, cerca de 44, para coordenar a coleta de dados e a divulgação das informações relacionadas aos 231 indicadores dos ODS (van Driel *et al.*, 2022). O grau de fragmentação da custódia dos ODS varia bastante entre os objetivos. Por um lado, alguns ODS possuem baixo grau de fragmentação, sendo baseados em organizações internacionais e agências nacionais tradicionais e centralizadas. Como no caso da ‘saúde e bem-estar’ (ODS 3), em que a Organização Mundial da Saúde (OMS), em nível internacional, é responsável por 20 dos 27 indicadores. Por outro lado, existem áreas pouco institucionalizadas e que possuem maior grau de fragmentação. É o caso da ‘redução das desigualdades’ (ODS 10) que possui 9 *custodians* para os 11 indicadores do objetivo, o que dificulta a coordenação entre eles. Além disso, várias agências das Nações Unidas atuam como *custodians* de ODS individuais, mas com responsabilidades amplamente difusas entre ministérios e instituições nacionais (van Driel *et al.*, 2022; Biermann *et al.*, 2023). Esse arranjo de custódia também tende a reforçar uma abordagem fragmentada e compartimentalizada dos objetivos, metas e indicadores sem incluir as interconexões, sinergias e *trade-offs* entre os objetivos.

Neste contexto de fragmentação da autoridade da governança global dos ODS, Beisheim *et al.* (2022) apontam que há evidências de que os princípios de governança que fundamentam a Agenda 2030, como universalidade, coerência, integração e ‘não deixar ninguém para trás’, tiveram efeitos nos discursos das instituições multilaterais. Todavia, não há evidências robustas de que os ODS tenham tido impactos transformadores nos mandatos, práticas ou alocação de recursos de organizações internacionais e instituições dentro do sistema das Nações Unidas (Weinlich *et al.* 2022). Os processos de reforma ocorridos no período e frequentemente justificados e legitimados fazendo referência à Agenda 2030, não possuem relações causais evidentes com os ODS, pelo contrário são reconhecidos por terem se iniciado antes da adoção dos ODS (Beisheim *et al.*, 2022).

Outros estudos mostram que o HLPF tem servido como plataforma para a aprendizagem entre pares, com um incremento da participação de organizações não-governamentais, como observadoras, desempenhando funções de revisão e cobrança públicas ao divulgar posições e críticas (Beisheim *et al.*, 2022). Todavia, a maior parte das pesquisas sobre a governança dos

ODS, concluem que o HLPF não correspondeu às expectativas de se tornar um ‘orquestrador dos orquestradores’ na governança global, visando promover coerência em todo o sistema. As razões para isso incluem seu mandato amplo e pouco claro, combinado com a falta de recursos e de liderança política devido a interesses nacionais divergentes (Monkelbaan, 2019; Beisheim, 2020).

O debate sobre a efetividade dos arranjos institucionais flexíveis está em aberto, principalmente sobre a capacidade dos ODS de reforçar a liderança política global e orientação, promovendo a coerência em todo o sistema. Por um lado, autores apontam a necessidade da constituição de uma institucionalidade mais forte e com poder de determinar posições legalmente vinculantes no âmbito das Nações Unidas, no formato de um Conselho de Desenvolvimento Sustentável nos moldes do Conselho de Segurança (Franchini; Viola; Barros-Platau, 2017; Biermann *et al.*, 2023). Por outro lado, existem autores que defendem a flexibilidade institucional e seu caráter mais policêntrico, pois em um ambiente complexo e fragmentado não haveria condições para uma institucionalidade mais centralizada, que certamente teria os mesmos vieses relacionados às relações desiguais de poder das atuais, e que é possível reformar os arranjos flexíveis para torná-los mais efetivos (Kamau; Chasek; O’Connor, 2018).

Na perspectiva aspiracional, estruturas policêntricas, fragmentadas e flexíveis não são problemas a serem resolvidos, mas características que podem estimular inovações e soluções adaptadas aos contextos locais, algo que estruturas mais formais e centralizadas tendem a inibir. Além disso, essas características não são necessariamente incompatíveis com institucionalidades de caráter legalmente vinculante, já que os objetivos globais aspiracionais podem servir como catalisadores para acordos formais. O equilíbrio entre essas abordagens varia conforme o contexto, as escalas de atuação e a participação dos diferentes atores sociais. As próximas subseções tratarão da inclusividade e da discricionariedade doméstica na governança e implementação dos ODS.

1.3.3 - Inclusividade

A terceira característica da governança por meio de objetivos globais é a inclusão de uma diversidade de atores, estatais e não-estatais, nos processos de negociação e implementação da agenda. Na perspectiva da política aspiracional, é necessário galvanizar a mobilização e engajar atores e recursos por meio da ampla participação no processo de construção dos

objetivos globais. Um dos fatores de sucesso da governança por metas está na capacidade de inserir os objetivos aspiracionais em uma narrativa social (Young, 2017) ou, nos termos de Finnemore e Jurkovich (2020), na articulação de valores e identidades compartilhadas que implica na mobilização de apoio e na motivação para ação. Estes fatores podem ser socialmente relevantes e consequentes politicamente, influenciando o comportamento de atores políticos e se transformando em vetores de mudanças.

Sénit *et al.* (2022, p. 118) definem inclusividade como uma qualidade do processo de desenvolvimento que reflete as necessidades e as demandas de pessoas, setores e países marginalizados em processos sociais, políticos e econômicos que os afetem, e se relaciona com a capacidade destes grupos de influenciar o conteúdo de normas e acordos e a responsabilização de tomadores de decisão. Assim, a inclusividade é inerentemente política e reflete (contesta) as relações desiguais de poder. O conceito de inclusividade dialoga diretamente com outros correlatos como legitimidade democrática (Bäckstrand, 2006; Biermann; Gupta, 2011), participação (Okereke; Agupusi, 2015), desenvolvimento inclusivo (Gupta; Vegelin, 2016) e justiça (Kalfagianni *et al.*, 2020).

Os espaços de participação social nas negociações internacionais sobre sustentabilidade tiveram um aumento exponencial nas últimas décadas. Apenas 250 ONGs participaram da Conferência de Estocolmo-72, enquanto na Rio+20, em 2012, mais de 10 mil representantes da sociedade civil foram credenciados (Bäckstrand, 2015). Um marco neste processo de expansão foi a Conferência Rio-92 onde, além da participação da sociedade civil como parte das delegações nacionais ou como promotores de eventos paralelos às negociações intergovernamentais, foram criados os ‘Grupos Principais’ (*Major Groups*) como um mecanismo institucionalizado de representação social nas discussões no âmbito das Nações Unidas (Sénit; Biermann, 2021). Os ‘Grupos Principais’ são organizados em nove áreas representando: organizações não-governamentais; agricultores; povos indígenas e suas comunidades; autoridades locais; mulheres; comunidade científica e tecnológica; negócios e indústria; crianças e jovens; trabalhadores e sindicatos (Sénit, 2020).

A Declaração do Milênio e os ODM foram um capítulo à parte neste processo de participação social na arena internacional. Os ODM foram formulados de uma maneira ‘de cima para baixo’, principalmente pelo Comitê de Assistência para o Desenvolvimento da OCDE e posteriormente endossados por organismos internacionais, sem a participação efetiva dos países em desenvolvimento ou da sociedade civil (Chasek *et al.* 2016; de Jong; Vijge, 2021).

Apesar de sua origem centralizada e do viés não-participativo, a implementação dos ODM acabou gerando engajamento de atores diversos, de forma heterogênea entre regiões e países. A explicação para este fato aparentemente contraditório é que os atores não-estatais, em particular a sociedade civil organizada, acumularam uma experiência na atuação na arena internacional e perceberam que mesmo uma agenda limitada e seletiva como os ODM poderia servir como uma plataforma para se atuar na reivindicação de suas demandas históricas, mais abrangentes e estruturais (Galvão; Bastos Lima; Ramiro, 2023).

Além disso, destaca-se o papel da comunicação dos ODM, desde a identidade visual até a simplicidade da linguagem de objetivos, metas e indicadores, que facilitou a recepção positiva dos ODM, promovida por organismos internacionais, principalmente o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (de Jong; Vijge, 2021). Neste sentido, o fato de os ODM serem não-legalmente vinculantes também facilitou a adesão de atores, mesmo não totalmente comprometidos com a agenda do milênio.

As avaliações críticas ao processo de definição dos ODM implicaram em uma maior demanda por participação, tanto de governos, como de atores não-estatais na negociação da agenda pós-2015. A declaração final da Rio+20, ‘O Futuro que Queremos’, definiu que os objetivos da agenda pós-2015 deveriam ser

(...) orientados para a ação, concisos e fáceis de entender, em número limitado, ambiciosos, de natureza global, e universalmente aplicáveis a todos os países, tendo em conta as diferentes realidades, capacidades e níveis de desenvolvimento e respeitando as políticas e prioridades nacionais. (ONU, 2012, p. 49).

A Resolução 67/555 da Assembleia Geral da ONU (UNGA, 2013) criou o ‘Grupo de Trabalho Aberto sobre Objetivos de Desenvolvimento Sustentável’ (GTA-ODS) com o objetivo de conduzir um "*(...) processo intergovernamental inclusivo e transparente sobre metas de desenvolvimento sustentável que esteja aberto a todas as partes interessadas*" (ONU, 2012, p. 63), que proporcionou a participação de atores estatais e não-estatais, principalmente por meio dos ‘Grupos Principais’, na formulação da agenda. O processo de formulação da proposta dos ODS envolveu mais de 70 países e atores não-estatais e é considerada a maior consulta intergovernamental e com engajamento da sociedade civil e atores interessados da história das Nações Unidas (Kanie *et al*, 2017).

Além do GTA-ODS, outros canais de participação foram abertos, cada um com estratégias distintas de engajamento, que incluíram, entre 2012 e 2015, 11 consultas temáticas globais, 5

regionais e 88 nacionais, bem como uma pesquisa virtual global, ‘MYWorld’, sobre as preferências de indivíduos para a definição dos ODS (Sénit, 2020). No total, as consultas globais, nacionais e regionais envolveram mais de 1,4 milhão de participantes de governos, sociedade civil, setor privado e instituições de pesquisa, enquanto a pesquisa virtual obteve mais de nove milhões respostas (Kamau; Chasek; O’Connor, 2018).

Gupta e Nilsson (2017) destacam que o desenho dos ODS foi um processo híbrido envolvendo: (i) uma abordagem ‘de cima para baixo’ negociada, pelos representantes dos países-membros, e adotada no âmbito das Nações Unidas, (ii) um processo influenciado pelas comunidades epistêmicas, como a *Sustainable Development Solutions Network* (SDSN) e o *International Council for Science*, (iii) um espaço aberto para a participação dos movimentos sociais, representados por ONG e grupos da sociedade civil, e (iv) participação das agências das Nações Unidas que colheram sugestões em todo mundo em um processo ‘de baixo para cima’.

Os resultados deste amplo processo de negociação e disputa, definido por Siegel e Bastos Lima (2020) como ‘*SDG politics*’, se refletiram na Resolução 70/01 (ONU, 2015) que definiu os princípios da Agenda 2030 de “*não deixar ninguém para trás*” e de “*resgatar, em primeiro lugar, os que ficaram mais para trás*” (ONU, 2015, p. 1-4). Estes fornecem um amplo espaço para inclusão das demandas históricas de grupos sociais vulnerabilizados e instrumentos para a exposição e a responsabilização de governos e outros atores, principalmente pelas organizações da sociedade civil (Siegel; Bastos Lima, 2020).

A Resolução 70/01 também recomenda a participação ativa de atores diversos nos processos de implementação e monitoramento dos ODS, do setor privado à sociedade civil, em particular grupos vulnerabilizados como “*(...) as crianças, os jovens, as pessoas com deficiência, as pessoas que vivem com HIV/AIDS, os idosos, os povos indígenas, os refugiados, as pessoas deslocadas internamente e os migrantes.*” (ONU, 2015, p. 9).

No caso dos ODS, a palavra final continuou limitada a um processo deliberativo dos Estados-membro, desproporcionalmente dominado por posições do Norte Global (Dryzek; Pickering, 2019; Okereke, 2020) e com sérias limitações à participação dos países menos desenvolvidos, tanto de governos, como da sociedade civil (Sénit; Biermann, 2021). Vijge *et al.* (2020) destacam ainda a diferença entre inclusividade procedimental, ou seja, abertura para a participação de uma diversidade de atores estatais e não-estatais, e inclusividade

substantiva, ou seja, influência real nos resultados, sendo que o processo que levou aos ODS se saiu melhor no primeiro do que no segundo.

A participação social na governança dos ODS possui nítidos avanços em relação às agendas de desenvolvimento anteriores, mas também notáveis limitações na inclusão, principalmente de populações em situação de vulnerabilidade e países menos desenvolvidos. Em grande medida, esta situação reflete um processo ainda centrado nos Estados e as relações de poder entre países e entre organizações não-estatais. A subseção II.3.3 trata da participação social como categoria para analisar os efeitos indutores dos processos de difusão e localização dos ODS.

1.3.4 - Discricionariedade doméstica

Os ODS possuem natureza universal, todavia sua implementação depende da adaptação aos contextos nacionais e locais, levando em consideração fatores como o nível de desenvolvimento e as prioridades políticas domésticas. Os ODM foram criticados por se basearem em metas globais agregadas, sem considerar as especificidades, capacidades e necessidades regionais, nacionais e locais, característica conhecida como *one-size-fits-all*. Os ODS avançaram na superação das limitações de padronização dos ODM ao possuírem maior liberdade para as preferências e escolhas nacionais na governança e implementação dos objetivos, considerando suas prioridades e capacidades e promovendo espaço para a mobilização e engajamento de atores locais, estatais e não-estatais (de Jong; Vijge, 2021).

A Resolução 70/01, que instituiu a Agenda 2030, define que os ODS são “*integrados e indivisíveis, globais por natureza e universalmente aplicáveis*”, mas que sua implementação em nível doméstico deve levar em conta “*as diferentes realidades, capacidades e níveis de desenvolvimento*”. Assim, eles devem ser adequados às realidades domésticas a partir das “*políticas e prioridades nacionais*”, considerando o “*nível de ambição global*” (ONU, 2015, p. 17)

O protagonismo dos Estados é reconhecido desde a declaração inicial onde se reafirma que “*(...) cada Estado tem, e exerce livremente, soberania plena e permanente sobre toda a sua riqueza, seus recursos naturais e sua atividade econômica*” (ONU, 2015, p. 7), passando pelos meios de implementação onde se reconhece as “*(...) diferentes abordagens, visões, modelos e ferramentas disponíveis para cada país, de acordo com suas circunstâncias e prioridades nacionais, para alcançar o desenvolvimento sustentável*” (ONU, 2015, p. 18), e

“(...) que cada país tem a responsabilidade primária pelo seu próprio desenvolvimento econômico e social e que o papel das políticas nacionais e estratégias de desenvolvimento não pode ser subestimado” (ONU, 2015, p. 44), até o acompanhamento e revisão onde são incentivados “(...) a realizar revisões regulares e inclusivas de progresso nos níveis nacionais e subnacionais que sejam lideradas e orientadas pelo país.” (ONU, 2015, p. 50).

Neste sentido, os objetivos globais fornecem um roteiro (*roadmap*) que indica direção e trajetórias desejáveis, mas permanecem sujeitos a contestação, negociação e tradução no nível nacional (Fukuda-Parr, 2014), onde *“(...) cada governo também vai decidir como essas metas ideais e globais devem ser incorporadas aos processos, nas políticas e estratégias nacionais de planejamento.”*, considerando *“o vínculo entre o desenvolvimento sustentável e outros processos relevantes em curso nos campos econômico, social e ambiental.”* (ONU, 2015, p. 21)¹⁵.

A adaptação da Agenda 2030 e dos ODS à realidade doméstica é permeada pelos desafios por envolver diversas escalas e atores, desde a relação com organismos internacionais e países até a incorporação da agenda nos processos de planejamento, elaboração de política e monitoramento, envolvendo atores estatais e não-estatais domesticamente. Gupta e Nilsson (2017) destacam que na tradução doméstica dos ODS devem ser consideradas a integração e a coerência entre as três dimensões do desenvolvimento sustentável, entre os níveis global e o local (coerência vertical) e entre políticas (coerência horizontal). Este processo é permeado por tensões e *trade-offs*, em um sistema complexo e fragmentado, em que as instituições ainda trabalham de forma compartimentada, o que dificulta sua efetividade (Elder; Olsen, 2019).

A experiência dos ODM mostrou os limites da padronização das métricas para avaliar as performances e representar problemas complexos com causas difusas. Além disso, o foco no alcance das metas pode gerar uma tendência de invisibilizar esforços e avanços, de quem não alcançar plenamente os objetivos (Fisher; Fukuda-Parr, 2019). Uma distinção importante dos ODS em relação aos ODM é a quantidade expressiva de metas qualitativas que refletem não apenas a inexistência de dados e metodologias, mas representam uma estratégia deliberada para que os países exerçam sua prerrogativa de interpretar e adaptar os ODS, determinar seu nível de ambição e proporcionar um maior engajamento com a agenda global de acordo com seu contexto (Biermann; Kanie; Kim 2017, p. 27).

¹⁵ Os processos de difusão e localização dos ODS serão objeto do Capítulo II.

As prerrogativas nacionais na implementação dos ODS têm como finalidade promover uma maior responsabilidade nos níveis nacional e subnacional, por meio da tradução e inclusão dos objetivos em instituições e políticas nacionais, de forma mais integrada e coerente, do estabelecimento de processos inclusivos de governança e do desenvolvimento de mecanismos adequados de monitoramento e avaliação (Young, 2017). Todavia, este processo possui riscos ligados à natureza aspiracional dos ODS. Dada a ambição e a orientação para o futuro, alguns líderes podem declarar o compromisso com os objetivos aspiracionais, colhendo os bônus do anúncio, sem realmente produzir esforços para seu alcance, pois o ônus de não alcançar determinados objetivos não será de quem os anunciou. Para Young (2017, p. 36), a proposição de objetivos pode gerar uma certa complacência, em que uma vez estabelecidos, não haveria necessidade de investir tempo e energia para seu alcance. Este processo tem um limite dado pela ‘fadiga da aspiração’, ou seja, quando o objetivo é recorrentemente anunciado e não alcançado.

Apesar de os ODS avançarem na superação de lacunas e de deficiências presentes nos ODM, potenciais armadilhas permanecem. Devidos às relações assimétricas de poder e à disputa doméstica por acesso aos processos de tomada de decisão, a discricionariedade pode implicar em riscos na governança e implementação dos ODS. Dentre estes riscos destaca-se a exclusão de atores nos processos de implementação, monitoramento e avaliação domésticos (Vijge *et al.*, 2020).

Biermann *et al.* (2023) observam que não há previsão de revisão dos objetivos e metas no nível global e defendem que, semelhante ao Acordo de Paris sobre mudanças climáticas e seu processo de revisão periódica, os ODS deveriam passar por rodadas regulares de revisões, nas quais os países pudessem elevar a ambição da Agenda 2030. Para este fim, o HLPPF, responsável pelo processo de monitoramento e acompanhamento dos objetivos e metas, deveria desenvolver um mecanismo que, ao longo do tempo, também ajustasse os objetivos às exigências das múltiplas crises globais, para além dos processos de aprendizado entre países e instituições.

Na avaliação da implementação dos ODS em nível nacional, realizada no âmbito da rede de pesquisadores do *Earth System Governance Project*, Ordóñez Llanos *et al.* (2022) destacam que os ODS tiveram um efeito discursivo ao se tornarem uma ‘linguagem compartilhada’ (*shared language*) entre os atores públicos, da sociedade civil e do setor corporativo, criando

um espaço para discussão que permite o debate em termos comuns e o engajamento desses atores na Agenda 2030.

Os autores destacam ainda que foram observados alguns efeitos na integração institucional dos ODS superando alguns silos nas administrações públicas, a partir da formação de grupos de trabalho, coordenação institucional, comissões locais, muitas com participação da sociedade civil. Outro efeito institucional relevante foi o mapeamento e o alinhamento das políticas públicas relacionadas à implementação dos ODS e a inclusão destes nos instrumentos de planejamento estratégicos, de médio prazo, e, em alguns casos, nos orçamentos públicos. Além disso, os ODS têm sido utilizados como instrumento para responsabilizar governos nacionais (*hold governments accountable*) (Ordóñez Llanos *et al.*, 2022).

Entretanto, a avaliação demonstrou que há: (i) uma tendência à seletividade (*cherry picking*) na implementação dos ODS, legitimando políticas prévias e reforçando prioridades pré-existentes (Horn; Grugel, 2018; Forestier; Kim, 2020; Okitasari; Katramiz, 2022), (ii) o risco de utilizar a Agenda 2030 como um instrumento de propaganda (*SDG washing*), sem promover mudanças reais nas estruturas de tomada de decisão locais, e (iii) dificuldades de determinar a causalidade entre as ações, inovações e resultados e os ODS (Ordóñez Llanos *et al.*, 2022).

Assim, muitas vezes, as mudanças institucionais observadas meramente replicam agendas de governo e prioridades pré-existentes, ou seja, os efeitos dos ODS seriam moldados por arranjos, capacidades e prioridades que antecedem a própria Agenda 2030 com o intuito de legitimá-los. Por fim, os autores concluem que os efeitos apresentam “(...) *um processo multidirecional - e não linear - pelo qual os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável influenciam e são influenciados por contextos, prioridades e arranjos políticos domésticos*”¹⁶ (Ordóñez Llanos *et al.*, 2022, p. 65, tradução nossa).

As discussões sobre a implementação dos ODS destacam o desafio de encontrar um equilíbrio adequado entre as ambições globais e as prioridades e contextos domésticos. Por um lado, a discricionariedade pode resultar na legitimação de prioridades e práticas pré-existentes, levando a mudanças apenas incrementais. Por outro lado, ela cria oportunidades para a incorporação da agenda global na governança doméstica e para a

¹⁶ No original “*All this suggests a multi-directional – rather than a linear – process, whereby the Sustainable Development Goals influence and are influenced by domestic contexts, priorities and political dispositions.*”

experimentação com o desenvolvimento de soluções localizadas. Pesquisas empíricas são essenciais para compreender como esse processo tem ocorrido na prática.

COMENTÁRIOS CONCLUSIVOS

As bases teóricas e analíticas apresentadas neste capítulo envolvem como a emergência do Antropoceno e seus impactos sobre a política socioambiental global influenciam as disputas em torno da institucionalização do conceito de desenvolvimento sustentável. Este processo de institucionalização, no nível internacional, tem na Agenda 2030 e nos ODS sua representação contemporânea, sendo que a capacidade de estes induzirem mudanças no comportamento político de atores diversos em distintas escalas é condicionada, em grande medida, pela estratégia de governança por meio de objetivos aspiracionais globais.

A ‘política do Antropoceno’ traz à tona a natureza distintiva das crises socioambientais globais contemporâneas caracterizadas por possuírem causas difusas, interconectadas e não-lineares cujos efeitos são, em grande medida, transnacionais, e a necessidade de construção de instituições reflexivas, ou seja, que tenham flexibilidade e escuta, tanto dos sistemas ecológicos, como da diversidade de atores sociais, para mudar sempre que necessário e superar dependências patológicas da trajetória características das instituições do Holoceno.

A insustentabilidade dos padrões atuais de produção e consumo, tecnológico e comportamental, cuja responsabilidade histórica é predominantemente dos países e sociedades do Norte Global e os impactos majoritariamente sentidos por populações vulnerabilizadas do Sul Global, demanda mudanças transformadoras, reflexivas e contextualizadas que envolvam melhor distribuição de poder, responsabilidades e capacidades no sentido da constituição de um espaço seguro e justo para a humanidade.

Neste contexto, a noção de desenvolvimento sustentável representa um importante lócus na disputa sobre valores sociais e ecológicos em torno dos quais serão construídos os processos de transformação necessários para enfrentar as atuais crises socioambientais em todas as escalas do global ao local. A institucionalização do conceito de desenvolvimento sustentável envolve a construção de consensos que refletem as relações desiguais de poder e que se materializam, em grande medida, nas conferências e acordos internacionais.

A Agenda 2030 e os ODS podem ser vistos como a representação contemporânea do conceito de desenvolvimento sustentável cujo processo de construção do consenso possível sobre o tema, entre 2012 e 2015, possui raízes nas discussões históricas sobre meio ambiente e desenvolvimento e no processo de maior participação dos países em desenvolvimento e de atores não-estatais na arena internacional, em um contexto de elevadas desigualdades, dentro e entre países, e degradação ambiental sem precedentes.

Neste ambiente de alta fragmentação na governança global e emergência de problemas complexos, a estratégia de governança adotada no âmbito da Agenda 2030 representa uma tentativa de aumento da reflexividade e contextualização das questões da sustentabilidade, por sua natureza aspiracional, não-legalmente vinculante, inclusiva e adaptável às preferências e escolhas domésticas, considerando explicitamente suas dinâmicas sociais, prioridades, políticas e capacidades.

Apesar dos ODS serem aspiracionais por natureza e representarem um compromisso voluntário, em geral, eles têm sido endossados por governos e atores não estatais por todo o mundo, viabilizando-os como guias para ações e políticas em todos os níveis. É esperado que a Agenda 2030 promova respostas à fragmentação da governança e complexidade institucional no sistema internacional, por meio da promoção de integração institucional, coerência política e inclusão de atores do global ao local.

A capacidade da agenda baseada em objetivos aspiracionais globais de induzir mudanças transformadoras permanece em debate. A proposta da noção de 'governança por meio de objetivos aspiracionais globais', destaca como a adoção de objetivos ambiciosos pode influenciar o comportamento de atores políticos. Além disso, argumenta-se que o caráter mais flexível e policêntrico dessa estratégia de governança pode fomentar processos inovadores e 'de baixo para cima' (*bottom-up*), capazes de induzir mudanças transformadoras, desde que sejam acompanhados de liderança política e capacidade de mobilização social.

O próximo capítulo trará a interação entre os conceitos de governança por meio de objetivos aspiracionais globais com os processos de difusão e localização de normas globais, ou seja, como as normas e políticas internacionais se movem e se alteram nesse processo de movimentação e como elas são traduzidas a partir de práticas e capacidades domésticas e conexões internacionais. A partir desta será feita a análise do caso brasileiro.

CAPÍTULO II – OS EFEITOS INDUTORES DOS PROCESSOS DE DIFUSÃO E LOCALIZAÇÃO DOS ODS

INTRODUÇÃO

A análise da agenda de desenvolvimento sustentável global requer conceitos e instrumentos que possibilitem compreender por que e como instituições internacionais, governos e atores não-estatais se mobilizam em torno de um conjunto de objetivos e metas, não-legalmente vinculantes, muitos deles de caráter qualitativo e com baixa probabilidade de alcance. Para tanto, a presente pesquisa propõe a integração de abordagens teóricas e conceitos de médio alcance que permitam uma análise da Agenda 2030, entendida como uma abrangente norma global, e os efeitos de sua difusão e localização.

No Capítulo I, foram discutidas questões relacionadas à governança global do desenvolvimento sustentável e proposto o conceito de ‘governança por meio de objetivos aspiracionais globais’ para caracterizar a estratégia adotada nos ODS. Neste capítulo, o foco será no processo dinâmico de movimentação e internalização da agenda acordada no âmbito das Nações Unidas nos países e localidades, em particular seus efeitos sobre os processos de planejamento e produção de políticas públicas. Esse processo ocorre em um contexto mais pluralista e global, marcado pela crescente importância de novos atores e demandas, além de desafios complexos de natureza transversal e transnacional.

Neste sentido, propomos uma abordagem que integra a governança por meio de objetivos aspiracionais globais com os conceitos de difusão e localização de normas e de efeitos indutores dos ODS. A partir desta construção teórico-conceitual foi desenvolvida a estrutura analítica da pesquisa para tratar os efeitos do processo dinâmico e interativo de movimentação de ideias, normas e práticas relacionadas aos ODS no comportamento de atores políticos, nos arranjos institucionais e nas capacidades estatais domésticas.

Na interação entre diferentes escalas, a política doméstica tem um papel determinante na interpretação e tradução das decisões acordadas em espaços transnacionais, no caso desta pesquisa com foco na Agenda 2030 e nos ODS, de acordo com as práticas, experiências, relações de poder e contextos sociopolíticos locais. Assim, a presente pesquisa visa contribuir para este debate por meio de uma abordagem teórica-analítica que combina conceitos teóricos de diferentes correntes, formando uma lente analítica original, aplicada ao estudo de caso

focado nos efeitos indutores da localização dos ODS nos processos de planejamento e produção de políticas públicas no Brasil.

O capítulo está estruturado em quatro seções após esta introdução. A próxima seção trata da emergência e movimentação de ideias, normas e práticas por meio dos conceitos de difusão e localização de normas globais. A seção I.2 discute o conceito de efeitos indutores dos ODS, em particular sobre os processos de planejamento e produção de políticas públicas. A terceira seção apresenta as categorias analíticas nas quais se baseou a pesquisa empírica. Por fim, são apresentados os comentários conclusivos.

II. 1 - DIFUSÃO E LOCALIZAÇÃO DE NORMAS GLOBAIS

Um dos temas centrais da abordagem construtivista nas RI trata das relações entre normas globais e seus efeitos domésticos. A disciplina tradicionalmente negou os efeitos causais de normas, e outras estruturas sociais, reduzindo-as a meros reflexos dos interesses de Estados hegemônicos (Finnemore; Sikkink, 1998). A pesquisa empírica construtivista se ocupou em demonstrar que estruturas sociais importam, analisando como ocorrem os processos de difusão de normas e ideias internacionais, quais prosperam e quem as propaga (Acharya, 2004). Estas pesquisas apontam que normas e ideias possuem força causal independente e nem sempre os interesses de atores e países poderosos prevalecem, embora a construção da realidade reflita, promova e reafirme as relações de poder estabelecidas (Finnemore; Sikkink, 2001).

Apesar de bem-sucedidas do ponto de vista de ressaltar a importância de estruturas sociais, as pesquisas iniciais sobre difusão focaram em um processo unidirecional prescritivo de normas internacionais moralmente ‘boas’, universais, relacionadas, por exemplo, a desativação de minas terrestres, proteção das baleias, combate ao racismo, intervenção contra o genocídio e promoção dos direitos humanos, cuja agência do processo de difusão era identificada de forma geral com atores transnacionais (Acharya, 2004). Esta primeira onda de pesquisas foi questionada, a partir da percepção de que as normas tinham influências distintas nos diversos atores. Assim, as pesquisas que visavam explicar estas diferenças se tornaram cruciais na perspectiva construtivista. Não apenas os diferentes Estados reagiram de forma distintas às mesmas normas internacionais, mas os mecanismos pelos quais estas eram internalizadas também divergiam (Finnemore; Sikkink, 2001). Desta forma, era necessário compreender os

processos domésticos de internalização para analisar os efeitos políticos das estruturas sociais globais.

Em seu artigo seminal sobre o ciclo de vida das normas internacionais, Finnemore e Sikkink (1998) argumentam que as normas globais, entendidas como um ‘padrão de comportamento apropriado’ (*standard of appropriate behavior*) para atores de uma dada identidade, não são meros reflexos dos interesses de Estados hegemônicos com adoção passiva dos demais atores. Pelo contrário, possuem um ciclo de vida que emerge da interação entre ações internacionais e domésticas, compreendendo três estágios principais:

(i) Emergência: Refere-se às origens das normas internacionais e ao papel dos ‘empreendedores de normas’ e suas plataformas organizacionais, como organismos internacionais e redes transnacionais. Esse processo envolve enquadramento e persuasão de atores, especialmente líderes estatais, em uma combinação de pressão por conformidade, desejo de aumentar a legitimidade internacional, entre outros e, quando bem-sucedido, escala até um limiar ou ponto de inflexão em que uma massa crítica de atores relevantes adota a norma e ela passa a se espalhar.

(ii) ‘Cascata da norma’ (*norm cascade*): Nesse estágio, a norma ganha adesão de um número elevado de Estados ou de Estados-chave e se espalha. Esse processo de espalhamento da norma ocorre por conformidade, imitação ou liderança, influenciando tanto atores estatais quanto não estatais. Mais que um contágio passivo, trata-se de um processo ativo de socialização internacional, no qual a norma se torna um comportamento apropriado para os Estados e atores não-estatais. Este processo é influenciado pela atuação de grupos de pressão, busca por legitimação, reputação, confiança e credibilidade, tanto doméstica, como externa. A conformidade é reforçada por identidades compartilhadas, como pertencimento a sociedades internacionais (ocidentais, liberais, europeias) e pelo papel das regiões na adoção das normas.

(iii) Internalização: O estágio final ocorre quando a norma alcança legitimidade internacional e seu conteúdo passa a transcender o debate público. Neste estágio, ocorre a institucionalização doméstica, com papel proeminente de leis, especialistas, corporações profissionais e burocracia na sua consolidação. As normas adquirem o status de aceitas e não são mais objeto de amplo debate público e podem se tornar ‘invisíveis’ por serem encaradas como ‘naturais’. Neste sentido, são importantes os

vieses normativos de profissões e a crescente profissionalização da burocracia e das organizações internacionais que atuam como *custodians*, em que a expertise atua para reforçar o hábito e comportamento reiterado em um processo indireto e evolucionário de mudanças procedimentais levando a convergência normativa ideacional e política de forma gradual e inadvertida (Finnemore; Sikiking, 1998).

Apesar das considerações acerca da interação entre as esferas doméstica e internacional e da não exclusividade de posições hegemônicas, Acharya (2004, 2011, 2018) crítica a perspectiva do ciclo de difusão de normas, pois os processos de socialização e de difusão de normas são vistos como o resultado de comportamento adaptativo no qual práticas locais são tornadas consistentes com ideias externas. Para Acharya, estas abordagens entendem a difusão como um processo linear, universal e convergente de transformação moral, ou seja, de movimentação de normas globais moralmente boas, prevalecendo sobre crenças e práticas locais arcaicas. Este processo de fora para dentro, do internacional para o doméstico, implica em um foco excessivo nos processos transnacionais e morais, na agência de empreendedores de norma transnacionais, incluindo as organizações internacionais com sua autoridade legal-racional e legitimidade, e certa passividade no processo de internalização das normas.

O autor apresenta, então, os conceitos de localização, subsidiariedade e circulação, como uma forma de ressaltar a agência doméstica, de países e atores não-hegemônicos, no processo de difusão de normas internacionais. A localização envolve a agência de atores domésticos na “importação” de normas externas e sua reconstrução a partir de crenças e práticas domésticas, enquanto a subsidiariedade foca no movimento de atores locais na rejeição de normas externas e ‘exportação’ de normas domésticas que desafiam ou redefinem normas globais. Ambos os movimentos envolvem um processo dinâmico de circulação. A localização e a subsidiariedade vão além da simples aceitação ou rejeição de normas externas em um processo de constituição mútua e dinâmica (Acharya, 2018).

A localização pode ser entendida como uma reconstrução ativa, por meio do discurso, enquadramento e seleção cultural, de ideias externas por atores domésticos tornando-as mais congruentes com práticas e crenças locais, ou seja, os atores locais investem as normas externas com características locais (Acharya, 2004). O processo dinâmico de localização ocorre quando há aspectos da estrutura normativa doméstica já contestados ou em processo de mudança. Assim, a iniciativa é, em geral, de atores locais e o processo de localização é influenciado, tanto por empreendedores transnacionais de normas, como ‘promotores

internos' (*insiders proponents*) que a partir de demandas domésticas reinterpretam e enquadram as normas externas, investindo nelas aspectos das preferências e identidades locais. Estes 'promotores internos' não são meros reprodutores de forças externas e possuem credibilidade e agência. O efeito do processo de localização, normalmente, não é a extinção da norma pré-existente, mas uma síntese criativa entre a identidade local e ideias e normas externas que, na maior parte das vezes, não alteram a hierarquia normativa doméstica existente e que reforçam a legitimidade e a autoridade doméstica (Acharya, 2004; 2018).

Já a subsidiariedade normativa é compreendida como um processo no qual atores locais criam regras com o objetivo de preservar sua autonomia diante da dominação, negligência, violação ou abuso por parte de atores centrais. Assim, a subsidiariedade trata fundamentalmente da criação de novas normas, em contraposição a difusão de normas contrárias aos interesses locais, com potencial efeito sistêmico, ou seja, podendo se difundir para outras regiões (Acharya, 2011).

Os processos de difusão, localização e subsidiariedade não são estáticos, não terminam após uma norma ser adotada domesticamente, compreendendo também as fases de implementação, monitoramento e avaliação, com possibilidades de modificação e reconstrução. Os estudos iniciais sobre difusão não deram atenção devida aos processos de conformidade normativa, retorno (*feedback*) e transformação. Para suprir essa lacuna Acharya (2018) introduz o conceito de circulação de normas, ou seja, a possibilidade de transformação de padrões normativos previamente adotados com base nas experiências práticas e no retorno (*feedback*) correspondente dado pelos adotantes das normas. A circulação atesta a criação e difusão de normas como um processo de duas vias, onde normas globais apresentadas por empreendedores transnacionais são contestadas e localizadas para se adequarem às prioridades dos atores locais (localização) que as modificam sempre que necessário, sendo que os retornos (*feedbacks*) que motivaram as mudanças são compartilhados no contexto global mais amplo.

Alger e Dauvergne (2020) reiteram as críticas às abordagens das RI sobre difusão de normas que tendem a destacar a agência de forças transnacionais, consideradas variáveis necessárias, mas não suficientes para compreender o processo de difusão de normas globais. Este processo envolve a agência dos atores e a dinâmica de poder local. Os autores questionam também a unidirecionalidade do processo, ou seja, que as normas se difundem do Norte para

o Sul Global, ou do Ocidente para o resto do mundo, em vez compreender que as normas se movem em diversas direções, a partir da atuação de múltiplos atores.

Ao reforçar o caráter dinâmico e explicitar as relações de poder envolvidas tanto em nível global, como nacional, os autores apontam para limitações da abordagem do ciclo de vida da norma, visto como estático e unidirecional, minimizando a agência local, como já tinha observado Acharya (2004). Também observam que a localização e a subsidiariedade, em que a interação entre a norma global e práticas domésticas resulta em uma síntese local, também tem caráter mais cooperativo e unidirecional. Embora não considerem a circulação como elemento dinâmico da proposição de Acharya (2018), a contribuição de Alger e Dauvergne (2020) torna mais explícita as relações de poder subjacentes aos processos de difusão e localização em diversos níveis.

A abordagem proposta pelos autores privilegia a interação entre as condições externas e as disputas por poder locais subjacente ao processo dinâmico, co-constitutivo e relacional da difusão de normas. Para tanto, propõem um modelo de análise a partir de duas dimensões principais: a adoção global, ou seja, os fatores estruturantes para a aceitação ou não de determinada norma internacionalmente, e a consistência local, ou seja, como as relações políticas, econômicas e culturais locais moldam o processo de internalização de normas. Este processo é denominado ‘política translocal’ (*translocal politics*) e enfatiza a centralidade das lutas pelo poder local nos processos de difusão e internalização de normas internacionais (Alger; Dauvergne, 2020).

Em relação à adoção global, em linha com Finnemore e Sikkink (1998) e Acharya (2004), Alger e Dauvergne (2020) destacam o papel das crises ou mudanças geopolíticas, dos consensos científicos, das mudanças domésticas e dos modelos adotados por atores centrais como forças que influenciam as mudanças normativas. Em um ambiente propício à mudança, os autores apontam que o principal vetor para a difusão e aceitação de uma norma é seu alinhamento com a ordem liberal global, principalmente em termos de um baixo custo de conformidade com os padrões vigentes de produção e consumo. Para os autores

(...) apenas um número limitado de normas ambientais é verdadeiramente global, das quais a maioria aborda uma crise (como a destruição da camada de ozônio ou o envenenamento por chumbo) ou pertence à categoria de normas ambientais liberais, conforme definido por Bernstein

(2001), como o conceito de desenvolvimento sustentável promovido pelas Nações Unidas¹⁷ (Alger; Dauvergne, 2020, p. 6, tradução nossa).

No mesmo sentido, Finnemore e Sikkink (1998) afirmam que normas que não desafiam valores ocidentais como regras de mercado, soberania e individualismo possuem maior chance de se tornarem normas globais.

Outro fator relevante para o espriamento e internalização das normas diz respeito à relação com normas pré-existentes. Segundo Acharya (2004), a localização tende a ocorrer quando as normas externas podem aumentar a legitimidade e autoridade de instituições e práticas existentes, sem alterar sua identidade social. Finnemore e Sikkink (1998, p. 908), por sua vez, argumentam que normas construídas a partir ou em linha com outras pré-existentes têm maior possibilidade de sucesso, por exemplo a associação de armas químicas com insumos já proibidos em normas anteriores foi importante para seu banimento.

O papel dos empreendedores de normas, central no argumento de Finnemore e Sikkink (1998), e o nexu com atores locais, ‘promotores internos’ de Acharya (2018), também são reconhecidos por Alger e Dauvergne (2020). Os autores destacam o papel dos Estados centrais e das ‘redes de corporações transnacionais’ (*transnational corporations – TNCs*) como os mais influentes na difusão de normas, mas também consideram o papel das organizações da sociedade civil, principalmente quando há consenso científico e apelo emocional das pautas, como danos iminentes à saúde, em particular as com menores custos de conformidade. Por fim, Finnemore e Sikkink (1998) destacam o papel das organizações internacionais, das comunidades epistêmicas e das burocracias locais, na padronização e naturalização das normas.

Outro ponto que funciona como vetor propulsor da difusão de uma norma diz respeito às qualidades da norma. Para além do baixo custo de conformidade e da relação com normas pré-existentes, Finnemore e Sikkink (1998) apontam que a adoção de normas depende de sua proeminência, ou seja, a qualidade da norma, como especificidade, clareza, universalidade, e de seu proponente, conjugadas com a influência de atores-chave. Uma das principais qualidades de uma norma que favorece sua adoção é a flexibilidade da norma externa para ser adaptada à realidade local, sendo que normas que desafiam frontalmente o núcleo duro de práticas e crenças locais tendem a não ser adotadas (Acharya, 2004; 2018).

¹⁷ No original “(...) *only a handful of environmental norms are truly global, most of which either addressed a crisis (e.g. ozone depletion or lead poisoning) or fall within the category of norm that Bernstein (2001) calls liberal environmental norms, such as the UN concept of sustainable development.*”

Os conceitos de localização, subsidiariedade e circulação, conjugados com o de política translocal fornecem lentes de análise para explorar os processos de difusão e localização de ideias, normas e práticas, tanto vertical, ou seja, do global para o local, como horizontal, entre contextos locais e grupos sociais. A próxima seção introduz a noção de efeitos indutores da Agenda 2030, de uma forma geral, e analisa os efeitos dos processos de difusão e localização dos ODS sobre o planejamento do desenvolvimento que compõem a base teórica-analítica do estudo de caso brasileiro.

II. 2 – EFEITOS-INDUTORES DOS PROCESSOS DE DIFUSÃO E LOCALIZAÇÃO DOS ODS NO PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO

A Agenda 2030 constitui um caso relevante de difusão e localização de uma norma internacional abrangente. Os objetivos globais resultam do consenso possível entre os Estados-membros da ONU, alcançado por meio de um processo de negociação que envolveu diversos atores, com diferentes níveis de acesso e poder de tomada de decisão. Os ODS podem ser entendidos como um ‘padrão de comportamento apropriado’, no sentido de Finnemore e Sikkink (1998), com pretensão de aplicação universal. Sem confrontar diretamente a ordem liberal, os ODS oferecem ampla margem para interpretação doméstica, flexibilidade institucional e discricionariedade na implementação, o que pode levar a traduções heterogêneas dependendo dos contextos, práticas e experiências locais (Gresse, 2023).

Neste contexto, é importante compreender como a agenda internacional focada em objetivos globais influencia o comportamento de atores e instituições em diferentes escalas. Nesta seção, abordaremos os efeitos indutores dos ODS, em particular como a difusão e a localização dos objetivos globais ocorrem e em seus impactos nos processos de planejamento e produção de políticas domésticas, que constituem o foco do estudo de caso desta pesquisa.

II.2.1 - Os efeitos indutores dos processos de difusão e localização dos ODS

Na Resolução 70/01 (ONU, 2015) os países-membros da ONU declaram que a Agenda 2030 e os ODS possuem natureza global e aspiracional e “(...) *orientarão as decisões que tomaremos ao longo dos próximos quinze anos*” (ONU, 2015, p. 8) com “(...) *cada governo*

definindo suas próprias metas nacionais, guiados pelo nível global de ambição, mas levando em conta as circunstâncias nacionais” (ONU, 2015, p. 17), sendo que os “*processos de acompanhamento e revisão em todos os níveis serão guiados*” (ONU, 2015, p. 48) pelos princípios da voluntariedade, da discricionariedade nacional e local, da participação inclusiva, respeitando a universalidade, integralidade e indivisibilidade dos ODS.

Assim, a capacidade da Agenda 2030 de promover mudanças no sentido de um futuro mais sustentável é moldada por sua natureza aspiracional e pela estratégia de governança por meio de objetivos globais, pois a implementação dos ODS não decorre de obrigações legais, mas de seu potencial de guiar políticas públicas e inspirar atores sociais (Biermann; Hickmann; Sénit, 2022b).

Os efeitos indutores da Agenda 2030 podem ser analisados a partir de diversas perspectivas: (i) temática, como integridade planetária (Kotzé *et al.*, 2022) e inclusividade (Sénit *et al.*, 2022); (ii) dos atores envolvidos, incluindo estatais, de governos nacionais e subnacionais, e não-estatais, abrangendo a sociedade civil organizada, setor privado, academia, entre outros (Ordóñez Llanos *et al.*, 2022), e (iii) de escalas, do global e regional (Beisheim *et al.*, 2022) ao nacional e local (Ordóñez Llanos *et al.*, 2022).

Assim, os efeitos indutores decorrentes da interação entre atores e instituições dos países e localidades com a agenda global são abrangentes, sendo que Biermann, Hickmann e Sénit (2022b) focam em três tipos principais de efeitos dos ODS:

- (i) discursivos, ou seja, como os ODS se inserem nos discursos e promovem mudanças no enquadramento da discussão sobre sustentabilidade de atores e instituições, estatais e não-estatais;
- (ii) normativos-institucionais, entendidos como mudanças em regras, legislações e políticas, assim como em arranjos institucionais, formais e informais, e capacidades estatais;
- (iii) relacionais, ou seja, as mudanças nas interações entre os atores, envolvendo tanto a formação de novas parcerias para alcançar os objetivos, como os conflitos em torno da implementação dos ODS, considerando as relações de poder entre eles.

As pesquisas sobre os efeitos indutores dos ODS são diversas em termos temáticos e atores envolvidos e estão em crescimento, em particular as que têm como objeto os efeitos dos processos de localização dos ODS. Todavia, o conceito de localização tem sido utilizado de

forma cada vez mais vaga e imprecisa. Segundo Jönsson e Bexell (2021), a ideia de localização se tornou um ‘chavão’ (*buzzword*) nos meios políticos e na academia. Na mesma linha, Ningrum *et al.* (2023, p.1) afirmam que localização se tornou um termo abrangente (*catch-all term*) “(...) que se refere vagamente ao ato de trazer ao nível doméstico a Agenda 2030 e os ODS”¹⁸, acomodando diversas perspectivas.

A abordagem dominante sobre localização tem focado na adaptação dos indicadores globais aos contextos domésticos, nacional e subnacional, com foco principal na avaliação do progresso da implementação, por meio da mensuração, monitoramento e a comunicação (*reporting*) (Bandari *et al.*, 2022; Szetey *et al.*, 2021). Nesta abordagem, a localização é vista, quase sempre, como um processo linear do global ao local, contemplando quatro etapas principais: sensibilização (*awareness*), *advocacy*, implementação e monitoramento (Fox; Macleod, 2021). Seu uso está associado à comparação de desempenhos entre países ou localidades no cumprimento das metas ODS (Ningrum *et al.*, 2023), frequentemente negligenciando os aspectos políticos, interesses e valores que permeiam as discussões sobre sustentabilidade.

Esta perspectiva convencional da localização é tradicionalmente adotada nos guias e materiais produzidos por organismos internacionais, como o PNUD, o Comitê de Especialistas em Administração Pública das Nações Unidas (CEPA do original em inglês *Committee of Experts on Public Administration*), a ONU-Habitat (ECOSOC, 2016, 2017; DESA, 2021), e por redes transnacionais, como a ‘Força-Tarefa Global sobre Governos Locais e Regionais’ (*Global Taskforce on Local and Regional Government*) e a Cidades e Governos Locais Unidos (UCLG do original em inglês *United Cities and Local Governments*) (UCLG, 2018; 2020; IGES, 2022).

As pesquisas nessa linha têm se concentrado em estudos quantitativos, geralmente baseados em bancos de dados que permitem comparações internacionais, como o *Official Global Indicator Framework for Sustainable Development Goals of the United Nations*, ‘Indicadores de Desenvolvimento Mundial’ (*World Development Indicators*) do Banco Mundial e a Rede de Soluções para o Desenvolvimento Sustentável (SDSN do inglês *Sustainable Development Solutions Network*) (Pradhan *et al.*, 2022).

Outras abordagens estão mais alinhadas com as noções de localização, subsidiariedade e circulação propostas por Acharya (2004; 2018), em particular, por considerarem

¹⁸ No original “which loosely refers to the act of bringing the SDGs agenda to the local level”.

explicitamente a agência de atores domésticos no processo de localização e por focarem na interação entre forças internacionais e domésticas. Neste sentido, os ODS não são vistos apenas como um conjunto de metas e objetivos globais utilizados para medir o progresso nacional ou local com base em parâmetros estabelecidos globalmente (Fisher; Fukuda-Parr, 2019). Neles estão incorporados aspectos normativos negociados transnacionalmente, que interagem com as normas e prioridades locais, podendo afetar dinâmicas de poder, influenciar a distribuição de recursos e construir narrativas que impactam o engajamento nas governanças nacional, regional e local (Ningrum *et al.*, 2023).

O uso indiscriminado do termo localização e sua identificação com os processos de monitoramento e comunicação de metas pretensamente neutras têm levado alguns autores a apresentarem conceitos alternativos que explicitam a agência local, a pluralidade de atores envolvidos na governança e as disputas domésticas do processo de localização. Os aspectos políticos e culturais da territorialização dos ODS, ao promoverem mudanças organizacionais em instituições estatais e não estatais - incluindo missão, valores, práticas e rotinas -, caracterizam o conceito de incorporação dos ODS (Galvão; Ramiro, 2023a; 2023b).

Ningrum *et al.* (2023), em sua pesquisa sobre a internalização dos ODS em 14 comunidades australianas, propõem o termo ‘engajamento nos ODS’ (*SDG engagement*) para caracterizar a incorporação dos ODS nas governanças locais. Este processo de engajamento tem potencial de transformação (*the SDG transformative potential*) ou de promover mudanças incrementais (*the SDG conventional value*), a depender dos contextos e políticas locais.

Jönsson e Bexell (2021), por sua vez, apresentam o conceito de ‘política da localização dos ODS’ (*politics of SDG localization*) para enfatizar as disputas internas aos governos, suas relações com atores não-estatais e para explicitar os vetores e obstáculos na localização dos ODS, com base no estudo de caso da Tanzânia. Já Reinart e Lundberg (2023) utilizam o conceito de ‘tradução de políticas’ (*policy translation*) para analisar a localização dos ODS em municípios noruegueses. Esse conceito refere-se a um processo de adaptação de ideias, práticas e normas globais, que se movimentam entre jurisdições e neste caminho modificam seu sentido original, com criação de novos significados. A abordagem pressupõe que a formulação de políticas é essencialmente local, enraizada e territorial.

Importante notar que estes conceitos alternativos possuem características próximas ao de localização de Acharya (2004, 2018), tanto pela agência local no enquadramento e

interpretação de normas internacionais, como pelo reconhecimento de que neste processo de tradução as normas internacionais são investidas de características das normas domésticas sem, no geral, alterar sua hierarquia normativa. Todavia, estes autores não se referem aos conceitos de Acharya como fonte (Jönsson; Bexell, 2021; Ningrum *et al.*, 2023; Reinart; Lundberg, 2023). Outras pesquisas utilizam os conceitos de Acharya (2004; 2018) como fonte principal de suas instigações (Horn; Grugel, 2018; Okitasari; Katramiz, 2022).

Esta pesquisa se alinha à abordagem, que enfatiza a política e a agência local, integrando diversos conceitos de localização discutidos anteriormente, com foco na proposta de Acharya sobre localização, subsidiariedade e circulação (Acharya, 2004; 2011; 2018). Na linha de Okitasari e Katramiz (2022) que analisam os efeitos indutores da localização dos ODS nos ‘planos nacionais de desenvolvimento’ (*national development plans*) de Bangladesh, Malásia, Omã, Catar e Tanzânia, entre 2010 e 2021, no contexto da retomada do processo de planejamento do desenvolvimento nacional. As relações entre as agendas internacionais e os processos de planejamento estatais serão discutidas na próxima subseção.

II.2.2 - Planejamento do desenvolvimento e a Agenda 2030

A presente pesquisa se alinha com a abordagem focada no processo de localização dos objetivos globais, com base na interação com normas e prioridades domésticas e seus efeitos no comportamento de atores políticos diversos. Nesta subseção, abordaremos a atuação de governos, em interação com outros atores, na arena internacional e a relação entre agendas internacionais e os processos de planejamento do desenvolvimento.

O bem-estar, as instituições e as relações sociais estão hoje emaranhados em processos materiais e ideacionais, que ultrapassam os limites do Estado-nação. Por isso, várias mudanças não podem mais ser plenamente compreendidas dentro de um arcabouço exclusivamente nacional. O reconhecimento das conexões transnacionais e das dinâmicas que elas engendram envolvem o entendimento de que a estrutura da governança social contemporânea é pluralista e global, abrangendo ‘múltiplas camadas’ (*multi-tiered*), várias esferas (*multi-sphered*) e diversos atores (*multi-actored*) (Faria, 2018).

A ascensão de atores não-estatais e governos subnacionais na política internacional e a natureza transversal e transnacional de vários desafios contemporâneos, em particular os relacionados ao desenvolvimento sustentável, trazem à tona o debate sobre algumas limitações das abordagens tradicionais das Relações Internacionais. Em particular, essas

limitações incluem o foco no Estado soberano como ator, praticamente exclusivo, no sistema internacional, tratado de forma monolítica (como uma "caixa-preta"), além da rígida diferenciação entre as dimensões doméstica e internacional, vistas como duas arenas políticas independentes (Okereke; Bulkeley; Schroeder, 2009; Gonçalves; Inoue, 2017).

Os Estados nacionais são entidades complexas, compostas por diversos órgãos burocráticos e permeados pelas relações com outros atores estatais e não-estatais, incluindo os internacionais e transnacionais. Estas relações podem resultar em uma atuação de caráter mais sinérgico e cooperativo, mas que também possuem sobreposições, disputas por poder e fragmentação. Assim, os estados não podem ser considerados um bloco unitário que agem por meio de decisões racionais e consensuais, nem como único agente na política internacional (Inoue; Prado, 2006).

O reconhecimento da emergência de outros atores e de uma governança mais policêntrica, não implica afastar a centralidade incontornável do Estado no sistema internacional. Essa centralidade decorre tanto de sua posição privilegiada nos processos de tomada de decisão, quanto do fato de os Estados terem formalmente o monopólio da violência, além de serem responsáveis pela regulação, tributação, produção de políticas públicas, entre outras atribuições, bem como sua capacidade de influenciar o comportamento de atores estatais e não estatais (Setzer; Nachmany, 2018; Ordóñez Llanos *et al.*, 2022; Hickmann *et al.*, 2024).

Assim, os Estados são atores diversos entre si e internamente heterogêneos que interagem em arenas mais plurais, em espaços formais e informais, mas com importância central na arena internacional, tanto em termos de autoridade, como de legitimidade, atuando como um ponto de articulação entre a política global e local (Elder; King, 2018). Neste contexto, analisaremos os efeitos da difusão e localização dos ODS nos processos de planejamento e produção de políticas públicas.

A crescente internacionalização dos processos de planejamento e produção das políticas públicas, tanto nos governos centrais, quanto nos subnacionais, é um fenômeno perceptível também em todos os momentos do chamado ciclo das políticas públicas. Normas domésticas estão intimamente relacionadas com normas internacionais. Há movimentos de internalização de ideias, modelos e instrumentos de políticas públicas e movimentos de internacionalização de políticas domésticas. Nesse processo, por um lado, atores e instituições domésticas podem ser influenciadas, moldadas e constrangidas por ideias, atores e instituições inter, trans e supranacionais, por outro, este é um processo de interação em que as normas internacionais

são filtradas e interpretadas por estruturas e normas domésticas. Além disso, atores domésticos frequentemente buscam o apoio além do Estado nacional para legitimar sua atuação dentro das fronteiras do país (Faria, 2018).

O planejamento e a produção de políticas públicas destinadas à implementação dos ODS ocorrem em contextos de governança complexos. Primeiramente, os ODS foram negociados em uma arena global, envolvendo diferentes atores, estatais e não estatais, de diversos níveis e setores, e seu formato final foi obtido por meio de consenso entre os representantes dos Estados-membro da ONU. Em segundo lugar, a implementação dos ODS envolve a interpretação e a tradução dos objetivos globais em políticas domésticas específicas coerentes com a perspectiva global. Em terceiro lugar, a implementação dessas políticas será avaliada em arenas locais e globais, ampliando as múltiplas correntes de tomada de decisão, meios de responsabilização e possibilidade de aprendizado institucional. Em quarto lugar, as condições de governança dependem do ambiente político e institucional doméstico para criar apoio às políticas implementadas (Koga *et al.*, 2020).

Os processos de planejamento nacionais tiveram seu auge no pós-2ª Guerra Mundial e no contexto da Guerra Fria, ou seja, em um período de reconstrução da economia mundial e disputa bipolar pela hegemonia global (Munro, 2020). Neste contexto, destacam-se as experiências latino-americanas, principalmente a partir da atuação da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em ideias originais sobre o processo de (sub)desenvolvimento, considerando o contexto da região e suas relações com outros atores (Telch; Isaza; Rubaii, 2020). Todavia, este processo entra em declínio a partir de meados da década de 1970, com o fim da Guerra Fria, a intensificação do processo de globalização e a adoção de políticas neoliberais baseadas na intervenção mínima dos estados (Chimhowu; Hulme; Munro, 2019).

No início dos anos 2000, os efeitos adversos do processo de globalização, da adoção de políticas neoliberais e da ‘nova gestão pública’ (*new public management*), como a diminuição dos instrumentos estatais de intervenção, a instabilidade econômica, o aumento da pobreza e desigualdades e da degradação ambiental, foram, em grande medida, responsáveis pela retomada dos processos de ‘planejamento nacional do desenvolvimento’ (*national development planning*) (Chimhowu; Hulme; Munro, 2019; Munro, 2020). Entre 2006 e 2016, o número de países com instrumentos formais de planejamento mais que dobrou, passando de

62 para 135, fenômeno descrito na literatura como ‘novo planejamento do desenvolvimento’ (*new development planning*) (Munro, 2020).

Neste contexto, os ODM representam ao mesmo tempo parte da reação às crises dos anos 1990 (de Jong; Vijge, 2021), como abordado no Capítulo I, mas também impactaram as novas práticas de planejamento. A influência dos ODM se deu de uma forma direta, via exigências dos organismos internacionais e instituições financeiras internacionais aos países menos desenvolvidos no âmbito das ‘Estratégias de Redução da Pobreza’ (*Poverty Reduction Strategy*) que condicionavam o acesso ao crédito (*Poverty Reduction Support Credit*) aos ‘Documentos de estratégia para a redução da pobreza’ (*Poverty Reduction Strategy Papers - PRSP*), instrumentos de planejamento orientados por instituições como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), e de forma indireta, por meio da necessidade de coordenação de políticas e atores para o alcance dos objetivos globais (Chimhowu; Hulme; Munro, 2019).

Assim, a retomada do planejamento nacional do desenvolvimento teve como um dos seus vetores os compromissos internacionais, em particular os ODM, mas também os ODS e o Acordo de Paris. Munro (2020) analisou 108 planos publicados entre 2012 e 2019, e observou que estes compromissos internacionais foram citados em 90% dos casos analisados. Já Chimhowu, Hulme e Munro (2019) afirmam que os ODMs tiveram três efeitos principais em relação aos processos de planejamento. Primeiro, eles reabilitaram a ideia de planejamento sistemático, a partir da contestação da noção de que um processo guiado apenas pelo mercado poderia alcançar os objetivos globais. Segundo, eles aumentaram o foco no planejamento e produção de políticas públicas baseadas em evidências e terceiro, eles aumentaram a demanda por dados de qualidade sobre pobreza, privação e outras questões.

A Agenda 2030 e os ODS, por sua ambição e escopo abrangente, maior integração entre as dimensões do desenvolvimento sustentável e discricionariedade na implementação nacional e local, conjugada com a experiência acumulada na retomada do planejamento, tiveram efeitos mais profundos nos novos processos de planejamento (Chimhowu; Hulme; Munro, 2019). A adoção dos ODS 16, que promove as capacidades estatais e uma maior participação social na tomada de decisões, e ODS 17, que promove parcerias globais, regionais, nacionais e subnacionais mais fortes, além das metas específicas sobre meios de implementação em cada ODS, reforçam a necessidade do aprimoramento do processo de planejamento e de capacidades estatais para o alcance dos objetivos.

As pesquisas relacionadas às interações entre os objetivos globais e os processos de planejamento apontam para a importância da Agenda 2030 como um espaço de concertação relevante sobre o desenvolvimento sustentável em diversas escalas a partir de uma base de princípios compartilhados e uma ‘linguagem comum’ (*shared language*) (Fox; Macleod, 2021; Ordóñez Llanos *et al.*, 2022). Além disso, pelo caráter integrado e indivisível dos objetivos e metas, diversas pesquisas tratam do papel dos ODS na promoção de integração institucional, de coerência entre política e de engajamento social, como apresentaremos na próxima seção.

O aumento do escopo e da ambição dos ODS significou uma abordagem mais complexa do desenvolvimento sustentável, principalmente em relação aos ODM. De Jong e Vijge (2021) indicam uma mudança no discurso sobre desenvolvimento no planejamento do governo holandês, a partir da adoção dos ODS, com a inclusão de forma mais integrada das temáticas ambiental, social e econômica. Todavia, como já argumentado por Finnemore e Sikkink (1998) e Alger e Dauvergne (2020), a difusão de normas globais é mais provável quando não contesta frontalmente valores da ordem liberal internacional, em particular os processos de produção e consumo vigentes. Neste sentido, Okitasari e Katramiz (2022) e Forestier e Kim (2020) apontam que apesar da inclusão das temáticas ambientais e sociais, o crescimento econômico e as reformas pró-mercado continuam sendo priorizados, tanto nos planos nacionais (Okitasari; Katramiz, 2022), quanto nos RNVs (Forestier; Kim, 2020).

Ordóñez Llanos *et al.* (2022), por sua vez, apontam para uma tendência dos países e localidades de realizarem apenas ações de alinhamento e mapeamento de políticas e programas já existentes com os ODS, sem que estes influenciem de forma efetiva a orientação estratégica dos planos de desenvolvimento. Neste sentido, se destacam também as pesquisas sobre a adoção seletiva dos ODS, prática conhecida como *cherry-picking* (Horn; Grugel, 2018; Forestier; Kim, 2020) ou ‘*goals à la carte*’ nos termos de Reinart e Lundberg (2023). Estas pesquisas abrangem escalas diversas, como no caso do Equador e Quito (Horn; Grugel, 2018), comparação entre diversos países (Forestier; Kim, 2020), e no nível subnacional, a exemplo de vários municípios noruegueses (Reinart; Lundberg, 2023), possuem abordagens distintas, desde o planejamento estratégico (Horn; Grugel, 2018; Reinart; Lundberg, 2023) até a comparação entre prioridades expressas nos RNVs (Forestier; Kim, 2020), mas chegam a conclusões similares: apesar do princípio de indivisibilidade e

integração, há uma forte tendência ao uso dos ODS de forma seletiva para legitimar prioridades previamente definidas.

Tendo em vista, a abordagem de Acharya (2004; 2018), em que o processo de localização é caracterizado pelo investimento de características domésticas no processo de tradução e interpretação de normas internacionais, e pela própria característica de discricionariedade doméstica na implementação dos objetivos (Biermann; Kanie; Kim, 2017), ressalta-se que existe um balanço sensível entre a seletividade na adoção dos objetivos e a premissa dos países e localidades de definir suas prioridades, de acordo com práticas, experiências, relações de poder e contextos sociopolíticos domésticos.

A presente pesquisa visa contribuir para esta discussão a partir do estudo de caso brasileiro. A próxima seção apresentará as categorias analíticas utilizadas na pesquisa para avaliar os efeitos indutores da localização dos ODS nos processos de planejamento e produção de políticas públicas no Brasil.

II.3 - CATEGORIAS ANALÍTICAS

Os efeitos indutores dos processos de difusão e localização dos ODS representam uma forma abrangente de analisar as possibilidades de mudanças a partir da adoção de uma agenda baseada em objetivos aspiracionais globais. O foco desta tese é na análise de como esses efeitos ocorrem, induzindo mudanças no planejamento e produção de políticas públicas do governo federal brasileiro, considerando sua interação com atores não-estatais e governos subnacionais, entre 2012 e 2024. A partir desta delimitação foram definidas as categorias analíticas que serão objeto desta seção.

A estrutura analítica da tese foi desenvolvida a partir da revisão da literatura sobre a localização dos ODS, em particular as pesquisas conduzidas pela rede *Earth System Governance Project* sobre os efeitos indutores da adoção dos ODS sobre o comportamento de atores políticos, econômicos e sociais, arranjos institucionais e estruturas normativas domésticas (Biermann; Hickmann; Sénit, 2022b) e o trabalho de Okitasari e Katramiz (2022) que avaliou os efeitos indutores dos ODS em processos de planejamento nacionais.

Okitasari e Katramiz (2022) analisam a interação entre a Agenda 2030, entendida como uma norma internacional abrangente, ou seja, que incorpora diversas normas em sua estrutura, e o processo de planejamento nacional, representando as normas domésticas. Os autores

organizam sua análise por meio de categorias analíticas sobre os seguintes temas domésticos e normas internacionais correlatas: (i) orientação estratégica no processo de planejamento, em relação à norma desenvolvimento sustentável; (ii) reforma do setor público, como uma dimensão da norma estado de direito; e, (iii) engajamento de múltiplas partes interessadas, no que se refere a norma participação.

Na análise do caso brasileiro, propusemos uma adaptação da estrutura analítica de Okitasari e Katramiz (2022), combinada com os três tipos principais de efeitos dos ODS identificados por Biermann, Hickmann e Sénit (2022b), considerando as seguintes dimensões: (i) discursiva, com base nos efeitos dos ODS no enquadramento da representação do desenvolvimento sustentável, expresso principalmente no planos governamentais e pronunciamentos presidenciais; (ii) institucional-normativa, com a análise da forma como o governo federal brasileiro se organizou para governar e implementar a agenda, ou seja, seus efeitos dos ODS sobre arranjos institucionais e capacidades estatais; e (iii) relacional, a partir dos efeitos no engajamento e na interação com atores sociais diversos na governança dos ODS no Brasil.

A estrutura analítica adotada nesta pesquisa se diferencia da proposta por Okitasari e Katramiz (2022), não apenas na adaptação das categorias, mas por focar em um estudo de caso único, ao invés da comparação entre países, permitindo uma análise qualitativa e aprofundada do caso brasileiro. As bases de dados utilizadas abrangeram discursos presidenciais, legislações, diversos documentos governamentais e da sociedade civil e a percepção de atores no processo de localização dos ODS, não se restringindo aos planos estratégicos, como no caso de Okitasari e Katramiz (2022). Além disso, a tese analisa o percurso destas categorias em um pouco mais de uma década, permitindo uma comparação entre períodos. As categorias analíticas, embora baseadas na adaptação de Okitasari e Katramiz (2022), foram construídas a partir de diversas fontes tornando-as mais adequadas para o desenvolvimento da pesquisa empírica, como será argumentado nas subseções abaixo.

As próximas subseções apresentarão as categorias analíticas que foram utilizadas na pesquisa empírica, relacionando os conceitos de governança por meio de objetivos aspiracionais globais e de efeitos indutores dos processos de difusão e localização dos ODS para compreensão de quais são e como operam estes efeitos no planejamento e políticas públicas no caso brasileiro.

II.3.1 - Enquadramento das visões sobre desenvolvimento sustentável

A noção de desenvolvimento sustentável representa um importante lócus na disputa sobre valores sociais e ecológicos em torno dos quais podem ser construídos os processos de transformação necessários para enfrentar as atuais crises socioambientais, conforme apresentado no Capítulo I. Neste contexto, a localização e a institucionalização do conceito de desenvolvimento sustentável envolvem:

- (i) contestação, no sentido de que as normas internacionais não são totalmente aceitas ou rejeitadas, mas passam por um processo de interpretação e tradução que funciona como filtro doméstico no processo de internalização da norma global;
- (ii) enquadramento, em que ocorrem disputas pelo sentido e o estabelecimento de valores domésticos sobre a norma externa; e
- (iii) adaptação, em que, como resultado dos processos anteriores, há uma incorporação de fatores domésticos tornando a norma externa mais congruente com as normas nacionais (Acharya, 2018; Okitasari; Katramiz, 2022).

Neste sentido, como também apontado no Capítulo I, a Agenda 2030 e os ODS podem ser entendidos como a expressão contemporânea do desenvolvimento sustentável, construída em nível global por meio de negociações, inseridas em um contexto de acesso e relações desiguais entre países, atores estatais e não estatais e organizações domésticas e transnacionais (Okitasari; Katramiz, 2022). O espaço político-diplomático de localização e institucionalização dos ODS é condicionado pela estratégia de governança adotada no âmbito da Agenda 2030 e sua natureza aspiracional, não-legalmente vinculante, inclusiva e adaptável às preferências, escolhas, dinâmicas sociais, prioridades, políticas e capacidades domésticas (Biermann *et al.*, 2022a).

A análise dos efeitos discursivos da Agenda 2030 e dos ODS no planejamento e produção de políticas públicas no Brasil, ou seja, como a norma global desenvolvimento sustentável é localizada no país, envolve avaliar como a construção de um espaço seguro e justo para a humanidade, o balanço entre os três pilares do desenvolvimento sustentável e os processos de governança e implementação dos ODS estão expressos nos planos nacionais de desenvolvimento e discursos presidenciais em fóruns internacionais.

A literatura sobre os efeitos da Agenda 2030 no planejamento e gestão pública relacionados à interpretação e enquadramento do desenvolvimento sustentável aborda sua representação no planejamento estratégico de países (Horn; Grugel, 2018; Chimhowu; Hulme; Munro, 2019; Forestier; Kim, 2020; Morita; Okitasari; Masuda, 2020; Okitasari; Katramiz, 2022) e em entes subnacionais (Grainger-Brown *et al.*, 2022; Ortiz-Moya; Reggiani, 2023; Ningrum *et al.*, 2023), a percepção de servidores e os efeitos na gestão pública (Bolton, 2021; Montesano *et al.*, 2023), e a representação em normas e discursos (Gonçalves; Nascimento, 2021; Reinart; Lundberg, 2023).

Como apresentado na seção anterior, há uma relação direta entre a retomada dos processos de planejamento nacional do desenvolvimento e as agendas internacionais, em particular com os ODM e ODS, que afeta a visão sobre desenvolvimento sustentável na gestão pública. Krantz e Gustafsson (2021) apontam que na percepção dos servidores públicos responsáveis pelo planejamento estratégico do município de sueco de Växjö "(...) *o significado e o escopo do desenvolvimento sustentável foram questionados, alguns estavam confusos, enquanto outros ponderavam sobre a ideia de que ‘tudo é sustentabilidade’, indicando que a sustentabilidade é tudo ou nada*"¹⁹ (Krantz; Gustafsson, 2021, p. 2651, tradução nossa), mas que ao mesmo tempo "(...) *os ODS foram descritos como uma estrutura de referência que facilita o mapeamento e a compreensão das questões de sustentabilidade entre setores e perspectivas, por meio de sua abordagem cooperativa.*"²⁰ (Krantz; Gustafsson, 2021, p. 2656).

Nesta linha, a Agenda 2030 e os ODS são vistos de uma forma geral como uma "*estrutura de referência global para o desenvolvimento*"²¹ (Horn; Grugel, 2018, p. 74, tradução nossa), uma "*agenda global holística que integra preocupações ambientais e de desenvolvimento*"²² (Bexell; Jönsson, 2019, p. 403, tradução nossa), ou ainda uma orientação "(...) *para guiar as sociedades em direção ao desenvolvimento sustentável até 2030*"²³ (Forestier; Kim, 2020, p. 1269, tradução nossa). Ortiz-Moya e Reggiani (2023) mostram que o processo de produção de RLVs de 12 cidades entre 2019 e 2020 contribuiu para facilitar a cooperação e identificar interdependências entre diferentes setores de políticas, criar instrumentos para integrar os

¹⁹ No original "*the practical meaning and scope of sustainable development were contested; some were confused, and some reflected on whether “everything is sustainability” indicating that sustainability is all or nothing.*"

²⁰ No original "*the SDGs were described as a framework that facilitates mapping and understanding of sustainability issues across sectors and perspectives through its cooperative approach*"

²¹ No original "*global framework for development*".

²² No original "*holistic global agenda that merges environmental and development concerns*".

²³ No original "*to guide societies towards sustainable development until 2030*".

ODS e aprimorar as competências em sustentabilidade. Desta forma, a Agenda 2030 pode influenciar a orientação estratégica de governos, tornando o conceito de desenvolvimento sustentável, entendido como uma norma global abrangente, em alguma medida, mais operacional e consequentemente moldando a percepção dos atores.

Em relação à percepção de atores, Montesano *et al.* (2023, p. 1923, tradução nossa) enfatizam a importância das percepções sobre sustentabilidade para analisar mudanças institucionais que são mal explicadas pelo racionalismo tradicional e que "(...) *as ideias sobre a integração da sustentabilidade afetam a política e as políticas relacionadas à integração da sustentabilidade*"²⁴. Os resultados de sua pesquisa mostram que a integração da sustentabilidade é, na maioria das vezes, percebida como um equilíbrio entre todas as três dimensões da sustentabilidade, em vez de uma hierarquia com o meio ambiente na sua base. No entanto, as percepções também variam significativamente entre contextos, o que demonstra que circunstâncias individuais afetam os processos de integração.

Por fim, diversas pesquisas sobre a localização dos ODS apontam para uma lacuna entre o processo de planejamento e a efetiva implementação por meio de políticas públicas (Betsill; Bulkeley, 2007; Grainger-Brown; Malekpour, 2019; Valencia *et al.*, 2019). A existência desta lacuna está diretamente relacionada aos arranjos institucionais e as capacidades estatais para o planejamento e produção de políticas públicas, foco da próxima subseção.

II.3.2 – Arranjos institucionais e capacidades estatais

Os problemas complexos da contemporaneidade exigem respostas do Estado que não se limitam a definição de uma agenda coerente, a formulação de uma política pública bem desenhada ou um sistema robusto de monitoramento e avaliação. É necessária a definição de arranjos institucionais para implementação das políticas públicas capaz de envolver atores, instrumentos e processos que, coordenados, tornam o Estado capaz de produzir políticas públicas²⁵ e entregar bens e serviços à sociedade, considerando as relações desiguais de poder e seus efeitos sobre o processo de tomada de decisão (Capano; Howlett, 2020; Pires; Gomide, 2016).

²⁴ No original "*ideas about sustainability integration affect the politics of and the policies for sustainability integration*".

²⁵ "*Por produção de políticas públicas entende-se todo o conjunto de atividades e processos envolvidos na construção de ações, programas e planos governamentais (envolvendo construção de agenda, formulação, decisão, implementação, monitoramento, avaliação etc.), mas não necessariamente em uma lógica linear e sequencial, tal como definido pela ideia de ciclo de políticas públicas*" (Pires; Gomide, 2016, p. 122).

Os arranjos institucionais podem ser definidos como “(...) *o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma pela qual se articulam atores e interesses na implementação de uma política pública específica.*” (Pires; Gomide, 2016, p. 122). As características desses arranjos condicionam as capacidades estatais, entendidas como um conjunto de habilidades e recursos necessários para a produção de políticas (Wu; Ramesh; Howlett, 2015), e afetam o desempenho e os resultados das políticas (Koga *et al.* 2020). Sendo assim, tais arranjos têm o potencial de dotar o Estado das capacidades necessárias para a execução de políticas públicas (Pires; Gomide, 2016).

As capacidades de produzir políticas públicas envolvem as dimensões analítica, gerencial e política (Koga *et al.*, 2020). Estas podem ser representadas por: (i) capacidades técnico-administrativas, que se relacionam às características das burocracias governamentais, envolvendo os recursos necessários, financeiros, humanos, entre outros, para conduzir as ações de governo de forma coordenada, e (ii) capacidades político-relacionais, que envolvem a construção de consensos mínimos e coalizões de suporte à produção das políticas públicas, por meio de interações institucionalizadas entre atores burocráticos e agentes políticos, a existência e o funcionamento de mecanismos de participação social e a presença da fiscalização de agências de controle (Pires; Gomide, 2016).

As capacidades estatais podem ser organizadas nas seguintes categorias analíticas: (i) integração horizontal ou intersectorialidade; (ii) integração vertical ou subsidiariedade federativa; (iii) participação social ou relação com atores não estatais; (iv) dimensão territorial (Lotta; Favareto, 2016). A dimensão internacional, embora afete as capacidades estatais, não está explícita nestas estruturas analíticas e se tornou objeto recente de pesquisa (de Jong; Vijge, 2021).

De forma análoga, Breuer *et al.* (2023) propõem uma tipologia baseada em quatro dimensões principais para analisar os arranjos institucionais adotados por 137 países na implementação dos ODS. O desenho institucional para a implementação doméstica dos ODS é caracterizado principalmente por variáveis ligadas à liderança política, à integração entre setores do governo (integração horizontal), à integração entre níveis de governo (integração vertical), e à participação de atores não estatais (integração social).

Para analisar os efeitos indutores da Agenda 2030 na dimensão institucional e normativa do governo federal brasileiro, adotaremos uma adaptação de Breuer *et al.* (2023) com foco em:

(i) liderança política de alto nível, considerando a localização institucional da governança da Agenda 2030 no governo brasileiro, a representação dos ODS em pronunciamentos de autoridades e da influência dos objetivos globais em normas centrais e no processo de tomada de decisão;

(ii) integração horizontal, ou seja, entre setores e políticas no nível federal, com vistas à promoção da coordenação institucional e de coerência entre políticas;

(iii) integração vertical, isto é, entre níveis de governo, sempre que pertinente ao entendimento da dinâmica nacional.

O engajamento de atores sociais será objeto de uma categoria analítica específica dada sua relevância para a localização dos ODS no caso brasileiro.

(i) Liderança política de alto nível

As características da governança por meio de objetivos aspiracionais globais, em particular a natureza não legalmente vinculante e a discricionariedade e responsabilidade doméstica nos processos de governança e implementação dos ODS, tornam a importância do engajamento das lideranças nacionais de alto nível um ponto comum, tanto nos documentos de organismos internacionais relacionados aos ODS (ECOSOC, 2016; 2020; DESA, 2021), como na literatura sobre sua localização (Krellenberg *et al.*, 2019; Bolton, 2021; Krantz; Gustafsson, 2021, Neto *et al.*, 2023).

Bolton (2021, p.1, tradução nossa), em sua pesquisa sobre percepção de servidores públicos em Victoria, na Austrália, indica que a “(...) liderança é considerada um catalisador essencial para o alcance dos ODS em Victoria”²⁶. Krantz e Gustafsson (2021, p. 2642, tradução nossa), em sua pesquisa sobre a localização dos ODS em Växjö na Suécia, com foco nos processos de planejamento e gestão municipal, afirmam que a “(...) liderança se mostra fundamental para a implementação dos ODS”²⁷ ao viabilizar coordenação e encorajar o aprendizado institucional. Já Guha e Chakrabarti (2019), destacam a importância da relação entre as lideranças políticas e a burocracia estatal e dos processos de descentralização de políticas e tomada de decisão na implementação dos ODS.

²⁶ No original “(...) leadership is recognised as a necessary catalyst for the achievement of the SDGs within Victoria”.

²⁷ No original “leadership appears fundamental in SDG implementation”.

Krellenberg *et al.* (2019), em seu artigo sobre a interação entre as estratégias urbanas de sustentabilidade e os ODS em Hamburgo e Magdeburg na Alemanha, São Petersburgo na Rússia e Milwaukee nos EUA, atribuem à liderança, em múltiplos níveis — do nacional ao local e até mesmo dentro de uma mesma organização por meio de lideranças setoriais —, um papel central na integração da sustentabilidade à gestão pública. Isso inclui servidores públicos cujas ações podem influenciar arranjos institucionais e impulsionar processos de integração. No mesmo sentido, Ningrum *et al.* (2023), identificam servidores públicos e representantes da sociedade civil engajados com a temática do desenvolvimento sustentável e com os ODS, como ‘*SDG champions*’, empreendedores de normas que são elementos-chave no processo de governança dos ODS em localidades australianas, inclusive com potencial para pautar o debate público e influenciar lideranças.

Breuer *et al.* (2023) focam na localização institucional da governança dos ODS como uma medida da liderança de alto nível, sendo a localização no Centro de Governo (CoG do inglês *Center of Government*) um indicador de elevado engajamento. Para tanto, diferenciam a abordagem estrutural em que o CoG se limita às instituições diretamente ligadas ao chefe de governo, da abordagem funcional em que o CoG inclui também órgãos supra-setoriais de caráter transversal como planejamento, finanças, política externa e, em alguns casos, órgãos específicos relacionados ao desenvolvimento sustentável e transição energética, por exemplo.

A literatura diverge sobre a preponderância da localização institucional da governança dos ODS. Por um lado, Ordóñez Llanos *et al.* (2022), com base na revisão da literatura, apontam o papel proeminente dos ministérios do meio ambiente na governança dos ODS, o que sugere que a Agenda 2030 ainda é percebida principalmente como uma agenda ambiental. Por outro lado, Breuer *et al.* (2023), com base na análise de RNVs, indicam uma prevalência da coordenação da Agenda 2030 em órgãos supra-setoriais, indicando uma interpretação do desenvolvimento sustentável mais balanceada entre as dimensões ambiental, social e econômica. É possível inferir que esta diferença ocorra devido às bases distintas das pesquisas, sendo que nos RNVs os países tenderiam demonstrar maior equilíbrio na abordagem da sustentabilidade, mas este é um ponto de pesquisa ainda a ser explorado.

Apesar de ser uma medida recorrente em relação ao engajamento de lideranças, a localização institucional, em particular no CoG, pode gerar alguns vieses. Breuer *et al.* (2023) indicam a possibilidade de efeitos centralizadores adversos, quando ministérios setoriais, órgãos subnacionais e atores não estatais não possuem canais para trazer sua expertise e experiência

prática de trabalho. Além disso, como demonstram Koga *et al.* (2020) em sua análise sobre as capacidades estatais do governo federal brasileiro, a localização institucional no centro de governo não implica o efetivo engajamento do chefe de governo e das principais lideranças estatais.

O engajamento das lideranças de alto nível está diretamente relacionado à capacidade de coordenação e integração entre políticas e entre diferentes níveis de governo. Essas categorias serão abordadas nos próximos tópicos.

(ii) Integração institucional e promoção de coerência entre políticas (integração horizontal)

As premissas de integração, principalmente entre as três dimensões do desenvolvimento sustentável, e de indivisibilidade, entendida como as interações, sinergias e *trade-offs* entre objetivos e metas, são o que tornam a Agenda 2030 inovadora, mais do que uma compilação de objetivos e metas preexistentes (Weitz *et al.*, 2023). Essas premissas trazem à tona a discussão sobre a necessidade de integração institucional e promoção de coerência entre políticas públicas para o alcance das metas (Breuer *et al.*, 2023).

A coordenação entre políticas é um tema recorrente nos estudos sobre planejamento e produção de políticas públicas sob uma série de conceitos conexos como ‘coerência política’ (*policy coherence*) (OECD, 2018), ‘abordagem integrada de governo’ (*whole-of-government*) (Christensen; Lægreid, 2007), ‘governança holística’ (*holistic governance*) (Leat; Seltzer; Stoker, 2002) e ‘integração entre políticas’ (*policy integration*) (Lafferty; Hovden, 2003; Nilsson; Persson, 2017). O tema ganha maior proeminência a partir da década de 1980, devido à emergência de problemas complexos, incertos e de causas múltiplas (*wicked problems*), assim como a ascensão de novos públicos e novas demandas. Além disso, houve uma reação à disseminação da ‘nova gestão pública’ (*new public management*), a partir de meados dos anos 1990, e sua ênfase na gestão de programas individuais, juntamente com a criação de agências autônomas ou quase autônomas, tendendo a fragmentar ainda mais a administração pública (Peters, 2018).

Peters (2018) aponta que a promoção de coordenação entre políticas visa evitar sobreposições e minimizar contradições, mediar as interferências entre setores, reduzir a existência de silos e reforçar a confiança e credibilidade pública por meio de um alinhamento de discurso. Todavia, existem riscos associados à coordenação, principalmente no que diz respeito às

vantagens da especialização, aos contextos e formas de organização das instituições, aos mecanismos de responsabilização e transparência, bem como às formas de exercício do poder e liderança. A coordenação abarca tanto políticas intersetoriais, que lidam com os efeitos de uma política setorial sobre outra, quanto multisetoriais, que envolvem a coordenação de objetivos comuns entre políticas setoriais (Tosun; Leininger, 2017).

As abordagens mais convencionais sobre coerência entre políticas têm suas raízes nas noções de planejamento integrado dos anos 1970 e nas reformas estruturais iniciadas nos anos 1980, que tinham entre seus pilares a noção de coerência entre políticas para o desenvolvimento (Mbanda; Fourie, 2020). Essas abordagens estão inseridas na tendência da nova gestão pública, que enfatizava a racionalização e a eficiência da gestão em um contexto de predomínio da perspectiva neoliberal. Este processo culmina na noção de ‘coerência entre políticas para o desenvolvimento sustentável’ (*policy coherence for sustainable development*) definida OCDE como: “(...) *uma abordagem e ferramenta de política para integrar sistematicamente as dimensões social, econômica e ambiental do desenvolvimento sustentável em todas as etapas da formulação de políticas domésticas e internacionais*”²⁸ (OECD, 2018, p. 83, tradução nossa). É neste contexto que a meta 17.14 dos ODS de “*aumentar a coerência das políticas para o desenvolvimento sustentável*” (ONU, 2015, p. 41) é adotada.

Brand, Furness e Keijzer (2021) afirmam que as abordagens convencionais se baseiam em premissas irreais de que a coerência entre políticas seria uma questão tecnocrática, institucional e intragoverno, sendo um objetivo alcançável por meio de melhorias de gestão, potencializando sinergias e minimizando *trade-offs*, e que os esforços para alcançar maior coerência implicariam necessariamente em maior probabilidade de alcançar os ODS. Ao argumentar que os processos de planejamento e produção de políticas públicas são inerentemente políticos, não podendo ser reduzidos a questões de gestão, afirmam que “(...) *a Agenda 2030 é muito complexa e, acima de tudo, intrinsecamente política para que soluções tecnocráticas possam resolver suas incoerências, externalidades e ‘trade-offs’ com outras áreas de políticas públicas.*”²⁹ (Brand; Furness; Keijzer, 2021, p.116, tradução nossa), propondo uma abordagem orientada por problemas para tratar dos aspectos políticos da (in)coerência entre políticas.

²⁸ No original “(...) *approach and policy tool to systematically integrate the social, economic and environmental dimensions of sustainable development at all stages of domestic and international policy-making*”.

²⁹ No original “(...) *the 2030 Agenda is too complex, and above all too political, for technocratic solutions to resolve its in-built incoherencies, externalities and trade-offs with other policy areas.*”.

Uma abordagem alternativa é proposta por Shawoo *et al.* (2023) que expande o conceito ao identificar três vetores que explicam a (in)coerência entre políticas: ideias, instituições e interesses, problematizando as premissas sobre o que deve ser objeto de maior coerência (ideias), aumentando o escopo da visão tradicional da gestão (instituições) e introduzindo as relações de poder como variável (interesses). Além disso, De Jong e Vijge (2021) introduzem a ideia de que a (in)coerência entre políticas pode ser observada não apenas entre políticas domésticas, mas também entre normas internacionais e políticas domésticas, propondo uma mudança de foco, de ‘como a coerência pode ser alcançada’ para ‘como a (in)coerência é constituída’.

A integração institucional e a promoção de coerência entre políticas envolvem não apenas instituições governamentais no nível nacional, principalmente em um país federado e socialmente diverso como o Brasil. Os governos subnacionais e os atores não-estatais possuem papel relevante neste processo. A subsidiariedade federativa e o engajamento social são objeto dos próximos tópicos.

