

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Giovanna Lunardi Toledo

DESAFIOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DA AGENDA DOS OBJETIVOS DE
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS) NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
ESTADUAL: ANÁLISE DA CAPACIDADE ESTATAL DE MINAS GERAIS

Belo Horizonte

2019

Giovanna Lunardi Toledo

DESAFIOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DA AGENDA DOS OBJETIVOS DE
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS) NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
ESTADUAL: ANÁLISE DA CAPACIDADE ESTATAL DE MINAS GERAIS

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

Orientador: Prof. Dr. Mauro César da Silveira

Belo Horizonte
2019

T649d Toledo, Giovanna Lunardi.
Desafios para implementação da agenda dos objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) na administração pública estadual [manuscrito] : análise da capacidade estatal de Minas Gerais / Giovanna Lunardi Toledo. – 2019.

[11], 107 f. : il.

Monografia de conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2019.

Orientador: Mauro César da Silveira

Bibliografia: f. 108-114

1. Desenvolvimento Sustentável – Objetivos – Minas Gerais. 2. Desenvolvimento Social – Minas Gerais. 3. Políticas Públicas – Minas Gerais. I. Silveira, Mauro César da. II. Título.

CDU 504.033(815.1)

AGRADECIMENTOS

Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho


Giovanna Lunardi Toledo

DESAFIOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DA AGENDA DOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS) NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL: ANÁLISE DA CAPACIDADE ESTATAL DE MINAS GERAIS

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.



Prof. Dr. Mauro César da Silveira (Orientador) – Fundação João Pinheiro



Prof. Dra. Ana Paula Salej Gomes (Avaliadora) – Fundação João Pinheiro



Prof. Dra. Flávia de Paula Duque Brasil (Avaliadora) – Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 18 de junho de 2019.

AGRADECIMENTOS

O período de construção deste trabalho foi um período de muito aprendizado, crescimento, descobertas, renúncias e escolhas. Ao seu fim, o sentimento que reina é o da alegria por ter conseguido chegar até aqui. E isso não seria possível se eu não estivesse rodeada de pessoas especiais e, por isso, a elas agradeço:

A Deus, pela força, determinação e por sempre me guiar;

Ao querido orientador Mauro, pela confiança, direcionamento, ensinamentos, paciência e motivação;

À minha família, pelo amor e apoio incondicional;

Ao Arthur, pelo incentivo, compreensão, carinho, ajuda e por ser meu parceiro em todas horas;

Aos amigos e colegas da Fundação João Pinheiro, por compartilharem comigo esse momento de crescimento e aprendizado;

A toda equipe da DCPPN, pelo acolhimento, experiência profissional e apoio;

Aos mestres da Fundação João Pinheiro, pela oportunidade de aprender com eles;

A todos os entrevistados e consultados na elaboração dessa monografia, pela confiança;

A todos que, de alguma forma, contribuíram para essa construção: muito obrigada!

RESUMO

A ideia deste estudo partiu da pesquisa publicada pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) em setembro de 2018, a qual buscou identificar os condicionantes e os desafios da implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) na Administração Pública Federal, Objetivos que compõem a Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU). Dessa forma, na tentativa de identificar quais são os desafios existentes para implementação da Agenda dos ODS no governo de Minas Gerais, este trabalho replicou o método de estudo da Escola para o âmbito estadual. Assim, o instrumento analítico utilizado foi a capacidade estatal, utilizado para compreender em que medida os fatores administrativos e relacionais, que podem construir impedimentos à implementação da agenda dos ODS, configuram-se no contexto governo mineiro. Para tanto, utilizou-se, neste trabalho, métodos de coletas de dados, como a análise documental, entrevistas semiestruturadas e aplicação de questionário. Os resultados do estudo apontam os seguintes desafios: a falta de envolvimento dos servidores com os ODS; a inexistência de uma estratégia de implementação da Agenda; ausência de apoio sobre a temática no governo; e a falta de integração entre os órgãos do executivo e com atores externos. Tais desafios estão relacionados entre si, e a existência deles apontaram para a seguinte conclusão: a única ação relacionada aos ODS no governo mineiro é a vinculação dos programas do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) aos ODS. Esta, por sua vez, é realizada para o atendimento de uma determinação formal, motivada pela tentativa de assemelhar aos outros governos, de forma que a adoção dos ODS, no governo mineiro, pode ser caracterizada como uma prática típica de isomorfismo institucional e formalismo. Dessa maneira, observou-se que os Objetivos da Agenda 2030 não têm efeito sobre o planejamento das políticas públicas do governo, e, para que os ODS sejam utilizados como norteadores de políticas para o desenvolvimento sustentável, não apenas a definição de estratégia de implementação da Agenda 2030 deve existir, mas também a formulação das políticas públicas mineiras precisam ser revistas na tentativa de tornar o processo de planejamento dessas políticas mais transversal.

Palavras-chave: Objetivo de Desenvolvimento Sustentável. Agenda 2030. Capacidade Estatal. Transversalidade. Formalismo.

ABSTRACT

The idea for this study came from the research published by The National School for Public Administration in september of 2018 that sought to identify the challenges and conditions for implementing the Sustainable Development Goals (SDGs) in federal public administration. These goals are a part of UN's 2030 Agenda. While attempting to identify which are the challenges for implementing SDGs Agenda in Minas Gerais' government, this paper replicated ENAP's study method for the state. So, the analytical instrument used was the state capacity, used to understand in which ways the administrative and relational factors, that can be a deterrent to implementing SDGs Agenda, are configured in Minas Gerais' government. To do so, it was used data collection methods as a documentary analysis, semi-structured interviews and questionnaires. This study's results show the following challenges: lack of engagement of public workers with the SDGs; lack of an implementation strategy; lack of support on the subject inside the government and lack of integration between government and external factors. Such challenges are related and their existence show the following conclusion: the only action related to SDGs in Minas Gerais' government is the linking of Governmental Action Multi Year Plan (PPAG) and SDGs. This is done because of a formal resolution, motivated by the attempt to resemble other governments in a way that taking on SDGs at Minas Gerais' government can be characterized as the only typical practice of institutional isomorphism and formalism. This way, it was observed that the 2030 Agenda do not have an effect on public policy planning inside the government, and, for the SDGs to be used as a public policy guide for sustainable development, not only should the definition of an implementation strategy exist, but also the creation of Minas Gerais' public policy should be revised in order to make this planning process more transversal.