(iii) Subsidiariedade federativa (integração vertical)

A integração vertical pode ser entendida como os processos de coordenação e integração de estratégias e políticas em diferentes níveis de governança. A subsidiariedade entre esferas da federação é variável central para a análise dos arranjos institucionais no processo de formulação e execução das políticas públicas e envolve um processo de descentralização relacionado à três dimensões principais: política, fiscal e de competências, explicitando a dimensão territorial das políticas (Lotta; Favareto, 2016).

A estratégia de governança por meio de objetivos aspiracionais globais adotada pela Agenda 2030 e os ODS prevê um processo de governança e implementação abrangendo diversos atores, incluindo os entes subnacionais (ONU, 2015). Além da previsão formal, há um amplo consenso na comunidade internacional de que a implementação integrada da Agenda 2030 exigirá coerência entre políticas de diferentes níveis de governo (Croese *et al.*, 2021; Leavesley; Trundleand; Oke, 2022; Hickmann, 2021). Primeiramente, pelo fato de que é no território onde os ODS são traduzidos em ações concretas, os impactos são sentidos e as pessoas e organizações podem contribuir de forma mais direta (van der Heijden, 2018; Hickmann *et al.*, 2024).

Além disso, a abrangência e a complexidade dos ODS tornam sua execução dependente de ações locais para sua implementação, sendo que a maior parte dos ODS envolve os níveis nacional e subnacional. Os governos subnacionais possuem competências formais na formulação, implementação e prestação de serviços necessários à implementação e monitoramento da Agenda 2030, o que Hickmann *et al.* (2024) denominam de racionalidade funcional da integração dos entes subnacionais. Neste sentido, destaca-se o levantamento da *Cities Alliance* (2015, p. 8, tradução nossa)³⁰ que concluiu que “(...) o engajamento dos atores urbanos é fundamental para alcançar até 65% das metas dos ODS.”.

Um segundo fator para a integração dos entes subnacionais nos processos de implementação dos ODS está relacionado com a maior importância adquirida por estes entes na política internacional nas últimas décadas, o que lhes dá legitimidade nesta arena. A importância dos entes subnacionais resultou na adoção do ‘ODS 11 – Cidades e Comunidades Sustentáveis’, em grande medida pelas ações de *advocacy* de redes transnacionais de cidades, como a ‘*Regions4Sustainable Development*’, a ‘Governos Locais pela Sustentabilidade’ (*Local Governments for Sustainability* - ICLEI), a ‘Cidades e governos locais Unidos’ (*United Cities and Local Governments* - UCLG), e redes específicas sobre os ODS, como a ‘Força-Tarefa Global de Governos Locais e Regionais’ (*Global Taskforce of Local and Regional Governments*) e a ‘Local 2030 – Localizando os ODS’ (*Local 2030 – Localizing the SDGs*).

Para além do ODS 11, temas da ‘Nova Agenda Urbana’ (*New Urban Agenda*) estão presentes de forma transversal aos ODS e expressos em diversos momentos da Resolução 70 (ONU, 2015, p.12), reconhecendo que “(...) o desenvolvimento urbano e a gestão sustentável são fundamentais para a qualidade de vida” e a necessidade de trabalhar com autoridades regionais e locais na implementação e monitoramento dos objetivos (artigos 34, 45, 52 e 79).

Desde a adoção da Agenda 2030, principalmente com a ‘virada subnacional’ em 2019³¹, diversos atores subnacionais têm se engajado com os ODS e um número crescente de pesquisas sobre a implementação dos ODS em nível subnacional estão sendo realizadas (Hickmann *et al.*, 2024). Uma parte considerável das pesquisas, sejam empíricas ou revisões de literatura, analisam iniciativas subnacionais dos ODS com foco nas ações, inovações e

³⁰ No original “(...) the engagement of urban stakeholders is necessary to achieving up to 65% of the SDG targets”.

³¹ Um dos principais resultados da Cúpula dos ODS de 2019 foi a chamada ‘*Voluntary Local Review Declaration*’ em que mais de 300 governos subnacionais se comprometeram em: alinhar suas políticas aos ODS, promover a participação de atores diversos na governança dos ODS e submeter Relatórios Voluntários Locais ao HLPF. Este movimento ficou conhecido na literatura sobre localização dos ODS como ‘virada subnacional’ (Fox; Macleod, 2021).

desafios na governança e implementação dos ODS em nível subnacional. Predominam os estudos de caso único ou com pequeno número de casos, com foco principal na integração com políticas urbanas como nos casos de Bristol, Reino Unido (Fox; Macleod, 2021), do município de Växjö, Suécia (Krantz; Gustafsson, 2021), e de Hamburgo e Magdeburg, Alemanha, São Petersburgo, Rússia e Milwaukee, EUA (Krellenberg *et al.*, 2019), entre outros.

Existem poucos estudos de caráter comparado, como as pesquisas sobre o engajamento dos ODS na governança local de 14 municípios australianos (Ningrum *et al.*, 2023), o papel da elaboração de 12 Relatórios Locais Voluntários (VLR) na integração entre políticas para o desenvolvimento sustentável na gestão local (Ortiz-Moya; Reggiani, 2023) e a tradução seletiva dos ODS no planejamento estratégico de municípios noruegueses (Reinar; Lundberg, 2023). Também são escassas as pesquisas em nível regional, como o estudo sobre a percepção dos servidores públicos sobre desenvolvimento sustentável na região de Victoria/AUS (Bolton, 2021) e a avaliação dos sistemas de governança da sustentabilidade e sua relação com a Agenda 2030 nos Cantões Suíços (Bornemann; Christen, 2021).

Por fim, algumas pesquisas consideram experiências em diversos níveis. Todavia, pouca atenção tem sido dada à integração vertical. Tanto Horn e Grugel (2018), na análise dos casos do governo nacional equatoriano e da gestão municipal de sua capital Quito, destacando o papel dos ODS como forma de legitimar prioridades pré-existentes nos dois níveis, como Morita, Okitasari e Masuda (2020), na análise dos sistemas de governança dos ODS no Japão e na Indonésia nos níveis nacional e local, tratam os casos de forma isolada sem analisar a relação entre os níveis de governo.

Já Fox e Macleod (2021) afirmam que municípios britânicos, em particular Bristol, estão mais engajados com a Agenda 2030 do que o governo central, mas não exploram as causas e os efeitos deste fenômeno. Breuer *et al.* (2023), por sua vez, utilizam como *proxy* para integração vertical apenas a presença ou não de representação subnacional na governança nacional dos ODS de 137 países, sem qualificar o processo de interação entre níveis de governo.

Uma exceção é a pesquisa de Croese *et al.* (2021), sobre os casos do Quênia e do município de Kisumu e da África do Sul e da Cidade do Cabo, que apresenta uma abordagem mais integrada entre os níveis nacional e subnacional. Os autores concluem que no Quênia houve uma liderança ativa do governo nacional na orientação das autoridades locais, em relação a

governança dos ODS e sua integração com a Nova Agenda Urbana. Por outro lado, na África do Sul praticamente não houve orientação nacional para os governos subnacionais e o engajamento da Cidade do Cabo ocorreu em colaboração com outras esferas de governo e atores não-estatais, incluindo redes transnacionais, sem o apoio do governo central.

Assim, há uma lacuna nas pesquisas sobre a integração vertical na governança e implementação dos ODS. A presente pesquisa não tem como foco a análise abrangente das experiências subnacionais brasileiras³², se concentrando no entendimento de como essas experiências afetam a dinâmica nacional.

Os nexos entre os ODS e a integração institucional e promoção de coerência entre políticas, considerando a coordenação horizontal e vertical, varia entre países, não sendo determinada pelas complexas inter-relações entre os ODS ou diferenças socioeconômicas ou de formas de governo, mas pelos processos domésticos de formulação de políticas (Tosun; Leininger, 2017). Assim, esta pesquisa busca contribuir para o entendimento destes processos interativos entre a agenda global de caráter aspiracional e o contexto doméstico de sua implementação, considerando as relações de poder domésticas e os diferentes enquadramentos dado por governos brasileiros, em nível nacional, entre 2012 e 2024, aos ODS, principalmente por meio da inserção nos processos de planejamento, discursos de autoridades e percepção de atores envolvidos na governança nacional dos ODS. Uma dimensão importante desta governança e dos processos de integração é o engajamento social na Agenda 2030, objeto da próxima subseção.

II.3.3 – Participação social

O planejamento governamental e a produção de políticas públicas, como visto em seções anteriores, estão imersos em um ambiente complexo, com novas demandas sociais, construídas a partir da emergência de novos atores com voz na arena pública. Este processo exige capacidades político-relacionais nos arranjos institucionais domésticos para implementação da Agenda 2030 que envolvem necessariamente o engajamento de diversos atores não-estatais.

A necessidade de engajamento social é ainda mais importante dada a característica da governança por meio de objetivos aspiracionais globais de promoção da inclusão de atores

³² Para análises sobre as experiências subnacionais brasileiras ver Grin (2023); Grin; Pantoja (2023); Galvão e Ramiro (2023a; 2023b) e Muchagata *et al.* (2023).

variados em todos os momentos do ciclo da agenda e pela premissa de ‘não deixar ninguém para trás’. A inclusividade abrange tanto as demandas dos atores sociais, como sua capacidade de influenciar o processo de tomada de decisão (Sénit *et al.*, 2022)³³. Nas palavras de Ordóñez Llanos *et al.* (2022, p. 78, tradução nossa)

*(...) destacamos o papel fundamental que as organizações da sociedade civil desempenham na mobilização da participação das pessoas e na amplificação das vozes daqueles que estão na linha de frente da pobreza, desigualdade e vulnerabilidade nos processos da Agenda 2030, contribuindo assim para alcançar a ambição central da agenda de ‘não deixar ninguém para trás’.*³⁴

Este processo tende a ser mais bem sucedido quando os objetivos são incluídos em uma narrativa social (Young, 2017), articulando valores e identidades comuns (Finnemore; Jurkovich, 2020).

A emergência de novos atores para além dos governos centrais com capacidade de agir e se relacionar na política internacional cria um contexto político com novas constelações de atores e relações de poder. Nas últimas décadas, houve crescente participação de novos atores na política internacional, incluindo organizações da sociedade civil e movimentos sociais (Hochstetler, 2002), corporações privadas, comunidades epistêmicas (Haas, 1992), governos subnacionais e suas redes transnacionais (Bulkeley; Betsill, 2013), redes transnacionais de *advocacy* (Keck; Sikkink, 1998), entre outros. A inclusão de atores não estatais como forças motoras no nível internacional e transnacional, desempenhando uma variada gama de papéis em múltiplas escalas, nos termos de Faria (2018) a emergência de um pluralismo político global, não implica necessariamente em uma participação mais efetiva, transparente ou na democratização das decisões (Gonçalves; Inoue, 2017).

A Agenda 2030 pressupõe a participação da sociedade civil em pelo menos três áreas principais: influência na definição de agendas e nos processos de formulação de políticas; localização dos ODS e mobilização da participação para implementação; e monitoramento e avaliação da implementação para garantir a responsabilização dos principais atores públicos e corporativos no alcance dos objetivos (Ordóñez Llanos *et al.*, 2022).

³³ A inclusividade é objeto da subseção I.3.3 do Capítulo I.

³⁴ No original “(...) [we] highlight the vital role civil society organizations play in mobilizing people’s participation and bringing the voices of those on the frontlines of poverty, inequality and vulnerability into 2030 Agenda processes, thus helping to meet the agenda’s overall ambition to ‘leave no one behind’”.

A literatura sobre as interações da sociedade civil na Agenda 2030 mostra uma relação bidirecional: por um lado, estudos destacam as contribuições da sociedade civil na governança, implementação e monitoramento dos objetivos (Glass; Newig, 2019; Siegel; Bastos Lima, 2020; Ordóñez Llanos *et al.*, 2022; Breuer *et al.*, 2023; Galvão; Bastos Lima; Ramiro, 2023; Grin, 2023); por outro lado, documentam as oportunidades e desafios que a introdução desta norma internacional representa para a sociedade civil (Sénit; Biermann, 2021; Gresse, 2023). Além disso, os estudos enfatizam que a sociedade civil não é coesa nem homogênea, constituindo, ao invés disso, um conjunto diversificado de atores e interesses com visões e posições divergentes (Ordóñez Llanos *et al.*, 2022).

A participação social é utilizada como variável independente em modelos que visam explicar aspectos que contribuem para o alcance dos ODS em diversos níveis. Glass e Newig (2019) utilizam cinco aspectos da governança que afetam o alcance dos ODS em nível nacional: coerência entre políticas, reflexividade, adaptação, instituições democráticas e participação. Esta última, entendida como “(...) *a capacidade dos grupos de interesse, tanto econômicos quanto não econômicos, de propor e avaliar medidas políticas relevantes, bem como sua implementação*”³⁵ (Glass; Newig, 2019, p. 5, tradução nossa).

Os resultados da regressão múltipla apontam que

*(...) o fortalecimento das instituições democráticas e da participação pode impulsionar o progresso na implementação dos ODS. Estruturas de governança, sejam participativas ou democráticas, tendem a facilitar a tomada de decisão, a implementação e a aceitação de políticas voltadas para alcançar o desenvolvimento sustentável*³⁶ (Glass; Newig, 2019, p. 11, tradução nossa).

Na mesma linha, Breuer *et al.* (2023), em seu estudo sobre os desenhos institucionais de 137 países, com base em seus RNVs, e Grin (2023), em seu trabalho sobre as capacidades estatais de municípios brasileiros, também utilizam a participação como variável explicativa para o alcance dos ODS. Importante notar que mesmo em escalas distintas, e com medidas de avaliação diferentes, a participação social apresenta uma correlação positiva com o alcance dos ODS. Grin (2023, p.12, tradução nossa) afirma que “(...) *em relação às capacidades*

³⁵ No original “(...) *the capability of economic and non-economic interest groups to propose and assess relevant policy measures and their implementation*”.

³⁶ No original “(...) *the enhancement of democratic institutions and participation could lead to greater progress in SDG implementation. Both participatory and democratic governance structures seem to facilitate the decision-making process, implementation and acceptance of policies directed towards the achievement of sustainable development.*”.

políticas, a presença de conselhos de políticas públicas como espaços de controle social é um forte preditor de sucesso na implementação de todos os ODS”³⁷.

Nestes modelos, a participação social é representada por uma variável binária, como a presença ou não de organizações da sociedade civil na instância nacional de governança dos ODS (Breuer *et al.*, 2023) e a existência ou não de conselhos municipais (Grin, 2023). Outras pesquisas têm focado em estudos de caso único (Gresse, 2023), com N-pequeno (Siegel; Bastos Lima, 2020) ou baseadas em revisão bibliográfica (Ordóñez Llanos *et al.*, 2022), buscando qualificar a interação entre a Agenda 2030 e o engajamento social para além da presença nas instâncias de governança dos ODS.

Siegel e Bastos Lima (2020), em seu trabalho sobre a capacidade dos ODS de aumentar a inclusividade, por meio da análise dos seus efeitos sobre os sistemas de governança agroalimentares no Brasil, Paraguai e Uruguai, concluem que a efetividade da participação social é moldada pela política doméstica e depende das experiências prévias dos atores sociais, principalmente em agendas internacionais, e dos canais de participação pré-existent.

Os autores utilizam o termo 'política dos ODS' (*SDG politics*) para se referir aos processos de disputa sobre como os objetivos e metas são interpretados, institucionalizados e implementados (ou não) em diferentes contextos (Siegel; Bastos Lima, 2020). A partir desta disputa, os ODS, como um compromisso externo assumido pelos governos nacionais, podem ser utilizados para a promoção de mudanças e aprimoramento de políticas em coordenação com governos, a responsabilização de governos (*hold governments accountable*) (Bastos Lima; Da Costa, 2022) e/ou como instrumento para defender bandeiras históricas da sociedade civil, mesmo que estas não estejam plenamente representadas nos ODS (Galvão; Bastos Lima; Ramiro, 2023).

Já Gresse (2023, p. 75, tradução nossa) utiliza a noção de engajamento social, definida como “(...) o engajamento voluntário de atores sociais em iniciativas voltadas para promover, adotar, implementar e/ou transformar determinadas ideias, normas e práticas”³⁸, para abordar os efeitos da difusão da Agenda 2030 sobre atores não estatais brasileiros. A

³⁷ No original “(...) regarding political capacities, the presence of public policy councils as arenas of social control is a very strong predictor of achievement for all SDGs”.

³⁸ No original “(...) the voluntary involvement of social actors with initiatives to promote and eventually adopt, implement, and/or transform particular ideas, norms, and practices”.

participação de atores não-estatais, desde a negociação da Agenda 2030, resultou em uma adoção disseminada e fragmentada dos ODS. A sociedade civil brasileira utiliza os ODS tanto de forma instrumental, para participar de redes, formar parcerias, dar visibilidade às suas ações e lutas e obter financiamento, quanto de maneira substantiva, em ações de *advocacy*, participação na gestão e produção de políticas, responsabilização de governos e promoção de demandas estruturais sob uma nova linguagem (*relabelling*) (Gresse, 2023).

Por fim, o autor afirma que as organizações da sociedade civil “(...) *são atores-chave da Agenda 2030 no Brasil. (...) [eles] têm adotado cada vez mais os ODS em suas práticas situadas e promovido a agenda global em todo o país*”³⁹ (Gresse, 2023, p. 3, tradução nossa). Essas organizações atuam em cooperação, negociação, resistência e/ou contraposição ao governo federal, com uma relação intensificada com a agenda em momentos de crise, quando esta é utilizada como uma ‘tábua de salvação’ para manter o tema do desenvolvimento sustentável na agenda pública. Neste sentido, o compromisso internacional firmado pelo governo permite manter o tema do desenvolvimento sustentável em pauta e cobrar governos e outros atores, nos termos de Keck e Sicking (1998) *accountability politics*.

As pesquisas recentes sobre participação na arena internacional de uma forma geral (Okereke, 2020), e na Agenda 2030 (Sénit; Biermann, 2021), em particular, indicam uma evolução gradual, desde Estocolmo-72, de caráter mais procedimental do que substantivo (Sénit *et al.*, 2022), e desigual, com predomínio das posições dos países do Norte Global e de grandes corporações (van der Heijden, 2018). Apesar da disseminação do uso dos ODS por atores não-estatais, a influência na tomada de decisão, tanto em nível global, quanto em nível nacional e local, ainda é concentrada em “(...) *organizações voltadas para a assistência, geralmente urbanas, frequentemente internacionais ou sediadas em países doadores*”⁴⁰ (Ordóñez Llanos *et al.*, 2022, p. 78, tradução nossa).

As oportunidades para outras organizações da sociedade civil desempenharem um papel permanecem irregulares, imprevisíveis e limitadas em escopo e influência. Um desafio observado em vários estudos é que, em muitos países, os governos decidem quais organizações da sociedade civil participam da governança dos objetivos globais e frequentemente limitam o acesso à informação ou ao financiamento, ou seja, atuam como

³⁹ No original “(...) *are key drivers of the 2030 Agenda in Brazil. (...) [they] have increasingly adopted the SDGs within their situated practices and promoted the global agenda across the country*”.

⁴⁰ No original “(...) *aid-oriented organizations, which are typically urban, often international or based in donor countries*”.

‘guardiões’ (*gatekeepers*) da Agenda 2030 (Siegel; Bastos Lima 2020; Ordóñez Llanos *et al.*, 2022).

COMENTÁRIOS FINAIS

O desenho da Agenda 2030, por sua natureza aspiracional, com certa vagueza na definição de parte dos objetivos e metas e flexibilidade e discricionariedade doméstica na implementação, permite que no processo de difusão e localização haja um potencial caráter transformador. A difusão de ideais, normas e práticas relacionadas aos ODS pode resultar em interpretações e traduções heterogêneas no território a depender do contexto e experiências domésticas. Assim, é no processo de localização que os principais efeitos da Agenda 2030 operam e o potencial de mudança pode ou não ser observado.

A literatura aponta para o fato de que as normas globais são traduzidas e interpretadas à luz das normas e instituições domésticas, em um processo de disputa envolvendo atores locais e transnacionais, sendo que apenas excepcionalmente sua adoção resulta em alteração na hierarquia e estrutura normativa vigente. Assim, a capacidade dos ODS promoverem mudanças dependem das políticas, instituições, normas e práticas domésticas pré-existentes.

Neste capítulo foram analisados os conceitos que fornecem instrumentos para a compreensão do processo de movimentação, dinâmica e interativa, de ideias, normas e práticas entre diferentes escalas, com foco na agência de atores locais e no papel da política doméstica na tradução e incorporação ativa das normas internacionais. Nesta construção, o processo de difusão e localização dos ODS é entendido como intrinsecamente político, baseado em relações de poder e acesso à tomada de decisões desiguais entre países e atores.

A ideia de efeitos indutores dos ODS representa uma forma abrangente de representar as possibilidades de mudanças a partir da adoção de uma agenda baseada em objetivos aspiracionais globais. As categorias analíticas utilizadas na pesquisa sobre efeitos dos processos de difusão e localização dos ODS sobre o planejamento e produção de políticas públicas no Brasil envolvem:

- (i) o enquadramento do conceito de desenvolvimento sustentável no governo federal brasileiro expresso nos planos estratégicos nacionais, nos discursos presidenciais em fóruns internacionais e na percepção de atores ligados à governança nacional dos ODS, ou seja, busca captar elementos discursivos formais, informais, estáticos e

dinâmicos da localização da norma desenvolvimento sustentável, a partir da adoção da Agenda 2030;

(ii) a forma como o governo federal se organizou para governar e implementar a agenda, incluindo a localização institucional da governança nacional dos ODS e o engajamento de lideranças políticas, a capacidade de coordenação institucional e de promoção de coerência entre políticas e da interação com entes da federação, ou seja, seus efeitos sobre arranjos institucionais e capacidades estatais por meio de sua expressão formal em legislações, normas e documentos, mas principalmente pela percepção dos atores envolvidos na governança nacional dos ODS; e

(iii) o engajamento social na agenda por meio da cooperação, resistência ou contraposição ao governo federal, considerando tanto a participação, procedimental e substantiva, nas instâncias formais de governança dos ODS, em nível nacional, como a atuação fora dos espaços institucionalizados, ou seja, os efeitos relacionais da adoção da agenda.

A abordagem teórica apresentada nos Capítulos I e II e a estrutura analítica resultante, objeto deste capítulo, formam a base da pesquisa empírica desenvolvida nos Capítulos IV, V e VI. O próximo capítulo tratará da abordagem metodológica utilizada na pesquisa.

CAPÍTULO III – ESTRUTURA METODOLÓGICA

INTRODUÇÃO

A presente tese pretende contribuir para a crescente pesquisa acadêmica sobre os efeitos indutores dos processos de difusão e localização de objetivos globais no processo de planejamento nacional e nas escolhas de políticas domésticas (Horn; Grugel, 2018; Chimhowu; Hulme; Munro, 2019; Munro, 2020; Okitasari; Katramiz, 2022). O foco será na avaliação do processo de indução gerado a partir da agenda global no comportamento de atores e instituições na linha da avaliação conduzida pela rede de pesquisa *Earth System Governance Project*, discutida na subseção II.2.1.

Como apresentado nos capítulos anteriores, a abordagem teórica é a construtivista, em que os ODS podem ser entendidos como um conjunto de ideias ou roteiro global, de caráter aspiracional, cujo significado está aberto à interpretação por atores domésticos que os traduzem a partir do seu contexto em interação com atores externos (Finnemore; Sikkink, 2001; Acharya, 2018). Horn e Grugel (2018, p. 82, tradução nossa), em sua pesquisa sobre a adoção dos ODS no Equador, defendem o uso da "(...) *perspectiva construtivista nas Relações Internacionais para captar a dinâmica fluida da governança global e o papel essencial desempenhado pelos atores domésticos no planejamento do desenvolvimento*"⁴¹.

A partir de uma análise descritiva e exploratória dos efeitos indutores da difusão e localização dos ODS buscou-se construir um entendimento deste processo no Brasil, na linha de Finnemore e Sikkink (2001, p. 395, tradução nossa): "(...) *para os construtivistas, entender como as coisas são estruturadas e como elas ocorrem não é uma mera descrição. Compreender a constituição das coisas é essencial para explicar como elas se comportam e o que causa os resultados políticos*"⁴². As autoras, em sua análise sobre o programa de pesquisa construtivista, destacam ainda que esta abordagem é apropriada para responder questões “como” e “por que”, utilizando uma variedade de ferramentas para capturar significados intersubjetivos, entre elas os estudos de caso, entrevistas e análise de conteúdo (Finnemore; Sikkink, 2001, p. 395), como no caso desta pesquisa.

⁴¹ No original “(...) *constructivist perspective on international relations to capture the fluid dynamics of global governance and the important role domestic actors play in planning for development.*”

⁴² No original “*for constructivists, understanding how things are put together and how they occur is not mere description. Understanding the constitution of things is essential in explaining how they behave and what causes political outcomes.*”

Ainda na linha construtivista, se considera o aspecto aspiracional dos ODS e de como este afeta o comportamento dos atores, os processos de tomada de decisão e como as políticas são avaliadas (Finnemore; Jurkovich, 2020), em particular no contexto de difusão e localização de uma agenda baseada em objetivos globais, não-legalmente vinculantes e com elevada discricionariedade na implementação doméstica, como discutido no Capítulo I.

A pesquisa utilizou uma abordagem qualitativa a partir do estudo de caso, como metodologia, e da análise qualitativa de conteúdo, como técnica de análise dos dados, com base em três conteúdos principais: entrevistas semiestruturadas, pronunciamentos oficiais de presidentes e documentos de governos e sociedade civil. Os conteúdos foram triangulados entre si. Esta abordagem foi utilizada para identificar e compreender os efeitos indutores da difusão e localização dos ODS nos processos de planejamento e produção de políticas públicas no Brasil entre 2012 e 2024 a partir dos sentidos dados por atores domésticos à agenda internacional segundo sua agência e práticas. As razões para a escolha dessa metodologia, sua estrutura, bem como suas limitações e as estratégias para minimizá-las, serão objeto deste capítulo.

O capítulo está organizado da seguinte forma. A próxima seção discute os principais métodos utilizados na avaliação dos efeitos indutores dos ODS e localiza a tese nesta literatura. A seção III.2 apresenta o desenho de pesquisa com foco na escolha do estudo de caso como metodologia da pesquisa e da análise de conteúdo como técnica de tratamento dos dados. A justificativa da escolha do caso brasileiro e a discussão sobre as formas de coleta de dados utilizadas na pesquisa, em particular questões relacionadas às entrevistas e à análise de documentos, são objeto da terceira seção. A seção III.4 aborda os desafios e as limitações da estrutura metodológica da pesquisa e as estratégias adotadas para minimizá-las, além de tratar das questões éticas derivadas de sua execução. A última seção apresenta os comentários finais do capítulo.

III.1 - PRINCIPAIS MÉTODOS UTILIZADOS NAS PESQUISAS SOBRE OS EFEITOS INDUTORES DOS ODS

Pradhan *et al.* (2022), na avaliação do grupo de pesquisa *Earth System Governance* sobre os métodos utilizados nas pesquisas sobre os efeitos indutores dos ODS, ressaltam duas abordagens metodológicas principais: a primeira foca nos impactos dos ODS sobre o comportamento de atores e nos processos tomada de decisão e a segunda tem como objeto

principal avaliar o progresso no alcance dos objetivos e metas. Além desta divisão mais ampla entre impactos políticos e alcance dos ODS, os autores definem quatro dimensões analíticas para avaliar os principais métodos identificados na literatura.

As quatro dimensões compreendem: (i) a perspectiva temporal, em particular se as avaliações são *ex-ante* ou *ex-post*; (ii) a escala geográfica, que pode variar do local ao global, algumas vezes utilizando mais de uma escala; (iii) a abrangência ou cobertura temática, que varia da avaliação de objetivos específicos, passando por subconjuntos até todos os objetivos de forma integrada; (v) as interações e interligações (*interlinkages*) entre objetivos e metas, dimensões da sustentabilidade e escalas (Pradhan *et al.* 2022).

Os autores empregam estas dimensões para analisar os cinco métodos mais utilizados nas pesquisas sobre efeitos indutores dos ODS que abrangem:

(i) as pesquisas relacionadas ao monitoramento, ou seja, com foco no alcance dos objetivos e metas, em geral abrangendo os 17 ODS e, em alguma medida, avaliando as interações entre eles, podendo fazer uma análise do progresso no alcance dos ODS no tempo ou comparando países e localidades (Pradhan, 2017; UN, 2020). Alguns desafios desta abordagem são a falta de dados, a tentativa de homogeneizar contextos e realidades heterogêneas a partir de métricas comuns a todos os países e localidades, a existência de métricas distintas para o mesmo indicador e a inconsistência dos dados desagregados;

(ii) a construção de cenários prospectivos, qualitativos ou quantitativos, sendo os últimos predominantes e, em geral, baseados em modelos computacionais. Neste caso, observa-se as relações entre tendências sociais, econômicas e ambientais presentes e as ações tomadas para implementação dos ODS para analisar os impactos e as expectativas de alcance dos objetivos e metas. Estas pesquisas têm privilegiado a dimensão ambiental, com pouca interação com as dimensões humanas e de governança. Outro desafio diz respeito à sensibilidade dos modelos em captar a heterogeneidade entre grupos sociais e entre diferentes realidades socioculturais dos países e localidades (Allen *et al.*, 2019; Collste; Pedercini; Cornell, 2017).

(iii) os estudos de caso qualitativos que, em geral, investigam os efeitos indutores dos ODS nos processos políticos, incluindo arranjos institucionais, formulação e implementação de políticas, analisando como os objetivos afetam atores e instituições.

A abordagem temporal normalmente é retrospectiva, sendo que as demais dimensões são abrangentes, com a escala geográfica variando do local ao global e a cobertura dos ODS também variando entre um objetivo específico e o conjunto de objetivos e metas. Por se tratar de um estudo aprofundado, em geral, considera interações entre os ODS e entre as dimensões da sustentabilidade (Horn; Grugel, 2018; Breuer; Oswald Spring, 2020).

(iv) a análise de redes, que trata, tanto das interações entre objetivos, metas, como entre atores envolvidos na governança dos ODS. Dado que a estratégia de governança por meio de objetivos globais foca nas parcerias e na colaboração entre atores para sua implementação e define os objetivos como integrados e indivisíveis, as análises de rede e das relações, seja entre objetivos, ou entre atores, se tornam cada vez mais relevantes (Weitz *et al.*, 2018; Goritz *et al.*, 2022).

(v) a análise do discurso e abordagens interpretativas que compreendem métodos para estudar a linguagem, a fim de compreender e analisar como ideias, conceitos, opiniões e normas se tornam contextos sociais plausíveis. O discurso é entendido como o 'significado compartilhado de um fenômeno' (Adger *et al.*, 2001), resultante do uso de um conjunto de ideias, conceitos e categorias (Hajer; Versteeg, 2005). As pesquisas têm focado nos impactos da Agenda 2030 nos discursos e tomadas de decisão, avaliando o progresso e as barreiras à implementação dos ODS (Carant, 2017; Cummings *et al.*, 2018).

A presente pesquisa se alinha com a abordagem dos efeitos dos ODS no comportamento de atores e nos processos tomada de decisão, em particular com as pesquisas que analisam como a Agenda 2030 promove mudanças nas configurações institucionais e no panorama político dos países (Horn; Grugel, 2018; Breuer; Oswald Spring, 2020; Forestier; Kim, 2020) e as que avaliam o processo de difusão e localização dos ODS em diferentes níveis (Hickmann, 2021; Krellenberg *et al.*, 2019).

Ao situar a tese nas categorias analíticas propostas por Pradhan *et al.* (2022), temos um estudo de caso único sobre a experiência brasileira na governança e implementação dos objetivos globais, com foco nas ações do governo federal. A perspectiva temporal adotada foi *ex-post* abrangendo o período entre 2012 e 2024, ou seja, desde o início das negociações dos ODS até o momento atual. Contudo, também incorpora uma avaliação *ex-ante*, por meio de

insights sobre perspectivas futuras, apresentados no Capítulo VI. O enfoque está na escala nacional, com ênfase no governo federal, incluindo suas interações com organismos internacionais, redes transnacionais, governos subnacionais e atores não estatais no contexto da dinâmica nacional. A análise considera o conjunto dos ODS e seus efeitos nos processos de planejamento e produção de políticas públicas no Brasil.

Pradhan *et al.* (2022) concluem que não há dados sistematizados sobre as mudanças de políticas induzidas pelos ODS. Poucos estudos de casos foram produzidos, sendo estes predominantemente em língua inglesa e com foco em países e localidades do Norte Global. Outro ponto destacado pelos autores é que dada a natureza interconectada dos objetivos e metas, é necessário aumentar a abrangência das pesquisas, que em geral focam em objetivos específicos ou um subconjunto de ODS, e considerar explicitamente suas interações. Os autores consideram que métodos qualitativos, como estudos de caso e análise de discurso, podem abordar de maneira mais abrangente os objetivos.

Assim, a presente tese busca contribuir com a crescente literatura sobre os efeitos indutores da difusão e localização dos ODS. A pesquisa empírica, em um país federado do Sul Global, apresenta uma reflexão sobre o grau de envolvimento e o compromisso político de atores na governança e implementação dos ODS. O foco é nas análises sobre a institucionalização da Agenda 2030 no Brasil e a percepção dos atores a partir das três categorias analíticas, apresentadas no Capítulo II, que compreendem: a visão sobre desenvolvimento sustentável (dimensão discursiva), a análise dos arranjos institucionais e das capacidades estatais relacionados à governança brasileira dos ODS (dimensão institucional) e as percepções sobre as formas de participação e engajamento social na localização dos ODS no Brasil (dimensão relacional).

III.2 - DESENHO DE PESQUISA

A estratégia adotada para responder à pergunta de pesquisa da tese foi baseada em um estudo de caso único como metodologia. Trata-se de uma abordagem descritiva e exploratória, sendo conduzida por meio da análise do conteúdo de documentos governamentais, pronunciamentos oficiais de presidentes e entrevistas semiestruturadas (Yin, 2009; Kandpal; Okitasari, 2023). O enfoque é preponderantemente qualitativo, pois, como argumentado acima, o objeto não é a mensuração do alcance dos ODS, mas o entendimento dos fenômenos sociais e os sentidos dados pelos atores no processo de localização dos ODS no Brasil.

A relevância das pesquisas qualitativas é crescente em um contexto de pluralização e complexificação das relações sociais. Neste caso, apresenta-se a necessidade limitar as pesquisas em termos de escala, temporalidade e contexto, a partir de estudos empíricos específicos referentes a casos concretos, com foco nas perspectivas dos atores (Flick, 2009).

Neste sentido, Ribeiro (2022) ressalta que a natureza complexa e interativa da ordem mundial, em que há múltiplas causas para os fenômenos, requer pesquisas que utilizem vários métodos e fontes. Nas pesquisas em Relações Internacionais, em particular, o uso de estudos de caso, principalmente quando combinado com outras técnicas e fontes de dados diversificadas, serve para evitar ‘previsões superficiais’ em relação à interpretação ou entendimento de um fenômeno produzida, muitas vezes, por análises quantitativas baseadas em modelos formais.

As próximas subseções tratam da abordagem metodológica utilizada na pesquisa, o estudo de caso único e a técnica de análise dos dados utilizada, a análise de conteúdo. As formas de coleta de dados serão objeto da seção III.3.

III.2.1 - Metodologia: Estudo de caso

Existem vários motivos para se realizar um estudo de caso sobre os efeitos indutores da Agenda 2030 sobre o comportamento de atores políticos no Brasil. Primeiro, o fato do estudo de caso permitir uma análise aprofundada e contextualizada do fenômeno (Ragin, 2009). Segundo, a possibilidade do uso de uma variedade de dados empíricos e sua triangulação. Terceiro, o uso de um estudo de caso é apropriado para pesquisas de natureza interdisciplinar como as que lidam com questões complexas de contexto e causalidade, como no caso do planejamento e implementação de políticas públicas (Byrne *et al.*, 2009). Por fim, como sugere Yin (2009), os estudos de caso são indicados para pesquisas que utilizam perguntas do tipo ‘como’ e ‘por que’, principalmente de fenômenos contemporâneos socialmente contextualizados e quando o investigador tem pouco controle sobre os eventos. Como a tese visa compreender, de forma abrangente, como a difusão e localização dos ODS impactam os processos de planejamento e produção de políticas no Brasil, a abordagem do estudo de caso foi considerada a estratégia de pesquisa mais adequada.

Os estudos de caso baseiam-se na investigação empírica aprofundada de fenômenos sociais, econômicos e políticos a fim de explorar a configuração particular e complexa de cada caso, podendo elucidar características de uma classe maior de fenômenos similares e contribuir

com um novo vocabulário analítico e teórico (Venesson, 2008). Desta forma, são adequados para explicar as nuances de fenômenos sociais a partir do “(...) *estudo intensivo de um caso particular, onde o propósito deste estudo é - pelo menos em parte - lançar luz sobre uma classe maior de casos*” (Gerring, 2007).

De acordo com Bueno de Mesquita (2002), os estudos de caso são apropriados para avaliar a verossimilhança entre teoria e ação, a partir de uma análise detalhada de eventos individuais. A investigação minuciosa da análise de estudos de caso aprimora as perspectivas de alcançar a verossimilhança, pois aproxima a explicação proposta dos detalhes conhecidos da situação.

As pesquisas que utilizam estudos de casos qualitativos são baseadas, de uma forma geral, em análises de conteúdo de fontes primárias e secundárias, incluindo entrevistas, observação participante, entre outras técnicas de coleta de dados. Prahan *et al.* (2022) argumentam que os estudos de caso sobre a Agenda 2030 têm buscado compreender o papel de variáveis como liderança política, desenho institucional, congruência de interesses de atores, pressão da sociedade civil, entre outras, na implementação da agenda global e quais são as condições gerais que facilitam ou restringem os processos de localização dos ODS.

Além disso, os estudos de caso qualitativos são comumente utilizados para avaliar a influência dos ODS sobre o comportamento de atores, o processo de tomada de decisões e os discursos políticos (Pradhan *et al.*, 2022). O método permite refletir criticamente e avaliar abordagens conceituais, o que contribui para o debate teórico mais amplo sobre a implementação de objetivos globais não-legalmente vinculantes (Kanie; Biermann, 2017). Os estudos de caso, ao considerarem nuances e especificidades, contribuem para o entendimento de fatores para o sucesso ou fracasso das intervenções de governança e os efeitos sobre atores e instituições que lidam com os ODS. Estas características permitem superar gargalos comuns às análises de cunho quantitativo que tendem a tratar casos heterogêneos de maneira uniforme (Pradhan *et al.*, 2022).

A opção pela metodologia do estudo de caso construído em torno da agenda internacional sobre desenvolvimento sustentável justifica-se também pelas características do tema, como a multiplicidade de atores envolvidos, transnacionais e domésticos, estatais e não-estatais, a interação entre instituições públicas e sociedade civil, a diversidade de foros internacionais nos quais o tema é discutido. O método é apropriado para examinar detalhadamente as estruturas de governança e os processos políticos e para descrever e compreender mudanças

políticas em uma jurisdição e em um período específico. Em outras palavras, com os estudos de caso qualitativos, é possível realizar uma investigação aprofundada das implicações da adoção dos objetivos para um ator ou instituição, como um país, cidade, empresa ou organização da sociedade civil (Sorgine, 2020).

No estudo de caso ora proposto, objetiva-se, em particular, a investigação profunda e exaustiva de um número relativamente limitado de eventos, de maneira a possibilitar seu conhecimento detalhado e a produção de inferências de tipo descritivo, baseadas na observação cuidadosa e na reconstituição sequencial dos principais episódios relacionados aos efeitos indutores da difusão e localização dos ODS no Brasil. Assim, foi possível realizar uma comparação entre períodos distintos dentro do intervalo temporal da pesquisa (2012-2024), com base em fontes de dados diversas e nas categorias analíticas relacionadas com a percepção sobre desenvolvimento sustentável, arranjos institucionais e participação social.

III.2.2 - Técnica de pesquisa: Análise qualitativa de conteúdo

A análise de conteúdo é uma técnica de pesquisa científica baseada na “(...) *interpretação subjetiva do conteúdo de dados de texto através do processo de classificação sistemática de codificação e identificação de temas ou padrões*” (Hsieh; Shannon, 2005, p. 1278, tradução nossa)⁴³, permitindo criar inferências válidas sobre determinados conteúdos verbais, visuais ou escritos, buscando descrever, quantificar ou interpretar certo fenômeno em termos de seus significados, intenções, consequências ou contextos.

O objetivo é transformar o conteúdo, coletado por diversos instrumentos, em partes resumidas e analisá-los de forma qualitativa, segundo as etapas consideradas durante o processo de descrição, codificação, categorização e análise dos dados. Esta técnica metodológica pode ser realizada de muitas formas, pois as estratégias elaboradas para analisar os conteúdos dependem não só do objeto de estudo, mas também das escolhas feitas pelo pesquisador, com base nos objetivos, perguntas e hipóteses da pesquisa (Silva; Hernández, 2020).

A análise qualitativa de conteúdo permite uma compreensão aprofundada e contextualizada das narrativas, discursos e representações que permeiam a localização da Agenda 2030 em

⁴³ No original “(...) *a research method for the subjective interpretation of the content of text data through the systematic classification process of coding and identifying themes or patterns*”.

território brasileiro. A partir da identificação de padrões, temas e nuances presentes nos documentos oficiais, discursos políticos e respostas dos entrevistados relacionados à Agenda 2030, foi possível realizar uma análise interpretativa que vai além da mera contagem de ocorrências.

Ao examinar discursos políticos, relatórios e documentos estratégicos, esta abordagem metodológica proporciona *insights* sobre os processos de adaptação, resistência e negociação que permeiam a implementação da Agenda 2030 no contexto nacional. Além disso, permite explorar as dinâmicas multifacetadas e as nuances da difusão e localização dos ODS no cenário brasileiro, considerando a complexidade das interações entre atores estatais e não estatais na promoção e incorporação dos ODS no Brasil.

O estudo realizou uma análise qualitativa que contou com a sistematização dos dados, aprofundamento da questão de pesquisa e dos objetivos em consonância com aspectos teóricos presentes na literatura. As 33 entrevistas foram transcritas e posteriormente codificadas, assim como os principais documentos (anexo V) e pronunciamentos oficiais (anexo VI), para a realização de análise temática das percepções compartilhadas pelos atores estatais e não-estatais ligados à Agenda 2030 e os ODS no Brasil, em nível nacional (Miles; Huberman; Saldaña, 2018). A análise começou com a organização do fluxo de dados e sua segmentação, focando nos padrões, regularidades ou temas que emergiram a partir das evidências empíricas (Angrosino, 2007).

O processo de codificação e categorização foi realizado com base nos três passos definidos por Bardin (2011) que compreendem: (i) preparação, a partir da seleção das principais fontes, incluindo uma revisão da literatura sobre o tema, seleção de documentos, perfil dos entrevistados e roteiro das pesquisas de campo; (ii) exploração, compreendendo a codificação aberta, a categorização, de contexto e análise, a definição de unidades de registro e análise, e, por fim, a validação; (iii) análise e discussão dos resultados, envolvendo o tratamento dos resultados passando pela descrição, inferências e interpretação.

Nesta pesquisa, os passos propostos por Bardin (2011) foram reorganizados em cinco etapas que fornecem uma visão mais acurada do processo realizado, compreendendo: (i) leitura do material coletado; (ii) codificação para formulação de categorias com base no referencial teórico, nas indicações trazidas pela leitura geral e nos elementos relevantes trazidos pelos próprios interlocutores da pesquisa; (iii) estabelecimento de categorias que se diferenciam,

tematicamente, nas unidades de registro (passagem de dados brutos para dados organizados); (iv) agrupamento das unidades de registro em categorias comuns; (v) e inferência e interpretação, respaldadas no referencial teórico (Guimarães, 2023).

O processo de codificação foi aberto, por se tratar de uma abordagem de caráter dedutivo, onde se parte de uma teoria ou pesquisa prévia que informa a definição a códigos, mas também indutivo, pois estes puderam ser alterados a partir do material, ou seja, a definição dos códigos foi feita antes e durante a análise (Hsieh; Shannon, 2005).

III.3 - COLETA DE DADOS

A partir da seleção do caso, três fontes principais de dados foram utilizadas na pesquisa. A primeira baseada em entrevistas semiestruturadas em profundidade (Mosley, 2013), com atores relevantes na governança nacional dos ODS, em particular com a ‘elite governamental’ (Rice, 2010; Beckmann; Hall, 2013), ou seja, pessoas em posições importantes na hierarquia dos governos. Atores não-estatais, de governos subnacionais e organismos internacionais foram entrevistados para o entendimento de questões referentes à dinâmica nacional.

A segunda teve como foco a análise de documentos, em particular governamentais, referentes ao planejamento e à produção de políticas públicas, monitoramento e avaliação dos ODS, legislações, atas de reunião e outros materiais relacionados à governança e implementação nacional dos ODS.

A terceira concentrada nos discursos presidenciais, em fóruns internacionais, em particular nas Assembleias Gerais das Nações Unidas (AGNU), utilizando a base de dados da Universidade Federal da Paraíba (UFPB) até 2022 (Gonçalves; Meira; Gondim, 2024). O processo de seleção do caso e as técnicas de coleta dos dados empíricos serão objeto das próximas subseções.

III.3.1 - Seleção do caso

O interesse pela pesquisa sobre a governança e a implementação da Agenda 2030 e dos ODS, em particular nos efeitos sobre o planejamento governamental, deriva principalmente da minha experiência profissional, como servidor público federal notadamente nas atividades

desenvolvidas no âmbito das agendas de População e Desenvolvimento (Cairo-94) e de objetivos globais, tanto os Objetivos do Milênio (ODM), quanto os ODS.

Como servidor público federal, da carreira de Analista de Planejamento e Orçamento, desde 2012, fui membro da Secretaria Executiva da Comissão Nacional de População e Desenvolvimento (CNPd) e da delegação brasileira da 1ª Reunião da Conferência Regional sobre População e Desenvolvimento da América Latina e do Caribe, ocorrida em agosto de 2013, cujos resultados ficaram conhecidos como Consenso do Uruguai. Posteriormente, entre 2016 e 2018, participei na organização e fui membro, representando o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Comissão Nacional para os ODS (CNODS) e da delegação brasileira no Fórum Político de Alto Nível de 2018.

Nestas práticas, tive contato direto com as agendas internacionais de desenvolvimento e vivenciei as interações entre política externa e doméstica. Essa experiência foi determinante na minha percepção da relevância das agendas internacionais no planejamento e em todas as fases do ciclo de políticas, no país, e na intenção de pesquisar os efeitos indutores da implementação dos ODS no Brasil.

Em 2020, antes de ingressar no doutorado, escrevi um artigo sobre a experiência brasileira de alinhamento entre o Plano Plurianual 2016-2019 e os ODS (Ramiro, 2021), desenvolvida no âmbito das ações CNODS⁴⁴, e pude observar que havia pouca produção acadêmica sobre a experiência brasileira de localização dos ODS e pouca interação com a literatura internacional sobre a Agenda 2030. A maior parte das pesquisas não estava publicada nos principais periódicos, sendo a maior parte trabalhos de especialização ou dissertações (Menezes, 2016; Nilo, 2016; Furtado, 2018; Araújo, 2020; Mundim, 2020). Algumas pesquisas tratavam da transição entre os ODM e ODS (Januzzi; Carlo, 2018; Roma, 2019), a construção de indicadores nacionais (Kronemberger, 2019), mas sem uma visão abrangente sobre a governança nacional dos ODS e sem referência às principais publicações internacionais sobre o tema.

Outras pesquisas tinham foco em ODS específicos, em particular os trabalhos desenvolvidos por pesquisadores da Fiocruz relacionados principalmente ao ODS 3 e metas de outros objetivos mais diretamente relacionadas à saúde (Gallo; Setti, 2014; Moreira *et al.*, 2019; Vieira, 2020).

⁴⁴ A análise da CNODS será apresentada no Capítulo V.

Destacam-se, como exceções a esse panorama geral, algumas obras que abordam os ODS em diálogo com a realidade brasileira. O livro *Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e as Relações Internacionais* (Menezes, 2019), embora não tenha como foco principal a governança e implementação dos ODS no Brasil, reúne produções de autores brasileiros sobre os ODS e as Relações Internacionais, oferecendo reflexões que dialogam com o contexto do país. Outra publicação relevante é a edição especial da revista *Meridiano 47*, intitulada *Global Politics, the 2030 Agenda and the Sustainable Development Goals (SDG)* (Galvão; Menezes, 2020), que inclui artigos relacionados à realidade brasileira, como o papel do Tribunal de Contas da União (TCU) (Araújo; Machado; Ferreira, 2020), as políticas hídricas brasileiras em relação ao ODS 6 (Espindola; Leite; Silva, 2020), dentre outras.

Mais recentemente, a edição especial da *Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI)* sobre *Regionalismo e os ODS* (Ramanzini Junior; Lessa; Dias, 2023) traz artigos que dialogam com a experiência brasileira ao tratar de diferentes aspectos das questões regionais e os ODS. Além disso, o livro *The Quest for the Sustainable Development Goals: Living Experiences in Territorializing the 2030 Agenda in Brazil* (Galvão; Menezes, 2024) apresenta o panorama mais abrangente sobre a implementação dos ODS no Brasil, cujos capítulos estão, em grande parte, referenciados nesta pesquisa.

Neste sentido, a escolha do caso visou contribuir para as crescentes pesquisas sobre os efeitos indutores dos processos de difusão e localização dos ODS no planejamento e produção de políticas públicas em nível nacional, tratando da agenda como um todo, a partir de um diálogo direto com a literatura internacional.

Além disso, contribuiu para a escolha do caso e da estrutura metodológica a possibilidade de acesso aos principais atores, em particular os estatais, mas também aos não-estatais e os representantes de governos subnacionais, em grande medida devido a minha experiência profissional, e do acesso aos principais documentos relacionados à governança e à implementação dos ODS no país entre 2012 e 2024.

Por fim, retornarei ao serviço público federal e o conhecimento gerado poderá ser aproveitado no terço final da implementação da Agenda 2030 no país e na construção de uma agenda pós-2030, em geral, e da posição brasileira, em particular, tendo assim relevância social prática e aplicável, o que também pesou na opção no caso brasileiro, com foco no planejamento governamental.

III.3.2 - Entrevistas

As entrevistas permitem acessar experiências e motivações dos atores, além de possibilitar a triangulação com outras técnicas. Essas características contribuem tanto para aprimorar a validade interna e externa dos dados, em uma perspectiva positivista, quanto perceber a construção social do conhecimento a partir de um objeto específico, em uma perspectiva construtivista (Ribeiro, 2022). Mosley (2013) identifica quatro desafios na realização de entrevistas: questões relacionadas à ética e ao consentimento informado, amostragem, validade e confiabilidade. Esses aspectos serão abordados tanto nesta subseção, quanto na Seção III.4.

As entrevistas realizadas nesta pesquisa foram semiestruturadas em profundidade. Elas foram conduzidas prioritariamente com dois grupos de atores públicos que desempenharam papéis relevantes no planejamento, formulação e implementação de políticas públicas: a ‘elite governamental’ (Rice, 2010; Beckmann; Hall, 2013) e a ‘burocracia de médio escalão’ (Lotta; Pires; Oliveira, 2014), por serem os principais responsáveis tanto pela tomada de decisão, quanto pela formulação e implementação de políticas. Além disso, sempre que pertinente para compreender a dinâmica nacional, também foram entrevistados atores não estatais, incluindo representantes da sociedade civil, da academia, de organismos internacionais e de governos subnacionais.

Na preparação das entrevistas foi elaborado um roteiro aberto (anexo II), com base no referencial teórico e nos temas identificados na revisão da literatura. O objetivo foi abordar, de forma flexível, as questões ou áreas relevantes para a pergunta e os objetivos da pesquisa (Dunn, 2008). As perguntas foram formuladas para captar o ponto de vista e a percepção dos entrevistados, partindo de questões abertas e progressivamente avançando para perguntas mais estruturadas e concretas (Flick, 2009).

O roteiro-base foi adaptado de acordo com o perfil de cada entrevistado, considerando seu o ‘mundo social’ (Gresse, 2023), que nesta pesquisa foi classificado nas seguintes categorias: membros do governo federal, organizados em órgãos centrais (GovCent) ou órgão setoriais (GovSet); governos subnacionais, divididos em municipais (SubMun) e estaduais (SubEst); e atores não-estatais, incluindo representantes da academia (Acad), organismos internacionais (OI) e sociedade civil organizada (SocCiv).

Além disso, a adaptação levou em conta a atuação de cada entrevistado ao longo do período de análise (2012–2024), considerando que alguns participaram durante todo o período, enquanto outros tiveram envolvimento pontual em determinados subperíodos. Por fim, foi considerada a interação entre o ‘mundo social’ e os períodos analisados. Por exemplo, um mesmo entrevistado pode ter atuado como representante da sociedade civil ou de um organismo internacional em um período e como integrante do governo em outro.

O processo de seleção dos entrevistados foi realizado com base em uma amostra não aleatória, seguindo critérios de relevância, ou seja, a partir do engajamento e participação nos processos de planejamento governamental e governança e implementação dos ODS no Brasil, e de conveniência, ou seja, pela possibilidade de acesso ao entrevistado (Sampaio, 2021). Durante as entrevistas, foi utilizada a técnica de ‘bola de neve’ (*snowball sampling*) para identificar novos entrevistados-chave, conforme recomendação dos participantes iniciais (Rathbun, 2008). Essa abordagem permitiu aprofundar questões e períodos específicos, além de suprir lacunas relacionadas a temas particulares.

As entrevistas foram iniciadas em março de 2024, após a aprovação do instrumento e do método de coleta pelo Comitê de Ética em Ciências Humanas da Universidade de Brasília⁴⁵. No total, foram realizadas 33 entrevistas entre março e novembro de 2024. Todas as entrevistas foram conduzidas virtualmente, por meio da plataforma Teams, gravadas, transcritas e organizadas em relatórios individualizados. De acordo com os compromissos de confidencialidade e anonimato estabelecidos no Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (anexo I), as gravações, transcrições e relatórios não serão disponibilizados publicamente.

Em média, as entrevistas tiveram duração de 84 minutos, ou seja, foram entrevistas extensas para alcançar os objetivos de uma abordagem semiestruturada em profundidade. Na composição dos entrevistados, buscou-se alcançar um equilíbrio de gênero; entretanto, houve um leve predomínio de entrevistados do gênero masculino (57%). Esse desequilíbrio reflete, em grande parte, a predominância de homens em posições de liderança no governo, que foi o foco principal das entrevistas.

A figura 04 apresenta o perfil dos entrevistados, categorizados por área e período de atuação. Considerando que os entrevistados atuaram em diferentes ‘mundos sociais’ ao longo dos

⁴⁵ O Comitê de Ética em Ciências Humanas da Universidade de Brasília aprovou o instrumento e método de entrevistas nesta pesquisa sob o número de processo 75048823.5.0000.5540 em 22 de março de 2024.

períodos analisados, o número total de participações somou 132, correspondendo a uma participação para cada um dos quatro períodos avaliados.

Figura 04 – Perfil dos entrevistados



Fonte: Elaboração própria

A figura 04 destaca o predomínio de representantes do Centro de Governo, que constituíram aproximadamente metade dos entrevistados nos diferentes períodos analisados. Esse predomínio reflete o foco da pesquisa nos processos de planejamento governamental e na governança dos ODS. A seleção dos entrevistados priorizou atores do Centro de Governo (CoG) sob uma perspectiva funcional, abrangendo não apenas órgãos diretamente vinculados ao chefe de governo, mas também órgãos suprasetoriais (Breuer *et al.*, 2023). Assim, foram prioritariamente selecionados entrevistados das áreas responsáveis por planejamento, política externa e interfaces socioestatais no governo federal.

Representantes de órgãos setoriais e da sociedade civil diretamente engajados na governança nacional dos ODS compuseram cerca de 40% dos entrevistados, enquanto membros de governos subnacionais e de organismos internacionais tiveram participação residual. As iniciativas subnacionais, cuja relevância para a dinâmica nacional foi limitada — como discutido nos capítulos empíricos —, representam um campo promissor para pesquisas futuras. Essas iniciativas apresentam um panorama diverso, autônomo e resiliente de experiências entre 2012 e 2024, que merece uma análise mais aprofundada.

Dado o perfil dos entrevistados, é relevante destacar que a literatura sobre entrevistas com ‘elites governamentais’ e ‘burocracias de médio escalão’ aponta que esses grupos, por um lado, podem fornecer informações exclusivas, não registradas em outras fontes ou ainda não disponíveis para divulgação pública, constituindo uma fonte valiosa de dados (Richards, 1996). Por outro lado, há desafios, como a dificuldade de acesso e a possibilidade de

manipulação de informações por parte dos entrevistados, com o objetivo de valorizar e defender suas ações e instituições (Bradshaw, 2001; Rice, 2010).

No entanto, de forma semelhante à experiência relatada por Setzer (2013), minha experiência foi marcada pela relativa facilidade de acesso aos entrevistados. Isso se deve, em grande parte, ao conhecimento prévio, direto ou indireto, das pessoas entrevistadas, adquirido por meio de contatos profissionais e pessoais. Além disso, esse acesso foi facilitado pela abordagem recomendada por Rice (2010), que sugere tratar a entrevista como uma discussão intelectual, distinta da rotina profissional diária dos entrevistados. Em diversas ocasiões, os entrevistados demonstraram estar genuinamente confortáveis ao compartilhar suas experiências e interessados na ideia de que suas atividades estavam sendo analisadas sob uma perspectiva acadêmica. Essa dinâmica contribuiu significativamente para minimizar a propensão à manipulação das informações.

Por fim, destaca-se que, no caso da presente pesquisa, a percepção dos atores foi especialmente relevante para formulação de hipóteses sobre a influência limitada das agendas internacionais de desenvolvimento nos instrumentos de planejamento governamental, assim como para a qualificação dos arranjos institucionais e das capacidades estatais mobilizadas na governança dos ODS, conforme discutido nos capítulos empíricos. As informações obtidas nas entrevistas, aliadas às percepções dos atores e trianguladas com documentos oficiais e discursos públicos, foram fundamentais para compreender o contexto, os processos e os mecanismos relacionados à difusão e localização dos ODS no Brasil. Essa abordagem foi particularmente importante devido ao caráter relativamente recente desses fenômenos, que, em grande parte, ainda não foram avaliados de forma sistemática.

III.3.3 - Análise documental

Além das entrevistas, a coleta de dados incluiu uma revisão extensiva de fontes primárias e secundárias. Embora as fontes documentais frequentemente sejam incompletas, fragmentadas e seletivas — registrando, em geral, apenas os aspectos positivos de projetos ou das organizações responsáveis (Bowen, 2009). Essas fontes ajudaram a mapear as características das ações do governo brasileiro e de atores relevantes relacionados à governança e implementação dos ODS no Brasil.

O acesso às fontes primárias foi facilitado pelo fato de a maioria dos documentos serem públicos ou acessíveis por meio da Lei de Acesso à Informação (LAI). Além disso, documentos não sigilosos, materiais intermediários e outros registros internos identificados pelos entrevistados foram obtidos por meio Sistema Eletrônico de Informação (SEI) do governo federal ou fornecidos diretamente pelos próprios entrevistados.

A análise documental concentrou-se principalmente em documentos governamentais, (anexo V), abrangendo dois eixos principais: (i) planejamento governamental em nível nacional, como a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDES), de 2018, e a Estratégia Federal de Desenvolvimento (EFD), de 2020, mas com foco nos Planos Plurianuais (PPAs) referentes aos ciclos de 2012-2015, 2016-2019, 2020-2023 e 2024-2027, incluindo os relatórios de monitoramento e a legislação associada; e (ii) governança dos ODS, abrangendo materiais e documentos produzidos no âmbito da Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (CNODS), bem como os relatórios voluntários apresentados pelo governo brasileiro no Fórum Político de Alto Nível (HLPF) em 2017 e 2024.

Além disso, foram analisados outros documentos, como legislações, atas de reuniões e materiais relacionados à governança e implementação nacional dos ODS. Documentos de outros atores também foram considerados, como os Relatórios-Luz, elaborados pela sociedade civil, os Relatórios Locais Voluntários, produzidos por governos subnacionais, e materiais de organismos internacionais, entre outros, relevantes para compreender a dinâmica nacional.

A análise qualitativa de conteúdo para avaliar a visão sobre o desenvolvimento sustentável e a abordagem dos objetivos globais nos ciclos do PPA entre 2012 e 2024 foi estruturada com base na busca por palavras-chave. Devido às variações metodológicas entre os PPAs ao longo do período, as análises quantitativas não eram comparáveis. Assim, em linha com a metodologia da pesquisa, o foco foi direcionado para uma abordagem qualitativa.

Inicialmente, foram buscadas as expressões “desenvolvimento sustentável”, “sustentabilidade” e “sustentável”, organizadas de acordo com as dimensões estratégica e tática-operacional dos planos, considerando exclusivamente os documentos originais dos PPAs. Referências à sustentabilidade de cunho fiscal-econômico, como as relacionadas ao regime previdenciário, ou às relacionadas à ‘manutenção no tempo’, como ‘a sustentabilidade

dos estoques pesqueiros’ foram excluídas da análise. Posteriormente, foi realizada uma avaliação qualitativa das menções, associando-as às diferentes dimensões do desenvolvimento sustentável.

Em uma segunda etapa, foram buscadas referências diretas às agendas de objetivos globais. Para isso, foram utilizadas as expressões “ODM”, “objetivo(s) de desenvolvimento do milênio”, “Agenda do Milênio”, “Agenda 2030”, “ODS” e “objetivo(s) de desenvolvimento sustentável”. A análise considerou novamente as dimensões estratégica e tático-operacional dos PPAs, além de incluir as referências presentes nos relatórios de monitoramento dos planos, visando avaliar a evolução das menções ao longo do tempo. Os resultados dessa análise são detalhados no Capítulo IV. A tabela 01, apresentada abaixo, resume os principais documentos analisados⁴⁶.

Tabela 01 – Principais documentos relacionados aos ciclos do PPA

Ciclo do PPA	Legislação	Outros documentos relacionados ao planejamento federal
2012-2015	Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012	Relatórios de monitoramento ano base: 2012, 2013, 2014 e 2015.
2016-2019	Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016	Relatórios de monitoramento ano base: 2016, 2017, 2018 e 2019. Ponte para o Futuro (2015) Estratégia Nacional de Desenvolvimento – ENDES (2018)
2020-2023	Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019	Relatórios de monitoramento ano base: 2020, 2021, 2022 e 2023. Estratégia Federal de Desenvolvimento – EFD (2020).
2024-2027	Lei nº 14.802, de 9 de janeiro de 2024	

Fonte: Elaboração própria

Como ressaltado anteriormente, os instrumentos de análise foram aplicados de acordo com as categorias analíticas. No caso dos instrumentos de planejamento, o objetivo foi identificar referências que subsidiassem o entendimento da visão de desenvolvimento sustentável e a representação das agendas internacionais. Já nos materiais relacionados à governança e implementação dos ODS no Brasil, o foco da análise foi na busca por elementos que indicassem a compatibilidade com as estratégias de desenvolvimento expressas nos planos, o alinhamento com as orientações de organismos internacionais, em particular a Resolução nº 70 (ONU, 2015), a apropriação das agendas no contexto doméstico, além de elementos

⁴⁶ A lista completa das legislações consultadas é apresentada no anexo IV e dos documentos no anexo V.

referentes à organização dos atores na governança nacional, em particular da sociedade civil organizada. A tabela 02 apresenta os principais documentos analisados⁴⁷.

Tabela 02 – Principais documentos relacionados à governança nacional dos ODS

Período	Governo Federal	Outros atores
2012-2015	<p>ODM Relatórios Nacionais de Acompanhamento dos ODM: 2004, 2005, 2007, 2010, 2014 (Ipea).</p> <p>Fase de negociação dos ODS Portaria Interministerial nº. 116, de 19 de fevereiro de 2014 - ‘Grupo de Trabalho Interministerial’ (GTI) Negociações da Agenda de Desenvolvimento Pós-2015: Elementos Orientadores da Posição Brasileira (Brasil, 2014)</p>	<p>Diretrizes de Funcionamento do Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade/Nós Podemos (MNCS, 2004) Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: o que está em jogo nestas negociações? Análise e estratégias da sociedade civil (ABONG 2014)</p>
2016-2018	<p>Decreto nº 8.892/2016 - Institui a CNODES Relatório Nacional Voluntário (Brasil, 2017) Plano de Ação para o biênio 2017-2019 (CNODES, 2017) Relatório da 1ª edição do prêmio ODS Brasil (ENAP, 2018) Agenda 2030 - ODS - Metas Nacionais dos ODS (Ipea, 2018) Relatório Anual de Monitoramento das Agendas ODS - Ano base 2017</p>	<p>Relatórios-Luz: 2017 e 2018 (GTSC A2030).</p>
2019-2022	<p>Cadernos ODS (Ipea, 2019) Agenda Brasil + Sustentável (Brasil, 2022)</p>	<p>Relatórios-Luz: 2019, 2020, 2021 e 2022 (GTSC A2030). Relatório da Câmara Temática de Parcerias e Meios de Implementação (CTPMI, 2019) Planejamento estratégico do Poder Judiciário (CNJ 2019) Projeto de Lei nº 1.308/2021 - Institui a Política de Promoção da Agenda 2030</p>
2024-2027	<p>Relatório Nacional Voluntário (Brasil, 2024a) Relatório: Planejamento Orientado à Agenda 2030 (Brasil, 2024b) Cadernos ODS (Ipea, 2024)</p>	<p>Relatórios-Luz: 2023 e 2024 (GTSC A2030).</p>

Fonte: Elaboração própria

⁴⁷ A lista completa dos documentos consultados está no anexo V.

Além dos documentos referentes aos eixos principais descritos anteriormente, foram considerados os Relatórios-Luz (RL) do Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para a Agenda 2030 (GTSC A2030). Produzidos anualmente desde 2017, os RL constituem o principal instrumento de acompanhamento e monitoramento dos ODS em nível nacional. Também foram analisados os Relatórios Locais Voluntários (RLV) apresentados por governos subnacionais, entre 2017 e 2024. Tanto os RL quanto os RLV foram avaliados exclusivamente em relação à sua conexão com o planejamento e a governança nacional dos ODS.

Outra fonte importante de informação foi a base de dados de pronunciamentos oficiais de presidentes brasileiros, em particular em fóruns internacionais ligados à temática do desenvolvimento sustentável, compilada pela UFPB (Gonçalves; Meira; Gondim, 2024). Essa base, quando triangulada com as orientações estratégicas dos planos de longo e médio prazo do governo federal, permitiu identificar e compreender a visão dos governos em relação ao desenvolvimento sustentável, bem como a prioridade atribuída à Agenda 2030 e aos ODS.

É importante destacar que os planos possuem caráter quase-estático, devido às possibilidades limitadas de revisão, sendo elaborados por meio de processos complexos que, em alguns casos, incluem aprovação legislativa, como ocorre com os PPAs. Em contraste, os pronunciamentos presidenciais são dinâmicos, ajustando-se aos públicos e contextos específicos em que são realizados. A interação entre esses conteúdos, aliada à percepção dos atores, permitiu captar nuances e subjetividades essenciais para uma análise construtivista.

Ao examinar os documentos e legislações relevantes, concentrei-me em três pontos principais, relacionados aos objetivos e as categorias analíticas da pesquisa. Primeiro, como o desenvolvimento sustentável, de uma forma geral, e a Agenda 2030 e os ODS, em particular, foram retratados e a prioridade dada a estes temas, principalmente nos discursos presidenciais em fóruns internacionais, e nas orientações estratégicas dos documentos de planejamento. Segundo, a influência dos ODS em arranjos institucionais e capacidades estatais, com foco na integração institucional e na promoção de coerência entre políticas. Por fim, o terceiro ponto relacionado à participação social, ou seja, como a agenda internacional promove engajamento e é percebida e traduzida por organizações da sociedade civil, assim como a atuação destes atores frente à governança nacional dos ODS. Os dois últimos pontos foram analisados a partir principalmente de legislações, documentos de monitoramento e avaliação do

planejamento nacional, de uma forma geral, e dos ODS, em particular, relatórios da sociedade civil, triangulados com as percepções dos entrevistados.

III.4 - CONFIABILIDADE DOS DADOS, LIMITAÇÕES DA PESQUISA E CONSIDERAÇÕES ÉTICAS

A abordagem qualitativa apresenta benefícios em termos de se obter uma compreensão aprofundada do tópico de pesquisa. Todavia, sua escolha apresenta desafios e limitações. Dentre as críticas à pesquisa qualitativa destacam-se os vieses relacionados ao processo de escolha do caso, às possibilidades de generalização, bem como à validade e à confiabilidade dos resultados. Considerações éticas incluem como o pesquisador pode impactar a coleta de dados e como os sujeitos da pesquisa se relacionam com ela.

Uma das críticas mais comuns às abordagens qualitativas, de uma forma geral, e aos estudos de caso, em particular, é que eles podem sofrer de 'viés de seleção'. O uso de um único estudo de caso levanta questões de comparabilidade e até que ponto os resultados podem ser generalizados. Nas pesquisas quantitativas este seria um problema de desenho ou na execução. No entanto, pesquisas qualitativas não aspiram necessariamente à generalização, à produção de resultados diretamente representativos de populações diversas e, geralmente, não há reivindicações de que suas descobertas se apliquem a tais populações, exceto de maneira contingente (George; Bennett, 2005).

Outro potencial limite das abordagens qualitativas diz respeito à validade e confiabilidade dos resultados. Como forma de minimizar esta questão, nesta pesquisa foram triangulados dados de entrevistas semiestruturadas, documentos primários e fontes secundárias. Triangular o material de entrevista com outras técnicas é uma forma consagrada para melhorar a confiabilidade da pesquisa (Bryman, 2008). Como essa é uma pesquisa pioneira sobre os efeitos indutores dos ODS no Brasil, não foi possível comparar os dados coletados com o trabalho de outros pesquisadores. A triangulação foi aplicada à coleta de dados, assim como às fontes e teorias usadas, tornando-se, assim, um método importante de verificação na etapa da análise de dados.

Em termos de considerações éticas, é importante reconhecer que o pesquisador impacta a coleta de dados. Especialmente no processo de entrevista, a presença e a personalidade do pesquisador influenciam o tipo de informação fornecida pelos entrevistados. Há também o

risco de que a análise possa se tornar tendenciosa durante a coleta de dados e ao escrever os resultados, porque o pesquisador tem objetivos de pesquisa específicos. Além disso, enquanto o pesquisador tem sua própria agenda, os participantes da pesquisa também podem ter suas razões particulares para contribuir com o estudo (Setzer, 2013).

Particularmente, nesta pesquisa, ressaltamos dois desafios relacionados com o desenho e a condução das entrevistas. O primeiro se refere ao tema da parcialidade das informações prestadas pelos entrevistados dada a propensão de defender suas instituições e sua atuação profissional. O segundo desafio está associado à intensa instabilidade e divisão política que marcaram o período, pois as informações refletiam a oposição entre as posições políticas, principalmente em se tratando da ‘elite governamental’ que, em geral, está diretamente envolvida com uma das partes em cada subperíodo.

Sobre o primeiro ponto, como tratado acima (subseção III.2), embora preocupações com a imagem geral das suas instituições e organizações possam ter impedido alguns entrevistados de serem completamente francos em suas declarações, os servidores públicos, principalmente os com vínculo estável, tendem a ser mais imparciais, apesar de também defenderem seus trabalhos (Richards, 1996). Além disso, a triangulação de fontes minimiza este viés, assim como a abordagem acadêmica de caráter anônimo teve como efeito um maior espaço para autocritica dos entrevistados.

Sobre o segundo desafio, o período abrangido pela pesquisa, entre 2012-2024, foi marcado por mudanças significativas em relação às orientações dos diferentes governos, de uma forma geral, e à abordagem sobre a Agenda 2030 e os ODS, em particular. Neste contexto, as ‘elites governamentais’ e as ‘burocracias de médio escalão’, embora tenham tido abertura para autocritica, como apontado acima, foram bastante críticas entre si, dependendo do seu período de atuação. Para evitar que apenas uma visão prevalecesse, foi buscada a maior variedade de atores possível, tanto os que participaram durante todo o período, como em períodos pontuais, e entre os que atuaram como situação ou oposição aos governos nos diferentes subperíodos. Assim, foi possível captar de forma mais extensiva os problemas e desafios.

Por fim, um ponto de atenção no desenho e desenvolvimento da pesquisa foi o fato de eu ser um servidor público federal, atuando como pesquisador acadêmico, tratando com atores que em sua maioria também são servidores públicos ou têm atuação próxima ao serviço público.

Este contexto acabou se mostrando benéfico, principalmente pelo acesso facilitado aos atores. O processo de entrevistas ocorreu dentro do esperado e foi possível obter as informações necessárias ao desenvolvimento da pesquisa, sem intercorrências significativas.

COMENTÁRIOS CONCLUSIVOS

O presente capítulo apresentou a abordagem metodológica e as técnicas de coleta e análise de dados adotadas na tese. A estratégia para responder à pergunta de pesquisa foi baseada em um estudo de caso único de caráter exploratório e descritivo, a partir de informações diversas coletadas por meio de entrevistas com atores relevantes e análise documental, tratadas por meio da análise qualitativa de conteúdo.

A abordagem do estudo de caso único provou ser um método apropriado para uma análise abrangente dos efeitos indutores dos ODS nos processos de planejamento e produção de políticas públicas no Brasil entre 2012 e 2024. As limitações metodológicas do estudo, relacionadas à seleção do caso, à qualidade e quantidade de dados disponíveis e a posição do pesquisador, foram identificadas e o uso da teoria fundamentada e estratégias de triangulação foram utilizadas para aprimorar a robustez na pesquisa.

Apesar da representatividade limitada própria de um estudo de caso, os resultados trazem elementos que podem ser, em alguma medida, generalizados como proposições e comparados a outras experiências nacionais, em particular de países federados em desenvolvimento do Sul Global. O uso de entrevistas com elites especializadas trianguladas com análise documental e de pronunciamentos oficiais de dirigentes possibilitou a geração de dados qualitativos inéditos que captaram nuances e percepções dos atores, permitindo a análise abrangente de vários aspectos envolvidos na localização dos ODS no Brasil.

As categorias analíticas e os efeitos indutores dos ODS podem ser abordados de formas diversas, a tabela 03 abaixo apresenta de forma sistematizada como as categorias analíticas serão aplicadas ao estudo de caso do governo federal brasileiro.

Tabela 03 – Quadro-resumo analítico

Categoria Analítica e efeito indutor dos ODS	Aplicação ao caso brasileiro	Técnica de pesquisa
<p>I - Visão sobre desenvolvimento sustentável e Agenda 2030 e dos ODS.</p> <p>Efeitos discursivos</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Tradução nos instrumentos de planejamento brasileiros, principalmente os PPAs (elemento de caráter mais estático e formal). -Representação nos pronunciamentos presidenciais em fóruns internacionais, especialmente nas AGNUs (característica dinâmica). -Comparação entre os pronunciamentos presidenciais que, corroborando ou alterando a visão expressa nos planos, indicam a evolução no processo de localização dos ODS no nível de orientação e visão estratégica do governo. 	<ul style="list-style-type: none"> -Análise de conteúdo dos documentos, legislações e discursos (principal) -Triangulação com entrevistas.
<p>II – Arranjos institucionais e capacidades estatais</p> <p>Efeitos institucionais e normativos</p>		
<p>II. 1 - Liderança política</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Localização institucional da governança dos ODS, considerando a perspectiva funcional de Centro de Governo. -Enquadramento e importância dada ao desenvolvimento sustentável e os ODS nos pronunciamentos presidenciais. -Percepção dos atores estatais e não estatais envolvidos na governança nacional dos ODS sobre a efetividade da liderança política. 	<ul style="list-style-type: none"> -Análise de conteúdo dos documentos (PPAs, RNVs e RLVs), legislações e discursos triangulados com a percepção dos atores captada nas entrevistas.
<p>II. 2 - Integração institucional e promoção de coerência entre políticas públicas (coordenação horizontal)</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Participação de instituições públicas na governança nacional dos ODS. -Atuação setorial nas agendas internacionais de desenvolvimento de forma independente da governança nacional, incluindo a atuação de órgãos de controle. -Percepção dos atores estatais e não estatais envolvidos na governança nacional dos ODS sobre a efetividade da coordenação. 	
<p>II. 3 - Subsidiariedade federativa (integração vertical)</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Representação formal de entes subnacionais na governança nacional dos ODS. -Percepção dos atores estatais e não estatais envolvidos na governança nacional dos ODS sobre a representatividade e efetividade da participação nos espaços de governança. 	
<p>III. Participação social</p> <p>Efeitos relacionais</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Participação na governança nacional dos ODS (participação procedimental). -Capacidade de influenciar as discussões e influenciar o processo de tomada de decisão (participação substantiva). -Atuação independente da governança nacional dos ODS (nacional e internacional). 	<ul style="list-style-type: none"> -Percepção dos atores sobre a representatividade e efetividade da participação social na governança dos ODS, trianguladas com análise documental (PPAs, RNVs e RLs).

Fonte: Elaboração própria

Os resultados da tese pretendem contribuir para suprir uma lacuna nas pesquisas sobre os ODS ao promover um entendimento mais compreensivo e sistemático da governança e implementação em um país do Sul Global, buscando compreender como a Agenda 2030 se conecta e altera as práticas de tomada de decisão, planejamento e as inovações de governança adotadas. Além disso, permite apreender como as práticas nacionais interagem com as escalas global, transnacional, regional, nacional e local.

A abordagem teórica apresentada nos Capítulos I e II, incluindo a estrutura analítica resultante, e a estrutura metodológica, apresentada neste capítulo, constituem a base da pesquisa empírica desenvolvida nos Capítulos IV, V e VI. O estudo de caso sobre os efeitos indutores dos processos de difusão e localização dos ODS no planejamento e produção de políticas públicas no país foi estruturado com base nas categorias analíticas aplicadas de forma transversal nos capítulos empíricos, com enfoques distintos.

No Capítulo IV, o foco está nos efeitos discursivos do enquadramento do conceito de desenvolvimento sustentável, refletidos no planejamento governamental e nos pronunciamentos presidenciais na AGNU, sendo que os arranjos institucionais e a participação social são abordados especificamente em relação ao processo de planejamento.

A análise de como o governo federal se organizou para governar e implementar os ODS, ou seja, o desenho dos arranjos institucionais e a mobilização de capacidades estatais, tendo a participação social como elemento-chave desse processo, é o objeto do Capítulo V. Por fim, no Capítulo VI, os principais resultados dos Capítulos IV e V, que abrangem o período entre 2012 e 2022, são retomados e comparados ao período 2023-2024, com a aplicação das categorias analíticas para avaliar as ações do terceiro governo Lula.

IV. PLANEJAMENTO E VISÃO SOBRE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

INTRODUÇÃO

A internacionalização dos processos de planejamento e produção de políticas públicas conecta normas domésticas e internacionais em processos de circulação e internalização de ideias, modelos e instrumentos, como discutido no Capítulo II. Nesse contexto, atores políticos domésticos são influenciados por normas globais, mas também filtram, reinterpretem e mobilizam essas normas de acordo com suas estruturas e dinâmicas, investindo as normas externas de características domésticas e frequentemente buscando legitimação internacional para suas ações.

A implementação dos ODS reflete essa complexidade: negociados globalmente com consenso entre os Estados-membros da ONU, os ODS exigem adaptação às realidades locais, avaliação em esferas globais e locais, e apoio político e institucional doméstico para garantir sua eficácia. Além disso, as agendas internacionais de desenvolvimento contribuíram para a retomada do planejamento em diversos países, tanto pela indução de organismos internacionais, quanto pela necessidade de coordenar políticas e atores domésticos para alcançar os objetivos globais, conforme discutido no Capítulo II.

No caso brasileiro, a tradição no planejamento governamental, enfraquecida nos anos 1980, foi reconhecida pela Constituição Federal de 1988, principalmente por meio dos Planos Plurianuais (PPA). Assim, a retomada do processo de planejamento no país ocorreu independentemente das agendas internacionais de desenvolvimento, contudo sua implementação se relaciona diretamente com o planejamento governamental.

Nessa pesquisa, foi utilizada a análise qualitativa de conteúdo, conforme apresentado no Capítulo III, para compreender como o desenvolvimento sustentável foi enquadrado nos planos e pronunciamentos internacionais presidenciais e analisar o papel dos objetivos aspiracionais globais na estratégia de desenvolvimento dos governos, com foco nos PPAs, desde a formulação até o monitoramento, incluindo os processos de participação social de forma transversal.

De acordo com a Constituição Federal de 1988, os PPAs são responsáveis por definir “*as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal*” (Brasil, 1988, p. 103) em

ciclos de quatro anos. Esse instrumento, o mais relevante para o planejamento governamental de médio prazo no país, deve ser estabelecido por meio de lei, a partir de um Projeto de Lei (PLPPA) apresentado pelo Poder Executivo Federal até 31 de agosto do primeiro ano de mandato presidencial. Após sua aprovação pelo Poder Legislativo e sanção presidencial, o PPA passa a orientar, a partir do segundo ano de governo, os instrumentos anuais de planejamento e orçamento, como a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

A pesquisa abrange os ciclos do PPA 2012-2015, 2016-2019 e 2020-2023, sendo que o período de 2000 a 2011 é considerado de forma contextual, por trazer elementos relevantes para o entendimento dos processos de planejamento federal nos períodos subsequentes, e o PPA-2024-2027 será abordado no Capítulo VI. A tabela 04 abaixo apresenta os ciclos do PPA abrangidos na pesquisa.

Tabela 04 – Ciclos do PPA entre 2000 e 2027

Ciclo do PPA	Título	Presidência
2000-2003	Avança, Brasil	Fernando Henrique Cardoso (2º mandato)
2004-2007	Brasil de Todos: Participação e Inclusão	Luís Inácio Lula da Silva (1º mandato)
2008-2011	Desenvolvimento com a Inclusão Social e Educação de Qualidade	Luís Inácio Lula da Silva (2º mandato)
2012-2015	Mais Brasil	Dilma Vana Rousseff (1º mandato)
2016-2019	Desenvolvimento, produtividade e inclusão social	Dilma Vana Rousseff (2º mandato) (elaboração e aprovação pelo Congresso) Michel Miguel Elias Temer (execução, avaliação e monitoramento)
2020-2023	Planejar, priorizar, alcançar	Jair Messias Bolsonaro
2024-2027	<i>Sem título</i>	Luís Inácio Lula da Silva (3º mandato)

Fonte: Elaboração própria

A metodologia de elaboração, os meios de implementação e os processos de monitoramento e avaliação dos planos variaram consideravelmente entre os ciclos do PPA no período, o que limitou a comparação direta de seus atributos ao longo do tempo. Portanto, optamos pela análise qualitativa dos planos, complementada por outros instrumentos e ações de planejamento governamental e pela triangulação com os conteúdos dos pronunciamentos presidenciais na Assembleia Geral das Nações Unidas e com as informações coletadas nas entrevistas. O objeto da pesquisa são os efeitos discursivos dos ODS no planejamento, pesquisas futuras devem tratar da questão orçamentária.

O capítulo está estruturado em quatro seções, além desta introdução e dos comentários finais. A primeira apresenta os antecedentes históricos que influenciaram o processo de planejamento federal brasileiro e as abordagens do governo Dilma Rousseff sobre desenvolvimento sustentável e as agendas internacionais de desenvolvimento, incluindo os PPAs 2012-2015 e 2016-2019. Em seguida, são analisadas as iniciativas de planejamento do governo Temer, paralelas ao PPA 2016-2019, entre elas a ‘Ponte para o Futuro’ e a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (ENDES), de caráter neoliberal⁴⁸ e como estas se relacionam com os ODS. A terceira seção foca na ascensão de um governo de extrema direita, que radicaliza a agenda neoliberal, autoritária e conservadora⁴⁹ entre 2019 e 2022. Por fim, a quarta seção apresenta as análises dos discursos presidenciais na Assembleia Geral da ONU (AGNU) e sua relação com as estratégias de desenvolvimento e as agendas internacionais em cada governo.

IV.1 - SOCIAL DESENVOLVIMENTISMO (2012-2015)

O primeiro período se inicia com a negociação de uma agenda pós-2015 na Rio+20, em 2012, e termina com a conclusão dos ODM e a adoção dos ODS, em 2015. Trata-se de um período de continuidade dos governos do Partido dos Trabalhadores (PT), na presidência desde 2003 e que, ao final de 2015, enfrentavam diversas crises, incluindo um avançado processo de *impeachment*. Apesar do foco neste período, optamos por analisar de forma panorâmica e contextual os instrumentos de planejamento nacional a partir de 2000, ano de início dos ODM e do primeiro PPA elaborado a partir de uma base normativa comum, como parâmetro para compreender as continuidades e mudanças sobre a visão de desenvolvimento sustentável e o tratamento das agendas internacionais de desenvolvimento.

Além disso, na análise deste período foi incluído o PPA 2016-2019, que embora abrangesse um período posterior ao tratado nesta seção, foi elaborado com base no plano de governo eleito em 2014, apresentado e aprovado em 2015, ou seja, reflete a visão sobre

⁴⁸ Adotamos nesta pesquisa a definição de neoliberalismo proposta por Madra e Adaman (2014, p. 692, tradução nossa), como uma forma de capitalismo que busca a “‘economização’ do social, materializada seja pela naturalização dos processos econômicos, pela ‘tecnocratização’ de sua governança ou por ambos”. No original “*economisation of the social, materialised either through the naturalisation of economic processes or technocratisation of their governance or both*”.

⁴⁹ Segundo Arsel, Adaman e Saad-Filho (2021), o ‘desenvolvimentismo autoritário’ seria a forma contemporânea do neoliberalismo que caracteriza os governos da Turquia de Erdogan, do Brasil de Bolsonaro, do Egito de Sisi, da Hungria de Orban, dos EUA de Trump e das Filipinas de Duterte.

desenvolvimento sustentável do segundo governo Dilma, mas implementado no governo seguinte.

IV.1.1 - Antecedentes - Da nova gestão pública ao novo desenvolvimentismo (2000-2011)

O Brasil possui um longo histórico na área do planejamento governamental que remonta ao Estado Novo e o pós-2ª guerra mundial, passando pelos planos que guiaram o processo de industrialização por substituição de importações, até a tecnocracia autoritária da ditadura militar (Almeida, 2007). Após um interregno, nos anos 1980 e início dos anos 1990, houve um processo de retomada do planejamento governamental no Brasil, com base no processo de redemocratização e da Constituição Federal de 1988 (CF/1988). A CF/1988 estabeleceu o atual sistema de planejamento e orçamento, em que os planos plurianuais (PPAs) se articulam com a execução dos orçamentos anuais e com os instrumentos de controle fiscal (Paes; Valle, 2007).

O modelo da CF/1988 inova no processo de planejamento governamental ao introduzir instrumentos de caráter continuado, considerando aspectos orçamentários e fiscais, mas que não foi devidamente regulado, tendo sido alterado continuamente entre 1988 e 2024. Como destacam Gomide e Couto (2023, p. 13)

(...) essa lacuna regulatória permitiu uma variedade de ajustes metodológicos nos processos de elaboração e gestão do PPA, que foram testados ao longo dos últimos 20 anos, refletindo opções políticas incorporadas nas diferentes funções do Plano relacionadas ao planejamento governamental.

Os primeiros PPAs, 1991–1995 e 1996–1999, não tinham função de orientação estratégica, relação direta com o orçamento, nem serviam como referência para o diálogo federativo ou para participação social. Estes planos se limitavam a uma lista de objetivos, diretrizes e projetos, sem um processo de gestão específico para a tomada de decisões, mesmo no curto prazo. Seu papel era basicamente o de prestação de contas e cumprimento formal do mandato constitucional. Essa lógica começou a mudar com uma série de regulamentações implementadas a partir de 1998, que reformularam o planejamento federal.

O período entre a promulgação da Constituição Federal de 1988 e 2003 foi classificado por Toni (2021) como a fase ‘democrática-liberal’. Essa fase foi caracterizada pela formalização das organizações e instrumentos de planejamento com base na CF/1988 e pela adoção de um

planejamento de caráter gerencial, centrado na lógica orçamentária e fiscal. Essa dinâmica será explorada no próximo tópico.

(i) Bases do planejamento federal contemporâneo e a ‘Nova Gestão Pública’

O foco deste tópico é nos elementos que conformam o sistema de planejamento federal brasileiro a partir das mudanças normativas introduzidas pelo Decreto no 2.829/1998⁵⁰. Essas mudanças promoveram a integração entre plano e orçamento, com programas formulados com base em problemas ou demandas da sociedade e que, embora tenham sofrido alterações ao longo dos ciclos do PPA, contêm elementos que formam o núcleo do planejamento governamental desde então. O tópico também inclui uma análise sucinta da visão de desenvolvimento sustentável do PPA 2000-2003, durante o segundo governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC).

O PPA 2000-2003, intitulado ‘Avança, Brasil’ (Brasil, 1999b), representa o primeiro esforço significativo de planejamento governamental em contexto de maior estabilidade monetária, estabelecendo uma conexão entre o instrumento de planejamento de médio prazo e o orçamento, que até então eram tratados separadamente (Couto; Cardoso Júnior, 2020b). O segundo PPA do governo FHC reflete o “Plano Diretor da Reforma do Estado”, iniciado em 1995, influenciado pela Nova Gestão Pública, que adota um enfoque gerencial. Seus principais aspectos incluem foco em resultados, flexibilidade, transparência, autonomia, atomização, responsabilização (*accountability*) e descentralização, como discutido no Capítulo II.

Além do decreto e do plano diretor, o desenho deste PPA foi influenciado pela instituição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em 2000, que trouxe ao processo de reforma na gestão pública uma austera disciplina fiscal por meio da instituição de mecanismos de controle das finanças públicas para governos de todos os níveis (Paes; Valle, 2007). É importante destacar que, apesar do foco na gestão fiscal, a LRF também tornou obrigatória a participação social nos processos de elaboração e discussão dos planos e das leis orçamentárias (art. 48, § 1º, inciso I), o que influenciou a participação nos ciclos seguintes do PPA.

A estratégia de desenvolvimento do PPA 2000-2003, apresentada de forma resumida no plano, foi fundamentada nos “Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento”, elaborado

⁵⁰ Decreto nº 2.829, de 29 de outubro de 1998, disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2829.htm

pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) em parceria com consultorias privadas, que identificaram oportunidades de investimentos complementares aos projetos estruturantes do governo, formando assim a estratégia territorial de médio prazo do país. Alinhada aos preceitos da Nova Gestão Pública, a estratégia revisou o papel do Estado, destacando-o como indutor do crescimento e regulador de atividades, especialmente aquelas transferidas ao setor privado (Brasil, 1999a). Embora a dimensão econômica prevalecesse, o plano trouxe uma mudança significativa em relação ao desenvolvimentismo das décadas de 1950 e 1970, ao focar no setor privado como principal força motriz do crescimento econômico. A dimensão ambiental foi tratada de forma isolada, vista principalmente como um capital natural a ser explorado de maneira mais sustentada.

A concepção de políticas a partir da base territorial, representada pelos ‘Eixos de Integração’, representou um avanço em relação aos planos anteriores. Essa abordagem levou, mesmo que de forma não intencional, a uma associação entre as menções a ‘desenvolvimento sustentável’ e ‘sustentabilidade’ no PPA com as temáticas regionais, especialmente nos programas voltados para o desenvolvimento das regiões Nordeste, Centro-Oeste, Amazônia e Pantanal.

O termo desenvolvimento sustentável também foi relacionado à gestão de projetos de ‘desenvolvimento sustentável local integrado’, que se referem a projetos de menor porte e impacto mais local. É interessante observar que ‘desenvolvimento sustentável’ e ‘sustentabilidade’ não aparecem relacionados a projetos de maior porte e impacto. Por fim, há uma menção à Agenda 21 no programa ‘gestão da política do meio ambiente’, em que um dos produtos é “*formulação e implementação de políticas de desenvolvimento sustentável (Agenda 21)*” (Brasil, 1999b).

A adoção dos preceitos da Nova Gestão Pública resultou na valorização de um modelo gerencial com foco na gestão, nas questões fiscais de curto prazo e no controle, em detrimento da dimensão político-estratégica do planejamento e da coordenação com planos setoriais (Beserra, 2021). Isso fez com que o planejamento cumprisse um papel mais instrumental e burocrático, apesar dos esforços de integração, do estudo dos eixos de integração e da produção de cenários prospectivos, como o Brasil 2020 (Brasil, 1998). Esses esforços, no entanto, tiveram pouca influência nos processos de tomada de decisão, pois o planejamento estava restringido por uma disciplina fiscal rigorosa.

A crise financeira que atingiu o país no final dos anos 1990 e o foco na gestão fiscal limitaram a implementação do plano 'Avança Brasil' (Gomide; Couto, 2023). Paralelamente, o governo federal avançou na institucionalização do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal (SPOF) com a promulgação da Lei nº. 10.180/2001, que definiu os arranjos institucionais do planejamento federal, liderado pelo órgão central do planejamento em coordenação com os setoriais. Além disso, foram desenvolvidas capacidades estatais, especialmente por meio da formação de servidores dedicados ao tema, proporcionando a base para ações futuras em conformidade com o quadro legal estabelecido no período.

(ii) Social desenvolvimentismo (2004-2011)

Toni (2021) classifica a fase do planejamento governamental, entre 2003 e 2014, como 'desenvolvimentista societal', caracterizada pela retomada do planejamento com ênfase setorial, mudanças metodológicas pontuais nos PPAs, maior participação social, iniciativas de territorialização do plano e o início da elaboração dos PPAs de Estados e Municípios. O termo "desenvolvimentista societal" destaca a prioridade dada à dimensão econômica, que foi de fato relevante no período, como evidenciado pelo compromisso do então candidato Lula com o mercado, expresso na "Carta aos Brasileiros", e pela política fiscal restritiva, especialmente durante o primeiro mandato. Contudo, argumentamos que o período é mais bem caracterizado pela ênfase inédita na dimensão social, com a implementação de políticas sociais inovadoras em escopo e escala, algumas das quais continuaram mesmo sob governos com outras orientações políticas. Por essa razão, adotamos o termo "social desenvolvimentismo" para descrever esse período.

Os PPAs 'Brasil de Todos: Participação e Inclusão' (2004-2007) e 'Desenvolvimento com a Inclusão Social e Educação de Qualidade' (2008-2011) mantiveram a abordagem programática, estruturada no planejamento por problemas, tendo como referência o planejamento estratégico situacional, a gestão por resultados e o foco na prestação de contas governamental em linha com a metodologia do PPA 2000-2003. As principais inovações estavam relacionadas à relevância e à incorporação direta da estratégia de desenvolvimento no plano, o início da participação social em sua elaboração, às iniciativas de territorialização e à introdução de um 'Sistema de Monitoramento e Avaliação' (SMA) no âmbito do sistema federal de planejamento (Couto; Cardoso Júnior, 2020a).

A participação social, até então inédita na formulação dos planos, foi feita no ciclo de 2004-2007, principalmente por meio de audiências e consultas públicas, algumas delas regionalizadas. Este processo teve continuidade, tendo sido mais estruturado no PPA 2008-2011 que iniciou a prática de consultas aos conselhos nacionais de políticas públicas. Esse processo incipiente de participação social no planejamento governamental foi criticado por parte da sociedade civil organizada por seu caráter pontual e limitado ao momento da elaboração, restrito à dimensão estratégica, e pela ausência de retorno sobre a incorporação ou não das demandas apresentadas (Avelino; Santos; Bezerra, 2021).

As iniciativas de territorialização foram retomadas em consonância com a nova estratégia de desenvolvimento. O ‘Estudo da Dimensão Territorial do Planejamento’, que apresentou uma visão estratégica dos territórios brasileiros, incluindo estudos prospectivos, carteira de investimentos e impactos econômicos e ambientais de sua implementação (Brasil, 2008), acabou não sendo incorporado ao PPA. Isso se deveu, em grande medida, a iniciativas sobrepostas, como os ‘Territórios da Cidadania’ e o ‘Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)’ que possuíam recortes territoriais, carteiras de investimento e arranjos de gestão próprios, independentes tanto do ‘Estudo’, quanto dos PPAs.

A incorporação da dimensão estratégica como orientadora dos planos foi uma das principais inovações dos ciclos 2004-2007 e 2008-2011. A estratégia de desenvolvimento, adotada desde 2003 e pontualmente aprimorada nos ciclos seguintes, tinha como base o crescimento econômico impulsionado pelo aumento do consumo de massa, fortalecimento do mercado interno, inclusão social, distribuição de renda e ampliação dos investimentos, especialmente em infraestrutura (Brasil, 2003; 2007). A partir desse núcleo central, os planos incorporaram variações, abordando temas como sustentabilidade — quase sempre limitada à dimensão ambiental —, soberania, redução da vulnerabilidade externa, democracia, cidadania, entre outros.

Nos planos predominou a visão integrada das três dimensões do desenvolvimento sustentável, como expresso na orientação estratégica do PPA 2004-2007, que propõe *“um novo modelo de desenvolvimento que compatibilize crescimento econômico, justiça social, ampliação da democracia e proteção ambiental”* (Brasil, 2003, p. 40). Essa abordagem também está presente na dimensão estratégica do PPA 2008-2011, que descreve a estratégia de desenvolvimento adotada como *“um círculo virtuoso capaz de combinar crescimento*

econômico com redução das desigualdades sociais e respeito ao meio ambiente.” (Brasil, 2007, p.11).

Na dimensão tática, a tendência observada, em menor grau, já no PPA 2000-2003, de ligação direta entre temáticas com base territorial e regional com os conceitos de desenvolvimento sustentável e a sustentabilidade é consolidada nestes ciclos. Desde programas que abordam regiões e territórios extensos, como macrorregiões, biomas, principalmente Pantanal e Amazônia, mesorregiões, zona costeira, faixa de fronteira, até os baseados no desenvolvimento local de povos e comunidades tradicionais, incluindo povos indígenas, quilombolas e agricultores familiares, de reforma agrária e territórios rurais. Outra tendência iniciada neste período e persistente até nos governos de orientação distinta foi o uso do termo ‘sustentável’ relacionado a setores historicamente promotores de degradação como mineração, petróleo, gás e agronegócio.

Apesar da convergência temática, das prioridades do governo e da estruturação de uma governança nacional dos ODM, os objetivos globais não foram incorporados nos PPAs dos dois mandatos de Lula (2003-2006 e 2007-2010). Essa tendência também foi observada nos ciclos seguintes, o que será analisado nas próximas subseções.

Entre 2000 e 2011, o PPA se tornou mais estruturado, ao apresentar uma estratégia de desenvolvimento que orientava as ações do governo e estabelecer um sistema de monitoramento e avaliação robusto, se constituindo no único lócus de organização abrangente das ações de governo. Todavia, sua identidade com a prestação de contas e com o controle e a falta de centralidade política do planejamento dificultou o desempenho de sua missão constitucional de orientação estratégica do desenvolvimento de médio e longo prazos.

IV.1.2 - PPA 2012-2015

O modelo do PPA 2012-2015 foi significativamente alterado devido, em grande medida, ao compromisso limitado das lideranças políticas e à existência de agendas paralelas ao Sistema de Planejamento e Orçamento Federal (SPOF), como o PAC, que prescindia do plano para a formação de sua carteira de investimentos, elaboradas de forma pouco transparente. Além disso, fatores como as diversas crises econômicas, a prioridade dada às questões fiscais e o foco excessivo no controle e na prestação de contas resultaram em um certo distanciamento, ou mesmo um descolamento, entre os planos e as ações do governo. O PPA era percebido

como um instrumento formal de caráter mais burocrático, com pouca agregação de valor aos processos de planejamento setorial, além de criar, em alguma medida, barreiras para a elaboração ou incorporação de novas políticas e sua implementação (Moretti, 2012).

O diagnóstico das limitações dos PPAs foi influenciado pela experiência adquirida na construção dos planos, especialmente com o estreitamento do diálogo entre o órgão central de planejamento e os setoriais, intensificado a partir de 2008, e pelos mecanismos de participação social, testados de forma heterogênea desde 2004. Identificou-se a necessidade de melhorar a comunicação das estratégias adotadas no Plano, principalmente aproximando os programas das políticas públicas setoriais. O novo modelo do PPA buscou traduzir os resultados desses processos, comunicando de forma mais direta as principais metas do governo, sem um vínculo conceitual rígido (Beserra, 2021).

A principal mudança foi na definição dos programas, que deixaram de ser baseados em um modelo lógico centrado na identificação de um problema, definição de um objetivo e seleção de ações (orçamentárias e não orçamentárias) para enfrentá-lo. Esses programas foram substituídos por programas temáticos, organizados por temas de políticas públicas, mais alinhados aos planejamentos setoriais. Os programas passaram a ser agregadores temáticos, organizados a partir de objetivos, metas e iniciativas, que expressam as principais entregas das políticas públicas à sociedade (Gomide; Couto, 2023).

As ações orçamentárias foram removidas do PPA. Um dos efeitos da nova metodologia foi a mudança no nível de agregação do orçamento. Ao desvincular as metas do plano do orçamento, houve um redesenho das ações, o que facilitou a redução da fragmentação orçamentária, tanto no âmbito das funções-programáticas, quanto no número de ações, especialmente a partir de 2013, com a introdução da categoria do plano orçamentário (PO). Isso implicou em maior flexibilidade na execução do gasto público e fortaleceu a capacidade de implementação das políticas públicas em detrimento do controle prévio. Santos, Ventura e Neto (2015, p. 129) argumentam que as mudanças impactaram positivamente a capacidade de execução da União e reduziram o desgaste na relação com o Legislativo, *“uma vez que a flexibilidade trazida pelo PO tende a diminuir o número de projetos de lei de créditos orçamentários”*.

Outra mudança relevante no PPA 2012-2015 foi a estruturação de um modelo de participação social que abrangeu a elaboração, implementação e monitoramento do plano. Esse modelo

organizou as formas de participação social experimentadas desde 2003, que foram criticadas por seu caráter episódico, descontínuo e pela falta de informações sobre o atendimento às demandas apresentadas (Avelino; Santos; Bezerra, 2021). O PPA participativo estava alinhado com a ampliação das interfaces socioestatais que, desde 2003, reformulou os conselhos nacionais existentes, criou novos, consolidou a realização de conferências nacionais e fomentou espaços participativos, como mesas de negociação, fóruns e ouvidorias. Essas práticas foram consolidadas na Política Nacional de Participação Social e no Sistema Nacional de Participação Social, instituídos pelo Decreto nº. 8.243, de 23 de maio de 2014⁵¹, que promoviam a perspectiva de ‘participação como método de governo’⁵².

Nesse contexto, a participação social no PPA foi organizada por meio do Fórum Interconselhos, criado em 2011 como parte dos esforços de elaboração do novo PPA. O Fórum, composto por representantes de Conselhos Nacionais de Políticas Públicas, serviu como espaço de discussão sobre a orientação estratégica do PPA, retorno do governo às demandas da sociedade civil, prestação de contas e monitoramento do plano.

O monitoramento participativo foi estruturado com base nas ‘Agendas Transversais’, concebidas como uma forma alternativa de organizar demandas intersetoriais definidas no Fórum Interconselhos. Essas agendas abordavam temáticas como criança e adolescente, juventude, pessoa idosa, políticas para as mulheres, pessoa com deficiência, população LGBTQIA+, população em situação de rua, igualdade racial, comunidades quilombolas, povos e comunidades tradicionais, e povos indígenas (Brasil, 2018a). Esse modelo permitiu a agregação de ações antes dispersas em um locus comum, facilitando a compreensão de como cada tema transversal era tratado no plano como um todo.

A participação extrapolou a dimensão estratégica do plano, e o monitoramento por meio do Fórum Interconselhos e das ‘Agendas Transversais’ recebeu reconhecimento internacional. Essa iniciativa integrou compromissos dos planos de ação brasileiros da ‘Parceria para Governo Aberto’ (*Open Government Partnership – OGP*) e, em 2014, conquistou o ‘Prêmio de Serviço Público das Nações Unidas’ (*United Nations Public Service Awards – UNPSA*) como iniciativa inovadora de promoção da participação.

⁵¹ Decreto nº. 8.243, de 23 de maio de 2014, disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm

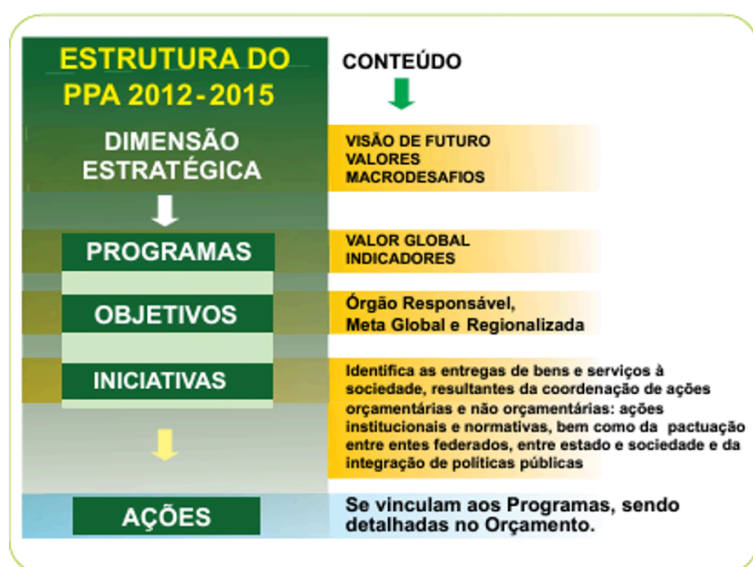
⁵² Para mais informações sobre o Sistema Nacional de Participação Social, de uma forma abrangente, ver Pires e Vaz (2014) e, especificamente sobre a participação nos PPAs, ver Avelino, Santos e Bezerra (2021).

A participação social no PPA, por meio de representantes da sociedade civil organizada vinculados aos conselhos nacionais, resultou em uma demanda por maior integração das dimensões do desenvolvimento sustentável e uma ênfase maior nos públicos vulnerabilizados e nos fatores territoriais, como territórios quilombolas, indígenas e da agricultura familiar.

A visão de desenvolvimento sustentável expressa no PPA 2012-2015 foi analisada considerando a relação entre as dimensões da sustentabilidade, a utilização dos termos ‘desenvolvimento sustentável’ e ‘sustentabilidade’ no plano e nos relatórios de monitoramento, e a abordagem das agendas internacionais, com foco na conclusão dos ODM e na negociação dos agenda pós-2015.

O PPA 2012-2015, ‘Mais Brasil’ (Brasil, 2012), referente ao primeiro governo Dilma Rousseff, foi organizado em duas dimensões, conforme apresentado na figura 5 abaixo.

Figura 05 - Estrutura do PPA 2012-2015



Fonte: Brasil (2012).

A dimensão estratégica abrangia a visão de futuro, os valores que a sustentavam, quatro cenários - macroeconômico, social, ambiental e regional -, e 11 macrodesafios que orientavam a estratégia do governo. A dimensão tático-operacional era composta por programas temáticos que refletiam a agenda de governo organizada por temas de políticas públicas e orientavam a ação governamental. Esses programas continham objetivos que expressavam as escolhas do governo para a implementação de políticas públicas específicas, associados a metas, qualitativas ou quantitativas, que estabeleciam parâmetros para a

realização esperada durante o período do plano, e por iniciativas que indicavam as entregas de bens e serviços à sociedade resultantes da coordenação de ações orçamentárias.

A dimensão estratégica do plano delineava claramente a estratégia de desenvolvimento do governo, que pode ser resumida como a combinação de crescimento econômico com redução das desigualdades sociais. Essa estratégia se baseava na “*preservação do padrão de desenvolvimento baseado no crescimento sustentado com inclusão social*” (Brasil, 2012, p.22), enunciada no PPA 2004-2007 focando na expansão do mercado interno, associado a políticas sociais, especialmente de transferência de renda e aumentos reais do salário-mínimo, e, a partir do PPA 2008-2011, com a adição dos investimentos em infraestrutura, principalmente por meio do PAC.

A Visão de Futuro descrevia como o Brasil desejava ser reconhecido:

(i) “*Por seu modelo de desenvolvimento sustentável, bem distribuído regionalmente, que busca a igualdade social com educação de qualidade, produção de conhecimento, inovação tecnológica e sustentabilidade ambiental.*”, e

(ii) “*Por ser uma Nação democrática, soberana, que defende os direitos humanos e a liberdade, a paz e o desenvolvimento no mundo.*” (Brasil, 2012, p. 17).

Essa visão estava associada a sete valores: “*soberania, democracia, justiça social, sustentabilidade, diversidade cultural e identidade nacional, participação social e excelência na gestão*” (Brasil, 2012, p. 18).

A Visão de Futuro traz em primeiro plano o desenvolvimento sustentável e a sustentabilidade, sem mencionar o foco do plano e das ações governamentais no crescimento econômico, evidenciando certa dissonância entre a estratégia de desenvolvimento declarada reiteradas vezes na dimensão estratégica e a Visão de Futuro.

A concepção de desenvolvimento sustentável presente na dimensão estratégica do plano segue uma visão balanceada das três dimensões (econômica, social e ambiental), conforme definido por Montesano *et al.* (2023) que consideram essas dimensões sem precedência entre si, em contraste com a visão hierárquica que coloca a dimensão ambiental como base física da qual dependem as dimensões econômica e social. No entanto, essa visão balanceada não implica necessariamente em um tratamento equilibrado e integrado entre as dimensões. No

caso do PPA 2012-2015, havia um claro “*protagonismo das políticas sociais*” (Brasil, 2012, p. 76). Assim, embora as três dimensões fossem consideradas na visão sobre desenvolvimento sustentável, a dimensão social predominava, com poucos sinais de integração efetiva entre elas.

Os termos ‘desenvolvimento sustentável’ e ‘sustentabilidade’ foram mencionados 16 vezes na dimensão estratégica, com maior concentração no cenário ambiental, onde foram utilizados nove vezes para abordar temas como saneamento, mudanças climáticas e educação ambiental, além de três menções à Rio+20. Essa concentração não indicava uma priorização da dimensão ambiental, mas sim uma tendência de limitar a concepção de desenvolvimento sustentável, associando-a predominantemente à dimensão ambiental, sem considerar plenamente sua integração com as dimensões econômica e social. Outra evidência desta interpretação do desenvolvimento sustentável é o uso dos termos ‘sustentabilidade ambiental’ ou ‘sustentabilidade socioambiental’ delimitando de forma ainda mais explícita uma certa identidade entre sustentabilidade e a dimensão ambiental.

Uma avaliação dos quatro cenários apresentados no plano também revelou uma falta de integração entre as dimensões do desenvolvimento sustentável. O cenário econômico, por exemplo, focava na exploração de petróleo e gás natural, especialmente do pré-sal, sem abordar o papel dos combustíveis fósseis nas mudanças climáticas. Já no cenário ambiental, o combate às mudanças climáticas era predominantemente focado na diminuição do desmatamento.

Conforme destacado por Viola e Franchini (2017), embora a redução do desmatamento seja prioritária no Brasil devido ao seu papel nas emissões de gases de efeito estufa e na manutenção da biodiversidade e do ciclo de nutrientes, essa medida representa apenas o passo inicial e mais acessível na redução das emissões. Os próximos passos seriam mais complexos, exigindo mudanças nos modos de produção e consumo, com a diminuição do uso de combustíveis fósseis.

Outros exemplos da falta de integração entre as dimensões do desenvolvimento sustentável incluem as propostas de expansão da mineração e da produção agropecuária, muitas vezes qualificadas como sustentáveis no plano, a construção de hidrelétricas, como Belo Monte, e o foco no aumento do poder de consumo de milhões de pessoas, sem considerar os impactos desse aumento, nem as sinergias e contradições entre essas ações e a integridade ambiental.

Dessa forma, na dimensão estratégica do plano coexistiam uma visão mais restrita da sustentabilidade, predominantemente ligada à dimensão ambiental, e uma visão mais balanceada, em que as três dimensões eram consideradas, embora com um foco maior na dimensão social. Ao mesmo tempo havia contradições entre as propostas apresentadas e as visões de desenvolvimento sustentável, aproximando-se de uma perspectiva de sustentabilidade fraca, em que se pressupõe uma elevada substitutibilidade entre o capital natural e os demais.

A dimensão tático-operacional foi organizada em 65 programas temáticos, compostos por 516 objetivos, 2.513 metas e 886 iniciativas. Os programas temáticos foram classificados em políticas sociais (25), de infraestrutura (15), desenvolvimento produtivo e ambiental (18) e temas especiais (7).

A classificação dos programas em 'desenvolvimento produtivo e ambiental' pode ser vista como um avanço, pois reconhece os impactos ambientais dos padrões atuais de produção e consumo, ao vincular a dimensão ambiental aos setores historicamente mais impactantes como petróleo e gás, mineração e agropecuária. Todavia, essa vinculação reduziu a visibilidade e a prioridade da dimensão ambiental para além do uso sustentável dos recursos, desconsiderando a importância do tratamento integrado dos limites planetários com justiça social, presentes na noção de construção de um 'espaço seguro e justo para a humanidade', como discutido no Capítulo I.

Embora a frequência das menções aos termos 'desenvolvimento sustentável' e 'sustentabilidade' não determine por si só os compromissos com um desenvolvimento mais sustentável, elas revelam tendências sobre como a sustentabilidade é expressa no plano, por exemplo sua prevalência em determinados tipos de política. Entre os 65 programas temáticos, 34 continham pelo menos uma menção a esses termos.

Nas 'políticas sociais', 10 programas (cerca de 40% do total) mencionaram 'desenvolvimento sustentável' ou 'sustentabilidade', com destaque para temas relacionados a povos e comunidades tradicionais, combate ao racismo, agricultura familiar, segurança alimentar e nutricional e reforma agrária, tanto nos programas temáticos específicos, quanto em atributos de outros programas, como os de juventude (jovens do campo) e cultura (quilombolas). Esse fenômeno perpassa os planos, com ênfases distintas, desde o período FHC, refletindo uma relação mais integrada das dimensões sociais, ambientais e econômicas nas políticas voltadas

para povos e comunidades tradicionais, incluindo a agricultura familiar, e que possuem uma base territorial robusta.

As ações de cunho territorial e ligadas aos povos e comunidades tradicionais, como os ‘Territórios da Cidadania’ e o ‘Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais’, concentraram as menções nas áreas vinculadas às ‘políticas e temas especiais’, em que cerca de 40% dos programas continham menções diretas. É notável a ausência de menções nos programas de gestão, ou seja, na orientação das ações da administração pública, enquanto na política externa o foco foi na realização da Rio+20 que ocorreria no primeiro ano de vigência do plano.

Nas políticas de infraestrutura, cerca de 45% dos programas mencionaram ‘sustentabilidade’, geralmente qualificada como ‘ambiental’, ‘socioambiental’ ou ‘eficiência ecológica’, indicando uma separação da dimensão ambiental em relação às demais, especialmente em setores-chave para a degradação ambiental. O foco dessas áreas estava claramente no crescimento econômico, com os aspectos sociais e ambientais inseridos de forma acessória.

A maioria dos programas das ‘políticas de desenvolvimento produtivo e ambiental’ (mais de 70%) mencionaram ‘desenvolvimento sustentável’ e ‘sustentabilidade’, abrangendo setores diretamente relacionados à dimensão ambiental, como biodiversidade, mudanças climáticas, florestas e controle do desmatamento, licenciamento e conservação de recursos hídricos. No entanto, esses termos estavam ausentes nos programas mais diretamente ligados à dimensão econômica, como comércio e serviços, micro e pequenas empresas e agricultura irrigada. Isso reforça uma visão fragmentada do desenvolvimento sustentável, associando-o principalmente à dimensão ambiental, e não como uma estratégia integrada de desenvolvimento. Essa fragmentação evidencia uma falta de integração efetiva entre os programas das áreas econômica e ambiental, mesmo pertencendo a um único eixo de ‘políticas de desenvolvimento produtivo e ambiental’.

Quanto aos demais atributos dos programas, houve menção direta em 19 objetivos, 13 metas e 34 iniciativas, seguindo a tendência de foco nas ações voltadas aos povos e comunidades tradicionais, incluindo agricultura familiar, povos indígenas e territórios quilombolas, bem como outras de caráter territorial, como arranjos produtivos locais, e na política externa.

Além disso, houve diversas referências em setores historicamente com maior impacto socioambiental como na agropecuária, mineração e petróleo e gás. Isso pode gerar duas

interpretações não-excludentes: uma relacionada à necessidade de incorporar a sustentabilidade em suas práticas, como no programa de Agricultura de Baixo Carbono (ABC), e outra como uma espécie de *greenwashing*.

Os ODM, assim como nos PPAs anteriores, continuaram praticamente ausentes do plano, apesar da notória mobilização do governo em torno da Agenda do Milênio, como discutiremos no próximo capítulo. Não há menção aos ODM na dimensão estratégica do plano e apenas duas menções isoladas nos textos de apresentação dos programas. A primeira aparece no programa ‘Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS)’, ao citar a meta de redução da taxa de mortalidade infantil como uma meta dos ODM. A segunda ocorre no programa ‘Integração Sul-americana’ ao tratar do ‘Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul’ (Peas), que definiu metas regionais de desenvolvimento social mais ambiciosas do que os ODM.

A Agenda 21, acordada na Rio-92, vinte anos antes, tem maior presença no plano, constando de indicadores, metas e iniciativas do programa de ‘Licenciamento e Qualidade Ambiental’, principalmente por meio do fomento aos ‘Planos Locais de Desenvolvimento Sustentável’ e ‘Fóruns da Agenda 21’ em municípios, além de ser objeto de metas e iniciativas no programa de ‘Desenvolvimento Regional e Territorial Sustentável’, reforçando a relação das ações de base territorial com temas da sustentabilidade.

Por fim, foram analisadas as menções aos ODM nos relatórios anuais de monitoramento do plano. Como era de se esperar, dada a virtual ausência dos ODM nas dimensões estratégica e tático-operacional do PPA, as menções aos ODM foram pontuais, mas indicam a atuação de algumas áreas do governo.

Em todos os relatórios referentes aos anos de 2012 a 2015⁵³, a área da saúde destacou a convergência com as metas dos ODM, principalmente o alcance da meta do ODM 5 de redução da mortalidade infantil, em 2011, quatro anos antes do prazo previsto no compromisso internacional. Os avanços nos indicadores de mortalidade materna (ODM 4) e nos de combate ao HIV/AIDS, à malária e outras doenças (ODM 6), sendo que a meta de

⁵³ Os Relatórios anuais de avaliação do PPA – 2012-2015, estão disponíveis em https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento/plano-plurianual/copy_of_arquivos/planos-plurianuais-anteriores/ppa-2012-2015/relatorios-de-monitoramento

redução dos casos de malária foi alcançada em 2014 e o Brasil foi “*o país com a menor taxa de incidência de tuberculose entre os BRICS*”⁵⁴, também foram destacados.

Além disso, as ações referentes à municipalização dos objetivos, com destaque para a implementação da ‘Agenda de Compromisso’ com os ODM, instrumento firmado entre municípios e o governo federal, em que este fornecia apoio técnico e financeiro para a implementação dos ODM, como discutiremos no próximo capítulo, estiveram presentes no monitoramento do PPA.

No programa ‘política para as mulheres’, os ODM foram incluídos em um conjunto diverso de compromissos internacionais do setor. Por um lado, esta vinculação pode expressar uma integração entre as agendas internacionais. Por outro lado, o foco nos ODM na área internacional pode indicar que a Agenda do Milênio era vista como uma pauta externa pelos ministérios setoriais, não plenamente incorporada às orientações das políticas domésticas.

A partir da realização da Rio+20, com a publicação do ‘Futuro que Queremos’ (ONU, 2012), e o início das negociações da agenda pós-2015, uma série de áreas do governo começaram a reportar ações que visavam incluir suas pautas na nova agenda de desenvolvimento sustentável. Essas áreas participaram tanto da construção da posição brasileira, em coordenação com o Ministério das Relações Exteriores (MRE) e o Ministério do Meio Ambiente (MMA), quanto em espaços internacionais de discussões setoriais. Exemplos incluem o ‘Programa dos Direitos de Pessoas com Deficiência’, que elaborou uma declaração com a recomendação de 12 diretrizes voltadas para o desenvolvimento sustentável com foco na inclusão das pessoas com deficiência; a área de ‘Trabalho, Emprego e Renda’, que atuou para incluir pontos da Agenda Nacional do Trabalho Decente (ANTD) e do Plano Nacional de Emprego e Trabalho Decente (PNETD) na agenda pós-2015; o setor de Mobilidade Urbana e Trânsito, que relatou sua participação nas discussões internacionais do setor sobre a agenda pós-2015; e as áreas de juventude e conservação e gestão de recursos hídricos, que também relataram suas ações na construção da posição brasileira.

A Arena da Participação Social, fórum de articulação entre governo e organizações da sociedade civil, teve como pauta a conclusão dos ODM e a discussão sobre a construção da agenda pós-2015, em parceria com o PNUD e o Movimento Nacional de Cidadania e Solidariedade (MNCS). Por fim, o relatório de monitoramento ano-base 2015 destaca, na área

⁵⁴ Essa foi uma citação recorrente nos relatórios do período, por isso não está acompanhada da referência específica.

de política externa, a participação do país na negociação dos ODS e a presença da Presidente Dilma na AGNU que instituiu os ODS.

A análise dos relatórios de monitoramento do PPA revela um aumento nas menções às agendas internacionais de desenvolvimento, especialmente após o início das negociações da agenda pós-2015. Contudo, essas menções concentraram-se em áreas de menor projeção no governo, como ‘política para as mulheres’, ‘pessoas com deficiência’, ‘mobilidade urbana’, onde os objetivos globais foram utilizados como estratégia para dar visibilidade a essas pautas na agenda pública. Em contrapartida, nas áreas econômicas e de infraestrutura mais consolidadas, bem como em políticas sociais tradicionais, como educação e previdência, ou em temas centrais para a estratégia de desenvolvimento do governo e a governança dos ODM, como erradicação da pobreza e da fome, não houve uma relação explícita com o PPA ou com seu monitoramento.

IV.1.3 - PPA 2016-2019

O PPA 2016-2019 reflete o plano de governo apresentado nas eleições presidenciais de 2014, tendo sido apresentado pelo governo em agosto de 2015 e aprovado pelo Congresso Nacional para vigência a partir de 2016. Assim, por se tratar de um plano elaborado e aprovado no governo Dilma Rousseff, antes do processo de *impeachment*, a sua análise será objeto desta subseção, mesmo que fora do período abrangido.

O plano intitulado ‘Desenvolvimento, produtividade e inclusão social’, seguiu o modelo metodológico do plano anterior, com alguns aprimoramentos na definição conceitual, na responsabilização e na relação com o orçamento, que passou a ser indicado também no nível da meta e não mais apenas nas iniciativas. A Lei nº 13.249 que instituiu o PPA definiu, em seu artigo 3º, as prioridades da administração pública federal, abrangendo o Plano Nacional de Educação (PNE), o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Plano Brasil sem Miséria e o Programa de Investimentos em Logística (PIL) (Brasil, 2015). A primeira sentença da apresentação do plano expressa a continuidade com a estratégia de desenvolvimento dos governos do Partido dos Trabalhadores "*o PPA 2016-2019 integra um projeto nacional de desenvolvimento que vem se consolidando há mais de uma década e que concilia o crescimento econômico com a distribuição da renda e a inclusão social.*" (Brasil, 2015, p. 8).

O plano também foi estruturado em duas dimensões: estratégica e tático-operacional, conforme apresentado na figura 06 abaixo. A dimensão estratégica era composta pela Visão de Futuro, Cenário Macroeconômico, Eixos e Diretrizes Estratégicas. A Visão de Futuro foi composta por duas frentes principais para que o Brasil “*se reconheça e seja reconhecido como: (i) uma sociedade inclusiva, democrática e mais igualitária, com educação de qualidade, respeito e valorização da diversidade e que tenha superado a extrema pobreza; (ii) uma economia sólida, dinâmica e sustentável, capaz de expandir e renovar competitivamente sua estrutura produtiva com geração de empregos de qualidade e com respeito ao meio ambiente.*” (Brasil, 2015, p. 15).

Figura 06 - Estrutura do PPA 2016-2019



Fonte: Brasil (2015).

Houve uma mudança de tom em relação à Visão de Futuro do plano anterior, com a supressão dos termos ‘modelo de desenvolvimento sustentável’, ‘distribuição regional’, ‘soberania’ e ‘direitos humanos’, para focar de forma mais direta na pobreza e na dimensão econômica. Esta reformulação da Visão de Futuro tornou-a mais alinhada com as ações do governo, em contraste com o plano anterior, cujo enunciado baseado em um modelo de desenvolvimento sustentável não se refletia integralmente na estratégia de desenvolvimento anunciada, nos cenários, macrodesafios e programas, como discutido na seção anterior. Desta forma, reforça-se a estratégia social desenvolvimentista.

A estratégia de desenvolvimento foi organizada em quatro Eixos Estratégicos: (i) Educação de qualidade como caminho para a cidadania e o desenvolvimento social e econômico; (ii) Inclusão social e redução de desigualdades, com melhor distribuição das oportunidades e do acesso a bens e serviços públicos de qualidade; (iii) Ampliação da produtividade e da competitividade da economia, com fundamentos macroeconômicos sólidos, sustentabilidade

e ênfase nos investimentos públicos e privados, especialmente em infraestrutura; (iv) Fortalecimento das instituições públicas, com participação e controle social, transparência e qualidade na gestão (Brasil, 2015).

Os eixos reafirmam a preponderância da dimensão social da estratégia de desenvolvimento, focos dos eixos (i) e (ii), e colocam em primeiro plano a dimensão institucional baseada na participação social, no eixo (iv). O terceiro eixo, por sua vez, apresenta conjuntamente as dimensões econômica e ambiental, de forma análoga à organização por ‘políticas de desenvolvimento produtivo e ambiental’ do PPA 2012-2015. Como discutido na seção anterior, essa abordagem tende a limitar a dimensão ambiental à sua relação com a econômica, reduzindo a visibilidade e a priorização de outras funções relacionadas à integridade planetária e à consideração de um ‘alicerce social’, como tratado no Capítulo I.

Os eixos desdobravam-se em 28 diretrizes, que não eram vinculadas de forma exclusiva a um único eixo, permitindo uma integração entre eles. Nesse contexto, destaca-se o papel da participação social na construção das diretrizes. Em continuidade ao modelo de PPA participativo iniciado no ciclo anterior, focado no Fórum Interconselhos, agora renomeado ‘Fórum Dialoga Brasil Interconselhos’, que contou com seis Fóruns Regionais, ocorridos nas regiões Sul, Sudeste, Centro-Oeste, Norte e Nordeste (duas), e quatro Fóruns Setoriais (Juventude, Mulheres, Sindical e Empresarial), com a participação de mais de 4.000 pessoas, entre representantes de conselhos setoriais e comissões nacionais, movimentos sociais e entidades diversas (Brasil, 2015).

Além disso, as novas tecnologias de comunicação e informação permitiram outros canais de participação mais diretos para os cidadãos, aumentando o nível de transparência, que foi fortalecido pela implementação da Lei de Acesso à Informação, publicada no final de 2011⁵⁵. Também merece destaque a participação de atores externos ao governo federal, como o Conselho Nacional de Secretários de Estado de Planejamento (Conseplan), por meio dos chamados ‘diálogos federativos’.

A participação da sociedade civil e dos representantes dos governos subnacionais foi importante para a inclusão de novos temas e a manutenção de pautas menos priorizadas. No entanto, como discutiremos adiante, os avanços nos canais de participação não tiveram uma institucionalização robusta. A Política Nacional de Participação Social (PNPS) foi instituída

⁵⁵ Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm

por meio de decreto, o que a tornou vulnerável ao dismantelamento nos períodos seguintes, apesar da resistência burocrática e social que manteve a participação em algum grau, mesmo nos momentos mais críticos (Avelino; Santos; Bezerra, 2021).

Os termos ‘desenvolvimento sustentável’ e ‘sustentabilidade’ foram mencionados sete vezes na dimensão estratégica, sendo três deles no título do eixo sobre infraestrutura. No texto sobre a Visão de Futuro há menção à necessidade de “*avançar na manutenção e consolidação do modelo de desenvolvimento sustentável com inclusão*” (Brasil, 2015, p. 19). Na dimensão social, com foco na educação dentre as diretrizes do PNE, destaca-se “*a promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental*” (Brasil, 2015, p. 27). É notável que, nessas duas passagens, o ‘desenvolvimento sustentável’ e a ‘sustentabilidade’ não sejam assumidos como formas de integração plena entre as dimensões econômica, social e ambiental, uma vez que a necessidade de complementos como ‘com inclusão’ e ‘sustentabilidade socioambiental’ se faz presente, como também observado no plano anterior.

A dimensão tático-operacional seguiu a metodologia do plano anterior e foi estruturada em 54 Programas Temáticos, 303 Objetivos e 1.118 Metas, cerca de 50% menos do que no plano anterior, em uma tendência de simplificar o plano que seria retomada de forma radical no governo Bolsonaro, como discutiremos na seção IV.3. Os termos ‘desenvolvimento sustentável’ e ‘sustentabilidade’ foram mencionados diretamente 70 vezes, abrangendo cerca da metade dos programas. Assim como nos PPAs anteriores, há uma forte ligação entre as temáticas territoriais e de povos e comunidades tradicionais, incluindo agricultores familiares e povos indígenas, com menções diretas à ‘sustentabilidade’ e ‘desenvolvimento sustentável’. Mesmo em programas como mineração e pesca, as menções se relacionavam à dimensão territorial, por meio dos ‘arranjos produtivos locais’ e ‘comunidades pesqueiras’, respectivamente (Brasil, 2015).

A visão sobre desenvolvimento sustentável expressa no PPA 2016-2019 reflete a estratégia de desenvolvimento do governo Dilma Rousseff, todavia o monitoramento do plano foi realizado integralmente nos governos seguintes, e por isso será tratado na próxima seção em conjunto com o monitoramento das Agendas ODS no PPA.

Durante esse ciclo do PPA, os ODS foram analisados exclusivamente nos relatórios de monitoramento, pois o PPA foi entregue ao Congresso em agosto de 2015 e a Agenda 2030

ratificada na Assembleia Geral das Nações Unidas de setembro de 2015. Ainda assim, programas como ‘Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública’ e ‘Política Externa’, já contemplam ações relacionadas aos ODS. Uma iniciativa relacionava-se à mobilização para internalização e interiorização dos ODS no país, enquanto outra se referia ao acompanhamento e produção de informações sobre os ODS no programa de democracia e gestão. Além disso, havia uma ação sobre a “*coordenação da ação do Brasil no Foro Político de Alto Nível para o Desenvolvimento Sustentável, no contexto do seguimento e implementação da Agenda de Desenvolvimento Pós-2015*” (Brasil, 2015, p. 254), relacionada ao programa de política externa.

Assim, os PPAs 2012-2015 e 2016-2019 incorporaram visões variadas sobre desenvolvimento sustentável. Essas variavam desde uma abordagem restritiva, que limitava a sustentabilidade à dimensão ambiental, principalmente nas áreas produtiva e de infraestrutura, até uma ênfase na dimensão social, alinhada à estratégia de desenvolvimento adotada. Os planos também incluíram uma visão mais integrada entre as dimensões da sustentabilidade, particularmente nas políticas de base territorial, além de casos em que a sustentabilidade pareceu ser utilizada de forma superficial, aproximando-se do *greenwashing* em áreas de maior impacto socioambiental.

As menções esparsas aos objetivos globais indicam que tanto a Agenda 2030 quanto os ODM não orientaram estrategicamente os planos ou se tiveram algum papel de orientação, esses não foram registrados como tal. Essa situação levanta a questão de por que os planos, embora tematicamente alinhados e convergentes em termos de prioridades com as agendas internacionais de desenvolvimento, neste período, não as refletiam plenamente. Esta questão torna-se ainda mais relevante considerando a mobilização, tanto dos governos quanto de atores não estatais, em torno dessas agendas, como será discutido no próximo capítulo.

A análise documental e as entrevistas revelaram alguns fatores, não excludentes, que contribuem para compreender o alinhamento temático, a convergência de prioridades e a ausência de referências explícitas às agendas do milênio e de desenvolvimento sustentável. O primeiro aspecto está relacionado a um relativo esvaziamento da função estratégica do plano, apesar dos avanços notórios no período, e à tendência de priorizar a prestação de contas e o controle, em razão, em grande medida, ao caráter formal do PPA, aprovado em lei pelo Congresso Nacional e acompanhado sistematicamente pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Neste contexto, observou-se no período uma proliferação de iniciativas estratégicas

realizadas fora do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, o que pode ter influenciado a decisão de conduzir a governança e a gestão das agendas internacionais também fora do plano, permitindo maior flexibilidade e reduzindo a exposição às ações de controle.

Relacionado ao primeiro aspecto, há uma tendência recorrente no processo de planejamento brasileiro de evitar compromissos com metas e prioridades explícitas, visando reduzir cobranças diretas, tanto do controle, quanto da sociedade, além de evitar conflitos entre setores do governo e preservar maior flexibilidade na atuação ao longo do tempo. Conforme destacado por um entrevistado *“as prioridades do PPA são abrangentes, o que define o que é prioritário em cada momento para as autoridades políticas é a opinião pública e os resultados positivos de determinada política”* (Entrevista 11).

Outro fator relevante é a tradição de organização da atuação governamental em silos isolados, o que gera certa resistência a ações de coordenação, integração e promoção de coerência entre políticas. Um entrevistado ilustrou essa questão: *“alguns dirigentes setoriais temem perder ‘suas agendas’, seu protagonismo, com a adoção das agendas internacionais”* (Entrevista 14). Contudo, como argumentado anteriormente, algumas áreas utilizaram essas agendas como estratégia para aumentar a visibilidade de suas pautas.

Por fim, é possível observar, em governos de diferentes orientações políticas, uma certa desconfiança em relação à interferência externa nas ações nacionais por meio de agendas internacionais. Essa desconfiança reflete, de um lado, questões de soberania e conservadorismo, mais presentes na direita do espectro político, e, de outro, o argumento de uma ação imperialista, comum em discursos de cunho mais à esquerda. Em ambos os casos, essa percepção resulta em uma resistência à adoção explícita das agendas internacionais.

Assim, a análise dos PPAs revelou que os efeitos indutores das agendas globais de desenvolvimento, tanto dos ODM, quanto dos ODS, foram limitados como orientação estratégica dos instrumentos de planejamento governamental. Isso ocorreu apesar da notória convergência temática entre os PPAs e a Agenda 2030, bem como das diversas ações governamentais relacionadas à governança e implementação dos ODS, que serão objeto de análise do próximo capítulo.

IV.2. DESENVOLVIMENTO COMO CRESCIMENTO ECONÔMICO (2016-2018)

O PPA 2016-2019, elaborado, submetido ao Congresso e sancionado em 2015, com base no programa de governo eleito no final de 2014, entrou em vigor em um contexto de elevada turbulência política que culminou no *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff. Em seu lugar, Michel Temer assumiu interinamente em maio e, de forma definitiva, em agosto de 2016. Apesar de integrar a mesma chapa eleitoral, Temer adotou um programa de governo mais alinhado com as propostas que haviam sido preteridas nas eleições presidenciais de 2014.

Surge, então, uma situação *sui generis* em que o novo governo herda um PPA distante de suas posições. No entanto, devido aos escândalos de corrupção e à constante ameaça de um novo *impeachment*, que aumentaram os custos das negociações parlamentares necessárias para modificar o PPA e adequá-lo ao novo programa, o governo acabou mantendo o PPA inalterado, apesar de sua orientação distinta. Além disso, parte das reformas do novo governo, como o teto de gastos, a reforma trabalhista e a tentativa frustrada de uma reforma da previdência, foi realizada diretamente com o Congresso, permitindo a implementação da nova agenda, mesmo que à margem do PPA.

O governo Temer converteu o Ministério do Planejamento em Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e, em consonância com sua estratégia de desenvolvimento, passou a focar nas questões econômica e fiscal. Sua proposta original foi extinguir a área de planejamento, reduzindo-a a uma parte da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), ou seja, renunciando ao caráter estratégico do planejamento e aproximando-o de um orçamento plurianual. Todavia, houve resistência, principalmente dos servidores da área de planejamento, e foi mantida uma área dedicada ao planejamento.

Entre 2012 e 2015, a estrutura institucional e administrativa do planejamento governamental federal era centrada na Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI/MP), composta por quatro departamentos temáticos e um corpo robusto de servidores dedicados à gestão dos PPAs. Essa estrutura abrangia desde a dimensão estratégica até o monitoramento, avaliação e áreas voltadas à participação social e agendas transversais. No entanto, essa estrutura foi drasticamente reduzida. A nova Secretaria de Planejamento e Assuntos

Econômicos (SEPLAN/MP)⁵⁶ era composta por quatro departamentos, sendo três dedicados à área econômica, abrangendo assuntos ‘macroeconômicos e fiscais’, ‘microeconômicos e regulatórios’, ‘financeiros’, e apenas um ligado diretamente ao planejamento, o ‘Departamento de Planejamento, Avaliação e Assuntos Sociais’. Além disso, o Fórum Interconselhos perdeu relevância, e, embora ainda tenha sido realizado em 2017, os conselhos estavam esvaziados e funcionando de forma protocolar, como discutiremos no próximo capítulo.

Neste contexto, optamos por organizar esta seção a partir dos relatórios de monitoramento do plano, com foco na iniciativa de elaboração das Agendas ODS no PPA 2016-2019. Além disso, será analisada a visão de desenvolvimento sustentável expressa no documento ‘Ponte para o Futuro’ (PMDB, 2015), que reflete mais claramente a visão de desenvolvimento do novo governo, assim como as ações relacionadas ao novo sistema de governança federal e a apresentação, no final do governo, da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (ENDES) derivada deste novo sistema.

IV.2.1 - O monitoramento do PPA – 2016-2019 e os ODS

Assim como no ciclo anterior, os objetivos globais não foram incorporados de forma estruturante na estratégia de desenvolvimento do país, nem na implementação das ações do PPA. Todavia, como já indicado nos relatórios de monitoramento do PPA 2012-2015, a negociação dos ODS incentivou o engajamento de diversos setores, visando influenciar a construção da nova agenda e buscando legitimidade e visibilidade para alguns temas por meio da agenda internacional. Os relatórios de monitoramento do PPA 2016-2019 revelam que algumas áreas continuaram suas ações relacionadas aos ODS, embora essas iniciativas não representem todas as ações do governo em relação à Agenda 2030, muitas das quais não foram reportadas no monitoramento do plano.

Os relatórios de monitoramento do PPA 2016-2019⁵⁷ demonstraram uma variedade de abordagens setoriais e temáticas relacionadas aos ODS. Em primeiro lugar, destacam-se as áreas que possuíam atributos no plano relacionadas à governança nacional dos ODS. A política externa tratou da Agenda 2030 de forma transversal em sua atuação e apoiou

⁵⁶ Decreto nº 9.035, de 20 de abril de 2017, disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9035impresao.htm

⁵⁷ Os Relatórios anuais de avaliação do PPA – 2016-2019, estão disponíveis em https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento/plano-plurianual/copy_of_arquivos/planos-pluriais-antiores/ppa-2016-2019/monitoramento-e-avaliacao-do-ppa

diretamente a governança nacional dos ODS, em parceria com a Secretaria de Governo da Presidência da República. No programa de gestão pública foram desenvolvidas ações relacionadas à governança dos ODS, como a instituição da CNODS, a criação das Agendas ODS no PPA e seu monitoramento, a promoção de transparência e participação (Compromisso 14 da *Open Government Partnership* – OGP), a produção de indicadores (IBGE) e a apresentação do primeiro Relatório Nacional Voluntário em 2017.

Outra abordagem setorial focou na legitimação e visibilidade de determinados temas em relação aos ODS (Cabral; Galvão, 2022). Por exemplo, no setor de qualidade ambiental as ações de controle de produção e emissão de substâncias químicas foram destacadas a partir da sua relação com os ODS 3, 6 e 12, enquanto o setor de segurança no trânsito utilizou a meta 3.6 para promover suas ações relacionadas à prevenção de mortes no trânsito. De forma semelhante, setores como oceanos, agricultura orgânica e agricultura familiar vincularam suas ações aos ODS, ressaltando a maior visibilidade que esses temas adquiriram ao serem incluídos nos ODS, o que ampliou as possibilidades de ação e parcerias.

Diversas áreas também incorporaram os ODS como orientação para sua atuação internacional, em conjunto com outras agendas externas, muitas vezes dando continuidade aos processos de interlocução internacional iniciados ou fortalecidos durante a negociação dos ODS. Exemplos disso incluem a área de segurança alimentar e nutricional, cuja atuação no Comitê Mundial de Segurança Alimentar (CSA/FAO) na negociação dos ODS se desdobrou em ações relacionadas à Década de Ação em Nutrição 2016-2023. A área de planejamento urbano destacou o alinhamento entre os ODS e a Nova Agenda Urbana como orientação estratégica para sua atuação, assim como na área de biodiversidade com o alinhamento entre a Agenda 2030 e as Metas de Aichi. Por fim, várias áreas relataram o alinhamento do planejamento setorial com as metas e indicadores dos ODS. Neste caso, destacam-se as áreas de direitos humanos, políticas para as mulheres, educação e a de gestão governamental.

Um exemplo de integração da Agenda 2030 de forma transversal foi a atuação da Embrapa. A empresa pública de pesquisa e inovação em agricultura guiou sua atuação externa e internalizou os objetivos em seu planejamento estratégico e ações. Esse processo culminou na publicação da ‘Visão 2030: o futuro da agricultura brasileira’⁵⁸, que promove a integração dos ODS com o planejamento estratégico da instituição, além dos *e-books* ‘Contribuições da

⁵⁸ Disponível em <https://www.embrapa.br/visao/o-futuro-da-agricultura-brasileira>

Embrapa para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável'⁵⁹, que alinham as ações das diversas áreas da Embrapa a cada um dos ODS (Damasceno, 2022). A adoção da Agenda 2030 pela Embrapa, mesmo em um ambiente desfavorável, demonstra uma forma de resistência burocrática que se tornou uma frente de atuação importante, especialmente durante o governo Bolsonaro.

Os avanços no engajamento de setores em relação ao ciclo anterior se devem, em grande medida, à experiência acumulada com os ODM e ao aumento do escopo temático dos ODS. No entanto, esses avanços foram pontuais, sem capacidade de promover maior coordenação e integração das ações governamentais a partir da Agenda 2030. Desta forma, repetiu-se o padrão observado no ciclo 2012-2015, em que as relações com os objetivos globais se concentraram em áreas de menor projeção no governo, buscando maior visibilidade dessas pautas na agenda pública. Por outro lado, persistiram lacunas em áreas-chave dos ODS, como a erradicação da pobreza, segurança alimentar, diminuição das desigualdades e mudanças climáticas, cujas ações estavam diretamente ligadas à Agenda 2030, mas não se refletiam no PPA, nem em seu monitoramento.

Assim, permaneceu um certo descolamento entre a agenda internacional de desenvolvimento e o PPA. No entanto, por razões que serão exploradas no próximo capítulo, o governo Temer, mesmo com uma agenda de governo na qual o desenvolvimento sustentável não era uma prioridade, como discutiremos nas próximas subseções, promoveu ações como a criação da CNODS, o incentivo ao desenvolvimento de indicadores e metas nacionais, além de realizar um alinhamento entre os ODS e o PPA 2016-2019

Para compreender as relações entre a Agenda 2030 e o plano, foram elaboradas as Agendas ODS no PPA, inspiradas nas agendas transversais discutidas na seção anterior. As Agendas ODS foram construídas a partir do cruzamento das metas e iniciativas do PPA com as metas dos ODS, organizando os atributos do PPA relacionados a cada objetivo e meta da Agenda 2030, resultando em uma agenda por ODS. Isso permitiu uma visão geral das relações entre as ações previstas no plano e os ODS. O foco desta subseção não é apresentar as Agendas ou os resultados de seu monitoramento⁶⁰, mas sim analisar seu papel no processo de planejamento governamental.

⁵⁹ Disponíveis em <https://www.embrapa.br/objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-ods/publicacoes>

⁶⁰ Para mais informações sobre as Agendas ODS no PPA, ver Ramiro (2021).

O processo de construção das Agendas ODS, iniciado em 2016, foi realizado internamente pelo governo, envolvendo a participação de cerca de 250 servidores de 29 instituições federais. Esse processo teve o mérito de promover a Agenda 2030 e os ODS para servidores e instituições em um momento de instabilidade política e forte desconfiança do novo governo (Ramiro, 2021). Como destacou um entrevistado, *“inicialmente os servidores questionaram a aproximação de um governo golpista com os ODS, mas com o tempo eles passaram a enxergar nas ações da CNODS um refúgio em um ambiente desfavorável”* (Entrevista 3).

Além disso, o processo de construção das Agendas ODS promoveu encontros entre os órgãos e servidores, resultando em alguns efeitos não previstos, como o intercâmbio de experiências e práticas entre ministérios envolvidos e a criação de instâncias de acompanhamento dos ODS em órgãos como o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Ministério da Saúde (MS) (Brasil, 2018a, p. 16). Todavia, estes efeitos espontâneos foram pontuais e não tiveram capacidade de promover integração institucional mais ampla e esperada na governança dos ODS.

Os resultados do alinhamento mostraram uma elevada convergência entre os atributos do PPA e os ODS, cerca de 95% das metas ODS tinham alguma relação com atributos do PPA, distribuídos de forma equilibrada entre as dimensões do desenvolvimento sustentável (Brasil, 2018a). No entanto, a metodologia de construção das Agendas era vaga, baseada principalmente na percepção dos servidores sobre o alinhamento dos atributos, sem maior rigor sobre como estas relações eram constituídas. As metas e iniciativas do PPA foram tratadas com o mesmo peso na análise, mesmo que seus impactos sobre as metas ODS pudessem ser completamente distintos. Assim, não era possível determinar, por esse modelo, qual seria o impacto no alcance das metas ODS se todas as metas e iniciativas do PPA associadas fossem implementadas. Dessa forma, as Agendas ODS, além de seus efeitos de divulgação e promoção da Agenda 2030, se limitaram a uma grande matriz de relações que não foi efetivamente utilizada pelos tomadores de decisão.

Uma das formas de aprimorar as Agendas ODS seria a produção de relatórios de monitoramento que aproximasse as agendas das políticas públicas e contribuíssem para o refinamento metodológico, avaliando impactos nas metas nacionais. Apenas um relatório de monitoramento foi produzido em 2018, último ano do governo Temer, com base nos dados de 2017 (Brasil, 2018a). Esse relatório não avançou em termos de impacto das ações do PPA sobre as metas ODS, pois utilizou uma metodologia que não permitia essa análise. No

entanto, teve o mérito de apresentar as relações entre políticas públicas estruturantes do período, como o Programa Bolsa Família, o Sistema Único de Saúde (SUS), o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), e o Luz para Todos, entre outras, e os ODS (Brasil, 2018a).

A equipe técnica da SEPLAN/MP elaborou uma proposta para utilizar os ODS, adaptados à realidade nacional, como base para a orientação estratégica, definição de prioridades e estabelecimento de metas intermediárias para o período 2020-2023. No entanto, essa proposta não recebeu o apoio das lideranças do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e sequer foi apresentada ao novo governo como subsídio para a elaboração do PPA 2020-2023. Isso evidencia o baixo compromisso com a Agenda 2030, apesar das ações desenvolvidas, como será discutido no próximo capítulo.

IV.2.2 - A visão do governo sobre desenvolvimento: a ‘Ponte para o Futuro’

As Agendas ODS demonstraram uma elevada convergência entre as políticas públicas previstas no PPA e os ODS. Todavia, como discutido anteriormente, o PPA 2016-2019 não refletia a visão do novo governo. Assim, a melhor referência para compreender a visão de desenvolvimento do governo Temer é o documento ‘Ponte para o Futuro’, elaborado pela Fundação Ulysses Guimarães, ligada ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB, hoje MDB), partido do então vice-presidente.

O documento foi apresentado em 29 de outubro de 2015, em meio a intensa turbulência política, poucos dias após a apresentação do pedido que fundamentaria o processo de *impeachment*. A apresentação de um ‘programa de governo alternativo’ foi um claro gesto para pressionar o governo a adotar medidas mais liberais, derrotadas nas urnas no ano anterior, caso o processo de *impeachment* não avançasse (Cavalcanti; Venerio, 2017). Além disso, serviu como uma demonstração de alinhamento com os interesses do mercado, sinalizando as diretrizes de um possível novo governo. Há um debate sobre o caráter fiscalista e neoliberal da equipe econômica do início do segundo governo Dilma, com acusações de estelionato eleitoral devido ao discurso oposto ao adotado na campanha. No entanto, consideramos que a guinada neoliberal nos primeiros meses do segundo governo Dilma não se compara ao radicalismo defendido no ‘Ponte para o Futuro’.

A abordagem balanceada entre as três dimensões do desenvolvimento sustentável, com uma certa priorização da dimensão social e a estratégia de desenvolvimento baseada no crescimento econômico com distribuição da renda e investimentos orientados pela ação do governo, expressa no PPA 2016-2019, foi substituída por uma relação hierárquica que identifica o desenvolvimento com crescimento econômico, subordinando as dimensões social e ambiental à dimensão econômica.

O documento é curto, com apenas 19 páginas. A primazia da dimensão econômica, ou a identidade entre crescimento econômico e desenvolvimento, é explícita na sentença inicial: *“este programa destina-se a preservar a economia brasileira e tornar viável o seu desenvolvimento, devolvendo ao Estado a capacidade de executar políticas sociais que combatam efetivamente a pobreza e criem oportunidades para todos.”* (PMDB, 2015, p. 2).

O diagnóstico sobre a realidade nacional é apresentado em tom catastrofista, começando com *“o Brasil encontra-se em uma situação de grave risco”*, citando uma *“profunda recessão”*, *“a severa crise fiscal”*, *“crescimento insustentável da dívida pública”* e *“estagnação econômica e esgotamento da capacidade fiscal”* como causas *“de mal-estar social e de conflitos políticos profundos”* (PMDB, 2015, p. 3). As seções seguintes, que abordam as principais questões nacionais, reforçam essa visão economicista e neoliberal, com títulos como ‘A questão fiscal’, ‘Retorno a um orçamento verdadeiro’, ‘Previdência e demografia’, ‘Juros e dívida pública’; sempre apontando para a necessidade da diminuição da ação estatal (PMDB, 2015).

A parte final do documento apresenta os 12 pontos de *“uma agenda para o desenvolvimento”* (PMDB, 2015, p. 16). A visão de desenvolvimento como crescimento econômico com diminuição do Estado é reafirmada. Esse crescimento seria baseado em um tripé que inclui: (i) a recriação de *“um ambiente econômico estimulante para o setor privado”*; (ii) a viabilização de uma *“participação mais efetiva e predominante do setor privado na construção e operação de infraestrutura”* com modelos de negócio que *“(...) respeitem a lógica das decisões econômicas privadas, sem intervenções que distorçam os incentivos de mercado”*; (iii) em que a ação do Estado visa fomentar a *“(...) livre competição e na busca por integração com os mercados externos”* (PMDB, 2015, p. 17).

O termo ‘desenvolvimento sustentável’ não é mencionado no documento, e as referências à sustentabilidade restringem-se a oito menções, todas relacionadas à sustentabilidade

previdenciária, da dívida pública e do crescimento econômico. A dimensão ambiental aparece apenas uma vez, na defesa da simplificação de procedimentos burocráticos “(...) *com ênfase nos licenciamentos ambientais que podem ser efetivos sem ser necessariamente complexos e demorados*” (PMDB, 2015, p. 19).

As dimensões social e institucional também tem representação restrita, sendo subordinadas ao crescimento econômico. A democracia e a justiça social seriam alcançadas exclusivamente por meio do mercado, sendo que “*as modernas democracias de massa não parecem capazes de conviver passivamente com o fim do crescimento econômico e suas oportunidades*” (PMDB, 2015, p. 3). Não há menções a termos como desigualdade, povo, raça ou racismo, povos indígenas e apenas uma menção às mulheres, ao defender o aumento da idade mínima para sua aposentadoria. As menções à educação, apenas três, se restringem à defesa da desvinculação do piso constitucional para o setor. As menções ao salário-mínimo, também três, defendem sua desindexação de diferentes benefícios, especialmente o previdenciário (PMDB, 2015).

A visão de desenvolvimento proposta no ‘Ponte para o Futuro’, com seu economicismo e fiscalismo radical, guiou a atuação do governo, mas foi limitada por forças sociais e políticas que não permitiram o avanço da agenda, apesar de ações estruturantes alinhadas ao documento como a Emenda Constitucional do Teto de Gastos (EC 95/2016) e a reforma trabalhista (Lei 13.467/2017) tenham sido aprovadas. A reforma da previdência (PEC 287/2016), assim como as propostas de desindexação do salário-mínimo dos benefícios sociais e o fim dos pisos constitucionais da saúde e educação não avançaram. Parte dessa agenda foi retomada e radicalizada pelo governo Bolsonaro, como será discutido na próxima seção.

IV.2.3 - Novo sistema de governança e a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico Social (ENDES)

Durante a vigência de um PPA descolado da orientação do governo, começaram a ganhar força discussões em torno de um novo modelo de governança pública, impulsionado principalmente pela indução de órgãos de controle, especialmente o TCU, com base nas recomendações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), cuja adesão era um objetivo central do governo brasileiro. Como resultado deste processo, foram apresentados o Projeto de Lei nº 9.163/2017 e o Decreto nº 9.203/2017. Embora esses

instrumentos incluíssem elementos voltados ao planejamento de longo prazo, seu uso acabou consolidando uma tendência de substituição do planejamento voltado para “*a ativação de uma estratégia de desenvolvimento de médio e longo prazo*” (Couto; Cardoso Junior, 2020b, p. 289) por uma agenda de governança pública focada na gestão sob uma perspectiva de controle.

O Decreto nº 9.203/2017⁶¹ regulamenta a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Esse instrumento estabelece os princípios, diretrizes e mecanismos da governança pública e institui o Comitê Interministerial de Governança (CIG). O CIG, composto por órgãos do centro de governo como a Casa Civil/PR, o Ministério da Fazenda, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e a Controladoria Geral da União, é responsável por assessorar o presidente da República na condução da política de governança da administração pública federal. O novo sistema se concentrou nos aspectos prescritivos-formais associados à gestão e ao controle, como a gestão de riscos, a integridade das instituições públicas e o monitoramento, em detrimento dos aspectos políticos como legitimidade, representatividade e responsividade.

Na mesma linha, o governo federal apresentou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei (PL) nº 9.163/2017⁶², que reproduz os mesmos princípios, diretrizes e mecanismos previstos no Decreto. Apesar do foco na gestão e no controle, o PL propõe a regulamentação do artigo 174 da CF/88 sobre o planejamento público, definindo que o “*planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado é composto dos seguintes instrumentos: I – a estratégia nacional de desenvolvimento econômico e social; II – os planos nacionais, setoriais e regionais; e III – o plano plurianual da União.*”. Os instrumentos de planejamento deveriam adotar mecanismos de participação da sociedade civil e promover mecanismos de transparência. No entanto, embora essas duas diretrizes sejam mencionadas, apenas a transparência é inserida como princípio, com instrumentos e procedimentos específicos para sua implementação.

A estratégia nacional de desenvolvimento econômico e social, principal inovação proposta no campo do planejamento, deveria ter uma vigência de 12 anos definindo as diretrizes, desafios e orientações de longo prazo para a atuação do governo, além de identificar os riscos e sugerir medidas mitigadoras. Embora o PL não especifique quando a estratégia deveria ser

⁶¹ Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm

⁶² Projeto de Lei nº 9.163, de 23 de novembro de 2017, disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2163153>

apresentada, ele determina sua revisão a cada quatro anos, “*por ocasião do encaminhamento do projeto de lei do PPA*”. Além disso, não há definição sobre os mecanismos de participação e coordenação com a sociedade civil, outros poderes e níveis de governo.

O viés de gestão e controle do novo sistema de governança torna-se ainda mais evidente na versão atual que tramita no Legislativo, o qual designa o Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI), e não o Ministério do Planejamento, como responsável por sua elaboração e revisão. Essa visão de redução do planejamento à gestão prevaleceu também na elaboração da Estratégia Federal de Desenvolvimento (EFD) coordenada e gerida pela Secretaria de Gestão do Ministério da Economia no governo Bolsonaro, como discutiremos na próxima seção.

Embora o PL não tenha sido aprovado, o CIG recomendou ao então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão a elaboração de uma ‘estratégia nacional de desenvolvimento econômico e social’ (ENDES) em 2018. Esse processo foi conduzido pelo Ministério do Planejamento em coordenação com o Ipea, com participação de órgãos federais, mas sem envolvimento direto de lideranças políticas e com participação limitada de outros poderes, níveis de governo e organizações da sociedade civil. O resultado foi uma construção predominantemente interna ao governo, nesse sentido um processo semelhante ao de elaboração e monitoramento das Agendas ODS no PPA. Entre junho e agosto de 2018, foi realizada uma consulta pública virtual, porém sem grandes esforços de divulgação, já nos últimos meses da gestão Temer.

A estrutura da ENDES seguiu o que estava previsto no PL, incluindo diretrizes, diagnóstico, megatendências, cenário macroeconômico, desafios e orientação, e riscos e medidas mitigadoras. A diretriz principal da ENDES na proposta original do governo era “*eleva a renda e a qualidade de vida da população brasileira para os padrões verificados nos países desenvolvidos*” (Brasil, 2018b, p. 20). No entanto, após a consulta pública, essa diretriz foi modificada para “*eleva a renda e a qualidade de vida da população brasileira com redução das desigualdades sociais e regionais*” (Brasil, 2018b, p. 23). Apesar dessa alteração significativa de conteúdo, o indicador-chave permaneceu sendo o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que pouco informa sobre a redução das desigualdades sociais e regionais. Além da diretriz principal, a estratégia foi estruturada em cinco eixos: econômico, institucional, infraestrutura, ambiental e social.

A perspectiva de desenvolvimento focada na elevação da renda e da qualidade de vida, sem definição clara do que a segunda significa, aos padrões dos países desenvolvidos, sem considerar aspectos relacionados às desigualdades, diversidades e limites ambientais do crescimento, revela uma nítida predominância da dimensão econômica sobre as demais. Ainda assim, a visão sobre desenvolvimento apresentada na ENDES é muito mais balanceada entre as três dimensões do desenvolvimento sustentável, especialmente quando comparada à “Ponte para o Futuro”.

No texto final da ENDES, o termo 'desenvolvimento sustentável' é mencionado 71 vezes, com mais da metade dessas menções diretamente relacionadas à Agenda 2030 e aos ODS. Os eixos da Estratégia foram vinculados tanto às dimensões do desenvolvimento sustentável quanto aos cinco ‘Ps’ da Agenda 2030: pessoas, planeta, prosperidade, paz e parcerias. Na parte introdutória, são destacados elementos como o papel da Agenda 2030 no planejamento de longo prazo, o caráter territorial do desenvolvimento sustentável e a necessidade de parcerias e cooperação, em uma perspectiva integrada das dimensões do desenvolvimento sustentável. Também foram incluídas considerações sobre o imperativo de ‘não deixar ninguém para trás’ e sobre a adoção de respostas nacionais com base nos ODS. Por fim, afirma-se que a elaboração dos desafios e orientações foram baseadas nos ODS (Brasil, 2018b).

Os avanços na abordagem do desenvolvimento sustentável e na integração com os ODS foram notáveis. Como observa Toni (2021, p. 72) “a *‘Estratégia Nacional’* contou com a *inspiração da ‘Agenda 2030’*”. Na mesma linha, Couto e Cardoso Júnior (2020a, p. 24) afirmam que na ausência de um plano que refletisse a agenda do governo Temer “a *principal aposta do PPA 2016-2019 parece ter sido o trabalho interno de compatibilização com a Agenda 2030 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas (ODS/ONU)*”. No entanto, esses potenciais avanços refletem mais a ausência de uma estratégia de desenvolvimento própria, ou a existência de uma estratégia impopular, como a contida na ‘Ponte para o Futuro’. Assim, os ODS foram considerados uma agenda positiva aos quais as ações governamentais poderiam ser associadas sem a necessidade de mudanças substantivas, devido ao seu caráter não-vinculante (Entrevista 7; Entrevista 11).

Todavia, essa relação de inspiração nos ODS é limitada. A própria estrutura do texto sugere que essa integração não foi tão orgânica. A seção sobre as relações entre os 5 Ps do desenvolvimento sustentável, os respectivos ODS, e os atributos da ENDES, incluindo eixos,

diretrizes e desafios, está inserida no capítulo sobre megatendências, ou seja, como parte de um elemento externo à estratégia, e não como uma orientação estratégica considerada *a priori*. Isso se reflete no fato de que, na parte substantiva da estratégia, formada por diretrizes, diagnóstico, desafios e orientações, o desenvolvimento sustentável está concentrado no eixo ambiental, com menções pontuais nos eixos institucional e social, e quase ausente nos eixos econômico e de infraestrutura.

Além disso, o alinhamento dos índices-chave da ENDES com os objetivos, metas e indicadores da Agenda 2030 segue o mesmo padrão das Agendas ODS no PPA 2016-2019, ou seja, um exercício realizado *a posteriori*, sem maiores implicações no desenho dos instrumentos. Esse alinhamento poderia servir como base para aprimoramentos futuros, mas acabou se resumindo a uma correspondência geral, sem influência significativa nas estratégias, na percepção dos desafios ou na construção de soluções.

A ENDES se insere em uma série de ações relacionadas aos ODS conduzidas pela burocracia federal durante o governo Temer, como as Agendas ODS no PPA e seu monitoramento e a proposta de adequação das metas à realidade nacional. Embora essas ações estivessem alinhadas com a Resolução 70 e apresentassem resultados de boa qualidade técnica, foram desenvolvidas em um contexto marcado por uma visão predominantemente negativa e reducionista do papel do Estado, o que se refletiu tanto nas relações internas ao governo, quanto nas relações entre o Estado e a sociedade. Essa tendência foi radicalizada durante o governo Bolsonaro, tema que abordaremos na próxima seção.

Desenvolvida nos últimos meses da gestão Temer, sem o envolvimento de lideranças políticas, aprovação pelo Congresso ou efetiva participação social, a ENDES teve maior liberdade para avançar em conteúdos que, em muitos casos, eram contraditórios em relação às ações do próprio governo. Isso ocorreu porque a estratégia não traria consequências práticas para o governo que a elaborou, sendo entregue informalmente ao novo governo eleito durante a transição, cumprindo a solicitação do CIG, agradando o TCU e alinhando-se com as diretrizes da OCDE. Além disso, o caráter não legalmente vinculante da Agenda 2030, associado à baixa responsabilização, implicava em um custo reduzido para manter a agenda sem real implementação.

A análise das ações de planejamento do governo Temer e sua relação com os ODS revela uma postura contraditória. Paralelamente à adoção de uma visão neoliberal radical, que

subordinava as dimensões social e ambiental à econômica, explícita na ‘Ponte para o Futuro’ e presente de forma atenuada na ENDES, o governo também implementou ações diretamente ligadas à Agenda 2030. Isso incluiu o alinhamento com a própria ENDES e com o PPA herdado do governo anterior, além da instalação da CNODS e das ações dela derivada. Além disso, os órgãos setoriais, embora sem apoio e liderança política significativos, tiveram liberdade para desenvolver ações alinhadas aos ODS.

Os principais fatores que explicam esse fenômeno são: (i) o caráter não legalmente vinculante e a baixa responsabilização associadas à governança por meio de objetivos aspiracionais globais, que reduz os custos de adesão e manutenção, mesmo sem implementação efetiva; (ii) a necessidade de legitimação doméstica e internacional do governo alçado ao poder em um turbulento processo de *impeachment*; (iii) o foco na adesão à OCDE, um dos principais objetivos do governo Temer, que buscava conferir legitimidade ao governo e perenizar pautas de cunho neoliberal no governo brasileiro; e (iv) o papel de servidores públicos engajados com as agendas internacionais de desenvolvimento, atuando em favor da manutenção dos objetivos globais na pauta do governo e responsáveis por desenvolver trabalhos de alta qualidade técnica que respaldavam essas agendas. No próximo capítulo, discutiremos essas contradições a partir da hipótese de prática de '*SDG washing*' pelo governo Temer.

IV.3. CONSERVADORISMO NEOLIBERAL AUTORITÁRIO (2019-2022)

O governo Bolsonaro aprofundou o enfraquecimento da função de planejamento estatal, uma tendência iniciada durante o governo Temer, principalmente com a introdução de um novo sistema de governança pública utilizado para priorizar a gestão e as questões fiscais em detrimento dos aspectos políticos-estratégicos do planejamento (Couto; Celso Cardoso Junior, 2020b). Esse processo culminou em propostas como a extinção do PPA e o abandono da Agenda 2030. Esta seção examina a visão de desenvolvimento sustentável no contexto do PPA 2020-2023 e da Estratégia Federal de Desenvolvimento (EFD), que substituiu a ENDES, sendo que os aspectos de gestão e governança da Agenda 2030 serão abordados no próximo capítulo.

IV.3.1 - PPA – 2020 – 2023

As limitações dos PPAs em influenciar o processo de tomada de decisão, a dinâmica orçamentária e propor uma estratégia de desenvolvimento foram aumentando no tempo. A

estrutura institucional dedicada ao planejamento, que esteve prestes a ser extinta no governo Temer, teve sua estrutura ainda mais reduzida no governo Bolsonaro. A criação do Ministério da Economia, agregando as pastas de planejamento e orçamento, fazenda e trabalho, diminuiu ainda mais o espaço da função planejamento em relação aos governos anteriores. O que havia sido um ministério específico estruturado em diversas áreas abrangendo todo o ciclo do planejamento governamental foi reduzido a uma Subsecretaria de Planejamento Governamental ligada à Secretaria de Avaliação, Planejamento e Loteria (SECAP), da Secretaria Especial da Fazenda, do Ministério da Economia, ou seja, no 4º escalão do governo, que em seu pior momento contava com apenas 13 servidores (Entrevista 8).

A estrutura organizacional do Ministério da Economia, instituída pelo Decreto nº 9.745 de 08 de abril de 2019⁶³, refletia as prioridades do governo nas áreas: (i) fiscal e macroeconômica, incluindo a avaliação do gasto público; (ii) desestatização, desinvestimentos e mercados; (iii) comércio exterior; (iv) competitividade; (v) desburocratização e gestão. A abordagem neoliberal e fiscalista estava consolidada em organizações estruturadas para reduzir gastos, diminuir a atuação estatal, seja pela desestatização, seja pela desregulamentação, e pela prevalência da função gestão sobre o planejamento.

Em abril de 2019, como um dos marcos dos 100 primeiros dias de governo, o presidente Bolsonaro assinou o Decreto nº 9.759/2019, conhecido como ‘revogação’ que extinguiu centenas de colegiados de participação social que faziam parte da Política Nacional de Participação Social. Apenas os colegiados estabelecidos em lei tiveram continuidade. Desta forma, a estrutura de participação social no PPA, baseada no Fórum Interconselhos, foi descontinuada.

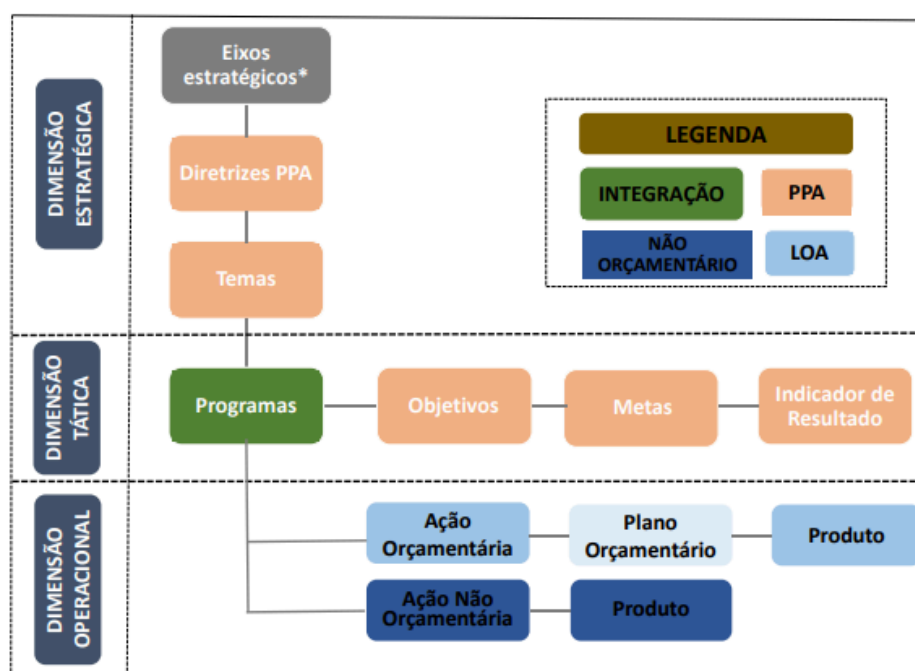
No Manual Técnico do PPA do Governo Federal 2020-2023 (MT-PPA) (Brasil, 2019), a participação social no PPA se resume à “*apresentação de informações ao público*” e afirma que “*o processo de elaboração do PPA 2020-2023 contou com uma consulta pública à sociedade*” (Brasil, 2019, p. 29) sem explicitar como ocorreu esse processo de consulta e seus resultados. Assim, como no governo Temer, a maior parte das iniciativas de participação social nos processos de planejamento e os relacionados à Agenda 2030 se limitou a consultas virtuais, sem grandes esforços de divulgação e promoção de engajamento e sem espaços institucionalizados para participação da sociedade civil.

⁶³ Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019, disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9745.htm

Neste contexto, o PPA 2020-2023 foi elaborado a partir das diretrizes de: “*simplificação metodológica; realismo fiscal; integração entre planejamento e avaliação; e visão estratégica e foco em resultados*” (Brasil, 2019, p. 4). A visão fiscalista se sobrepõe à estratégica que se resume aos planejamentos estratégicos setoriais e uma ideia de integração que não se reflete nos instrumentos. A simplificação metodológica se resumiu a uma interpretação literal do artigo 165 da CF/1988, resumindo os atributos dos programas à diretrizes, objetivos e metas (Brasil, 1988, p.103). Assim, o plano foi estruturado em 66 programas finalísticos, que espelhavam as temáticas setoriais, sendo que cada programa, por simplificação metodológica e enxugamento do plano, era estruturado em apenas uma diretriz, uma meta e um indicador.

Apenas as diretrizes e os programas estavam formalmente definidos em lei, enquanto as metas e indicadores tinham caráter infralegal, conforme apresentado na figura 07 abaixo. Em análise sobre o PL do PPA, o TCU, no Acórdão 2515/2019, indica que “*O projeto de lei do PPA encaminhado ao Congresso não detalha quais produtos serão entregues à sociedade, os serviços prestados ou as aquisições necessárias. Sem saber o que está planejado para ser entregue, para atingir as metas, o planejamento se assemelha a uma vaga declaração de intenções.*” (TCU, 2019).

Figura 07 - Estrutura do PPA 2020-2023



Fonte: Brasil (2022).

Em relação ao monitoramento e avaliação, o primeiro ficou a cargo da área de planejamento *stricto sensu* e possuía um caráter de cumprimento de formalidades, com poucos efeitos sobre a atuação de órgãos setoriais ou no processo de tomada de decisão, seja no próprio ministério, que segundo um entrevistado “*mais da metade do tempo do Secretário era dedicado aos assuntos relacionados a loterias*” (Entrevista 8), seja no centro de governo por meio do Comitê Interministerial de Governança (CIG) que tinha como prioridade o corte de gastos.

A integração entre planejamento e avaliação era apontada como um dos principais vetores do PPA. O Manual Técnico do PPA (Brasil, 2019) destacou que programas prioritários seriam monitorados intensivamente e avaliados, com apoio do Conselho de Monitoramento e Avaliação das Políticas Públicas (CMAP). Contudo, o projeto de lei do PPA foi vago em relação a essa função. A norma prevê que o Executivo Federal avalie anualmente políticas públicas, selecionadas dos programas do PPA 2020-2023. No entanto, não especifica quantos programas serão avaliados nem define critérios claros para a escolha das políticas, deixando essas decisões para regulamentos futuros. Na prática, essas avaliações se limitaram a indicar cortes de gastos, em vez de focar no aprimoramento das políticas.

O Projeto de Lei apresentado pelo governo era composto por treze diretrizes que foram elaboradas internamente pelo Ministério da Economia e posteriormente apresentadas e aprovadas pelo CIG. As diretrizes informavam de forma clara as prioridades e estratégias do governo, mas foram substancialmente modificadas pelo Congresso. Para melhor compreensão deste processo, serão analisados o Projeto de Lei do PPA encaminhado pelo governo em comparação com a versão final após as emendas parlamentares e o veto presidencial.

A dimensão estratégica do PPA 2020-2023 ficou limitada às diretrizes expressas na lei, sem explicitar uma visão de futuro ou estratégia de desenvolvimento articulada. Apesar disso, as diretrizes apresentadas no Projeto de Lei do PPA evidenciavam uma estratégia neoliberal, aprofundando a agenda econômica do governo Temer. Essa estratégia se caracterizou pela redução drástica da presença do Estado na economia, tanto na oferta de serviços e investimentos em infraestrutura, quanto na regulação, transferindo mais funções públicas ao setor privado e consolidando a ideia de que o desenvolvimento se resumiria ao crescimento econômico, liderado autonomamente pelo mercado.

As diretrizes originais tinham foco na gestão “(...) *aprimoramento da governança, da modernização do Estado e da gestão pública federal, com eficiência administrativa*” (artigo I), sendo ‘modernização’ e ‘eficiência’ entendidas como corte de investimentos e diminuição da participação do Estado, e no ‘*realismo fiscal*’ por meio de um “(...) *compromisso absoluto com a solvência e o equilíbrio fiscais*” (artigo IX). O caráter neoliberal também estava explícito em diversas frentes seja na “(...) *redução da ingerência do Estado na economia*” (artigo XI), cujo papel principal seria “(...) *a melhoria do ambiente de negócios*” (artigo X) e a “(...) *redução da insegurança jurídica*” (artigo XII). Por consequência há uma defesa da “(...) *ampliação do investimento privado em infraestrutura*” (artigo XII) (Brasil, 2019).

Na dimensão social prevaleceu uma visão conservadora e individualista submetida à dimensão econômica, como na proposta de “*a valorização da liberdade individual e da cidadania, com foco no amparo à família*” (artigo IV), como norte principal da área social, e de uma educação voltada à “(...) *preparação para o mercado de trabalho*” (artigo V). As questões relacionadas a aspectos estruturantes da dimensão social, como pobreza, fome, desigualdades, cidadania, diversidades e direitos humanos estavam ausentes das diretrizes do PLPPA enviado pelo governo (Brasil, 2019).

A única diretriz relacionada à dimensão ambiental se referia à “(...) *a promoção do uso sustentável e eficiente de recursos naturais, considerados os custos e os benefícios ambientais*” (artigo VIII) (Brasil, 2019). Assim, fica nítido um aprofundamento da visão do meio ambiente como provedor de recursos e potencial entrave ao processo produtivo. As ideias de redução do desenvolvimento sustentável à identidade com o crescimento econômico, já presentes no ‘Ponte para o Futuro’, foram aprofundadas neste momento por uma visão neoliberal conservadora que caracteriza o governo Bolsonaro.

O PLPPA apresentado pelo governo foi objeto de 84 propostas de alteração pelo Legislativo, sendo que 57 delas foram parcial ou totalmente incorporadas. Dentre as emendas, o parlamento propôs um acréscimo de sete e alterou a redação de diversas diretrizes. Dentre as alterações destacam-se: (i) a substituição do trecho “*valorização da liberdade individual e da cidadania*” (artigo IV) por “*promoção e defesa dos direitos humanos*” (artigo VIII), mantendo o “*foco no amparo à família*”, como norte da dimensão social; (ii) a inclusão da “*melhoria da qualidade e da conservação ambiental*” (artigo XIII) em complemento ao “*uso sustentável e eficiente de recursos*” foco da redação original; (iii) a mudança de tom nas diretrizes econômicas e fiscais, como na substituição do termo “*compromisso absoluto com*

solvência e equilíbrio fiscais” (artigo IX) por “*garantia de equilíbrio das contas públicas*” (artigo V) e o acréscimo da “*progressividade*” (artigo XIX) como atributo da reforma do sistema tributário para além da simplificação (artigo X) (Brasil, 2019).

Algumas diretrizes foram acrescentadas ao projeto original, tanto na área econômica, de gestão e fiscal, como uma sobre o “*aprimoramento da qualidade do gasto público*” (artigo II), a inclusão da “*ampliação e orientação do investimento público*” em infraestrutura (artigo XVI), para além da atuação do setor privado, e o “*estímulo ao empreendedorismo*” (artigo XX). Na área social além das alterações citadas acima foi criada uma diretriz sobre o “*combate à fome, à miséria e às desigualdades sociais*” (artigo IX) e na área urbana foi incluída uma diretriz sobre “*desenvolvimento urbano sustentável, (...) e o fomento aos negócios de impacto social e ambiental*” (artigo XVIII). As alterações legislativas suprimiram lacunas e tornaram a lei do PPA mais alinhada aos preceitos constitucionais do país, que embora não tenham impactos significativos nos processos de tomada de decisão, demonstram uma resistência de setores políticos, sociais e da burocracia por meio da manutenção de pautas estruturais na agenda pública.

O PL do PPA 2020-2023 apresentado pelo Executivo Federal ao Congresso não fazia referência aos ODS e a diretriz VII proposta pelo parlamento referente “*a persecução das metas dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas*”, claramente insuficiente para afirmar o compromisso do país com a Agenda 2030, e menção isolada aos ODS no PPA 2020-2023 foi alvo do único veto presidencial ao PL do PPA.