Keywords: Sustainable Development Goals. 2030 Agenda. State Capacity. Transversality. Isomorphism. Formalismo.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Nível básico, secundário e indicativo de capacidade estatal.....	23
Figura 2 - Objetivos do Desenvolvimento do Milênio.....	41
Figura 3 - Os “cinco P’s” para o desenvolvimento sustentável.....	43
Figura 4 - Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.....	45
Figura 5 - Composição da Agenda 2030.....	45
Figura 6 - Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.....	52
Figura 7 - Página de seleção dos ODS no SIGPLAN - Minas Gerais - 2018.....	58
Figura 8 - Vinculação dos ODS aos programas do PPAG 2016-2019, exercício 2017.....	58

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Quantidade de programas vinculados por ODS - Minas Gerais - 2018.....	62
Gráfico 2 - Ações de acompanhamento geral e intensivo por ODS – Minas Gerais - 2018..	64
Gráfico 3 - Valor médio executado por ODS – Minas Gerais – 2018 (Em milhões de reais)	66
Gráfico 4 - Percepção dos servidores sobre a influência da Agenda dos ODS na política pública na qual trabalha - Minas Gerais - 2019.....	88
Gráfico 5 - Nível de percepção de influência da Agenda dos ODS nas políticas públicas por grau de instrução dos servidores - Minas Gerais - 2019	89
Gráfico 6 - Nível de percepção de influência da Agenda dos ODS nas políticas públicas por tempo de atuação na esfera pública – Minas Gerais - 2019.....	90
Gráfico 7 - Percepção de contribuição da política pública na qual o servidor trabalha para os ODS.....	91
Gráfico 8 - Dificuldades enfrentadas na dimensão administrativa para a implementação da política pública	95
Gráfico 9 - Dificuldades enfrentadas na dimensão relacional para a implementação da política pública	96

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Tipos de capacidades estatais, conforme dimensões e níveis, segundo Wu, Ramesh e Howlett (2015)	20
Quadro 2 - Macrodimensões e dimensões de capacidades de políticas públicas	28

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Programação e execução dos programas por Eixo - Minas Gerais - 2018.....	65
Tabela 2 - Facilidade dos servidores em realizar determinadas tarefas da dimensão administrativa	92
Tabela 3 - Facilidade dos servidores em realizar determinadas tarefas da dimensão relacional	93

LISTA DE SIGLAS

ALMG	Assembleia Legislativa de Minas Gerais
CNODS	Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
DCPPN	Diretoria Central de Planejamento, Programação e Normas
EGEDI	Grupo de Pesquisa Estado, Gênero e Diversidade
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
FJP	Fundação João Pinheiro
FMI	Fundo Monetário Internacional
HLPF	Fórum Político de Alto Nível
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDG	Índice de Desigualdade de Gênero
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPH	Índice de Pobreza Humana
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OGE	Ouvidora Geral do Estado
ONU	Organização das Nações Unidas
PMDI	Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPAG	Plano Plurianual de Ação Governamental
RDH	Relatório de Desenvolvimento Humano
RIO+20	Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável
SCIAPE	Superintendente Central de Informações e Apoio às Políticas Estratégicas
SEPLAG	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão
SETUR	Secretaria de Estado de Turismo
SIGPLAN	Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento
SIOP	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento
SPM	Subsecretaria de Políticas para Mulheres
UNSD	Divisão de Estatística das Nações Unidas

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 REFERENCIAL TEÓRICO	19
2.1 Capacidade Estatal	19
2.1.1 Capacidade Estatal e os ODS	26
2.2 Isomorfismo e formalismo	30
3 METODOLOGIA	34
4 CONTEXTUALIZAÇÃO DA AGENDA 2030	40
4.1 Âmbito global	49
4.2 Âmbito federal: caso brasileiro	51
4.3 Âmbito estadual: caso mineiro	55
5 VINCULAÇÃO PROGRAMAS AOS ODS	62
6 DESAFIOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DA AGENDA EM MINAS GERAIS	68
6.1 Oportunidades da Agenda para o governo de Minas Gerais	68
6.2 Desafios de implementação	71
6.2.1 Nível individual	72
6.2.2 Nível organizacional	76
6.2.3 Nível sistêmico	85
7 DIAGNÓSTICO DO ENVOLVIMENTO E DAS CAPACIDADES CRÍTICAS	88
7.1 Nível individual: envolvimento dos servidores com a Agenda 2030	88
7.2 Desafios individuais	92
7.3 Desafios organizacionais e sistêmicos	94
8 CONSIDERAÇÕES FINAIS	100
REFERÊNCIAS	108
APÊNDICE	115
APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA	115
APÊNDICE B - ROTEIRO DE QUESTIONÁRIO	116

1 INTRODUÇÃO

Entre os dias 25 e 27 de setembro de 2015, em reunião dos chefes de Estado e dos representantes da Organização das Nações Unidas (ONU), foi assinada, em Nova York, a declaração que aprovou a existência dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Esses Objetivos fazem parte de uma agenda composta por metas globais para o desenvolvimento, intitulada como: “Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”. É uma Agenda de longo prazo, baseada em 17 objetivos e em 169 metas, que procura traçar caminhos e interlocuções a respeito das prioridades, das capacidades e dos resultados alcançados em escala global. Para isso, prevê ações nas áreas de erradicação da pobreza, segurança alimentar, agricultura, saúde, educação, igualdade de gênero, redução de desigualdades, energia, água e saneamento, padrões sustentáveis de produção e de consumo, mudança do clima, cidades sustentáveis, proteção e uso sustentável dos oceanos e dos ecossistemas terrestres, crescimento econômico inclusivo, industrialização, infraestrutura, entre outros.

Essa Agenda baseia-se na Agenda dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), adotada no ano 2000 e composta por objetivos que buscaram orientar, nos últimos 15 anos, ações na área de cooperação para o desenvolvimento de nações em desenvolvimento e emergentes. Diferentemente da Agenda dos ODM, a Agenda 2030, também conhecida como Agenda ODS, é universal para todos os 193 países-membros da ONU, e o cumprimento de ambas não é obrigatório, mas voluntário.

Segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), devido a esta característica de voluntariedade, entende-se que a implementação dos objetivos e metas da Agenda ODS dependem dos meios governamentais, de forma que as políticas, planos e programas de desenvolvimento sustentável empreendidos pelos países, estados e municípios são fundamentais para o cumprimento da agenda global. E mais do que reconhecer a Agenda dos ODS, é necessário criar as condições para que as diversas políticas alinhadas aos ODS sejam implementadas (PNUD, 2018a).

Nesse sentido, destaca-se a importância da indução de políticas públicas baseadas no desenvolvimento sustentável. Tal desenvolvimento é definido como o desenvolvimento que procura satisfazer as necessidades da geração atual, sem

comprometer a capacidade das futuras gerações de satisfazerem as suas próprias necessidades. Para que este seja alcançado, é crucial harmonizar três elementos centrais fundamentais para o bem-estar dos indivíduos e das sociedades: crescimento econômico, inclusão social e proteção ao meio ambiente. Desse modo, erradicar a pobreza, em todas as suas formas e dimensões, é um requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável e, para esse fim, deve haver a promoção de um crescimento econômico sustentável, inclusivo e equitativo, criando melhores oportunidades para todos, reduzindo as desigualdades, elevando padrões básicos de vida, estimulando a inclusão e o desenvolvimento social, bem como promovendo o gerenciamento integrado e sustentável dos recursos naturais e dos ecossistemas (PNUD, 2018a). Nessa perspectiva, a utilização dos ODS como guia para construção de políticas, planos e programas governamentais de desenvolvimento são essenciais para atingir tais objetivos.