O veto foi justificado com o seguinte argumento:

*(...) o dispositivo, ao inserir como diretriz do PPA 2020-2023 a persecução das metas dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas, sem desconsiderar a importância diplomática e política dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas, acaba por dar-lhe, mesmo contrário a sua natureza puramente recomendatória, um grau de cogência e obrigatoriedade jurídica, em detrimento do procedimento dualista de internalização de atos internacionais, o que viola a previsão do art. 49, inciso I, e art. 84, inciso VIII, da Constituição Federal.*⁶⁴

O veto considera o caráter não legalmente vinculante dos ODS e sua “*importância diplomática e política*”, mas argumenta que ao ser objeto de uma diretriz do PPA estaria

⁶⁴ Mensagem nº 743, de 27 de dezembro de 2019, disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Msg/VEP/VEP-743.htm

sendo incorporado ao sistema legal nacional, o que é questionável dado o caráter recomendatório das diretrizes do plano. Todavia, a real natureza do veto faz parte de uma interpretação da Agenda 2030 como um processo de interferência externa, o que em alguma medida está presente nos governos anteriores, mas com um componente inédito de defesa da soberania nacional frente a um avanço de uma agenda ‘globalista’ que incentiva, entre outras questões, ‘a ideologia de gênero’, como discutiremos no próximo capítulo.

Além disso, o Congresso Nacional criou quatro programas finalísticos: dois na área de educação, focados em educação infantil e educação especial; um para prevenção e controle de desmatamento e incêndios; e outro para a proteção e promoção dos direitos dos povos indígenas. Esses programas abordaram agendas politicamente sensíveis para o governo, estabelecendo metas como a redução de 90% do desmatamento e incêndios ilegais, atendimento de 100% das comunidades indígenas, e metas relacionadas ao Plano Nacional de Educação (PNE) nos programas de educação.

A ENDES, entregue informalmente ao novo governo, não foi mencionada na dimensão estratégica do plano, mas foi utilizada para organização dos programas da dimensão tática, por meio dos seus eixos: econômico; institucional; infraestrutura; ambiental e social, além da estratégia nacional de defesa (Brasil, 2019).

A extrema simplificação e exiguidade das informações da dimensão tática limita a análise sobre o enquadramento do desenvolvimento sustentável no PPA. Os termos ‘desenvolvimento sustentável’ e ‘sustentabilidade’ foram mencionados seis vezes, em cinco programas, menos de 10% do total. Estas menções pontuais não permitem uma análise setorial ou por eixo. Ao ampliar a pesquisa para o termo ‘sustentável’ há menções em 17 programas, das quais 10 estão relacionadas à redação da diretriz XIII, que corresponde à única diretriz ambiental do plano, ou seja, apenas sete menções estão no nível de objetivos, metas ou indicadores.

A maior parte dos programas que mencionam a sustentabilidade estão relacionados às temáticas ambiental, regional e povos e comunidades tradicionais, como nos PPAs anteriores, notadamente os programas de ‘uso sustentável da biodiversidade e dos recursos naturais’, ‘qualidade ambiental urbana’, ‘mudança do clima’, ‘gestão de riscos e desastres’, ‘recursos hídricos’, ‘saneamento básico’, ‘prevenção e controle do desmatamento e dos incêndios nos biomas’, ‘povos indígenas’ e ‘agricultura familiar’. Os demais se relacionam à agropecuária, em seus diversos programas, incluindo o programa ‘Agropecuária Sustentável’ que em

conjunto com os programas ‘Energia Elétrica’ e ‘Geologia, Mineração e Transformação Mineral’ formam a tríade de áreas com maior histórico de degradação ambiental e que durante todos os ciclos do PPA analisados tem a preocupação de se ligar à sustentabilidade.

Nos relatórios de monitoramento⁶⁵, as menções aos ODS e à Agenda 2030 foram pontuais. Entre 2020 e 2022, apenas duas áreas relataram ações referentes à Agenda 2030. A Embrapa deu continuidade ao processo de internalização dos objetivos em suas atividades. Houve também uma menção ao programa “Mapeando os ODS na Mineração Brasileira”, com foco na premiação de melhores práticas da mineração artesanal e em pequena escala. Apesar de poucas referências nos relatórios de monitoramento, outras instituições além da Embrapa mantiveram os ODS em seus planejamentos e gestão mesmo em um ambiente notoriamente adverso. Algumas dessas iniciativas serão objeto do próximo capítulo.

Poucos meses após a entrega do PPA, foram apresentadas as Propostas de Emendas Constitucionais (PEC) nº 187, 188 e 189, que visavam ampliar a flexibilização do processo alocativo ao desvincular receitas de despesas específicas, desindexar despesas, especialmente em relação ao salário-mínimo, e desobrigar despesas constitucionalmente estabelecidas, ganhando a alcunha de PECs 3D (Couto; Cardoso Júnior, 2020b). Além disso, a PEC 188/2019 apresentava uma proposta de regulação do artigo 174 da CF/1988 que trata do planejamento governamental, o mesmo que o PL de governança buscou também regulamentar.

A PEC 188/2019 apresentada, pelo Senador Fernando Bezerra (MDB/PE), ex-ministro da Integração do governo Dilma, e subscrita por um terço dos senadores, desde expoentes da extrema-direita como Jorginho Mello (PL/SC) e Marcos do Val (PODEMOS/ES), passando por nomes do centrão como Ciro Nogueira (PP/PI) e Rodrigo Pacheco (DEM/MG), até a senadora Simone Tebet (MDB/MS), ministra do Planejamento e Orçamento no terceiro governo Lula, tinha como foco principal ações de caráter fiscal, em sua maioria, de flexibilização de despesas visando o ajuste fiscal, mas também incluiu uma proposta regulação do artigo 174 da CF/1988, extinguindo o PPA, substituindo-o por um orçamento plurianual.

⁶⁵ Os Relatórios anuais de avaliação do PPA – 2020-2023, estão disponíveis em <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento/plano-plurianual/paginas/monitoramento-2020-2023>

As PECs não foram aprovadas, em grande medida, devido à repercussão negativa, principalmente da proposta de extinção de municípios (PEC 188/2019) a partir de critérios de arrecadação. Apesar disso, o apoio do governo à extinção do PPA, substituindo-o por um orçamento plurianual, indica sua visão sobre o processo de planejamento governamental que se reduz a aspectos de governança e gestão, com foco na questão fiscal.

IV.3.2 - Estratégia Federal de Desenvolvimento (EFD)

A ENDES foi elaborada por determinação do CIG no final do governo Temer e entregue informalmente ao novo presidente durante a transição de governo, como apresentado na seção anterior. Embora tenha sido utilizada no PPA, a ENDES nunca foi formalizada. Por recomendação do Tribunal de Contas da União (TCU), visando a elaboração de um documento de planejamento de longo prazo que orientasse o planejamento de médio e curto prazo, a ENDES foi revisada, renomeada de Estratégia Federal de Desenvolvimento (EFD) e publicada em 2020.

O Decreto nº 10.531, de 26 de outubro de 2020⁶⁶, instituiu a Estratégia Federal de Desenvolvimento 2020-2031, com o “(...) *objetivo de definir a visão de longo prazo para a atuação estável e coerente dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional*”. A elaboração de uma versão “*mais enxuta e adaptada da ENDES*” (Entrevista 14), realizada apenas dois anos após sua criação e posteriormente à elaboração do PPA, invertendo a lógica de orientação, foi tanto uma resposta às demandas do TCU quanto uma oportunidade para revisar a ENDES e ajustá-la ao programa do novo governo.

A substituição do termo ‘nacional’ por ‘federal’ no título da EFD, juntamente com sua publicação por decreto, reflete a escolha de focar a estratégia apenas no âmbito do Executivo Federal. Uma estratégia nacional pressupõe uma articulação entre diferentes níveis de governo, sociedade civil e os três poderes, além de idealmente ser formalizada em nível de lei com a devida discussão e aprovação do Parlamento. A opção por uma estratégia federal reduz a pressão por incluir esses elementos nacionais e permite a criação por meio de decreto, ato do Poder Executivo. Além disso, a EFD foi elaborada e gerida pela Secretaria de Gestão/ME,

⁶⁶ As citações referentes à EFD são do Decreto nº 10.531, de 26 de outubro de 2020, disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10531.htm

já responsável pelos planejamentos setoriais, tornando o PPA ainda menos relevante, em linha com a visão de redução da função planejamento à gestão.

Em termos de estrutura, a EFD segue a mesma organização da ENDES, ou seja, eixos e diretrizes que se desdobram em índices-chave, metas, vinculadas aos cenários macroeconômicos, desafios e orientações. A diretriz principal de elevação da renda e qualidade de vida com redução das desigualdades e seu índice-chave, o IDH, foram mantidos. Assim como as diretrizes e índices dos eixos econômico, institucional e infraestrutura, o que indica um alinhamento entre as estratégias nestes temas.

No eixo social também foi observado um alinhamento, em que foi mantida a diretriz, mas incluído um índice-chave do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA) publicado pela OCDE e Inep/MEC. Importante ressaltar que a meta referente ao índice de população abaixo da linha de pobreza para 2031, um ano após a conclusão dos ODS, no cenário transformador, não previa sua erradicação, o que é revelador das prioridades e da ambição da EFD.

As principais mudanças ocorreram no eixo ambiental. A diretriz da ENDES foi alterada, retirando a menção à “*transição para uma economia de baixo carbono*” e excluindo o índice-chave relacionado às emissões de gases de efeito estufa (Banco Mundial), refletindo a posição de um governo que nega as mudanças climáticas. Os índices de desmatamento da Amazônia e Cerrado, produzidos pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), também foram suprimidos. Esses foram substituídos por índices agregados, como: (i) Índice de Performance Ambiental (*Environmental Performance Index - EPI*) da *Yale Center for Environmental Law and Policy*; (ii) Poupança genuína (*Adjusted Net Savings*) do Banco Mundial; e (iii) Superávit ecológico da *Global Footprint Network*. Além disso, foram incluídos índices-chave relacionados à agenda marrom, como água, esgoto e resíduos sólidos, que seriam o foco da política ambiental do governo Bolsonaro. Este tema e os atritos com o INPE sobre a apuração e divulgação dos índices de desmatamento serão abordados no próximo capítulo.

O foco da ENDES no alinhamento com a Agenda 2030 e os ODS também foi radicalmente alterado. Todas as menções aos ODS foram suprimidas. As 71 menções ao termo ‘desenvolvimento sustentável’ presentes na ENDES foram reduzidas a quatro na EFD: (i) uma orientação no eixo ambiental relacionada ao “*desenvolvimento sustentável na*

agricultura e a ampliação do acesso a novos mercados”, e (ii) três orientações do eixo social, sendo duas ligadas à educação e uma à redução da pobreza e desigualdades sociais.

Desta forma, apesar dos avanços em termos de inclusão de temas e de linguagem entre o PPA 2020-2023 e a EFD, a visão de desenvolvimento sustentável do governo Bolsonaro radicaliza a identidade entre desenvolvimento e crescimento econômico, não apenas na primazia da dimensão econômica sobre as demais, mas na exclusão das menções centrais às mudanças climáticas. Estas posições serão ainda mais radicalizadas nos discursos presidenciais de Bolsonaro na Assembleia Geral da ONU, em uma guinada em relação aos governos anteriores que utilizaram o espaço internacional para dar visibilidade às suas agendas positivas. O governo Bolsonaro a utilizará como palco para uma comunicação direta com seu público doméstico radicalizado. Os discursos presidenciais na Assembleia Geral da ONU serão objeto da próxima seção.

IV.4. A DINÂMICA DOS PRONUNCIAMENTOS PRESIDENCIAIS NA ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS

A visão sobre desenvolvimento sustentável expressa nos planos nacionais entre 2012 e 2022 variou consideravelmente, em termos conceituais, da relação entre suas dimensões e de forma marcada entre os governos. As agendas globais de desenvolvimento tiveram papel pouco relevante em termos de orientação estratégica do planejamento, mesmo no período de maior convergência. Este fato possui múltiplas causas e explicações discutidas nas seções anteriores.

Nesta seção, serão analisados os discursos presidenciais nas Assembleias Gerais das Nações Unidas, com foco na representação do desenvolvimento sustentável e da Agenda 2030. A triangulação entre as fontes de informações, planos e discursos, permite estabelecer uma comparação entre a previsão formal e, em grande medida, estática do planejamento nacional doméstico, principalmente dos PPAs apresentados no primeiro ano de governo, e a posição internacional da liderança política brasileira no contexto de cada ano, ressaltando as interações entre as dinâmicas doméstica e internacional. O anexo VI apresenta as fontes de todos os discursos analisados, sendo que as citações diretas utilizadas nas próximas subseções serão referenciadas apenas pelos anos em que foram proferidas⁶⁷.

⁶⁷ Conforme apresentado no anexo VI os discursos presidenciais na AGNU estão disponíveis na Biblioteca Digital da Presidência da República (<https://www.biblioteca.presidencia.gov.br/discursos/>) e em Gonçalves,

O período entre 2012 e 2022 foi caracterizado pela ascensão da China como potência global, pela guerra civil na Síria, pela eleição de Donald Trump para a presidência dos EUA, pela saída da Grã-Bretanha da União Europeia (Brexit), pela pandemia da covid-19 e pela anexação da Criméia e posterior invasão da Ucrânia pela Rússia. Esse contexto e outros eventos globais tiveram efeitos sobre os discursos presidenciais.

IV.4.1 - Consolidação das agendas de desenvolvimento internacionais (2012-2015)

A presidenta Dilma Rousseff não deu à política externa a mesma prioridade observada nos governos Lula. O foco manteve-se no alinhamento com os BRICS⁶⁸, particularmente na criação do Novo Banco de Desenvolvimento do bloco, no fortalecimento da integração regional por meio do Mercosul, Unasul e CELAC⁶⁹, e na defesa de uma ordem multipolar com reformas do sistema multilateral, em particular da ONU e Organização Mundial do Comércio (OMC). Além disso, houve participação ativa nos fóruns globais, como o G20, COP21, nas negociações da agenda pós-2015 e do Acordo de Paris. No entanto, a diplomacia presidencial, característica dos governos FHC e Lula, perdeu centralidade (Lessa; Becard; Galvão, 2020), mesmo em um período em que o país sediaria a Copa do Mundo (2014) e as Olimpíadas (2016), eventos que sinalizavam uma crescente importância brasileira no cenário internacional.

Os discursos da presidenta Dilma nas assembleias gerais foram fortemente influenciados pela realização da Rio+20, em 2012, e pelo estabelecimento da Agenda 2030, em 2015. No que diz respeito à visão de desenvolvimento sustentável expressa nos discursos, houve coerência na defesa da estratégia de desenvolvimento marcada pelo crescimento econômico e inclusão social, como expresso no planejamento doméstico. Neste sentido, os discursos buscaram expor os avanços da estratégia de desenvolvimento brasileira e influenciar o debate internacional, no período de negociação dos ODS, para a priorização da dimensão social do desenvolvimento sustentável.

O discurso de 2012 foi marcado pela realização da Rio+20, poucos meses antes da Assembleia Geral da ONU, descrita pela presidenta como “*a maior e mais participativa*

Meira e Gondim (2024)

(<https://www.kaggle.com/datasets/pascoalgoncalves/discursos-presidentes-civis-do-brasil-1985-2022>)

⁶⁸ Acrônimo utilizado para designar o grupo formado no final da primeira década dos anos 2000 por países emergentes: Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

⁶⁹ As siglas referem-se ao Mercado Comum do Sul (Mercosul), União das Nações Sul-Americanas (Unasul) e Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC).

*conferência da história das Nações Unidas” (2012), reforçando o legado da Rio-92. A visão de desenvolvimento foi balanceada entre as três dimensões da sustentabilidade, ressaltando a tarefa delegada pela Rio+20 de negociação dos ODS como o “*ponto de partida para uma agenda de desenvolvimento sustentável para o século XXI, com foco na erradicação da pobreza, no uso consciente dos recursos naturais e nos padrões sustentáveis de produção e consumo*” (2012).*

Em 2013, o tema da Assembleia Geral foi a agenda de desenvolvimento pós-2015. Em consonância com a estratégia brasileira houve uma enfática defesa da dimensão social do desenvolvimento sustentável. Nas palavras da presidenta, “*o combate à pobreza, à fome e à desigualdade constitui o maior desafio de nosso tempo*” e “*o grande passo que demos no Rio de Janeiro foi colocar a pobreza no centro da agenda do desenvolvimento sustentável*” (2013). O discurso também foi marcado pela revelação de que a Agência de Segurança Nacional dos EUA havia espionado a presidenta Dilma Rousseff, seus assessores próximos e a Petrobras, conforme os vazamentos de Edward Snowden, ocorridos dias antes da Assembleia.

O discurso de 2014 foi influenciado pelas eleições presidenciais brasileiras, que ocorreram dias após a AGNU. Neste contexto, houve maior ênfase nas conquistas domésticas, como o alcance das metas do ODM de redução da mortalidade infantil (ODM 4) e da universalização do ensino fundamental (ODM 2) antes do prazo, além da redução do desmatamento da Amazônia e da saída do país do Mapa da Fome. Sobre a agenda pós-2015, a presidenta ressaltou o caráter universal dos ODS “*aplicáveis tanto a países desenvolvidos quanto aos em desenvolvimento*” e focou na importância de

definirmos meios de implementação que correspondam à magnitude das dificuldades que nós nos comprometemos a superar. Precisamos ser ambiciosos em matéria de financiamento, cooperação, construção de capacidades nacionais e transferência de tecnologias, sobretudo em favor dos países menos desenvolvidos. (2014).

Essas posições foram incorporadas na posição brasileira nas negociações dos ODS, como discutiremos no próximo capítulo, e resultou na formulação de um objetivo específico sobre parcerias e meios de implementação (ODS 17) e metas sobre parcerias e meios de implementação em todos os ODS.

Na Assembleia Geral de 2015 foram estabelecidos a Agenda 2030 e os ODS, com aprovação unânime dos 193 Estados-membro. No discurso, a presidenta ressaltou que os ODS eram um

legado da Rio+20 e que “a ONU ampliou suas iniciativas incorporando a Agenda 2030 e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável” (2015). Ao longo do discurso, foram feitas diversas menções ao desenvolvimento sustentável, com prioridade à dimensão social, mesmo dentro de uma visão equilibrada da sustentabilidade. A presidenta sublinhou a importância das “questões relativas ao meio ambiente, ao fim da pobreza, ao desenvolvimento social e econômico e ao acesso a serviços de qualidade.” (2015), além de reafirmar “o preceito da Rio+20, que é afirmar que é possível crescer, incluir, conservar e proteger” (2015). Por fim, foram destacados o papel do Novo Banco de Desenvolvimento dos BRICS no financiamento dos ODS e a ligação entre o estabelecimento do ODS 2 e a política brasileira de erradicação da fome, que batizou o objetivo como “Fome Zero” (2015).

Os discursos refletiram as ações brasileiras no âmbito da conclusão dos ODM e negociação dos ODS, representando as posições e as estratégias, também constantes no planejamento doméstico, com ênfase na dimensão social do desenvolvimento sustentável. O uso enfático das agendas internacionais de desenvolvimento, muito influenciada pela conclusão dos ODM e negociação dos ODS, contrasta com a virtual ausência destas agendas no planejamento governamental do país. Como é esperado em discursos presidenciais em fóruns internacionais, o foco foi dado aos avanços e conquistas, mesmo com incoerências como o compromisso de combate às mudanças climáticas e o uso do Pré-Sal como uma das forças motrizes do desenvolvimento do país.

IV.4.2 - Necessidade de legitimação externa (2016-2018)

As prioridades da política externa do governo Temer incluíram uma maior aproximação com os países centrais, com foco em acordos comerciais, como nas negociações do acordo entre Mercosul e União Europeia. No que diz respeito à integração regional, o governo buscou flexibilizar normas do Mercosul para viabilizar acordos bilaterais e houve um afastamento da Unasul. A relação com a China, maior parceiro comercial do país, foi conduzida de forma pragmática. Seguindo a tradição da diplomacia brasileira, houve defesa do multilateralismo e da reforma do sistema multilateral, em particular do Conselho de Segurança da ONU, além de apoiar a solução de dois Estados para o conflito Israel-Palestina e o fim do embargo econômico a Cuba.

Com o afastamento da presidenta Dilma em maio e seu *impeachment* em agosto de 2016, o primeiro discurso de Temer na Assembleia Geral da ONU ocorreu após cinco meses de

governo e menos de um mês após o *impeachment*, configurando-se como uma oportunidade para buscar legitimidade internacional e influenciar a percepção doméstica sobre seu governo. Para isso, a política externa foi crucial como uma via de legitimação de um governo altamente contestado. Essa necessidade de legitimação fica explícita na seguinte passagem, do discurso de 2016: *“o Brasil acaba de atravessar processo longo e complexo, regrado e conduzido pelo Congresso Nacional e pela Suprema Corte brasileira, que culminou em um impedimento. Tudo transcorreu, devo ressaltar, dentro do mais absoluto respeito constitucional”* (2016). Ele complementou mencionando *“um processo de depuração de seu sistema político”* (2016), em uma alusão à Operação Lava Jato.

Os discursos de Temer na Assembleia Geral da ONU foram caracterizados pela tentativa de equilíbrio entre a defesa do desenvolvimento sustentável, com constantes referências à Agenda 2030 e aos ODS, e a ênfase na dimensão econômica. As referências aos ODS foram reiteradas: *“a Agenda 2030, Senhor Presidente, é a maior empreitada das Nações Unidas em prol do desenvolvimento.”* (2016) e prossegue *“a prosperidade e o bem-estar no presente não podem penhorar o futuro da humanidade. (...) é necessário crescer de forma socialmente equilibrada com respeito ao meio ambiente. O planeta é um só. Não há plano B.”* (2016). Em seguida às falas sobre sustentabilidade, o presidente pondera que o *“desenvolvimento depende, também, do comércio.”* (2016), rechaçando as medidas protecionistas, em particular dos países da União Europeia com base em medidas sanitárias e fitossanitárias, e enaltece a agricultura como *“moderna, diversificada e competitiva”* fazendo do *“Brasil um fator de segurança alimentar”*, pois *“produzimos para nós mesmos e ajudamos a alimentar o mundo”* (2016).

No ano seguinte a abordagem foi similar. Temer destacou inicialmente o *“compromisso do Brasil com o desenvolvimento sustentável”* que *“permeia nossas políticas públicas e nossa atuação externa”*, tendo *“a Agenda 2030 como eixo de nossas atividades”*. Em seguida, tratou das reformas liberais, concluindo que *“o novo Brasil que está surgindo das reformas é um país mais aberto ao mundo”* e enfatizou o equilíbrio fiscal, afirmando que *“sem responsabilidade fiscal, a responsabilidade social não passa de discurso vazio”* (2017).

Em seu último discurso, o presidente destacou a Agenda 2030 e o Acordo de Paris como *“verdadeiros marcos, que nos colocam no caminho do crescimento econômico com justiça social e respeito ao meio ambiente”*, afirmando que o *“compromisso de primeira hora do Brasil com o desenvolvimento sustentável permanece inequívoco.”* (2018). Ele também

destacou a ampliação das áreas protegidas no Brasil, em particular as marinhas, que dobraram entre 2016 e 2018, e tratou da matriz energética do país baseada em recursos renováveis. Logo após, enfatizou que o desenvolvimento do país *“depende de mais fluxos internacionais de comércio e investimentos”* e que é a partir da *“abertura ao outro – e não na introspecção e no isolamento – que construiremos uma prosperidade efetivamente compartilhada”* (2018).

Por fim, vale destacar as falas de Temer sobre o desmatamento da Amazônia. Em 2017, ele mencionou a *“boa notícia de que os primeiros dados disponíveis para o último ano já indicam a diminuição de mais de 20% do desmatamento”* (2017), e no ano seguinte, afirmou que *“hoje, temos, na Amazônia brasileira, taxa de desmatamento 75% mais baixa do que em 2004.”* (2018).

Os dados do INPE indicam que 2004 foi o pico histórico do desmatamento, com quase 28 mil km², e que esse número caiu constantemente até 2012, quando chegou a 4,5 mil km². No entanto, o desmatamento subiu de 6,2 mil km² em 2015 para 7,9 mil km² em 2016, mantendo-se nesse patamar até 2018, o que sugere que os primeiros dados de 2016 não se confirmaram e que a comparação com o ano de maior desmatamento pouco revela sobre o comportamento do desmatamento e as ações do governo Temer.

Os discursos do presidente Temer na Assembleia Geral da ONU, assim como expresso na ENDES, buscaram equilibrar as referências ao desenvolvimento sustentável e à Agenda 2030 e os ODS com o viés neoliberal e fiscalista da dimensão econômica, claramente prioritária. Para além da evidente necessidade de obtenção de legitimidade, a presença dos ODS nos discursos reflete a continuidade das ações conduzidas por instituições públicas, especialmente pelo MRE, em relação às agendas internacionais de desenvolvimento, destacando o papel de servidores públicos como *SDG champions*, tema que será abordado no próximo capítulo. Essa ambiguidade também marcou a gestão das políticas públicas e a governança doméstica dos ODS, tema que será discutido no próximo capítulo, sob a hipótese de *‘SDG washing’*.

IV.4.3 - Isolamento e luta contra globalismo (2019-2022)

Em 2018, durante a campanha eleitoral, o então candidato Jair Bolsonaro declarou que, se eleito, tiraria o Brasil da ONU, em resposta a um parecer do Conselho de Direitos Humanos

da organização favorável à candidatura do ex-presidente Lula, que estava preso na época⁷⁰. Em junho de 2020, no auge da pandemia de covid-19, Bolsonaro ameaçou retirar o Brasil da OMS, acusando a organização de ter um ‘viés ideológico’, um movimento semelhante ao realizado por Donald Trump nos EUA⁷¹. Além disso, o governo brasileiro optou por não apresentar o segundo Relatório Nacional Voluntário (RNV) dos ODS poucos meses antes do Fórum Político de Alto Nível de 2019 e desistiu de sediar a Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas (COP 25) da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC na sigla em inglês) no mesmo ano.

A ascensão de um governo de extrema direita no Brasil resultou na rejeição de elementos críticos da ordem liberal internacional, como o multilateralismo, o multiculturalismo e o regionalismo, que tradicionalmente orientavam a diplomacia brasileira (Casarões; Farias, 2022). O populismo de extrema direita de Bolsonaro se caracterizou por um discurso anti-globalista, opondo-se às instituições internacionais em nome de uma narrativa nacionalista e pró-soberania. Nesse contexto, a sociedade, tanto internacional, quanto nacional, seria dividida entre aliados e inimigos, sendo os últimos qualquer ator ou instituição que não estivesse alinhada às posições do governo (Sá Guimarães; Silva, 2021).

Além do rompimento com a tradição diplomática, a política externa do governo Bolsonaro refletiu sua ideologia de extrema direita através de uma série de decisões e alinhamentos. O governo adotou um alinhamento quase automático com os Estados Unidos sob Trump, enfrentou tensões com a China, principal parceiro comercial do Brasil, e se afastou da UNASUL, ao incentivar a criação do Fórum para o Progresso da América do Sul (PROSUL). No cenário internacional, o Brasil demonstrou ceticismo em relação a acordos ambientais e de direitos humanos, promovendo uma agenda nacionalista e conservadora em oposição às forças progressistas e ‘globalistas’ (Casarões; Farias, 2022).

Os discursos de Bolsonaro na Assembleia Geral das Nações Unidas focaram pouco na política externa, exceto por algumas menções à ascensão do Brasil à OCDE, à participação em missões de paz no Haiti, Líbano e República Democrática do Congo, e às ações da

⁷⁰ Para maiores informações ver <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/noticia/2018/08/18/bolsonaro-diz-que-vai-tirar-brasil-da-onu-se-for-eleito-presidente.ghtml>

⁷¹ Para maiores informações ver <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/afp/2020/06/05/bolsonaro-ameaca-retirar-brasil-da-oms-por-trabalhar-com-vies-ideologico.htm>

Operação Acolhida para a migração de venezuelanos. Seu foco principal era a comunicação direta com o público doméstico por meio de um discurso radicalizado.

As primeiras frases de 2019 davam o tom dos discursos do presidente ao declarar: *“primeiro obrigado a Deus pela minha vida. (...) pela oportunidade de restabelecer a verdade, o que é bom para todos nós”*. Ele continuou afirmando que apresentava *“um novo Brasil, que ressurge depois de estar à beira do socialismo”* (2019). Durante a pandemia, seu discurso se intensificou contra medidas de isolamento social e vacinação, promovendo o ‘tratamento precoce da doença’ e acusando a imprensa de politizar o vírus e espalhar pânico (2020).

Em relação à visão sobre desenvolvimento sustentável, há menções esparsas e gerais ao termo, como *“em primeiro lugar, meu governo tem um compromisso solene com a preservação do meio ambiente e do desenvolvimento sustentável em benefício do Brasil e do mundo”* (2019) ou *“quero lembrar que, também na área do desenvolvimento sustentável, o patrimônio de realizações do Brasil é fonte de credibilidade para a ação internacional do nosso país. Em matéria de meio ambiente e desenvolvimento sustentável, o Brasil é parte da solução e referência para o mundo.”* (2022).

Na dimensão ambiental foram destacadas a matriz energética brasileira, baseada em recursos naturais renováveis, assim como nos governos anteriores, a agricultura de baixo carbono, apresentada de forma indistinta entre prática e potencial, e as áreas protegidas do país, com foco em dois elementos que foram constantes nos discursos: a Amazônia e os povos indígenas.

A Amazônia foi retratada como uma área integralmente preservada — *“somente no bioma amazônico, 84% da floresta está intacta”* (2021) — e exaltada por seu potencial econômico, especialmente na exploração agropecuária e de minérios. Bolsonaro acusou instituições internacionais e ONGs de promover campanhas para prejudicar o governo e o Brasil: *“a Amazônia brasileira é sabidamente riquíssima. Isso explica o apoio de instituições internacionais a essa campanha escorada em interesses escusos que se unem a associações brasileiras, aproveitadoras e impatrióticas, com o objetivo de prejudicar o governo e o próprio Brasil”* (2020).

Na mesma linha, as Terras Indígenas foram tratadas como obstáculos ao desenvolvimento, devido às restrições à exploração de recursos naturais, como no *“caso das reservas Ianomâni e Raposa Serra do Sol. Nessas reservas, existe grande abundância de ouro, diamante, urânio,*

nióbio e terras raras, entre outros” (2019). Os povos indígenas foram retratados como sendo mantidos em condições primitivas afirmando que *“algumas pessoas, de dentro e de fora do Brasil, apoiadas em ONGs, teimam em tratar e manter nossos índios como verdadeiros homens das cavernas”* (2019), concluindo que *“o ambientalismo radical e o indigenismo ultrapassado e fora de sintonia com o que querem os Povos Indígenas, representam o atraso, a marginalização e a completa ausência de cidadania”* (2019) e que *“índio não quer ser latifundiário pobre em cima de terras ricas”* (2019).

Nessa perspectiva, há uma radicalização da visão do meio ambiente, visto primordialmente como um recurso econômico, e a legislação ambiental considerada um entrave ao desenvolvimento, impedindo *“aproveitar de forma sustentável todo nosso potencial”* (2019) e um retorno à visão da ditadura militar de preservação como ameaça à soberania, como resumido na seguinte frase: *“rechaçamos as tentativas de instrumentalizar a questão ambiental ou a política indigenista, em prol de interesses políticos e econômicos externos, em especial os disfarçados de boas intenções”* (2019).

A visão de desenvolvimento expressa nestes discursos é de uma identidade absoluta com crescimento econômico, com uma defesa enfática do agronegócio brasileiro. A afirmação de que *“nossa moderna e sustentável agricultura de baixo carbono alimenta mais de 1 bilhão de pessoas no mundo e utiliza apenas 8% do território nacional”* (2021) exemplifica essa postura. Além disso, defende uma abertura irrestrita da economia e uma diminuição da atuação estatal, por meio *“da desburocratização, da desregulamentação”* (2020) afirmando que *“não pode haver liberdade política sem que haja também liberdade econômica. E vice-versa. O livre mercado, as concessões e as privatizações já se fazem presentes hoje no Brasil”* (2019).

A abordagem da dimensão social foi centrada na defesa radical da liberdade individual e do conservadorismo, especialmente no aspecto religioso. O presidente afirmou que *“a liberdade é o bem maior da humanidade”* (2020) e fez um apelo *“à toda a comunidade internacional pela liberdade religiosa e pelo combate à cristofobia”* (2020). Ele retratou o Brasil como *“um país cristão e conservador que tem na família sua base”* (2020), e descreveu a si mesmo como *“um presidente que acredita em Deus, respeita a Constituição e seus militares, valoriza a família e deve lealdade a seu povo”* (2021). Além disso, reforçou a visão de que o povo brasileiro acredita em *“Deus, Pátria, família e liberdade”* (2022). O conservadorismo extremo do governo também se manifestou em discursos que incitavam o pânico moral em

relação à chamada 'ideologia de gênero'. Bolsonaro declarou que “*a ideologia invadiu nossos lares para investir contra a célula mater de qualquer sociedade saudável, a família. Tentam ainda destruir a inocência de nossas crianças, pervertendo até mesmo a identidade mais básica e elementar, a biológica*” (2019).

Quanto à Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), houve apenas uma menção isolada, ao abordar os impactos da guerra na Ucrânia sobre os preços de alimentos, combustíveis e outros insumos afirmando que “*estes impactos nos colocam a todos na contramão dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*” (2022). Em 2021, Bolsonaro mencionou a antecipação do objetivo de alcançar a neutralidade climática de 2060 para 2050, mas sem detalhar ações concretas.

A Agenda 2030 e os ODS eram vistos como parte de uma agenda progressista das Nações Unidas e foram alvo de críticas e desinformação. O governo ignorou em grande parte a existência dos ODS e, por vezes, agiu em contradição com eles. Alguns representantes do governo e apoiadores notórios disseminaram uma narrativa anti-globalista, retratando a Agenda 2030 como uma tentativa de estabelecer um governo global que minaria as soberanias nacionais e promoveria a ‘ideologia de gênero’ e o fim das liberdades individuais, como ilustra o título do livro de um notório negacionista, *Passaporte 2030: o Sequestro Silencioso da Liberdade* (Fiuza, 2022).

Os discursos de Bolsonaro na AGNU, com um tom mais belicoso e radicalizado em comparação ao adotado nos instrumentos de planejamento, eram direcionados à mobilização do público doméstico e refletiam a visão de desenvolvimento do governo, baseada em um neoliberalismo radical, conservadorismo, autoritarismo e no crescimento econômico fundamentado na exploração de recursos naturais, apesar das vagas referências ao desenvolvimento sustentável. Nesse cenário, a atuação da burocracia para manter os ODS na pauta foi bastante limitada. Ainda assim, ao final do período, o país não se retirou da ONU, da OMS, do Acordo de Paris ou da Agenda 2030.

COMENTÁRIOS CONCLUSIVOS

O processo de planejamento governamental nacional, que remonta a meados do século XX no Brasil, foi retomado com a promulgação da CF/1988, após um interregno nas décadas de 1980 e 1990, e estruturado a partir de normativas adotadas no final dos anos 1990 e início dos

anos 2000. Durante o segundo governo FHC (1999-2002), foram definidos os princípios e metodologia do PPA e do ‘Sistema de Planejamento e Orçamento Federal’, que formaram a base para a construção dos planos a partir do PPA 2000-2003. Ao mesmo tempo em que, em consonância com seu alinhamento à Nova Gestão Pública, instituiu normativas que deram ênfase à gestão fiscal e ao controle, em detrimento dos aspectos político-estratégicos, características que acompanharam, em maior ou menor grau, os planos subsequentes.

O período entre as reformas do governo FHC e os governos petistas (2003-2015) foi marcado pela institucionalização das políticas previstas na CF/1988 e pela profissionalização e valorização da burocracia federal. A formação de um corpo burocrático estável, comprometido com os preceitos constitucionais e não apenas com as diretrizes de cada governo, foi essencial para o fortalecimento da capacidade de produção de políticas públicas, do planejamento governamental e para a manutenção das agendas internacionais de desenvolvimento na pauta pública, apesar de seu enfraquecimento a partir de 2016, como será discutido no Capítulo V.

Nos governos petistas, entre 2003 e 2015, o planejamento nacional enfatizou uma estratégia de desenvolvimento baseada no crescimento econômico com inclusão social, com o Estado desempenhando um papel de protagonista. Durante esse período, foi estruturado um amplo sistema nacional de participação social que no âmbito do PPA foi consolidado no Fórum Interconselhos, criado em 2011. Contudo, persistiram contradições relacionadas a uma visão equilibrada do desenvolvimento sustentável, com ênfase na dimensão social, mas com falta de integração com a dimensão ambiental, refletida em iniciativas como a exploração do Pré-Sal e a construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, sem maiores considerações sobre os impactos ambientais.

O governo Temer assumiu o poder com uma agenda de governo que havia sido derrotada nas urnas no final de 2014, sob forte desconfiança e necessidade de legitimação interna e externa. A visão de desenvolvimento como crescimento econômico, com autonomia do setor privado e diminuição da ação estatal, seja na sua versão radical do ‘Ponte para o Futuro’ ou na versão atenuada da ENDES, refletiu uma visão hierárquica das dimensões do desenvolvimento sustentável, em que as dimensões social e ambiental estavam subordinadas à econômica. O sistema de participação social, embora não tenha sido completamente desmantelado, teve suas funções esvaziadas e operaram, em grande medida, de maneira protocolar.

A ascensão de um governo de extrema direita em 2018 radicalizou as tendências neoliberais do governo anterior, acrescentando um viés autoritário e conservador que em conjunto resultaram em um enfraquecimento ainda maior da função planejamento e das políticas públicas em geral, a exemplo da retirada de referências às mudanças climáticas nas diretrizes da EFD. Neste contexto, a dimensão econômica tornou-se ainda mais central, a dimensão social ficou restrita aos limites dados pela abordagem conservadora, e a dimensão ambiental foi reduzida à exploração de recursos, vista, de uma forma geral, como entrave ao crescimento. O processo de participação social foi praticamente interrompido desde o início do governo.

Apesar das significativas diferenças entre os governos, alguns elementos relacionados ao desenvolvimento sustentável foram recorrentes ao longo do período. Desde o PPA 2000-2003, houve uma relação estreita entre os programas e ações de base regional e territorial com o desenvolvimento sustentável e a sustentabilidade. As ações macrorregionais, em particular nas regiões Nordeste e Centro-Oeste, e em biomas, como a Amazônia e o Pantanal, e os programas focados em temas de base territorial local, como povos e comunidades tradicionais, incluindo povos indígenas, quilombolas e agricultura familiar, tiveram maior foco na questão da sustentabilidade. A prioridade dada a esses temas variou substancialmente entre os governos petistas e os governos Temer e Bolsonaro, mas a relação com a sustentabilidade continuou presente.

Em outro extremo, setores historicamente de maior impacto socioambiental, como combustíveis fósseis, mineração e agronegócio, também adotaram o adjetivo ‘sustentável’, ‘sustentabilidade’ ou o termo ‘desenvolvimento sustentável’ ao longo do período. No entanto, dada a continuidade dos seus impactos, a associação com a sustentabilidade sugere mais uma prática de *greenwashing* do que um esforço genuíno para mitigar seus efeitos negativos.

De uma maneira geral, persistiu uma certa identificação entre ‘desenvolvimento sustentável’ e ‘sustentabilidade’ com a dimensão ambiental, o que indica mais uma restrição do seu uso a uma dimensão específica, do que uma priorização da base ambiental, da qual dependem os desenvolvimentos social e econômico. Essa tendência é reforçada nos setores relacionados à infraestrutura e produção, que recorrem à qualificação de ‘sustentabilidade’ como ‘ambiental’ ou ‘socioambiental’, indicando uma separação entre as dimensões do desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, a abordagem expressa nos planos revela limitações ao enfrentar os desafios relacionados à integridade planetária e à justiça social, elementos fundamentais para

a construção de um espaço seguro e justo para a humanidade, conforme discutido no Capítulo I.

A literatura sobre os processos de difusão e localização dos ODS indica de forma recorrente a prática de seletividade (*cherry picking*), em que os objetivos globais são utilizados para reafirmar práticas e prioridades pré-existentes, como nos casos do Equador (Horn; Grugel, 2018), de países que apresentaram RNV (Forestier; Kim, 2020) e de municípios noruegueses (Reinar; Lundberg, 2023). No caso do planejamento federal brasileiro, ocorreu um fenômeno distinto: os planos nacionais não refletiram o alinhamento com os objetivos globais, mesmo nos períodos de maior convergência entre a estratégia nacional de desenvolvimento e essas agendas, como entre 2012 e 2015. Trata-se de uma espécie de *cherry-picking* às avessas, em que, apesar das políticas alinhadas e alguns resultados positivos, os objetivos globais não eram incorporados ou explicitados nos planos.

Não há uma explicação única para esse descolamento entre os planos e as agendas internacionais, mas a pesquisa identificou alguns fatores que ajudam a explicá-lo. Práticas estabelecidas no planejamento e gestão governamental, como a falta de cultura para planejamento de longo prazo e de priorização de compromissos, seja por escolha política ou pelo foco na gestão fiscal e controle de curto prazo, contribuem para essa situação. Além disso, a atuação em silos isolados na administração pública e a persistente desconfiança de que as agendas internacionais representam interferência externa reforçam essa tendência. Por fim, há uma busca por flexibilidade e autonomia na gestão de agendas e programas, o que muitas vezes resulta em estruturas constituídas fora dos PPAs.

Nos discursos da presidenta Dilma nas AGNU, influenciados pela realização da Rio +20, em 2012, e pela instituição da Agenda 2030 na AGNU de 2015, a Agenda 2030 e os ODS foram centrais, a partir principalmente de uma defesa da estratégia de desenvolvimento, com ênfase na dimensão social, e refletindo as contradições do modelo de desenvolvimento adotada. A ambivalência do governo Temer, cujo forte neoliberalismo, expresso em seus planos e ações, contrastava com a estruturação de uma governança dos ODS e o alinhamento dos instrumentos de planejamento com a Agenda 2030, caracterizou os discursos do presidente na AGNU. Por fim, o presidente Bolsonaro rompe com as tradições da política externa brasileira e adota um tom mais radical nos discursos da AGNU, notadamente voltados ao público interno, e sem considerar a Agenda 2030 e os ODS.

Os efeitos indutores dos processos de difusão e localização dos ODS sobre o planejamento governamental brasileiro foram bastante limitados, contrastando com a importância dada aos objetivos globais nos discursos presidenciais na AGNU e na mobilização em torno da agenda durante as administrações Dilma e, em alguma medida, Temer. Neste contexto, é importante compreender os arranjos institucionais e as capacidades estatais mobilizadas para a implementação dos compromissos internacionais. O próximo capítulo abordará como os governos se organizaram em torno das agendas internacionais, tanto na conclusão dos ODM e na negociação dos ODS, quanto na ambígua atuação do governo Temer na governança dos ODS, levantando a hipótese de ‘*SDG washing*’. Por fim, será analisada a inesperada manutenção de uma estrutura estatal voltada aos ODS e suas ações no governo Bolsonaro, que se opôs explicitamente às pautas da Agenda 2030.

V. GOVERNANÇA BRASILEIRA DOS ODS

INTRODUÇÃO

Os efeitos indutores dos processos de difusão e localização dos ODS no planejamento governamental brasileiro foram limitados, como discutido no Capítulo IV. Apesar de uma maior convergência entre a estratégia nacional de desenvolvimento, especialmente entre 2012 e 2015, e as iniciativas relacionadas à governança dos ODM (2003-2015) e dos ODS (2016-2018), os planos nacionais não refletiram plenamente esse alinhamento. A visão de desenvolvimento sustentável expressa nos planos governamentais de 2012 a 2022 variou tanto em termos estratégicos, quanto táticos, além de apresentar divergências entre os diferentes governos, o que contrastou com a ênfase dada aos objetivos globais nos discursos presidenciais na AGNU e no engajamento com a agenda durante os governos Dilma e Temer, sendo praticamente interrompida no governo Bolsonaro.

Neste contexto, é fundamental compreender os arranjos institucionais e as capacidades estatais mobilizadas para a implementação dos compromissos internacionais, ou seja, como os governos se organizaram em torno das agendas internacionais. Para isso, serão avaliadas as categorias analíticas definidas no Capítulo II, tanto as técnico-administrativas, que envolvem recursos humanos e financeiros das burocracias estatais, quanto as político-relacionais, que tratam da capacidade de obter consensos, integrar atores e realizar ações de controle. Estas categorias serão aplicadas levando em conta o papel da liderança política, as ações de integração horizontal e vertical, e as iniciativas de participação social no processo de governança dos ODS em nível nacional no Brasil.

A relevância da liderança política não se limita à sua localização institucional, seja no centro de governo ou em um órgão setorial, mas à sua capacidade efetiva de coordenar e induzir ações, tanto no mais alto nível político, quanto na atuação ativa da burocracia e da sociedade civil em interação com o governo. A integração horizontal refere-se à participação das instituições públicas na governança dos ODS, à coordenação entre suas ações e ao seu papel no processo de tomada de decisão e engajamento com a Agenda 2030, levando em consideração as relações de poder, sinergias e potenciais conflitos. Por sua vez, a integração vertical e a participação social na governança nacional dos ODS são moldadas pela política doméstica e dependem das experiências prévias dos atores subnacionais e sociais,

principalmente em agendas internacionais, e dos canais de participação pré-existent, que podem variar entre cooperação, diálogo, resistência ou contraposição ao governo federal.

A análise dos arranjos institucionais e das capacidades estatais na governança brasileira dos ODS é baseada em uma investigação documental, com foco em relatórios e estudos desenvolvidos no âmbito da governança nacional dos ODM, da negociação da agenda pós-2015 e da governança nacional dos ODS. Além disso, considera-se a percepção dos atores envolvidos nas agendas internacionais, incluindo representantes de governos, sociedade civil e organismos internacionais, ao longo dos diferentes períodos. Essa abordagem possibilitou uma análise qualitativa de conteúdos formais e subjetivos (interpretativos), oferecendo percepções sobre o papel dos objetivos globais nos governos e as respostas do governo e de outros atores em relação à governança nacional das agendas internacionais.

Os achados da análise abrangem aspectos que perpassam, em graus distintos, todos os períodos da pesquisa. Entre eles, o engajamento dos servidores públicos atuando como empreendedores das normas globais de desenvolvimento e a falta de priorização política de alto nível. Além disso, observam-se duas dinâmicas distintas, porém interconectadas: uma governança nacional que se ajusta às mudanças de mandatos presidenciais, e uma corrente mais estável de ações conduzidas por outros poderes nacionais, sociedade civil organizada e governos subnacionais, atuando em coordenação, diálogo ou resistência ao governo federal.

Outros aspectos revelam singularidades de cada período, como o envolvimento na conclusão dos ODM e na negociação dos ODS, em um contexto de instabilidade política e com proeminência da ação internacional do governo em parceria com países em desenvolvimento, entre 2012 e 2015. Entre 2016 e 2018, a gestão ambígua dos ODS sugere a possibilidade de um ‘*SDG washing*’ atípico. Já entre 2019 e 2022, a condução da Agenda 2030 refletiu as ações de um governo abertamente contrário à agenda, mantendo uma postura contraditória em relação aos ODS.

O capítulo está organizado em quatro seções, além desta introdução. As três primeiras acompanham os mandatos presidenciais brasileiros e sua relação com as agendas internacionais e as interações com os diversos atores envolvidos com a Agenda 2030. A primeira seção retorna ao início dos anos 2000 para examinar a governança dos ODM e como esta experiência influenciou a posição brasileira nas negociações da agenda pós-2015 e na

governança subsequente dos ODS. A segunda seção trata de um período de dupla transição: internacionalmente, entre os ODM e os ODS, e, no contexto doméstico, entre os governos Dilma e Temer. Esse período abrange o início formal da governança nacional dos ODS, as ações conduzidas pela CNODS e a discussão sobre a prática de ‘*SDG washing*’. O último período da análise empírica aborda a ascensão da extrema direita ao poder no Brasil e seus impactos sobre a gestão e a produção de políticas públicas em geral, com destaque para a surpreendente e contraditória preservação de uma estrutura administrativa voltada aos ODS, em um governo frontalmente contrário à Agenda 2030. A última seção apresenta os comentários conclusivos do capítulo.

V.1 - ENGAJAMENTO NA NEGOCIAÇÃO DA AGENDA PÓS-2015 (2012-2015)

O período entre 2012 e 2015 foi marcado pela conclusão dos ODM e pelas negociações da agenda pós-2015. No cenário internacional, o potencial do multilateralismo em promover soluções para problemas complexos estava sendo questionado. Embora o modelo de formulação de agendas por meio de objetivos globais tenha sido bem-sucedido ao promover o engajamento de múltiplos atores e alcançar alguns resultados, foi criticado por sua baixa representatividade e escopo limitado.

Os resultados da Rio+20 indicaram que a agenda pós-2015 deveria adotar um modelo híbrido, combinando a abrangência e ambição da Agenda 21, com base territorial e equilíbrio entre as três dimensões do desenvolvimento sustentável, com a simplicidade e a capacidade de comunicação dos ODM, baseados em objetivos, metas e indicadores. Além desse escopo geral, ficou definido que a agenda pós-2015 seria universal, adaptada às realidades nacionais, com mais espaço para participação social e baseada nos resultados e desdobramentos das diversas conferências temáticas das Nações Unidas, como discutido no Capítulo I (ONU, 2012).

No Brasil, havia uma continuidade da estratégia de desenvolvimento baseada no fortalecimento do mercado interno, investimentos em infraestrutura e inclusão social, em um contexto de múltiplas crises que culminariam no *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff. Em meio a uma grave crise política, o governo precisava concluir e apresentar um balanço das ações relacionadas aos ODM e iniciar as negociações dos ODS.

Esta seção aborda dois contextos interligados, mas distintos: por um lado, a conclusão e o balanço dos ODM, com ênfase nas ações que influenciaram a governança dos ODS, recuando até 2003, quando a agenda do milênio foi efetivamente adotada no país; por outro lado, as ações de atores estatais e não estatais nas negociações dos ODS.

V.1.1 - Convergência de agendas: A experiência brasileira na governança dos ODM

O processo de construção dos Objetivos do Milênio (ODM) foi liderado pela OCDE, mais especificamente pelo Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD), e por organismos internacionais como o Banco Mundial. Esse processo teve como base uma perspectiva neoliberal que unia crescimento econômico via mercado mundial, como principal meio de promoção do desenvolvimento, com a superação de necessidades básicas, com foco na cooperação internacional, em uma agenda desenhada pelo Norte Global para ser aplicada no Sul Global (De Jong; Vijge, 2021), como discutidos nos Capítulos I e II. Apesar disso, a Cúpula do Milênio, ocorrida em setembro de 2000, reuniu representantes de alto nível de 147 Estados-membro da ONU que endossaram os objetivos globais e assumiram, em diferentes graus, ações para sua implementação, incluindo uma notável incorporação pela sociedade civil organizada.

Neste contexto, não houve efetiva participação do governo brasileiro na negociação dos ODM. Na Cúpula do Milênio, o governo brasileiro foi representado pelo então vice-presidente, Marcos Maciel. Apesar da convergência entre os ODM com os interesses históricos da diplomacia brasileira, que sempre enfatizou questões sociais e o foco nos países em desenvolvimento por meio de cooperação internacional, transferência de recursos e tecnologia, a agenda do milênio teve pouco impacto no final do governo FHC (Gresse, 2023).

No Brasil, a adesão efetiva à Agenda do Milênio ocorreu a partir de 2003. O primeiro governo Lula tinha como principal prioridade o ‘combate à fome’ e a ‘redução da pobreza’, o que convergia com os ODM. Apesar disso, os objetivos globais foram vistos inicialmente com desconfiança por parte do governo brasileiro, que via neles uma possível ação de interferência externa nas políticas domésticas, de caráter imperialista, ou como uma redução neoliberal das políticas sociais baseadas em direitos para uma agenda de satisfação de necessidades sociais mínimas (Entrevista 7). Todavia, dentro da ampla coligação formada pelo governo, havia setores que viam a agenda externa como uma oportunidade de comunicação internacional das ações do governo e como uma forma de angariar apoio

doméstico às suas políticas a partir da agenda internacional (Entrevista 14). Esses setores atuaram de forma alinhada com a diplomacia brasileira, atores internacionais, principalmente o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), e segmentos da sociedade civil para minar a resistência inicial à agenda internacional (Shishito, 2018).

A institucionalização da Agenda do Milênio no Executivo Federal ocorreu com a criação do ‘Grupo Técnico para Acompanhamento das Metas e Objetivos de Desenvolvimento do Milênio’ (Roma, 2019), instituído pelo Decreto Presidencial s/n de 31 de outubro de 2003 com o objetivo de “(...) *materializar os compromissos contidos na Declaração do Milênio*” e “(...) *subsidiar a elaboração de um Plano de Ação do governo brasileiro para o alcance das Metas e Objetivos do Milênio e monitorar o progresso do Brasil*”⁷². O grupo era formado originalmente pela Casa Civil da Presidência da República, responsável por sua coordenação, a Assessoria Especial do Presidente da República, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Ipea e o IBGE, sendo posteriormente incorporando o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Assim, o Grupo Técnico era composto exclusivamente por órgãos governamentais, mas permitia a participação de outros atores na condição de convidados, com destaque para o PNUD, mencionado nominalmente no decreto. A inexistência de participação formal da sociedade civil, em um contexto de diversificação dos canais de diálogo com o governo, chama atenção, assim como a ausência do Ministério das Relações Exteriores e dos Ministérios da Saúde, Educação e Meio Ambiente, responsáveis pelas políticas setoriais mais diretamente ligadas aos ODM.

Embora a coordenação do ‘Grupo Técnico’ estivesse sob a Casa Civil, a governança dos ODM no governo federal foi liderada pela Secretaria-Geral da Presidência da República (SG/PR), que coordenou as iniciativas estatais, a relação com atores não-estatais e com organismos internacionais, trabalhando em conjunto com outros órgãos da Presidência da República, como a Secretaria de Assuntos Federativos (SAF/PR) e a Secretaria de Relações Institucionais (SRI/PR). Essa liderança estatal era, em grande medida, compartilhada com o PNUD, que, como único *custodian* dos objetivos globais no Sistema das Nações Unidas, teve

⁷² Decreto Presidencial s/n de 31 de outubro de 2003, disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/2003/dnn10011.htm#:~:text=Institui%20Grupo%20T%C3%A9cnico%20para%20acompanhamento.que%20lhe%20confere%20o%20art.

protagonismo na condução da agenda do milênio e atuou em parceria com o governo federal em diversas frentes relacionadas aos ODS.

Apesar de sua origem de ‘cima para baixo’, a implementação dos ODM gerou o engajamento de diversos atores. Como discutido nos Capítulos I e II, essa aparente contradição pode ser explicada pela forte capacidade de comunicação dos ODM, que apresentavam metas bem definidas e ícones de fácil reconhecimento. Além disso, a sociedade civil organizada entendeu que, mesmo sendo uma agenda limitada, os ODM poderiam servir como uma plataforma para reivindicar demandas históricas, mais amplas e estruturais. Essa percepção também foi influenciada pela experiência internacional acumulada por estes atores, principalmente desde a Rio-92, conforme discutido nos Capítulos I e II (Galvão; Bastos Lima; Ramiro, 2023).

A sociedade civil brasileira possui um histórico de lutas que se fortaleceu durante a resistência à ditadura militar, foi determinante no processo de redemocratização do país e na construção da Constituição Federal de 1988. Além disso, nas últimas décadas acumulou uma experiência na arena internacional, em particular a partir da Rio-92 onde ocorreu o Fórum Global, de forma paralela às discussões oficiais, envolvendo mais de 7 mil organizações sociais e onde foi criado o Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento – FBOMS (Lago, 2013). Essa trajetória permitiu uma participação ativa nas agendas globais de desenvolvimento do século XXI.

A ascensão do PT, partido nascido de movimentos sociais (Barros, 2022), à presidência em 2003 marca um momento de fortalecimento da ideia de ‘participação social como ‘método de governo’ e a ampliação dos instrumentos de interfaces socioestatais. Esses instrumentos variavam de reuniões com grupos de interesse, consultas e audiências públicas pontuais até formatos mais estruturados envolvendo conselhos e conferências temáticas (Pires; Vaz, 2014). A partir dessas experiências iniciais caracterizadas por “*de um lado, uma abertura para um enfoque participativo; de outro, um esforço para concertar os mais diversos campos de interesses dos cenários social e econômico nacional*” (Shishito, 2018, p.138) seria organizada a Política Nacional de Participação Social (Decreto nº 8.243 de maio de 2014). Neste contexto, conviviam arranjos de governança diversos, desde os mais ligados às entidades do setor privado, como Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), também conhecido como ‘Conselhão’, até os mais próximos de movimentos de base, como o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), e entre

estes modelos um gradiente de iniciativas heterogêneas que variavam também de acordo com o setor de atuação.

Neste contexto, foi estruturado, em 2004, o ‘Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade/Nós Podemos’ (MNCS) com o “*objetivo promover, articular, disseminar e acompanhar as ações em prol do alcance dos ODM de forma convergente e integrada no âmbito nacional, estadual e municipal por meio do trabalho de várias organizações sociais*”⁷³. Apesar do foco no trabalho com atores não-estatais, o MNCS nasce sob a orientação e articulado com o Governo Federal e o PNUD.

O movimento foi inspirado na experiência do programa ‘Comunidade Solidária’ desenvolvido durante o governo FHC, também realizado com apoio do PNUD, que tinha como principais vetores a responsabilidade social de grandes empresas e o voluntariado. Assim, o MNCS reuniu um grupo de grandes empresas de abrangência nacional, como Banco do Brasil, Caixa Econômica, Petrobras, Furnas, Grupo Pão de Açúcar, Santander, entre outras. A presença das maiores empresas estatais do país demonstra a importância da interação com o governo federal, enquanto a participação de grandes empresas privadas revela qual segmento da sociedade civil estava predominantemente representado (Shishito, 2018). O engajamento da sociedade civil com os ODM não se limitou ao MNCS, mas dada sua centralidade na governança nacional e seu papel no desenvolvimento de ações em parceria com o governo federal e o PNUD, focaremos nesta subseção em suas atividades.

O MNCS foi constituído por uma coordenação nacional, exercida entre 2004 e 2009 pelo Instituto Ethos e, entre 2009 e 2014, pelo SESI/PR, e por núcleos municipais e estaduais, geralmente liderados por uma entidade do setor empresarial, espelhando a coordenação nacional (Shishito, 2018). No desenvolvimento de suas ações, o MNCS contou com recursos provenientes do Governo Federal e de empresas estatais, notadamente da Petrobrás, que foram operacionalizadas por meio do projeto ‘Desenvolvimento de capacidades, de justiça econômica sustentável e promoção de boas práticas para o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio no Brasil’ formalizado pelo Termo de Cooperação Técnica Internacional – BRA/11/023 firmado entre o governo brasileiro e o PNUD, com um orçamento previsto de US\$ 18,5 milhões.

⁷³ ‘Diretrizes de funcionamento do Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade/Nós Podemos’, disponível em http://www.odmbrasil.gov.br/legislacao/diretrizes_-mncs

Os termos de cooperação com organismos internacionais foram muito utilizados pelo governo brasileiro como forma de fomentar projetos aproveitando a *expertise* e a reputação de organizações internacionais, como o PNUD. Além disso, esses termos permitiam evitar a rígida burocracia relacionada à aplicação e à prestação de contas dos recursos públicos tradicionais. Embora também exigissem transparência no uso dos recursos e contassem com mecanismos de controle, esses processos eram, em geral, mais flexíveis do que os adotados pelo Estado.

Entre as ações realizadas pela parceria entre o MNCS, o PNUD e o governo federal, destacaram-se a campanha publicitária ‘8 jeitos de mudar o mundo’, desenvolvida pela agência publicitária McCann Erickson, com o objetivo de dar visibilidade e popularizar os ODM. Outras iniciativas incluíram a produção de guias e a promoção de capacitações para apoiar governos, organizações da sociedade civil e empresas em suas ações relacionadas aos ODM. Além disso, foram criados o ‘Observatório Regional - Base de Indicadores de Sustentabilidade’ e o ‘Portal ODM’, uma plataforma para divulgar as atividades do MNCS (Shishito, 2018). Houve também esforços voltados à municipalização dos ODM e à realização dos Prêmios ODM Brasil, que serão abordados a seguir.

O ‘Prêmio ODM Brasil’, instituído pelo Decreto s.n. de 15 de dezembro de 2005, em uma parceria do governo federal, PNUD e MNCS, envolveu o reconhecimento de projetos de municípios, organizações não-governamentais e do setor privado que contribuíam para o alcance dos ODM. Esta iniciativa foi capaz de promover a disseminação dos ODM e o engajamento de diversos atores com os objetivos globais. Os eventos de entrega dos prêmios envolviam a alta cúpula do governo, com participação de presidentes da república, ministros, alto escalão de estatais, personalidades públicas nacionais de diversas áreas, do esporte à arte, e lideranças de organizações internacionais (Peliano *et al.*, 2016). Iniciado em 2005 e com edições bianuais até 2013, mobilizou atores não-estatais e de governos subnacionais de todo o Brasil, com participação, em suas cinco edições, de mais de 30 mil lideranças sociais, empresariais e políticas.

Ao todo, foram apresentados 6.187 projetos e premiados 110, que formaram um rico portfólio de ações nas cinco regiões brasileiras que foram avaliados e em alguns casos visitados pela coordenação técnica do Ipea e da Enap (Gresse, 2023). A avaliação do Ipea sobre o Prêmio mostra que dos projetos premiados 98% mantiveram a continuidade no tempo, o número de pessoas atendidas foi ampliado em média 7,5 vezes a partir do Prêmio, 45% das iniciativas

foram reproduzidas por outras organizações e 58% receberam outras premiações (Peliano *et al.*, 2016, p. 116/117).

Apesar da participação de municípios por meio de projetos individuais nos ‘Prêmios ODS’, a adesão dos entes subnacionais aos ODM não foi imediata. O desenho inicial da agenda internacional era voltado principalmente para os países, e apenas no início da década de 2010 começaram as iniciativas de localização conduzidas pela governança internacional dos ODM. No Brasil, muitos municípios demonstraram reticência em relação à agenda internacional, receosos de assumir responsabilidades por metas que não eram de sua competência exclusiva. Havia também resistência à percepção de que os objetivos globais poderiam representar “*mais um ‘fardo’ externo imposto internacionalmente*”⁷⁴ (UCLG, 2018, p.14, tradução nossa), como ocorreu em outros compromissos e parcerias internacionais, que frequentemente geravam mais obrigações burocráticas — como mobilização de equipes e elaboração de relatórios — do que benefícios concretos. O maior interesse dos entes subnacionais estava no possível acesso a fontes de recursos e financiamento (Gresse, 2023).

Neste contexto, foi desenvolvido, pela governança dos ODM no Brasil, o processo de ‘municipalização’ dos ODM, uma adaptação nacional do processo de localização preconizado pelo sistema ONU. Importante ressaltar que o termo localização como empregado pelos organismos internacionais neste contexto não se confunde com o conceito de localização de Acharya, pelo contrário tendo sido alvo de críticas exatamente por não considerarem explicitamente a agência dos atores locais e as interações com as governanças e políticas domésticas (Ningrum *et al.*, 2023), como discutido no Capítulo II.

O processo de ‘municipalização’ se inicia, em grande medida, no estabelecimento dos núcleos estaduais, regionais e municipais do MNCS, mas se consolida com a ‘Agenda de Compromissos dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio - Governo Federal e Municípios’ liderada pela Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República. A ‘Agenda de Compromissos’ era um processo por meio da qual as administrações municipais aderiam às ‘Metas do Milênio’, a partir da assinatura de um termo com o governo federal, pelo qual teriam acesso a indicadores específicos, via Portal ODM, a um portfólio de políticas públicas federais relacionadas aos ODM, a ações de capacitação e guias sobre a

⁷⁴ No original “*another external internationally imposed ‘burden’*”.

implementação local dos ODM. Ao final dos ODM, 502 municípios no Brasil, cerca de 9% do total, tinham aderido formalmente à Agenda⁷⁵.

Apesar do núcleo central do MNCS ter sido liderado por atores ligados ao setor privado com foco na responsabilidade social de grandes empresas e no voluntariado, os núcleos subnacionais tiveram configurações próprias e atraíram uma maior diversidade de organizações, em alguma medida devido às ações como o Prêmio ODM Brasil, o processo de municipalização e a campanha ‘8 jeitos de mudar o mundo’. Parte dessas organizações eram voltadas às lutas sociais com interesses em influenciar a agenda pública e a elaboração, implementação e monitoramento de políticas públicas. Já para outra parte dos integrantes do MNCS, associar os ODM às políticas públicas era dar um caráter político-partidário ao projeto e isso foi objeto de conflitos no interior do movimento que tinha dentre suas diretrizes ser um “(...) movimento apartidário ecumênico e plural da nação brasileira que visa ao alcance dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) no Brasil”⁷⁶.

Os atritos internos do movimento foram intensificados com as eleições presidenciais de 2014. A vitória de Dilma Rousseff por uma pequena margem de votos e as infundadas suspeitas de fraude eleitoral levantadas pela chapa derrotada elevaram o grau de disputa política existente no país e que se refletiu entre os membros do MNCS. Esta situação, conjugada com a decisão do governo federal de não continuar o financiamento de projetos via ‘Termo de Cooperação’ com o PNUD após o término dos ODM, levou ao fim do arranjo de governança focado no MNCS.

A partir de 2015, algumas organizações que compunham o MNCS deram continuidade às suas atividades no contexto da Agenda 2030, agora por meio do ‘Movimento Nacional ODS’ e suas filiais subnacionais. No entanto, essas iniciativas não alcançaram a mesma centralidade e destaque que haviam caracterizado a atuação no período dos ODM. Uma dissidência do movimento original resultou na formação da ‘Rede ODS Brasil’, com um foco mais direcionado na busca por influenciar a formulação e a gestão de políticas públicas locais. Paralelamente, outras redes relacionadas aos ODS surgiram, como a ‘Estratégia ODS’ e o ‘GTSC A2030’, ampliando o escopo de articulação e atuação em torno da agenda de

⁷⁵ Informações disponíveis em <http://www.odmbrasil.gov.br/agenda-de-compromissos-2013-2016>

⁷⁶ ‘Diretrizes de funcionamento do Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade/Nós Podemos’, disponível em http://www.odmbrasil.gov.br/legislacao/diretrizes_-mnscs

desenvolvimento sustentável, incluindo organizações que não aderiram ao MNCS no período dos ODM por discordarem de suas diretrizes.

Além das ações de integração vertical e social, o governo federal, em parceria com o PNUD, liderou o processo de monitoramento e avaliação dos ODM. O Ipea foi responsável pela produção dos ‘Relatórios Nacionais de Acompanhamento dos ODM’⁷⁷, com cinco edições publicadas entre 2004 e 2014. Esses relatórios, além de monitorar os indicadores brasileiros para o cumprimento das metas, em coordenação com o IBGE, realizaram o alinhamento das principais políticas públicas que contribuíam para o alcance de cada ODM, de forma sistematizada a partir do relatório de 2007 (Ipea, 2007). Também foi implementado um processo de ‘tropicalização’ das metas, que consistia na adequação dessas metas à realidade nacional, algo que não estava previsto nos ODM, mas foi posteriormente adotado nos ODS.

A chamada ‘tropicalização’ das metas envolveu a adoção de metas mais ambiciosas das que as globais, como nos casos da meta 1, que em nível global tratava de reduzir pela metade a extrema pobreza enquanto a meta nacional adotava o parâmetro de redução em um quarto, e da meta 2, que originalmente buscava a redução da fome pela metade e a meta brasileira tratava de erradicação da fome, conforme a política de ‘Fome Zero’ do governo federal que posteriormente seria incorporada ao título do ODS 2.

Além disso, o trabalho de adequação envolveu a inclusão de características e temas ausentes da agenda global, mas relevantes nacionalmente, como nos casos da qualificação macrorregional em relação à universalização do ensino (meta 3), a inclusão de temas como a cobertura universal pelo SUS de ações de saúde sexual e reprodutiva, em linha com o definido na agenda de população e desenvolvimento (Cairo-94), a reversão da tendência de alta do câncer de mama e do colo do útero no país (meta 6), além da inclusão da tuberculose e hanseníase na meta 8 sobre combate ao HIV/Aids, Malária e outras doenças (Ipea, 2004; 2007).

O Brasil fez avanços significativos na implementação dos ODMs, tendo alcançado, superado ou se aproximado do alcance da maior parte das metas. O Relatório do ano de 2014, último publicado, detalha os principais avanços, destacando que o Brasil “(...) *alcançou e superou a maioria dos ODM bem antes do prazo final de dezembro de 2015*” (Ipea, 2014, p. 11). O

⁷⁷ Disponíveis em

https://portalantigo.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=28436:relatorios-odms-e-cobradi&catid=110:dinte&directory=1

Relatório aponta importantes avanços na erradicação da miséria, com redução da taxa de extrema pobreza de 13,4% em 1990 e para 3,5% em 2014, segundo a linha nacional de pobreza extrema; no combate a doenças, com redução nos casos de malária e tuberculose; na redução da mortalidade infantil, cuja taxa passou 53,7 de mortos por nascidos vivos em 1990, para 17,7 em 2011; e na universalização do acesso à educação, atingida, com melhoria nos dados referentes à quantidade de crianças no ensino fundamental na idade correta (Ipea, 2014).

O processo de difusão e localização dos ODM no Brasil foi capaz de estabelecer uma conexão entre objetivos, políticas, metas e indicadores globais e nacionais (Jannuzzi; Carlo, 2018), demonstrando como a interação com os objetivos aspiracionais globais pode promover o engajamento social doméstico e mobilizar instituições públicas. Embora seja difícil estabelecer uma relação causal entre a convergência de prioridades do governo e a agenda internacional e resultados observados das políticas, é possível afirmar que a agenda internacional teve o papel de reforçar a estratégia de desenvolvimento do país e promovê-la internacionalmente, e que a experiência na implementação dos ODM fomentou a participação brasileira na elaboração da agenda pós-2015.

A convergência de agendas, sem necessariamente estabelecer uma relação causal direta com as agendas internacionais de desenvolvimento, está associada ao compartilhamento difuso de valores em uma sociedade global. Finnemore e Jurkovich (2020) destacam essa característica ao discutir a política aspiracional, conforme apresentado no Capítulo I. Acharya (2018), por sua vez, explora a localização, a subsidiariedade e a circulação de normas globais, enfatizando a interação entre dinâmicas internacionais e domésticas, conceito também abordado como "política translocal" por Alger e Dauvergne (2020). Esses autores reforçam que a relação entre esses processos e as políticas domésticas vai além da simples adoção 'de cima para baixo' de normas globais. A influência de uma norma global no contexto interno nem sempre ocorre por sua incorporação integral, podendo manifestar-se de forma indireta e adaptada às características domésticas, como discutido no Capítulo II.

Apesar de uma desconfiança inicial, a Agenda do Milênio contou com alguma liderança política no país, evidenciada pela articulação de diferentes áreas no âmbito da Presidência da República, pelo desenvolvimento de ações de monitoramento e pela mobilização em torno do 'Prêmio ODM Brasil', que incluiu a participação de presidentes e personalidades públicas. As iniciativas de 'tropicalização' e 'municipalização' dos ODM demonstraram uma incorporação

da agenda adaptada à realidade nacional. Essa apropriação da agenda do milênio, especialmente por servidores públicos de carreira, assim como a experiência de participação social na agenda internacional influenciaram a posição brasileira nas negociações dos ODS, objeto da próxima subseção.

V.1.2 - Proeminência na negociação dos ODS

A agenda sucessora dos ODM começou a ser construída na Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20) em 2012. Como discutido no Capítulo I, a negociação da agenda pós-2015 foi caracterizada por uma histórica abertura à participação de atores estatais e não estatais. Esse processo influenciou o escopo e a ambição dos ODS, e foi marcado por disputas na definição de temas e na construção de consensos mínimos para elaborar os novos objetivos globais, em um contexto de acesso à participação e de poder de tomada de decisão desiguais entre atores e países. Esta subseção discutirá o processo de construção da posição brasileira e a atuação do país na negociação dos ODS, tanto por atores estatais, quanto não estatais.

A experiência nacional na implementação dos ODM serviu de base para a construção da posição do país na agenda pós-2015. Os bons resultados no alcance das metas dos ODM, a adaptação das metas à realidade nacional, o alinhamento com políticas públicas, o desenvolvimento de indicadores nacionais, a territorialização dos objetivos globais, o reconhecimento de boas práticas e a participação de atores não-estatais foram considerados na construção da posição brasileira na negociação dos ODS.

Em paralelo à continuidade e aprimoramento dessas ações, se observou um esgotamento do modelo de governança centrado na parceria com o MNCS, cuja participação era mediada pelo governo, PNUD e organizações ligadas ao empresariado e dependente de recursos públicos para financiar suas ações. A descontinuidade desses recursos e as disputas políticas internas levaram a atritos entre membros que dividiram o MNCS e ao fim do modelo (Entrevista 4; Entrevista 12). A negociação dos ODS, de forma alinhada às interações socioestatais domésticas diversificadas e às orientações da Resolução 66 - ‘O Futuro que Queremos’ (ONU, 2012), demandava uma participação mais plural de atores. Além disso, o PNUD teve um papel menos central, tanto pelas características dos ODS, que contavam com diversos organismos internacionais como *custodians*, quanto por mudanças no sistema da ONU, que retiraram do PNUD a função de coordenação do sistema no país (Entrevista 07).

Seguindo a experiência do governo na gestão dos ODM, foi criado, por meio da Portaria Interministerial nº. 116, de 19 de fevereiro de 2014, um ‘Grupo de Trabalho Interministerial’ (GTI), com o objetivo de "*articular os elementos orientadores da posição brasileira nas negociações da Agenda para o Desenvolvimento Pós-2015*" (Brasil, 2014). O grupo era composto pelos ministérios da Fazenda, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, e pela Secretaria-Geral da Presidência da República, sendo presidido pelos ministros das Relações Exteriores e do Meio Ambiente. O grupo de trabalho tinha a prerrogativa de convidar atores externos, estatais e não estatais, para contribuir nas discussões, mantendo, no entanto, o modelo de tomada de decisão exclusivo de representantes governamentais e a informalidade na relação com atores não estatais.

Os órgãos de governo brasileiros desempenharam papéis importantes em diversas instâncias de negociação da agenda pós-2015. O IBGE, por exemplo, integrou o ‘Grupo Interagências e de Peritos sobre os Indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável’ (*Inter-agency and Expert Group on Sustainable Development Goal Indicators - IAEG-SDGS*), representando os países do Mercosul e o Chile desde a criação do grupo, em 2015 (Kronenberg, 2019)⁷⁸. O governo brasileiro participou das discussões anuais promovidas pela CEPAL, em âmbito regional, e nos ‘Fóruns Políticos de Alto Nível’, em nível global.

Além disso, atuou nas principais instâncias de construção da agenda pós-2015, como o ‘Painel de Alto Nível de Pessoas Eminentes para a Agenda de Desenvolvimento pós-2015’, liderado pela então Ministra do Meio Ambiente, Izabella Teixeira, o ‘Comitê Intergovernamental de Peritos sobre Financiamento do Desenvolvimento Sustentável’, também representado pelo MMA, e o ‘Grupo de Trabalho Aberto sobre os ODS’ (GTA-ODS), responsável por elaborar a proposta dos ODS. Originalmente composto por 30 países, o GTA-ODS foi ampliado para 70 países, com o compartilhamento de representações. O Brasil, por exemplo, compartilhou uma vaga com a Nicarágua. Embora tivessem posicionamentos comuns em várias pautas do G77, divergiram em temas como direitos sexuais e reprodutivos (Nilo, 2016).

Outra inovação no processo de construção dos ODS foi a pesquisa virtual ‘*My World*’, sobre as preferências de indivíduos para a definição dos ODS, que recebeu mais de nove milhões de respostas em que os participantes indicavam suas prioridades em relação às temáticas que deveriam estar presentes na nova agenda (Kamau; Chasek; O’Connor, 2018). O Ipea aplicou

⁷⁸ Para mais informações sobre a atuação do IBGE nos ODS ver Cobo e Athias (2024).

o questionário ‘My World’ mais de 20 mil vezes, tendo sido premiado como a maior contribuição da América Latina à iniciativa da ONU. Os resultados brasileiros indicaram como prioridades educação, saúde, ‘governo honesto e atuante’ e segurança, de forma compatível com os resultados mundiais, com a diferença de que a terceira prioridade mundial foi sobre ‘oportunidades de trabalho’, sétimo lugar no ranking brasileiro, e ‘segurança pública’, quarta prioridade brasileira e sétima mundial⁷⁹.

Embora esse modelo de consulta individualizada tenha um papel importante em captar a percepção geral da população, a participação mais substantiva nas negociações da agenda pós-2015 ocorreu por meio da sociedade civil organizada. Essa participação se deu tanto na construção da posição brasileira, liderada pelo governo, mas aberta a contribuições significativas de organizações sociais, quanto de forma autônoma, através dos canais de participação criados e conquistados pela sociedade civil durante a negociação dos ODS.

Nilo (2024, p.23) destaca que a abordagem da sociedade civil em relação a construção da posição brasileira foi “*crítico-propositiva*”, ocorrendo tanto por meio de iniciativas governamentais, nos espaços oficiais de interação como os ‘Diálogos Sociais: Desenvolvimento Sustentável na Agenda Pós-2015 – Construindo a Perspectiva do Brasil’, ocorrido no Rio de Janeiro em fevereiro de 2014, e a ‘Arena da Participação Social’, ocorrida em Brasília, em maio de 2014 (Brasil, 2014), quanto por ações próprias, como o seminário ‘Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: o que está em jogo nestas negociações? Análise e estratégias da sociedade civil’, realizado em setembro de 2014 (Nilo, 2024). Os resultados desse seminário foram compilados no documento ‘A Agenda Pós-2015: A Sociedade Civil e o Futuro que Queremos Pautar na ONU’, que, em grande medida, se refletiu na posição brasileira (ABONG, 2014).

Sobre o processo de participação social na construção da posição brasileira, um entrevistado destacou que “*a participação não era induzida ou incentivada, mas aberta às organizações interessadas, principalmente as que já atuavam nas agendas internacionais. A informalidade não impediu ou dificultou a participação*” (Entrevista 31).

A experiência adquirida na arena internacional, principalmente a partir da Rio-92, com a Agenda 21, nas mega-conferências dos anos 1990 e nos ODM, conjugada à maior

⁷⁹ Informações disponíveis em https://portalantigo.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=20859&catid=4&Itemid=2

abrangência e escopo da agenda pós-2015, levou a uma participação mais ampla e diversificada de organizações sociais nas negociações dos ODS. A sociedade civil teve atuação destacada, de forma autônoma ao governo, no ‘Grupo de Trabalho Aberto sobre os ODS’ (OWG-SDG), no ‘Comitê Intergovernamental de Especialistas sobre Financiamento para o Desenvolvimento Sustentável’, no ‘Fórum Político de Alto Nível’ e nas consultas regionais organizadas pela CEPAL. Além disso, a sociedade civil participou diretamente das negociações por meio dos ‘Grupos Principais’ (*Major Groups*). Ações também foram organizadas por meio de redes transnacionais de *advocacy*, tanto as ligadas diretamente a organizações da sociedade civil, quanto ao ‘Pacto Global’ (*Global Compact*), que representa o setor privado, e à ‘Rede de Soluções para o Desenvolvimento Sustentável’ (*Sustainable Development Solutions Network - SDSN*), que envolve membros da academia e *think tanks*, entre outras. Nesse contexto, a sociedade civil brasileira também buscou influenciar a posição de outros países, especialmente os alinhados com suas pautas (*like-minded*) (Nilo, 2016).

A Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (ABONG), que participou ativamente das negociações da Rio+20, iniciou em 2013 o processo de construção da posição da sociedade civil em relação à agenda pós-2015. Em 2014, foi formado o ‘Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para o pós-2015’, posteriormente renomeado como ‘Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para Agenda 2030’ - GTSC A2030 (Nilo, 2016). Na condição de convidado, o GTSC A2030 participou das discussões do país lideradas pelo ‘Grupo de Trabalho Interministerial’ (GTI). Entre suas propostas, o GT da sociedade civil recomendou ao GTI, em agosto de 2015, a criação de uma comissão interministerial nacional sobre os ODS que incluísse em sua composição representantes não-governamentais, tivesse caráter deliberativo e contasse com orçamento próprio (Nilo, 2016).

Neste momento, as organizações da sociedade civil reiteraram a demanda por um espaço formal de participação social na política externa brasileira, em linha com o princípio de participação social como método de governo, incrementalmente aplicado em áreas do governo desde a CF/88, especialmente a partir de 2003. Tradicionalmente uma das áreas mais insuladas da administração pública, a política externa brasileira começou, a partir de meados dos anos 1990, a promover uma gradual abertura à participação de outros atores estatais, como órgãos federais setoriais, governos subnacionais e atores da sociedade civil organizada, o que influenciou a construção da posição brasileira sobre a agenda pós-2015 (Lago, 2013; Martins, 2024).

A formalização de uma ‘Política Nacional de Participação Social’ ocorreu por meio de decreto presidencial⁸⁰, uma norma infralegal, apenas em 2014 e em um contexto de instabilidade política que impediu sua aprovação por meio de lei no Congresso Nacional. A criação de um espaço formal de participação social na Política Externa Brasileira, na forma de um ‘Conselho Nacional de Política Externa’ (CONPEB), uma demanda histórica da sociedade civil, também não avançou (Nilo, 2016).

A exclusividade de representação formal do governo nos grupos de trabalho, tanto nos ODM, quanto na negociação dos ODS, demonstra que a política externa ainda permanecia pouco permeável à participação, mesmo em temas onde a participação social era mais consolidada, como direitos humanos e meio ambiente (Pires; Vaz, 2014). Neste sentido, observa-se que a janela de oportunidade criada pela intensificação das interações socioestatais, principalmente a partir de 2003, não foi plenamente aproveitada. O país perdeu uma oportunidade histórica de adotar efetivamente a participação social como método de governo e de ampliar formalmente a participação da sociedade civil na política externa, o que poderia ter mitigado, em parte, os retrocessos observados nos períodos subsequentes.

Em setembro de 2014, foi lançado o documento “Negociações da Agenda de Desenvolvimento Pós-2015: Elementos Orientadores da Posição Brasileira”, que reuniu as contribuições de órgãos de governo coordenados pelo ‘Grupo de Trabalho Interministerial’ e incorporou as contribuições da sociedade civil, bem como os insumos das entidades representativas de governos subnacionais (Brasil, 2014). Este documento serviu de base para a participação dos representantes do governo brasileiro nas instâncias de negociação dos ODS.

O documento estava estruturado em duas partes principais. A primeira apresentava os 14 ‘Elementos orientadores da posição brasileira’ e a segunda, ‘Elementos substantivos’, apresentava uma proposta de 18 objetivos de desenvolvimento sustentável. De modo geral, esses elementos refletiam a tradição da diplomacia brasileira, que, desde Estocolmo-72, defende uma relação não-hierárquica entre as três dimensões do desenvolvimento sustentável, com destaque para a dimensão social. Essa ênfase, em particular na erradicação da extrema pobreza e da fome como prioridades, estava alinhada tanto às políticas domésticas, quanto à atuação do Brasil no contexto dos ODM.

⁸⁰ Decreto nº. 8.243, de 23 de maio de 2014, disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm

Apesar da importância da superação da extrema pobreza e da fome, a posição brasileira ressaltou que esse não poderia ser o único foco da dimensão social, defendendo a inclusão de um ODS específico sobre “*redução das desigualdades*” (Brasil, 2014, p. 14). O Brasil, em parceria com os países do G77, em particular com os governos latino-americanos da chamada ‘onda rosa’⁸¹, e apoio de organizações da sociedade civil, pressionaram pela criação deste novo ODS (Dalby *et al.*, 2019). Inicialmente presente na proposta do GTA-ODS, o objetivo foi posteriormente retirado e incluído novamente ao final, o que demonstra que este foi um dos acordos mais difíceis de alcançar durante as negociações dos ODS. Ao final, prevaleceu a posição dos países em desenvolvimento, apesar da resistência de alguns países do Norte Global, na forma do ‘ODS 10 - Redução das Desigualdades’ (Fukuda-Parr; Muchhala, 2020).

Outra questão refletida no documento brasileiro trata da necessidade de industrialização e provisão de infraestrutura em países em desenvolvimento (Brasil, 2014). Esse tema tem sido objeto de controvérsias entre países desenvolvidos e em desenvolvimento desde Estocolmo-72, com a visão mais restritiva dos países desenvolvidos sobre a sustentabilidade da industrialização nos países em desenvolvimento prevalecendo ao longo do tempo. Apesar da resistência de países como EUA, Canadá e Israel, sob a liderança da Comissão da União Africana e da Comissão Econômica das Nações Unidas para a África (UNECA), em parceria com os países do G77, o tema foi incorporado como o ‘ODS 9 - Indústria, Inovação e Infraestrutura’ (Fukuda-Parr; Muchhala, 2020). Embora o ODS 9 seja composto por metas de caráter predominantemente qualitativo, ele pode ser considerado uma conquista dos países do Sul Global, a partir da qual podem se posicionar nas discussões internacionais sobre o tema.

Ainda na dimensão econômica do desenvolvimento, foi defendida a adoção de “*meios de implementação adequados e adicionais*” (Brasil, 2014, p. 10), incluindo medidas para o acesso a recursos financeiros, transferência de tecnologia, capacitação técnica e criação de oportunidades para os países em desenvolvimento. Em particular, destacou-se a implementação da meta de Adis Abeba, que prevê a aplicação de 0,7% da renda nacional bruta dos países desenvolvidos em Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (ODA), reproduzida na meta 17.2 dos ODS.

⁸¹ A expressão ‘onda rosa’ refere-se a uma série de governos de esquerda e de centro-esquerda que chegaram ao poder em diversos países da América Latina a partir do início dos anos 2000 após décadas de predomínio de políticas neoliberais. A expressão ‘onda rosa’ diferencia esses governos da ‘onda vermelha’ associada ao socialismo tradicional, refletindo o enfoque reformista destes governos. Para mais informações sobre o tema ver Levitsky e Roberts (2011).

Além disso, alinhado com os resultados consagrados na Rio+20, o Brasil defendeu uma agenda baseada nos princípios de “*universalidade e diferenciação*” e de “*responsabilidades comuns, porém diferenciadas*” (Brasil, 2014, p. 8), levando em consideração as diferentes realidades nacionais, dinâmicas sociais, capacidades e níveis de desenvolvimento, e respeitando políticas e prioridades nacionais. Essa defesa se materializou de forma transversal nos ODS, sendo destacada na posição brasileira por meio da proposição de objetivos como: (i) “*padrões sustentáveis de consumo e produção*” (Brasil, 2014, p. 9), focado na insustentabilidade do consumo dos países desenvolvidos e parcelas mais ricas da população, e não apenas do lado da produção, como eram conduzidas as discussões sobre o tema lideradas pelos países do Norte Global (Okereke, 2020); e (ii) “*mudança do clima*” (Brasil, 2014, p. 24), invocando a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC), que também ressalta as contribuições dos países e populações mais ricas e os impactos desproporcionais nas populações em situação de maior vulnerabilidade. Essas propostas se concretizaram nos ‘ODS 12 – Consumo e Produção Responsáveis’ e ‘ODS 13 - Ação Contra a Mudança Global do Clima’.

Demandas sobre “*questões sistêmicas internacionais*” (Brasil, 2014, p. 11), como relações mais equitativas no comércio internacional, reformas na arquitetura financeira internacional e na governança econômica global, além de questões sobre as dívidas externas dos países menos desenvolvidos e a transferência de tecnologia - agendas que uniram sociedade civil e países em desenvolvimento - foram parcialmente refletidas de forma dispersa na Agenda 2030. As metas 2b, 3b, 16.4, 17.4 e 17.12 tratam destes temas, mas com uma abordagem qualitativa em que predominam expressões como ‘corrigir e prevenir’, ‘apoiar’, ‘ajudar’, ‘reduzir significativamente’, entre outras, que abrem margem para uma interpretação ampla e diminui as possibilidades de cobrança e responsabilização. A posição brasileira sobre “*eliminar subsídios ineficientes aos combustíveis fósseis, assegurando tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento*” (Brasil, 2014, p. 23) foi incorporada à meta 12.c, mas de uma forma mais permissiva, no entanto, não foi objeto dos ‘ODS 7 – Energia Acessível e Limpa’ e ‘ODS 13 - Ação Contra a Mudança Global do Clima’.

Se por um lado, os temas relacionados a uma dimensão econômica mais equitativa e justa entre países e populações uniram o G77, a China e a sociedade civil organizada, por outro lado, o mesmo não ocorreu em relação às pautas de direitos humanos. A posição brasileira defendia uma abordagem dos ODS baseada em direitos humanos, recuperando as agendas

internacionais de ‘população e desenvolvimento’ (Cairo-94), ‘mulheres’ (Pequim-95), e ‘racismo, discriminação racial e xenofobia’ (Durban-01), entre outras, promovendo uma leitura mais progressista dessas questões, o que evidenciava a forte influência da sociedade civil na construção da posição do país. No entanto, essa postura encontrou resistências conservadoras tanto em alguns países em desenvolvimento e desenvolvidos, quanto em setores mais conservadores da própria sociedade civil.

Nesse contexto, o documento brasileiro defendeu temas e populações que, durante as negociações, foram diluídos, suavizados ou até excluídos do texto final. A proposta brasileira de incluir um ODS sobre “*Cultura e Meios de Vida*”, diretamente relacionado à “*diversidade cultural como motor do desenvolvimento sustentável*” (Brasil, 2014, p. 20), com foco em povos indígenas e comunidades tradicionais, não foi incorporada à Agenda 2030.

A posição brasileira também refletiu uma abordagem transversal da questão racial, desde a necessidade de “*eliminar o racismo e promover a igualdade racial, com vistas a romper a pobreza, a marginalização, a exclusão social e as disparidades econômicas*” (Brasil, 2014, p. 14), passando pelo “*direito à saúde da população afrodescendente e indígena*” (Brasil, 2014, p. 19) e pela promoção da “*educação das relações etnicorraciais, por meio da valorização da diversidade etnicorracial e cultural*” (Brasil, 2014, p.20), até a defesa da necessidade de desagregar indicadores e do foco nas interseccionalidades. Essas propostas foram bastante diluídas no texto final da Resolução 70 (ONU, 2015), sendo objeto de contestação por movimentos sociais e até dentro do próprio sistema da ONU (Achiume, 2022), posteriormente. Como será discutido no Capítulo VI, um dos principais focos do Brasil em relação aos ODS, a partir de 2023, foi a proposição de um ODS 18 sobre Igualdade Étnico-Racial.

Outro ponto que gerou bastante discussão na negociação dos ODS foi a questão da abordagem sobre ‘direitos sexuais e reprodutivos’. A posição brasileira defendia o “*acesso universal à saúde sexual e reprodutiva e o exercício dos direitos sexuais e reprodutivos*” (Brasil, 2014, p. 16), tanto nos objetivos relacionados à saúde, quanto nos de gênero. No entanto, na redação final da Resolução 70 prevaleceu “*o acesso universal aos serviços de saúde sexual e reprodutiva*” (meta 3.7) e “*o acesso universal à saúde sexual e reprodutiva e os direitos reprodutivos*” (meta 5.6), excluindo qualquer menção aos direitos sexuais. A abordagem de gênero proposta pelo Brasil era mais abrangente do que a posição final, na qual o ODS 5, embora intitulado ‘igualdade de gênero’, se restringiu a metas relacionadas a

'meninas e mulheres'. A população LGBTQIA+, que foi diretamente incluída na posição brasileira nos objetivos relacionados à cultura, desigualdades, saúde e educação, foi excluída da Agenda 2030.

A posição brasileira refletiu uma ação coordenada entre órgãos do governo federal, em consonância com as principais políticas brasileiras do período, com participação mais plural da sociedade civil, embora ainda informal e aquém de suas demandas históricas, mas com reconhecidos avanços (Nilo, 2024). Também considerou as propostas de entes subnacionais, como a incorporação de um ODS sobre “*urbanização e cidades sustentáveis*” (Brasil, 2014, p. 21), que seria materializado no ‘ODS 11 – Cidades e Comunidades Sustentáveis’. Dessa forma, pode-se afirmar que houve esforços de integração horizontal, vertical e social. Esses esforços ocorreram em meio a múltiplas crises que culminariam no *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, meses após ela firmar o compromisso com a Agenda 2030, em setembro de 2015.

Não é possível atribuir às agendas internacionais, como os ODM e as negociações dos ODS, efeitos causais diretos na produção de políticas públicas no Brasil, mas sim uma relação de convergência de agendas. As normas globais foram utilizadas para a circulação, no sentido de Acharya (2018), discutido no Capítulo II, de: (i) ideias-chave, como os princípios de universalidade e diferenciação, e de responsabilidades comuns, porém diferenciadas, financiamento e transferência de recursos e tecnologias dos países desenvolvidos para os países em desenvolvimento; e (ii) de políticas públicas brasileiras, principalmente às relacionadas à erradicação da fome e da pobreza e à redução das desigualdades.

O processo de localização e circulação de normas contribuíram tanto para a consolidação das políticas públicas no contexto doméstico, quanto para influenciar o desenho dos ODS, resultando em uma maior proeminência do país nas discussões internacionais. Esse processo demonstra que, embora os objetivos globais não orientassem diretamente as estratégias de desenvolvimento nacionais e estivessem basicamente ausentes dos instrumentos de planejamento nacional, havia convergência e um esforço de consolidação dos temas relacionados ao desenvolvimento sustentável por parte do governo brasileiro.

A proeminência brasileira foi acompanhada por uma diplomacia Sul-Sul e pela participação em coalizões que representavam ideias e atores do Sul Global. Apesar das divergências em temas específicos, especialmente relacionados aos direitos humanos, e das dificuldades de

acesso à tomada de decisão, sobretudo por parte de países menos desenvolvidos e de organizações sociais de menor porte, a participação mais ampla de governos e atores do Sul Global contribuiu para que a agenda pós-2015 fosse mais do que um simples 'ODM+' conforme defendido, por alguns atores, no início das negociações (Kanie; Biermann, 2017), constituindo-se em uma agenda universal, mais abrangente e integrada.

O intenso envolvimento do Brasil nas agendas internacionais de desenvolvimento e nas negociações da agenda pós-2015 criou uma elevada expectativa sobre a implementação dos ODS no país (Koga *et al.*, 2020). Porém, a esperada liderança do país na governança e implementação dos ODS enfrentou dificuldades internas. Desde junho de 2013, o país passou por múltiplas crises em um período de elevada turbulência política. A contestação infundada dos resultados das eleições presidenciais de 2014, conjugada com crises econômicas e denúncias e investigações de corrupção (Mensalão e Lava-Jato) criaram as condições para o golpe que retirou a Presidente Dilma Rousseff e em que foi alçado ao poder um programa de governo derrotado nas urnas em 2014 (Alonso, 2017; Nobre, 2022; Martuscelli, 2020). Inicia-se então um período de adoção errática da Agenda 2030, entre 2016 e 2018, objeto da próxima seção.

V.2 - ‘SDG WASHING’ (2016-2019)?

O novo governo brasileiro herdou agendas com as quais não se identificava, mas que não tinha poder para transformar, como o PPA 2016-2019, a Agenda 2030 e os ODS, ambos mais alinhados com o governo eleito em 2014. Diante disso, foi adotada uma postura ambígua, buscando equilibrar suas convicções, de caráter neoliberal, as ações já em curso e as demandas por avanços relacionados à Agenda 2030.

É importante destacar que a adoção de políticas neoliberais não implica necessariamente uma contradição com a Agenda 2030. Diversos autores, como Dryzek e Pickering (2019) e de Jong e Vijge (2021), criticam o caráter neoliberal dos ODS, mesmo reconhecendo avanços em relação a agendas anteriores, como discutido no Capítulo I. No entanto, conforme abordado no capítulo anterior, o governo Temer adotou uma visão que associava diretamente o crescimento econômico liderado pelo mercado ao desenvolvimento, com as dimensões social e ambiental tratadas como secundárias e derivadas dos resultados econômicos⁸². Essa

⁸² O foco desta análise é na orientação geral do governo, como destacamos no Capítulo II e como discutiremos adiante, o governo não é homogêneo, e diversas áreas atuaram de maneira divergente dessa orientação geral.

perspectiva, expressa de forma radical no documento ‘Ponte para o Futuro’ e de maneira mais moderada na ENDES, foi acompanhada pelo enfraquecimento de políticas públicas, tanto em recursos humanos, quanto financeiros.

O RNV, por exemplo, não defende que a implementação dos ODS ocorrerá por meio do mercado. Pelo contrário, destaca precisamente as políticas públicas — que estavam sendo fragilizadas — como o principal meio para alcançar as metas dos ODS, como discutiremos adiante. Nesse contexto, surge o questionamento de por que um governo com tal orientação ainda implementou diversas ações relacionadas à governança dos ODS no país.

O objetivo desta seção é examinar essa questão por meio de uma análise da governança nacional, estruturada em torno da Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (CNODS) e suas ações principais, levando em consideração a percepção de atores estatais e não-estatais sobre os arranjos institucionais e capacidades estatais mobilizadas. A seção está organizada em duas subseções. A primeira discute a influência da necessidade de legitimação, tanto nacional, quanto internacional, do governo Temer e de sua orientação neoliberal-fiscalista na construção da governança nacional dos ODS. A segunda subseção analisa as ações desenvolvidas no âmbito da CNODS e avalia o questionamento sobre a prática de *SDG washing* no governo Temer.

V.2.1 - Governança dos ODS por um ‘governo envergonhado’

A governança da Agenda 2030 no país foi inicialmente marcada por uma dupla transição. A primeira entre os ODM e os ODS. De um lado, essa transição foi caracterizada pela adoção de uma agenda mais abrangente e ambiciosa, tendo como princípios a integração e indivisibilidade dos objetivos, a participação social e a discricionariedade na implementação nacional. De outro lado, foi beneficiada pela experiência adquirida com a governança dos ODM e sua implementação bem-sucedida no país, enquanto se observava o fim do modelo de participação centrado no MNCS e uma menor interação com o PNUD. A segunda transição estava relacionada ao processo de *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff e a ascensão ao poder de Michel Temer, resultando em uma mudança substantiva na orientação das ações governamentais, além de gerar elevada desconfiança e contestação tanto internamente, quanto na arena internacional.

É interessante notar que, em entrevistas com atores de diferentes 'mundos sociais', o governo Temer foi identificado como 'envergonhado' e 'protocolar' (Entrevista 06; Entrevista 07). Isso se deve tanto à contestação e à desconfiança geradas pelo conturbado processo de *impeachment*, frequentemente caracterizado como um 'golpe parlamentar', quanto à consequente busca por legitimidade nos cenários doméstico e internacional. Além disso, o governo precisava equilibrar suas convicções de Estado mínimo e políticas fiscalistas, neoliberais e conservadoras com ações alinhadas à agenda de desenvolvimento sustentável.

No final de 2015, em meio a uma crise política e à baixa popularidade, o governo Dilma realizou uma reforma administrativa com o objetivo de reduzir o número de ministérios. Nesse contexto, foi criada a Secretaria de Governo da Presidência da República (SEGOV/PR), resultado da fusão da Secretaria-Geral da Presidência (SG/PR), da Secretaria de Relações Institucionais (SRI/PR), da Secretaria da Micro e Pequena Empresa e do Gabinete de Segurança Institucional (GSI).

Embora não houvesse uma previsão formal, as ações relacionadas aos ODS foram atribuídas à SEGOV/PR, que, entre os diversos e heterogêneos setores do novo ministério, incluía aqueles responsáveis pela governança dos ODM, especialmente a Secretaria-Geral e a Secretaria de Relações Institucionais. Na nova estrutura, coube à Secretaria Nacional de Articulação Social (SNAS) a gestão das ações relacionadas aos ODS. A SNAS possuía três departamentos, com o secretariado da futura CNODS vinculado ao Departamento de Relações Político-Sociais, embora sua gestão envolvesse todas as áreas da SNAS.

Entre os principais fatores para a gestão dos ODS na SNAS estavam a permanência de parte dos servidores que atuaram na gestão dos ODM e seu papel de articulação com a sociedade civil. Naquele momento, a sociedade civil organizada, que havia participado ativamente das negociações dos ODS, era majoritariamente crítica ao processo de *impeachment* e à orientação das políticas do novo governo, mas continuava a exigir a implementação dos compromissos internacionais assumidos pelo país. Assim, essa instância institucional tornou-se fundamental para manter a Agenda 2030 na pauta governamental, graças à maior permeabilidade da SEGOV/PR às demandas sociais, mesmo em um cenário de enfraquecimento dos canais tradicionais de participação, e ao engajamento de servidores comprometidos com as agendas internacionais de desenvolvimento.

Um exemplo desse engajamento foi o *lobby* realizado por servidores para a institucionalização da CNODS como parte integrante da estrutura administrativa da SEGOV/PR. Esta ocorreu apenas em 2018, no final do governo Temer, por meio do Decreto nº. 9.381⁸³ e, como discutiremos na próxima seção, foi importante na manutenção dos ODS na agenda do governo Bolsonaro.

A transição de governo foi marcada por tensões. Muitos dos servidores que trabalharam com os ODM viam o processo de *impeachment* como um golpe e temiam que os novos gestores descontinuassem os trabalhos, levando à perda da memória institucional. Conforme relataram alguns entrevistados, antes da efetiva transição, houve um esforço, por parte desses servidores, para proteger os materiais e documentos relacionados aos ODM e às negociações dos ODS. Esse movimento incluiu a criação de *back-ups* eletrônicos e a retirada física de materiais, com a intenção de preservar as informações e colocá-las sob custódia do Ipea, considerado uma instituição menos suscetível às mudanças políticas, e do PNUD (Entrevista 06; Entrevista 09; Entrevista 12). Esse episódio, para além de seu caráter inusitado, evidencia o compromisso dos servidores públicos com as agendas de desenvolvimento e sua atuação como empreendedores de normas e resistência burocrática durante o governo Temer.

O papel dos servidores como empreendedores de normas é destacado em diversas entrevistas. “*Os servidores, principalmente os de carreira, e de órgãos mais ligados a políticas de Estado, como o Itamaraty, o Ipea e o IBGE, foram fundamentais na manutenção dos ODS no governo Temer*” (Entrevista 09). A experiência acumulada com as agendas internacionais de desenvolvimento, principalmente nas megaconferências dos anos 1990 e nos ODM, foi crucial para sua atuação em defesa dos ODS. Essa defesa se dava tanto pela convergência da agenda com os princípios da CF/1988, quanto pelo uso da agenda internacional como ferramenta para legitimar ações e políticas domésticas. “*Percebemos que poderíamos aproveitar as agendas internacionais em defesa das políticas públicas previstas na Constituição; era comum usar os ODS para defender pautas mais progressistas*” (Entrevista 01). Neste contexto, “*os dirigentes tinham receio de manchar suas reputações ou serem responsabilizados por não tratarem do compromisso internacional, abrindo brechas para ações que de outra forma não seriam respaldadas*” (Entrevista 02).

⁸³ Decreto nº. 9.381, de 23 de maio de 2018, disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Decreto/D9381.htm

A atuação coordenada de parte dos servidores incluía o uso estratégico da Agenda 2030 para promover determinadas pautas junto aos dirigentes públicos, a manutenção de contatos diretos com organismos internacionais e organizações da sociedade civil para pressionar o governo, além da elaboração de trabalhos técnicos de alta qualidade que sustentavam e legitimavam suas ações, como será discutido adiante.

Neste período, também foi observado um certo afastamento entre o governo brasileiro e o PNUD. Esse afastamento teve múltiplas causas, como a decisão, ainda no governo Dilma, de descontinuar o modelo governança dos ODM ligado ao MNCS e os repasses de recursos para projetos por meio do Termo de Cooperação Técnica com o PNUD. Além disso, o escopo mais abrangente dos ODS em relação aos ODM levou a um aumento das agências internacionais que atuavam como *custodians* da nova agenda, diferentemente dos ODM que eram capitaneados pelo PNUD. Houve também mudanças do próprio sistema ONU, em que o PNUD deixou de ser o responsável pela coordenação das ações das Nações Unidas no país, iniciando-se, em 2018, a negociação de um novo Marco de Cooperação com o governo brasileiro. Estes fatores contribuíram para diminuir a centralidade do PNUD na relação com os objetivos globais no país.

Além disso, o novo governo brasileiro demonstrou certo receio em relação à proximidade que o PNUD mantinha com os governos anteriores. Como relatou um dos entrevistados: "*Nos governos Lula e Dilma, o PNUD tinha acesso direto ao presidente, e na transição não havia interlocutores no alto escalão do governo*" (Entrevista 03). Essa falta de proximidade marcou o início da nova gestão, embora mais tarde tenha ocorrido uma aproximação de caráter mais protocolar. Ainda assim, o PNUD continuou a atuar como um empreendedor dos ODS, mas com foco maior nos entes subnacionais e na sociedade civil organizada, em vez de no governo federal.

Nos primeiros compromissos internacionais do novo presidente, o tema dos ODS apareceu com frequência, o que levou o presidente a questionar, ao retornar de um desses compromissos, "*o que são estes ODS que todos falam?*", conforme relatado por um entrevistado (Entrevista 03). Já em setembro de 2016, o presidente abriu a 71ª Assembleia Geral das Nações Unidas, marcada pela comemoração de um ano de vigência da Agenda 2030. Nessa ocasião, o presidente teve que equilibrar seu discurso entre a pauta econômica neoliberal-fiscalista, o compromisso do país com os ODS e a defesa da legitimidade de seu governo, conforme discutido no Capítulo IV. Em novembro do mesmo ano, o Brasil assumiu

a presidência da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), cujo tema para o mandato 2016-2018 era ‘A CPLP e a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável’⁸⁴. Dessa forma, os compromissos internacionais também explicam, em alguma medida, a manutenção dos ODS na agenda do novo governo, ainda que de forma pouco estruturada.

Outros fatores foram importantes na manutenção da Agenda 2030 durante o governo Temer. O primeiro está relacionado à atuação do Tribunal de Contas da União (TCU). As resoluções 66/209 e 69/228 da Assembleia Geral das Nações Unidas reconheceram o papel das ‘Entidades Superiores de Controle’ (*Supreme Audit Institutions* - SAIs), em: (i) avaliar a capacidade dos governos para implementar, monitorar e reportar o progresso dos ODS; (ii) realizar auditorias de performance nos programas-chave de governo que contribuem para os ODS; (iii) avaliar e apoiar a implementação do ODS 16; e (iv) utilizar de modelos transparentes e responsivos (UNGA, 2014). Alinhada a essas diretrizes a ‘Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras’ (*International Organization of Supreme Audit Institutions* - INTOSAI) e a ‘Organização Latino-americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras’ (OLACEFS) orientam a atuação dos seus membros, considerando a Agenda 2030 (Araújo; Machado; Ferreira, 2020).

Neste contexto, o TCU participou da ‘Auditoria Coordenada na Preparação dos Governos Latino-americanos para implementar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável’, conduzida no âmbito da OLACEFS. Nesta auditoria, foi avaliada a preparação dos governos de 11 países da região para a institucionalização dos ODS, utilizando uma metodologia elaborada em auditoria piloto do TCU, com foco na meta 2.4, sobre práticas agrícolas sustentáveis. Outras duas auditorias focaram ações do governo sobre os ODS 1, 2 e 5, que cobraram as ações do Poder Executivo Federal em relação à manutenção ou desenvolvimento de iniciativas voltadas à governança e à implementação da Agenda 2030 (Araújo; Machado; Ferreira, 2020).

Outro fator relevante foi o foco da política externa brasileira e dos órgãos centrais do governo na adesão à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). A entrada do Brasil na OCDE aumentaria significativamente o custo de reversão das políticas neoliberais e fiscalistas, conferindo uma certa perenidade à visão econômica do governo. Além disso, o ingresso na OCDE exigia um certo alinhamento com os compromissos relacionados aos ODS, o que reforçou a necessidade de manter a agenda ativa. Conforme

⁸⁴ Para maiores informações ver <https://www.cplp.org/id-4880.aspx>

destacou um dos entrevistados, “a ausência de ações relacionadas aos ODS poderia prejudicar a adesão à OCDE, mas era uma relação utilitária, meramente transacional” (Entrevista 10), ou seja, a motivação para manter os ODS na pauta não estava vinculada ao alcance das metas, mas sim ao cumprimento de um requisito para o ingresso na organização internacional. O entrevistado acrescenta que esse “efeito OCDE” é ainda mais relevante durante o governo Bolsonaro, como discutiremos adiante.

A soma destes fatores explica, em grande medida, a manutenção de ações relacionadas à Agenda 2030 durante o governo Temer, mesmo que suas prioridades não estivessem completamente alinhadas aos ODS. Seria esperado que um ‘governo envergonhado’ adotasse apenas ações de caráter protocolar. No entanto, as ações implementadas, embora menos estruturadas e ambiciosas em comparação com o período dos ODM — como destacou um dos entrevistados: “o Brasil foi mais vanguarda nos ODM do que está sendo nos ODS” (Entrevista 7) — foram tecnicamente consistentes. Houve engajamento de diversos setores do Executivo Federal, alguma participação social, e as iniciativas foram alinhadas aos princípios da Resolução 70 da ONU (ONU, 2015). Assim, é necessário compreender por que as ações governamentais foram além do mero cumprimento protocolar, chegando a receber reconhecimento internacional após superar as desconfianças iniciais, como será discutido a seguir.

As ações de governança dos ODS no governo Temer estavam, em termos gerais, alinhadas à Resolução 70 (ONU, 2015) nos seguintes aspectos: (i) criação de um espaço de governança nacional multiautores; (ii) apresentação de Relatório Nacional Voluntário no Fórum Político de Alto Nível; (iii) internalização da Agenda 2030 nos instrumentos de planejamento nacional⁸⁵; e (iv) construção de indicadores e adequação das metas às realidades nacionais.

O primeiro Relatório Nacional Voluntário do país foi apresentado no Fórum Político de Alto Nível de 2017. Embora a CNODS já estivesse formalmente instituída desde outubro de 2016, sua primeira reunião ocorreu apenas em 07 de julho de 2017, três dias antes do início do Fórum. Por isso, apesar da CNODS já estar ativa naquele ano, o RNV não contou com a participação da Comissão. O documento foi elaborado de forma centralizada, a partir de uma versão inicial coordenada pelo Ipea, com contribuições dos ministérios setoriais, e posteriormente revisado pela Casa Civil da Presidência da República. Esse processo refletiu o

⁸⁵ Embora esse alinhamento tenha ocorrido de forma pouco efetiva, como observado no caso das Agendas ODS no PPA e do alinhamento da ENDES com os ODS, conforme discutido no Capítulo IV.

padrão do governo Temer, em que a ‘elaboração conjunta’ se limitava a um pedido de informações e devolutiva, sem maiores discussões de mérito, e com baixa participação social, como também foi observado no caso da ENDES.

Nas entrevistas, alguns atores defenderam o processo de elaboração do RNV, argumentando que *“foi o possível fazer em um tempo exíguo”* (Entrevista 15), e que o documento seria um *“um ponto de partida, um T0 (T zero), uma linha de base, indicando as ações que o país desenvolveria nos anos seguintes”* (Entrevista 15). Outros ressaltaram que o RNV é um documento de governo (Entrevista 04) *“que deve expressar suas prioridades e políticas, não precisa necessariamente refletir as posições de outros atores”* (Entrevista 03).

No entanto, a maioria dos entrevistados adotou uma postura crítica em relação ao processo, apontando seu caráter centralizador. Eles destacaram ainda que o processo ignorou os conhecimentos adquiridos por diferentes áreas do governo federal, governos subnacionais e sociedade civil sobre os objetivos globais (Entrevista 06; Entrevista 12). Além disso, mencionaram que o *“‘filtro’ realizado pela presidência transformou o bom trabalho conduzido pelo Ipea em uma lista de intenções”* (Entrevista 07). Outro ponto destacado foi a ausência de indicadores, conforme ressaltado em uma das entrevistas: *“havia indicadores prontos, mesmo os retrocessos eram favoráveis à narrativa da necessidade de mudança de governo, mas o governo tinha um ‘teto de vidro’ e não podia ser disruptivo em nenhum sentido”* (Entrevista 07).

A apresentação do presidente Temer no RNV foi coerente com sua abordagem dos ODS nos discursos da Assembleia Geral das Nações Unidas, discutida no Capítulo IV. Ele procurou equilibrar os princípios da Agenda 2030, que promovem uma visão integrada das dimensões do desenvolvimento sustentável, com foco na erradicação da pobreza, com a ênfase do seu governo na dimensão econômica, muitas vezes restrita à questão fiscal. Um exemplo dessa postura é a afirmação: *“é vazio falar em responsabilidade social e em responsabilidade ambiental na ausência de responsabilidade fiscal.”* (Brasil, 2017, p. 7).

Apesar do endosso presidencial ao RNV, a apresentação no Fórum Político de Alto Nível foi conduzida pelo Secretário-Executivo da CNODS e um Secretário do MRE, ou seja, pelo 3º escalão do governo. Conforme destacado por um dos entrevistados,

em momento algum houve apoio da direção, de presidente, ministro, na apresentação do Relatório no Fórum Político de Alto Nível. Nas

apresentações dos países em desenvolvimento tinha sempre ministros, presidente. A verdade é que os dirigentes do governo deixaram as ações acontecerem, mas nunca deram real apoio, o mesmo aconteceu no Prêmio ODS Brasil (Entrevista 15).

O documento aborda principalmente a estruturação da governança nacional por meio da criação da CNODS, o processo de adequação das metas globais à realidade nacional e a definição de indicadores, todos ainda em fase de desenvolvimento. O foco principal foi a apresentação dos resultados do alinhamento dos ODS com o Plano Plurianual (PPA), visto como um primeiro passo na internalização da Agenda 2030 no país. Além disso, o relatório incluiu iniciativas da sociedade civil relacionadas aos ODS, ainda que muitas delas fossem críticas tanto ao governo, quanto ao processo de governança em construção, como veremos adiante (Brasil, 2017).

O diagnóstico da situação brasileira ressalta que *“a recente crise econômica enfrentada pelo Brasil suscitou o temor de retrocesso em relação aos avanços sociais obtidos nas últimas décadas”* destacando que não há *“retomada do crescimento econômico – e, por conseguinte, do emprego e da renda das famílias – sem uma mudança estrutural do regime fiscal”* (Brasil, 2017, p. 51). O documento também aponta como uma realização do governo a aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016 celebrada *“como principal estratégia para lidar com a crise fiscal por meio do controle dos gastos **via congelamento do valor real das despesas primárias**”* (Brasil, 2017, p. 51, grifo nosso). Essa abordagem reforça a gestão fiscal como uma prioridade central, tratada quase como um fim em si mesma, sobrepondo-se ao alcance das metas dos ODS ou a uma estratégia de desenvolvimento mais abrangente.

O ‘Fórum Político de Alto Nível de 2017: Erradicando a Pobreza e Promovendo Prosperidade em um Mundo em Transformação’ priorizou os ODS 1, 2, 3, 5, 9, 14 e 17. O RNV brasileiro abordou apenas esses ODS, mas de maneira limitada, enunciando políticas alinhadas com cada um deles e apresentando dados gerais, sem utilizar os indicadores nacionais para avaliar o cumprimento das metas.

Os programas citados como importantes para alcançar as metas dos ODS, como ‘Programa Bolsa Família’, ‘Minha Casa, Minha Vida’, ‘Programa de Aquisição de Alimentos’ (PAA), ‘Programa Nacional de Alimentação Escolar’ (PNAE) e o programa ‘política para as mulheres’ foram todos desenvolvidos em governos anteriores e enfrentavam um processo de claro retrocesso. Esse retrocesso ocorreu nos arranjos institucionais e capacidades administrativas, tanto de gestão, por meio de redução das capacidades administrativas e de

interlocução com atores envolvidos, quanto de recursos, devido à visão fiscalista predominante no governo à época. A título de exemplo, segundo dados do Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento (SIOP)⁸⁶, a execução orçamentária do programa ‘políticas para as mulheres’, em valores reais de 2020, passou de R\$ 136 milhões, em 2015, para R\$ 44, 5 milhões em 2018, e o orçamento do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) que cresceu de R\$ 145 milhões, em 2003, para R\$ 792 milhões, em 2012, ficou estagnado em valores próximos à R\$ 500 milhões no período Temer.

A elaboração de um RNV sem a devida participação social gerou uma forte reação do GTSC A2030. O grupo, que chegou a dialogar com o governo Temer e pressionou para a criação da CNODS, passou a utilizar os ODS como forma de contestação mais direta ao governo. Desde 2017, o GT produz os Relatórios-Luz (RL), que monitoram e avaliam cada meta dos ODS a partir de dados oficiais, constituindo-se na mais abrangente e contínua ferramenta de acompanhamento da Agenda 2030 em nível nacional. Os Relatórios-Luz de 2017 e 2018 evidenciaram o ambiente conturbado do governo Temer, com ações que, segundo o grupo, atuavam “*na contramão do desenvolvimento sustentável*” (GTSC A2030, 2017, p.9). O RL de 2017 destacou que “*o Brasil que apresentará seu relatório sobre a implantação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável na ONU é, portanto, um país que retrocede em conquistas fundamentais, imerso em uma crise política sem precedentes.*” (GTSC A2030, 2017, p.10). Já o RL de 2018 tinha como mote “*Brasil: Um gigante que ficará para trás?*” (GTSC A2030, 2018, p. 5).

O GTSC A2030 propôs a criação de uma comissão de caráter deliberativo, com efetiva participação da sociedade civil e orçamento próprio, conforme apresentado na seção anterior. O envolvimento do governo e da sociedade civil nas negociações dos ODS gerou a expectativa de que o país seria um protagonista na nova agenda de desenvolvimento. No entanto, a crise política adiou a decisão de estabelecer uma comissão nacional ainda no governo Dilma. Segundo Nilo (2024), havia uma proposta de comissão ‘na mesa da presidente’, com participação de diversas organizações da sociedade civil, escolhidas por seus pares de acordo com suas áreas de atuação, mas que não foi assinada (Entrevista 12). Como resultado, o desenho da CNODS acabou sendo definido pelo governo Temer.

⁸⁶ Disponível em

https://www1.siof.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/pendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH15

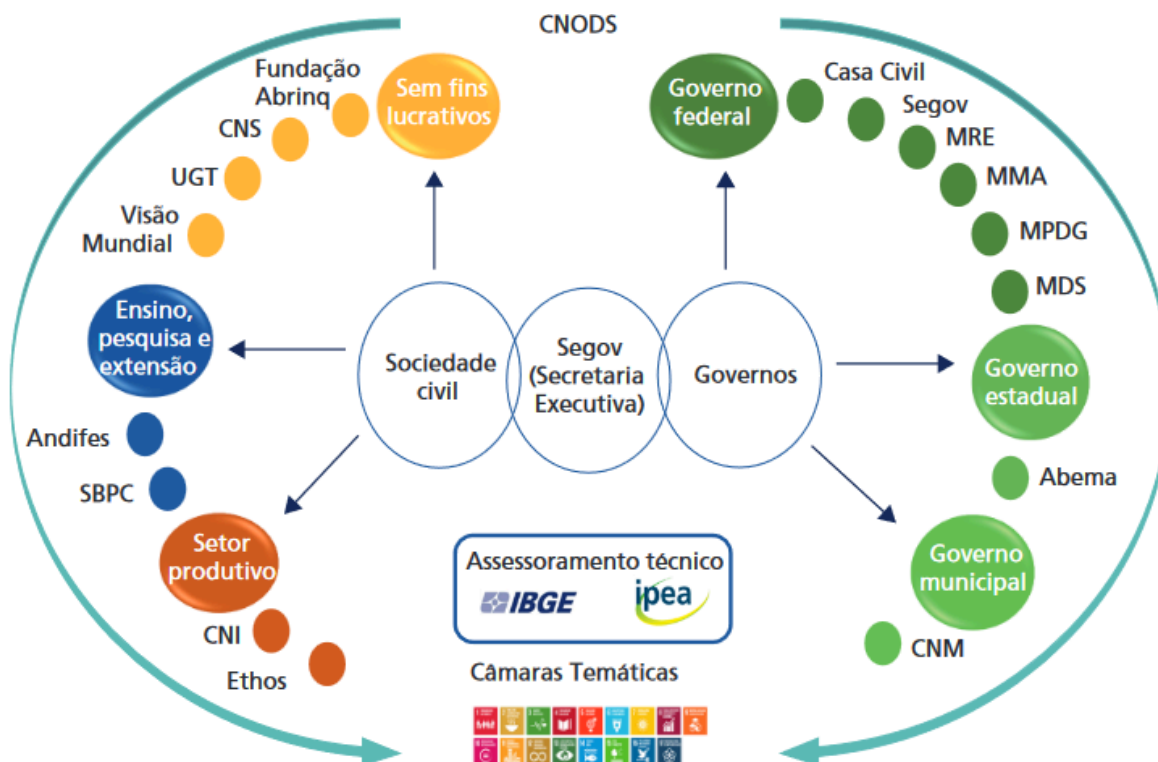
A Comissão Nacional para os ODS (CNODS) foi criada no final de 2016, pelo Decreto nº 8.892/2016⁸⁷. Embora tivesse caráter consultivo e não dispusesse de orçamento próprio, como originalmente proposto pelo GTSC A2030 durante as negociações dos ODS, a criação da CNODS representou um avanço, principalmente por sua composição paritária entre governos e atores não-estatais. Apesar de suas críticas ao governo Temer, o GTSC A2030 reconheceu a importância da criação de uma comissão com participação equitativa entre sociedade civil e governo (GTSC A2030, 2017). A Comissão era composta por dezesseis membros⁸⁸, com os representantes da sociedade civil divididos entre organizações sem fins lucrativos, o setor educacional e o setor privado.

Tanto os membros da sociedade civil, quanto os representantes dos governos subnacionais foram selecionados por meio de edital público, com mandato de dois anos. Um dos critérios de seleção era a representatividade nas cinco macrorregiões do Brasil e o apoio de outras organizações, garantindo que as entidades selecionadas representassem um coletivo de interesses. O resultado da seleção foi plural, incluindo representantes de diversas áreas, como organizações religiosas (Visão Mundial), entidades focadas em crianças (Fundação Abrinq), sindicatos de trabalhadores (UGT), corporações (CNI), academia (Andifes e SBPC), secretarias de meio ambiente (Abema) e representação municipal (CNM), conforme ilustrado na figura 08 (Ramiro, 2021).

⁸⁷ Decreto nº 8.892, de 27 de outubro de 2016, disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2016/decreto/D8892.htm

⁸⁸ Os membros da CNODS eram: Fundação Abrinq – Associação Brasileira dos Fabricantes de Brinquedos; CNS – Conselho Nacional das Populações Extrativistas; UGT – União Geral dos Trabalhadores; Visão Mundial; Andifes – Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior; SBPC – Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência; CNI – Confederação Nacional da Indústria; Instituto Ethos; Casa Civil; Segov – Secretaria de Governo da Presidência da República; MRE – Ministério das Relações Exteriores; MMA – Ministério do Meio Ambiente; MPDG – Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; MDS – Ministério do Desenvolvimento Social; Abema – Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente; CNM - Confederação Nacional de Municípios.

Figura 08 - Composição CNODS – 2017-2019



Fonte: CNODS (2017).

A decisão foi por um desenho enxuto com representação governamental focada nas três dimensões do desenvolvimento sustentável: econômica (Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão), social (Ministério do Desenvolvimento Social) e ambiental (Ministério do Meio Ambiente). Além da Casa Civil, representando a esfera institucional, da SEGOV/PR, como Secretaria Executiva, e do MRE, como titular da política externa. Este modelo deixava de fora áreas relacionadas a ODS específicos como saúde (ODS 3), educação (ODS 4), energia (ODS 7), entre outros, e dada a paridade restringia a oito a representação da sociedade civil, quantidade limitada quando se considera a diversidade brasileira.

As principais críticas da sociedade civil ao desenho da CNODS focaram na falta de consulta sobre o decreto que criou a comissão e no modelo de governança adotado, que era executivo e contava com poucos representantes da sociedade civil, apesar da paridade. Além disso, os critérios do processo de seleção foram alvo de críticas, especialmente a exigência de CNPJ, que excluiu redes como a ODS Brasil e o GTSC A2030 de participar. As exigências relacionadas ao porte e à capilaridade das instituições também limitaram o número de

organizações aptas a concorrer, restringindo a diversidade de participação (Entrevistas 4; Entrevistas 6).

Um dos primeiros produtos da CNODS foi a elaboração do Plano de Ação para o biênio 2017-2019, desenvolvido com a participação de todos os membros da Comissão, em um processo mediado pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Nesse plano, foram definidos a visão e a missão da CNODS. A visão era: *“Ser indutora da implementação dos ODS, por meio de um processo colaborativo e participativo, para o alcance de todos os objetivos e metas da Agenda 2030 no Brasil.”*. A missão estabelecida foi:

criar mecanismos institucionais que estabeleçam as condições adequadas à implementação dos ODS, incluindo estratégias para a territorialização, a definição de metas e indicadores, processos participativos, meios de implementação, acompanhamento e monitoramento da Agenda 2030 (CNODS, 2017, p. 9).

A apresentação do documento foi realizada pelo Presidente da República, sem fazer menção à subordinação das dimensões social e ambiental à econômica. No início do texto, foi destacado o papel estruturante da *“participação como método de governo”* (CNODS, 2017, p. 7). Os eixos estruturantes dos trabalhos da CNODS incluíam: (i) gestão e governança da comissão; (ii) disseminação dos ODS no país; (iii) internalização da Agenda 2030 no Brasil; (iv) interiorização, ou territorialização, dos ODS; e (v) acompanhamento e monitoramento (CNODS, 2017, p. 27). Algumas das ações decorrentes desses eixos serão objeto da próxima subseção.

Importante ressaltar que no desenho das ações da CNODS houve uma certa resistência de participação de parcelas de servidores públicos que *“questionavam por que um governo golpista estava trabalhando com a Agenda 2030?”*, mas essa desconfiança inicial foi vencida e *“parte desses servidores percebeu que o trabalho da CNODS era consistente e passaram a contribuir. A Agenda 2030 era considerada uma agenda agregadora e percebida como uma forma de resistência a algumas posições do próprio governo”* (Entrevista 9).

O desenho da CNODS foi defendido por um dos entrevistados com o argumento de que *“queríamos evitar um modelo de assembleia, tipo CONAMA, onde poucos efetivamente têm voz, a decisão foi por um desenho enxuto, executivo”* (Entrevista 15). A justificativa era que o pleno da CNODS seria executivo, com a capacidade de se reportar diretamente à Presidência da República, enquanto as ações mais participativas e descentralizadas ocorreriam principalmente por meio das Câmaras Temáticas, que estavam previstas em sua

estrutura. No entanto, esse modelo executivo, baseado em uma premissa questionável sobre o funcionamento de colegiados maiores caracterizados como assembleias inefetivas, ao invés de reconhecer sua abrangência e pluralidade, dependia fortemente da liderança presidencial na agenda e do funcionamento efetivo das Câmaras Temáticas.

Em relação à liderança política, a governança nacional dos ODS estava institucionalmente ligada ao Centro de Governo, localizada na Presidência da República, o que, como visto no Capítulo II, é frequentemente utilizado como indicador para avaliar a liderança política em estudos sobre localização dos ODS (Breuer *et al.*, 2023; Glass; Newig, 2019; Grin, 2023). As dez reuniões da CNODS, realizadas entre 07 de julho de 2017 e 12 de dezembro de 2018, ocorreram no Palácio da Alvorada, conduzidas pela SEGOV/PR em conjunto com a Casa Civil/PR⁸⁹, o que demonstra a ligação institucional ao mais alto nível de poder. No entanto, como apontado anteriormente, não houve uma liderança de alto nível na condução das ações da CNODS, o que reforça a hipótese de um ‘governo envergonhado’, que buscava equilibrar seu foco nas questões fiscais e econômicas—com retrocessos tanto na gestão, quanto nos recursos das políticas públicas—com o discurso de implementação dos ODS. Essa postura também suscita o questionamento de que o compromisso do governo Temer com a Agenda 2030 poderia ser uma forma de ‘*SDG washing*’, como discutiremos na próxima subseção.

As Câmaras Temáticas, vistas por um dos entrevistados como o maior “*potencial de sucesso da CNODS, que poderia influenciar criação de políticas de forma ‘bottom-up’ com ações descentralizadas de atores que já estavam muito envolvidos com os ODS*” (Entrevista 02), acabaram prejudicadas por uma série de regramentos que impediram seu pleno desenvolvimento. Esse controle sobre as Câmaras Temáticas estava também alinhado com a postura de um ‘governo envergonhado’, pois os resultados provenientes de processos mais plurais de participação provavelmente exporiam as contradições internas do governo.

Entre 2017 e 2018, apenas três Câmaras Temáticas foram criadas, e apenas uma teve algum avanço: a ‘Câmara Temática de Parcerias e Meios de Implementação’ (CTPMI), instituída pela Portaria 48/2018 do ministro da SEGOV/PR, em 05 de março de 2018 (SEGOV/PR, 2018). A CTPMI foi liderada pela Rede ODS Brasil e pelo Ministério de Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), e era composta por nove instituições titulares entre públicas, como CGU, BNDES, e não governamentais, como ABM, CNM, além da participação de instituições convidadas (CTPMI, 2019). No entanto, os resultados dessa

⁸⁹ As atas foram organizadas e publicizadas na dissertação de mestrado de Araújo (2020).

Câmara, que não estavam alinhados com os interesses do governo, não foram divulgados, sendo que a apresentação de seu relatório final, que só ocorreu em 2019, em um contexto em que suas recomendações também não encontravam espaço para adoção no novo governo.

Se as Câmaras Temáticas não foram capazes de realizar uma maior integração entre atores plurais no âmbito da CNODS, diversas iniciativas paralelas à governança formal estabelecida pelo governo federal estavam sendo desenvolvidas. Embora não seja o foco desta pesquisa analisar essas iniciativas em profundidade, é importante destacar algumas ações entre 2016 e 2018:

- (i) A criação da Frente Parlamentar Mista de Apoio aos ODS, em dezembro de 2016, que serviu como um importante espaço de interlocução com a sociedade civil, embora não tenha gerado resultados significativos durante o período;
- (ii) o início das ações do Poder Judiciário que culminariam na internalização da agenda no planejamento estratégico desse Poder, como será discutido na próxima seção;
- (iii) as iniciativas de redes nacionais de governos estaduais e municipais, como a Confederação Nacional de Municípios (CNM), a Frente Nacional de Prefeitos (FNP) e a Associação Brasileira de Municípios (ABM). As ações de entes subnacionais realizadas em parceria com redes transnacionais, como a ‘Cidades e Governos Locais Unidos’ (UCLG) e o ‘Governos Locais pela Sustentabilidade’ (ICLEI) (UCLG, 2017). Essas iniciativas focaram em treinamento, comunicação, campanhas, apoio no alinhamento dos ODS com instrumentos de planejamento e gestão, compartilhamento de conhecimento e metodologias, banco de melhores práticas, *advocacy*, sensibilização e no desenvolvimento de sistemas de monitoramento e avaliação e terão repercussões no período seguinte (Galvão; Ramiro, 2023a);
- (iv) as ações da sociedade civil, além do GTSC A2030, com destaque para a Rede ODS Brasil e a Estratégia ODS, que se tornaram espaços voltados para discussões sobre políticas e gestão pública, reunindo sociedade civil organizada, governos e academia.

Diversos fatores ajudam a explicar por que o ‘governo envergonhado’ de Temer implementou várias ações relacionadas à Agenda 2030. O baixo custo de entrada e de adoção de uma agenda não legalmente vinculante, com pouca responsabilização pelo cumprimento dos ODS, característica da governança por meio de objetivos aspiracionais globais, oferece uma parte da explicação. No entanto, essa justificativa sozinha não é suficiente para compreender completamente a decisão de adotar a agenda.

A manutenção dos ODS na pauta do governo Temer ocorreu devido à pressão da sociedade civil, aos compromissos internacionais do país — em especial a prioridade dada ao acesso à OCDE — e às ações de controle do TCU. No entanto, o governo Temer foi além da simples manutenção e do desenvolvimento de ações protocolares. A apresentação do Relatório Nacional Voluntário (RNV), a criação da CNODS com paridade entre governo e sociedade civil, o alinhamento com o PPA e a ENDES, entre outras iniciativas que serão discutidas na próxima subseção, demonstram um comprometimento que vai além de uma abordagem meramente protocolar da Agenda 2030.

Para explicar a adoção de medidas menos protocolares por um governo conservador, é essencial destacar o papel dos servidores públicos engajados na Agenda 2030, que atuaram como empreendedores da norma internacional de desenvolvimento sustentável. Esses servidores, muitos envolvidos em agendas internacionais, como os ODM e a negociação dos ODS, utilizaram diversos meios, desde o convencimento de pares e da direção, até a articulação com sociedade civil e organismos internacionais, como discutido anteriormente nessa seção, em uma forma de ativismo burocrático ou institucional (Abbers, 2021), para manter os ODS na pauta do governo e desenvolver ações tecnicamente robustas, mesmo sem uma liderança política de alto nível. Esse cenário corrobora as pesquisas sobre a localização dos ODS, que indicam o papel crucial dos servidores públicos como ‘*SDG Champions*’, como discutido no Capítulo II (Krantz; Gustafsson, 2021; Ningrum *et al.*, 2023; Reinart; Lundberg, 2023). No período de 2016 a 2018, esses atores em conjunto com a sociedade civil organizada foram, em grande medida, responsáveis pelo desenvolvimento e continuidade das ações relacionadas aos ODS no governo federal.

Na próxima seção serão analisadas algumas ações da CNODS, com foco na adequação das metas à realidade nacional, e aprofundada a discussão sobre a prática de *SDG washing* no governo Temer.

V.2.2 - As principais ações da CNODS e a discussão sobre a prática de ‘SDG washing’

O Plano de Ação da CNODS organizou uma série de iniciativas do governo federal, em um primeiro momento, e de governos subnacionais, no eixo de interiorização, que estavam alinhadas à Resolução 70 da ONU. Embora alguns atores ressaltem que algumas das principais ações desenvolvidas pelo governo federal, como a construção das Agendas ODS no PPA e a definição de indicadores nacionais, tenham se iniciado antes da instituição da CNODS, consideramos que a Comissão teve um papel importante na organização destas ações dentro de um arcabouço único e coerente, além de ter uma função importante na convocação e mobilização dos atores. O foco desta subseção será na proposta de adequação das metas à realidade nacional e na discussão sobre a prática de ‘*SDG washing*’ no governo Temer.

Segundo a Resolução 70 (ONU, 2015, p. 17), as metas e os indicadores da Agenda 2030 devem ser adequados às realidades locais a partir das “*políticas e prioridades nacionais*”, considerando o “*nível de ambição global*”. Os processos de adequação de metas e definição de indicadores, previstos no Plano de Ação da CNODS como parte do processo de internalização da Agenda 2030 e de monitoramento e avaliação desta no país, foram conduzidos pelos órgãos de assessoramento permanente da CNODS, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), respectivamente.

O IBGE representou os países do Mercosul e o Chile no IAEG-SDGs, como apresentado na subseção anterior, e domesticamente formou 17 grupos de trabalho, um para cada ODS, coordenados por especialistas da instituição nos diversos temas dos ODS e com a participação das demais instituições produtoras de informação, tais como ministérios, agências reguladoras, entre outras. Neste contexto, foram realizados três ‘Encontros de Produtores de Informação’, como forma de subsidiar a discussão da nova agenda de desenvolvimento, o primeiro ocorrido em junho de 2015, e dois posteriores à constituição da CNODS, em setembro de 2017 e abril de 2018, com o objetivo de consolidar as informações brasileiras e disponibilizá-las ao público (Kronemberger, 2019).

Este processo culminou no desenvolvimento da plataforma ‘Indicadores Brasileiros para os ODS’⁹⁰, em que diferentes instituições governamentais, sob a coordenação do IBGE, produzem e disponibilizam os indicadores. Assim, a plataforma permite reunir e apresentar os indicadores ODS e torna-se um banco de dados (estatístico e geoespacial) que facilita o compartilhamento, visualização e disseminação das informações⁹¹.

Em outra frente, houve a tentativa de reeditar o Prêmio ODM Brasil, que desempenhou um papel importante na divulgação e territorialização dos ODM no país. O Prêmio ODS Brasil teve apenas uma edição, em 2018, recebendo cerca de 1.000 inscrições de projetos nas categorias governo, entidades com fins lucrativos, entidades sem fins lucrativos e ensino, pesquisa e extensão. Embora tenha mobilizado atores de governos subnacionais, sociedade civil organizada, academia e setor privado, resultando em um portfólio de 39 projetos finalistas (ENAP, 2018), não alcançou o mesmo nível de engajamento da experiência anterior, que envolveu a liderança da Presidência da República e a participação de personalidades públicas e lideranças sociais.

Já o processo de adequação das metas à realidade nacional foi inspirado na experiência pioneira de ‘tropicalização’ dos ODM e envolveu a análise das 169 metas e 232 indicadores dos ODS, com base nas políticas, programas e bases de dados nacionais. Em muitos casos, as metas propostas foram mais ambiciosas do que as globais, com avanços na quantificação de metas qualitativas e na tradução dos objetivos para considerar as especificidades da realidade brasileira, como referências explícitas a populações em situação de vulnerabilidade e aspectos interseccionais (Ipea, 2018).

A proposta de processo de adaptação foi estruturada em quatro fases principais. A primeira baseou-se em uma proposta de metas elaborada por servidores públicos do Poder Executivo. Na segunda fase, uma ampla consulta pública sobre a proposta original seria realizada. A versão revisada após a consulta pública seria submetida à deliberação do CNODS, fase três. E a última fase seria o envio da proposta do CNODS para aprovação presidencial.

Na primeira fase, o Ipea estabeleceu 17 grupos temáticos, um para cada ODS. Esses grupos internos realizaram uma análise prévia dos 17 ODS e suas 169 metas, cruzando-as com as políticas públicas. Em abril de 2018, a ‘I Oficina Governamental de Adequação das Metas

⁹⁰ Disponível em <https://odsbrasil.gov.br/>

⁹¹ Para mais informações sobre o processo de produção de indicadores nacionais ver Cobo e Athias (2024).

dos ODS’ iniciou um processo de colaboração dentro dos 17 grupos liderados pelo Ipea que envolveu mais de 600 servidores públicos de 75 diferentes órgãos governamentais (Ipea, 2018). Em resumo, os resultados da primeira fase foram: 39 metas mantidas em sua redação original, 2 consideradas não aplicáveis ao Brasil, 128 adaptadas à realidade brasileira, e 8 novas metas propostas, acrescentadas aos ODS originais. Assim, a proposta expandiu o número de metas de 169 para 175 (Ipea, 2018).

Para cada meta ODS foi elaborada uma ficha contendo a redação original e o indicador global, seguida da proposta de adequação, com justificativa, conceitos correlatos, órgãos governamentais envolvidos na implementação, outras metas ODS relacionadas e subsídios para a construção dos indicadores nacionais. Destaca-se assim que o trabalho de adequação não se limitou à revisão ou à proposta de criação de novas metas, mas abrangeu um escopo mais amplo com proposta de indicadores nacionais, incluindo a utilização de registros administrativos, discussões sobre competências de órgãos governamentais e relação mais específica com políticas públicas.

O nível de detalhamento e a qualidade das informações sobre cada meta dos ODS no trabalho de adequação contrastam com a generalidade das informações apresentadas no Relatório Nacional Voluntário (RNV) de 2017. Isso pode ser interpretado tanto como uma evolução planejada nas ações da CNODS, quanto como uma escolha estratégica de não expor dados de forma mais específica ao Fórum Político de Alto Nível, em um contexto de ‘governo envergonhado’.

A maioria das alterações propostas focou em ajustar a redação em termos de conceitos e alinhamento com as políticas públicas nacionais. Por exemplo, as metas do ‘ODS 2 – Fome Zero e Agricultura Sustentável’ foram ajustadas para incluir os princípios de ‘soberania alimentar e segurança alimentar e nutricional’, adotados no âmbito da política nacional. Da mesma forma, as metas do ‘ODS 5 – Igualdade de Gênero’ foram revisadas para especificar e incluir públicos além de ‘mulheres e meninas’, como originalmente redigido nas metas globais, considerando “*suas intersecções com raça, etnia, idade, deficiência, orientação sexual, identidade de gênero, territorialidade, cultura, religião e nacionalidade, com ênfase para as mulheres do campo, da floresta, das águas e das periferias urbanas*” (Ipea, 2018, p. 139). Desta forma, aborda as questões de interseccionalidades de forma mais abrangente e explícita públicos específicos, de forma mais alinhada ao conceito de ‘igualdade de gênero’ do que a redação original dos ODS 5.

Outra mudança recorrente nas propostas foi relacionada a uma aproximação mais direta com as políticas públicas nacionais. Um exemplo disso foi a inclusão do Sistema Único de Saúde (SUS) no texto da meta 3.8, que trata da cobertura universal de saúde, fortalecendo uma política estruturante do país, em um movimento semelhante ao realizado nos ODM. Além disso, o ‘Plano Nacional de Habitação’ (meta 11.1), o ‘Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis’ (meta 12.1) e o ‘Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC)’ (meta 13.2) também foram mencionados nominalmente nas metas, em um esforço para fortalecer políticas ainda em desenvolvimento (Ipea, 2018).

Ainda no campo dos conceitos e políticas, algumas propostas de alteração visavam aproximar as metas aos conceitos adotados nacionalmente, como no caso da meta 4.1 que trata da universalização do ensino ‘primário e secundário’, na redação original, adaptada para ensino ‘fundamental’ e ‘médio’, utilizados no Brasil. Da mesma forma, houve a proposta de incluir o conceito de ‘economia circular’ na meta 12.5, que trata da redução na geração de resíduos, aderente à política nacional (Ipea, 2018).

Além das propostas de alteração de cunho mais conceitual e de aproximação com políticas, destacam-se as mudanças propostas no sentido de aumentar a ambição nacional em relação à agenda global. Entre essas mudanças estão:

- (i) o aumento da linha de pobreza de US\$ 1,25 por dia para PPC\$ 3,20 *per capita* por dia (Meta 1.1), uma vez que a meta original não representaria um desafio ao país que já estaria muito próximo do seu cumprimento;
- (ii) nas metas 3.1 e 3.2, que tratam, respectivamente de mortalidade materna e infantil, as metas foram tornadas mais ambiciosas, com a redução da taxa de mortalidade materna de 70 para 30 mortes por 100 mil nascidos vivos, e a redução da mortalidade neonatal de 12 para 5 mortes por mil nascidos vivos, e de 25 para 8, no caso de menores de 5 anos;
- (iii) o aumento da previsão de conservação de zonas costeiras e marinhas de 10% para 25%, no caso da meta 14.5 (Ipea, 2018).

Houve também um esforço de quantificação de metas qualitativas, como nos seguintes casos:

(i) a proposta de erradicação do analfabetismo de jovens e adultos, em contraposição à formulação original da meta 4.6, que previa apenas uma ‘*substancial proporção*’ de jovens e adultos alfabetizados;

(ii) as metas 8.5 e 8.6, que tratam, respectivamente, de “*emprego pleno e produtivo e trabalho decente*” e de “*reduzir substancialmente a proporção de jovens sem emprego, educação ou formação*”, foram quantificadas para redução em 40% do desemprego, no primeiro caso, e redução de três pontos percentuais até 2020 e dez pontos percentuais até 2030 na proporção de jovens, sem trabalho, estudo ou formação profissional;

(iii) a meta 15.1, que aborda a “*conservação, recuperação e usos sustentável de ecossistemas*” (meta 15.1) foi traduzida para a conservação de “*30% da Amazônia, 17% de cada um dos demais biomas terrestres*” (Ipea, 2018, p. 377), e a “*gestão sustentável de todos os tipos de florestas*” foi quantificada com a meta de “*ampliar a área de florestas sob manejo ambiental sustentável e recuperar 12 milhões de hectares de florestas e demais formas de vegetação nativa degradadas*” e “*ampliar em 1,4 milhão de hectares a área de florestas plantadas.*”;

(iv) a meta 16.1, que trata da “*redução significativa de taxas de mortalidade*”, foi em parte quantificada para a redução em “*1/3 das taxas de feminicídio e homicídios de crianças, adolescentes, jovens, negros, indígenas, mulheres e LGBT*” (Ipea, 2018, p. 415).

As metas consideradas não aplicáveis referem-se à relação entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, como a ‘Iniciativa de Ajuda para o Comércio’ (*Aid for Trade*) para países em desenvolvimento (meta 8.a) e o ‘Fundo Verde para o Clima’ (meta 13.a). No entanto, algumas metas desse tipo foram adaptadas para a realidade brasileira. Por exemplo, a ‘meta 3.d’, que trata da capacidade de resposta em situação de risco global de saúde que na tradução brasileira se tornou “*reforçar as capacidades locais*” de resposta (Ipea, 2018, p. 104). Outro exemplo foi a ‘meta 8.1’, que estabelece um crescimento anual de 7% do PIB dos países de menor desenvolvimento relativo, que na adequação para o Brasil foi transformada em um crescimento de 1,6% entre 2016 e 2018 de 2,55% entre 2019 e 2030, conforme previsto na ENDES.

Após a conclusão da primeira etapa, a proposta de adequação das metas foi aberta para consulta pública na internet de 13 de novembro a 16 de dezembro de 2018. Apesar do curto período para a análise de um documento tão extenso, houve um número considerável de interações. Houve 228 sugestões ao documento, entre comentários, acréscimos ou exclusões, além de 609 manifestações, sendo 582 de apoio e 27 de discordância. Das 228 sugestões recebidas, apenas 18 foram incorporadas à versão final (Ipea, 2018).

A consulta foi amplamente questionada, especialmente pela sociedade civil, devido ao formato exclusivamente eletrônico, que refletia o modelo adotado pelo governo Temer e indicava um menor compromisso com a ‘participação social como método de governo’ ao não utilizar o sistema nacional de participação social desenvolvido nos anos anteriores. Outro ponto de crítica foi o período da consulta, que ocorreu logo após as eleições presidenciais, cujo resultado indicava uma mudança substantiva na orientação de governo, o que limitou ainda mais a participação (Araújo, 2020).

O processo de adequação dos ODS foi concluído no final de 2018. A CNODS não chegou a encaminhar oficialmente a proposta para a aprovação presidencial, pois havia uma iminente troca de governo e faltava compromisso político do presidente Temer com a Agenda 2030. O trabalho minucioso do ponto de vista conceitual e o alinhamento com as políticas públicas nacionais demonstraram o envolvimento de especialistas nas áreas de atuação. No entanto, seus efeitos poderiam ter sido catalisados caso houvesse maior comprometimento das lideranças do governo com a Agenda 2030. Em suma, reduziu-se a um exercício valioso realizado por servidores públicos que não influenciou os processos de tomada de decisão no governo Bolsonaro.

As ações conduzidas com apoio da CNODS, de modo geral, foram alinhadas com a Resolução 70 (ONU, 2015) e eram tecnicamente bem elaboradas, com a previsão de aprimoramentos contínuos e maior coordenação entre as iniciativas ao longo do tempo⁹². Essas ações compartilhavam o objetivo de aproximar a agenda internacional das políticas domésticas, em um duplo movimento: fortalecendo as políticas nacionais por meio do compromisso internacional e divulgando, e potencialmente difundindo, as políticas nacionais no exterior. Além disso, o Plano de Ação da CNODS previa, de forma ampla, a possibilidade de que estas iniciativas fossem utilizadas como modelo de ações nos governos subnacionais,

⁹² Diversas ações, como a própria formação da CNODS, a construção de indicadores, a adaptação das metas à realidade nacional e o alinhamento entre PPA e ODS, constituíram uma base relevante para a retomada da Agenda 2030 a partir de 2023, como será discutido no Capítulo VI.

outros poderes e organizações não-estatais, quando pertinente. Todavia, essas ações nunca foram prioridades do governo e acabaram sendo descontinuadas, como discutiremos na próxima seção. Assim, não é possível saber se seu potencial seria plenamente realizado, considerando os limites de avanços em um contexto sem uma liderança política forte.

Um dos principais pontos de discordância entre os entrevistados foi a caracterização das ações do governo Temer como ‘*SDG washing*’. Por um lado, há certo consenso sobre a qualidade técnica e o empenho dos servidores envolvidos na construção das ações associadas à CNODS, o que, para parte dos entrevistados, já descaracterizaria a ideia de ‘*SDG washing*’. Esses atores, especialmente os envolvidos na execução das ações, argumentam ainda que em comparação com as iniciativas do governo Bolsonaro - que discutiremos na próxima seção -, as ações do governo Temer não poderiam ser classificadas como ‘*SDG washing*’, pois estavam alinhadas com a Resolução 70 e com boas práticas internacionais.

Além disso, há considerações sobre a maturidade das ações da CNODS que deveriam ter sido aprimoradas ao longo do tempo e, em um processo de ‘baixo para cima’ (*bottom-up*). Assim, poderiam ter tido maior influência na tomada de decisão e no desenho de novas políticas. Nesse contexto, os entrevistados destacam o potencial das Câmaras Temáticas, que, como discutido anteriormente, foram pouco desenvolvidas (Entrevista 02; Entrevista 03; Entrevista 09; Entrevista 15).

Já a parte dos entrevistados que defendem que as ações do governo Temer foram um caso de ‘*SDG washing*’ aponta a falta de liderança política nas ações da CNODS, como indicam algumas falas no sentido de que “*não tínhamos apoio, mas nos deixavam trabalhar*” (Entrevista 06). A fraca representação nos fóruns internacionais, como na simbólica apresentação do RNV em 2017, e o próprio desenho e composição da CNODS que deixou de fora instituições e atores relevantes são considerados agravantes para caracterizar o ‘*SDG washing*’.

Além disso, esses entrevistados consideram que grande parte destas ações ocorreriam independentemente da CNODS, se resumindo ao mapeamento de políticas e o monitoramento de indicadores existentes, muitas delas enfraquecidas no governo Temer, dado seu caráter fiscalista. Um dos entrevistados destaca: “*desafio me mostrarem uma ação ou política que tenha sido desenvolvida nesse governo com base nos ODS*” (Entrevista 04). Por fim, alguns entrevistados apontam a pouca capilaridade das ações desenvolvidas, tanto dentro do

governo, quanto na articulação entre governos e poderes (Entrevista 04; Entrevista 06; Entrevista 12).

Em termos das quatro categorias relacionadas a arranjos institucionais e capacidades estatais, a primeira, ‘liderança política’, mostra que, apesar da CNODS fazer parte de instituições do centro de governo, a ausência de uma liderança política efetiva foi um consenso entre os entrevistados e corroborada pela análise de Koga *et al.* (2020). A coordenação horizontal, ou seja, entre órgãos do governo, não foi tratada de forma integrada. A participação em nível gerencial e técnico induzida pelas convocações do centro de governo não se refletiam em maiores esforços de integração dentro e entre os ministérios e órgãos de governo.

Os efeitos das ações mobilizadoras, como a construção das Agendas ODS no PPA, a adequação das metas e a definição de indicadores nacionais, podem ser entendidos como externalidades positivas, ou seja, a partir da convocação e da participação nestas ações foram desenvolvidas iniciativas de coordenação interna, intercâmbios de informação e parcerias, de forma espontânea, sem planejamento, liderança ou integração. Assim, não há indícios de que as ações da CNODS tenham tido um papel na promoção de coerência entre políticas e integração institucional neste período.

No mesmo sentido, as ações dos demais poderes, como o alinhamento do planejamento estratégico do Judiciário ou a criação da Frente Parlamentar dos ODS, e de governos subnacionais também ocorreram de forma autônoma e fragmentada, sem maiores influências das ações da CNODS ou nas ações da comissão. As ações mais consistentes e perenes do TCU tiveram papel importante na adoção das ações governamentais relacionadas à Agenda 2030, mas com viés de controle, sem capacidade de induzir uma orientação mais estratégica ou maior coordenação horizontal ou vertical. Assim, também não foi observada integração vertical nestas ações.

Desta forma, a caracterização das ações do período como *SDG washing* é em grande medida corroborada pela absoluta falta de liderança política, pela ausência de integração horizontal e vertical, e pelo enfraquecimento de políticas públicas-chave para implementação dos ODS e do sistema de participação social no governo Temer. Além disso, a adoção de políticas, como o ‘teto de gastos’, a reforma trabalhista e a redução orçamentária de políticas estruturantes, se não inviabilizavam o alcance dos ODS no país, no mínimo, retardariam bastante sua

implementação, em um momento de consenso sobre a necessidade de aceleração do cumprimento da Agenda 2030.

No entanto, há um aspecto que torna esse ‘*SDG washing*’ atípico: o governo raramente utilizou essas ações para promover sua imagem, tanto no cenário nacional, quanto internacional. Em sintonia com a postura de um ‘governo envergonhado’, os ODS foram mencionados de forma discreta em discursos presidenciais em fóruns internacionais, mas sem referência explícita às ações desenvolvidas pela CNODS, e ainda menos em nível doméstico.

A constatação de que o governo Temer praticou um *SDG washing* atípico não implica uma visão monolítica do Estado brasileiro. Como discutido no Capítulo II, os Estados apresentam heterogeneidades internas, disputas e contradições inerentes à sua formação. Neste contexto, o foco recai sobre a análise das categorias analíticas da pesquisa, considerando o papel de instituições, servidores públicos e sociedade civil na manutenção de políticas alinhadas à CF/1988, com certo grau de independência em relação ao governo.

Embora as ações da CNODS fossem tecnicamente bem fundamentadas, a Agenda 2030 e os ODS não se consolidaram como orientação estratégica para as ações de governo, evidenciando a limitada eficácia da governança dos ODS. Entre 2019 e 2022, a maioria dessas iniciativas foi descontinuada. Contudo, elas serviram de base para a retomada das ações governamentais relacionadas aos ODS a partir de 2023, como será abordado no Capítulo VI.

O período se encerrou com as eleições presidenciais de 2018 e a ascensão ao poder de um governo de extrema direita, averso às pautas de direitos humanos e sustentabilidade, com uma postura anticientífica e que rompe com a tradição da política externa brasileira. Este cenário de retrocesso e resistência será objeto na próxima seção.

V.3. VIRTUAL ABANDONO DA AGENDA 2030 (2019-2022)

A expectativa sobre a relação do governo Bolsonaro com os ODS foi bem resumida por Gresse (2023, p. 46, tradução nossa), “*o novo governo, na melhor das hipóteses, ignoraria ou, no pior, se oporia*”⁹³ à Agenda 2030. Como discutiremos nessa seção, as duas possibilidades coexistiram, acrescidas de uma terceira e inesperada forma de atuação: a

⁹³ No original “*the new government would at best ignore or, in the worst case, oppose*”.

manutenção de uma estrutura administrativa ligada aos ODS no âmbito da Presidência da República, mesmo após a dissolução da CNODS, o veto ao PPA e a desistência de apresentar o 2º RNV no Fórum Político de Alto Nível.

O questionamento sobre as motivações que levaram o governo Temer a manter a Agenda 2030 na pauta e a desenvolver diversas ações relacionadas aos ODS torna-se ainda mais intrigante no governo Bolsonaro. Embora, em termos de políticas econômicas, o governo Bolsonaro possa ser visto como uma continuidade do governo Temer, ele radicaliza em seu conservadorismo e autoritarismo, e adota uma postura notoriamente contrária às pautas da Agenda 2030 e ao multilateralismo. Diante disso, analisaremos por que o governo Bolsonaro manteve os ODS minimamente e, de forma contraditória, na pauta.

A seção está organizada em duas partes. A primeira trata de como a ascensão da extrema direita ao poder implicou em retrocessos em diversas áreas relacionadas aos ODS e como atores estatais e não-estatais continuaram atuando na Agenda 2030 em contraposição ao governo. A segunda parte aborda a estrutura administrativa remanescente no governo federal para tratar da Agenda 2030 mesmo em um ambiente totalmente refratário às pautas relacionadas aos ODS.

V.3.1 - Ascensão da extrema direita e os retrocessos nos ODS

A ascensão da extrema direita à presidência foi liderada por Jair Bolsonaro, que, ao longo de quase três décadas de atuação parlamentar e durante a campanha presidencial de 2022, manifestou repetidamente posições autoritárias, anticientíficas e contrárias aos direitos humanos e à sustentabilidade. Essas posições também ficaram evidentes nos discursos proferidos pelo presidente na Assembleia Geral das Nações Unidas durante seu mandato, como discutido no Capítulo IV.

Bastos Lima e Da Costa (2022, p. 508, tradução nossa), em sua pesquisa sobre a gestão ambiental brasileira no governo Bolsonaro, concluem que o Brasil “*se tornou um pária mundial em direitos humanos e conservação ambiental*”⁹⁴, em um misto do que os autores descrevem como ‘*misgovernance*’ e ‘*malgovernance*’, ou seja, desde ações inapropriadas e inefetivas (*misgovernance*) até ações frontalmente contrárias aos objetivos e normas de determinado setor (*malgovernance*). Neste sentido, as ações do governo podem ser

⁹⁴ No original “*has now become a world pariah on human rights and environmental conservation*”.

entendidas como uma ‘retaliação’ (*backlash*) contra as agendas ambientais e de direitos humanos (Gresse, 2023).

Além da deterioração da gestão pública, o enfraquecimento da participação social como método de governo, iniciado no governo Temer, foi radicalizado no governo Bolsonaro. Como marco dos 100 primeiros dias de sua gestão, o governo Bolsonaro divulgou ações que resultaram em um desmonte na política de participação social brasileira construída desde a Constituição Federal de 1988. Os decretos nº 9.759⁹⁵ e nº 10.179⁹⁶ restringiram a participação social na administração pública e extinguiram centenas de colegiados, incluindo a CNODS, limitando-os apenas aos que foram instituídos por meio de Lei. Isso evidenciou a fragilidade da construção de uma política de participação por meios infralegais, como discutido na seção V.1.

Nesse contexto, o diálogo crítico e propositivo que redes de organizações da sociedade civil, como o GTSC A2030, a Rede ODS Brasil, o Movimento Nacional ODS, a Estratégia ODS, entre outras, mantinham com o governo federal em relação aos ODS foi totalmente interrompido (Nilo, 2024). O fechamento dos canais e instrumentos de participação social, aliado à adoção de políticas ainda mais contrárias à Agenda 2030 do que no governo anterior, fez com que os ODS fossem utilizados apenas como instrumentos de contestação e exposição do governo, além de um instrumento para evitar maiores retrocessos, e não mais de potencial para promoção de mudanças. Nas palavras de Bastos Lima e Da Costa (2022, p. 518, tradução nossa) “os ODS, como uma plataforma amplamente reconhecida internacionalmente, foram úteis para a sociedade civil brasileira na exposição do governo Bolsonaro”⁹⁷, apesar das limitações intrínsecas da governança por metas para responsabilizar o governo, devido à falta de mecanismos de *accountability* e ao contexto de cerceamento da participação social e isolamento internacional.

Apesar da relação conturbada com o governo federal, organizações da sociedade civil, os poderes Legislativo e Executivo Federal, além de governos subnacionais, desenvolveram ações baseadas nos ODS em suas respectivas esferas de atuação. No entanto, essas iniciativas

⁹⁵ Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9759.htm

⁹⁶ Decreto nº 10.179, de 18 de dezembro de 2019, disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10179.htm

⁹⁷ No original “the SDGs, in this regard, seem to have been a useful, internationally regarded framework that has helped Brazilian civil society expose the Bolsonaro administration”.

foram ainda menos coordenadas e mais fragmentadas do que nos períodos anteriores, resultando em uma 'governança social complexa' dos ODS no Brasil (Galvão; Ramiro, 2023a). Essa falta de coordenação de ações, por um lado, pode resultar em sobreposições, ineficiências e não aproveitamento de sinergias. Por outro lado, cria um ambiente de rica diversidade de iniciativas autônomas, de caráter mais policêntrico, que pode também gerar ações inovadoras e mais adequadas às distintas realidades do país. Assim, as ações de atores brasileiros na Agenda 2030 não se limitaram à relação com o Governo Federal, foco desta pesquisa. Gresse (2023), por exemplo, apresenta um panorama de como a difusão da Agenda 2030 influenciou as ações de atores não-estatais e como os ODS foram interpretados e utilizados por eles.

Como discutido na seção anterior, o principal instrumento de *accountability* utilizado pela sociedade civil brasileira em nível nacional foram os Relatórios-Luz (RL) produzidos pelo GTSC A2030. Os retrocessos já identificados nos RL de 2017 e 2018 se intensificaram drasticamente nos anos seguintes. Em 2020, foi constatado que nenhuma meta dos ODS havia avançado no país em relação ao ano anterior, e 82,8% das metas estavam em retrocesso, ameaçadas ou estagnadas. Esse cenário não se alterou nos anos seguintes, sendo que, em 2022, apenas uma meta apresentou avanço (GTSC A2030, 2020; 2022). Nos termos dos RL, este foi um período caracterizado pelo “*o acirramento das violações e o desrespeito aos direitos sociais, ambientais e econômicos*” (GTSC A2030, 2019, p. 5), assim como pela “*desgovernança dos ODS no Brasil*” (GTSC A2030, 2020, p.6), em que o país “*deixou de ser parte das soluções para se tornar um problema para o mundo*” (GTSC A2030, 2021, p.5), tornando-se “*vanguarda do retrocesso mundial*” (GTSC A2030, 2022, p. 4).

Diversas pesquisas demonstraram os retrocessos brasileiros nesse período em diferentes áreas, desde as ameaças ao Estado democrático de direito (Cardoso Jr., 2019; Nobre, 2022), passando pelo desmonte da política ambiental (Bastos Lima; Da Costa, 2020; Araújo, 2020; Menezes; Barbosa, 2021; Pereira; Viola, 2019) até a gestão anticientífica (antivacina), contrária às recomendações dos organismos internacionais e ao isolamento social durante a pandemia de covid-19 (Casarões; Magalhães, 2021; Motta; Feltran, 2020). Não é objeto desta pesquisa analisar de forma exaustiva esse quadro, mas apresentaremos aqui um recorte de retrocessos que ilustram o virtual abandono da Agenda 2030 pelo Executivo Federal, principalmente com base nos RL.

A catastrófica gestão do governo federal no combate à pandemia da covid-19 resultou em mais de 700 mil mortos, tornando o Brasil o segundo país com maior número de mortos (GTSC A2030, 2023). A ineficiência na resposta à pandemia agravou um quadro de desigualdades históricas, por exemplo a taxa de mortalidade por covid-19, em casos graves, foi de 55% entre pretos e pardos, em comparação com um percentual de 38% entre brancos (GTSC A2030, 2020, p.94). Hecksher (2021, p. 13) em uma comparação dos dados brasileiros com 178 países demonstrou que o *“risco de morrer de covid-19 no Brasil em 2020 (...) foi 3,9 vezes mais alto do que no resto do mundo”*, ou seja, parte considerável das mortes poderiam ter sido evitadas.

Nas áreas social e de segurança pública, vários retrocessos foram observados. Na educação, por exemplo, a interrupção das aulas, sem uma política de acesso remoto, em um país onde cerca de um quinto dos domicílios não tem acesso à internet, excluiu milhões de crianças e adolescentes do ensino no período (GTSC A2030, 2022). A violência de gênero cresceu 37,58% no primeiro ano da pandemia, enquanto os recursos do Programa de Políticas para as Mulheres foram reduzidos em 75% (GTSC A2030, 2021). Além disso, uma série de ações do governo foi adotada para flexibilizar o Estatuto do Desarmamento e facilitar o acesso e a circulação de armas, resultando em um aumento de 91% no registro de armas entre 2019 e 2020 (GTSC A2030, 2021).

Paralelamente, o Governo Federal, com o aval de grande parte do Congresso Nacional, atuou no sentido de desmontar a política ambiental brasileira. Embora não tenha conseguido extinguir formalmente o Ministério do Meio Ambiente (MMA), sua intenção original, o desmonte da política ambiental foi, na prática, bem-sucedido. Isso incluiu a retirada de competências do MMA, como a responsabilidade pela regularização de propriedades rurais e pela gestão de reservas legais e áreas de preservação, por meio do Cadastro Ambiental Rural (CAR). Também houve a descontinuidade de programas como o Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), a não utilização dos recursos do Fundo Amazônia, e a aprovação de uma série de normas e mudanças em regras infralegais que facilitavam a degradação ambiental (Araújo, 2020), além da liberação de mais de 550 tipos de agrotóxicos, muitos deles proibidos em várias partes do mundo, entre outras ações (GTSC A2030, 2022, p. 68).

Os resultados deste desmonte, ou, nas palavras da ministra do Superior Tribunal Federal (STF) Cármen Lúcia, processo de ‘cupinização’ institucional na gestão ambiental⁹⁸, incluem um aumento médio de 60% no desmatamento da Amazônia, desde 2019, em comparação com a década anterior, além de um aumento de 9,5% na emissão de gases de efeito estufa em 2020, enquanto o mundo registrou uma diminuição de 7% devido à covid-19 (GTSC A2030, 2022). Outro impacto foi a não demarcação de Terras Indígenas, conforme prometido em campanha, quando o então candidato Jair Bolsonaro afirmou: “*no que depender de mim, não tem mais demarcação de terra indígena*”⁹⁹.

Os impactos das ações deletérias do governo em relação aos temas da Agenda 2030 só não foram maiores devido à atuação da sociedade civil, de governos subnacionais, de parte do Legislativo e do Judiciário. O Supremo Tribunal Federal (STF) tomou diversas decisões que resguardaram a Constituição Federal e frearam ações anti-ODS do Executivo Federal, em temas como: (i) a garantia de autonomia de governos estaduais e municipais para determinarem medidas para o enfrentamento da covid-19, incluindo o isolamento social; (ii) a determinação para o governo reativar o Fundo Clima e o Fundo Amazônia; (iii) a revogação de decretos presidenciais que flexibilizavam a compra e o porte de armas; (iv) o combate às redes de desinformação, principalmente durante as Eleições de 2022. Estas decisões foram importantes para contrabalançar os retrocessos e para a criar jurisprudência para ações futuras.

Além disso, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) estabeleceu, no planejamento estratégico do Poder Judiciário, a “*Meta 9 – Integrar a Agenda 2030 ao Poder Judiciário - Realizar ações de prevenção ou desjudicialização de litígios voltadas aos objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS), da Agenda 2030.*” (CNJ, 2019). Para isso, as diversas esferas do Judiciário - Supremo Tribunal de Justiça, Justiça Estadual, Justiça Federal, Justiça do Trabalho e Justiça Militar da União e dos Estados - indexaram suas bases de dados, com mais de 80 milhões de processos, relacionando-os aos ODS, com o objetivo de prevenir e desjudicializar litígios, considerando os impactos sobre os ODS (Corrêa, 2021).

⁹⁸ A expressão foi utilizada no voto da ministra na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 760 e na Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) 54 que tratava de um conjunto de ações relacionadas ao desmatamento da Amazônia. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=484550&tip=UN>

⁹⁹ Declaração dada pelo então candidato a presidente à Rádio Bandeirantes em 05 de novembro de 2018. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2018/11/06/interna_internacional.1003269/bolsonaro-quer-aca-bar-com-demarcacao-de-terras-indigenas.shtml

Entre as esferas do Poder Público Federal, o Judiciário foi o que teve a ação mais consistente em relação aos ODS, com a liderança dos presidentes do STF, presentes nos principais eventos, sobretudo internacionais, e com discursos alinhados aos princípios da Agenda 2030. Além disso, endossaram as atividades dos órgãos vinculados ao Judiciário relacionadas aos ODS, com ações disseminadas em sua esfera de atuação, apesar das desigualdades existentes na estrutura judiciária no país. Todavia, estas ações tiveram caráter setorial, com pouca capacidade de influenciar os demais poderes e outros níveis de governo.

O Poder Legislativo, por sua vez, teve uma atuação pouco coerente no período. Por um lado, aprovou um número recorde de liberação de agrotóxicos no país dentre outras pautas contrárias ao desenvolvimento sustentável. Por outro lado, também agiu de forma a minimizar os retrocessos do Executivo, por exemplo ao acionar o Judiciário em diversas situações que resultaram em algumas das decisões do STF mencionadas acima. Além disso, alterou a proposta do governo para aumentar o valor do auxílio emergencial pago à população em situação de vulnerabilidade durante a pandemia de covid-19, de R\$ 200,00 para R\$ 600,00, valor mais compatível com as necessidades em um momento de crise, entre outras ações (Neri; Hecksher, 2022).

A Frente Parlamentar de Apoio aos ODS, criada em 2016, foi mantida, com seus trabalhos focados no diálogo com a sociedade civil, em particular o GTSC A2030, que apresentou os Relatórios-Luz em audiências públicas no Congresso como forma de exposição do governo durante o mandato do Presidente Bolsonaro. Além disso, destaca-se a proposição do PL 1.308/2021¹⁰⁰, de autoria do deputado Nilto Tatto do PT/SP, então presidente da Frente. O PL propõe a criação da ‘Política de Promoção da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável’, com o objetivo de promover a inclusão dos ODS nos planos, programas e políticas de uma forma integrada e em todo ciclo de políticas públicas, da formulação ao monitoramento, com mecanismos de transparência e responsabilização em diversos níveis de governo. O PL está em tramitação no Congresso, mas durante o governo Bolsonaro não avançou na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados, presidida pela deputada bolsonarista Carla Zambelli do PSL/SP.

Ainda no âmbito do Legislativo, como destacado nas seções anteriores, a atuação do Tribunal de Contas da União (TCU) foi importante para a manutenção da Agenda 2030 no âmbito do

¹⁰⁰ Projeto de Lei 1.308, de 08 de abril de 2021, disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2277431>

Poder Executivo Federal. Além das auditorias mencionadas na seção anterior, a atuação do TCU em relação aos ODS também está diretamente conectada com suas atividades referentes ao sistema de governança pública nacional e planejamento de longo prazo, que influenciaram diretamente a constituição da governança pública no Executivo Federal e da elaboração da ENDES e da EFD, como discutido no Capítulo IV.

Muitas críticas foram feitas à atuação do Tribunal nessas áreas, frequentemente interpretada como uma intervenção indevida nas competências do Poder Executivo (Araújo; Machado; Ferreira, 2020). No entanto, no contexto desta pesquisa, é importante analisar a atuação do órgão de controle federal relacionada aos ODS, em um contexto de baixa responsabilização dos governos no âmbito da governança por meio de objetivos aspiracionais globais. O caso do TCU exemplifica como um compromisso internacional, embora não legalmente vinculante, pode influenciar as decisões domésticas por diversos meios, dado o envolvimento de diversos setores, incluindo a auditoria governamental, em relação à Agenda 2030.

Neste contexto, em âmbito federal, essas ações impediram maiores retrocessos em diversas áreas e mantiveram, de alguma forma, a Agenda 2030 e os ODS na pauta pública. No entanto, elas não tiveram a capacidade de coordenar as ações para a implementação dos ODS no país, configurando-se mais como um movimento de resistência do que como promotoras de mudanças efetivas. As ações setoriais remanescentes no Executivo Federal serão abordadas na próxima subseção.

Já no âmbito subnacional, as ações de interiorização previstas no Plano de Ação da CNODS não foram efetivadas, e a territorialização da Agenda 2030 no país ocorreu de forma fragmentada, por meio de ações individuais de estados, municípios e da sociedade civil, ou apoiadas por redes de governos locais, nacionais e transnacionais, como discutido na seção anterior. Essas iniciativas subnacionais se desenvolveram, em parte, pela experiência adquirida em agendas internacionais anteriores, especialmente a Agenda 21 e os ODM, e tiveram um incremento a partir da chamada ‘virada subnacional’. Liderados pela prefeitura de Nova Iorque, diversas redes e governos subnacionais endossaram, na Cúpula dos ODS de 2019, a ‘Declaração de Revisão Local Voluntária’ (*Voluntary Local Review Declaration*). Nela, os governos subnacionais se comprometeram a: (i) reportar a evolução local dos ODS por meio do alinhamento de estratégias, programas e informação; (ii) estabelecer um fórum

multiatores para o compartilhamento de experiências e lições apreendidas; e (iii) submeter ‘Relatórios Locais Voluntários’ ao Fórum Político de Alto Nível¹⁰¹.

No caso brasileiro, este movimento coincide com um momento em que os entes subnacionais enfrentavam diversos embates com o governo federal em assuntos envolvendo a arena internacional. Exemplos desses embates incluem as discordâncias sobre o não uso do Fundo Amazônia, que levaram os governadores da Amazônia Legal a se reunirem de forma consorciada para tratar diretamente com os países doadores, e o enfrentamento da pandemia da covid-19, cuja ação errática do governo levou os governadores do Nordeste a também se reunirem de forma associada para buscar alternativas para acesso a insumos, materiais e equipamentos, além da vacina, diretamente do exterior (Souza; Rodrigues, 2021).

Na governança dos ODS, também houve discordâncias em relação à atuação do governo federal, mas a resposta dos entes subnacionais foi menos coordenada. Neste contexto, diversas iniciativas foram desenvolvidas por entes subnacionais brasileiros, incluindo a apresentação de 18 RLV, entre 2017 e 2024¹⁰². Embora a análise das experiências subnacionais não seja o foco desta pesquisa, é importante considerar alguns pontos relacionados às experiências subnacionais que possuem interface com a dinâmica nacional.

Galvão e Ramiro (2023a), na análise dos RLVs apresentados por governos subnacionais brasileiros, destacam:

- (i) a diversidade das experiências brasileiras, que abrangem municípios de vários portes e regionalmente diversos;
- (ii) o alinhamento em torno de uma linguagem comum entre os RLVs, com princípios de integração e indivisibilidade, de participação social e de 'não deixar ninguém para trás', presentes nos discursos locais;
- (iii) o papel dos ODS no fomento ao estabelecimento de parcerias entre atores estatais, não estatais, internacionais, nacionais e locais;
- (iv) a existência de memória institucional e um processo de aprendizagem na relação com as agendas internacionais;

¹⁰¹ Para mais informações ver

<https://www.nyc.gov/site/international/programs/voluntary-local-review-declaration.page>

¹⁰² Disponível em <https://sdgs.un.org/topics/voluntary-local-reviews>

(v) os efeitos, ainda incipientes, na integração institucional e promoção de coerência entre políticas, principalmente por meio de espaços de governança que incluem a participação da sociedade civil e ações de monitoramento e avaliação dos ODS.

Assim, o período foi marcado por retrocessos em todos os 17 ODS e na quase totalidade de suas metas e pela resistência, principalmente, da sociedade civil e governos subnacionais que utilizaram a Agenda 2030 como forma de contestação e exposição internacional do governo, enquanto buscava-se preservar o desenvolvimento sustentável em pauta. No entanto, mesmo neste contexto, uma estrutura administrativa ligada à Agenda 2030 foi mantida. A discussão sobre o ‘virtual abandono’ dos ODS no governo Bolsonaro é objeto da próxima subseção.

V.3.2 - Virtual abandono da Agenda 2030 e o paradoxo da ‘Agenda Brasil +Sustentável’

A relação do governo Bolsonaro com a Agenda 2030 foi marcada pela extinção da CNODS, como parte do desmantelamento da ‘Política Nacional de Participação Social’, pela recusa em apresentar o RNV poucos meses antes do Fórum Político de Alto Nível, em 2019, pelo simbólico veto à emenda parlamentar que inseria uma diretriz relacionada aos ODS no PPA 2020-2023, pela revisão da ENDES, rebatizada como EFD, excluindo qualquer menção aos ODS, e por única menção aos ODS nos quatro discursos do presidente na Assembleia Geral das Nações Unidas, sem relação com as ações brasileiras da Agenda 2030, como discutido no capítulo anterior.

Embora estas ações reflitam claramente um afastamento completo dos ODS, o governo federal não rompeu formalmente com o compromisso internacional, caracterizando o que chamamos de ‘virtual abandono’ da Agenda 2030 pelo Executivo Federal (Galvão; Ramiro, 2023b). Apesar da resistência explícita à Agenda 2030, o governo manteve uma estrutura administrativa relacionada aos ODS no âmbito da Presidência da República. Esta subseção analisa as razões que levaram o governo Bolsonaro a manter uma estrutura relacionada aos ODS e como foi a gestão da Agenda 2030 em um governo notoriamente contrário à sua implementação.

A Medida Provisória nº. 870, de 1º de janeiro de 2019¹⁰³, estabeleceu a estrutura administrativa do governo Bolsonaro. À Secretaria de Governo da Presidência da República

¹⁰³ Medida Provisória nº. 870, de 1º de janeiro de 2019, disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/mpv/mpv870.htm

(SEGOV/PR) competia “*supervisionar, coordenar, monitorar e acompanhar as atividades e as ações dos organismos internacionais e das organizações não governamentais no território nacional*”. Nota-se que não se tratava apenas de lidar com as ações dessas entidades em sua relação com o governo, mas de coordenar e monitorar suas atividades em território nacional de uma forma geral. A SEGOV/PR foi liderada por militares entre 2019 e o final de 2021, e suas competências refletiam uma visão de controle sobre os atores não-estatais. Na estrutura da SEGOV/PR, a Secretaria Especial de Articulação Social (SEAS) era a responsável pela relação do governo com a sociedade civil e com os organismos internacionais, sendo atribuída ao Departamento de Relações com Organismos Internacionais a gestão dos ODS, incluindo a CNODS (Decreto nº 9.669/2019¹⁰⁴).

No início de 2019, foram realizadas duas reuniões da CNODS: a primeira no dia 31 de janeiro e a segunda no dia 05 de abril de 2019, menos de uma semana antes da publicação do ‘revogação’ que extinguiu a Comissão. O ministro, General Santos Cruz, abriu a primeira reunião destacando a “*importância da realização de um trabalho técnico, sem viés ideológico*”, ratificando “*a continuação da Agenda pelo novo governo*” e propondo “*dar efetividade à Agenda, utilizando toda a estrutura do governo para sua implementação*”¹⁰⁵. As reuniões trataram do novo plano de ação da comissão para o biênio 2020-2021, da inclusão de novos membros e a participação da Comissão em eventos internacionais, sinalizando aos participantes a continuidade da CNODS.