Além disso, as oportunidades que os ODS abrem internacionalmente pretendem ser de grande alcance e relevância, mas são também para o interior de governos e organizações públicas, que podem tomar os Objetivos como referenciais de finalidade, possibilitando-os de criarem meios necessários que assegurem desenhos robustos de políticas de longo prazo, baseadas em uma perspectiva plural e inclusiva de desenvolvimento (ENAP, 2018b). Nesse sentido, a apropriação da agenda e o engajamento na busca pelo alcance dos ODS no nível local são fundamentais, tanto na implementação dos ODS, por meio da definição e avaliação de estratégias, quanto no momento de tomar medidas para reforçar as capacidades institucionais e operacionais necessárias.

Em Minas Gerais, por exemplo, o governo estadual se comprometeu, a partir do ano de 2017, a contribuir para implementação dessa agenda por meio da inserção dos ODS no instrumento de planejamento estadual. Diante disso, a integração do planejamento mineiro com a referida agenda iniciou-se a partir da determinação de vinculação dos programas constantes no Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), 2016-2019 aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Assim, com base nos objetivos dos programas e nas finalidades das ações, os órgãos e entidades passaram a vincular seus programas finalísticos a pelo menos um ODS oriundo da agenda de desenvolvimento (MINAS GERAIS, 2017c).

Isso posto, conforme exposto pelo governador de Minas Gerais em 2017, Fernando Damata Pimentel, no documento intitulado como “Mensagem do Governador à Assembleia Legislativa”¹, a determinação de vinculação teve como objetivo “agregar o principal instrumento de planejamento estadual aos anseios, demandas e necessidade locais, estreitando os laços entre as esferas global, nacional, estadual e local” (MINAS GERAIS, 2017c, p. 17). Conforme apresentado no mesmo documento, após a iniciativa de vinculação, o próximo desafio envolvia o monitoramento dos ODS por intermédio de indicadores de desempenho, para aferir os progressos no cumprimento dos Objetivos para os diferentes grupos sociais e econômicos, e a redução das desigualdades sociais e regionais que existem no Estado.

Nesse sentido, para estudar como os ODS se configuram atualmente no governo de Minas Gerais, este trabalho replicou o modelo de estudo utilizado na pesquisa da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), publicado em setembro de 2018, sobre os “Desafios e condicionantes para implementação da Agenda dos ODS na Administração Pública Federal brasileira” (ENAP, 2018b). À vista disso, na tentativa de identificar quais são esses desafios no âmbito estadual, a problemática que deu rumo à construção deste trabalho e o questionamento que ele busca responder é: Quais são os desafios existentes no processo de implementação da Agenda ODS no governo de Minas Gerais?

Conforme exposto no estudo da ENAP, identificar esses desafios requer olhar para o interior da burocracia do Estado e compreender em que medida os fatores que podem facilitar ou mesmo construir impedimentos à implementação da Agenda dos ODS, se configuram no contexto governamental. Tais fatores podem ser de diversas dimensões e, segundo Wu, Ramesh e Howlett (2015), devido à perspectiva multidimensional do conceito de capacidade estatal, utilizar este como instrumento de análise contribui para entender as falhas e o sucesso das políticas públicas, já que o

¹ A Mensagem do Governador é um instrumento por meio do qual o Poder Executivo presta contas à sociedade, tornando públicas suas ações. Além disso, são expostas as principais realizações de cada setor de governo, tais como objetivos alcançados e evolução dos indicadores dos programas. Assim, a Mensagem de Governo traz uma análise detalhada do contexto em que o Estado se insere, ressaltando aspectos da atual conjuntura econômica e social, bem como apresenta o desempenho das contas públicas frente a esse contexto.

sucesso da política exige altos níveis de capacidades em múltiplas dimensões e níveis, mas nem sempre em igual medida ou de uma só vez.

Assim sendo, por adotar uma abordagem multinível da atuação estatal, a utilização do conceito de capacidade estatal garante, para o caso específico da análise da produção de políticas voltadas aos ODS, uma maior amplitude e alcance para a compreensão de um contexto da atuação estatal e “demanda por ativação simultânea de múltiplas dimensões de capacidades” (ENAP, 2018b, p. 14). Nesse aspecto, para o presente estudo, mostrou-se interessante observar quais são as capacidades estatais necessárias para possibilitar a implementação da Agenda e, dessa forma, identificar os desafios existentes nesse processo. Ademais, a utilização da capacidade estatal como instrumento de análise se justificou na medida em que o conceito também foi utilizado no estudo desenvolvido pela ENAP (2018b), em relação aos desafios relacionados à implementação da Agenda dos ODS no contexto da Administração Pública Federal, principal referência deste trabalho. Desse modo, o método de análise foi replicado para o âmbito estadual e, em específico, no caso do governo de Minas Gerais.

Diante o exposto, a fim de responder ao questionamento proposto, é o objetivo geral deste trabalho identificar os desafios existentes no processo de implementação da Agenda ODS no governo de Minas Gerais, por meio da perspectiva teórica da capacidade estatal. Para tanto, mostraram-se necessários:

- a) Contextualizar o surgimento da Agenda ODS e suas características, e identificar as estratégias adotadas para implementação dos Objetivos em âmbitos mundial, nacional e estadual;
- b) Identificar a presença dos ODS no instrumento de planejamento do Estado de Minas Gerais (PPAG), de forma a analisar a vinculação dos programas de governo aos Objetivos da Agenda;
- c) Identificar, na percepção dos principais atores envolvidos com o tema no governo estadual, quais as oportunidades e os desafios existentes na implementação da Agenda em Minas Gerais.

Logo, duas análises foram produzidas. A primeira buscou traçar um diagnóstico da implementação² da Agenda dos ODS no governo de Minas Gerais. Para isso, foi necessário identificar como a temática surgiu no governo mineiro e como se encontra a vinculação dos programas do PPAG aos ODS. Tal análise se justifica na medida em que se entende que as estratégias de implementação adotadas, ou a ausência dessas, refletem um diagnóstico dos desafios percebidos pelo governo para a implementação dos ODS (ENAP, 2018b).

Já em relação à segunda análise, procurou-se identificar, a partir da percepção de servidores envolvidos com a temática, quais são as principais oportunidades e os desafios da Administração Pública Estadual no que diz respeito à adoção dos ODS. Conforme exposto pela ENAP (2018b), explicitar o sentido e a importância dada a essa Agenda, pelos atores que estão em contato com os Objetivos, permite entender alguns rumos e algumas formas de implementação já adotados ou passíveis de serem adotados, assim como os desafios existentes para o seguimento dessa Agenda. Por fim, procurou-se identificar quais são as capacidades críticas intrínsecas à estrutura estatal existentes, ou seja, frente às capacidades existentes do governo mineiro, identificar quais são os desafios impeditivos de implementação da Agenda 2030.

Para observar tais capacidades, utilizou-se como referencial teórico as contribuições da literatura sobre o conceito de capacidade estatal que revitalizam a discussão acerca do papel e da atuação do Estado (FUKUYAMA, 2013; WU, RAMESH; HOWLETT, 2015). Por conseguinte, o conceito foi abordado no capítulo de referencial teórico, em que se evidencia sua origem, seu uso ao longo das décadas e sua multiplicidade de definições, recortes e usos. Entre as várias definições, abordou-se, especificamente, a literatura de *policy capacity*, que pode ser entendida como capacidade de produção de políticas públicas, a qual traz a discussão das capacidades para o contexto específico dos recursos da atuação estatal para a produção das políticas públicas.

Frente à multiplicidade de definições do conceito de capacidade estatal, Wu, Ramesh e Howlett (2015) e Ramesh, Howlett e Saguin (2016) propõem um

² Neste estudo, o termo implementação diz respeito apenas ao processo de adoção dos ODS no contexto governamental, o que se difere, dessa forma, da literatura sobre implementação de políticas públicas.

modelo analítico que sintetiza essas diversas definições e reconhece três dimensões das capacidades (analítica, operacional e política), observáveis em três níveis (individual, organizacional e sistêmico). O modelo analítico utilizado para o desenvolvimento desta pesquisa partiu desse referencial e da elaboração da pesquisa realizada pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) sobre a capacidade estatal para a produção de políticas públicas, publicada no Caderno ENAP n. 56 (ENAP, 2018a), que também foi utilizado para o desenvolvimento da pesquisa realizada pela mesma escola sobre os “Desafios e condicionantes para implementação da Agenda dos ODS na Administração Pública Federal brasileira” (ENAP, 2018b), principal referência deste trabalho escrito.

Destaca-se que uma das conclusões dispostas nesta pesquisa diz respeito à percepção de que a implementação da Agenda foi marcada por “uma concentração de esforços no sentido de prestação de contas para o ambiente internacional” (ENAP, 2018b, p.61). Na tentativa de identificar se esta conclusão se aplica ao caso de Minas Gerais, assim como no caso da conceito de capacidade estatal, mostrou-se necessário, também, explorar os conceitos de isomorfismo e formalismo, os quais abordam a utilização de estruturas e processos como uma forma de se assemelhar ao ambiente externo na busca por legitimidade.

Portanto, o presente estudo traz contribuições para abordar a temática dos ODS no caso do governo de Minas Gerais e aponta os desafios envolvidos no processo de implementação da Agenda 2030, no âmbito desse governo estadual. Apesar da existência de alguns textos acadêmicos sobre a adoção dos ODS no Brasil, no Estado de Minas Gerais é nula a produção de trabalhos acadêmicos nesse sentido, o que demonstra a relevância desta monografia. Exemplo disso pode ser observado pela busca de publicações nos bancos Google Acadêmico, Capes e Scielo, por meio de palavras-chave como “ODS Minas Gerais”, “Objetivos de Desenvolvimento Sustentável governo de Minas Gerais”, “Agenda 2030 governo MG”, “Agenda ODS MG”, em que não são encontradas publicações a respeito da temática relacionadas ao caso específico do governo mineiro. Ademais, futuros estudos poderão replicar o método de análise em outros estados ou níveis de governo, como, por exemplo, no nível municipal. Este método também poderá ser utilizado para análise da capacidade estatal na produção de políticas públicas de forma geral, e não somente em relação à temática dos ODS.

Diante disso, tencionando abordar os aspectos supracitados, esta monografia se divide em oito seções. O capítulo inicial consiste nesta presente introdução, enquanto o segundo faz um estudo dos conceitos de capacidade estatal, isomorfismo e formalismo. O terceiro capítulo trata da metodologia aplicada para a elaboração deste trabalho e os caminhos percorridos para sua conclusão. O quarto capítulo contextualiza o surgimento da Agenda ODS e as suas principais características, bem como identifica as estratégias adotadas para implementação dos Objetivos em âmbitos mundial, nacional e estadual. O quinto capítulo busca identificar a presença dos ODS no instrumento de planejamento do Estado de Minas Gerais (PPAG) do exercício 2018, de modo a analisar a vinculação dos programas de governo aos Objetivos da Agenda. O sexto aborda os resultados alcançados pelas entrevistas no que tange à percepção dos principais servidores envolvidos com o tema no governo estadual em relação às oportunidades e aos desafios existentes na implementação da Agenda em Minas Gerais. O sétimo capítulo apresenta os resultados da percepção dos diretores de planejamento das Secretarias em relação aos desafios de implementação, na tentativa de reafirmar (ou não) os desafios identificados pelos entrevistados. Por fim, o oitavo capítulo faz as considerações finais tecidas com a conclusão deste trabalho.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Capacidade Estatal

O conceito de capacidade estatal existe na literatura há mais de 40 anos, e seu uso vem reflorescendo ao longo do tempo. Foi inicialmente introduzido à literatura pelas pesquisas nos campos das ciências sociais e da economia política, primeiramente relacionado à questão da formação dos estados e, após a década de 80, acerca do papel do Estado na promoção do desenvolvimento (TILLY, 1975; EVANS; RUESCHEMEYER; SKOCPOL, 1985 apud GOMIDE, 2017). Em movimento de ampliação da perspectiva temática, a partir de 2000, o conceito também passou a ser utilizado nos textos acadêmicos cujos temas eram políticas públicas e governança, de modo a englobar assuntos diversos (ADDISON, 2009).

Nesse viés, atualmente autores do campo da Administração Pública e da ciência política vêm trabalhando o tema no que diz respeito à capacidade do Estado para produção de políticas públicas (*state Policy capacity*) em contexto de democratização e de globalização (GOMIDE, 2017). Os autores Painter e Pierre (2005), por exemplo, argumentam que as capacidades necessárias aos Estados contemporâneos para produzir políticas públicas não seriam as mesmas dos anos de 1970 ou 1980, relacionadas ao papel do Estado de promover o desenvolvimento as quais os teóricos Tilly (1975), Evans (1985), Rueschemeyer e Skocpol (1985) se referiam, uma vez que elas basear-se-iam em diferentes recursos e apresentariam outras manifestações. Segundo os autores, as capacidades estatais, definidas como “capacidades governativas” (*governing capacities*), estariam relacionadas com as habilidades dos governos para: “fazer escolhas e definir estratégias para a alocação de recursos, gerir eficientemente os recursos necessários para a entrega de resultados e mobilizar apoio e consentimento da sociedade para suas ações” (PAINTER; PIERRE, 2005 apud GOMIDE, p.5, 2017).