A percepção de alguns entrevistados era de que o ‘revogação’ não tinha como objetivo extinguir especificamente a CNODS, mas redesenhar a participação social no governo, e que o decreto abria a possibilidade de retomar a CNODS posteriormente. Como havia sinais de sensibilização do Ministro Santos Cruz em relação aos ODS (Entrevistas 5 e 6), a expectativa era de que os trabalhos seriam retomados, adaptados às orientações do novo governo. Apesar desta perspectiva, um entrevistado ressaltou que, durante o processo de transição de governo, parte da direção da SEAS estava realmente interessada em descobrir “*Como sair dessa agenda?*” e que esse questionamento se intensificou com a saída do ministro Santos Cruz (Entrevista 9).

¹⁰⁴ Decreto nº 9.669, de 2 de janeiro de 2019, disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/decreto/d9669.htm

¹⁰⁵ As atas da CNODS foram compiladas por Araújo (2020), disponível em <https://repositorio.ufu.br/handle/123456789/29191>

O ministro deixou a SEGOV/PR em junho de 2019, após desentendimentos com a ala 'olavista' do bolsonarismo, principalmente devido a uma declaração sobre a necessidade de regulação das redes sociais. Apesar das desavenças, a 'ala militar' do governo permaneceu no comando da SEGOV/PR, sob a liderança do General Ramos. No entanto, “*o trabalho de convencimento sobre os ODS teve que recomeçar do zero*” (Entrevista 5).

Embora a recriação da CNODS fosse uma possibilidade remota em meados de 2019, algumas ações relacionadas à Agenda 2030 foram iniciadas por meio de um acordo com a Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Inicialmente, essas ações visavam revisar o trabalho de adequação das metas dos ODS à realidade nacional, mas acabaram se concentrando em um novo alinhamento dos ODS com as políticas públicas do governo federal e na definição de metas prioritárias, mesmo que o governo tenha vetado a diretriz sobre a Agenda 2030 no PPA 2020-2023.

Foram realizadas 41 oficinas, envolvendo 427 servidores públicos de 53 órgãos do Governo Federal (Brasil, 2022, p. 17). Embora existam registros nos órgãos do governo sobre a realização dessas reuniões, não há informações transparentes sobre seus conteúdos ou resultados. Tampouco há explicações concretas sobre as motivações para a realização dessas reuniões ou sobre como seus resultados seriam utilizados. As percepções dos entrevistados sugerem que essas ações foram uma resposta aos acórdãos do TCU sobre os ODS, uma sinalização do governo à OCDE e uma iniciativa liderada por servidores interessados na agenda, que receberam aval para realizar o trabalho desde que não tivesse publicidade (Entrevista 3; Entrevista 11).

No final de 2019, a percepção era de que os trabalhos internos do governo em relação aos ODS continuariam, embora com pouca prioridade e sem publicidade dos atos. Todavia, o PPA 2020-2023, encaminhado em agosto de 2019 sem menções aos ODS, retornou do Congresso, com uma diretriz sobre a Agenda 2030. Em 30 de dezembro de 2019, o PPA foi sancionado pelo presidente, com um único veto, que removeu exatamente a diretriz relacionada aos ODS, como discutido no Capítulo IV. No dia 31 de dezembro, o presidente Bolsonaro publicou um *tweet* que repercutia o veto com a manchete “*Bolsonaro veta diretriz que submetia Brasil à Agenda 2030 da ONU*” do site ‘estudosnacionais.com’, acompanhado do seguinte texto “*Dentre as ‘metas’ da agenda 2030, estão a nefasta ideologia de gênero e o aborto, sob o disfarce de ‘direitos sexuais e reprodutivos’*”, como apresentado na figura 09 abaixo.

Figura 09 – *Tweet* de Bolsonaro sobre a Agenda 2030



Fonte: Twitter

A despeito da Agenda 2030 não trazer ‘direitos sexuais’ em seu texto, a mensagem do presidente teve repercussões na gestão da Agenda 2030 pelo Governo Federal. As ações relacionadas aos ODS, já esparsas e pouco transparentes em 2019, se tornam objeto da ‘patrulha ideológica’ bolsonarista após o *tweet* do presidente. A Agenda 2030 e os ODS passaram a ser considerados temas proibidos, e, quando abordados por alguma área do governo, geravam fortes reações nas redes sociais, inclusive de setores mais radicalizados do próprio governo. Os órgãos da Presidência da República foram ainda mais afetados por estas ações de constrangimento (Entrevista 05).

Apesar das restrições ao tema, a ‘agenda OCDE’, que era prioritária para o governo e exigia uma manutenção mínima de ações relacionadas aos ODS, as demandas do TCU e os custos de descontinuar algumas ações em andamento, muitas vezes ligadas às agendas internacionais setoriais, mantiveram os ODS, ainda que de forma restrita, na pauta governamental.

Apesar das restrições aos ODS, havia setores no Executivo Federal que atuaram como focos de resistência em relação à Agenda 2030. Entre eles, destacam-se:

(i) a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), que manteve a Agenda 2030 e os ODS na pauta, incluindo parcerias com entes subnacionais, além de uma atuação fundamental no combate à pandemia da covid-19;

(ii) a Escola Nacional de Administração Pública (Enap), que havia sido importante na construção do Plano de Ação da CNODS e continuou com a pauta dos ODS em seus cursos e pesquisas, contribuindo para a sensibilização e capacitação de servidores públicos federais e subnacionais, além de apoiar as ações da SEGOV/PR sobre os ODS;

(iii) outras instituições, como a Agência Nacional de Água e Saneamento Básico (ANA) e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), que também mantiveram seus planejamentos estratégicos alinhados aos ODS e continuaram a desenvolver ações baseadas na Agenda 2030.

Além destes órgãos, destaca-se também os trabalhos do Ipea e do IBGE relacionados à Agenda 2030. O Ipea, com base no trabalho de adequação das metas ODS à realidade brasileira, publicou no início de 2019 a série 'Cadernos ODS'¹⁰⁶, com um caderno dedicado a cada ODS. Esses cadernos incluem instrumentos de monitoramento e avaliação da implementação dos ODS no Brasil, abrangendo a evolução dos indicadores nacionais, sempre que possível desagregados por gênero, raça, faixa etária e território, além de realizar comparações internacionais e utilizar outros indicadores nacionais sobre cada ODS, relacionando-os às políticas públicas. Inspirados nos relatórios nacionais de acompanhamento dos ODM, esses cadernos, no entanto, não desempenharam o mesmo papel na Agenda 2030, em grande parte devido à decisão do governo de não se comprometer com a divulgação e uso dessas informações.

O IBGE continuou com a plataforma 'ODS Brasil', mas, apesar desta continuidade, o que se observou no período foi um aprofundamento da política de corte de recursos para pesquisa e uma contraposição direta do Executivo Federal com os órgãos produtores de informação. Neste contexto, destacam-se: o caso do INPE, em que o presidente Bolsonaro contestou os dados de desmatamento da Amazônia, o que resultou na demissão do diretor do órgão, Ricardo Galvão¹⁰⁷, e o adiamento inédito e corte de recursos para a realização do Censo 2020, antes mesmo da pandemia de covid-19.

¹⁰⁶ Disponíveis em <https://www.ipea.gov.br/ods/publicacoes.html>

¹⁰⁷ Para mais informações sobre a demissão ver <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-49256294>

O ano de 2020 começou com ações muito pontuais do governo. As oficinas com os ministérios setoriais na Enap, sob a coordenação da SEGOV/BR, continuaram, porém, com ainda menos transparência. A orientação geral do governo era buscar “*a total despolitização da Agenda*” (Entrevista 05), e a percepção era de que o processo de adequação das metas levaria necessariamente a uma discussão sobre temas que o governo queria evitar, como as questões de gênero e mudanças climáticas. Assim, a opção pelo alinhamento de políticas e definição de prioridades nacionais indicava uma prática de *cherry picking*, ou seja, a seleção de temas que poderiam ser tratados do âmbito da Agenda 2030, deixando de fora os que pudessem gerar algum constrangimento.

Os trabalhos, que já estavam em ritmo reduzido e sem perspectivas de publicização e utilização dos resultados, foram fortemente afetados pela pandemia da covid-19, que monopolizou a atenção da sociedade. Em setembro de 2020, ocorreu uma mudança da direção da Secretaria Especial de Articulação Social. A nova direção decide continuar os trabalhos relacionados aos ODS, com foco na comunicação das ações de governo por meio da Agenda 2030 e em temas ligados ao financiamento externo.

O princípio de ampla discricionariedade nacional na implementação da Agenda 2030, um dos pilares da governança por meio de objetivos aspiracionais globais, previsto no Artigo 55 da Resolução 70 (ONU, 2015) foi utilizado para promover a apropriação da linguagem dos ODS pelo governo. A estratégia de comunicação tinha como objetivos “*melhorar a comunicação e divulgação das ações de governo relacionadas ao desenvolvimento sustentável*” reforçando a “*a soberania plena do Brasil, pois se baseia nas políticas e ações estabelecidas como prioritárias pelo próprio país*”, sendo uma “*estratégia com ampla capacidade de atração de investimentos para o país*”¹⁰⁸. Destaca-se o cuidado na construção de uma narrativa que afastasse qualquer suspeita de que o governo estaria aderindo à uma agenda ‘globalista’. A ‘Agenda Brasil + Sustentável’ foi apresentada como uma forma de “*utilizar a plataforma da Agenda 2030 e sua linguagem universal*” para “*comunicar ações governamentais*” e “*otimizar a captação de recursos*”.

¹⁰⁸ As citações foram retiradas da apresentação “Financiamento & Sustentabilidade” da SEAS/SEGOV/PR, disponível em <https://www.gov.br/sri/pt-br/backup-secretaria-de-governo/articulacao-social/seminario-povos-indigenas/seminario-politicas-de-credito-e-financiamento/politicas-de-credito-e-financiamento/apresentacao-segov-financas-e-sustentabilidade.pdf>

Na comunicação estatal, a ‘Agenda 2030’ foi substituída por ‘Agenda Brasil + Sustentável’, em uma tentativa de minimizar os custos internos ao governo de lidar com um tema considerado tabu. Nesse sentido, também foi criada uma nova identidade visual que substituiu o círculo colorido da agenda global - cujas cores representam cada um dos 17 ODS de forma circular, indicando a indivisibilidade e a equidade entre os objetivos - por uma imagem idêntica, mas formada apenas pelas cores azul, verde e amarela da bandeira brasileira, remetendo também ao uniforme da seleção brasileira de futebol, um símbolo direto do bolsonarismo, como apresentado na figura 10 abaixo.

Figura 10 - Estratégia da ‘Agenda Brasil + Sustentável’



Fonte: SEAS/SEGOV/PR¹⁰⁹

As ações do governo central continuaram em ritmo lento, mesmo com uma narrativa mais elaborada, ressaltando a soberania frente a agenda internacional e as oportunidades de acesso a financiamento externo a partir de ações ligadas à Agenda 2030, à Agenda de Adis Abeba e ao Acordo de Paris, mas sem maiores ações de divulgação. Essa tendência começou a mudar a partir de março de 2021, quando a pressão sobre o governo aumentou, especialmente com a instituição da 'CPI da Pandemia'. Optou-se, então, por uma reforma ministerial para aumentar o apoio no Parlamento, resultando em uma maior participação do 'centrão' no governo.

¹⁰⁹ Disponível em

<https://www.gov.br/sri/pt-br/backup-secretaria-de-governo/articulacao-social/seminario-povos-indigenas/seminario-politicas-de-credito-e-financiamento/politicas-de-credito-e-financiamento/apresentacao-segov-financas-e-sustentabilidade.pdf>

Assume a SEGOV/PR, a então deputada federal Flávia Arruda (PL-DF). A percepção dos entrevistados que participaram deste processo indica que a troca de um ministro da ‘ala militar’ do governo por uma ministra do ‘centrão’ trouxe para SEGOV/PR representantes do bolsonarismo, contrários à Agenda 2030. Com isso, houve uma redução ainda maior no ritmo de trabalho e um veto à divulgação externa de processos e resultados (Entrevista 05; Entrevista 06). Esta situação permaneceu até abril de 2022, prazo de descompatibilização de cargos públicos para concorrer às eleições de outubro. Nesse período, houve uma nova mudança na direção da SEGOV/PR, mas desta vez a apenas seis meses das eleições presidenciais. Após novo esforço de convencimento da direção por parte dos servidores ligados à gestão dos ODS, decidiu-se concluir a elaboração e lançar o relatório da ‘Agenda Brasil +Sustentável’, após três anos de trabalho. No entanto, o lançamento foi adiado até o fim das eleições de 2022, e a 'Agenda Brasil + Sustentável' só foi lançada em novembro, durante a COP 27.

A ‘Agenda Brasil +Sustentável’ é caracterizada por um paradoxo, pois trata da priorização de metas dos ODS, mas busca se distanciar da linguagem, inclusive visual, da Agenda 2030. A capa não traz nenhum elemento que indique ser um trabalho sobre os ODS, como mostra a figura 1 abaixo. Na apresentação do documento, feita pelo Ministro da SEGOV/PR, não pelo Presidente da República, há uma única menção aos ODS, na segunda metade do texto, onde se afirma que “*a Agenda Brasil +Sustentável sela o compromisso brasileiro em prol do alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e consolida um plano de ações concretas nesse sentido*” (Brasil, 2022, n.p.). Em seguida, o texto revela a motivação principal do trabalho:

Em 30 de setembro de 2022, a sinergia entre as práticas de governança pública e os padrões internacionais foi reforçada pela entrega do memorando inicial, que formalmente inaugurou a etapa de diálogo direto com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), visando a acessão do Brasil como membro pleno. (Brasil, 2022, n.p.).

Figura 11: Capa do relatório ‘Agenda Brasil + Sustentável’



Fonte: Brasil (2022)

Na seção anterior, discutiu-se a hipótese de ‘*SDG washing*’ nas ações do governo Temer relacionadas aos ODS, com argumentos que sustentam essa hipótese. No caso do alinhamento das ações do governo Bolsonaro, a prática de ‘*SDG washing*’ é ainda mais evidente, acompanhada de uma contraditória intenção de não explicitar a relação com os ODS, além de uma ação seletiva (*cherry picking*) de priorização das metas, mesmo com notórios retrocessos e políticas contrárias aos ODS. Como demonstrado em outras partes do texto, a posição majoritária do governo, incluindo a do próprio presidente, era de oposição à Agenda 2030. Além das políticas antiambientais e antidireitos humanos destacadas na última seção, é incoerente conceber ações de alinhamento e priorização quando se veta a única menção aos ODS no PPA, se retira qualquer referência à Agenda 2030 na EFD, e se extingue o colegiado responsável pelo tema no governo.

No documento, há uma tentativa de aproximar a EFD dos ODS, mas, como discutido no Capítulo IV, houve uma decisão deliberada de reformar a ENDES, retirando qualquer menção aos ODS. O novo exercício de alinhamento, realizado *a posteriori*, limitou-se ao nível dos 5

Ps da Agenda 2030 e as diretrizes da EFD, reaproveitando parte do trabalho realizado na ENDES.

O primeiro recorte do documento apresenta 14 programas transversais aos ODS. Cada programa é relacionado com a Agenda 2030 de forma agregada, no nível dos objetivos, com o texto oferecendo apenas uma breve descrição dos programas, sem mencionar de forma concreta sua relação com os ODS. Por exemplo, o programa ‘Norte Conectado’, que tinha como foco a expansão da infraestrutura de comunicações, especialmente internet, na Região Amazônica, é associado aos ODS 1, 2, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 15, 16 e 17 (Brasil, 2022). No entanto, essa associação pouco revela sobre a real contribuição do programa para ODS relacionados, dado o alto nível de agregação. O ODS mais citado na relação com os programas transversais foi o ‘ODS 10 - Redução das Desigualdades’, com 10 menções, e o menos citado, o ‘ODS 12 - Produção e Consumo Sustentável’, com apenas uma menção.

Em seguida, há um exercício de estabelecer metas parcialmente aplicáveis, que, em sua maioria, *“dizem respeito a compromissos internacionais dos quais o Brasil não é signatário ou não possui o ato vinculante com determinada obrigação; inclui metas divergentes das políticas nacionais.”* (Brasil, 2022, p. 33). Foram identificadas nove metas sob este parâmetro. Algumas como a 10.a, sobre a aplicação do ‘princípio do tratamento especial e diferenciado’ para países de menor desenvolvimento, a meta 13.a, sobre a implementação do ‘Fundo Verde para o Clima’, e a meta 17.2, sobre ‘Assistência Oficial ao Desenvolvimento’, vinculada à Agenda de Adis Abeba, se referem a compromissos dos países desenvolvidos com os em desenvolvimento e menor desenvolvimento, sendo que a meta 8.a, sobre a ‘Ajuda para o Comércio’ (*Aid for Trade*), também havia sido identificada como não aplicável na adequação das metas coordenada pelo Ipea em 2018.

Além dessas metas relacionadas a compromissos entre países, foram incluídas como parcialmente aplicáveis as duas metas da Agenda 2030 que tratam da pauta de saúde sexual e reprodutiva. A meta 3.7, que busca garantir *“o acesso universal aos serviços de saúde sexual e reprodutiva”*, e a meta 5.6, também relacionada ao acesso universal *“à saúde sexual e reprodutiva e os direitos reprodutivos”*. O motivo apresentado para serem consideradas parcialmente aplicáveis foi que *“o acesso a serviços de saúde sexual e reprodutiva é disponibilizado por meio do SUS, em bases universais, a todo cidadão que os solicite”* (Brasil, 2022, p. 3), sugerindo que o Brasil já cumpre, em grande medida, essas metas, mas sem explicar por que não seriam totalmente aplicáveis. Além disso, o documento afirma que

o governo brasileiro defende a revisão da ‘Plataforma de Pequim’ no que diz respeito aos ‘direitos sexuais e reprodutivos’. No entanto, não há menção nos ODS ao termo ‘direitos sexuais’, e se o país já possui políticas de saúde sexual e reprodutiva, as metas deveriam ser plenamente aplicáveis.

A escolha dessas metas reflete a posição reiterada do governo Bolsonaro contra a chamada ‘ideologia de gênero’, o que se torna evidente nos discursos do presidente na Assembleia Geral das Nações Unidas, na posição brasileira no evento de 25 anos da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, em 2019¹¹⁰, e nas votações de resoluções do Conselho de Direitos Humanos da ONU, nas quais o país se alinhou com países como Catar e Afeganistão contra as pautas de direitos sexuais e reprodutivos¹¹¹.

O foco do trabalho era a priorização de metas e o alinhamento com as políticas públicas. As metas priorizadas por ODS, em um total 82, abrangiam mais da metade das metas aplicáveis ao país e foram relacionadas a uma política pública prioritária para cada ODS. No entanto, a quantidade de metas priorizadas e o nível geral dessa relação com as políticas públicas não permitem inferir quais eram as reais prioridades, nem as ações para alcançá-las. Por exemplo, o ‘ODS 8 – Trabalho decente e crescimento econômico’ possui seis metas priorizadas, sendo a política priorizada a criação do PIX, que, segundo o texto, promove a inclusão financeira (Brasil, 2022, p. 51). Já o ‘ODS 12 - Produção e Consumo Sustentável,’ apesar de ter sido o menos relacionado com as políticas transversais do governo, tinha seis metas priorizadas, sendo a política associada ao ‘Projeto Amazônia Legal sem Resíduo’, que *“fornece subsídios teóricos que possibilitam ações mais orientadas e eficientes que minimizam a geração dos resíduos e identificam as melhores soluções tecnológicas para a destinação final ambientalmente adequada”* (Brasil, 2022, p. 59).

Por fim, houve uma releitura dos próprios ícones dos ODS, como expressa na figura 12 abaixo. Nesse exemplo, fica clara a opção de se omitir o enunciado do ODS 5 ‘Igualdade de Gênero’ e introduzir uma separação dos símbolos do masculino e feminino, ao invés da imagem circular do ícone original. Assim, é reforçada a opção pelo afastamento da linguagem dos ODS, mesmo em um documento sobre a Agenda 2030.

¹¹⁰ Para maiores informações ver <https://www.conectas.org/noticias/brasil-se-manifesta-contradireitos-sexuais-e-reprodutivos-em-cupula-internacional/>

¹¹¹ Para maiores informações ver <https://oglobo.globo.com/mundo/brasil-acompanha-paises-islamicos-em-votacoes-sobre-direitos-das-mulheres-sexuais-na-onu-23800730>

Figura 12: Comparação entre os ícones do ODS 5 - ‘Agenda Brasil + Sustentável’ e Agenda 2030



Fonte: Brasil (2022) e ONU (2015)

A ‘Agenda Brasil +Sustentável’ foi marcada pela contradição de ser um trabalho sobre os ODS que evita de todas as formas se identificar com a Agenda 2030 em um governo frontalmente contrário à agenda internacional de desenvolvimento sustentável. Sua gestão foi marcada pelo controle estrito das atividades técnicas e a falta de transparência no processo de elaboração, excluindo qualquer participação social.

Enquanto, no governo Temer, as iniciativas relativas aos ODS foram impulsionadas pela atuação de servidores públicos que desempenhavam o papel de empreendedores da norma internacional de ‘desenvolvimento sustentável’, no governo Bolsonaro, a contraditória manutenção de ações, sem publicidade, transparência ou resultados concretos, é explicada principalmente pelas auditorias do TCU e pelo interesse em aderir à OCDE. Nesse contexto, destaca-se a publicação da ‘Agenda Brasil+Sustentável’ após a derrota nas eleições de 2022, que se alinha a outras medidas adotadas no final do governo Bolsonaro, como o envio ao Congresso do PL 1/2023¹¹², apresentado em 30 de dezembro de 2022. Esse projeto propunha a instituição de uma ‘Política Nacional de Longo Prazo’ e sugere um movimento orquestrado para criar salvaguardas, especialmente para se defender de possíveis cobranças do TCU sobre os temas. Caso esses assuntos fossem realmente prioritários para o governo, tais medidas teriam sido implementadas anteriormente.

COMENTÁRIOS CONCLUSIVOS

A análise da governança brasileira dos ODS teve como foco os arranjos institucionais e capacidades estatais mobilizadas pelo governo federal, utilizando as categorias analíticas de liderança política, coordenação horizontal e vertical, e participação social, com base tanto na

¹¹² Projeto de Lei 1/2023 apresentado em 30 de dezembro de 2022, disponível em https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2228710&filename=PL%201/2023

percepção dos atores envolvidos, quanto na análise documental. O processo de conclusão dos ODM, das negociações da agenda pós-2015 e de governança dos ODS revelou um comprometimento progressivamente menor dos governos brasileiros com as agendas internacionais de desenvolvimento, a partir de 2016.

Entre 2012 e 2022, destacaram-se duas dinâmicas distintas, mas interligadas: por um lado, a governança nacional que se adaptava às transições dos mandatos presidenciais; por outro lado, uma corrente mais perene de ações lideradas por outros poderes federais, pela sociedade civil organizada e por governos subnacionais, que atuavam de forma coordenada, em diálogo ou em oposição ao governo federal.

O engajamento e a proeminência do país na negociação da agenda pós-2015, influenciada diretamente pela experiência acumulada na governança dos ODM, ocorreram em meio a um cenário de turbulência política. Esse esforço concentrado foi sucedido por uma adoção inconsistente dos ODS por um ‘governo envergonhado’, que precisou se equilibrar entre suas convicções neoliberais, conservadoras e fiscalistas, com a adoção de ações relativas aos ODS. Por fim, a ascensão da extrema direita ao poder no país resultou em retrocessos nas políticas relacionadas ao desenvolvimento sustentável e uma paradoxal relação entre um pequeno núcleo do governo dedicado aos ODS e as ações efetivas do governo.

As agendas internacionais de desenvolvimento não foram prioritárias para os governos ao longo de todo o período, mesmo estando localizadas institucionalmente no centro de governo. Contudo, entre 2012 e 2015 havia uma nítida convergência entre a estratégia de desenvolvimento do governo e os objetivos globais. A incorporação e apropriação dos ODM serviram para fortalecer as políticas públicas domésticas prioritárias e promover sua difusão internacional, o que influenciou a posição brasileira nas negociações dos ODS, com destaque para a diplomacia Sul-Sul e uma abertura à escuta de atores não estatais, embora não haja uma relação causal com a produção de políticas públicas.

Já entre 2016 e 2018, essa convergência estratégica enfraqueceu, mas a pressão da sociedade civil, os compromissos internacionais — notadamente o interesse em ingressar na OCDE — e as ações de controle do TCU garantiram a manutenção dos ODS na pauta do governo. No entanto, essa continuidade não contou com uma liderança política de alto nível, e o avanço das ações relacionadas aos ODS foi impulsionado por servidores públicos. A partir de suas experiências anteriores com os ODM, esses servidores atuaram como empreendedores da

norma internacional, produzindo trabalhos de alta qualidade técnica e utilizando diversos meios para manter os ODS na pauta do governo.

O vínculo instável entre a estratégia de desenvolvimento do governo Temer e os ODS foi rompido no governo Bolsonaro. Criou-se, então, uma situação paradoxal, onde um governo abertamente contrário às pautas de desenvolvimento sustentável, negacionista das mudanças climáticas, crítico da chamada ‘ideologia de gênero’ e avesso ao multilateralismo, manteve uma estrutura administrativa dedicada aos ODS. No entanto, suas ações não eram divulgadas, e a associação direta com a Agenda 2030 foi evitada.

Neste período, as organizações da sociedade civil resistem atuando em coordenação, diálogo ou resistência ao governo federal, mas também sofre reveses crescentes. A participação social como método de governo, propagada pelos governos petistas desde 2003, foi caracterizada por um aumento significativo de mecanismos de interfaces socioestatais, que variaram ao longo do tempo e entre setores, sendo alguns mais inclusivos do que outros.

O período entre 2012 e 2015 foi marcado, por um lado, pelo declínio do modelo de participação dos ODM, centralizado no MNCS, que dependia de recursos públicos e era liderado por grandes empresas, com participação direta do governo e do PNUD; e, por outro lado, por uma crescente e mais plural participação social, tanto no cenário doméstico, quanto na arena internacional. Durante esse período, foi institucionalizada a Política Nacional de Participação Social por meio de uma norma infralegal, sem que tenha sido formalizado um espaço de concertação social na política externa. A representação da sociedade civil organizada, tanto nos ODM, quanto na construção da posição brasileira sobre os ODS, permaneceu informal, ainda que com reconhecida abertura à participação.

Nesse sentido, uma ‘janela de oportunidade’ para uma institucionalização da participação social, que poderia ter servido como contrapeso para o desmonte observado nos períodos seguintes, foi perdida. O governo Temer, embora tenha enfraquecido significativamente o sistema de participação social, não o desmantelou por completo. Ao mesmo tempo, instituiu uma Comissão Nacional dos ODS com participação paritária entre sociedade civil e governo, mas, devido ao seu desenho e à falta de liderança política, a comissão não foi capaz de promover avanços na participação social, especialmente por meio de suas Câmaras Temáticas. Por fim, o governo Bolsonaro desmantelou os canais de participação social e agiu frontalmente contra as organizações da sociedade civil organizada.

Assim, o período foi caracterizado por mudanças e, muitas vezes, rupturas nas ações governamentais relacionadas às agendas internacionais de desenvolvimento. No entanto, alguns aspectos perpassaram todo o período. Um destaque foi a atuação de instituições do Estado brasileiro, como o Ipea e o IBGE, que desde a adoção dos ODM, desempenharam um papel crucial como produtores de informações e conhecimento, especialmente na elaboração de indicadores, na adequação de metas e no monitoramento e avaliação das agendas internacionais. Isso ocorreu apesar das frequentes mudanças de governo, que trouxeram consigo variações nas orientações políticas e na disponibilidade de recursos financeiros e humanos.

Além disso, a atuação do TCU na Agenda 2030 merece destaque, com suas auditorias desempenhando um papel importante na manutenção dos ODS na pauta governamental, muitas vezes conectadas ao planejamento de longo prazo e à governança pública. Os poderes Legislativo e Judiciário também mantiveram ações voltadas à Agenda 2030 ao longo de todo o período, e embora essas ações possam ter evitado retrocessos em alguns casos, elas não conseguiram influenciar decisivamente outros setores. Por fim, vale ressaltar as ações de governos subnacionais, que, de forma autônoma e, muitas vezes, fragmentadas, adotaram ações relacionadas aos ODS que formaram um rico mosaico de iniciativas, pouco aproveitado pelos governos federais no período.

Os efeitos indutores dos processos de localização dos objetivos globais no Brasil foram fragmentados e heterogêneos ao longo do tempo. No entanto, de forma geral, pode-se afirmar que eles tiveram pouco efeito na orientação estratégica dos governos e nos planejamentos estatais, além de baixa capacidade de promover coordenação institucional e produzir políticas públicas mais coerentes, independentemente das convergências ou divergências entre as prioridades nacionais e as agendas internacionais.

Apesar disso, os objetivos globais desempenharam um papel importante na difusão internacional de políticas públicas brasileiras, especialmente entre 2012 e 2015, e, em menor medida, entre 2016 e 2018. Nesse período, também fomentaram a diplomacia Sul-Sul e a promoção de interesses comuns entre países em desenvolvimento. Além disso, os ODS têm sido relevantes na responsabilização e exposição internacional de governos, ajudando a evitar retrocessos e a manter o desenvolvimento sustentável em pauta, mesmo com seu caráter aspiracional e legalmente não vinculante. Por fim, em uma análise contrafactual, não seria

possível prever como a questão do desenvolvimento sustentável estaria sendo tratada na ausência dos ODS.

O próximo capítulo apresentará uma síntese comparativa dos períodos 2012-2015, 2016-2018 e 2019-2022, com base nas categorias analíticas discutidas no Capítulo II. Além disso, essas categorias serão aplicadas às ações desenvolvidas pelo governo federal entre 2023 e 2024, oferecendo uma perspectiva prospectiva sobre a governança e a implementação da Agenda 2030 e dos ODS no Brasil em nível nacional.

VI. ‘O BRASIL VOLTOU?’ PERSPECTIVAS DA GOVERNANÇA DOS ODS NO 3º GOVERNO LULA

INTRODUÇÃO

Neste último capítulo empírico da pesquisa, o objetivo é aplicar as mesmas categorias analíticas utilizadas nos Capítulos IV e V aos primeiros anos do terceiro governo do presidente Lula, comparando-o com os períodos anteriores e buscando uma perspectiva prospectiva sobre a governança e implementação da Agenda 2030 no seu terço final de vigência. O terceiro governo Lula é analisado separadamente, principalmente por estar em andamento, com muitas ações apenas anunciadas, em desenvolvimento ou recentemente implementadas, o que resulta em efeitos ainda limitados. Além disso, esta análise oferece uma oportunidade para sintetizar os achados das análises anteriores e compará-los com o governo atual, levando em conta as mudanças de contexto, internacional e doméstico, entre 2012 e 2024.

Ao comparar o primeiro mandato de Lula em 2003 com o terceiro iniciado em 2023, fica evidente que ambas as administrações apresentaram um alinhamento significativo com agendas internacionais de desenvolvimento. Em 2003, a agenda do governo, focada principalmente em ‘acabar com a fome’ e ‘erradicar a pobreza’, como discutido anteriormente, possuía elevada convergência com os ODM. De forma semelhante, em 2023, ao iniciar seu terceiro mandato, as prioridades declaradas de ‘reduzir as desigualdades’ e ‘enfrentar a emergência climática’, são componentes centrais dos ODS.

No entanto, esses alinhamentos ocorreram em contextos históricos marcadamente distintos. O cenário internacional se transformou significativamente entre 2003 e 2023, devido às múltiplas crises, como a crise financeira de 2008, crescentes desigualdades e retrocessos econômicos, ascensão da China como potência mundial, tensões geopolíticas recentemente agravadas pela guerra na Ucrânia e pelos conflitos no Oriente Médio, que trouxeram profundas repercussões econômicas e humanitárias. Além disso, destacam-se as consequências persistentes da pandemia de covid-19, a ascensão da extrema direita em diversas partes do mundo e a crescente urgência em relação às mudanças climáticas.

Lula iniciou seu primeiro mandato apenas três anos após o início da vigência de 15 anos para alcançar os oito ODM e suas 21 metas, sob uma desconfiança de setores do governo sobre a

agenda internacional. Já no terceiro mandato, em 2023, a Agenda 2030 encontrava-se na metade do período de implementação. Apesar de um certo consenso no governo e na sociedade civil organizada sobre a importância dos ODS, as perspectivas para o alcance das metas, mais ambiciosas e abrangentes, são pessimistas. Na média apenas 16% das metas globais estão no caminho para serem atingidas até 2030 (Sachs; Lafortune; Fuller, 2024).

No cenário doméstico, o contexto também é significativamente diferente. Como mencionado anteriormente, a intensa divisão política no país resultou em uma eleição presidencial altamente disputada em 2022, na formação de um parlamento predominantemente conservador e na necessidade de construir uma coalizão ampla para garantir a governabilidade. A emergência de uma base política de extrema-direita mobilizada e radicalizada, com participação de militares e de outras forças da segurança pública, disposta a defender seu projeto de poder a qualquer custo, como demonstraram os atos de insurreição ocorridos em 8 de janeiro de 2023, representa um desafio inédito desde a redemocratização que coloca em xeque o Estado de Direito no Brasil.

Esses fatores, como veremos, apresentam desafios consideráveis para a implementação de mudanças transformadoras em direção a um desenvolvimento mais sustentável, considerando os retrocessos e o desmantelamento institucional e de políticas públicas, além da erosão dos espaços de participação social observados desde 2016 e agravados no governo Bolsonaro, como tratado nos capítulos anteriores.

A análise dos dois primeiros anos do terceiro governo Lula está organizada em quatro seções após esta introdução. A seção VI.1 apresenta uma discussão sobre os discursos presidenciais na AGNU, com foco nos temas priorizados e suas relações com a agenda de desenvolvimento sustentável. Na seção seguinte são analisadas a visão de desenvolvimento sustentável e as relações entre a Agenda 2030 e o PPA 2024-2027. A última seção de análise empírica discute a governança dos ODS no terceiro governo Lula, assim como as ações de apropriação da Agenda 2030. Por fim, são apresentados os comentários conclusivos do capítulo.

VI.1. PRONUNCIAMENTOS NA ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS

Os fóruns internacionais foram tradicionalmente espaços centrais para a política brasileira no que se refere ao desenvolvimento sustentável. Nos últimos anos, a política externa brasileira passou por diferentes fases: (i) em 2010, o Brasil alcançou um auge de “*prestígio*

internacional, com atuação assertiva em diversas arenas globais” (Saraiva; Silva, 2023, p.7), o que se refletiu na contribuição do governo Dilma para a consolidação das agendas internacionais de desenvolvimento, especialmente entre a Rio+20 (2012) e a adoção dos ODS (2015), ainda que com menor prioridade para a política externa em comparação aos governos Lula I e II; (ii) entre 2016 e 2018, houve um período de busca por legitimidade internacional nos discursos presidenciais nas Assembleias Gerais da ONU, em que o governo tentou equilibrar os compromissos com as agendas globais de desenvolvimento com sua ênfase no crescimento econômico via mercado e gestão fiscal restritiva; e (iii) a partir de 2019, com a ascensão de um governo de extrema direita, ocorreu uma ruptura com a tradição diplomática brasileira, marcada pelo isolamento internacional e pela ‘luta contra o globalismo’ que caracterizaram a política externa de Bolsonaro.

Neste contexto, a política externa do terceiro governo Lula se caracteriza por um retorno às tradições diplomáticas brasileiras, aliado à necessidade de recuperar a credibilidade e promover uma participação ativa do país na política internacional. Um dos pilares dessa tradição é a defesa crítica do multilateralismo e a busca por reformas institucionais, visando reduzir as assimetrias no acesso à tomada de decisões globais. O governo também tem priorizado a mediação diplomática na resolução de conflitos, como demonstrado por sua atuação nos casos da guerra na Ucrânia e dos conflitos no Oriente Médio. Além disso, há um foco na integração regional da América do Sul, no fortalecimento de parcerias com o Sul Global e na participação ativa em discussões internacionais sobre questões ambientais e de direitos humanos (Casarões; Farias, 2022; Saraiva; Reis, 2023). Nas palavras do presidente, *“o Brasil está se reencontrando consigo mesmo, com nossa região, com o mundo e com o multilateralismo. Como não me canso de repetir, o Brasil está de volta”*¹¹³ (2023).

Essa retomada da política externa, alinhada às tradições diplomáticas do país, tem sido impulsionada pela diplomacia presidencial, com a área internacional desempenhando um papel ainda mais central do que nos governos Lula I e II. Esse protagonismo é evidenciado pelo número recorde de viagens internacionais do presidente nos primeiros 100 dias de governo¹¹⁴, sua participação em diversos fóruns globais, o destaque do Brasil na presidência

¹¹³ O anexo VI apresenta as fontes de todos os discursos analisados, sendo que as citações diretas utilizadas nesta subseção seguirão o padrão da seção IV.4. As citações serão referenciadas apenas pelos anos em que foram proferidas.

¹¹⁴ Segundo Saraiva e Silva (2023, p. 8) *“Até outubro de 2023, o presidente Lula visitou Argentina e Uruguai (janeiro), Estados Unidos (fevereiro), China, Emirados Árabes Unidos, Portugal e Espanha (abril), Inglaterra e Japão (maio), Itália, Vaticano e França (junho), Argentina, (Julho/Cúpula Mercosul), Colômbia (Julho), Bélgica (julho, para Cúpula da Celac), Cabo Verde, Paraguai, África do Sul, Angola e São Tomé e Príncipe (agosto), Índia, Cuba e EUA-ONU (setembro) e recebeu vários chefes de Estado e Governo.”*

do G20 e na organização da COP 30, que ocorrerá em Belém/PA em 2025 (Saraiva; Silva, 2023). A diplomacia presidencial, além de promover as políticas e pautas brasileiras internacionalmente, também tem um efeito potencial nas políticas domésticas. Como destacou um entrevistado, *“em seus discursos nos fóruns internacionais o presidente é assertivo e rápido para colocar as pautas na mesa, cabe ao governo, que é mais lento, correr atrás para implementá-las”* (Entrevista 17).

Os discursos presidenciais brasileiros nas Assembleias Gerais das Nações Unidas em 2023 e 2024¹¹⁵, em consonância com as prioridades do governo, focaram na redução das desigualdades e no enfrentamento da emergência climática. A questão das desigualdades foi abordada de maneira transversal, conectando temas como direitos humanos, igualdade de gênero, igualdade étnico-racial e a necessidade de tributar os mais ricos, uma pauta promovida pelo Brasil durante sua presidência do G20, assim como a erradicação da pobreza e o combate à fome.

Nas palavras do presidente *“o mundo está cada vez mais desigual. Os 10 maiores bilionários possuem mais riqueza que os 40% mais pobres da humanidade. O destino de cada criança que nasce neste planeta parece traçado ainda no ventre de sua mãe”* (2023). Em outro momento, ele destacou o contraste entre os lucros das grandes corporações e o atraso no cumprimento dos ODS: *“enquanto os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável ficam para trás, as 150 maiores empresas do mundo obtiveram, juntas, lucro de 1,8 trilhão de dólares nos últimos dois anos”* (2024).

A crise climática também foi abordada como uma questão intrinsecamente ligada às desigualdades globais, devido à maior responsabilidade histórica dos países ricos nas emissões de carbono. Nas palavras do presidente *“a emergência climática torna urgente uma correção de rumos e a implementação do que já foi acordado”*, ressaltando o princípio das *“responsabilidades comuns, mas diferenciadas”*, tendo em vista que *“são as populações vulneráveis do Sul Global as mais afetadas pelas perdas e danos causados pela mudança do clima”* e que *“os 10% mais ricos da população mundial são responsáveis por quase a metade de todo o carbono lançado na atmosfera”* (2023).

¹¹⁵ Conforme apresentado no anexo VI os discursos presidenciais na AGNU estão disponíveis na Biblioteca Digital da Presidência da República (<https://www.biblioteca.presidencia.gov.br/discursos/>)

Nos documentos iniciais do governo e nos primeiros discursos internacionais do presidente, a Agenda 2030 e os ODS não foram explicitamente mencionados, apesar das convergências temáticas. Apenas em maio de 2023, durante a reunião do G7, o presidente fez sua primeira referência à Agenda 2030, afirmando que *“a falsa dicotomia entre crescimento e proteção ambiental já deveria ter sido superada. (...) Para isso, já temos uma bússola acordada multilateralmente: a Agenda 2030”*¹¹⁶ (2023). No discurso de 2023 na Assembleia Geral, ele advertiu que *“a mais ampla e mais ambiciosa ação coletiva da ONU voltada para o desenvolvimento – a Agenda 2030 – pode se transformar no seu maior fracasso”* (2023).

Para evitar o possível fracasso da Agenda 2030, o presidente defendeu que *“nesses sete anos que nos restam, a redução das desigualdades dentro dos países e entre eles deveria se tornar o objetivo-síntese da Agenda 2030”*. Ele afirmou ainda que *“no Brasil, estamos comprometidos a implementar todos os 17 objetivos de desenvolvimento sustentável, de maneira integrada e indivisível”* (2023). Além de promover a Agenda 2030 como uma ‘bússola’ para o desenvolvimento sustentável, com a redução das desigualdades como ‘objetivo-síntese’, ele destacou que *“queremos alcançar a igualdade racial na sociedade brasileira por meio de um décimo oitavo objetivo que adotaremos voluntariamente”*. O anúncio de um 18º ODS, voltado para a busca da igualdade étnico-racial — um tema estrutural na agenda social brasileira —, durante o discurso de abertura da 78ª Assembleia Geral das Nações Unidas, sinalizou uma atenção renovada à Agenda 2030. O ODS 18 será analisado na seção VI.3.2.

Além do reposicionamento do país internacionalmente e da defesa dos temas centrais da estratégia de desenvolvimento do país, os discursos presidenciais também reforçaram a defesa da democracia e do estado democrático de direito — temas destacados também no PPA 2024-2027 e no RNV 2024, como discutiremos adiante neste capítulo. Em sua crítica à ascensão da extrema direita no Brasil e no mundo, o presidente Lula afirmou que *“muitos sucumbiram à tentação de substituir um neoliberalismo falido por um nacionalismo primitivo, conservador e autoritário”* (2023).

Entre os discursos de 2023 e 2024 houve uma mudança perceptível de tom. Enquanto o discurso de 2023 expressa otimismo, começando com *“que minhas primeiras palavras diante deste Parlamento Mundial sejam de confiança na capacidade humana de vencer desafios e*

¹¹⁶ O discurso do Presidente no G7 de 20 de maio de 2023 está disponível na Biblioteca Digital da Presidência da República (<https://www.biblioteca.presidencia.gov.br/discursos/>).

evoluir para formas superiores de convivência” (2023), o discurso de 2024 demonstrou certo desalento, onde o presidente constata que *“andamos em círculos entre compromissos possíveis que levam a resultados insuficientes”* (2024). No mesmo sentido, no discurso de 2024 a temática da igualdade étnico-racial não teve tanta ênfase e a criação do 18º ODS não foi mencionada, apesar de ser um tema central no RNV e da CNODS.

Os discursos presidenciais nas AGNU de 2023 e 2024 reafirmaram a noção de um retorno do Brasil à arena internacional, evidenciando uma política externa alinhada às tradições diplomáticas brasileiras e destacando um renovado interesse nas agendas internacionais de desenvolvimento sustentável, com ênfase na Agenda 2030 e nos ODS. O questionamento “Brasil voltou?”, que dá título a este capítulo, reflete, por um lado, a necessidade de avaliar a concretização dos discursos presidenciais em ações efetivas no âmbito doméstico. Por outro lado, implica discutir o significado deste retorno, considerando as mudanças nos contextos internacional e doméstico ao longo das últimas décadas e sua relação com a ideia de transformação por meio dos ODS.

As próximas seções deste capítulo analisarão como esses posicionamentos internacionais se traduziram no plano doméstico, examinando a visão de desenvolvimento sustentável e a relação com os ODS no PPA 2024-2027 e a governança da Agenda 2030 no Brasil entre 2023 e 2024. Essa análise será desenvolvida em comparação com os períodos anteriores, de 2012 a 2022, discutidos nos Capítulos IV e V.

VI.2 - ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO, PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E AGENDAS INTERNACIONAIS

O Brasil possui uma longa tradição de planejamento governamental, consolidada pela Constituição Federal de 1988, que estabeleceu os Planos Plurianuais (PPA) como os principais instrumentos de planejamento de médio prazo do país, orientando o processo orçamentário anual. Nesta pesquisa, os PPAs foram utilizados como a principal fonte de análise sobre as estratégias nacionais de desenvolvimento, as visões do governo federal em relação ao desenvolvimento sustentável e as relações com as agendas internacionais de desenvolvimento, devido à sua abrangência e centralidade. A análise dos planos foi construída a partir da triangulação com entrevistas, discursos presidenciais na AGNU e outros planos, sempre que pertinente.

A presente seção apresenta uma síntese das discussões sobre planejamento governamental e desenvolvimento sustentável no Brasil entre 2012 e 2024, com foco na comparação dos ciclos anteriores, desde 2012, com o terceiro governo Lula (2023-2024). A análise está organizada em duas partes principais. A primeira examina a estratégia de desenvolvimento e a visão de desenvolvimento sustentável apresentadas no PPA 2024-2027, tanto em sua dimensão estratégica, quanto na dimensão tática-operacional. A segunda parte analisa a integração da Agenda 2030 e dos ODS no PPA 2024-2027, com ênfase na comparação com as ‘Agendas ODS no PPA’ do ciclo 2016-2019.

VI.2.1 - PPA 2024-2027

No Capítulo IV, analisamos as estratégias de desenvolvimento e visões sobre desenvolvimento sustentável nos ciclos dos PPAs de 2012-2015, 2016-2019 e 2020-2023. Durante esse período, observamos:

- (i) a continuidade da estratégia ‘social desenvolvimentista’, que focava no desenvolvimento por meio do crescimento do mercado interno e investimentos em infraestrutura com inclusão social, iniciada em 2003, prevalecendo até o período de elaboração e a aprovação do PPA 2016-2019, no final de 2015;
- (ii) a ascensão de um projeto neoliberal que privilegiou o crescimento econômico como principal vetor do desenvolvimento, mas que, sem formalização no planejamento governamental, resultou na prática em um ‘governo sem PPA’, entre 2016 e 2018; e
- (iii) a radicalização do processo neoliberal, com a chegada da extrema direita ao poder, caracterizada por um governo de forte viés conservador e autoritário, entre 2019 e 2022.

As visões sobre desenvolvimento sustentável nesses três períodos variaram, enquanto a dimensão estratégica dos planos gradualmente perdia relevância. Até 2015, prevaleceu uma visão mais balanceada entre as três dimensões do desenvolvimento sustentável, com certo foco na dimensão social. Entre 2016 e 2018, houve uma predominância da dimensão econômica sobre as demais, e, entre 2019 e 2022, o governo adotou uma postura contrária a grande parte das pautas ambientais e sociais. O terceiro governo Lula retoma a estratégia

‘social desenvolvimentista’, mas com nuances distintas na visão de desenvolvimento sustentável, como discutiremos a seguir.

Entre 2012 e 2022, observou-se uma clara diminuição dos recursos políticos, humanos e financeiros destinados ao planejamento governamental federal, conforme discutido no Capítulo IV. De 2012 a 2015, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) contava com uma secretaria específica para o planejamento, a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI/MP), que chegou a ter mais de cem servidores dedicados à gestão dos PPAs. Durante o governo Temer, o MP foi renomeado para Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, alinhando-se com uma estratégia mais focada nas questões econômicas e fiscais. Embora a extinção da área de planejamento tenha sido inicialmente proposta, uma estrutura mínima foi mantida por meio da Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos (SEPLAN/MP), composta por quatro departamentos, dos quais apenas um era diretamente voltado ao planejamento. Sob o governo Bolsonaro, a estrutura dedicada ao planejamento foi ainda mais reduzida, a Subsecretaria de Planejamento Governamental foi rebaixada ao 4º escalão da administração, além do governo ter apoiado uma proposta de emenda constitucional que acabava com o PPA, como discutido no Capítulo IV.

O Decreto nº 11.353, de 01 de janeiro de 2023¹¹⁷, restabeleceu o Ministério do Planejamento e Orçamento, incluindo a criação da Secretaria Nacional de Planejamento, formada por cinco subsecretarias dedicadas ao tema. Essas secretarias abrangem: (i) a coordenação do sistema de planejamento; (ii) o planejamento de longo prazo; (iii) os programas de infraestrutura e planejamento territorial; (iv) os programas sociais, áreas transversais e multissetoriais, e participação social; (v) os programas das áreas econômicas e especiais. Como ressalta um entrevistado

com a chegada do novo governo em 2023, houve uma retomada da importância do planejamento. Graças à resistência dos servidores da área, no planejamento e nos setoriais, foi possível que o novo governo rapidamente elaborasse um novo PPA conectado às agendas multilaterais e internacionais que tinham sido abandonadas no governo anterior. (Entrevistado 08).

Da mesma forma que a estrutura institucional e administrativa, o processo de participação social no planejamento enfrentou um período de declínio entre 2016 e 2022. Inicialmente

¹¹⁷ Decreto nº 11.353, de 01 de janeiro de 2023 disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11353.htm

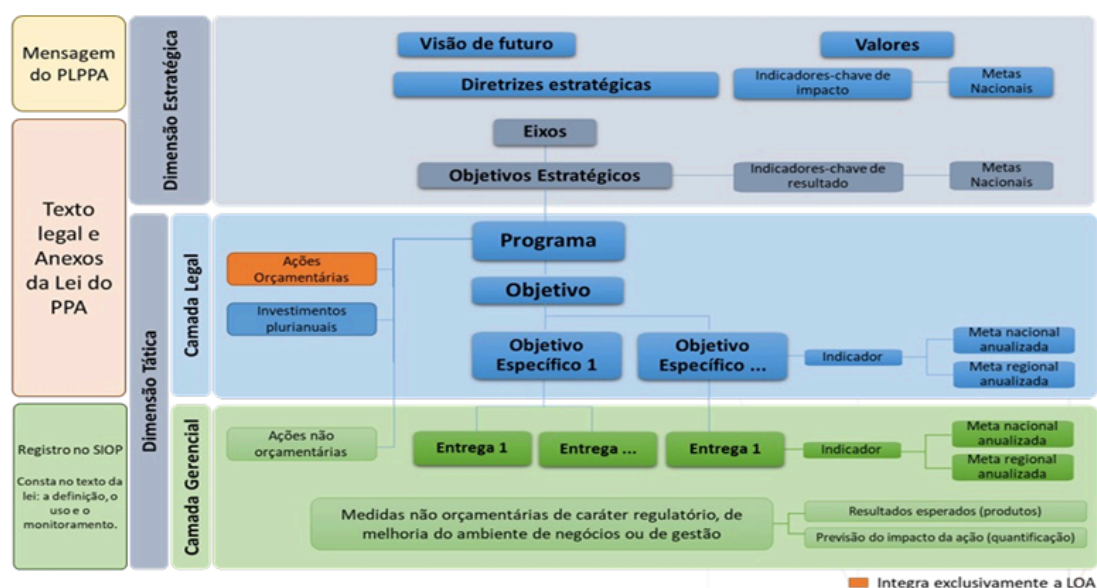
pouco estruturado nos PPAs 2004-2007 e 2008-2011, o processo se consolidou em torno do Fórum Interconselhos a partir do ciclo do PPA 2012-2015, valendo-se da experiência acumulada dos conselhos nacionais temáticos para o debate social das políticas públicas. Nesse contexto, a participação social no PPA incluiu tanto a elaboração dos planos, quanto o monitoramento e controle por meio das agendas transversais. Esse modelo não foi extinto, mas enfraquecido no governo Temer, devido à falta de prioridade política dada à participação social e à desconfiança da sociedade civil em relação ao governo, considerado golpista. No governo Bolsonaro, o processo de participação social estruturado no planejamento foi interrompido, em consonância com o dismantelamento da Política Nacional de Participação Social.

No terceiro governo Lula, o processo de participação social no planejamento foi retomado por meio de uma estrutura híbrida, envolvendo os conselhos nacionais, reuniões com atores locais e consultas virtuais diretas ao cidadão. O Fórum Interconselhos foi realizado em três ocasiões durante o processo de elaboração do PPA 2024-2027, com participação de 36 conselhos nacionais. Além disso, foram realizadas consultas com atores locais, não necessariamente vinculados aos conselhos, em 27 plenárias estaduais, envolvendo mais de 34 mil participantes que representavam 309 organizações da sociedade civil. Por fim, um canal direto de participação, a ‘Plataforma Brasil Participativo’, também foi criado, permitindo que mais de 1,4 milhão de pessoas propusessem ou votassem em diretrizes e ações para inclusão no PPA (Brasil, 2023b). Conforme destacou um entrevistado

a sociedade civil não se desmobilizou mesmo com o desmonte dos espaços de participação, ‘ninguém largou a mão de ninguém’, buscamos todos os ouvidos, nos espaços internacionais, em redes, nos governos estaduais, nas prefeituras, muitas vezes para denunciar, e estávamos prontas para atuar na retomada (Entrevista 13).

Assim, o PPA 2024-2027 retoma dois pilares do planejamento governamental que haviam sido enfraquecidos desde 2016, a centralidade da estratégia de desenvolvimento como orientadora do plano e a revitalização dos espaços de participação social. Estruturalmente, o PPA 2024-2027 adotou um modelo organizado por dimensões. A dimensão estratégica incluiu a visão de futuro, valores e diretrizes estratégicas, indicadores-chave, metas nacionais, eixos temáticos e objetivos estratégicos. Já a dimensão tática abrangeu programas estruturados com objetivo geral, objetivos específicos e entregas, com suas respectivas metas, público-alvo, órgão responsável e recursos orçamentários e não-orçamentários, conforme ilustrado na figura 13 abaixo.

Figura 13: Estrutura do PPA 2024-2027



Fonte: Brasil (2023).

A ‘Visão de Futuro 2027’ deste PPA projeta “*um país democrático, justo, desenvolvido e ambientalmente sustentável, onde todas as pessoas vivam com qualidade, dignidade e respeito às diversidades*” (Brasil, 2023b, p.80). Essa visão é apoiada por sete valores: “*Democracia; Diversidade e justiça social; Sustentabilidade socioambiental; Participação social; Atuação colaborativa; Responsabilidade fiscal e social; Excelência na gestão*” (Brasil, 2023b, p.80), além de treze diretrizes que orientam a ação governamental. Em consonância com as visões de futuro dos PPAs 2012-2015 e 2016-2019, observa-se que as três dimensões do desenvolvimento sustentável formam a base da visão de futuro e estão expressas de forma balanceada nos valores.

Uma inovação deste ciclo do PPA foi a introdução de sete indicadores-chave relacionados à ‘Visão de Futuro’, com resultados tendenciais e desejados, refletindo onde o governo planeja estar em 2027 com a implementação do plano. Esses indicadores abrangem: “(i) *Taxa de extrema pobreza*; (ii) *Razão entre as rendas dos 10% mais ricos e dos 40% mais pobres*; (iii) *Produto interno bruto per capita (em R\$ de 2022)*; (iv) *Taxa de desemprego (média anual)*; (v) *Emissão de Gases de Efeito Estufa (GEE) no Brasil (em Gg)*; (vi) *Desmatamento anual no bioma Amazônia (em Km²)*; (vii) *Rendimento domiciliar per capita nas grandes regiões (em milhares de R\$ de 2022)*” (Brasil, 2023b, p.80). Neste caso, também se observa um

balanço entre as dimensões do desenvolvimento sustentável, incluindo indicadores de renda, desigualdades e mudanças climáticas.

A dimensão estratégica foi estruturada em três eixos temáticos que organizam os programas finalísticos: (i) Eixo 1 - ‘Desenvolvimento social e garantia de direitos’, formado por 13 objetivos estratégicos, 31 indicadores-chave e 41 programas; (ii) Eixo 2 - ‘Desenvolvimento econômico e sustentabilidade socioambiental e climática’, formado por 15 objetivos estratégicos, 23 indicadores-chave e 35 programas; e (iii) Eixo 3 - ‘Defesa da democracia e reconstrução do Estado e da soberania’, formado por sete objetivos estratégicos, oito indicadores-chave e 12 programas (Brasil, 2023b). Assim como na ‘Visão de Futuro’, cada eixo possui indicadores-chave próprios relacionados aos objetivos estratégicos, com metas de resultados tendenciais e desejáveis até 2027.

A organização por eixos retoma a estrutura do PPA 2012-2015, em que os programas foram agrupados por área temática, e do PPA 2016-2019, onde as diretrizes estratégicas também foram organizadas em eixos. Todavia, a introdução de objetivos estratégicos e indicadores-chave por eixo temático representou um avanço em termos de promover uma maior integração entre os programas finalísticos de cada eixo, além de representar uma diretriz mais clara ao enunciar o resultado desejado dos indicadores para 2027.

Outro ponto similar aos PPAs anteriores foi o tratamento conjunto das dimensões econômica e ambiental. No PPA 2012-2015, essas dimensões foram reunidas na área temática ‘desenvolvimento produtivo e ambiental’, e no PPA 2016-2019, no eixo ‘ampliação da produtividade e da competitividade da economia, com fundamentos macroeconômicos sólidos, sustentabilidade e ênfase nos investimentos públicos e privados, especialmente em infraestrutura’.

Na análise da união das dimensões ambiental e econômica nos PPAs anteriores, apresentada no Capítulo IV, indicamos que, embora houvesse aspectos positivos em termos de tratar os impactos ambientais dos padrões atuais de produção e consumo, persistia o risco de limitar a dimensão ambiental ao uso sustentável dos recursos naturais. Essa abordagem desconsiderava as interrelações necessárias para a construção de um ‘espaço seguro e justo’. Isso ocorria especialmente em contextos de baixa integração entre os programas de ‘desenvolvimento produtivo e ambiental’, onde a organização conjunta pouco influenciava as orientações dos programas ‘ambientais’ e ‘econômicos’ de forma integrada. No caso do PPA 2024-2027, há

sinais, pelo menos do ponto de vista organizacional e discursivo, de maior integração dos programas das dimensões ambiental e econômica, como discutiremos adiante.

Na dimensão estratégica, foram feitas quatro menções diretas ao desenvolvimento sustentável: uma no título do programa ‘Planejamento e orçamento para o desenvolvimento sustentável e inclusivo’ e três associadas à política externa e à ‘cooperação internacional para o desenvolvimento sustentável’. Já os termos ‘sustentabilidade’ e ‘sustentável’ superaram uma centena de menções. Importante notar que, apesar da utilização dos adjetivos ‘ambiental’ e ‘socioambiental’ na ‘Visão de Futuro’ e no título do Eixo 2, prevalece a abordagem balanceada das três dimensões do desenvolvimento sustentável. Na ‘Visão de Futuro’, a ‘sustentabilidade ambiental’ é associada à democracia, justiça social e desenvolvimento econômico. No Eixo 2, a ‘sustentabilidade socioambiental’ é acompanhada do ‘desenvolvimento econômico’. O ‘Regime Fiscal Sustentável’ reforça esse alinhamento, com o objetivo de “*estimular o crescimento econômico vigoroso, sustentável e inclusivo*” (Brasil, 2023b, p. 84).

Outra área em que a sustentabilidade é relevante é na identificação de megatendências mundiais e nacionais. Diversas dessas megatendências relacionam as dimensões ambiental, social e econômica, como o aumento da demanda por alimentos, a necessidade de ações voltadas à transição energética e o aumento das demandas por direitos e pressão por avanços na gestão pública em um contexto de “*intensificação das mudanças climáticas e valorização da sustentabilidade ambiental*” (Brasil, 2023b, p. 58).

Assim, a dimensão estratégica do PPA 2024-2027 adota uma abordagem equilibrada entre as dimensões do desenvolvimento sustentável, qualificada pela introdução dos indicadores-chave igualmente equilibrados, o que dá maior concretude à estratégia de desenvolvimento e integra melhor os programas. Além disso, se destaca a maior integração da dimensão econômica nas discussões sobre sustentabilidade, em comparação com os ciclos anteriores, essa inovação será discutida abaixo em conjunto com a dimensão tática.

A dimensão tática do PPA 2024-2027 é composta por 88 programas finalísticos, definidos como um “*conjunto coordenado de ações governamentais financiadas por recursos orçamentários e não orçamentários visando à concretização do objetivo*” (Brasil, 2023b, p.18). Cada programa é constituído por um objetivo geral, objetivos específicos, público-alvo, órgão responsável e valores orçamentários e não-orçamentários. Os objetivos

específicos possuem um indicador com projeção para 2027 e estão vinculados às entregas no nível gerencial, refletidas no orçamento. Além disso, foram estabelecidas ações não orçamentárias, principalmente medidas institucionais e normativas, que contribuem para o alcance dos objetivos planejados.

Uma inovação do PPA 2024-2027 é a apresentação das ‘agendas transversais’ como parte da dimensão tática do plano e não apenas como um processo paralelo de monitoramento e controle da sociedade civil. As agendas transversais do PPA 2024-2027 são: (i) Crianças e adolescentes, envolvendo 22 programas e 62 objetivos específicos; (ii) Mulheres, composta por 36 programas e 73 objetivos específicos; (iii) Igualdade racial, com 36 programas e 105 objetivos específicos; (iv) Povos Indígenas, envolvendo 35 programas e 73 objetivos específicos; (v) Ambiental, com 44 programas e 113 objetivos específicos (Brasil, 2023b. p.132/3).

A inclusão dessas agendas no plano reforça o compromisso do governo e a importância atribuída a essas áreas. No entanto, nota-se uma redução na abrangência das agendas em comparação com o ciclo 2016-2019, que incluía, além das cinco agendas atuais, temas como Juventude, Pessoa Idosa, População LGBTQIA+, Pessoa com Deficiência, População em Situação de Rua, Usos Múltiplos da Água, Desenvolvimento Rural Sustentável e Economia Solidária (Brasil, 2018a).

A principal hipótese para essa redução é que, ao incluir as agendas transversais na Lei do PPA, havia o risco de reação do Congresso, de viés conservador, especialmente contra pautas relacionadas a gênero. Conforme destacou um entrevistado

a decisão foi iniciar com poucas agendas, ampliar seu papel para além do monitoramento da sociedade civil, buscando influenciar a gestão das políticas. Além disso, há previsão de que a ministra do planejamento possa ampliar as agendas por portaria, alcançando os temas que ficaram de fora em um primeiro momento (Entrevista 28).

Assim, houve avanços ao incluir as agendas na lei e no plano, bem como na busca por uma maior integração com a gestão. Todavia, a ausência das agendas voltadas para populações vulnerabilizadas, como LGBTQIAP+ e população em situação de rua, contrasta com a necessidade urgente de retomar ações voltadas para esses grupos, especialmente após um período de perseguição e desmonte de políticas e estruturas administrativas.

Além dos programas e das agendas transversais, a dimensão tática apresenta as seis prioridades do governo: “(1) Combate à fome e redução das desigualdades; (2) Educação

básica; (3) Saúde: atenção primária e especializada; (4) Neoindustrialização, trabalho, emprego e renda; (5) Novo Programa de Aceleração do Crescimento; (6) Combate ao desmatamento e enfrentamento da emergência climática.” (Brasil, 2023b, p. 125). Novamente, observa-se um certo equilíbrio entre as dimensões do desenvolvimento sustentável em linha com a estratégia ‘social desenvolvimentista’, ou seja, priorizando a inclusão social com investimentos, mas inovando em relação aos planos anteriores com a dimensão econômica mais integrada às ambientais e sociais.

Como discutido no Capítulo IV, o tratamento do desenvolvimento sustentável nos programas da dimensão tática variou significativamente entre 2012 e 2022, especialmente em relação aos recursos políticos, humanos e financeiros dedicados à sua implementação. Apesar das diferentes estratégias de desenvolvimento, concepções sobre o papel do Estado e prioridades de cada governo, é possível identificar um certo padrão nos programas dos PPAs em sua relação com o desenvolvimento sustentável, em que:

- (i) os programas de base territorial e forte participação social, como os ligados à agricultura familiar e reforma agrária, povos e comunidades tradicionais, incluindo quilombolas e povos indígenas, mantiveram um sólido conteúdo relacionado ao desenvolvimento sustentável e de equilíbrio entre suas três dimensões, com maior ênfase e recursos entre 2012 e 2015;
- (ii) os programas de infraestrutura buscaram incluir aspectos de sustentabilidade, mas geralmente limitando-os à questão ambiental ou socioambiental, sem uma integração significativa com a dimensão econômica, que é o núcleo de suas atividades; e
- (iii) os programas ligados historicamente aos setores com maiores impactos sobre a sustentabilidade, como agronegócio, mineração e petróleo e gás, mencionaram a sustentabilidade em seus atributos, mas sem efeitos significativos sobre a mitigação dos impactos de suas ações.

No PPA 2024-2027, essa tendência foi mantida nas 63 menções ao desenvolvimento sustentável na dimensão tática, com maior aproximação entre as temáticas de base territorial e de desenvolvimento regional com a sustentabilidade, com destaque para os programas: (i) ‘Direitos pluriétnicos-culturais e sociais para o pleno exercício da cidadania e o bem viver dos povos indígenas’; (ii) ‘Demarcação e gestão dos territórios indígenas para o bem viver, sustentabilidade e enfrentamento da emergência climática’; (iii) ‘Políticas para quilombolas,

comunidades tradicionais de matriz africana, povos de terreiros e povos ciganos’; (iv) ‘Agricultura familiar e agroecologia’; e (v) ‘Economia popular e solidária sustentáveis’ (Brasil, 2023b).

Neste plano, além da ênfase conjunta nas três dimensões do desenvolvimento sustentável nos programas de base territorial, foi realizada uma relação direta entre a demarcação dos territórios indígenas e o enfrentamento da emergência climática, reforçando o papel dos territórios indígenas como principais áreas de preservação ambiental no país. Ainda nesse sentido, a menção explícita à agroecologia no programa de agricultura e a qualificação ‘sustentável’ na economia solidária reforçam a integração das dimensões do desenvolvimento sustentável nesses programas. Também em linha com o tratamento da sustentabilidade nos PPAs anteriores, observa-se uma aproximação com setores historicamente com maiores impactos socioambientais, como nos programas: (i) ‘Agropecuária Sustentável’ e (ii) ‘Mineração Segura e Sustentável’.

Além das continuidades com os ciclos anteriores do PPA, é notável a inclusão do desenvolvimento sustentável nos programas de gestão pública e política externa. No primeiro caso, o título do programa ‘Planejamento e orçamento para o desenvolvimento sustentável e inclusivo’ já sinaliza a importância do desenvolvimento sustentável como orientador dos processos de planejamento e orçamentação federal. Esse programa também ressalta a relevância de valorizar e proteger instituições de produção de dados e conhecimento, como o Ipea e o IBGE (Brasil, 2023b), cujos trabalhos foram questionados durante o governo Bolsonaro e que, como discutido nos Capítulos IV e V, foram essenciais para a manutenção da Agenda 2030 no Brasil.

Na área de Política Externa, o programa ‘Relações internacionais e assistência a brasileiras e brasileiros no exterior’ reforça a retomada da tradição diplomática brasileira de “*ação em prol da paz, em busca de solução pacífica para controvérsias, como o respeito aos direitos humanos e a promoção do desenvolvimento sustentável*” (Brasil, 2023b, p. 211), considerados “*condições necessárias para que o país exerça uma influência crescente na arena internacional*” (Brasil, 2023b, p. 120). Entre os objetivos específicos, o programa abrange as três dimensões do desenvolvimento sustentável ao: (i) “*fortalecer a diplomacia da sustentabilidade*”; (ii) “*atuar internacionalmente em prol dos direitos humanos, do desenvolvimento social e do combate à fome*”; (iii) “*atuar internacionalmente em prol da*

inserção econômica competitiva do Brasil” (Brasil, 2023b, p. 203), em consonância com os discursos presidenciais na AGNU discutidos na seção anterior.

Como discutido anteriormente nesta seção, um dos pilares do PPA 2024-2027 foi a renovada valorização do ‘social desenvolvimentismo’ como base da dimensão estratégica. Neste sentido, foram destacadas as principais ações governamentais voltadas à redução das desigualdades e inclusão social, como a ampliação dos programas ‘Bolsa Família’ e ‘Minha Casa, Minha Vida (MCMV)’ e *“as políticas de valorização do salário mínimo e de igualdade salarial entre mulheres e homens”* (Brasil, 2023b, p. 76). Essas iniciativas foram combinadas com investimentos em infraestrutura, como o ‘Novo PAC’ e o ‘MCMV’, e com medidas de estímulo ao investimento, além das reformas fiscal e tributária, alinhando-se com as dimensões estratégicas dos ciclos de 2012-2015 e 2016-2019.

Ao foco tradicional ‘social desenvolvimentista’ na inclusão social e no investimento em infraestrutura, foi acrescentado um novo componente: a maior integração da dimensão econômica nas discussões sobre desenvolvimento sustentável, especialmente com a dimensão ambiental. Essa foi a principal mudança em relação aos PPAs anteriores, refletida na dimensão estratégica por meio da construção de um eixo mais integrado de ‘desenvolvimento econômico e sustentabilidade ambiental’, como demonstra a seguinte passagem *“a vertente ecológica tem importância substancial na transição para um crescimento sustentável”* (Brasil, 2023b, p. 70).

Na dimensão tática, essa mudança também foi visível, em programas como: (i) ‘Enfrentamento da emergência climática’; (ii) ‘Bioeconomia para um novo ciclo de prosperidade’; (iii) ‘Neoindustrialização, ambiente de negócios e participação na economia internacional’; (iv) ‘Política econômica para o crescimento e desenvolvimento socioeconômico sustentável e inclusivo’; e (v) ‘Transição energética’ (Brasil, 2023b). Os órgãos responsáveis por esses programas incluem o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (i e ii), Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (iii), Ministério da Fazenda (iv) e Ministério de Minas e Energia (v). Além de promover o diálogo institucional em torno da sustentabilidade, destaca-se a forte convergência nos atributos desses programas, especialmente em temas como estímulo à bioeconomia e transição energética, que permeiam várias iniciativas.

Uma aproximação tão direta com o desenvolvimento sustentável na área econômica representa uma mudança substancial em relação aos planos anteriores. O programa ‘Política

econômica para o crescimento e desenvolvimento socioeconômico sustentável e inclusivo’ define que “*uma política fiscal e um orçamento alinhados e coordenados com a transição ecológica são fundamentais para a promoção do desenvolvimento sustentável*” e “*no âmbito macroeconômico, a busca do desenvolvimento sustentável é o fio condutor, com crescimento econômico, justiça social, ambiental e climática*” (Brasil, 2023b, p. 79).

Neste contexto, se destacam três ações interconectadas do governo federal que demonstraram o caráter mais integrado da dimensão econômica na discussão de sustentabilidade que requalifica a estratégia ‘social desenvolvimentista’ em relação aos ciclos anteriores. Inicialmente, destaca-se o Plano de Transformação Ecológica (PTE) que foi concebido para “*garantir menores impactos da produção no meio ambiente e no clima e fortalecer serviços ecossistêmicos*” (Brasil, 2023b, p. 70). O PTE é composto por seis eixos que relacionam: (i) pesquisa e desenvolvimento para aumentar a produtividade e promover a ‘neoindustrialização’; (ii) estímulo à bioeconomia; (iii) transição energética; (iv) economia circular; (v) adaptação da infraestrutura às mudanças climáticas; (vi) finanças sustentáveis, incluindo a criação do mercado de carbono, o desenvolvimento de ‘taxonomia sustentável’, emissão de títulos soberanos sustentáveis e o estímulo à emissão de títulos privados verdes (Brasil, 2023b).

No mesmo sentido, o programa ‘Nova Indústria Brasil’ foca na neoindustrialização, ou seja, busca reverter a desindustrialização da economia com uma abordagem explicitamente voltada à sustentabilidade. Para tanto, é estruturado em seis missões: (i) Cadeias agroindustriais sustentáveis e digitais para a segurança alimentar, nutricional e energética; (ii) Complexo econômico industrial da saúde resiliente para reduzir as vulnerabilidades do SUS e ampliar o acesso à saúde; (iii) Infraestrutura, saneamento, moradia e mobilidade sustentáveis para a integração produtiva e bem-estar nas cidades; (iv) Transformação digital da indústria para ampliar a produtividade; (v) Bioeconomia, descarbonização e transição e segurança energéticas para garantir os recursos para futuras gerações; (vi) Tecnologias de interesse para a soberania e defesa nacionais (Brasil, 2023b).

Por fim, destaca-se o ‘Novo PAC’ que tem entre seus eixos: “*Transporte eficiente e sustentável; Infraestrutura social inclusiva; Cidades sustentáveis e resilientes; Água para todos; Inclusão digital e conectividade; Transição e segurança energética; Inovação para a indústria da defesa; Educação, ciência e tecnologia; e Saúde.*” (Brasil, 2023b, p. 122).

Desta forma, as três iniciativas estruturantes do governo na área econômica têm um foco inédito na integração entre as dimensões do desenvolvimento sustentável. Essa abordagem mais integrada à dimensão econômica tem o potencial de ampliar a visibilidade e a alocação de recursos para as ações voltadas à sustentabilidade. Esse movimento de integração é positivo, pois sinaliza a intenção do governo de priorizar a sustentabilidade tanto de seus investimentos diretos, quanto daqueles incentivados por ações estatais. No entanto, há o risco de restringir a discussão sobre sustentabilidade à ‘transição energética’, desconsiderando o escopo mais amplo da ‘transformação ecológica’. Essa abordagem mais abrangente deveria incluir os valores não econômicos da dimensão ambiental, considerando todas as fronteiras planetárias e sua interação com a justiça social, visando construir um ‘espaço seguro e justo para a humanidade’ que vá além das mudanças na área energética. Assim, está ainda em aberto a efetividade desta integração.

As inovações como a adoção de indicadores-chave e a integração mais robusta dos programas nos eixos, tornaram as propostas mais transparentes e passíveis de monitoramento, a partir da definição de metas para 2027. Assim, o plano apresenta avanços discursivos e organizacionais que convergem tematicamente com a Agenda 2030, cuja importância foi reafirmada nos discursos presidenciais na AGNU entre 2023 e 2024. A próxima subseção abordará como esse contexto favorável aos ODS se refletiu na integração da agenda internacional de desenvolvimento com o PPA 2024-2027.

VI.2.2 - Os ODS no PPA 2024-2027

A incorporação das agendas internacionais de desenvolvimento nos instrumentos de planejamento governamental foi bastante limitada, mesmo no período de maior convergência com as prioridades de governo, entre 2012 e 2015, conforme discutido nos Capítulos IV e V. A principal iniciativa nesse sentido foi a elaboração das ‘Agendas ODS no PPA’, durante o governo Temer, baseada em um alinhamento *a posteriori* entre os atributos do PPA 2016-2019 e da Agenda 2030. No entanto, como discutido na seção IV.2.1, essa iniciativa foi pontual, sem liderança política para influenciar de forma significativa o planejamento governamental e foi rapidamente descontinuada durante o governo Bolsonaro.

O terceiro governo Lula iniciou-se com uma elevada convergência temática com uma agenda internacional de desenvolvimento, de forma semelhante ao primeiro governo em 2003, mas em contextos internacional e doméstico bastante distintos, como discutido anteriormente.

Internamente, a desconfiança inicial em relação às agendas de desenvolvimento, presente no período dos ODM, já não existia, e o país havia acumulado vasta experiência na governança dos ODM e dos ODS entre 2012 e 2022, incluindo a construção das ‘Agendas ODS no PPA 2016-2019’. Assim, era esperado que o PPA 2024-2027 incluísse a Agenda 2030 entre suas orientações estratégicas. Esta subseção analisará a relação do PPA 2024-2027 com os ODS.

No ‘Manual Técnico do Plano Plurianual 2024-2027’ (Brasil, 2023a), que orientou a elaboração do PPA, os ODS são mencionados quatro vezes. A primeira menção, na introdução, ocorre no contexto da defesa do planejamento governamental, onde se afirma que o PPA, como principal instrumento de planejamento de médio prazo do país, deve estar “conectado aos compromissos nacionais e internacionais assumidos, como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)” (Brasil, 2023a, p. 11). A segunda descreve a “relação com Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU” (Brasil, 2023a, p. 19) como uma ‘característica desejável’ dos indicadores-chave do PPA (Brasil, 2023a, p. 19).

No mesmo sentido, no texto sobre os pilares metodológicos do plano, no ‘Pilar 2 – Fortalecimento da Dimensão Estratégica do PPA’ é ressaltada a necessidade de se considerar “a sistematização de diversos documentos sobre o longo prazo, inclusive os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)” (Brasil, 2023a, p. 26). Por fim, entre os atributos dos programas finalísticos, a “relação com os ODS” (Brasil, 2023a, p. 41) aparece como ‘informações complementares’.

Assim, as orientações para a elaboração do PPA evoluíram ao incorporar a relação do plano com os ODS desde sua concepção, diferentemente dos ciclos anteriores. No entanto, expressões como ‘conexão’, ‘característica desejável’ dos indicadores e ‘informações complementares’ dos programas relevem a limitada centralidade dos ODS como orientação estratégica do plano.

A Lei nº 14.802/24, que institui o PPA 2024-2027, estabelece no artigo 26 das ‘disposições finais e gerais’ que “os programas do PPA 2024-2027 devem contribuir para o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas”¹¹⁸. Nota-se um avanço em termos de linguagem em relação ao Manual, onde a ideia de conexão e alinhamento desejável entre o PPA e os ODS é substituída por uma abordagem

¹¹⁸ Lei nº 14.802, de 10 de janeiro de 2024, disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2023-2026/2024/lei/L14802.htm

mais direta, em que os programas ‘devem contribuir para o alcance’ dos ODS, agora em nível de lei.

No texto do PPA, há cinco menções aos ODS, todas localizadas na seção dedicada aos eixos da dimensão estratégica do plano. Inicialmente, afirma-se que existe um “*alinhamento integral dos eixos do PPA 2024-2027 aos 17 Objetivos de Desenvolvimento **Social** – ODS, das Nações Unidas*”, considerando que “*os ODS são um apelo global à ação para acabar com a pobreza, proteger o meio ambiente e o clima e garantir que as pessoas, em todos os lugares, possam desfrutar de paz e de prosperidade*” (Brasil, 2023b, p. 96, grifo nosso).

Por ‘alinhamento integral’ entende-se uma relação entre os três ‘Eixos Temáticos’ do PPA com os objetivos da Agenda 2030. Assim, estão vinculados ao:

- (i) ‘Eixo 1 - Desenvolvimento social e garantia de direitos’ os ODS “*01 – Erradicação da pobreza; 02 – Fome zero e agricultura sustentável; 03 – Saúde e bem-estar; 04 – Educação de qualidade; 05 – Igualdade de gênero; 06 – Água potável e saneamento; 08 – Trabalho decente e crescimento econômico; 11 – Cidades e comunidades sustentáveis; e 16 – Paz, justiça e instituições eficazes*” (Brasil, 2023b, p. 89);
- (ii) ‘Eixo 2 - Desenvolvimento econômico e sustentabilidade socioambiental e climática’ os ODS “*07 – Energia limpa e acessível; 08 – Trabalho decente e crescimento econômico; 09 – Indústria, inovação e infraestrutura; 12 – Consumo e produção sustentáveis; 13 – Ação contra a mudança global do clima; 14 – Vida na água; e 15 – Vida terrestre*” (Brasil, 2023b, p. 90); e
- (iii) ‘Eixo 3 - Defesa da democracia e reconstrução do Estado e da soberania’ estariam vinculados os ODS “*16 – Paz, justiça e instituições eficazes; e 17 – Parceria e meios de implementação*” (Brasil, 2023b, p. 90).

Importante ressaltar a grafia equivocada dos ODS, como ‘Objetivos de Desenvolvimento Social’ e a ausência do ‘ODS 10 - Redução das Desigualdades’, definido como um ‘objetivo síntese’ dos ODS no discurso do presidente Lula na AGNU e apontado como prioridade do governo. Além desta ausência inexplicável, observa-se também a falta de um tratamento mais sinérgico entre os eixos e os ODS, considerando que cada ODS poderia se relacionar com mais de um eixo, e isto ocorre apenas com o ODS 16.

O nível de agregação do alinhamento entre eixos temáticos do PPA 2024-2027 e os ODS ficou aquém do exercício realizado no âmbito da ENDES, em que os ODS foram relacionados com os eixos, diretrizes e desafios, e também distante do trabalho desenvolvido na elaboração das ‘Agendas ODS no PPA 2016-2019’, em que cada uma das 169 metas dos ODS foi relacionada aos atributos do PPA, conforme discutido no Capítulo IV. Desta forma, ao invés de orientar a elaboração do plano, o ‘alinhamento integral’ com os ODS se limitou a um exercício em um nível de agregação que pouco informa sobre a relação entre o instrumento de planejamento governamental e a agenda de desenvolvimento sustentável. Além disso, a ausência de menções aos ODS na dimensão tática do plano demonstra que, apesar das convergências temáticas, a elaboração dos programas não incorporou a Agenda 2030 de forma explícita.

É importante ressaltar que a ausência de referências diretas à Agenda 2030 e aos ODS não implica que os temas da Agenda 2030 estejam ausentes do plano. Como ressaltou um dos entrevistados *“todos os ODS estão no plano, erradicação da pobreza e da fome, a agenda transversal de mulheres é o ODS 5 e a agenda transversal ambiental do PPA cobre a dimensão planeta dos ODS”* (Entrevista 28). Isso demonstra uma elevada convergência temática, mas sem uma ligação explícita com os ODS, semelhante ao ocorrido no PPA 2012-2015, no período de conclusão dos ODM.

Este fenômeno de convergência temática, sem relação explícita com os ODS, também se manifesta nos indicadores-chave do PPA. Tanto os sete da ‘Visão de Futuro 2027’, quanto os 62 indicadores dos ‘Eixos Temáticos’ são, em sua maioria, os mesmos ou estão muito próximos dos indicadores nacionais dos ODS produzidos pelo IBGE e compilados nos ‘Indicadores Brasileiros para os ODS’. Por exemplo, o indicador-chave ‘Taxa de extrema pobreza’ da ‘Visão de Futuro’ do PPA utiliza a mesma métrica do ‘Indicador 1.1.1 - Proporção da população vivendo abaixo da linha de pobreza internacional’ dos ‘Indicadores Brasileiros para os ODS’.

Foge ao escopo desta pesquisa tratar os 69 indicadores-chave da dimensão estratégica do PPA e sua relação com os indicadores brasileiros dos ODS. No entanto, o exemplo apresentado evidencia uma relação direta com os ODS que não é explorada no plano. O que chama a atenção é que o resultado desejado do indicador-chave ‘Taxa de extrema pobreza’ da Visão de Futuro do PPA para 2027 corresponde ao alcance da meta global 1.1 da Agenda 2030. Desta forma, não se trata de omitir um dado negativo, mas de uma ausência deliberada dos

ODS no plano, configurando uma espécie de ‘*cherry-picking*’ às avessas, prática que também ocorreu nos ciclos 2012-2015 e 2016-2019, conforme discutido no Capítulo IV.

A análise do PPA revela uma oportunidade perdida ao não utilizar os ODS como uma das fontes de orientação estratégica para o plano. A experiência adquirida na construção das ‘Agendas ODS no PPA 2016-2019’ poderia ter sido aplicada *a priori* no PPA 2024-2027, permitindo projetar o posicionamento do país em 2027 em relação ao alcance das metas dos ODS com a implementação efetiva do plano. Entre as possíveis causas para essa convergência temática, acompanhada de um afastamento formal das agendas internacionais de desenvolvimento no PPA, destacam-se a priorização de questões de curto prazo, focadas na gestão fiscal, o receio das ações de controle, a escolha por uma abordagem flexível de prioridades e a tradição de trabalho em silos burocráticos, marcada por resistência a compromissos externos, em algumas áreas, conforme discutido no Capítulo IV.

Outro fator que explica a limitada presença dos ODS no PPA é o curto prazo para sua elaboração, coincidente com o início de um novo governo. Como destacou um entrevistado: *“a elaboração do PPA é feita no início de um novo governo, várias equipes estão em formação, os esforços são para entregar o plano, com ampla participação, no prazo constitucional. Após a entrega foram iniciados os trabalhos de alinhamento com os ODS”* (Entrevista 28). Em 2023, essa dificuldade foi agravada pelo desmonte de estruturas públicas ocorrido durante o governo Bolsonaro.

Para o Fórum Político de Alto Nível, em julho de 2024, o governo brasileiro estruturou uma série de entregas, sendo a principal o segundo Relatório Nacional Voluntário (RNV) do país (Brasil, 2024a), acompanhado dos ‘Cadernos ODS’ produzidos pelo Ipea, que detalham a evolução dos indicadores brasileiros apresentados no RNV (Ipea, 2024), como discutiremos adiante. O Ministério do Planejamento e Orçamento contribuiu para esse esforço com a publicação do relatório ‘Planejamento Orientado à Agenda 2030’ (Brasil, 2024b). Esse trabalho se aproxima da experiência das ‘Agendas ODS no PPA 2016-2019’, relacionando, *a posteriori*, os atributos do PPA 2024-2027 com as metas e objetivos da Agenda 2030.

Na experiência das ‘Agendas ODS’, o alinhamento foi realizado entre as metas ODS e as metas e iniciativas do PPA em um processo conjunto entre o Ministério do Planejamento e os órgãos setoriais, com participação da SG/PR, como discutido no Capítulo IV. No caso do PPA 2024-2027, a metodologia de alinhamento com os ODS não está detalhada no relatório, porém, segundo um entrevistado,

o alinhamento foi feito entre cada meta dos ODS com os atributos do PPA, como algumas metas dos ODS são muito abrangentes, o alinhamento foi feito inicialmente com os programas do PPA e depois com seus atributos. Nas metas mais específicas dos ODS iniciou-se o alinhamento pelos atributos do programa, principalmente os objetivos específicos depois agregados no nível do programa (Entrevista 28).

Esse processo de alinhamento foi conduzido internamente pela equipe da Secretaria Nacional de Planejamento do Ministério do Planejamento, sem a participação da SG/PR ou dos órgãos setoriais.

A avaliação das ‘Agendas ODS’, apresentada no relatório de acompanhamento publicado em 2018 (Brasil, 2018a), identificou duas limitações principais em sua construção: (i) a ausência de parâmetros específicos para definir a associação entre os atributos, tornando subjetiva a decisão de vincular uma meta ou iniciativa do PPA a uma meta ODS, com variações significativas entre as áreas envolvidas; e (ii) a dificuldade de mensurar os impactos do PPA no alcance das metas dos ODS, mesmo que todos os atributos relacionados a uma meta dos ODS fossem executados, não havia clareza sobre qual seria o impacto real no alcance dessa meta.

O aprimoramento metodológico necessário para superar essas limitações não foi implementado. Após a publicação de um único relatório de monitoramento em 2018, o processo foi interrompido pelo governo Bolsonaro em 2019. Além disso, essa experiência não foi aproveitada na elaboração do relatório do governo Lula em 2024, o que resultou na permanência das mesmas limitações.

A apresentação dos resultados do alinhamento no relatório ‘Planejamento Orientado à Agenda 2030’ foi estruturada em dois níveis principais. No primeiro nível, estabeleceu-se a relação de cada um dos 17 objetivos da Agenda 2030 com: (i) os atributos da dimensão estratégica do PPA, incluindo os indicadores-chave, valores e diretrizes da Visão de Futuro, bem como os objetivos estratégicos, indicadores-chave e metas dos “Eixos Temáticos”; e (ii) os atributos da dimensão tática, abrangendo as agendas transversais, prioridades e atributos dos programas, como objetivos específicos, entregas e medidas institucionais e normativas. No segundo nível, cada uma das 169 metas dos ODS foi associada aos atributos dos programas, incluindo objetivos específicos, entregas, indicadores e medidas institucionais e normativas (Brasil, 2024b).

O resultado foi a construção de uma matriz de relações que permite, por um lado, identificar quais programas e seus atributos se relacionam com cada ODS e, por outro lado, visualizar quais metas e objetivos dos ODS estão vinculados aos programas do PPA. Essa matriz, semelhante aos resultados das ‘Agendas ODS no PPA’, representa um avanço em relação à abordagem limitada de alinhamento entre eixos e ODS presente no PPA 2024-2027. No entanto, ela não supera as limitações mencionadas anteriormente, não explicita a relação entre os indicadores-chave do PPA e os indicadores brasileiros dos ODS, e não demonstra o compromisso do governo brasileiro com o avanço das metas dos ODS até 2027. Além disso, o relatório não esclarece se esse alinhamento será integrado ao monitoramento participativo do PPA.

Desta forma, à janela de oportunidade perdida para a utilização da Agenda 2030 e dos ODS como orientação estratégica do PPA, somam-se os mesmos gargalos metodológicos identificados em 2018. Para superar essa situação, um entrevistado destaca que *“a intenção é avançar para além do mero alinhamento de atributos e utilizar as relações com os ODS para a gestão do PPA, inclusive integrar os ODS ao orçamento”* (Entrevista 28). Considerando a convergência de prioridades do PPA e da Agenda 2030, a visão mais integrada do desenvolvimento sustentável expressa no plano e a elaboração de um relatório de alinhamento com os ODS no primeiro ano de vigência do PPA, há potencial para aprimorar a metodologia de alinhamento. Com vontade política, também seria possível estabelecer parâmetros claros para guiar o avanço das metas dos ODS até 2027, visando seu cumprimento em 2030.