Frente a essa multiplicidade, os autores Wu, Ramesh e Howlett (2015) trabalham a definição de “capacidades para produção de políticas públicas”, intitulado como *policy capacity*, por meio de um conjunto de competências e recursos necessários para a produção de ações públicas efetivas. Nesse sentido, para Painter e Pierre (2005), a capacidade para produção de políticas públicas pode ser vista como um elemento central em torno do qual as outras capacidades orbitam, refletindo,

dessa forma, a importância crucial da direção e da estratégia para uma governança eficaz.

Wu, Ramesh e Howlett (2015) definem, então, o termo *policy capacity* como o um conjunto de habilidades e recursos necessários para o desempenho das funções de políticas públicas. Nessa lógica, tais autores propõem um modelo analítico que sintetiza essas diversas definições e reconhece três dimensões de competências e habilidades – analítica, operacional e política – as quais envolveriam o uso de três níveis – sistêmico, organizacional e individual.

Assim, por meio deste modelo é possível observar nove tipos de capacidades estatais. O Quadro 1 apresenta tais tipos propostos por Wu, Ramesh e Howlett (2015):

Quadro 1 - Tipos de capacidades estatais, conforme dimensões e níveis, segundo Wu, Ramesh e Howlett (2015)

Dimensões/Níveis	Analítico	Operacional	Político
Individual	Capacidade analítica individual	Capacidade operacional individual	Capacidade política individual
Organizacional	Capacidade analítica organizacional	Capacidade operacional organizacional	Capacidade política organizacional
Sistêmico	Capacidade analítica sistêmica	Capacidade operacional sistêmica	Capacidade política sistêmica

Fonte: Elaboração própria.

Dados: Wu, Ramesh e Howlett (2015)

As competências e habilidades analíticas possibilitam que as políticas públicas sejam “tecnicamente sólidas”, no sentido de que, quando realizadas, podem contribuir para a consecução dos objetivos da política; as operacionais permitem o alinhamento dos recursos disponíveis com as ações, para que elas possam ser implementadas; e as políticas auxiliam na obtenção e na sustentação de apoio político para as ações governamentais (WU, RAMESH, HOWLETT, 2005).

Tais dimensões podem ser observadas em três níveis: sistêmico, organizacional e individual. O nível sistêmico corresponde ao apoio e à confiança que uma organização estatal goza tanto dos políticos quanto da sociedade em geral. Para Painter & Pierre (2005), fatores como confiança e recursos financeiros são determinantes críticos das capacidades organizacionais e, portanto, das capacidades

de os atores públicos realizarem seu trabalho, de maneira que o apoio político tanto de cima como embaixo é fundamental, uma vez que os órgãos e gestores devem ser considerados legítimos pelos cidadãos e pelos atores políticos para obterem apoio e recursos de forma contínua. Já o nível organizacional abarca a disponibilidade e a eficácia dos sistemas de informação e de gestão de recursos humanos e financeiros. O nível individual, por sua vez, envolve o conhecimento técnico-político dos gestores públicos e analistas de políticas.

Nesse contexto, embora tenha ocorrido uma proliferação do uso do conceito sob diferentes perspectivas metodológicas, como exposto anteriormente, o entendimento do conceito padece de problemas, dado que não existe uma definição geralmente aceita sobre o que seria a capacidade estatal. Tal situação o torna um “conceito essencialmente contestado” (GALLIE, 1956 *apud* GOMIDE, 2017, p.3) pelo fato de ser um conceito que possui diversas definições e que não possui um poder explicativo.

Ademais, outro problema relativo ao conceito de capacidade estatal diz respeito ao fato de que os estudos do campo são suspeitos de fornecerem explicações circulares ou tautológicas (GOMIDE, 2017). Como exposto por Kocher (2010), é possível identificar uma explicação circular ao exemplificar tal problema nos estudos sobre os Estados frágeis ou falidos (*fragile states*): “por que há muitas insurreições violentas neste país? Porque há baixa capacidade do Estado. Como eu sei que a capacidade do Estado é baixa? Porque há muitas insurreições violentas” (KOCHER, 2010 *apud* GOMIDE, 2017, p.6). Dessa forma, a utilização da explicação circular pode prejudicar a explicação e o entendimento de um determinado fenômeno. Entre os motivos que levam à circularidade na aplicação do conceito é o tratamento genérico que é conferido à ideia de capacidades, em que não há significativas elaborações sobre quais atributos são necessários para produzir efeitos específicos (GOMIDE, 2017). Nessa perspectiva, Lindvall e Teorell (2016) apontam que parte dos estudos sobre capacidades estatais é pautado por uma confusão entre meios (para se alcançar a capacidade) e fins (produzidos pela capacidade).

Nesse sentido, Kocher (2010) ressalta a necessidade de decompor o conceito em partes constitutivas, sendo assim, na explicitação dos elementos que influenciam determinados eventos e dos fatores que causam o fenômeno de interesse

do pesquisador. Por conseguinte, Gomide (2017, p.6) acrescenta que elaborações sobre decomposição e operacionalização de conceitos “auxiliam no aperfeiçoamento das pesquisas sobre capacidades estatais’.

Segundo Goertz (2006), conceitos são ferramentas teóricas sobre os elementos constitutivos de um fenômeno, as características-chave de um fenômeno e as inter-relações entre essas características, como destacado:

Conceitos são ferramentas teóricas para a compreensão da interação entre um determinado fenômeno e suas causas, servindo como mediadores entre teoria e empiria. São eles que fornecem o instrumental básico para a entrada em níveis mais profundos de um objeto de pesquisa. Logo, um conceito deve trazer distinções importantes no comportamento de um determinado objeto, teorizando os seus elementos constitutivos. (GOERTZ, 2006 *apud* GOMIDE, 2017, p. 6)

Desse modo, conforme exposto pelo autor, um conceito pode ser decomposto em três níveis, em que os componentes de um nível são combinados ou estruturados para produzir as dimensões relativas ao próximo nível. O primeiro, o nível ontológico (básico ou teórico), foca na constituição do fenômeno; o segundo, nível constitutivo (secundário ou dimensional), identifica os atributos ou dimensões que desempenham papel nas explicações e de seus mecanismos causais; o último, nível indicativo (observável ou realista), operacionaliza as variáveis mobilizadas para a análise do fenômeno em questão. Os níveis básico e secundário formam a teoria do conceito, e o nível observável é composto por dados e estabelece a conexão com os dois outros níveis para possibilitar a mensuração do conceito.