A análise do período 2012-2022 aponta retrocessos crescentes no processo de planejamento, especialmente na importância atribuída à dimensão estratégica e à participação social, pilares que foram retomados neste ciclo do PPA, como discutido na subseção anterior. No entanto, no que diz respeito à integração dos ODS no PPA, essa retomada mostrou-se menos evidente, embora ainda haja potencial para avanços. A concretização desses aprimoramentos está diretamente relacionada à governança nacional dos ODS, tema que será explorada na próxima seção.

VI.3. GOVERNANÇA NACIONAL PARA IMPLEMENTAÇÃO DOS ODS

As formas como os governos brasileiros se organizaram para implementar os ODS são imersas em características estruturais, como uma tendência de esvaziamento da função

estratégica e do componente político dos planos, a distribuição desigual de capacidades estatais entre os órgãos públicos e a tendência à fragmentação e organização em silos das administrações públicas. No país, as agendas internacionais de desenvolvimento sustentável não ocuparam uma posição central na orientação estratégica do planejamento governamental e na produção de políticas públicas, como discutido na seção anterior, apesar do engajamento de atores estatais e não-estatais e de estarem formalmente vinculadas ao centro de governo.

Entre 2012 e 2022, de forma semelhante ao enfraquecimento da dimensão estratégica dos PPAs, das estruturas institucionais e administrativas dedicadas ao planejamento e à participação social nos planos, observou-se uma tendência de comprometimento progressivamente menor por parte dos governos no engajamento e nas formas de mobilização relacionados à governança e implementação dos ODS. Esse declínio se iniciou após um ápice entre 2012 e 2015, período marcado pela conclusão dos ODM e pelas negociações dos ODS. Em 2016, a criação da CNODS refletiu a pressão da sociedade civil e o empenho de servidores públicos engajados com as agendas internacionais. Embora as ações da CNODS, alinhadas à Resolução 70 (ONU, 2015), fossem tecnicamente coerentes, tiveram impacto limitado no período, mas influenciaram iniciativas no terceiro governo Lula, como discutiremos a seguir. Com a ascensão de um governo de extrema direita em 2019, ocorreu o virtual abandono da Agenda 2030.

A presente seção analisa a governança dos ODS no Brasil, com ênfase nos desafios e avanços identificados nos primeiros anos do terceiro governo Lula. A seção está organizada em duas partes principais. A primeira aborda os arranjos institucionais e as capacidades estatais mobilizadas para a governança e implementação dos objetivos globais, com foco nas capacidades técnico-administrativas e político-relacionais, no contexto de reconstrução da CNODS. A segunda parte discute as principais ações de localização e apropriação dos ODS no país, destacando a apresentação do segundo Relatório Nacional Voluntário (RNV) no Fórum de Alto Nível em 2024 e a adoção do ODS 18 sobre igualdade étnico-racial, anunciado pelo presidente Lula na AGNU de 2023.

VI.3.1 - A governança dos ODS no terceiro governo Lula

A governança das agendas internacionais de desenvolvimento no governo federal brasileiro esteve institucionalmente vinculada à Presidência da República, mais especificamente na área responsável pela participação social e interface com a sociedade civil: Secretaria Geral

(SG/PR), no governo Dilma, e Secretaria de Governo (SEGOV/PR), nos governos Temer e Bolsonaro. Embora essa estrutura indicasse, a princípio, uma centralidade da agenda e uma elevada capacidade de coordenação, a liderança política de alto nível e a coordenação das agendas internacionais foram limitadas, como discutido no Capítulo V.

No terceiro governo Lula, o Decreto nº. 11.363/2023 atribuiu à Secretaria Geral da Presidência da República (SG/PR) a competência de “*assessorar a implementação da Agenda 2030 e apoiar as atividades da Comissão Nacional para os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável - ODS*”¹¹⁹. Desta forma, foi mantida a tradição de vincular a governança dos ODS na Presidência da República, especificamente no órgão responsável pela participação social. Entre as competências da SG/PR estão “*coordenar a política e o sistema nacional de participação social*” e “*cooperar com os movimentos sociais na articulação das agendas e ações que fomentem o diálogo, a participação social e a educação popular*”, tendo a CNODS como órgão vinculado.

A CNODS foi originalmente criada em um ambiente político conturbado que culminou no *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, em 2016. Neste contexto, a manutenção dos ODS na pauta do governo deveu-se, em grande medida, à necessidade de legitimidade internacional do governo Temer, ao foco da política externa na adesão à OCDE e às auditorias do TCU. Já a criação da CNODS e o desenvolvimento de ações relacionadas aos ODS foram motivadas pela pressão da sociedade civil, engajada com os objetivos desde sua negociação, e pelo ativismo burocrático de servidores em defesa da Agenda 2030, como discutido no Capítulo V.

Inicialmente vista com desconfiança por servidores públicos e atores não-estatais, devido à ascensão ao poder de um programa de governo derrotado nas eleições de 2014 e que não tinha o desenvolvimento sustentável como prioridade, a comissão, que inovou ao estabelecer paridade na representação entre governo e sociedade civil, foi com o tempo se consolidando como um espaço institucional relevante. Apesar de suas limitações, esse espaço contribuiu para manter os ODS na agenda pública do país, desenvolvendo ações que, com mais tempo de maturação e liderança política, poderiam ter gerado um legado mais robusto na governança dos ODS. Contudo, como discutido anteriormente, a CNODS não contou com apoio político de alto nível e foi extinta em 2019 no contexto do desmantelamento da Política

¹¹⁹ Decreto nº 11.363, de 1º de janeiro de 2023, disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11363.htm

Nacional de Participação Social e do virtual abandono da Agenda 2030 promovido pelo governo Bolsonaro.

A recriação da CNODS, como órgão colegiado vinculado à Secretaria Geral da Presidência da República, foi prevista no primeiro dia do mandato do novo governo Lula pelo Decreto nº. 11.363/2023, posteriormente revisado pelo Decreto nº. 11.397/2023¹²⁰, que estabeleceu a estrutura e as competências da Secretaria-Geral da Presidência da República. No entanto, a comissão não foi instituída nos primeiros meses de governo, apesar da mobilização de setores da sociedade civil e de servidores públicos que atuaram na governança da Agenda 2030 nos períodos anteriores. Somente em agosto de 2023, após a conclusão do Fórum Político de Alto Nível, foi criado um ‘Grupo de Trabalho Técnico’ para propor a estrutura da nova comissão, que foi formalmente instituída pelo Decreto nº 11.704, de 14 de setembro de 2023¹²¹.

O processo de restabelecimento da CNODS foi percebido como um sinal relevante de compromisso do governo Lula com a Agenda 2030, sendo frequentemente descrito pelos entrevistados como “*retomada*”, “*valorização*” e “*revitalização*” (Entrevista 02; Entrevista 07; Entrevista 08; Entrevista 10; Entrevista 12). Em contraste com períodos anteriores, como o primeiro governo Lula, marcado por certa desconfiança em relação às agendas internacionais, o governo Temer, que inicialmente afirmou desconhecer os ODS, e o governo Bolsonaro, que adotou um discurso contrário à agenda, o novo governo Lula reconheceu, desde o início de seu mandato, a importância dos ODS. A Agenda 2030 foi vista tanto como uma plataforma para a projeção internacional das políticas brasileiras, quanto como um espaço de articulação entre atores domésticos e internacionais em torno do desenvolvimento sustentável. Como destacou um entrevistado, “*não foi preciso fazer ‘advocacy’ pela agenda neste governo*” (Entrevista 07).

Apesar desse reconhecimento, houve críticas à lentidão no processo de estruturação da nova CNODS (Entrevista 01; Entrevista 07). Assim como na discussão sobre a inclusão limitada da Agenda 2030 no PPA 2024-2027. Alguns entrevistados atribuíram esse atraso às dificuldades inerentes à formação de um novo governo, especialmente após o desmonte administrativo promovido pelo governo anterior (Entrevista 02; Entrevista 09; Entrevista 28). Como ressaltou um entrevistado, “*veja o caso da Autoridade Climática, foi uma promessa de*

¹²⁰ Decreto nº 11.397, de 21 de janeiro de 2023, disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11397.htm

¹²¹ Decreto nº 11.704, de 14 de setembro de 2023, disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11704.htm

campanha, um tema muito prioritário, mas ainda não foi instituída” (Entrevista 01). Outros entrevistados destacaram a falta de priorização da Agenda 2030 pelo governo, apontando que os ODS estavam ausentes no programa de governo e no relatório de transição, aparecendo apenas nos discursos internacionais do presidente após as eleições (Entrevista 06; Entrevista 12).

Nos principais documentos estratégicos do início do governo, os ODS estavam ausentes ou eram mencionados apenas de forma tangencial. O Programa de Governo¹²², que delineou as principais ações da nova administração durante o processo eleitoral, não trouxe qualquer menção à Agenda 2030 ou aos ODS. De maneira similar, o Relatório de Transição¹²³, documento que descreve as ações iniciais do novo governo, fez apenas uma referência direta aos ODS, ao mencionar o enfraquecimento do sistema federal de planejamento causado pelo abandono da Agenda 2030, sem explorar seu potencial como uma das fontes de orientação estratégica do planejamento.

Nos discursos iniciais do presidente e dos ministros, bem como nos principais documentos governamentais dos primeiros 100 dias de gestão, as menções aos ODS foram raras. Somente a partir de meados de 2023 a Agenda 2030 começou a ocupar espaço nos discursos internacionais do presidente, como tratado da seção VI.1, tornando-se uma base relevante para impulsionar ações domésticas mais robustas.

A nova CNODS¹²⁴ é composta por 38 órgãos da administração direta do governo federal, incluindo todos os ministérios do Executivo Federal, com assessoramento permanente do Ipea e IBGE, como na versão anterior, além da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). A comissão também inclui quatro representações de governos subnacionais: duas de municípios, por meio da Associação Brasileira de Municípios (ABM) e da Frente Nacional dos Prefeitos (FNP), e duas de estados, representados pelo Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Legal (CAL) e pelo Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (Consórcio Nordeste).

A paridade entre governo e sociedade civil foi mantida, com a participação de 42 organizações não governamentais na CNODS, representando uma ampla gama de entidades.

¹²² Disponível em

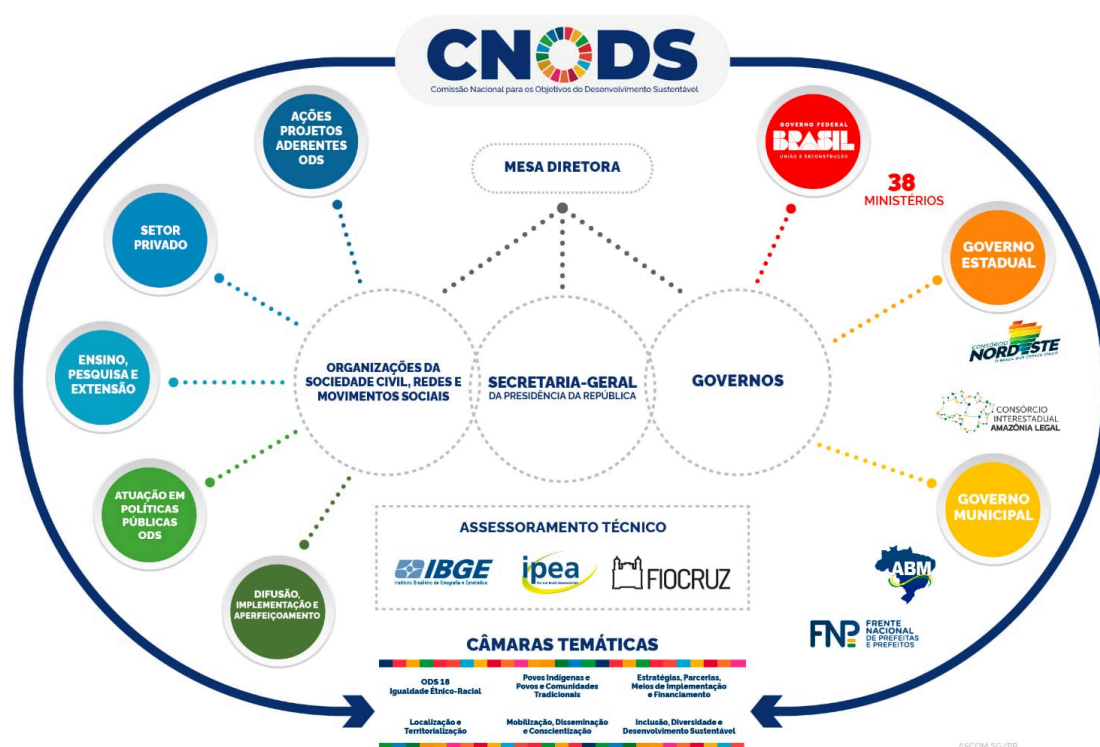
<https://pt.org.br/wp-content/uploads/2022/12/relatorio-final-da-transicao-de-governo-vf-22-02-22.pdf>

¹²³ Disponível em <https://pt.org.br/wp-content/uploads/2022/12/relatorio-final-da-transicao-de-governo-vf-22-02-22.pdf>

¹²⁴ A relação de todos os representantes da CNODS está disponível em <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/cnods/composicao-cnods>

Entre elas, estão algumas que participaram da primeira CNODS, como a União Geral dos Trabalhadores (UGT), a Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente, o Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social e a Confederação Nacional da Indústria (CNI). Também foram contempladas redes importantes dedicadas à Agenda 2030, como o GTSC A2030, a Rede ODS Brasil, a Rede Estratégia ODS e o Movimento Nacional ODS (MNODS), que haviam sido excluídas no processo de seleção anterior, apesar de seu protagonismo na agenda. Além disso, entidades patronais, como a Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC) e a Confederação Nacional do Transporte (CNT), e sindicais, como a Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares (CONTAG) e a Central Única dos Trabalhadores (CUT), também compõem a CNODS. Os representantes governamentais foram nomeados pelos chefes dos respectivos órgãos, enquanto os demais foram selecionados por chamada pública (Brasil, 2024a).

Figura 14: Composição CNODS – 2023-2024



Fonte: Brasil (2024).

Apesar da ampla representação, algumas omissões foram notáveis, especialmente a ausência de representantes dos poderes Legislativo e Judiciário. Como discutido no Capítulo V, as iniciativas desses poderes em relação aos ODS foram desenvolvidas de forma independente

das ações de governança lideradas pelo governo federal. Durante a transição da primeira CNODS (2017-2019) para o biênio 2020-2022, foi recomendada a inclusão de representantes dos poderes Legislativo e Judiciário, visando conferir à comissão um caráter verdadeiramente nacional e reconhecer os esforços desses atores na defesa da Agenda 2030. No entanto, com a extinção da CNODS em 2019, essa recomendação não foi implementada, e o governo Lula não a incorporou no novo modelo da comissão. Também se esperava a inclusão de órgãos do Executivo Federal ativos na Agenda 2030, como a Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Assim como na experiência anterior, a nova CNODS adotou subcomissões e câmaras temáticas para promover uma participação ampliada e fornecer assessoramento em temas específicos. Na avaliação da primeira CNODS, uma das críticas foi a burocratização e falta de agilidade no estabelecimento dessas instâncias, que pode ser atribuída a um ‘governo envergonhado’, que temia expor suas contradições internas por meio de um processo participativo mais plural, como discutido no Capítulo V.

Até julho de 2024, a nova CNODS definiu a instalação de seis câmaras temáticas e subcomissões voltadas para os seguintes temas: “(i) *Mobilização, Disseminação e Conscientização*; (ii) *Estratégias, Parcerias, Meios de Implementação e Financiamento*; (iii) *Localização e Territorialização*; (iv) *Inclusão, Diversidade e Desenvolvimento Sustentável*; (v) *Povos Indígenas e Povos e Comunidades Tradicionais*; e (vi) *ODS 18 – Igualdade Étnico-Racial*”¹²⁵ (Brasil, 2024a, p. 62). Apenas as duas últimas subcomissões foram formalmente instituídas, pelas resoluções nº 02 e 03 da CNODS, e fazem parte do esforço de construção do ODS 18, objeto da próxima subseção. O rápido estabelecimento das câmaras e subcomissões indica, assim como a ampla representação do pleno da CNODS, uma disposição ao diálogo abrangente sobre a implementação da Agenda 2030 no país.

O modelo ampliado e mais inclusivo da CNODS era uma demanda tanto de parte dos órgãos do governo e servidores públicos, quanto da sociedade civil desde a primeira comissão, como forma de promover integração horizontal e vertical, além de ampliar a participação social na governança dos ODS.

A integração vertical, ou interfederativa, entre 2012 e 2022, foi limitada, com pouca coordenação do governo federal no processo de territorialização dos objetivos globais. Esse

¹²⁵ Para maiores informações sobre as Câmaras Temáticas ver <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/cnods/camara-tematica>

processo teve como ápice a ‘municipalização’ dos ODM e a construção da posição brasileira favorável à inclusão de um ODS sobre cidades e comunidades sustentáveis. O Plano de Ação da primeira CNODS chegou a prever ações de ‘interiorização’ dos ODS, mas estas não foram implementadas. Assim, o processo de localização dos ODS até 2022 foi, em grande parte, espontâneo e fragmentado, orientado mais pela política local, pelas experiências anteriores com agendas internacionais de desenvolvimento, como a Agenda 21 e os ODM, e por parcerias com redes municipalistas nacionais e transnacionais e organismos internacionais, como o PNUD, do que por ações efetivas de coordenação federal.

No terceiro governo Lula, há sinais de fortalecimento da integração vertical, em geral, e na governança dos ODS, em particular. Destaca-se a criação do ‘Conselho da Federação’ pelo Decreto nº 11.495/2023¹²⁶, como órgão de diálogo entre entes subnacionais e o governo federal. Na governança dos ODS, ampliou-se a representação de entes subnacionais na CNODS e está prevista a instalação de uma câmara temática de 'Localização e Territorialização dos ODS', com a participação de oito ministérios e 19 representações não governamentais, incluindo organizações da sociedade civil e redes de entes subnacionais. Além disso, houve maior participação na elaboração do RNV, que definiu a territorialização dos ODS como uma prioridade, tema que discutiremos na próxima subseção. Contudo, ainda não há resultados concretos dessas iniciativas, como um mapeamento das experiências subnacionais, uma maior integração com as governanças subnacionais e com os Relatórios Locais Voluntários (RLV) produzidos por estes entes.

Quanto à integração horizontal, como discutido no Capítulo V, os efeitos indutores das agendas internacionais de desenvolvimento na coordenação entre setores de governo foram também limitados, com variações entre as gestões. As estruturas de governança dos ODM e dos ODS criaram espaços para disseminação de conhecimento e interação entre atores, mas sem promover diretamente coordenação institucional e coerência entre políticas públicas. Esses espaços contribuíram para a internalização das agendas em órgãos específicos, como no caso da Embrapa, e possibilitaram trocas de experiências de forma espontânea, gerando externalidades positivas, mas sem uma coordenação intersetorial estruturada. Um período de destaque na coordenação horizontal ocorreu durante as negociações dos ODS, em que a posição brasileira refletiu a estratégia nacional de desenvolvimento e posições setoriais em

¹²⁶ Decreto nº 11.495 de 18 de abril de 2023, disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11495.htm

um processo liderado pela SG/PR, MRE e MMA, mas pontual, sem continuidade em gestões posteriores.

No terceiro governo Lula, a participação de todos os ministérios e a inclusão da Fiocruz como órgão de assessoramento permanente da comissão, em parceria com o Ipea e IBGE, indicam um comprometimento do governo como um todo com a agenda, assim como sua localização institucional na Presidência da República. Além disso, apontam para uma atuação mais horizontal e em rede da CNODS. No mesmo sentido, a previsão de câmaras temáticas e subcomissões possui potencial de espalhar e gerar mobilização de diferentes atores em relação à Agenda 2030. Todavia, como discutido anteriormente, a localização institucional no centro de governo não garantiu, nos governos anteriores, coordenação horizontal, sendo que a efetividade destas potencialidades depende das condições de governança e liderança política de alto nível na Agenda 2030. Até julho de 2024, além da instalação e composição da CNODS, destaca-se o processo inclusivo de construção do RNV 2024, como discutiremos na próxima subseção.

Por fim, em termos de coordenação intersetorial e interfederativa, há uma menção no RNV 2024 à realização de uma ‘conferência nacional dos ODS’, envolvendo governos subnacionais, órgãos do Executivo Federal e organizações da sociedade civil organizada (Brasil, 2024a), mas sem informações mais detalhadas sobre escopo e formato.

Em termos de capacidades político-relacionais, destaca-se também as ações de controle que foram plenamente exercidas, tornando o TCU um dos principais atores da Agenda 2030 no país no período entre 2012 e 2022. Como discutido no Capítulo V, o órgão de controle federal, por meio de suas auditorias, foi um dos principais responsáveis por manter a Agenda 2030 nas pautas dos governos Temer e Bolsonaro, fortalecendo a posição dos servidores públicos que atuaram como empreendedores de norma em relação aos ODS. É esperado que o tribunal continue suas ações de controle relacionadas aos ODS no governo Lula.

Outro elemento fundamental das capacidades político-relacionais na governança das agendas internacionais de desenvolvimento é a interação com a sociedade civil. Na governança nacional dos ODM, adotou-se um modelo mais próximo do setor privado, em coordenação com o governo federal e o PNUD¹²⁷, com foco na responsabilidade social corporativa, por

¹²⁷ Embora houvesse uma clara aproximação com o setor privado, os recursos destinados pelo governo federal, por meio de um Termo de Cooperação com o PNUD, seja diretamente ou via empresas estatais, desempenharam um papel fundamental no arranjo de governança dos ODM, como destacado no Capítulo V.

meio do MNCS. Com o tempo, esse modelo se expandiu para incluir uma participação mais ampla, gerando maior engajamento com a agenda internacional. No entanto, enfrentou resistência de parte da sociedade civil organizada, especialmente de organizações ligadas ao Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (FBOMS), que criticavam o foco excessivo no papel das empresas, em detrimento de discussões mais amplas sobre sustentabilidade e inclusão.

O aumento do escopo e ambição da agenda pós-2015, conjugado a uma maior abertura para participação social em fóruns internacionais, em particular por meio dos ‘grupos principais’ (*major groups*), e uma avaliação crítica do modelo centralizado e focado na responsabilidade social corporativa via MNCS, resultou em uma abordagem ‘crítico-propositiva’ da sociedade civil organizada nos espaços destinados à construção da posição brasileira sobre os ODS. Contudo, percebe-se que houve uma janela de oportunidade perdida para a institucionalização de espaços de participação social, tanto nas agendas internacionais de desenvolvimento, quanto na política externa, como um todo, na forma de um conselho para discussão e controle da sociedade civil, nos moldes de diversas outras áreas do governo federal. Essa lacuna contribuiu para os retrocessos observados nos períodos seguintes.

No período Temer, houve um enfraquecimento dos canais de participação social, resultado da falta de apoio e interesse do governo na participação social como método de governo e da resistência da sociedade civil ao governo. Ainda assim, a CNODS foi estabelecida com paridade entre governo e sociedade civil, embora parte das organizações mantivessem uma postura autônoma e crítica, principalmente por meio da elaboração dos Relatórios-Luz a partir de 2017. No governo Bolsonaro, os canais de comunicação com a sociedade civil organizada foram praticamente fechados, especialmente em temas de direitos humanos e sustentabilidade, com o desmantelamento do Sistema Nacional de Participação Social.

Como ressaltou um dos entrevistados o governo Temer “*não tinha como objetivo implementar a agenda, deixou ela existir, criou a CNODS, também reativou a Comissão Nacional de População e Desenvolvimento, mas não garantiu seu pleno funcionamento, pela falta de recursos e liderança*” (Entrevistado 31). Neste período, houve uma divisão na sociedade civil engajada com os ODS entre as organizações que “*defendiam um afastamento completo do ‘governo golpista’, focando apenas na denúncia e contestação, e as organizações que advogavam por uma participação crítica*” (Entrevistado 31). A posição ‘crítico-propositiva’, inclusive nos RL, que expunham e criticavam o governo, mas traziam

proposições, prevaleceu até o início do governo Bolsonaro onde o foco foi exclusivamente “*na denúncia e exposição internacional do governo*” (Entrevistado 31).

Desta forma, a experiência e a resistência da sociedade civil organizada foram fundamentais para manter as discussões sobre as agendas internacionais de desenvolvimento no país entre 2012 e 2022, resultando em uma participação ativa na reconstrução da governança dos ODS no terceiro governo Lula. O modelo de uma CNODS abrangente, com paridade entre governo e sociedade civil, critérios de seleção mais inclusivos para seus membros e a manutenção de sua vinculação institucional ao órgão da Presidência da República responsável pela participação social, reflete contribuições diretas da sociedade civil. Além disso, destaca-se o incentivo à criação de câmaras temáticas e subcomissões plurais no âmbito da CNODS desde o início de seus trabalhos e a participação ativa na elaboração do RNV, enquanto mantém a produção independente dos Relatórios-Luz. Esses elementos demonstram o protagonismo da sociedade civil na concepção do modelo de governança da nova CNODS e sua liderança em diversas frentes da gestão da comissão.

Entre os entrevistados, não houve divergências significativas sobre a necessidade e a importância de uma comissão mais abrangente, com participação social paritária e mais plural. Contudo, surgiram questionamentos sobre a gestão da comissão e sua efetividade em influenciar a implementação de políticas públicas. Dois aspectos relacionados à gestão foram destacados: a organização da participação dos 84 membros da CNODS e a estrutura administrativa dedicada à gestão da comissão.

O tamanho da comissão já havia sido objeto de debate em 2016. De um lado, a sociedade civil organizada e parte dos servidores públicos engajados com os ODS defendiam um modelo mais inclusivo, que incorporasse também as redes não formalizadas dos ODS. De outro, havia quem propusesse um modelo 'mais enxuto' e 'executivo', alinhado a uma visão de participação social mais restrita, característica do 'governo envergonhado' de Temer. Esta última posição prevaleceu, como discutido no Capítulo V.

A composição da nova CNODS atendeu às demandas da sociedade civil. Seu Regimento Interno estabeleceu uma estrutura organizacional composta por: (i) plenária, envolvendo os 84 membros e, quando pertinente, convidados externos; (ii) presidência, exercida pelo ministro da SG/PR; (iii) secretaria-executiva, formada por servidores dedicados à gestão da comissão; (iv) mesa diretora, composta por 12 instituições, sendo seis estatais, incluindo os

ministérios do centro de governo (SG/PR, MGI, MRE, MP, SRI/PR) e um representante subnacional, e seis da sociedade civil organizada; (v) câmaras temáticas; (vi) grupos de trabalho.

Em defesa deste modelo, um entrevistado afirmou *“após um processo de escuta de todos os atores, a decisão foi por uma estrutura democrática e inclusiva, com instâncias para garantir espaço de voz para todos, como as câmaras temáticas, e uma instância de decisão executiva, a mesa diretora”* (Entrevista 33). No entanto, alguns entrevistados também criticaram o modelo, apontando que a CNODS, composta por 84 membros, apresenta *“níveis desiguais de conhecimento e engajamento com os ODS”* (Entrevista 04) e que *“algumas vozes dominam a discussão”* (Entrevista, 12). Além disso, destacaram a falta de uma estrutura administrativa adequada para sua gestão (Entrevista 04).

As capacidades estatais diretamente ligadas aos ODS também foram alvo de discussão, principalmente a escolha de uma secretaria-executiva com uma equipe técnica enxuta, composta pelo secretário-executivo da comissão, sem maior expressão política, e três assessores técnicos, sem uma estrutura administrativa específica para os ODS fora da comissão. Como apontou um entrevistado, *“desde os ODM, até no governo Bolsonaro, sempre teve uma ou mais equipes do governo responsáveis pelas agendas internacionais, além da comissão, para fazer a ponte entre a governança e o governo”* (Entrevista 12). A crítica, portanto, não está relacionada à ingovernabilidade de uma comissão inclusiva, como no período Temer, mas à necessidade de capacidades técnico-administrativas e político-relacionais para assegurar seu funcionamento efetivo.

A defesa desse modelo está associada a uma atuação em rede, organizada em torno da CNODS, e à coordenação entre órgãos governamentais, liderada pela SG/PR com apoio dos representantes estatais na comissão. No entanto, como discutido anteriormente, a vinculação institucional à Presidência da República não tem garantido capacidade efetiva de coordenação. Como destacou um entrevistado:

esse modelo de coordenação liderado pela Presidência da República, com grupos de trabalho interministeriais, comitês, foram superutilizados, perderam centralidade. Dependendo do assunto e da liderança política, os ministérios participam de forma protocolar. Veja o nível dos representantes dos ministérios na CNODS e pior o nível de quem efetivamente participa das reuniões, a maioria não conhece a agenda e não tem poder de decisão (Entrevista 04).

Assim, sem uma liderança política de alto nível e o engajamento das lideranças setoriais, há o risco de que os órgãos setoriais atuem de forma descoordenada, sendo mobilizados apenas para ações pontuais, sem incorporar ou assegurar a continuidade das iniciativas relacionadas aos ODS.

Por fim, como apontou um entrevistado há *“um certo cansaço dos servidores públicos com os objetivos internacionais”* (Entrevista 01). Após o comprometimento com os ODM, a intensa negociação dos ODS, a resistência e promoção de ações durante o governo Temer, os retrocessos no governo Bolsonaro e os sinais pouco claros no início do novo governo Lula, a percepção é de que o engajamento com as agendas de desenvolvimento diminuiu. Essas discontinuidades geram questionamentos sobre o real compromisso do governo brasileiro com a Agenda 2030.

Esse ponto é crucial, pois, como discutido no Capítulo V, os servidores públicos desempenharam um papel fundamental na manutenção da pauta do desenvolvimento sustentável e na implementação de ações relacionadas aos ODS durante o governo Temer, com reflexos, menos relevantes, até no governo Bolsonaro. O engajamento é um dos pilares da política aspiracional, que busca mobilizar atores e facilitar acordos, como discutido no Capítulo I. Nesse contexto, o 'cansaço dos servidores' está alinhado à literatura sobre política aspiracional, que destaca os riscos da 'fadiga da aspiração', resultado do uso repetido de objetivos aspiracionais sem esforços concretos para seu alcance (Young, 2017; Finnemore; Jurkovich, 2020).

Neste contexto, não apenas as questões técnico-administrativas, como o perfil da equipe da CNODS e a baixa capacidade de decisão dos representantes dos órgãos públicos, são questionadas, mas também a efetividade do modelo da CNODS em transformar em ações concretas as demandas estruturadas a partir do processo participativo.

Um entrevistado criticou a recorrente decisão de vincular a governança dos objetivos internacionais de desenvolvimento à área de participação social do governo, afirmando que *“a SG/PR isoladamente não tem condições de coordenar e articular politicamente o processo, o foco na participação social é importante para organizar demandas, mas não para transformá-las em ação, é muita estratégia e pouca tática”* (Entrevista 07). Na mesma linha, um entrevistado afirma que *“esse é um governo fraco, com sociedade civil forte, em outros momentos havia maior liderança do Itamaraty, do Ministério do Planejamento, para*

influenciar dentro do governo” (Entrevista 06). Também em uma linha crítica um dos entrevistados destaca *“as pretensões da política externa brasileira são maiores que os ODS, mesmo na dimensão da sustentabilidade a agenda climática é mais proeminente, então para a importância do tema a SG está de bom tamanho, sendo poderia haver mais protagonismo do planejamento e do PPA”* (Entrevista 33).

Koga *et al.* (2020) destacam, com base em entrevistas realizadas com membros da primeira CNODS, que devido à transversalidade e complexidade dos ODS, a governança da Agenda 2030 deveria estar diretamente vinculada à Casa Civil da Presidência da República. Este órgão, por sua maior capacidade de convocação e articulação, teria o potencial de transformar as demandas sociais em ações governamentais. À SG/PR, por sua vez, caberia o papel de colher e organizar essas demandas, assegurando uma conexão estruturada entre sociedade civil e governo.

De uma forma geral, há uma percepção de que as limitações técnico-administrativas podem ser superadas e que o modelo da CNODS, baseado em um amplo espaço para participação social, é bem estruturado e relevante. Contudo, falta um elemento central para a governança dos ODS, destacado tanto na literatura (Krellenberg *et al.*, 2019; Bolton, 2021; Breuer *et al.*, 2023; Ningrum *et al.*, 2023) e nos guias de implementação dos ODS, como discutido no Capítulo II, quanto na maior parte das entrevistas (Entrevista 01; Entrevista 02; Entrevista 06; Entrevista 07; Entrevista 15): a liderança política de alto nível. Como ressaltou um entrevistado, *“o modelo da CNODS é bem desenhado, com todo o governo e bastante participação social, mas tem a necessidade de um grande empreendedor de normas, com empoderamento em nível nacional para fazer a agenda andar”* (Entrevista 02).

Segundo a pesquisa de Koga *et al.* (2020, p. 38, tradução nossa) sobre as capacidades estatais e condições de governança para a implementação dos ODS no país, *“a liderança representa a principal condição crítica para a implementação dos ODS no Brasil”*¹²⁸. Como discutido nos Capítulos IV e V, a liderança política de alto nível nas agendas internacionais de desenvolvimento foi historicamente limitada, com variações entre os períodos. Nem mesmo no período entre 2012 e 2015, quando havia grande convergência entre as prioridades do governo e as agendas internacionais e uma parte significativa do centro de governo estava envolvida na governança dos ODM e nas negociações dos ODS, houve liderança de alto nível nessas agendas.

¹²⁸ No original *“leadership materializes as the main critical condition for SDGs’ implementation in Brazil”*.

Os dois primeiros anos do governo Lula apresentam elementos de continuidade e mudança em relação à liderança política de alto nível observada em períodos anteriores. Por um lado, destaca-se o empenho direto do presidente no reposicionamento internacional do Brasil, com o desenvolvimento sustentável como uma das principais bandeiras. Essa abordagem foca na redução das desigualdades e no enfrentamento da emergência climática, utilizando a Agenda 2030 como um instrumento orientador da governança global do desenvolvimento sustentável, conforme discutido na primeira seção deste capítulo.

No plano doméstico, reformas institucionais, como a incorporação das mudanças climáticas no nome da pasta de meio ambiente, o fortalecimento das áreas de direitos humanos com a criação do Ministério dos Povos Indígenas, e a recriação das pastas específicas voltadas para igualdade racial, mulheres e direitos humanos, bem como a reinstalação da CNODS, sinalizam um maior compromisso com o desenvolvimento sustentável.

Por outro lado, lacunas persistem, como a integração limitada entre o PPA e os ODS, a lentidão na recriação da CNODS e a continuidade de uma participação dos órgãos na governança dos ODS sem uma coordenação efetiva ou clara liderança política de alto nível. Esses aspectos refletem, em certa medida, padrões observados em períodos anteriores.

Pelo histórico e pelas ações dos dois primeiros anos de governo, há uma tendência de que o presidente Lula respalde as iniciativas relacionadas à Agenda 2030 de forma mais efetiva do que em governos anteriores, mas sem assumir uma liderança direta no processo. Nesse contexto, questões socioambientais devem figurar como prioridades presidenciais, embora não necessariamente vinculadas diretamente aos ODS. Em outras palavras, há uma propensão de elevada convergência temática, mas sem uma conexão explícita com a Agenda 2030, seguindo um certo padrão da governança brasileira das agendas internacionais de desenvolvimento, como discutido anteriormente neste capítulo e nos Capítulos IV e V.

Diante disso, surge a questão sobre quem seriam as potenciais lideranças no processo. Nos dois primeiros anos do governo Lula, observou-se uma maior participação e apropriação da Agenda 2030 pela Secretaria-Geral da Presidência da República, liderada por Márcio Macedo, especialmente em comparação com os governos Temer e Bolsonaro. Além disso, notou-se uma atuação mais ativa de outras lideranças ministeriais e políticas nos ODS. Um exemplo disso foi a instalação da CNODS, cuja mesa de abertura contou com a presença de três ministros de Estado: o ministro da SG/PR; a ministra da Saúde, Nísia Trindade; e a

ministra da Gestão e Inovação, Esther Dweck. Também participaram a deputada federal e presidente da Frente Parlamentar dos ODS, Érika Kokay; a governadora do Rio Grande do Norte, Fátima Bezerra; a prefeita de Francisco Morato (SP), Renata Torres de Sene; e a primeira-dama, Janja Lula da Silva.

A presença ampliada de lideranças em nível ministerial é um sinal positivo de comprometimento do governo com a Agenda 2030, principalmente em relação à primeira CNODS, onde praticamente não houve participação direta de ministros nas ações. Alguns entrevistados apontaram o potencial da primeira-dama para assumir um papel de liderança na agenda, destacando que *“ela conhece a agenda e tem capacidade de influenciar transversalmente os setores de governo”* (Entrevista 07). Além disso foi ressaltada a possibilidade de uma liderança compartilhada *“o ministro da SG/PR parece bastante comprometido com a agenda, a ministra da Igualdade Racial, Aniele Franco, tem um papel importante pelo ODS 18 e a primeira-dama pode ser uma figura central na coordenação”* (Entrevista 01).

O cenário da governança dos ODS no Brasil ainda é incerto na primeira metade do terceiro governo Lula. Por um lado, apesar da forte convergência temática, a Agenda 2030 aparece de forma limitada nos documentos iniciais do governo, especialmente no PPA 2024-2027, a lentidão no processo de instalação da CNODS e a falta de uma liderança política de alto nível gera dúvidas sobre o compromisso efetivo do governo com os ODS. Por outro lado, a partir de meados de 2023, os discursos presidenciais passaram a incorporar os ODS de forma mais destacada, especialmente na AGNU, a instalação da CNODS, com amplo espaço para a participação da sociedade civil, e a vinculação, mesmo *a posteriori*, do PPA 2024-2027 aos ODS sinalizam um compromisso positivo com a agenda internacional de desenvolvimento sustentável.

Com sinais ainda pouco claros sobre o efetivo compromisso e a priorização da Agenda 2030 pelo governo brasileiro, torna-se crucial analisar as ações que evidenciam de forma mais direta a apropriação dos ODS. Esse esforço ocorre em um contexto marcado por discursos presidenciais favoráveis na arena internacional e pela reconstrução da governança nacional dos ODS. A próxima subseção abordará as principais iniciativas que simbolizam essa apropriação, com destaque para a apresentação do Relatório Nacional Voluntário (RNV) de 2024 e a criação do ODS 18, ações que sinalizam a intenção brasileira de assumir um papel mais ativo tanto no cenário nacional quanto no internacional, em relação à Agenda 2030.

VI.3.2 - Apropriação da Agenda 2030 e dos ODS

A apropriação da Agenda 2030 e dos ODS abrange tanto as ações alinhadas às orientações e discussões internacionais, quanto às iniciativas criadas ou reinterpretadas domesticamente. Um dos principais sinais de apropriação dos objetivos globais são as ações autônomas e inovadoras que agregam novas perspectivas à governança global. Na experiência brasileira, destacam-se as ações de adequação das metas globais à realidade nacional, a construção participativa do RNV 2024 e a proposição do ODS 18 sobre igualdade étnico-racial.

O Brasil foi pioneiro na proposta de adequação dos objetivos globais à realidade nacional, seja ao propor metas mais ambiciosas dos que as globais, seja ao incorporar novos temas e metas mais alinhados às políticas nacionais, como discutido no Capítulo V. Esse processo teve início com a 'tropicalização' das metas dos ODM e culminou, em 2018, na proposta de adequação das metas dos ODS ao contexto brasileiro, liderada pelo Ipea e conduzida por servidores públicos federais. Essa proposta, apresentada no final do governo Temer, não foi formalmente adotada pelo governo federal.

Há previsão de retomada desse processo (Brasil, 2024a), mas, até novembro de 2024, não foram divulgadas ações específicas para este fim. A adequação das metas é um processo importante para a internalização dos ODS por órgãos públicos, ao alinhar os objetivos globais aos planos setoriais, e para o monitoramento da Agenda 2030 a partir de parâmetros que considerem a realidade nacional, como metas mais ambiciosas, regionalizadas e segmentadas por raça, gênero, entre outras. Por exemplo, o país já atingiu a meta global para a redução da mortalidade infantil (ODS 3.2) o que indica a necessidade de estabelecer uma meta mais ambiciosa, considerando os desafios regionais e a segmentação por públicos específicos. Este é um exemplo de uma ação da CNODS de 2016 que não teve maiores repercussões nos processos de tomada de decisão em alto nível no período, mas que influenciou outras iniciativas no país (Galvão; Ramiro, 2023) e será utilizada pela nova CNODS.

Os RNV são os principais instrumentos de monitoramento e prestação de contas (*accountability*) na governança global dos ODS. Em 2017, o Brasil apresentou seu primeiro RNV em um processo centralizado na Presidência da República, com pouca participação dos órgãos setoriais e da sociedade civil, como discutido no Capítulo V. O relatório focou em apresentar ações planejadas no âmbito da CNODS, sem incluir indicadores nacionais, em

grande medida, já desenvolvidos pelo IBGE, ou comprometer-se com metas e políticas prioritárias para o alcance dos ODS. A apresentação do relatório no Fórum Político de Alto Nível foi feita por representantes do terceiro escalão do governo, refletindo a falta de liderança política na Agenda 2030 naquele momento.

Neste sentido, o documento pode ser interpretado como o retrato de um ‘governo envergonhado’, que buscava legitimação internacional através de uma apresentação formal, sem destaque ou liderança, e com baixa representatividade. Ao mesmo tempo, ele reflete a resistência de atores estatais e não-estatais que mantiveram os ODS na pauta governamental em um contexto desfavorável. Neste mesmo período, a sociedade civil organizada, por meio do GTSC A2030, iniciou a publicação dos Relatórios-Luz (RL). O Brasil apresentaria seu segundo RNV em 2019, mas, no início do governo Bolsonaro, a apresentação foi cancelada, em conjunto com a dissolução da CNODS, o veto à diretriz do PPA sobre os ODS e a substituição da ENDES pela EFD, sem menções à Agenda 2030, marcando o virtual abandono da Agenda 2030 pelo governo brasileiro.

O RNV 2024 é a principal peça de um conjunto de entregas do governo federal no âmbito do Fórum Político de Alto Nível, que incluiu também o relatório ‘Planejamento Orientado para a Agenda 2030’, discutido na seção anterior, e os ‘Cadernos ODS’, produzidos pelo Ipea, que serão abordados adiante nesta seção. Essas iniciativas, em conjunto com a reinstalação da CNODS e a adoção voluntária do ODS 18, sinalizam o compromisso renovado do país com a Agenda 2030.

O RNV apresentado em 2024 possui características distintas do RNV de 2017. Desenvolvido no âmbito da CNODS, o relatório contou com ampla participação de atores estatais e não-estatais, em contraste com o processo centralizado do primeiro. Esses atores, que permaneceram mobilizados com expectativa de retomada da Agenda 2030 pelo governo brasileiro, contribuíram para a construção do relatório nacional, mesmo que o relatório seja um documento de governo, com a decisão final sobre formato e conteúdo a cargo da Presidência da República. A sociedade civil organizada continuou a produção dos RL, mesmo com a reativação da CNODS, mantendo uma posição de participação autônoma e ‘crítico-propositiva’ na instância de governança nacional dos ODS.

O processo de concepção e elaboração do relatório foi coordenado pelo ‘Grupo de Redação’ formado por SG/PR, MRE e MP, além dos órgãos de assessoramento da CNODS, Ipea, IBGE

e Fiocruz, com apoio da Itaipu Binacional e do PNUD. A construção do RNV envolveu uma equipe técnica de 219 participantes de 45 instituições, em sua maioria servidores públicos federais, mas com participação de representantes de empresas estatais, organizações internacionais e sociedade civil organizada. Além disso, foram realizadas consultas específicas a representações de governos locais, da sociedade civil organizada e do setor privado (Brasil, 2024a).

Assim como em 2017, o documento foi apresentado pelo Presidente da República. Em sintonia com o lema ‘O Brasil voltou’ da política externa, a apresentação abordou tanto os retrocessos dos anos anteriores, quanto as prioridades e ações propositivas para a governança e implementação dos ODS no Brasil. Destacou-se o alinhamento com a presidência do país no G20, o discurso na AGNU de 2023, que enfatizou a redução das desigualdades como ‘objetivo-síntese’ da Agenda 2030, a importância de ações para enfrentar a emergência climática, o PPA como instrumento de implementação e coordenação dos ODS e a adoção do ODS 18.

O RNV 2024 foi estruturado em três partes principais: (i) institucionalização, com foco na nova CNODS, e na priorização de políticas públicas relacionadas aos ODS; (ii) evolução dos indicadores brasileiros; e (iii) visão de futuro (Brasil, 2024a). A evolução dos indicadores reflete os retrocessos já apontados nos Relatórios Luz (RL). Buscando a aproximação entre o RNV e os RL, foi desenvolvido um quadro para cada ODS onde são discutidas as recomendações dos RL a partir das ações do governo. Além disso, o RNV avançou na avaliação do alcance das metas, sendo que 14 (8,3%) já foram alcançadas, 35 (20,7%) tiveram evolução positiva, 26 (15,4%) estavam estagnadas, 23 (13,6%) mostram regressão e 71 metas (42%) não puderam ter seu progresso avaliado por indisponibilidade dos dados ou porque apresentaram séries irregulares ou muito curtas (Brasil, 2024a, p. 101).

As análises sobre a evolução das metas no Brasil foram detalhadas nos ‘Cadernos ODS’ produzidos pelo Ipea¹²⁹. Os cadernos correspondem aos 17 ODS e avaliam cada uma das 169 metas em termos de evolução dos indicadores disponíveis, políticas públicas e ações governamentais que contribuem para o alcance dos ODS, além dos principais desafios para a implementação da Agenda 2030 no país. A publicação dos ‘Cadernos ODS’ consolida o Ipea como a principal instituição pública brasileira no monitoramento das agendas globais de

¹²⁹ Disponíveis em <https://www.ipea.gov.br/ods/publicacoes.html>

desenvolvimento desde os ODM, ajudando a manter os objetivos globais na pauta governamental, mesmo em períodos de retrocesso.

A ‘Visão de Futuro’ apresentada no RNV destaca as prioridades do Brasil para acelerar a implementação da Agenda 2030, em consonância com a Constituição Federal de 1988 e o PPA 2024-2027, e inclui: “(i) *Combate à fome, pobreza e desigualdades*; (ii) *Enfrentamento das emergências climáticas, preservação dos biomas, transição energética e sustentabilidade da Amazônia*; e (iii) *Fortalecimento da democracia, igualdade racial e trabalho decente*” (Brasil, 2024a, p. 264). Além disso, são delineadas as ações prioritárias da CNODS, que incluem: (i) fortalecer a governança nacional da Agenda 2030 em diálogo com experiências subnacionais e atores não-estatais; (ii) monitorar a Agenda 2030, ajustando as metas à realidade nacional; (iii) territorializar os ODS; e (iv) financiar a implementação dos ODS, coordenando recursos do orçamento federal, de empresas estatais, bancos de fomento e cooperação internacional (Brasil, 2024a).

As prioridades destacadas na ‘Visão de Futuro’ orientam as ações relacionadas à Agenda 2030 em direção a uma abordagem balanceada entre as três dimensões do desenvolvimento sustentável e uma governança inclusiva dos ODS. No mesmo sentido, as políticas públicas destacadas no RNV dialogam diretamente com a estratégia ‘social desenvolvimentista’, com maior integração da dimensão econômica da sustentabilidade, discutida na seção anterior sobre o PPA. Desta forma, foram destacadas as tradicionais políticas sociais, como o programa ‘Bolsa Família’, ‘Minha Casa, Minha Vida’, ‘Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)’, entre outros, além de programas estruturantes que integram as dimensões econômica e ambiental, como o ‘Programa de Transição Ecológica’, ‘Nova Indústria Brasil’ e o ‘Novo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)’, bem como os programas de ‘Conservação da Amazônia’ e de ‘Mitigação e Adaptação às Mudanças Climáticas’ (Brasil, 2024a).

O RNV foi apresentado no Fórum Político de Alto Nível de 2024 pelo Ministro da Secretaria-Geral da Presidência da República, Márcio Macêdo. A apresentação por um Ministro de Estado é um avanço da atual governança dos ODS, assim como a presença constante dos ODS nos discursos presidenciais, a maior integração da dimensão econômica nas discussões de sustentabilidade - o que pode fortalecer o desenvolvimento sustentável na agenda pública - e a ampla participação social, com potencial para gerar inovações e incluir pautas historicamente marginalizadas. No entanto, essas condições favoráveis podem ser insuficientes se não forem acompanhadas de liderança política de alto nível,

institucionalização das ações de coordenação horizontal e vertical, e formalização dos espaços de participação. A ausência dessas condições pode levar a retrocessos rápidos, como os observados em períodos anteriores.

Um sinal inequívoco de compromisso do terceiro governo Lula com a Agenda 2030 foi o surpreendente anúncio da adoção voluntária de um 18º ODS durante o pronunciamento do presidente na Assembleia Geral das Nações Unidas de 2023. A proposta brasileira de adoção doméstica, com intenção de influenciar a discussão global sobre o tratamento insuficiente da dimensão étnico-racial na Agenda 2030, é coerente com a criação dos ministérios da ‘Igualdade Racial’ e ‘dos Povos Indígenas’ e remonta à posição brasileira nas negociações dos ODS em 2015, como discutido no Capítulo V. Na época, o Brasil já havia proposto um ODS sobre ‘Cultura e meios de vida’ com foco em povos indígenas e comunidades tradicionais, além de uma abordagem transversal e explícita da dimensão racial (Brasil, 2014). Essas propostas, no entanto, não foram acatadas e as questões étnico-raciais ficaram ausentes ou insuficientemente abordadas na Agenda 2030 (Achiume, 2022).

A proposta de construção do ODS 18, focado em promover a igualdade étnico-racial, está sendo desenvolvida no âmbito da CNODS, por meio da ‘Câmara Temática para o Décimo Oitavo ODS sobre Igualdade Étnico-Racial na Agenda 2030’, instituída pela Resolução nº. 02/CNODS, de 20 de dezembro de 2023¹³⁰. A Câmara Temática é composta por 13 ministérios e 17 organizações não-estatais, sob a coordenação do Ministério da Igualdade Racial (MIR).

A liderança da discussão sobre o ODS 18 é compartilhada entre o MIR, o Ministério dos Povos Indígenas e o BNDES, embora este último não participe formalmente da câmara temática (Brasil, 2024a, p. 62). A proposta preliminar do ODS 18 apresenta um conjunto de dez metas, centradas em uma ‘meta-síntese’ de ‘eliminação do racismo em todas as suas formas’, que também é o subtítulo proposto para o ODS 18. As demais metas abordam temas transversais como violência, com foco em jovens e no feminicídio, acesso à justiça, reparação e representação, habitação, saúde e educação. Além disso, abordam questões interseccionais, incluindo populações LGBTQIA+, bem como xenofobia, temas geralmente negligenciados na agenda global. A proposta brasileira está alinhada com convenções das Nações Unidas

¹³⁰ Resolução nº 02/CNODS, de 20 de dezembro de 2023, disponível em <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/cnods/camara-tematica/ods-18-igualdade-etnico-racial>

sobre raça, povos originários e direitos humanos, buscando preencher lacunas notórias da Agenda 2030 nesses temas (Martins; Paes-Sousa, 2024).

Assim, a proposta brasileira é de estruturar um ODS com todos seus atributos, incluindo metas, indicadores e um ícone que reflita visualmente o novo objetivo. Como discutido no Capítulo I, um dos pilares dos objetivos globais é sua capacidade de comunicação e está relacionada com a ‘política visual’ dos ODS. Neste sentido, a SG/PR em parceria com o PNUD lançou uma campanha para a seleção de uma ícone para o ODS 18. A figura 15 abaixo apresenta a imagem selecionada para representar o ODS 18.

Figura 15 - Ícone ODS 18



Fonte: CNODS¹³¹

Nas entrevistas, a adoção voluntária do ‘ODS 18 - sobre igualdade étnico-racial’ pelo Brasil é vista como “*um cartão de visitas do retorno do país à Agenda 2030*” (Entrevista 22) e “*um sinal positivo de retomada da Agenda 2030 no Brasil e um compromisso renovado com os ODS*” (Entrevista 19), que “*reforça a identidade internacional do país e sua luta histórica de valorizar a dimensão social do desenvolvimento sustentável*” (Entrevista 22). Além disso, considera-se que o “*Brasil acerta nessas ousadias e é capaz de liderar a discussão sobre igualdade racial no nível internacional*” (Entrevista 21).

Assim, a proposição do ODS 18 é vista de uma forma positiva ao reposicionar o país nas discussões sobre a agenda global de desenvolvimento sustentável. No entanto, a internacionalização da discussão sobre igualdade étnico-racial e sua possível inclusão nos objetivos globais, seja na Agenda 2030 ou em uma agenda pós-2030, geraram percepções divergentes entre os entrevistados.

¹³¹ Disponível em

<https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/cnods/camara-tematica/ods-18-igualdade-etnico-racial>

Uma parte dos entrevistados defende que o objetivo maior da proposição deve ser sua internacionalização e a busca por sua inclusão na Agenda 2030 (Entrevista 26; Entrevista 27). Como apontou um entrevistado, *“é preciso disputar o espaço em um ambiente internacional em que predomina o ‘negacionismo racial’, o racismo não é visto como uma questão universal”* (Entrevista 30). Essa postura de enfrentamento e busca por reposicionar as discussões raciais no cenário internacional é mais presente entre representantes da sociedade civil e de órgãos setoriais ligados à temática racial. Em contraste, representantes de áreas centrais do governo, como a política externa, defenderam uma abordagem mais cautelosa, visando evitar atritos que possam afetar outras posições brasileiras nos debates internacionais e, inicialmente, ocupando os 'espaços possíveis' (Entrevistas 18, 21, 22 e 23).

Na mesma linha, esse grupo vê com ceticismo as possibilidades de que a adoção do ODS 18 altere a Agenda 2030 ou influencie nas discussões sobre uma agenda pós-2030, considerando a *“enorme dificuldade de universalizar essa agenda”* (Entrevista 21). Apontam também as dificuldades intrínsecas de abrir um debate para alterar uma agenda aprovada por consenso na AGNU, seja por razões procedimentais (Entrevistas 19 e 26) ou pelas mudanças no contexto mundial. Como destacou um entrevistado, *“as condições existentes no período de negociação e adoção da Agenda 2030, entre 2012 e setembro de 2015, não existiam mais em 2016, após o Brexit e a eleição de Trump, os ODS seriam outros em 2016”* (Entrevista 07). No mesmo sentido, um entrevistado expressou preocupação com a possibilidade de alteração da agenda neste momento, pois *“a negociação para inclusão de uma demanda legítima como a do ODS 18, poderia gerar vários retrocessos em outros ODS, uma vez aberta a ‘caixa de Pandora’. O mundo deu uma guinada para a extrema direita entre 2015 e 2024”* (Entrevista 22).

Alguns entrevistados apontam que, mesmo a iniciativa brasileira não sendo capaz de formalizar a inclusão da proposta de um objetivo sobre igualdade étnico-racial nas agendas internacionais, ela seria importante para *“o letramento étnico-racial de governos, organismos internacionais e organizações transnacionais que atuam na área do desenvolvimento sustentável aproximando agendas historicamente apartadas”* (Entrevista 24). A influência da proposta brasileira nas discussões internacionais, no entanto, estaria condicionada aos *“resultados das políticas domésticas, com o risco de o país levantar a bandeira e não ter o que mostrar depois”* (Entrevista 18). Assim, a *“projeção internacional da proposta depende do sucesso das políticas domésticas, assim como nas discussões sobre a erradicação da fome no início dos anos 2000, onde o Brasil pautou a discussão internacional a partir de políticas*

locais bem-sucedidas" (Entrevista 23). Dessa forma, a proposta tende a ser descredibilizada no cenário internacional se não for sustentada pelo efetivo fortalecimento e implementação de políticas domésticas.

Neste sentido, os entrevistados percebem que a adoção de um ODS 18 possui um “*efeito bumerangue*” (Entrevista 21), ao projetar externamente uma importante agenda doméstica, com possíveis efeitos nas discussões globais, e ao mesmo tempo dar maior visibilidade para as políticas domésticas construídas a partir das demandas históricas do movimento negro, ao inseri-las no debate internacional (Entrevista 18; Entrevista 20; Entrevista 21). Esta percepção se alinha ao circuito ‘localização-subsidiariedade-circulação’ de normas globais de Acharya (2018), segundo o qual, por meio da internalização e reinterpretação de uma norma internacional, um país não hegemônico pode transformar a norma original e exportar uma versão doméstica que tem o potencial de redefinir a norma global e influenciar o debate internacional.

COMENTÁRIOS CONCLUSIVOS

Os dois primeiros anos do terceiro governo Lula foram marcados pelo lema ‘o Brasil voltou’. Após um período de enfraquecimento gradual dos compromissos do governo brasileiro com o planejamento nacional e a governança dos ODS, essa expressão simbolizou a defesa do Estado de Direito em um ambiente conflagrado, marcado por ameaças explícitas à democracia, bem como a retomada das tradições da diplomacia brasileira e o esforço, liderado pelo presidente, para reposicionar o país na arena internacional. O lema também fortaleceu o planejamento governamental, especialmente a dimensão estratégica do PPA, com ênfase na participação social, o reforço das instituições e das políticas públicas, que sofreram desmantelamento e retrocessos, principalmente a partir de 2019. Associado à política externa e ao planejamento governamental, destaca-se o retorno do governo federal ao compromisso com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

Na política externa, o governo brasileiro adotou uma postura ativa, principalmente por meio da diplomacia presidencial, tendo como bandeiras principais a redução das desigualdades, entre e dentro dos países, e o enfrentamento da emergência climática. Neste contexto, não há dúvidas sobre o retorno às tradições da diplomacia brasileira, alinhando-se a temas centrais dos ODS no cenário internacional. No entanto, a concretização dessas posições em políticas públicas no âmbito doméstico ainda é incerta.

No planejamento governamental, dois pilares foram retomados: a orientação estratégica e a participação social. O PPA 2024-2027 trouxe inovações como indicadores-chave da dimensão estratégica, com metas para 2027, e maior integração da dimensão econômica nas discussões e programas de sustentabilidade, indicando possíveis avanços na visão governamental sobre o desenvolvimento sustentável.

No entanto, esses progressos enfrentam desafios. Existe o risco de que a participação social seja limitada ou instrumentalizada e que a agenda de sustentabilidade se restrinja a temas específicos, como a transição energética, em detrimento de uma abordagem integrada que considere as interações entre a não transgressão das fronteiras planetárias e os impactos sobre o ‘alicerce social’, visando a construção de um ‘espaço seguro e justo para a humanidade’. Além disso, esforços de mudança enfrentam o contexto de retrocessos socioambientais, amplificados pelo viés conservador do Parlamento e pela influência do agronegócio e do extrativismo na política e economia.

O retorno à Agenda 2030 foi caracterizado por sinais contraditórios. Por um lado, os ODS estiveram ausentes de documentos-chave como o programa de governo e o relatório de transição, e sua integração ao PPA foi limitada, com a CNODS efetivada apenas no final de 2023. Por outro lado, iniciativas relevantes emergiram: a governança dos ODS foi prevista em atos iniciais do governo; os discursos presidenciais em fóruns internacionais, desde meados de 2023, reforçaram o compromisso com a Agenda 2030; e, em 2024, mesmo *a posteriori*, o PPA foi alinhado aos ODS, com a intenção de vinculá-los ao orçamento. Apesar da lentidão, a recriação da CNODS ocorreu com protagonismo da sociedade civil e promoveu ações importantes, como a elaboração participativa do RNV 2024, que se destacou pela transparência na avaliação do cumprimento das metas. Entre os avanços, ressalta-se a adoção pioneira do ODS 18, voltado à igualdade étnico-racial, uma demanda estrutural da sociedade brasileira, especialmente do movimento negro, que busca influenciar o debate internacional com possíveis reflexos na produção doméstica de políticas públicas.

Neste contexto, emergem questões sobre o significado do lema ‘o Brasil voltou’, em particular em relação à Agenda 2030: ‘voltar para onde?’, ou, mais importante, ‘onde se quer chegar?’. Embora o período entre 2012 e 2015 tenha apresentado maior convergência temática e alinhamento entre o planejamento e as políticas públicas, isso não resultou em avanços significativos rumo a um desenvolvimento mais sustentável, o que torna um retorno à situação da década de 2010 algo indesejável. Além disso, os retrocessos que se

intensificaram a partir de 2016, com o *SDG washing* atípico do governo Temer, agravados pelo virtual abandono da Agenda 2030 durante o governo de extrema direita de Bolsonaro, e as mudanças nos contextos internacional e doméstico tornam, além de indesejável, inviável um simples retorno à situação década de 2010.

O terceiro governo Lula priorizou ações imediatas voltadas para a recuperar a credibilidade e a reputação do país, tanto no cenário internacional, quanto no doméstico. A garantia do Estado de Direito, a interação com os demais poderes, entes subnacionais, imprensa e outros atores não estatais, com base em um programa de governo minimamente estruturado e focado nos resultados das políticas públicas, em contraste com um discurso negacionista da ciência, autoritário e sem estratégia de desenvolvimento que caracterizou o governo anterior, sinalizam um retorno à uma certa normalidade democrática.

Além disso, o fortalecimento do planejamento participativo, das estruturas institucionais e administrativas, da produção de políticas públicas e da governança participativa dos ODS, mesmo em um contexto político doméstico desafiador, aponta para perspectivas mais positivas de futuro. Essas ações são necessárias, mas insuficientes para ativar um processo transformador tendo como um de seus elementos orientadores os objetivos aspiracionais globais.

Na construção de uma visão de longo prazo que oriente o planejamento e a formulação de políticas públicas, a norma global de desenvolvimento sustentável deve ser interpretada, traduzida e adaptada ao contexto brasileiro, tornando-se um dos elementos centrais para definir um horizonte de ação. As análises desta pesquisa indicam que uma institucionalização mais robusta dos ODS e a emergência de uma liderança política de alto nível, capaz de mobilizar recursos e atores em torno de uma narrativa comum e de valores sociais compartilhados, são requisitos nesta construção. Além disso, é importante considerar a agência dos diversos atores domésticos, estatais e não estatais, em particular da sociedade civil organizada e entes subnacionais, engajados na agenda e que acumularam uma valiosa experiência ao longo desse período, cuja contribuição deve ser reconhecida para impulsionar a implementação efetiva da Agenda 2030.

COMENTÁRIOS FINAIS

A tese intitulada “Transformação por meio de objetivos globais? Os efeitos indutores da Agenda 2030 e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) nos processos de planejamento e produção de políticas públicas no Brasil” investigou a questão central: “Em que medida a Agenda 2030 e os ODS interagiram com os processos de planejamento e produção de políticas públicas do governo federal brasileiro entre 2012 e 2024?”. A pesquisa, baseada em um estudo de caso único, analisou a experiência brasileira na governança e implementação dos objetivos globais, com ênfase nas ações do governo federal.

A análise da experiência brasileira se insere em um contexto marcado pela emergência do Antropoceno e pelas crises socioambientais contemporâneas, que demandam mudanças transformadoras, reflexivas e contextualizadas (Dryzek; Pickering, 2019) que requerem distribuição de acesso, recursos, poder, responsabilidades e capacidades (Rammelt *et al.*, 2022). Nesse cenário, são crescentes as pesquisas sobre o conceito de desenvolvimento sustentável, compreendido como uma norma global abrangente, cujo processo de institucionalização representa um importante locus na disputa sobre valores sociais e ecológicos, sendo sua principal expressão contemporânea o consenso alcançado entre os Estados-membros da ONU, em 2015, com a adoção da Agenda 2030 e dos ODS.

Os ODS são aspiracionais por natureza e representam um compromisso de natureza não legalmente vinculante, baseados em arranjos institucionais flexíveis nas diferentes escalas, formulados e implementados com a premissa da participação de atores diversos e com elevada discricionariedade na implementação por países e localidades. Estas características em conjunto compõem a estratégia de governança por meio de objetivos globais cuja efetividade ainda está em debate.

A presente pesquisa busca contribuir para suprir uma lacuna nos estudos sobre os ODS, promovendo uma compreensão mais abrangente da governança e implementação em um país federado do Sul Global por meio da análise empírica dos efeitos indutores da difusão e localização dos ODS no Brasil, com foco na institucionalização da agenda pelo governo federal, no engajamento de atores sociais e na percepção de atores políticos sobre este processo.

A estrutura analítica da tese foi desenvolvida com base na revisão da literatura sobre a localização dos ODS, em particular as pesquisas conduzidas pela rede *Earth System*

Governance Project. Esses estudos examinam os efeitos indutores da adoção dos ODS sobre o comportamento de atores políticos, econômicos e sociais, bem como sobre arranjos institucionais e estruturas normativas domésticas (Biermann; Hickmann; Sénit, 2022b).

As categorias analíticas utilizadas na pesquisa para avaliar os efeitos indutores dos processos de difusão e localização dos ODS no planejamento governamental (Chimhowu; Hulme; Munro, 2019; Okitasari; Katramiz, 2022) e na governança nacional da Agenda 2030 (Ordóñez Llanos *et al.*, 2022; Breuer *et al.*, 2023) foram adaptadas ao caso brasileiro, resultando em três categorias principais:

(i) **enquadramento do conceito de desenvolvimento sustentável** - neste caso foi analisado como o conceito foi incorporado pelo governo federal brasileiro, conforme expresso nos planos estratégicos nacionais, em particular nos PPAs, triangulado com pronunciamentos presidenciais em fóruns internacionais e com a percepção de atores envolvidos na governança nacional dos ODS. O objetivo foi captar elementos discursivos formais, informais, estáticos e dinâmicos da localização da norma de desenvolvimento sustentável, a partir da adoção da Agenda 2030.

(ii) **arranjos institucionais e as capacidades estatais** - esta categoria examinou como o governo federal se organizou para governar e implementar a Agenda 2030. Foram avaliados o lócus institucional da governança nacional dos ODS, o engajamento de lideranças políticas, a capacidade de coordenação institucional, a promoção de coerência entre políticas e a interação com entes da federação e atores não estatais. A análise considerou tanto as expressões formais, como legislações, normas e documentos, quanto as percepções dos atores envolvidos.

(iii) **engajamento social na agenda** – esta categoria examinou as interações de diversos atores com o governo federal, caracterizadas por cooperação, resistência ou contraposição. A análise incluiu a participação, tanto procedimental, quanto substantiva, em instâncias formais de governança dos ODS em nível nacional, bem como a atuação em espaços não institucionalizados. Foram considerados os efeitos relacionais gerados pela adoção da agenda, com base em uma combinação de percepções dos atores e na análise de documentos, incluindo normativas governamentais e materiais produzidos pela sociedade civil organizada, como os *Relatórios-Luz*.

A sistematização e tradução do debate contemporâneo sobre a governança global do desenvolvimento sustentável - com foco nos efeitos indutores dos ODS e na estratégia de governança por meio de objetivos globais adotada na Agenda 2030-, realizada pela primeira vez em língua portuguesa a partir de uma instituição brasileira, é uma das principais contribuições desta tese para as pesquisas em Relações Internacionais no Brasil.

Além da sistematização e tradução, essa literatura foi articulada com a abordagem de difusão e localização de normas globais de Acharya (2004, 2011, 2018), que destaca a agência de atores não-hegemônicos e privilegia perspectivas do Sul Global. Também foi incorporada a concepção de política aspiracional de Finnemore e Jurkovich (2020), definida como uma forma de transformação da realidade por meio da definição de objetivos ambiciosos e da afirmação de identidades e valores. Essa abordagem oferece elementos para compreender como a aspiração estrutura a ação política, influencia o comportamento dos atores e orienta a avaliação de suas ações.

A integração desses conceitos diversos em uma lente analítica original também constitui uma contribuição da tese, em conjunto com a proposição do conceito de ‘governança por meio de objetivos aspiracionais globais’. Esse conceito destaca o caráter aspiracional da estratégia de governança da Agenda 2030, oferecendo ferramentas analíticas para examinar o engajamento de atores diversos com uma agenda não legalmente vinculante. Além disso, permite analisar a estruturação da governança e a implementação doméstica da agenda internacional, com base na agência e no contexto local.

A aplicação desta lente analítica fundamentou-se em um conjunto de informações sobre as relações entre as agendas internacionais de desenvolvimento e o processo de planejamento governamental, além dos arranjos institucionais e capacidades estatais mobilizados para a governança dos ODS no Brasil. Foram identificados, organizados e analisados cerca de uma centena de documentos abrangentes relacionados ao planejamento governamental e à governança nacional dos ODS, produzidos tanto por atores estatais, quanto não estatais, como descrito no anexo V.

O trabalho também envolveu o levantamento e análise de 13 pronunciamentos presidenciais em fóruns internacionais (anexo VI) e a realização de 33 entrevistas com atores-chave, de diversos mundos sociais (anexo IV), resultando na construção de uma base de dados ampla e inédita. A codificação e triangulação das informações reunidas permitiram uma análise

abrangente de múltiplos aspectos envolvidos na localização dos ODS no Brasil, bem como a geração de dados qualitativos inéditos que permitiram a captação de nuances e percepções dos atores envolvidos. Essa base não apenas sustenta as análises apresentadas na tese, mas também constitui um recurso valioso para futuros pesquisadores e formuladores de políticas públicas, fortalecendo a conexão entre ciência e prática. Essa articulação entre pesquisa acadêmica e produção de políticas públicas representa mais uma contribuição relevante da tese.

A pesquisa empírica, ao descrever e analisar a governança e a implementação dos ODS pelo governo federal, revelou processos e gerou achados significativos sobre a experiência brasileira. No período analisado, de 2012 a 2024, duas dinâmicas distintas, porém interligadas, foram identificadas no processo de governança e implementação dos ODS no Brasil:

- (i) Governança nacional adaptativa - A governança nacional ajustou-se às transições dos mandatos presidenciais, que, nesse período, foram marcadas por mudanças substantivas na orientação política dos presidentes eleitos ou alçados ao poder.
- (ii) Governança complexa de caráter policêntrico – Composta por uma corrente mais perene de ações lideradas por outros poderes nacionais, parcela dos servidores e instituições do Executivo Federal, pela sociedade civil organizada e por governos subnacionais, que atuaram de forma coordenada, em diálogo ou em oposição ao governo federal, dependendo do subperíodo analisado.

Essas dinâmicas refletiram tanto a influência das mudanças políticas no nível federal, quanto a resiliência e protagonismo de outros atores na promoção e implementação dos ODS no Brasil.

A pesquisa concentrou-se na primeira dinâmica, enquanto a governança complexa, diversa e fragmentada, envolvendo ações de atores não estatais e governos subnacionais, foi analisada em suas interações com as ações do governo federal, sendo apontada como um tema relevante para pesquisas futuras. A tese também contribuiu com a formulação de uma periodização do processo de governança e implementação dos ODS pelo governo federal, organizada em quatro fases principais, seguindo os mandatos presidenciais, cada uma refletindo diferentes formas de interação entre o governo federal e a Agenda 2030:

(i) 2012-2015 – Proeminência na formulação da Agenda – Esse período foi caracterizado pela tradição brasileira de participação ativa nas discussões internacionais de desenvolvimento e meio ambiente, iniciada na Conferência de Estocolmo (1972), pelo engajamento na governança e implementação dos ODM e pela intensa participação de atores estatais e não estatais no processo de elaboração da agenda pós-2015, entre 2012 e 2015.

Apesar da convergência temática entre as prioridades governamentais - expressas em uma estratégia de desenvolvimento voltada ao crescimento com inclusão social, liderada por ações estatais - e as agendas internacionais, bem como da significativa participação social, a internalização dos objetivos globais nos instrumentos de planejamento foi limitada. Além disso, a participação social não foi institucionalizada na política externa, configurando-se em uma ‘janela de oportunidade’ perdida, que poderia ter contribuído para evitar retrocessos nos períodos subsequentes.

(ii) 2016 - 2018 - '*SDG washing*' de Temer - Esse período foi marcado pela adoção relutante da Agenda 2030, em um contexto de intensa instabilidade política. Durante o ‘governo envergonhado’ de Temer, houve um esforço para equilibrar sua natureza neoliberal e fiscalista - cujos resultados contrastavam significativamente com o alcance dos objetivos globais - com a manutenção dos ODS na pauta governamental. Essa manutenção pode ser atribuída à necessidade de legitimação tanto internacional, quanto doméstica, impulsionada pela pressão da sociedade civil, pelas ações de controle do TCU e pelo foco na adesão à OCDE.

Contudo, os avanços nos ODS para além de medidas protocolares, incluindo o estabelecimento da CNODS com composição paritária entre sociedade civil e governo, a construção de indicadores nacionais, a adaptação de metas à realidade nacional e o alinhamento entre a Agenda 2030 e o PPA, ocorreram, em grande parte, devido à atuação de parte dos servidores públicos que agiram como empreendedores de normas e ‘promotores dos ODS’ (*SDG champions*), em consonância com a pressão exercida pela sociedade civil.

Essa implementação errática com limitada participação social e fraca institucionalização da CNODS, aliada à ausência de liderança política e de capacidade para produzir políticas efetivas voltadas ao desenvolvimento sustentável, caracteriza o

que definimos como um ‘*SDG washing*’ atípico, uma vez que os ODS também não foram utilizados como uma ferramenta de promoção das ações do governo, exceto em discursos em fóruns internacionais.

(iii) 2019-2022 – Virtual abandono dos ODS – Essa fase é caracterizada por significativos retrocessos nas políticas e administração pública em geral, incluindo a catastrófica gestão da pandemia da covid-19, e na implementação dos ODS, em particular. O governo não implementou os objetivos, nem rompeu formalmente com o compromisso internacional. Ao invés disso, adotou um discurso e ações frontalmente contrárias à Agenda 2030, caracterizando o que denominamos de ‘virtual abandono’ da agenda pelo Executivo Federal.

Especificamente, em relação à Agenda 2030 destacam-se:

- (a) a extinção da CNODS, como parte do desmantelamento da ‘Política Nacional de Participação Social’;
- (b) a recusa em apresentar o RNV poucos meses antes do Fórum Político de Alto Nível, em 2019;
- (c) o simbólico veto à emenda parlamentar que inseria uma diretriz relacionada aos ODS no PPA 2020-2023;
- (d) a revisão da ENDES, rebatizada como EFD, removendo qualquer menção aos ODS; e
- (e) a única menção aos ODS nos quatro discursos do presidente na Assembleia Geral das Nações Unidas, sem relação com as ações brasileiras da Agenda 2030.

De forma contraditória, mesmo com a adoção de medidas que inviabilizavam o cumprimento das metas e um discurso abertamente contrário aos ODS, o governo manteve uma estrutura administrativa voltada à agenda. No entanto, suas ações foram inefetivas e pouco transparentes, culminando na produção de um relatório sobre os ODS que, paradoxalmente, buscou desvincular-se da própria Agenda 2030.

Já as ações do terceiro governo Lula ainda estão em desenvolvimento e sua análise foi realizada em comparação com os demais períodos. A síntese comparativa dos efeitos indutores dos processos de difusão e localização da Agenda 2030 e dos ODS no planejamento governamental e na mobilização para a governança dos objetivos globais, abrangendo os governos Dilma (2012-2015), Temer (2016-2018), Bolsonaro (2019-2022) e os primeiros anos do governo Lula (2023-2024), revelou um processo caracterizado por continuidades e mudanças, além de períodos de declínio e retomada.

As continuidades, em graus distintos entre os governos, estão associadas principalmente à limitada influência das agendas internacionais de desenvolvimento como orientação estratégica do planejamento governamental, especialmente nos PPAs. Essa limitação dificultou a integração efetiva dessas agendas nos processos de planejamento e orçamento, mesmo nos períodos de maior convergência temática. Além disso, persistiram desafios relacionados à falta de uma institucionalização mais robusta dessas agendas. Isso incluiu a frágil formalização das instâncias de governança dos ODS, geralmente estabelecidas por atos normativos em vez de leis, e as limitações nos espaços de participação social, particularmente no âmbito da política externa.

Adicionalmente, destaca-se a ausência de uma liderança política de alto nível capaz de mobilizar recursos políticos, humanos e financeiros, promover maior coordenação institucional, produzir políticas públicas mais coerentes, fortalecer a articulação interfederativa e converter demandas sociais em ações concretas. Essas continuidades resultaram em ‘janelas de oportunidade’ perdidas nos períodos de maior alinhamento com as agendas internacionais de desenvolvimento, aumentando a vulnerabilidade a retrocessos nos momentos de menor convergência.

As mudanças observadas nesses períodos foram impulsionadas, principalmente, pela atuação persistente da sociedade civil e de parte de instituições e servidores públicos engajados nas agendas internacionais de desenvolvimento. Esses atores desempenharam um papel fundamental na manutenção da pauta dos ODS, em diferentes graus, na agenda pública brasileira. Além disso, eles valeram-se das agendas internacionais para dar visibilidade a temas relacionados à sustentabilidade, às lutas e demandas históricas, de movimentos sociais, dialogar criticamente, responsabilizar e expor os governos, tanto no âmbito doméstico, quanto internacional. Essa atuação contribuiu para os avanços observados e ajudou a evitar

retrocessos mais significativos, dependendo do contexto, mesmo diante do caráter aspiracional e não legalmente vinculante da Agenda 2030.

Nos dois primeiros anos do governo Lula, destacaram-se como mudanças positivas o reconhecimento da sociedade civil organizada como protagonista da Agenda 2030 no país, com a participação social consolidada como principal pilar da governança dos ODS. Além disso, houve uma maior integração da dimensão econômica nas discussões sobre desenvolvimento sustentável, refletida no PPA 2024-2027 e no RNV 2024. Esses avanços têm o potencial de elevar a sustentabilidade a um novo patamar nas discussões públicas, desde que não se limitem a compreender a base natural apenas como um recurso a ser explorado ou à abordagem restrita da ‘transição energética’. É fundamental que se considere explicitamente a ‘integridade planetária’ e a necessidade de uma redistribuição radical de acesso, recursos, poder, responsabilidades e capacidades, como pré-requisitos para a construção de um espaço seguro e justo para a humanidade.

A análise do período entre 2015 e 2022 revela um comprometimento progressivamente menor dos governos brasileiros com o planejamento governamental e a governança das agendas internacionais de desenvolvimento. Esse declínio inclui o enfraquecimento da dimensão estratégica dos PPAs, das estruturas institucionais e administrativas voltadas ao planejamento e à governança dos ODS, além da redução da participação social nesses processos. Essa dinâmica, iniciada após um ápice entre 2012 e 2015, reflete uma postura contrária ao papel do Estado na sociedade e na economia, adotada a partir de 2016 e radicalizada entre 2019 e 2022.

A retomada nos primeiros anos do governo Lula é caracterizada pelo respaldo dado à Agenda 2030 nos discursos presidenciais em fóruns internacionais, pela iniciativa, mesmo que *a posteriori*, de alinhar o PPA aos ODS e seu uso para o monitoramento do plano, com a intenção de vinculá-los ao orçamento, que deve se constituir em objeto de pesquisas futuras. Destacam-se também a recriação da CNODS, com protagonismo da sociedade civil, e suas ações iniciais, como a elaboração participativa do RNV 2024, com sua transparência na avaliação do cumprimento das metas, e a previsão de apresentação de um novo RNV em 2026. Além disso, merece destaque a adoção pioneira do ODS 18, voltado à igualdade étnico-racial, que utiliza a plataforma da Agenda 2030 para abordar uma demanda estrutural da sociedade brasileira, especialmente do movimento negro, buscando influenciar o debate internacional sobre o tema.

Contudo, persistem dúvidas sobre a capacidade de promover avanços significativos na implementação dos ODS, devido a questões estruturais e conjunturais. Os desafios socioambientais contemporâneos são caracterizados por suas causas múltiplas, interconectadas e não lineares (*wicked problems*) que demandam uma abordagem mais reflexiva e contextualizada, capaz de superar as ‘dependências patológicas da trajetória’ (*pathological path dependencies*) (Dryzek; Pickering, 2019). Além disso, persiste uma cultura política que privilegia ações de curto prazo alinhadas aos ciclos eleitorais, marcada pela alta fragmentação, manutenção de silos burocráticos e foco em resultados imediatos. Essa abordagem frequentemente cede a pressões conservadoras em detrimento de aspectos políticos essenciais dos processos de planejamento e produção de políticas públicas, como legitimidade, representatividade e responsividade da ação pública.

Adicionalmente, a ausência de uma liderança política de alto nível e a baixa institucionalização da participação social ocorrem em um ambiente político adverso, marcado pela ascensão de uma extrema direita mobilizada e radicalizada, com grande influência no Congresso Nacional e na sociedade brasileira. Esse cenário é reforçado pelo apoio de setores conservadores, como forças de segurança, parte de entidades religiosas, do agronegócio e do setor extrativista. A ampla coalizão governamental necessária para garantir a governabilidade também representa um desafio, dificultando a priorização de temas progressistas da Agenda 2030. Esses fatores consolidam um equilíbrio de poder desfavorável às pautas estruturantes e sustentáveis, constituindo obstáculos significativos para a efetividade das iniciativas em curso.

As complexidades da governança e implementação da Agenda 2030 exigem elevadas capacidades, tanto técnico-administrativas — para promover a coordenação horizontal, considerando as interações entre os objetivos, a produção de dados e informações, entre outros aspectos — quanto político-relacionais, fundamentais para fomentar a colaboração entre Estado e sociedade e a coordenação vertical. Essa governança requer:

- (i) **liderança política de alto nível**, capaz de orientar estrategicamente as ações públicas, impactar positivamente o acesso a recursos humanos, políticos e financeiros, além de promover as mudanças institucionais necessárias para a implementação dos ODS.

(ii) **institucionalização robusta**, tanto da governança dos ODS, quanto da participação social, como ‘método de governo’, criando um ambiente de continuidade que promova inovação e aprendizado, catalisando o engajamento de atores que resistiram ao desmonte dessa agenda no Brasil, incluindo organizações da sociedade civil, instituições e servidores públicos comprometidos com os ODS, além de segmentos dos poderes Legislativo e Judiciário e de governos subnacionais.

(iii) **uso estratégico dos ODS no planejamento e produção de políticas públicas**, para além da simples mensuração de metas, os ODS podem ser utilizados como um elemento integrador das políticas públicas, com o desenvolvimento sustentável como eixo central da orientação estratégica. Isso inclui o aprimoramento dos instrumentos existentes, especialmente no fortalecimento de uma cultura de avaliação e monitoramento. Além disso, os ODS podem desempenhar um papel fundamental na comunicação e difusão das políticas brasileiras no cenário internacional.

As análises desta tese indicam que a superação desses gargalos são condições necessárias, mas não necessariamente suficientes, para ativar o potencial transformador dos ODS.

Apesar desses desafios, e em alguma medida, devido a eles, é importante imaginar o futuro. As perspectivas de alcance dos ODS em seu terço final são baixas, tanto pelas dificuldades inerentes de implementação de uma agenda global, abrangente e ambiciosa, quanto pelos impactos da covid-19 e das políticas de recuperação baseadas em atividades intensivas em combustíveis fósseis, que agravam as desigualdades, além da falta de financiamento adequado para o alcance dos objetivos globais (Sachs *et al.*, 2023). Neste contexto, o debate sobre uma agenda pós-2030 emerge como um tema relevante para pesquisas futuras (Fuso Nerini *et al.*, 2024).

Esse tema foi frequentemente abordado nas entrevistas realizadas nesta pesquisa, embora não fosse o foco principal da tese. Entre os pontos levantados, destacam-se:

(i) A necessidade de reforçar temas ausentes ou sub-representados nos ODS foi amplamente destacada, incluindo questões como o combate ao racismo e a valorização de culturas e comunidades tradicionais (Entrevista 20; Entrevista 24; Entrevista 26), e a reforma da arquitetura do sistema financeiro internacional, com ênfase no financiamento da agenda (Entrevista 04; Entrevista 12). É relevante notar que esses pontos já constavam na posição brasileira durante as negociações dos ODS

(Brasil, 2014). Além disso, temas contemporâneos, como a revolução digital, especialmente a regulação de redes sociais e inteligências artificiais (Entrevista 02; Entrevista 15), também foram apontados como áreas que demandam maior atenção em futuras agendas globais.

(ii) A consideração sobre a necessidade de tornar os objetivos globais, pelo menos em parte, legalmente vinculantes também foi recorrente, com a preocupação de que isso não comprometa a abrangência e ambição da agenda global (Entrevista 09; Entrevista 16). Uma sugestão destacada foi a utilização de acordos regionais como mecanismo para viabilizar essa vinculação legal, fortalecendo compromissos que vão além do nível global (Entrevista 06; Entrevista 17).

(iii) A percepção de uma certa ‘fadiga da aspiração’ foi observada tanto entre atores governamentais, quanto não estatais. Essa fadiga decorre da ausência de perspectivas concretas para o alcance dos objetivos globais e do histórico de mobilizações em torno de acordos globais — especialmente desde as megaconferências dos anos 1990 — que frequentemente levaram a avanços aquém do esperado. No caso brasileiro, essa sensação foi intensificada pelos retrocessos registrados nos últimos anos (Entrevista 07; Entrevista 10). Nesse contexto, o desenho de uma agenda pós-2030 deve considerar novas formas de engajamento, capazes de revitalizar o compromisso com os objetivos globais.

A partir dos achados da pesquisa empírica e destes *insights* prospectivos, concluímos com um olhar sobre a efetividade da estratégia de governança por meio de objetivos globais no sentido de promover um ‘espaço seguro e justo para a humanidade’. Tradicionalmente, a efetividade da governança dos ODS é avaliada por sua capacidade de promover mudanças transformadoras. Essa perspectiva levou à conclusão de efeitos limitados nos impactos políticos da governança e implementação da Agenda 2030 (Biermann *et al.*, 2022). Contudo, essa abordagem não captura plenamente os efeitos mais indiretos dessas agendas.

Nesta pesquisa, evidenciamos que, apesar dos efeitos limitados das agendas internacionais de desenvolvimento na orientação do planejamento governamental brasileiro, na institucionalização de uma governança participativa e na emergência de liderança de alto nível, houve uma convergência temática e de prioridades entre as agendas internacionais e o

governo federal, principalmente até 2015, com alguma influência entre 2016 e 2018, mas incompatível com a orientação do governo entre 2019 e 2022.

Considerando o aspecto aspiracional da governança dos ODS, baseado na articulação objetivos e na afirmação de valores e identidades compartilhadas, entendemos que essa convergência indica um compartilhamento difuso de valores em uma sociedade global (Finnemore; Jurkovich, 2020). Esse compartilhamento ocorre em interação com as normas domésticas (Acharya, 2004; 2011; 2018; Alger; Dauvergne, 2020), frequentemente sem uma relação de causalidade direta.

Assim, as agendas internacionais de desenvolvimento em geral, e a Agenda 2030, em particular, desempenham um papel relevante ao promover objetivos ambiciosos que refletem valores e identidades, mesmo que esses não sejam diretamente nomeados ou plenamente alcançados. Nesse sentido, um exercício contrafactual nos permitiria imaginar onde estaríamos, em meio a crescentes crises socioambientais globais, sem uma agenda como os ODS e seu papel de manter o desenvolvimento sustentável em pauta e evitar, ao menos parcialmente, retrocessos ainda maiores.

Embora a Agenda 2030 não esteja alcançando plenamente o objetivo de promover um ‘espaço seguro e justo para a humanidade’, devido, em parte, ao modelo de tomada de decisão ainda centralizado em representantes dos Estados-membros da ONU — com poderes de influência desiguais, apesar dos avanços na participação — e à falta de abordagem integral sobre questões relacionadas às fronteiras planetárias e à justiça social. Ainda assim, a Agenda 2030 desempenha um papel importante ao manter o desenvolvimento sustentável como uma pauta global, fomentar ações de diversos atores, estimular trocas de experiências e aprendizados em múltiplos níveis e criar espaços para disputas sobre o significado e a institucionalização do desenvolvimento sustentável em diferentes arenas (Nobre, 2002; Veiga, 2016; Dauvergne, 2016).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, Rebecca Neaera (org.). **Ativismo institucional: criatividade e luta na burocracia brasileira**. [S. l.]: Editora UnB, 2021.

ABBOTT, Kenneth W. Orchestration: Strategic Ordering in Polycentric Governance. *In*: JORDAN, Andrew *et al.* (org.). **Governing Climate Change**. 1. ed. [S. l.]: Cambridge University Press, 2018. p. 188–209.

ABBOTT, Kenneth W.; BERNSTEIN, Steven. The High-Level Political Forum on Sustainable Development: Orchestration by Default and Design. **Global Policy**, [s. l.], v. 6, n. 3, p. 222–233, 2015.

ABBOTT, Kenneth W. Orchestration: Strategic Ordering in Polycentric Governance. *In*: JORDAN, Andrew *et al.* (org.). **Governing Climate Change**. 1. ed. [S. l.]: Cambridge University Press, 2018. p. 188–209.