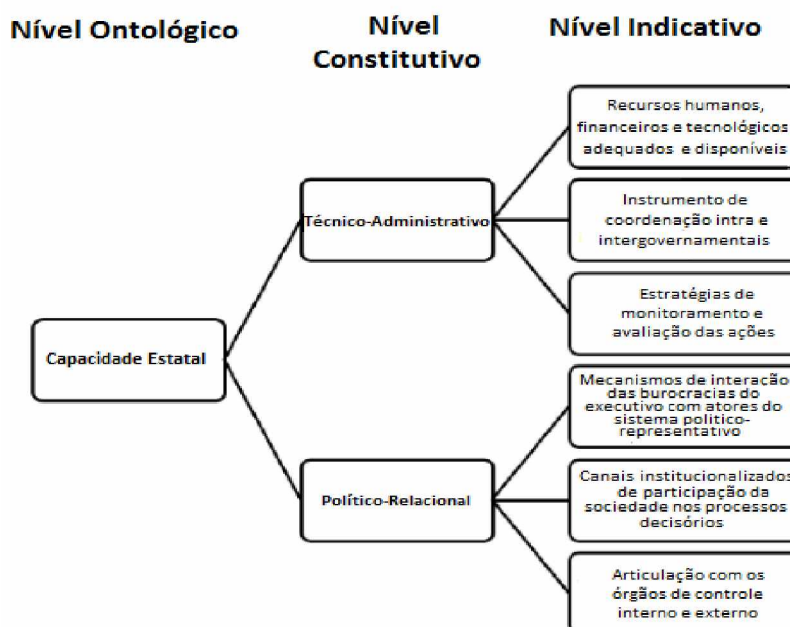
Como exposto anteriormente, as definições de capacidade estatal difundidas atualmente na literatura dizem respeito às capacidades de produção de políticas públicas pelas burocracias do Estado. Embora com novas categorias, as novas definições do conceito compartilham da mesma ontologia, de modo a existir uma variedade de denominações que servem de “invólucro para atributos secundários semelhantes” (GOERTZ, 2006 *apud* GOMIDE, 2017, p.7), ou seja, existem diversas denominações para um mesmo conceito. Exemplo disso estão os conceitos como “capacidade governativa” (*governing capacity*), de Painter e Pierre (2005), o “*governance*”, ou seja, o poder de elaborar e fazer cumprir regras e prestar serviços de Fukuyama (2013), e o conceito de “*policy capacity*”, que diz respeito a como o conjunto de competências e recursos é necessário para a produção de políticas

públicas pelo Estado de Wu, Howlett e Ramesh (2015). Tal “profusão conceitual”, como definido por Gomide (2017, p.7), pode ser considerado outro problema do conceito de capacidade estatal, já que torna o conceito de difícil entendimento.

Frente a tal problema, faz-se uso da noção de semelhança familiar, relacionada ao compartilhamento de atributos de nível secundário, tornando-os signatários de uma mesma linha conceitual (PIRES, GOMIDE, 2016). Logo, no segundo nível, o nível constitutivo, pretende-se identificar o propósito do conceito, de maneira que a capacidade de extrair recursos fiscais da sociedade, por exemplo, não é o que gera capacidade estatal, mas uma das características que constitui tal capacidade. O nível indicativo, por sua vez, anexa indicadores ao nível constitutivo, vinculando-o a variáveis mensuráveis. Isso posto, segundo Gomide (2017), o nível realista das capacidades estatais é a conexão da ontologia do conceito com indicadores, de modo a fornecer uma base empírica para a sua superestrutura teórica.

Como ilustração, na Figura 1 estão esquematizados os níveis ontológico, constitutivo e indicativo do conceito de capacidades estatais, exposta por Gomide (2017) a partir da elaboração de Pires e Gomide (2016):

Figura 1 - Nível básico, secundário e indicativo de capacidade estatal



Fonte: Gomide (2017)

De acordo com Pires e Gomide (2016), as capacidades do Estado devem ser analisadas sob duas dimensões: técnico-administrativa e político-relacional. A primeira dimensão envolve as capacidades derivadas da existência e do funcionamento de burocracias competentes e profissionalizadas, dotadas dos recursos organizacionais, financeiros e tecnológicos necessários para conduzir as ações de governo de forma coordenada. Como forma de mensurar tais capacidades, deve-se identificar os recursos humanos, financeiros e tecnológicos, de modo a observar se são adequados e disponíveis, os instrumentos de coordenação intra e intergovernamentais e as estratégias de monitoramento e avaliação de ações.

Enquanto a primeira dimensão pode ser associada às noções de eficiência e eficácia, a segunda está relacionada com as ideias de legitimidade, aprendizagem e inovação nas ações dos governos. Dessa forma, a dimensão político-relacional está associada às habilidades e aos procedimentos de inclusão de múltiplos atores - sejam eles sociais, econômicos e políticos - de forma articulada nos processos de políticas públicas, com o objetivo de construir consensos e coalizões de suporte aos planos, projetos e programas governamentais. Como indicadores de tal dimensão estão os mecanismos de interação das burocracias do executivo com atores do sistema político-representativo, os canais institucionalizados de participação da sociedade nos processos decisórios e a articulação com os órgãos de controle interno e externo.

Nesse aspecto, como exposto anteriormente, a capacidade estatal é considerada um conceito de difícil entendimento, de tal maneira que a existência e o nível (alto ou baixo) da capacidade estatal só podem ser obtidos de maneira indireta, por meio de fatores observáveis, como por exemplo, os indicadores (GOMIDE, 2017). Para lidar com essa característica, Addison (2009) aborda a relação de causa e efeito entre capacidade estatal e indicadores observáveis, e propõe o uso de dois modelos, os modelos formativo e reflexivo, em que se analisa, em ambos, o sentido da causalidade. No modelo formativo, a direção de causalidade parte dos indicadores (variáveis observáveis) para a capacidade estatal (variável latente). À vista disso, um conjunto de variáveis observadas (ou indicadores) causam (ou formam) a capacidade estatal, ou seja, a capacidade estatal é uma variável dependente ou de resultado. Por outro lado, no modelo reflexivo, a direção de causalidade parte da capacidade estatal e vai para seus indicadores, de modo que a capacidade é a causadora ou se reflete nos indicadores, tornando-a uma variável independente ou explicativa.

Dessa forma, diante da importância dos conceitos para o desenvolvimento de uma pesquisa, torna-se necessário o uso adequado destes, como exposto por Gomide (2017), por meio da determinação dos atributos que são necessários para entender a ideia de capacidade estatal, o que, segundo o autor, não é feito por alguns autores. Assim, o pesquisador deve ter clareza sobre o que está se explicando, de forma a determinar se irá tratar a capacidade estatal como uma variável que é resultado de um fenômeno ou como uma variável que explica um fenômeno, ou seja, se será utilizada como uma variável dependente ou como uma variável independente.

Caso a pesquisa utilize a capacidade estatal como uma variável dependente, deve-se abordar quais fatores antecedentes a determinam, de maneira a analisar a capacidade estatal como resultante da combinação de uma série de atributos ou fatores, como, por exemplo, a existências de recursos, arranjos institucionais e a qualidade da burocracia. Segundo Gomide (2017), tais fatores devem ser observados empiricamente por meio da decomposição do conceito em suas partes constitutiva por meio do uso de indicadores, conforme a teoria de Pires e Gomide (2016) citada anteriormente.

Por outro lado, caso a pesquisa utilize a capacidade estatal como uma variável independente, deve-se identificar os fatores (atributos, arranjos, instrumentos) que influenciaram a ação estatal, mobilizando os níveis constitutivos e indicativos do conceito, e estabelecer seus nexos causais (GOMIDE, 2017). Dessa forma, é possível identificar os efeitos da capacidade estatal sobre um determinado resultado.

Entretanto, não necessariamente há uma relação direta entre capacidade e resultado, conforme exposto por Gomide (2017), já que os resultados da ação do Estado podem ser explicados pela capacidade estatal, mas não podem ser um indicador de capacidade em si mesmos, ou seja, os resultados observados podem não ser simplesmente consequências da ação pública, mas de outros fatores derivados do ambiente sociopolítico externo. Nesse sentido, alerta-se para o problema de se inferir a existência da capacidade diretamente dos indicadores de resultados (PAINTER, PIERRE, 2005; FUKUYAMA, 2013), o que torna um desafio mostrar como a capacidade estatal foi transformada em ação efetiva do Estado.

Diante do exposto, a presente pesquisa utilizou o conceito de capacidade estatal como uma variável explicativa na tentativa de identificar quais são os desafios da implementação da Agenda ODS no governo de Minas Gerais, principal objetivo do presente trabalho. A aplicação da teoria como método utilizado para chegar ao objetivo proposto será discutida na seção seguinte.

2.1.1 Capacidade Estatal e os ODS

Nilsson *et al.* (2017) ressalta que os 17 ODS devem atuar de forma integrada, indivisível e agregada, visto que a Agenda 2030 demanda que as políticas públicas apresentem coerência e integração (HOWLETT, SAGUIN, 2018) visando a alcançar o desenvolvimento sistêmico que equilibre as dimensões econômica, social e ambiental. Nessa ótica, Howlett e Saguin (2018) apontam que as dimensões de *policy capacity* de Wu, Ramesh e Howlett (2015), podem ser consideradas como capacidades críticas para garantir o sucesso da integração de políticas, e ainda, acrescentam que espera-se que uma melhoria em tais capacidades no governo, facilite a implementação da Agenda e amplifique os efeitos dos ODS. Assim, a análise do processo e dos mecanismos de implementação da Agenda 2030 pode ser evidenciado por meio da identificação das capacidades críticas para implementação dos ODS (NILSON *et al.*, 2017).

Diante esse entendimento, na presente pesquisa adotou-se um modelo analítico específico, a fim traçar um diagnóstico das condições da Administração Estadual Direta³ para a formulação e implementação de políticas públicas orientada ao atingimento da Agenda 2030 e evidenciar os desafios postos pelo processo de implementação do ODS. Para traçar este diagnóstico, a Administração estadual Direta foi escolhida neste caso, em virtude de que esta é formada pelos órgãos responsáveis por formular e implementar as políticas públicas do Estado, fonte de análise do presente estudo.

Em relação ao modelo analítico adotado, o mesmo modelo baseia-se nas contribuições da literatura de capacidades estatais e de *policy capacity*, que tratam da

³ A administração direta é constituída dos órgãos integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos ministérios. A administração indireta abrange as entidades dotadas de personalidade jurídica própria, que se classificam em autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. Essa categorização foi estabelecida pelo Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que estabeleceu o desenho geral de organização da administração federal, ainda em vigor (Brasil, 1967).

discussão acerca do papel e da atuação do Estado. Entre estas contribuições está o modelo de Wu, Ramesh e Howlett (2015), em que a capacidade estatal é definida por meio de três dimensões (analítica, operacional e política), observáveis em três níveis (individual, organizacional e sistêmico).

Destaca-se que tal modelo é considerado como amplo, como exposto pelos autores, característica fundamental para atenuar problemas do conceito de capacidade estatal advindos do fato de ser um conceito considerado como contestado. Tal situação é possível, haja vista que o modelo engloba as definições do conceito propostos por diversos autores e ainda permite que as semelhanças e diferenças entre tais definições sejam demonstradas de maneira clara e direta.

Wu, Ramesh e Howlett (2015) ainda ressaltam a contribuição de tal modelo para as políticas públicas, ao apontar que essa perspectiva multidimensional da capacidade estatal permite entender melhor por que as falhas políticas são “generalizadas e persistentes”, já que o “sucesso da política exige altos níveis de capacidades em múltiplas dimensões e níveis, mas nem sempre em igual medida ou de uma só vez. Construir e atingir as capacidades requeridas são dificuldades para atingir na prática, mas não impossíveis.” (Wu, Ramesh e Howlett, 2015, p. 4). Nessa concepção, por adotar uma abordagem multinível da atuação estatal, a literatura de *policy capacity* garante, para o caso específico da análise da produção de políticas voltadas aos ODS, uma maior amplitude e alcance para a compreensão de um contexto da atuação estatal e demanda por ativação simultânea de múltiplas dimensões de capacidades (ENAP, 2018b).

Não por acaso, o modelo analítico utilizado para o desenvolvimento desta pesquisa parte deste referencial e foi desenvolvido originalmente na pesquisa “Capacidades estatais para produção de políticas públicas: resultados do survey sobre serviço civil no Brasil”, publicado em 2018 pela ENAP. O modelo também foi utilizado para o desenvolvimento da pesquisa realizada pela mesma escola sobre os “Desafios e condicionantes para implementação da Agenda dos ODS na Administração Pública Federal brasileira” (ENAP, 2018b), principal referência deste trabalho.

O Quadro 2 sintetiza o modelo analítico desta pesquisa:

Quadro 2 - Macrodimensões e dimensões de capacidades de políticas públicas

Macro dimensões	Dimensões (Nível constitutivo)	Resultado	Descrição	Fontes de observação (Nível indicativo)
Administrativo	Analítica	Eficiência e eficácia	Condições que garantem o desempenho técnico e administrativo	Coleta e análise de dados
				Conhecimento técnico específico
	Técnico-Gerencial			Conhecimentos de normas e regulamentações
				Habilidades administrativas
				Gerenciamento de pessoas
				Alocação de recursos financeiros
				Recursos tecnológicos
Relacional	Coordenação Interna	Agência	Condições que garantem o funcionamento e coerência interna	Processo coordenado de tomada decisões
				Estrutura inter e intraorganizacional
				Monitoramento e controle
	Política	Legitimidade	Condições que promovem a interação necessária com o ambiente externo	Controle social e responsabilização
				Instâncias de participações sociais
				Níveis de negociação e interlocução entre os poderes executivo, legislativo e judiciário
				Relacionamento com organizações internacionais

Fonte: ENAP, 2018a.