ABBOTT, Kenneth W.; BERNSTEIN, Steven; JANZWOOD, Amy. Orchestration. *In*: BIERMANN, Frank; KIM, Rakhyun E. (org.). **Architectures of Earth System Governance**. 1. ed. [S. l.]: Cambridge University Press, 2020. p. 233–253.

ABONG - Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais. **A ABONG e a Agenda 2030 de desenvolvimento sustentável: participação social para transformar o mundo**. [S. l.]: Abong, 2014.

ACHARYA, Amitav. **Constructing Global Order: Agency and Change in World Politics**. 1. ed. [S. l.]: Cambridge University Press, 2018.

ACHARYA, Amitav. How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism. **International Organization**, [s. l.], v. 58, n. 02, 2004.

ACHARYA, Amitav. Norm Subsidiarity and Regional Orders: Sovereignty, Regionalism, and Rule-Making in the Third World1: Norm Subsidiarity and Regional Orders. **International Studies Quarterly**, [s. l.], v. 55, n. 1, p. 95–123, 2011.

ACHIUME, Tendayi. **2030 Agenda for Sustainable Development, the Sustainable Development Goals and the fight against racial discrimination**. Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance. UNGA – A/HRC/50/60. Humans Rights Council, fiftieth session, 13 June-8 July 2022.

ADELMAN, Sam. The Sustainable Development Goals, anthropocentrism and neoliberalism. *In*: FRENCH, Duncan; KOTZÉ, Louis. **Sustainable Development Goals**. [S. l.]: Edward Elgar Publishing, 2018. p. 15–40.

ADGER, W. Neil *et al.* Advancing a Political Ecology of Global Environmental Discourses. **Development and Change**, [s. l.], v. 32, n. 4, p. 681–715, 2001.

ALGER, Justin; DAUVERGNE, Peter. The Translocal Politics of Environmental Norm Diffusion. **Environmental Communication**, [s. l.], v. 14, n. 2, p. 155–167, 2020.

ALLEN, Myles. Planetary boundaries: Tangible targets are critical. **Nature Climate Change**, [s. l.], v. 1, n. 910, p. 114–115, 2009.

ALLEN, Cameron; METTERNICHT, Graciela; WIEDMANN, Thomas. Prioritising SDG targets: assessing baselines, gaps and interlinkages. **Sustainability Science**, [s. l.], v. 14, n. 2, p. 421–438, 2019.

ALLEN, Cameron *et al.* Assessing national progress and priorities for the Sustainable Development Goals (SDGs): experience from Australia. **Sustainability Science**, [s. l.], v. 15, n. 2, p. 521–538, 2020.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (orgs.). **Planejamento e orçamento governamental**. Volume 1. p. 193–228. Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública - Enap, 2007.

ALONSO, Angela. A política das ruas: protestos em São Paulo de Dilma a Temer. **Novos Estudos - CEBRAP**, [s. l.], v. 37, n. 1, p. 49–58, 2017.

ANGROSINO, Michael. **Doing Ethnographic and Observational Research**. 1 Oliver's Yard, 55 City Road, London EC1Y 1SP United Kingdom: SAGE Publications Ltd, 2007. 24.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. Environmental Policy in the Bolsonaro Government: The Response of Environmentalists in the Legislative Arena. **Brazilian Political Science Review**, [s. l.], v. 14, n. 2, p. e0005, 2020.

ARAÚJO, Ana Beatriz; MACHADO, Lucas; FERREIRA, Marrielle. Entidades Fiscalizadoras Superiores e a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável: o Tribunal de Contas da União do Brasil. **Meridiano 47 - Journal of Global Studies**, [s. l.], v. 21, 2020.

ARAÚJO, Ana Beatriz. **A Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável e o Brasil: uma análise da governança para a implementação entre 2015 e 2019**. Dissertação de Mestrado - Universidade Federal de Uberlândia, [s. l.], 2020.

ARSEL, Murat; ADAMAN, Fikret; SAAD-FILHO, Alfredo. Authoritarian developmentalism: The latest stage of neoliberalism?. **Geoforum**, [s. l.], v. 124, p. 261–266, 2021.

AVELINO, Daniel; SANTOS, Eduardo Gomor dos; BEZERRA, Felipe Portela. A Quem Serve a Participação? Experiência democrática do Fórum Interconselhos no Plano Plurianual 2016-2019. **Boletim de Análise Político-Institucional**, [s. l.], n. 28, p. 37–44, 2021.

BÄCKSTRAND, Karin. Democratizing Global Environmental Governance? Stakeholder Democracy after the World Summit on Sustainable Development. **European Journal of International Relations**, [s. l.], v. 12, n. 4, 2015. p. 467–498, 2006.

BÄCKSTRAND, Karin. Civil Society. In: PATTBERG, Philipp H; ZELLI, Fariborz (eds.), **Encyclopedia of Global Environmental Governance and Politics**. Cheltenham Northampton: Edward Elgar Publishing, 2015. p. 185–192.

BANDARI, Reihaneh *et al.* Prioritising Sustainable Development Goals, characterising interactions, and identifying solutions for local sustainability. **Environmental Science & Policy**, [s. l.], v. 127, p. 325–336, 2022.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BARROS, Celso Rocha de. **PT, uma história**. São Paulo: Companhia das Letras, 2022.

BARROS, Marinana Andrade E. Constâncias nos dissensos: o quadro normativo brasileiro e a emergência da “paradiplomacia de resistência”. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, [s. l.], v. 10, n. 19, p. 70–104, 2021.

BASTOS LIMA, Mairon G.; DA COSTA, Karen. *Quo vadis*, Brazil? Environmental Malgovernance under Bolsonaro and the Ambiguous Role of the Sustainable Development Goals. **Bulletin of Latin American Research**, [s. l.], v. 41, n. 4, p. 508–524, 2022.

BECKMANN, Matthew N.; HALL, Richard L. ELITE INTERVIEWING IN WASHINGTON, DC. In: MOSLEY, Layna (org.). **Interview Research in Political Science**. [S. l.]: Cornell University Press, 2013. p. 196–208.

BEISHEIM, Marianne; STIFTUNG WISSENSCHAFT UND POLITIK. Reviewing the HLPF’s “format and organizational aspects” - what’s being discussed? Assessing current proposals under debate. **Working Paper / Research Division Global Issues**, [s. l.], 2020.

BEISHEIM, Marianne *et al.* Global Governance. In: BIERMANN, Frank; HICKMANN, Thomas; SÉNIT, Carole-Anne (org.). **The Political Impact of the Sustainable Development Goals**. 1. ed. [S. l.]: Cambridge University Press, 2022. p. 22–58.

BEISHEIM, Marianne; FRITZSCHE, Felicitas. The UN High-Level Political Forum on Sustainable Development: An orchestrator, more or less? **Global Policy**, [s. l.], v. 13, n. 5, p. 683–693, 2022.

BEISHEIM, Marianne. Country-level politics around the SDGs: analysing political will as a critical element of the mid-term review of the 2030 agenda and the SDGs. [s. l.], 2023.

BENSON, Melinda Harm; CRAIG, Robin Kundis. The End of Sustainability. **Society & Natural Resources**, [s. l.], v. 27, n. 7, p. 777–782, 2014.

BERNSTEIN, Steven. **The Compromise of Liberal Environmentalism** [S. l.]: Columbia University Press, 2001.

BERNSTEIN, Steven. The United Nations and the governance of Sustainable Development Goals. In: KANIE, Norichika; BIERMANN, Frank (org.). **Governing through Goals: Sustainable Development Goals as Governance Innovation**. [S. l.]: The MIT Press, 2017.

BESERRA, Débora Nogueira. O Processo de Elaboração do Plano Plurianual 2016-2019: desafios ao planejamento de políticas públicas pela ótica participativa. **Boletim de Análise Político-Institucional**, [s. l.], n. 28, p. 29–35, 2021.

BETSILL, Michele; BULKELEY, Harriet. Looking Back and Thinking Ahead: A Decade of Cities and Climate Change Research. **Local Environment**, [s. l.], v. 12, n. 5, p. 447–456, 2007.

BEXELL, Magdalena; JÖNSSON, Kristina. Country Reporting on the Sustainable Development Goals—The Politics of Performance Review at the Global-National Nexus. **Journal of Human Development and Capabilities**, [s. l.], v. 20, n. 4, p. 403–417, 2019.

BIERMANN, Frank. Planetary boundaries and earth system governance: Exploring the links. **Ecological Economics**, [s. l.], v. 81, p. 4–9, 2012.

BIERMANN, Frank; GUPTA, Aarti. Accountability and legitimacy in earth system governance: A research framework. **Ecological Economics**, [s. l.], v. 70, n. 11, p. 1856–1864, 2011.

BIERMANN, Frank; KANIE, Norichika; KIM, Rakhyun E. Global governance by goal-setting: the novel approach of the UN Sustainable Development Goals. **Current Opinion in Environmental Sustainability**, [s. l.], v. 26–27, p. 26–31, 2017.

BIERMANN, Frank; KIM, Rakhyun E. The Boundaries of the Planetary Boundary Framework: A Critical Appraisal of Approaches to Define a “Safe Operating Space” for Humanity. **Annual Review of Environment and Resources**, [s. l.], v. 45, n. 1, p. 497–521, 2020.

BIERMANN, Frank; HICKMANN, Thomas; SÉNIT, Carole-Anne (org.). **The Political Impact of the Sustainable Development Goals: Transforming Governance Through Global Goals?** 1. ed. [S. l.]: Cambridge University Press, 2022a.

BIERMANN, Frank; HICKMANN, Thomas; SÉNIT, Carole-Anne. Assessing the Impact of Global Goals: Setting the Stage. In: BIERMANN, Frank; HICKMANN, Thomas; SÉNIT, Carole-Anne (org.). **The Political Impact of the Sustainable Development Goals**. 1. ed. [S. l.]: Cambridge University Press, 2022b. p. 1–21.

BIERMANN, Frank *et al.* The Fragmentation of Global Governance Architectures: A Framework for Analysis. **Global Environmental Politics**, [s. l.], v. 9, n. 4, p. 14–40, 2009.

BIERMANN, Frank *et al.* Scientific evidence on the political impact of the Sustainable Development Goals. **Nature Sustainability**, [s. l.], v. 5, n. 9, p. 795–800, 2022.

BIERMANN, Frank *et al.* Four governance reforms to strengthen the SDGs. **Science**, [s. l.], v. 381, n. 6663, p. 1159–1160, 2023.

BODANSKY, Daniel. The Legal Character of the Paris Agreement. **Review of European, Comparative & International Environmental Law**, [s. l.], v. 25, n. 2, p. 142–150, 2016.

BOGDANOR, Vernon; BRITISH ACADEMY (org.). **Joined-up government**. Oxford: Oxford University Press for the British Academy, 2005. (British Academy occasional paper, v. 5).

BOLTON, Mitzi. Public sector understanding of sustainable development and the sustainable development goals: A case study of Victoria, Australia. **Current Research in Environmental Sustainability**, [s. l.], v. 3, p. 100056, 2021.

BORNEMANN, Basil; CHRISTEN, Marius. A New Generation of Sustainability Governance: Potentials for 2030 Agenda Implementation in Swiss Cantons. **Politics and Governance**, [s. l.], v. 9, n. 1, p. 187–199, 2021.

BOULDING, Kenneth. The Economics of the Coming Spaceship Earth. In: JARRETT, H., (ed.) **Environmental Quality in a Growing Economy**. Baltimore, MD: Resources for the Future/Johns Hopkins University, 3-14, 1966.

BOWEN, Glenn A. Document Analysis as a Qualitative Research Method. **Qualitative Research Journal**, [s. l.], v. 9, n. 2, p. 27–40, 2009.

BRADSHAW, Matt. Contracts and member checks in qualitative research in human geography: reason for caution? **Area**, [s. l.], v. 33, n. 2, p. 202–211, 2001.

BRAND, Alexander; FURNESS, Mark; KEIJZER, Niels. Promoting Policy Coherence within the 2030 Agenda Framework: Externalities, Trade-Offs and Politics. **Politics and Governance**, [s. l.], v. 9, n. 1, p. 108–118, 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. **Brasil 2020**. Brasília: SAE/PR, 1998.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento**. Brasília: MP, 1999a.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano plurianual 2000-2003: Avança, Brasil**. Brasília: MP, 1999b.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano plurianual 2004-2007: Brasil de Todos: Participação e Inclusão**. Brasília: MP, 2003.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano plurianual 2008-2011: Desenvolvimento com a Inclusão Social e Educação de Qualidade**. Brasília: MP, 2007.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Estudo da Dimensão Territorial do Planejamento**. Brasília: MP, 2008.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano plurianual 2012-2015: Mais Brasil**. Brasília: MP, 2012.

_____. Grupo de Trabalho Interministerial sobre a Agenda Pós-2015. **Negociações da Agenda de Desenvolvimento Pós-2015: Elementos Orientadores da Posição Brasileira**. Brasília: MRE, 2014.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano plurianual 2016-2019: desenvolvimento, produtividade e inclusão social**. Brasília: MP, 2015.

_____. Secretaria de Governo da Presidência da República. **Relatório Nacional Voluntário sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Brasília: SEGOV/PR, 2017.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Agendas ODS no SIOP: relatório anual de monitoramento – ano-base 2017**. Brasília: Seplan/MP, 2018a.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – ENDES**. Brasília: Seplan/MP, 2018b.

_____. Secretaria de Governo da Presidência da República. **Agenda Brasil + Sustentável**. Brasília: SEGOV/PR, 2022.

_____. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Manual técnico do Plano Plurianual do Governo Federal**. Brasília: MP, 2023a.

_____. Ministério do Planejamento e Orçamento. **PPA 2024-2027**. Brasília: MP, 2023b.

_____. Secretaria Geral da Presidência da República. **RNV 2024 - Relatório Nacional Voluntário**. Brasília: SG/PR, 2024a.

_____. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Planejamento Orientado à Agenda 2030**. Brasília: MP, 2024b.

BREUER, Anita; OSWALD SPRING, Ursula. The 2030 Agenda as Agenda Setting Event for Water Governance? Evidence from the Cuautla River Basin in Morelos and Mexico. **Water**, [s. l.], v. 12, n. 2, p. 314, 2020.

BREUER, Anita *et al.* Integrated policymaking: Institutional designs for implementing the sustainable development goals (SDGs). **World Development**, [s. l.], v. 170, p. 106317, 2023.

BRYMAN, Alan. **Social research methods**. New York: Oxford University Press, 2008.

BUENO DE MESQUITA, Bruce. Domestic Politics and International Relations. **International Studies Quarterly**, [s. l.], v. 46, n. 1, p. 1–9, 2002.

BULKELEY, Harriet; BETSILL, Michele M. Revisiting the urban politics of climate change. **Environmental Politics**, [s. l.], v. 22, n. 1, p. 136–154, 2013.

BURCH, Sarah *et al.* New directions in earth system governance research. **Earth System Governance**, [s. l.], v. 1, p. 100006, 2019.

BYRNE, David; OLSEN, Wendy; DUGGAN, Sandra. Causality and interpretation in qualitative policy-related research. In David Byrne & Charles C. Ragin (Eds.), *The SAGE handbook of case-based methods* (pp. 511-520). London: SAGE. (2009).

CABRAL, Raquel; GALVÃO, Thiago Gehre. Reimagining the UN 2030 Agenda by connecting the SDG to Culture, Art and Communication. **Revista Latinoamericana de Ciencias de la Comunicación**, [s. l.], v. 21, n. 41, p. 44–59, 2022.

CAPANO, Giliberto; HOWLETT, Michael. The Knowns and Unknowns of Policy Instrument Analysis: Policy Tools and the Current Research Agenda on Policy Mixes. **Sage Open**, [s. l.], v. 10, n. 1, 2020.

CARANT, Jane Briant. Unheard voices: a critical discourse analysis of the Millennium Development Goals' evolution into the Sustainable Development Goals. **Third World Quarterly**, [s. l.], v. 38, n. 1, p. 16–41, 2017.

CARDOSO JR., José Celso. Desmonte do Estado no governo Bolsonaro: menos república, menos democracia e menos desenvolvimento. Em: AZEVEDO, José Sérgio Gabrielli de; POCHMANN, Márcio (orgs.) **Brasil incertezas e submissão?** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2019.

CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão; FARIAS, Déborah Barros Leal. Brazilian foreign policy under Jair Bolsonaro: far-right populism and the rejection of the liberal international order. **Cambridge Review of International Affairs**, [s. l.], v. 35, n. 5, p. 741–761, 2022.

CASARÕES, Guilherme; MAGALHÃES, David. The hydroxychloroquine alliance: how far-right leaders and alt-science preachers came together to promote a miracle drug. **Revista de Administração Pública**, [s. l.], v. 55, n. 1, p. 197–214, 2021.

CAVALCANTI, Bernardo Margulies; VENERIO, Carlos Magno Spricigo. Uma ponte para o futuro?: reflexões sobre a plataforma política do governo Temer. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, v. 54, n. 215, p. 139-162, jul./set. 2017.

CHASEK, Pamela S. *et al.* Getting to 2030: Negotiating the Post-2015 Sustainable Development Agenda. **Review of European, Comparative & International Environmental Law**, [s. l.], v. 25, n. 1, p. 5–14, 2016.

CHIMHOWU, Admos; HULME, David; MUNRO, Lauchlan T. The 'New' national development planning and global development goals: Processes and partnerships. **World Development**, [s. l.], v. 120, p. 76–89, 2019.

CHRISTENSEN, Tom; LÆGREID, Per. The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. **Public Administration Review**, [s. l.], v. 67, n. 6, p. 1059–1066, 2007.

CITIES ALLIANCE. **Sustainable Development Goals and Habitat III: Opportunities for a successful New Urban Agenda**. Cities Alliance Discussion Paper — N° 3. Brussels, Belgium, 2015.

CMMD - Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Nosso Futuro Comum**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1988.

CNODS – Comissão Nacional para os Objetivos De Desenvolvimento Sustentável. **Plano de ação 2017-2019**. Brasília: CNODS, 2017.

COBO, Barbara; ATHIAS, Leonardo. Framing SDG Goals and Targets: The Role of Production of Indicators in the Success of the Implementation of the 2030 Agenda in Brazil. *In: GALVAO, Thiago Gehre; DE MENEZES, Henrique Zeferino (org.). The Quest for the*

Sustainable Development Goals. Cham: Springer International Publishing, 2024. (Sustainable Development Goals Series). p. 71–83.

COLLSTE, David; PEDERCINI, Matteo; CORNELL, Sarah E. Policy coherence to achieve the SDGs: using integrated simulation models to assess effective policies. **Sustainability Science**, [s. l.], v. 12, n. 6, p. 921–931, 2017.

CORRÊA, Priscilla Pereira Da Costa. A Absorção da Agenda 2030 e seus 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável pelo Judiciário Brasileiro: Resultados Iniciais e Perspectivas. **Revista Judicial Brasileira**, [s. l.], v. 1, n. 1, p. 277–300, 2021.

COUTO, Leandro Freitas; CARDOSO JUNIOR, José Celso. **A função dos Planos Plurianuais no direcionamento dos orçamentos anuais: avaliação da trajetória dos PPAs no cumprimento da sua missão constitucional e o lugar do PPA 2020–2023.** [S. l.]: IPEA. Texto para Discussão, n. 2549., 2020a.

COUTO, Leandro Freitas; CELSO CARDOSO JUNIOR, José. Planejamento e orçamento a partir da reforma do aparelho do estado: das iniciativas gerencialistas à reforma orçamentária e extinção do plano plurianual. **Livros**, [s. l.], n. Reformas do estado, p. 277–299, 2020b.

CROESE, Sylvia *et al.* Bringing the Global to the Local: the challenges of multi-level governance for global policy implementation in Africa. **International Journal of Urban Sustainable Development**, [s. l.], v. 13, n. 3, p. 435–447, 2021.

CUMMINGS, Sarah *et al.* Critical discourse analysis of perspectives on knowledge and the knowledge society within the Sustainable Development Goals. **Development Policy Review**, [s. l.], v. 36, n. 6, p. 727–742, 2018.

DALBY, Simon *et al.* **Achieving the Sustainable Development Goals: Global Governance Challenges.** 1. ed. Abingdon, Oxon; New York, NY: Routledge, 2019. | Series: Routledge studies in sustainable development: Routledge, 2019.

DAMASCENO, Jéssica Viani. **A incorporação da Agenda 2030 na Embrapa: efeitos nas atividades desenvolvidas nos bancos de sementes *ex situ*.** 2022.148 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2022.

DAUVERGNE, Peter. The Sustainability Story: Exposing Truths, Half-Truths, and Illusions. In: NICHOLSON, Simon; JINNAH, Sikina (org.). **New Earth Politics.** [S. l.]: The MIT Press, 2016. p. 387–404.

DE JONG, Eileen; VIJGE, Marjanneke J. From Millennium to Sustainable Development Goals: Evolving discourses and their reflection in policy coherence for development. **Earth System Governance**, [s. l.], v. 7, p. 100087, 2021.

DESA - Department of Economic and Social Affairs. **Handbook for the preparation: Voluntary National Reviews**. 2021.

DESJARDINS, Marie-France. **Rethinking Confidence-Building Measures**. Hoboken: Taylor and Francis, 2014. (Adelphi series).

DONGES, Jonathan F *et al.* Closing the loop: Reconnecting human dynamics to Earth System science. **The Anthropocene Review**, [s. l.], v. 4, n. 2, p. 151–157, 2017.

DRYZEK, John S.; PICKERING, Jonathan. **The Politics of the Anthropocene**. 1. ed. [S. l.]: Oxford University Press, 2019.

DUNN, Kevin. Interviewing. In: Iain Hay (Ed.), *Qualitative research methods in human geography* (pp. 79-105). Oxford: Oxford University Press, 2008.

ECOSOC - United Nations Economic and Social Council. **Committee of Experts on Public Administration**. Report on the fifteenth session (18-22 April 2016).

ECOSOC - United Nations Economic and Social Council. **Committee of Experts on Public Administration**. Report on the sixteenth session (24-28 April 2017). 2017a.

ECOSOC - United Nations Economic and Social Council. **Summary by the President of the Economic and Social Council of the High-Level Political Forum on Sustainable Development convened under the auspices of the Council at its 2020 session**. 2020.

ELDER, Mark.; KING, Peter. Realising the transformative potential of the SDGs. Institute for Global Environmental Strategies, 2018.

ELDER, Mark; OLSEN, Simon Høiberg. The Design of Environmental Priorities in the SDGs. **Global Policy**, [s. l.], v. 10, n. S1, p. 70–82, 2019.

ELLIOTT, Lorraine. Cooperation on Transnational Environmental Crime: Institutional Complexity Matters. **Review of European, Comparative & International Environmental Law**, [s. l.], v. 26, n. 2, p. 107–117, 2017.

ELSÄSSER, Joshua Philipp. Sustainable development an oxymoron?: The Political Impact of the Sustainable Development Goals–Transforming Governance Through Global Goals? by Frank Biermann, Thomas Hickmann, Carole-Anne Sénit. **International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics**, [s. l.], v. 23, n. 2, p. 215–219, 2023.

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública. **Relatório da 1º Edição do Prêmio ODS Brasil**. Brasília: Enap, 2018.

ENSOR, Jonathan; HODDY, Eric. Securing the social foundation: A rights-based approach to planetary boundaries. **Earth System Governance**, [s. l.], v. 7, p. 100086, 2021.

ESPINDOLA, Isabela; ALMEIDA LEITE, Maria Luisa; SILVA, Luis Paulo. Brazilian Hydropolitics under the United Nations 2030 Agenda. **Meridiano 47 - Journal of Global Studies**, [s. l.], v. 21, 2020.

FARIA, Carlos. **Políticas públicas e relações internacionais**. Brasília: Enap, 2018.

FINNEMORE, Martha; JURKOVICH, Michelle. The Politics of Aspiration. **International Studies Quarterly**, [s. l.], v. 64, n. 4, p. 759–769, 2020.

FINNEMORE, Martha; SIKKINK, Kathryn. International Norm Dynamics and Political Change. **International Organization**, [s. l.], v. 52, n. 4, p. 887–917, 1998.

FINNEMORE, Martha; SIKKINK, Kathryn. Taking Stock: The Constructivist Research Program in International Relations and Comparative Politics. **Annual Review of Political Science**, [s. l.], v. 4, n. 1, p. 391–416, 2001.

FISHER, Angelina; FUKUDA-PARR, Sakiko. Introduction—Data, Knowledge, Politics and Localizing the SDGs. **Journal of Human Development and Capabilities**, [s. l.], v. 20, n. 4, p. 375–385, 2019.

FIUZA, Guilherme. **Passaporte 2030: O sequestro silencioso da liberdade**. Barueri, SP: Faro Editorial, 2022.

FLICK, Uwe (org.). **The SAGE handbook of qualitative data analysis**. Los Angeles: SAGE, 2009.

FORESTIER, Oana; KIM, Rakhyun E. Cherry-picking the Sustainable Development Goals: Goal prioritization by national governments and implications for global governance. **Sustainable Development**, [s. l.], v. 28, n. 5, p. 1269–1278, 2020.

FOX, Sean; MACLEOD, Allan. Localizing the SDGs in cities: reflections from an action research project in Bristol, UK. **Urban Geography**, [s. l.], p. 1–21, 2021.

FRANCHINI, Matías; VIOLA, Eduardo; BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. The Challenges of the Anthropocene: From International Environmental Politics to Global Governance. **Ambiente & Sociedade**, [s. l.], v. 20, n. 3, p. 177–202, 2017.

FUKUDA-PARR, Sakiko; YAMIN, Alicia Ely; GREENSTEIN, Joshua. The Power of Numbers: A Critical Review of Millennium Development Goal Targets for Human Development and Human Rights. **Journal of Human Development and Capabilities**, [s. l.], v. 15, n. 2–3, p. 105–117, 2014.

FUKUDA-PARR, Sakiko. Global Goals as a Policy Tool: Intended and Unintended Consequences. **Journal of Human Development and Capabilities**, [s. l.], v. 15, n. 2–3, p. 118–131, 2014.

FUKUDA-PARR, Sakiko; MUCHHALA, Bhumika. The Southern origins of sustainable development goals: Ideas, actors, aspirations. **World Development**, [s. l.], v. 126, p. 104706, 2020.

FURTADO, Nayara Frutuoso. **A Agenda 2030 e a redução de desigualdades no Brasil: análise da meta 10.2**. 2018. 45 f. Especialização - Escola Nacional de Administração Pública - Enap, Brasília, 2018.

GALLO, Edmundo; SETTI, Andréia Faraoni Freitas. Território, intersectorialidade e escalas: requisitos para a efetividade dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. **Ciência & Saúde Coletiva**, [s. l.], v. 19, n. 11, p. 4383–4396, 2014.

GALVÃO, Thiago Gehre. **Política Internacional Contemporânea**. São Paulo: Contexto, 2022.

GALVÃO, Thiago Gehre; MENEZES, Henrique Zeferino de. Editorial – Global Politics, the 2030 Agenda and the Sustainable Development Goals (SDG). **Meridiano 47 - Journal of Global Studies**, [s. l.], v. 21, 2020.

GALVAO, Thiago Gehre; MENEZES, Henrique Zeferino de (org.). **The Quest for the Sustainable Development Goals: Living experiences in territorializing the 2030 Agenda in Brazil**. Cham: Springer International Publishing, 2024. (Sustainable Development Goals Series).

GALVÃO, Thiago Gehre; BASTOS LIMA, Mairon G.; RAMIRO, Rodrigo. Bottom-up regionality and the Sustainable Development Goals: civil society organizations shaping 2030 Agenda implementation in Latin America. **Revista Brasileira de Política Internacional**, [s. l.], v. 66, n. 2, p. e021, 2023.

GALVÃO, Thiago; RAMIRO, Rodrigo. The complex governance of the 2030 Agenda and the steering effects of implementing the SDGs in Brazil (2015-2022). **Carta Internacional**, [s. l.], v. 18, n. 1, p. e1306, 2023.

GEORGE, Alexander L.; BENNETT, Andrew. **Case studies and theory development in the social sciences**. Cambridge, Mass: MIT Press, 2005. (BCSIA studies in international security).

GERRING, John. **Case Study Research: Principles and Practices**. 2. ed. [S. l.]: Cambridge University Press, 2016.

GERTEN, Dieter; SCHÖNFELD, Martin; SCHAUBERGER, Bernhard. On deeper human dimensions in Earth system analysis and modelling. **Earth System Dynamics**, [s. l.], v. 9, n. 2, p. 849–863, 2018.

GIDDINGS, Bob; HOPWOOD, Bill; O'BRIEN, Geoff. Environment, economy and society: fitting them together into sustainable development. **Sustainable Development**, [s. l.], v. 10, n. 4, p. 187–196, 2002.

GLASER, Barney G.; STRAUSS, Anselm L.; STRUTZEL, Elizabeth. The Discovery of Grounded Theory; Strategies for Qualitative Research. **Nursing Research**, [s. l.], v. 17, n. 4, p. 364, 1967.

GLASS, Lisa-Maria; NEWIG, Jens. Governance for achieving the Sustainable Development Goals: How important are participation, policy coherence, reflexivity, adaptation and democratic institutions?. **Earth System Governance**, [s. l.], v. 2, p. 100031, 2019.

GOMIDE, Alexandre De Avila; COUTO, Leandro Freitas. Public Sector Planning. In: LISBOA, Erika; GOMES, Ricardo Corrêa; MARTINS, Humberto Falcão (org.). **The Brazilian Way of Doing Public Administration**. [S. l.]: Emerald Publishing Limited, 2023. p. 11–22.

GONÇALVES, Pascoal Carvalho; NASCIMENTO, Bruno Domingos do. A ONU e a difusão do desenvolvimento sustentável: o caso brasileiro. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, [s. l.], v. 10, n. 19, p. 187–214, 2021.

GONÇALVES, Pascoal Teófilo; MEIRA, CARLA SUZANA GOMES; GONDIM, ROMBERG DE SÁ. Discursos presidentes civis do Brasil - 1985-2022. Kaggle, [s. d.]. Disponível em: <https://www.kaggle.com/ds/5566939>. Acesso em: 14 nov. 2024.

GONÇALVES, Verônica Korber; Inoue, Cristina Y. A. Governança Global: uma ferramenta de análise. In: SCHMITZ, Guilherme de Oliveira; ROCHA, Rafael Assumpção (Org.). Brasil e o sistema das Nações Unidas: desafios e oportunidades na governança global. Brasília, DF: IPEA. p. 27-57, 2017.

GORITZ, Alexandra *et al.* International Public Administrations on Twitter: A Comparison of Digital Authority in Global Climate Policy. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, [s. l.], v. 24, n. 3, p. 271–295, 2022.

GRAINGER-BROWN, Jarrod; MALEKPOUR, Shirin. Implementing the Sustainable Development Goals: A Review of Strategic Tools and Frameworks Available to Organisations. **Sustainability**, [s. l.], v. 11, n. 5, p. 1381, 2019.

GRAINGER-BROWN, Jarrod *et al.* Exploring urban transformation to inform the implementation of the Sustainable Development Goals. **Cities**, [s. l.], v. 131, p. 103928, 2022.

GRESSE, Eduardo. **Non-State Actors and Sustainable Development in Brazil: The Diffusion of the 2030 Agenda**. 1. ed. London: Routledge, 2023.

GRIGGS, David *et al.* Sustainable development goals for people and planet. **Nature**, [s. l.], v. 495, n. 7441, p. 305–307, 2013.

GRIN, Eduardo José. **Decentralization and local governments in Brazil: Is this a pathway to sustainable development?**. [S. l.]: XXVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la

Reforma del Estado y de la Administración Pública, La Habana, Cuba, 21 - 24 nov. 2023, 2023.

GRIN, Eduardo José; PANTOJA, Igor. Agenda 2030 and the Challenges of the Sustainable Urban Development Goals in Brazil: The Case of Jundiaí. *In: HUETE GARCÍA, María Ángeles et al. (org.). Urban Policy in the Framework of the 2030 Agenda*. Cham: Springer Nature Switzerland, 2023. (The Urban Book Series). p. 37–59.

GUHA, Joydeep; CHAKRABARTI, Bhaskar. Achieving the Sustainable Development Goals (SDGs) through decentralisation and the role of local governments: a systematic review. **Commonwealth Journal of Local Governance**, [s. l.], 2019.

GUIMARÃES, Natália. **(Re)produção de desigualdades na implementação de políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres sob uma perspectiva interseccional**. 2023. 208 f. Tese de doutorado - UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO, Recife/PE, 2023.

GUPTA, Joyeeta; NILSSON, Mans. Toward a Multi-level Action Framework for Sustainable Development Goals. *In: KANIE, Norichika; BIERMANN, Frank (org.). Governing through Goals: Sustainable Development Goals as Governance Innovation*. [S. l.]: The MIT Press, 2017.

GUPTA, Joyeeta. *et al.* Reconciling safe planetary targets and planetary justice: Why should social scientists engage with planetary targets?. **Earth System Governance**, [s. l.], v. 10, p. 100122, 2021.

HAAS, Peter M. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. **International Organization**, [s. l.], v. 46, n. 1, p. 1–35, 1992.

HAJER, Maarten; VERSTEEG, Wytse. A decade of discourse analysis of environmental politics: Achievements, challenges, perspectives. **Journal of Environmental Policy & Planning**, [s. l.], v. 7, n. 3, p. 175–184, 2005.

HAJER, Maarten *et al.* Beyond Cockpit-ism: Four Insights to Enhance the Transformative Potential of the Sustainable Development Goals. **Sustainability**, [s. l.], v. 7, n. 2, p. 1651–1660, 2015.

HECKSHER. Marcos. Mortalidade por covid-19 e queda do emprego no brasil e no mundo. Nota Técnica. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) Ano: 2021

HICKMANN, Thomas *et al.* Scoping article: research frontiers on the governance of the Sustainable Development Goals. **Global Sustainability**, [s. l.], v. 7, p. e7, 2024.

HICKMANN, Thomas. Locating Cities and Their Governments in Multi-Level Sustainability Governance. **Politics and Governance**, [s. l.], v. 9, n. 1, p. 211–220, 2021.

HOCHSTETLER, Kathryn. After the Boomerang: Environmental Movements and Politics in the La Plata River Basin. **Global Environmental Politics**, [s. l.], v. 2, n. 4, p. 35–57, 2002.

HOFFMANN, Matthew J. **Climate Governance at the Crossroads**. [S. l.]: Oxford University Press, 2011.

HORN, Philipp; GRUGEL, Jean. The SDGs in middle-income countries: Setting or serving domestic development agendas? Evidence from Ecuador. **World Development**, [s. l.], v. 109, p. 73–84, 2018.

HSIEH, Hsiu-Fang; SHANNON, Sarah E. Three Approaches to Qualitative Content Analysis. **Qualitative Health Research**, [s. l.], v. 15, n. 9, p. 1277–1288, 2005.

IGES - Institute for Global Environmental Strategies. **SDGs Progress Report 2022: Survey Results on the Efforts of GCNJ Companies and Organisations**. [S. l.], 2022.

INOUE, Cristina Yumie Aoki. Governança global do clima: proposta de um marco analítico em construção. **Carta Internacional**, [s. l.], v. 11, n. 1, p. 91, 2016.

INOUE, Cristina; PRADO Guilherme. Comparando mecanismos de regimes internacionais. In: 1º Encontro Nacional da ABRI, 2006.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: 1º relatório nacional de acompanhamento**. Brasília: Ipea, 2004.

_____. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: 3º relatório nacional de acompanhamento**. Brasília: Ipea; SPI/MP, 2007.

_____. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: 5º relatório nacional de acompanhamento**. Brasília: Ipea; SPI/MP, 2014.

_____. **ODS: metas nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Brasília: Ipea, 2018.

IVANOVA, Maria. Reforming the institutional framework for environment and sustainable development: Rio+20's subtle but significant impact. **International Journal of Technology Management & Sustainable Development**, [s. l.], v. 12, n. 3, p. 211–231, 2013.

JANNUZZI, Paulo de Martino; CARLO, Sandra de. Da agenda de desenvolvimento do milênio ao desenvolvimento sustentável: oportunidades e desafios para planejamento e políticas públicas no século XXI. **Bahia Análise & Dados**, [s. l.], v. 28, n. 2, p. 6–27, 2018.

JÖNSSON, Kristina; BEXELL, Magdalena. Localizing the Sustainable Development Goals: The case of Tanzania. **Development Policy Review**, [s. l.], v. 39, n. 2, p. 181–196, 2021.

KALFAGIANNI, Agni; FUCHS, Doris A.; HAYDEN, Anders (org.). **Routledge handbook of global sustainability governance**. London New York, NY: Routledge, 2020. (Routledge international handbooks).

KAMAU, Macharia; CHASEK, Pamela; O'CONNOR, David. **Transforming Multilateral Diplomacy: The Inside Story of the Sustainable Development Goals**. 1. ed. [S. l.]: Routledge, 2018.

KANDPAL, Richa; OKITASARI, Mahesti. Governance transformation towards localisation of sustainable development goal 11 in India. **World Development Sustainability**, [s. l.], v. 2, p. 100069, 2023.

KANIE, Norichika; BERNSTEIN, Steven; BIERMANN, Frank; HAAS, Peter M. Introduction: Global governance through goal setting. In: KANIE, Norichika; BIERMANN, Frank (org.). **Governing through Goals: Sustainable Development Goals as Governance Innovation**. [S. l.]: The MIT Press, 2017.

KANIE, Norichika *et al.* Rules to goals: emergence of new governance strategies for sustainable development. **Sustainability Science**, [s. l.], v. 14, n. 6, p. 1745–1749, 2019.

KANIE, Norichika; BIERMANN, Frank (org.). **Governing through Goals: Sustainable Development Goals as Governance Innovation**. [S. l.]: The MIT Press, 2017.

KECK, Margaret E.; SIKKINK, Kathryn. **Activists beyond Borders**. [S. l.]: Cornell University Press, 1998.

KOGA, Natália Massaco *et al.* Policy capacity and governance conditions for implementing sustainable development goals in Brazil. **Revista do Serviço Público**, [s. l.], v. 71, n. b, p. 38–77, 2020.

KOTZÉ, Louis J. *et al.* Planetary Integrity. In: BIERMANN, Frank; HICKMANN, Thomas; SÉNIT, Carole-Anne (org.). **The Political Impact of the Sustainable Development Goals**. 1. ed. [S. l.]: Cambridge University Press, 2022. p. 140–171.

KRANTZ, Venus; GUSTAFSSON, Sara. Localizing the sustainable development goals through an integrated approach in municipalities: early experiences from a Swedish forerunner. **Journal of Environmental Planning and Management**, [s. l.], v. 64, n. 14, p. 2641–2660, 2021.

KRELLENBERG, Kerstin *et al.* Urban Sustainability Strategies Guided by the SDGs —A Tale of Four Cities. **Sustainability**, [s. l.], v. 11, n. 4, p. 1116, 2019.

KRONEMBERGER, Denise Maria Penna. Os desafios da construção dos indicadores ODS globais. **Ciência e Cultura**, [s. l.], v. 71, n. 1, p. 40–45, 2019.

LAFFERTY, William M. The politics of sustainable development: Global norms for national implementation. **Environmental Politics**, [s. l.], v. 5, n. 2, p. 185–208, 1996.

LAFFERTY, William; HOVDEN, Eivind. Environmental policy integration: towards an analytical framework. **Environmental Politics**, [s. l.], v. 12, n. 3, p. 1–22, 2003.

LAGO, André Aranha Corrêa do. **Conferências de desenvolvimento sustentável**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013.

LEAVESLEY, Amelia; TRUNDLE, Alexei; OKE, Cathy. Cities and the SDGs: Realities and possibilities of local engagement in global frameworks. **Ambio**, [s. l.], v. 51, n. 6, p. 1416–1432, 2022.

LEAT, Diana; SELTZER, Kimberly; STOKER, Gerry. **Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda**. 1st ed. London: Bloomsbury Academic, 2002. (Government beyond the Centre).

LESSA, Antônio Carlos; BECARD, Danielly Silva Ramos; GALVÃO, Thiago Gehre. Rise and Fall of Triumphalism in Brazilian Foreign Policy: The International Strategy of the Workers Party's Governments (2003–2016). In: ESTEVES, Paulo; GABRIELSEN JUMBERT, Maria; DE CARVALHO, Benjamin (org.). **Status and the Rise of Brazil**. Cham: Springer International Publishing, 2020. p. 71–88.

LEVITSKY, Steven; ROBERTS, Kenneth. The Resurgence of the Latin American Left. Baltimore: Johns Hopkins University Press; 2011.

LEWIS, Simon L. We must set planetary boundaries wisely. **Nature**, [s. l.], v. 485, n. 7399, p. 417–417, 2012.

LIM, Michelle M. L.; SØGAARD JØRGENSEN, Peter; WYBORN, Carina A. Reframing the sustainable development goals to achieve sustainable development in the Anthropocene - a systems approach. **Ecology and Society**, [s. l.], v. 23, n. 3, p. 22, 2018.

LOTTA, Gabriela; FAVARETO, Arilson. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, [s. l.], v. 24, n. 57, p. 49–65, 2016.

LOTTA, Gabriela Spanghero; PIRES, Roberto Rocha C.; OLIVEIRA, Vanessa Elias. Burocratas de Médio Escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, [s. l.], v. 65, n. 4, p. 463–492, 2014.

MADRA, Yahya M.; ADAMAN, Fikret. Neoliberal Reason and Its Forms: De-Politicisation Through Economisation. **Antipode**, [s. l.], v. 46, n. 3, p. 691–716, 2014.

MARTINS, Richarlles. **Cartografia da agenda de população e desenvolvimento no Brasil entre 1994 e 2024: participação, institucionalidade, direitos e saúde sexual e**

reprodutiva. 2024. 575 f. Tese de doutorado - Instituto Nacional de Saúde da Mulher da Criança e do Adolescente Fernandes Figueira, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2024.

MARTINS, Ana Luisa Jorge; PAES-SOUSA, Rômulo. From Marginalization to Integration: Racial Agenda in the UN, the 2030 Agenda and Brazil's Proposal of SDG 18 for Racial Equality. *In*: GALVAO, Thiago Gehre; DE MENEZES, Henrique Zeferino (org.). **The Quest for the Sustainable Development Goals: Living experiences in territorializing the 2030 Agenda in Brazil.** Cham: Springer International Publishing, 2024. (Sustainable Development Goals Series). p. 297–307.

MARTUSCELLI, Danilo Enrico. Polêmicas sobre a Definição do Impeachment de Dilma Rousseff como Golpe de Estado. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, 14(2), 67–102, 2020.

MASUDA, Hiromi *et al.* Exploring the role of local governments as intermediaries to facilitate partnerships for the Sustainable Development Goals. **Sustainable Cities and Society**, [s. l.], v. 82, p. 103883, 2022.

MBANDA, Vandudzai; FOURIE, Willem. The 2030 Agenda and coherent national development policy: In dialogue with South African policymakers on Policy Coherence for Sustainable Development. **Sustainable Development**, [s. l.], v. 28, n. 4, p. 751–758, 2020.

MEADOWS, Donatella H. *et al.* **The Limits to Growth.** New York: Universe Books, 1972.

MENEZES, Henrique Zeferino de (org.). **Os objetivos de desenvolvimento sustentável e as relações internacionais.** João Pessoa: Editora UFPB, 2019.

MENEZES, Patrícia Miranda. **Participação social como método de governo: democracia participativa nos governos Lula e Dilma.** Pós-graduação *Lato Sensu* em História, Sociedade e Cidadania, Brasília: Centro Universitário de Brasília (UniCEUB), 2016.

MENEZES, Roberto Goulart; BARBOSA, Ricardo. Environmental governance under Bolsonaro: dismantling institutions, curtailing participation, delegitimising opposition. **Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft**, [s. l.], v. 15, n. 2, p. 229–247, 2021.

MEULEMAN, Louis. Public Administration and Governance for the SDGs: Navigating between Change and Stability. **Sustainability**, [s. l.], v. 13, n. 11, p. 5914, 2021.

MILES, Matthew B.; HUBERMAN, A. Michael; SALDAÑA, Johnny. **Qualitative data analysis: a methods sourcebook.** Los Angeles London New Delhi Singapore Washington DC Melbourne: SAGE, 2018.

MONKELBAAN, Joachim. **Governance for the Sustainable Development Goals: Exploring an Integrative Framework of Theories, Tools, and Competencies.** Singapore: Springer Singapore, 2019. (Sustainable Development Goals Series).

MONTESANO, Francesco S. *et al.* Balancing or prioritising for sustainable development? Perceptions of sustainability integration among professionals. **Sustainable Development**, [s. l.], v. 31, n. 3, p. 1921–1936, 2023.

MOREIRA, Marcelo Rasga *et al.* O Brasil rumo a 2030? Percepções de especialistas brasileiros(as) em saúde sobre o potencial de o País cumprir os ODS Brazil heading to 2030. **Saúde em Debate**, [s. l.], v. 43, n. spe7, p. 22–35, 2019.

MORETTI, B. O planejamento governamental como discurso: tensões entre política e técnica (1930-2003). 2012. Tese (Doutorado) – Departamento de Sociologia, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

MORITA, Kanako; OKITASARI, Mahesti; MASUDA, Hiromi. Analysis of national and local governance systems to achieve the sustainable development goals: case studies of Japan and Indonesia. **Sustainability Science**, [s. l.], v. 15, n. 1, p. 179–202, 2020.

MOSLEY, Layna. **Interview Research in Political Science**. [S. l.]: Cornell University Press, 2013.

MOTTA, Luana; FELTRAN, Gabriel. Fazer morrer e deixar morrer: efeitos do covid19 nas periferias urbanas. **Contemporânea**, v.10, n.1, p. 427-433, Jan-Abr. 2020.

MUCHAGATA, Márcia *et al.* Localizando Objetivos do Desenvolvimento Sustentável: Desafios de municípios brasileiros mais populosos e com alta vulnerabilidade socioeconômica para a implementação da Agenda 2030. **Revista do Serviço Público (RSP)**, [s. l.], v. 74(4), n. out/dez 2023, p. 734–757, 2023.

MUELLER, Charles Curt. **Os Economistas e as Relações entre o Sistema Econômico e o Meio Ambiente**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2012.

MUNDIM, José Flávio Albernaz. **Aperfeiçoamento institucional do planejamento estratégico federal**. 2020. 135 f. Dissertação de Mestrado - Escola Nacional de Administração Pública - Enap, Brasília, 2020.

MUNRO, Lauchlan T. The resurgence of national development planning: how did we get back here?. **International Development Planning Review**, [s. l.], v. 42, n. 2, p. 127–138, 2020.

NERI, Marcelo C.; HECKSHER, Marcos D. **A Montanha-Russa da Pobreza**. Rio de Janeiro, RJ: FGV Social – junho/2022.

NETO, Barnabé Lucas de Oliveira *et al.* **Convergência de políticas para implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: uma análise dos arranjos organizacionais domésticos**. [S. l.]: 9o Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais – ABRI, Belo Horizonte, 2023.

NILO, Alessandra. **A participação da sociedade civil na Agenda 2030 da ONU e a política externa brasileira: um exercício de democracia nas relações internacionais.** 2016. 60 f. Monografia - Faculdade Damas, Recife/PE, 2016.

NILO, Alessandra. The Insistence on Transforming the World: Brazilian Civil Society and the 2030 Agenda. *In*: GALVAO, Thiago Gehre; DE MENEZES, Henrique Zeferino (org.). **The Quest for the Sustainable Development Goals.** Cham: Springer International Publishing, 2024. (Sustainable Development Goals Series). p. 19–29.

NILSSON, Måns; PERSSON, Åsa. Policy note: Lessons from environmental policy integration for the implementation of the 2030 Agenda. **Environmental Science & Policy**, [s. l.], v. 78, p. 36–39, 2017.

NINGRUM, Dianty *et al.* Transformative potential in sustainable development goals engagement: Experience from local governance in Australia. **Global Environmental Change**, [s. l.], v. 80, p. 102670, 2023.

NIXON, R. The Anthropocene: The Promise and Pitfalls of an Epochal Idea. *In*: **Future Remains: A Cabinet of Curiosities for the Anthropocene.** MITMAN, Gregg; ARMEIRO, Marco and EMMETT, Robert S. (eds.). [Páginas 1 – 17]. Chicago: University of Chicago Press, 2018.

NOBRE, Marcos. Desenvolvimento Sustentável: origens e significado atual. *In*: NOBRE, Marcos e AMAZONAS, Maurício (orgs.) **Desenvolvimento Sustentável: a institucionalização de um conceito**, 21-106. Brasília: Edições Ibama e CEBRAP, 2002.

NOBRE, Marcos. **Limites da democracia.** São Paulo: Todavia, 2002.

NUSSBAUM, Martha C. Introduction: Aspiration and the Capabilities List. **Journal of Human Development and Capabilities**, [s. l.], v. 17, n. 3, p. 301–308, 2016.

OECD. **Policy Coherence for Sustainable Development 2018: Towards Sustainable and Resilient Societies.** [S. l.]: OECD, 2018.

OKEREKE, Chukwumerije; BULKELEY, Harriet; SCHROEDER, Heike. Conceptualizing Climate Governance Beyond the International Regime. *Global Environmental Politics* v. 9, n. 1, 2009, p. 58-78.

OKEREKE, Chukwumerije.. North–South inequity and global environmental governance. In A. Kalfagianni, D. Fuchs, & A. Hayden (eds.), *Routledge handbook of global sustainability governance* (pp. 167–79). Abingdon: Routledge, 2020.

OKEREKE, Chukwumerije; AGUPUSI, Patricia. **Homegrown Development in Africa: Reality or illusion?** 1. ed. [S. l.]: Routledge, 2015.

OKITASARI, Mahesti; KATRAMIZ, Tarek. The national development plans after the SDGs: Steering implications of the global goals towards national development planning. **Earth System Governance**, [s. l.], v. 12, p. 100136, 2022.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Declaração do milênio**. UN Res. 55/2. Nova Iorque: ONU, 2000.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Futuro que Queremos**. UN Res. 66/288. Nova Iorque: ONU, 2012.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável**. UN Doc. A/70/L.1. Nova Iorque: ONU, 2015.

ORDÓÑEZ LLANOS, Andrea *et al.* Implementation at Multiple Levels. *In*: BIERMANN, Frank; HICKMANN, Thomas; SÉNIT, Carole-Anne (org.). **The Political Impact of the Sustainable Development Goals**. 1. ed. [S. l.]: Cambridge University Press, 2022. p. 59–91.

ORTIZ-MOYA, Fernando; REGGIANI, Marco. Contributions of the voluntary local review process to policy integration: evidence from frontrunner cities. **npj Urban Sustainability**, [s. l.], v. 3, n. 1, p. 22, 2023.

O’NEILL, Daniel W. *et al.* A good life for all within planetary boundaries. **Nature Sustainability**, [s. l.], v. 1, n. 2, p. 88–95, 2018.

PAES, Ariel; VALLE, Beatrice. A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios. *In*: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (orgs.). **Planejamento e orçamento governamental**. Volume 1. p. 193–228. Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública - Enap, 2007.

PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO. Uma ponte para o futuro. Brasília: Fundação Ulysses Guimarães, 2015.

PATTBERG, Philipp; ZELLI, Fariborz (org.). **Environmental Politics and Governance in the Anthropocene: Institutions and legitimacy in a complex world**. 1st editioned. London: Routledge, 2017.

PELIANO, Anna Maria T. Medeiros *et al* (coord.). **Prêmio ODM: O que se extrai da experiência brasileira**. Brasília: Ipea, 2016.

PEREIRA, Joana Castro; VIOLA, Eduardo. Catastrophic Climate Risk and Brazilian Amazonian Politics and Policies: A New Research Agenda. **Global Environmental Politics**, [s. l.], v. 19, n. 2, p. 93–103, 2019.

PERSSE, Åsa; WEITZ, Nina; NILSSON, Måns. Follow-up and Review of the Sustainable Development Goals: Alignment vs. Internalization. **Review of European, Comparative & International Environmental Law**, [s. l.], v. 25, n. 1, p. 59–68, 2016.

PETERS, B. Guy. The challenge of policy coordination. **Policy Design and Practice**, [s. l.], v. 1, n. 1, p. 1–11, 2018.

PICKERING, Jonathan; PERSSON, Åsa. Democratising planetary boundaries: experts, social values and deliberative risk evaluation in Earth system governance. **Journal of Environmental Policy & Planning**, [s. l.], v. 22, n. 1, p. 59–71, 2020.

PIRES, Roberto R. C.; VAZ, Alexander C. N. Para além da participação: interfaces socioestatais no governo federal. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, [s. l.], n. 93, p. 61–91, 2014.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre De Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, [s. l.], v. 24, n. 58, p. 121–143, 2016.

PRADHAN, Prajal *et al.* Methods for Analysing Steering Effects of Global Goals. In: BIERMANN, Frank; HICKMANN, Thomas; SÉNIT, Carole-Anne (org.). **The Political Impact of the Sustainable Development Goals**. 1. ed. [S. l.]: Cambridge University Press, 2022. p. 172–203.

RAGIN, Charles C. Reflections on casing and case-oriented research. In: BYRNE, David & RAGIN, Charles C (Eds.), **The SAGE handbook of case-based methods** (pp. 522-534). London: SAGE, 2009.

RAMANZINI JUNIOR, Haroldo; LESSA, Antônio Carlos; DIAS, Wilton. RBPI and the Study of IR: Fostering a Multifaceted Platform for Global Dialogue, Debate and Academic Cooperation. **Revista Brasileira de Política Internacional**, [s. l.], v. 66, n. 2, p. e025, 2023.

RAMIRO, Rodrigo Correa. As Agendas ODS no Plano Plurianual 2016-2019. **Boletim de Análise Político-Institucional**, [s. l.], n. 28, p. 47–56, 2021.

RAMMELT, Crelis F. *et al.* Impacts of meeting minimum access on critical earth systems amidst the Great Inequality. **Nature Sustainability**, [s. l.], 2022.

RANDERS, Jorgen *et al.* Achieving the 17 Sustainable Development Goals within 9 planetary boundaries. **Global Sustainability**, [s. l.], v. 2, p. e24, 2019.

RATHBUN, Brian. Interviewing and Qualitative Field Methods: Pragmatism and Practicalities. In: **The Oxford Handbook of Political Methodology**, edited by Janet Box-Steffensmeier, Henry Brady, and David Collier. Oxford: Oxford University Press, 2008.

RAWORTH, Kate. A safe and just space for humanity: Can we live within the doughnut. **Oxfam Policy Pract. Clim. Change Resil.** 8, 2012.

_____, Kate. **Economia Donut: Uma alternativa ao crescimento a qualquer custo**. São Paulo: Editora Zahar, 2017.

REINAR, Mathias Brynildsen; LUNDBERG, Aase Kristine. Goals à la carte: selective translation of the Sustainable Development Goals in strategic municipal planning in Norway. **Journal of Environmental Planning and Management**, [s. l.], p. 1–17, 2023.

RIBEIRO, Thaís Lemos. **Measuring subnational actors' commitment to global climate governance: inferences from multilevel and polycentric approaches for two cases in Brazil - the states of Mato Grosso and Pará**. 2022. 290 f. Tese de doutorado - Universidade de Brasília - UnB, Brasília, 2022.

RICE, Gareth. Reflections on interviewing elites. **Area**, [s. l.], v. 42, n. 1, p. 70–75, 2010.

RICHARDS, David. Elite Interviewing: Approaches and Pitfalls. **Politics**, [s. l.], v. 16, n. 3, p. 199–204, 1996.

RICHARDSON, Katherine *et al.* Earth beyond six of nine planetary boundaries. **Science Advances**, [s. l.], v. 9, n. 37, p. eadh2458, 2023.

ROCKSTRÖM, Johan *et al.* A safe operating space for humanity. **Nature**, [s. l.], v. 461, n. 7263, p. 472–475, 2009.

ROCKSTRÖM, Johan *et al.* Identifying a Safe and Just Corridor for People and the Planet. **Earth's Future**, [s. l.], v. 9, n. 4, 2021.

ROMA, Júlio César. Os objetivos de desenvolvimento do milênio e sua transição para os objetivos de desenvolvimento sustentável. **Ciência e Cultura**, [s. l.], v. 71, n. 1, p. 33–39, 2019.

SÁ GUIMARÃES, Feliciano de; SILVA, IRMA DUTRA DE OLIVEIRA E. Far-right populism and foreign policy identity: Jair Bolsonaro's ultra-conservatism and the new politics of alignment. **International Affairs**, [s. l.], v. 97, n. 2, p. 345–363, 2021.

SACHS, Jeffrey D. *et al.* **Implementing the SDG Stimulus. Sustainable Development Report 2023: Sustainable Development Report 2023**. [S. l.]: Dublin University Press, 2023.

SACHS, J.D.; LAFORTUNE, G.; FULLER, G. **The SDGs and the UN Summit of the Future. Sustainable Development Report 2024**. [S. l.]: Dublin: Dublin University Press, 2024.

SAMPAIO, Rafael Cardoso. **Análise de conteúdo categorial: manual de aplicação**. Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública - Enap, 2021. (Coleção Metodologias de Pesquisa).

SARAIVA, Miriam Gomes; REIS, Ana Paula. Brasil “voltou”: as mudanças na Política Externa nos primeiros 100 dias do governo de Lula. **Conjuntura Austral**, [s. l.], v. 14, n. 68, p. 61–72, 2023.

SARAIWA, Miram Gomes; SILVA, André Luiz Reis Da. retorno do Brasil às Relações Internacionais?: Avaliando os 100 primeiros dias da política externa do novo Governo Lula. **Conjuntura Austral**, [s. l.], v. 14, n. 68, p. 7–11, 2023.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SEN, Amartya; FITOUSSI, Jean Paul; STIGLITZ, Joseph. **Mismeasuring Our Lives: Why GDP Doesn't Add Up**. [S. l.]: The New Press, 2010.

SÉNIT, Carole-Anne *et al.* Inclusiveness. In: BIERMANN, Frank; HICKMANN, Thomas; SÉNIT, Carole-Anne (org.). **The Political Impact of the Sustainable Development Goals**. 1. ed. [S. l.]: Cambridge University Press, 2022. p. 116–139.

SÉNIT, Carole-Anne. Leaving no one behind? The influence of civil society participation on the Sustainable Development Goals. **Environment and Planning C: Politics and Space**, [s. l.], v. 38, n. 4, p. 693–712, 2020.

SÉNIT, Carole-Anne; BIERMANN, Frank. In Whose Name Are You Speaking? The Marginalization of the Poor in Global Civil Society. **Global Policy**, [s. l.], v. 12, n. 5, p. 581–591, 2021.

SETZER, Joana. **Environmental paradiplomacy: the engagement of the Brazilian state of São Paulo in international environmental relations**. 2013. 286 f. Tese de doutorado - The London School of Economics and Political Science, London, 2013.

SETZER, Joana; NACHMANY, Michal. National Governance: The State's Role in Steering Polycentric Action. In: JORDAN, Andrew *et al.* (org.). **Governing Climate Change**. 1. ed. [S. l.]: Cambridge University Press, 2018. p. 47–62.

SHAWOO, Zoha *et al.* Political drivers of policy coherence for sustainable development: An analytical framework. **Environmental Policy and Governance**, [s. l.], v. 33, n. 4, p. 339–350, 2023.

SHISHITO, Fabio Akira. **Encruzilhadas das modernizações: o projeto político do desenvolvimento humano no Brasil (2004 - 2015)**. Doutorado em Sociologia - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

SIEGEL, Karen M.; BASTOS LIMA, Mairon G. When international sustainability frameworks encounter domestic politics: The sustainable development goals and agri-food governance in South America. **World Development**, [s. l.], v. 135, p. 105053, 2020.

SILVA, Danielle Costa Da; HERNÁNDEZ, Lorena Granja. Aplicação metodológica da análise de conteúdo em pesquisas de análise de política externa. **Revista Brasileira de Ciência Política**, [s. l.], n. 33, p. e218584, 2020.

SORGINE, Guilherme Ferreira. **A Política Externa Brasileira como Política Pública: formação da agenda de direitos humanos, orientação sexual e identidade de gênero no período 2000-2011**. 2020. 403 f. Tese de doutorado - Universidade de Brasília - UnB, Brasília, 2020.

SOUSA, Ana Tereza Lopes de; RODRIGUES, Gilberto M.A. Conflitos entre governos subnacionais e o governo federal durante a pandemia de covid-19: o Estado de São Paulo e o caso da vacina CoronaVac. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, [s. l.], v. 10, n. 19, p. 36–69, 2021.

STEFFEN, Will *et al.* The trajectory of the Anthropocene: The Great Acceleration. **The Anthropocene Review**, [s. l.], v. 2, n. 1, p. 81–98, 2015.

SZETEY, Katrina *et al.* Co-creating local socioeconomic pathways for achieving the sustainable development goals. **Sustainability Science**, [s. l.], v. 16, n. 4, p. 1251–1268, 2021.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão 2.515/2019. Acompanhamento do planejamento governamental com enfoque na elaboração do PPA 2020-2023. Brasília: TCU, 2019.

TELCH, Fabian; ISAZA, Carolina; RUBAIL, Nadia. Governance challenges within national development planning: lessons from the Colombian experience. **International Review of Public Administration**, [s. l.], v. 25, n. 3, p. 175–191, 2020.

THORNTON, Peter E. *et al.* Biospheric feedback effects in a synchronously coupled model of human and Earth systems. **Nature Climate Change**, [s. l.], v. 7, n. 7, p. 496–500, 2017.

TONI, Jackson de. **Reflexões sobre o Planejamento Estratégico no Setor Público**. Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública - Enap, 2021. (Cadernos Enap, 84).

TOSUN, Jale; LEININGER, Julia. Governing the Interlinkages between the Sustainable Development Goals: Approaches to Attain Policy Integration. **Global Challenges**, [s. l.], v. 1, n. 9, p. 1700036, 2017.

UCLG — United Cities and Local Governments. Local and Regional Governments' Report to the 2018 HLPF—2nd Report: National and sub-national governments on the way towards the localization of the SDGs. Global taskforce of local and regional governments, Barcelona. 2018.

UCLG — United Cities and Local Governments. Local and Regional Governments' Report to the 2020 HLPF—4th Report: National and sub-national governments on the way towards the localization of the SDGs. Global taskforce of local and regional governments, Barcelona. 2020.

UN - United Nations. **SDG indicators**. United Nations Global SDG Database. 2020.

UN - United Nations. **Global Sustainable Development Report 2023: Times of Crisis, Times of Change**. Independent Group of Scientists appointed by the Secretary-General. United Nations, 2023.

UNGA – United Nations General Assembly. **Open Working Group of the General Assembly on Sustainable Development Goals**. UN Res. A/DEC/67/555. 2013.

VALENCIA, Sandra C. *et al.* Adapting the Sustainable Development Goals and the New Urban Agenda to the city level: Initial reflections from a comparative research project. **International Journal of Urban Sustainable Development**, [s. l.], v. 11, n. 1, p. 4–23, 2019.

VAN DER HEIJDEN, Jeroen. City and Subnational Governance: High Ambitions, Innovative Instruments and Polycentric Collaborations?. *In*: JORDAN, Andrew *et al.* (org.). **Governing Climate Change**. 1. ed. [S. l.]: Cambridge University Press, 2018. p. 81–96.

VAN DRIEL, Melanie *et al.* International organisations as ‘custodians’ of the sustainable development goals? Fragmentation and coordination in sustainability governance. **Global Policy**, [s. l.], v. 13, n. 5, p. 669–682, 2022.

VAN NORREN, Dorine E. The Sustainable Development Goals viewed through Gross National Happiness, Ubuntu, and Buen Vivir. **International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics**, [s. l.], v. 20, n. 3, p. 431–458, 2020.

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond. 2006.

VEIGA, José Eli da. **O Antropoceno e a Ciência do Sistema Terra**. São Paulo: Editora 34. 2019.

VENNESSON, Pascal. Case studies and process tracing: theories and practices. *In*: DELLA PORTA, Donatella; KEATING, Michael (org.). **Approaches and Methodologies in the Social Sciences**. 1. ed. [S. l.]: Cambridge University Press, 2008. p. 223–239.

VIEIRA, Fabiola Sulpino. O financiamento da saúde no Brasil e as metas da Agenda 2030: alto risco de insucesso. **Revista de Saúde Pública**, [s. l.], v. 54, p. 127, 2020.

VIJGE, Marjanneke J. *et al.* Governance through Global Goals. *In*: BIERMANN, Frank; KIM, Rakhyun E. (org.). **Architectures of Earth System Governance**. 1. ed. [S. l.]: Cambridge University Press, 2020. p. 254–274.

VIOLA, Eduardo; BASSO, Larissa. O sistema internacional no Antropoceno. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, [s. l.], v. 31, n. 92, p. 01, 2016.

WEINLICH, Silke *et al.* New rules, same practice? Analysing UN Development System reform effects at the country level. **Discussion Paper**, [s. l.], 2022.

WEITZ, Nina *et al.* Towards systemic and contextual priority setting for implementing the 2030 Agenda. **Sustainability Science**, [s. l.], v. 13, n. 2, p. 531–548, 2018.

WEITZ, Nina *et al.* Returning to core principles to advance the 2030 Agenda. **Nature Sustainability**, [s. l.], v. 6, n. 10, p. 1145–1148, 2023.

WU, X; RAMESH, M; HOWLETT, M. Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. **Policy and Society**, [s. l.], v. 34, n. 3–4, p. 165–171, 2015.

YIN, Robert K. **Case study research: design and methods**. 4th eded. Los Angeles, Calif: Sage Publications, 2009. (Applied social research methods, v. v. 5).

YOUNG, Oran R; UNDERDAL, Arild; KANIE, Norichika; KIM, Rakhyun E. Goal Setting in the Anthropocene: The Ultimate Challenge of Planetary Stewardship. *In*: KANIE, Norichika; BIERMANN, Frank (org.). **Governing through Goals: Sustainable Development Goals as Governance Innovation**. [S. l.]: The MIT Press, 2017

YOUNG, Oran R. Conceptualization: Goal Setting as a Strategy for Earth System Governance. *In*: KANIE, Norichika; BIERMANN, Frank (org.). **Governing through Goals: Sustainable Development Goals as Governance Innovation**. [S. l.]: The MIT Press, 2017.

ZELLI, Fariborz; VAN ASSELT, Harro. Introduction: The Institutional Fragmentation of Global Environmental Governance: Causes, Consequences, and Responses. **Global Environmental Politics**, [s. l.], v. 13, n. 3, p. 1–13, 2013.

ANEXOS

Anexo I - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Você está sendo convidado a participar da pesquisa “*Transformação por meio de objetivos globais? Os efeitos indutores da Agenda 2030 e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) nos processos de planejamento e produção de políticas públicas no Brasil*”, de responsabilidade de Rodrigo Correa Ramiro, estudante de doutorado da Universidade de Brasília. O objetivo desta pesquisa é analisar como a implementação da Agenda 2030 e dos ODS induz mudanças no planejamento e na produção de políticas públicas para o desenvolvimento sustentável no governo federal brasileiro entre 2012 e 2023. Assim, gostaria de consultá-lo/a sobre seu interesse e disponibilidade de cooperar com a pesquisa.

Você receberá todos os esclarecimentos necessários antes, durante e após a finalização da pesquisa, e lhe asseguro que o seu nome não será divulgado, sendo mantido o mais rigoroso sigilo mediante a omissão total de informações que permitam identificá-lo/a. Os dados provenientes de sua participação na pesquisa, tais como questionários, entrevistas, fitas de gravação ou filmagem, ficarão sob a guarda do/da pesquisador/a responsável pela pesquisa.

A coleta de dados será realizada por meio de entrevistas semi-estruturadas em profundidade. É para este procedimento que você está sendo convidado a participar. Sua participação na pesquisa pode implicar em riscos tais como: (i) cansaço, constrangimento ou aborrecimento com a entrevista; (ii) desconforto ou alterações de comportamento durante gravações de áudio e vídeo; (iii) alterações na autoestima provocadas pela evocação de memórias ou por reforços na conscientização durante a entrevistas; (iv) cansaço, vergonha ou medo ao responder às perguntas de não saber responder ou de ser identificado; (iv) sensação de invasão de privacidade e insegurança devido à potencial divulgação de dados confidenciais.

Estes riscos serão minimizados com as seguintes estratégias:

Consentimento Informado: Todos os participantes serão informados detalhadamente sobre a pesquisa e darão seu consentimento informado por escrito antes de participar. Eles terão a oportunidade de fazer perguntas e esclarecer qualquer dúvida antes de concordar em participar.

Confidencialidade: Todas as informações coletadas serão tratadas de forma confidencial, garantindo que nenhum dado pessoal seja divulgado. Os participantes serão identificados por códigos ou pseudônimos, preservando sua privacidade.

Acompanhamento: O pesquisador responsável monitorará continuamente o progresso da pesquisa e, ao perceber qualquer risco ou dano significativo aos participantes, comunicará imediatamente ao Sistema CEP/CONEP e tomará medidas adequadas, incluindo a suspensão da pesquisa, se necessário.

Espera-se com esta pesquisa contribuir para uma compreensão mais aprofundada dos efeitos indutores da Agenda 2030 e dos ODS na mudança de comportamento de atores políticos no sentido de um desenvolvimento mais sustentável no Brasil. Os benefícios esperados incluem o avanço do conhecimento acadêmico nesta área e a possível identificação de melhores práticas para políticas públicas sustentáveis. Além da promoção de uma escuta ativa de atores relevantes de governos e sociedade civil e a devolução dos resultados aos mesmos.

Sua participação é voluntária e livre de qualquer remuneração ou benefício. Você é livre para recusar-se a participar, retirar seu consentimento ou interromper sua participação a qualquer momento. A recusa em participar não acarretará qualquer penalidade ou perda de benefícios.

Se você tiver qualquer dúvida em relação à pesquisa, você pode me contatar através do telefone 61-99275-7936 ou pelo e-mail: rodrigoramiro@gmail.com

O pesquisador garante que os resultados do estudo serão divulgados aos participantes por meio eletrônico quando da publicação dos resultados. As entrevistas poderão ser disponibilizadas a pedido do(a) entrevistado(a) e os resultados finais serão disponibilizados a todos os participantes.

Este projeto foi revisado e aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais (CEP/CHS) da Universidade de Brasília. As informações com relação à assinatura do TCLE ou aos direitos do participante da pesquisa podem ser obtidas por meio do e-mail do CEP/CHS: cep_chs@unb.br ou pelo telefone: (61) 3107 1592.

Este documento foi elaborado em duas vias, uma ficará com o/a pesquisador/a responsável pela pesquisa e a outra com você.

Anexo II – Roteiro-base das entrevistas semiestruturadas*

Introdução

- a) Apresentação do pesquisador e da pesquisa
- b) Apresentação do(a) entrevistado(a) - relação com a Agenda 2030 e os ODS e com a governança e implementação no Brasil

Bloco I - Transição entre agendas de desenvolvimento global – ODM para ODS:

- a) Quais são os principais avanços e limites dos ODS em relação aos ODM?
- b) Qual foi sua relação e de sua instituição na conclusão dos ODM e negociação dos ODS?
- c) Em sua visão, quais foram as principais contribuições brasileiras (atores estatais e não-estatais) na construção dos ODS?
- d) Em que medida a adoção dos ODS impactou a percepção sobre desenvolvimento sustentável no país?

Bloco II - Início da implementação dos ODS no Brasil (Governo Temer – 2016-2018):

- a) Você conhece/participou da CNODS? Qual sua avaliação sobre os trabalhos da Comissão?
 - a.1) Quais as principais motivações para o estabelecimento da CNODS?
 - a.2) Qual sua opinião sobre o arranjo institucional adotado?
- b) A adoção da Agenda 2030 e dos ODS afetou o planejamento e a produção de políticas públicas no Brasil neste período?
 - b.1) Você poderia indicar alguns dos efeitos no processo de planejamento e na produção de políticas públicas?
 - b.2) Quais as principais instituições envolvidas neste processo?
 - b.3) O arranjo institucional adotado ajudou a promover coordenação/integração horizontal (entre setores do governo) e/ou vertical (entre entes)?
- c) A Agenda 2030 promoveu o engajamento de atores sociais nos processos de planejamento e produção de políticas públicas brasileiro neste período?
 - c.1) Quais os principais atores envolvidos nos processos de governança e implementação dos ODS no Brasil neste período?
 - c.2) Quais as principais lideranças públicas e privadas neste processo?

Bloco III - Governança e implementação dos ODS no Brasil (Governo Bolsonaro –2019-2022):

- a) A adoção da Agenda 2030 e dos ODS afetou o planejamento e a produção de políticas públicas no Brasil neste período?
 - a.1) Você poderia indicar alguns dos efeitos no processo de planejamento e na produção de políticas públicas?
 - a.2) Quais as principais instituições envolvidas neste processo?
 - a.3) O arranjo institucional adotado ajudou a promover coordenação/integração horizontal (entre setores do governo) e/ou vertical (entre entes)?
- b) Quais os principais atores envolvidos nos processos de governança e implementação dos ODS no Brasil neste período?
 - b.1) A Agenda 2030 promoveu o engajamento de atores sociais nos processos de planejamento e produção de políticas públicas brasileiro neste período?
 - b.2) Quais as principais lideranças públicas e privadas neste processo?

Bloco IV – Perspectivas da governança e implementação dos ODS no Brasil (Governo Lula III)

- a) Considerando as principais características do sistema político, capacidades estatais e arranjos institucionais para governar e implementar os ODS no Brasil, em sua opinião, estas estruturas são suficientes? Em que podem ser aprimoradas?
- b) Em que medida os ODS estão sendo incorporados nos instrumentos de planejamento, orçamento, implementação, gestão, monitoramento e avaliação de políticas públicas?
- c) Quais as perspectivas de médio-prazo na governança e implementação dos ODS no país?
- d) Em uma visão prospectiva, quais seriam os pontos a serem reformados no desenho de uma agenda pós-2030?

Bloco V – Observações finais

- a) Algum ponto não abordado que o entrevistado queria tratar.
- b) Indicação de outros nomes para ser entrevistado.

* As entrevistas serão adaptadas segundo a função de cada entrevistado e com o seu período de atuação.

Anexo III – Perfil dos(as) entrevistados(as)

Entrevistado(a) /período	Período e Mundo Social				
	2012-2015	2016-2018	2019-2022	2023-2024	Gênero
1	GovSet	GovSet	GovSet	GovSet	Mas
2	GovSet	GovSet	GovSet	GovSet	Masc
3	Acad	GovCent	Acad	GovCent	Fem
4	SocCiv	SocCiv	SocCiv	SocCiv	Fem
5	GovSet	GovSet	GovCent	GovSet	Fem
6	GovCent	GovCent	SocCiv	SocCiv	Fem
7	OI	OI	OI	OI	Fem
8	GovCent	GovCent	GovCent	GovCent	Masc
9	Acad	GovCent	Acad	GovCent	Fem
10	GovSet	GovCent	GovCent	GovCent	Masc
11	GovCent	GovCent	GovCent	GovCent	Fem
12	SubMun	SubMun	SubEst	SubEst	Fem
13	SocCiv	SocCiv	SocCiv	SocCiv	Fem
14	GovCent	GovCent	GovCent	GovCent	Masc
15	GovSet	GovCent	GovSet	GovCent	Masc
16	GovCent	GovCent	GovCent	GovCent	Masc
17	GovSet	GovSet	GovSet	GovSet	Masc
18	GovCent	GovCent	GovCent	GovCent	Masc
19	GovCent	GovCent	GovCent	GovCent	Masc
20	GovSet	GovSet	GovSet	GovSet	Fem
21	Acad	Acad	Acad	GovCent	Fem
22	GovCent	GovCent	GovCent	GovCent	Masc
23	GovCent	GovCent	GovCent	GovCent	Masc
24	SocCiv	SocCiv	SocCiv	SocCiv	Fem
25	SocCiv	SocCiv	SocCiv	SocCiv	Fem
26	GovCent	GovCent	GovCent	GovCent	Masc
27	GovCent	GovCent	GovCent	GovCent	Fem
28	GovCent	GovCent	GovSet	GovCent	Masc
29	SocCiv	SocCiv	SocCiv	GovCent	Masc
30	SocCiv	SocCiv	SocCiv	SocCiv	Masc
31	SocCiv	SocCiv	SocCiv	SocCiv	Masc
32	GovCent	Acad	Acad	GovCent	Masc
33	GovCent	GovCent	GovCent	GovCent	Masc

Anexo IV - Legislações consultadas

Legislação	Objeto/Ementa
Constituição Federal de 1988 – CF/1988	Carta magna brasileira promulgada em 05 de outubro de 1988.
Emenda Constitucional nº. 95 de 15 de dezembro de 2016 – EC nº. 95/2016	Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências
Proposta de Emenda à Constituição nº. 287 de 05 de dezembro de 2016 – PEC nº. 287/2016	Altera os arts. 37, 40, 109, 149, 167, 195, 201 e 203 da Constituição, para dispor sobre a seguridade social, estabelece regras de transição e dá outras providências
Proposta de Emenda à Constituição nº. 188, 2019 – PEC nº. 187/2019	Institui reserva de lei complementar para criar fundos públicos e extingue aqueles que não forem ratificados até o final do segundo exercício financeiro subsequente à promulgação desta Emenda Constitucional, e dá outras providências.
Proposta de Emenda à Constituição nº. 188, 2019 – PEC nº. 188/2019	Altera arts. 6º, 18, 20, 29-A, 37, 39, 48, 62, 68, 71, 74, 84, 163, 165, 166, 167, 168, 169, 184, 198, 208, 212, 213 e 239 da Constituição Federal e os arts. 35, 107, 109 e 111 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 135-A, 163-A, 164-A, 167-A, 167-B, 168-A e 245-A; acrescenta ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias os arts. 91-A, 115, 116 e 117; revoga dispositivos constitucionais e legais e dá outras providências
Proposta de Emenda à Constituição nº. 189, 2019 – PEC nº. 189/2019	Modifica a tramitação bicameral das propostas de emenda à Constituição (PEC), para determinar que as alterações de mérito pela Casa Revisora, mesmo que somente por supressão, serão analisadas pela Casa Iniciadora em deliberação final, que poderá apenas acolher integralmente as alterações ou arquivar a proposta.
Lei Complementar nº. 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de responsabilidade Fiscal)	Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.
Lei nº. 10.180, de 6 de fevereiro de 2001 (Sistema de Planejamento e Orçamento Federal)	Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências
Lei nº. 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação)	Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.
Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012	Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015.
Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016	Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019.
Lei 13.467, de 13 de julho de 2017 (reforma trabalhista)	Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e

	8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho.
Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019	Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023.
Lei nº 14.802, de 9 de janeiro de 2024	Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2024 a 2027.
Projeto de Lei nº 9.163/2017	Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.
Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 21, de 2019	Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023.
Projeto de Lei nº 1.308/2021	Institui a Política de Promoção da Agenda 2030
Projeto de Lei nº 1/2023	Institui a Política Nacional de Longo Prazo
Decreto nº. 2.829, de 29 de outubro de 1998	Estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e dá outras providências.
Decreto Presidencial s/n de 31 de outubro de 2003	Instituiu um Grupo Técnico para acompanhar as metas e objetivos do Desenvolvimento do Milênio.
Decreto s.n. de 15 de dezembro de 2005	Institui o Prêmio Objetivos de Desenvolvimento do Milênio Brasil.
Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014	Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências.
Decreto nº 8.892, de 27 de outubro de 2016	Cria a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.
Decreto nº 9.035, de 20 de abril de 2017	Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, remaneja cargos em comissão, substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE e transforma cargos em comissão.
Decreto nº. 9.203, de 22 de novembro de 2017	Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.
Decreto nº 9.381, de 23 de maio de 2018	Altera o Decreto nº 9.137, de 21 de agosto de 2017, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Secretaria de Governo da Presidência da República.
Decreto nº 9.669 de 2 de janeiro de 2019	Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Secretaria de Governo da Presidência da República, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e transforma cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e Funções Comissionadas do Poder Executivo – FCPE.
Decreto nº 9.745 de 08 de abril de 2019	Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do

	Ministério da Economia, remaneja cargos em comissão e funções de confiança, transforma cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE.
Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019	Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal.
Decreto nº. 10.179, de 18 de dezembro de 2019	Declara a revogação, para os fins do disposto no art. 16 da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, de decretos normativos.
Decreto nº 10.531, de 26 de outubro de 2020	Institui a Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil no período de 2020 a 2031.
Decreto nº 11.353, de 01 de janeiro de 2023	Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Planejamento e Orçamento e remaneja cargos em comissão e funções de confiança.
Decreto nº. 11.363, de 01 de janeiro de 2023	Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Secretaria-Geral da Presidência da República e remaneja cargos em comissão e funções de confiança.
Decreto nº. 11.397 de 21 de janeiro de 2023	Altera o Decreto nº 11.363, de 1º de janeiro de 2023, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Secretaria-Geral da Presidência da República.
Decreto nº 11.495 de 18 de abril de 2023	Institui o Conselho da Federação.
Decreto nº 11.704, de 14 de setembro de 2023	Institui a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Anexo V – Principais documentos consultados

Planejamento Governamental

Ciclo do PPA	Documentos
2000-2003	Brasil 2020 (Brasil, 1998) Eixos de Integração e Desenvolvimento (Brasil, 1999a) PPA–2000-2003 - Avança, Brasil (Brasil, 1999b)
2004-2007	Estudo da Dimensão Territorial do Planejamento (Brasil, 2002) PPA-2004-2007- Brasil de Todos: Participação e Inclusão (Brasil, 2003)
2008-2011	PPA–2008–2011- Desenvolvimento com a Inclusão Social e Educação de Qualidade (Brasil, 2007)
2012-2015	PPA – 2012 – 2015 - Mais Brasil (Brasil, 2012) Relatório Anual de Avaliação do PPA 2012-2015, ano-base 2012 (Brasil, 2013) Relatório Anual de Avaliação do PPA 2012-2015, ano-base 2013 (Brasil, 2014) Relatório Anual de Avaliação do PPA 2012-2015, ano-base 2014 (Brasil, 2015) Relatório Anual de Avaliação do PPA 2012-2015, ano-base 2015 (Brasil, 2016) Ponte para o Futuro (PMDB, 2015)
2016-2019	PPA – 2016-2019 - Desenvolvimento, produtividade e inclusão social (Brasil, 2015) Relatório Anual de Avaliação do PPA 2016-2019, ano-base 2016 (Brasil, 2017) Relatório Anual de Avaliação do PPA 2016-2019, ano-base 2017 (Brasil, 2018) Relatório Anual de Avaliação do PPA 2016-2019, ano-base 2018 (Brasil, 2019) Relatório Anual de Avaliação do PPA 2016-2019, ano-base 2019 (Brasil, 2020) Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – ENDES (Brasil, 2018b)
2020-2023	Manual Técnico do Plano Plurianual – MTPPA 2020-2023 (Brasil, 2019) PPA – 2020 - 2023 - Planejar, priorizar, alcançar (Brasil, 2019) Relatório Anual de Avaliação do PPA 2020-2023, ano-base 2020 (Brasil, 2021) Relatório Anual de Avaliação do PPA 2020-2023, ano-base 2021 (Brasil, 2022) Relatório Anual de Avaliação do PPA 2020-2023, ano-base 2022 (Brasil, 2023) Relatório Anual de Avaliação do PPA 2020-2023, ano-base 2023 (Brasil, 2024) Estratégia Federal de Desenvolvimento – EFD (Brasil, 2020)
2024-2027	Manual Técnico do Plano Plurianual – MTPPA 2024-2027 (Brasil, 2023a) Programa de governo (Coligação Brasil da Esperança, 2022) Relatório de transição (Brasil, 2022) PPA - 2024 - 2027 (Brasil, 2023b)

Governança das agendas internacionais de desenvolvimento

Presidente	Documento
Lula I e II (2003-2010)	Diretrizes de Funcionamento do Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade/Nós Podemos (MNCS, 2004) Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: 1º relatório nacional de acompanhamento (Ipea, 2004) Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: 2º relatório nacional de acompanhamento (Ipea, 2005) Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: 3º relatório nacional de acompanhamento (Ipea, 2007) Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: 4º relatório nacional de acompanhamento (Ipea, 2010)
Dilma I e II (2011-2016)	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: 5º relatório nacional de acompanhamento (Ipea, 2014)

	<p>Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: o que está em jogo nestas negociações? Análise e estratégias da sociedade civil (ABONG, 2014)</p> <p>Negociações da Agenda de Desenvolvimento Pós-2015: Elementos Orientadores da Posição Brasileira (Brasil, 2014)</p>
Michel Temer (2016-2018)	<p>Atas das reuniões da CNODS</p> <p>Relatório Nacional Voluntário (Brasil, 2017)</p> <p>Plano de Ação para o biênio 2017-2019 (CNODS, 2017)</p> <p>I Relatório-Luz da Sociedade Civil da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável - 2017 (GTSC A2030, 2017).</p> <p>Objetivos de desenvolvimento sustentável: relatório da 1ª edição do prêmio ODS Brasil (ENAP, 2018)</p> <p>ODS: Metas Nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (Ipea, 2018).</p> <p>Agendas ODS no SIOP - Relatório Anual de Monitoramento das Agendas ODS - Ano base 2017 (Brasil, 2018a)</p> <p>Relatório de Atividades – CNODS – 2017-2018 (CNODS, 2018)</p> <p>II Relatório-Luz da Sociedade Civil da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável - 2018 (GTSC A2030, 2018).</p> <p>Visão 2030: o futuro da agricultura brasileira</p> <p>Contribuições da Embrapa para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável</p> <p>Relatórios Locais Voluntários (Barcarena/PA - 2017)</p>
Jair Bolsonaro (2019-2022)	<p>Atas das reuniões da CNODS</p> <p>Planejamento estratégico do Poder Judiciário (CNJ 2019)</p> <p>Relatório de Atividades – 2018/2019 - Câmara Temática de Parcerias e Meios de Implementação (CTPMI, 2019)</p> <p>Cadernos ODS (Ipea, 2019) (17 volumes)</p> <p>III Relatório-Luz da Sociedade Civil da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável - 2019 (GTSC A2030, 2019).</p> <p>IV Relatório-Luz da Sociedade Civil da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável - 2020 (GTSC A2030, 2020).</p> <p>V Relatório-Luz da Sociedade Civil da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável - 2021 (GTSC A2030, 2021).</p> <p>VI Relatório-Luz da Sociedade Civil da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável - 2022 (GTSC A2030, 2022).</p> <p>Agenda Brasil + Sustentável (Brasil, 2022)</p> <p>Relatórios Locais Voluntários (Santana de Parnaíba/SP - 2019; Estado de São Paulo – 2019 e 2022; Estado do Pará - 2020, 2021 e 2022; São Paulo/SP - 2020 e 2021; Rio de Janeiro/RJ - 2020; Belo Horizonte/MG - 2020; Niterói/RJ - 2020; Barueri/SP - 2022).</p>
Lula III (2023-2024)	<p>Cadernos ODS (Ipea, 2024) (17 volumes)</p> <p>Planejamento Orientado à Agenda 2030 (Brasil, 2024b)</p> <p>Relatório Nacional Voluntário (Brasil, 2024a)</p> <p>VII Relatório-Luz da Sociedade Civil da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável - 2023 (GTSC A2030, 2023).</p> <p>VIII Relatório-Luz da Sociedade Civil da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável - 2024 (GTSC A2030, 2024).</p> <p>Atas das reuniões da CNODS</p> <p>Relatórios Locais Voluntários (São Paulo/SP - 2023; Francisco Morato/SP - 2023; Estado do Pará - 2024; Maringá/PR - 2024).</p>

Anexo VI – Pronunciamentos presidenciais na Assembleia Geral das Nações Unidas

Presidente	Assembleia
Dilma Rousseff	67ª Assembleia Geral das Nações Unidas. Nova Iorque/EUA, 25 de setembro de 2012.
	68ª Assembleia Geral das Nações Unidas. Nova Iorque/EUA, 24 de setembro de 2013.
	69ª Assembleia Geral das Nações Unidas. Nova Iorque/EUA, 24 de setembro de 2014.
	70ª Assembleia Geral das Nações Unidas. Nova Iorque/EUA, 28 de setembro de 2015.
Michel Temer	71ª Assembleia Geral das Nações Unidas. Nova York/EUA, 20 de setembro de 2016.
	72ª Assembleia Geral das Nações Unidas. Nova Iorque/EUA, 19 de setembro de 2017.
	73ª Assembleia Geral das Nações Unidas. Nova Iorque/EUA, 25 de setembro de 2018.
Jair Bolsonaro	74ª Assembleia Geral das Nações Unidas. Nova Iorque/EUA, 24 de setembro de 2019.
	75ª Assembleia Geral das Nações Unidas. Nova Iorque/EUA, 22 de setembro de 2020.
	76ª Assembleia Geral das Nações Unidas. Nova Iorque/EUA, 21 de setembro de 2021.
	77ª Assembleia Geral das Nações Unidas. Nova Iorque/EUA, 20 de setembro de 2022.
Lula	78ª Assembleia Geral das Nações Unidas. Nova Iorque/EUA, 19 de setembro de 2023.
	79ª Assembleia Geral das Nações Unidas. Nova Iorque/EUA, 24 de setembro de 2024.