Tal modelo considera duas macrodimensões de capacidades de produção de políticas públicas: a administrativa e a relacional. A capacidade administrativa diz respeito à geração de eficiência e eficácia, já a capacidade relacional diz respeito às habilidades de coordenação interna do Estado e os níveis de permeabilidade da sociedade e de internalização do resultado das interações sociais na atuação estatal. Dessa forma, as capacidades contemplam a coesão e coerência internas do Estado, dadas pelas subdimensões analítica e gerencial, tal como a combinação destas com a intensa dinâmica interativa dentro do Estado e do Estado com a estrutura social externa.

A macrodimensão administrativa é composta pela dimensão analítica e pela dimensão técnico-gerencial. A presente pesquisa aborda a dimensão analítica, no nível individual, como o conhecimento dos conteúdos técnicos e científicos específicos das políticas públicas e dos conhecimentos e habilidades relacionados à produção e análise de dados para subsidiar o processo decisório da política pública; e, no nível organizacional, de processos e instrumentos que permitam a geração e análise de dados. Já em relação à dimensão técnico-gerencial, no nível individual, refere-se aos conhecimentos e às habilidades voltados ao gerenciamento dos

recursos necessários para o funcionamento do aparato estatal, tais como recursos financeiros, tecnológicos, logísticos, humanos etc. E, quanto ao nível organizacional, diz respeito aos processos e mecanismos de planejamento e gestão desses recursos. (ENAP, 2018a).

A outra macrodimensão, a relacional, pode ser desdobrada nas dimensões de coordenação interna e capacidade política. No nível do indivíduo, as duas dimensões tratam de habilidades de interlocução com outros entes que viabilizam variados produtos interacionais, tais como a condução de negociações pontuais, tradução de contextos, coordenação de ações e integração de projetos. No que se refere ao nível organizacional, este trata das estruturas e dos processos de coordenação e governança. A diferença entre as duas dimensões reside, inicialmente, no tipo de interlocutor.

Por um lado, a dimensão de coordenação interna diz respeito à interação entre órgãos e entidades do próprio Poder Executivo, nos três níveis de governo, de forma a tratar de questões como a intersectorialidade entre diferentes áreas de políticas públicas e as dinâmicas do federalismo. Por outro, a dimensão política reflete a qualidade e a intensidade das interações do Poder Executivo com outros entes políticos, “como os Poderes Legislativo e Judiciário, os órgãos de controle externo, as organizações internacionais e com a sociedade em sua pluralidade, incluindo os cidadãos, as empresas e as entidades da sociedade civil organizada, entre outros”. (ENAP, 2018a, p.14)

Enquanto a dimensão de coordenação interna explicita o poder de agência e a coesão interna da administração pública, a dimensão política indica o nível de permeabilidade da sociedade e de internalização do resultado das interações sociais na atuação estatal, isto é, o grau de legitimidade da atuação estatal. Nesse tocante, é necessário enfatizar que a distinção entre as duas dimensões relacionais não se resume ao tipo de interlocutor, mas reflete as especificidades e o produtos das interações.

Nesse sentido, vale destacar que as dimensões de capacidades não se constituem de forma isolada. Em verdade, elas podem interagir de forma a se somar. Por exemplo, para o caso dos ODS, o desenvolvimento da capacidade relacional política, isto é, de interação com entes externos, pode gerar o desenvolvimento da

capacidade administrativa analítica, na medida em que novas referências e contatos trazem novas possibilidades de soluções de problemas públicos (ENAP, 2018b).

Diante do modelo analítico exposto, pretendeu-se identificar os desafios existentes no processo de implementação da Agenda ODS no governo de Minas Gerais, por meio da perspectiva teórica da capacidade estatal. O modo pelo qual será atingido tal objetivo será detalhado no capítulo seguinte.

2.2 Isomorfismo e formalismo

O principal instrumento analítico utilizado na presente pesquisa foi o conceito de capacidade estatal e suas dimensões, explicitados anteriormente. No entanto, a partir da percepção de alguns entrevistados e da conclusão disposta no estudo da ENAP (2018b, p.61), de que, em relação à implementação da Agenda ODS no governo federal, “percebe-se uma concentração de esforços no sentido de prestação de contas para o ambiente internacional”, mostrou-se necessário explorar os conceitos de isomorfismo e formalismo, na tentativa de identificar se tal conclusão também se aplica ao caso do governo estadual de Minas Gerais.

A prestação de contas, neste caso, pode ser explicada como uma concentração de esforços na busca por legitimidade em relação à ONU e a governos de outros países. Nessa acepção, Mignerat e Rivard (2005) apontam que atores organizacionais agem com o objetivo de ganhar legitimidade em um dado ambiente, para, desse modo, garantir a sobrevivência ao longo do tempo, de maneira que a busca da sobrevivência por meio da legitimidade ajuda a explicar por que a organização se adere a um conjunto de pressões por isomorfismo institucional (MIGNERAT, RIVARD, 2005 *apud* SILVEIRA, 2013). Considera-se como fator essencial para o isomorfismo institucional a adequação social, que é a aquisição de um formato organizacional considerado legítimo em determinado ambiente institucional (SILVEIRA, 2013). A adequação ao formato considerado legítimo, por sua vez, corrobora para que as características estruturais dos formatos das organizações sejam semelhantes.

Conforme exposto por Dimaggio e Powell (1991), o ambiente é um fator que torna as organizações mais similares, o que gera a “homogeneização organizacional”, fenômeno identificado como isomorfismo, na medida em que são

difundidas práticas e formas de organização institucionalizadas pela comunidade de organizações pertencente a um mesmo campo. Esse fenômeno pode se dar em função de diferentes causas, desenvolvendo-se, segundo DiMaggio e Powel (1991), por meio de três mecanismos distintos: coercitivo, normativo e mimético. O primeiro mecanismo, o coercitivo, ocorre quando organizações são submetidas a pressões externas, formais ou informais, vindas de outras organizações das quais são dependentes ou em virtude de expectativas culturais da sociedade na qual a organização está inserida, na busca de inclusão, aceitação ou legitimidade. O mecanismo normativo, por sua vez, está relacionado com o estabelecimento de padrões por determinada comunidade profissional, no qual a formação individual dos atores sociais reflete diretamente nas tarefas a serem executadas nas organizações. Por fim, o mecanismo mimético ocorre em função da incerteza, que estimula as organizações a buscarem padrões de estruturação e atuação em outras organizações. Nesse aspecto, segundo DiMaggio e Powell (2005), situações ambíguas e ambientes turbulentos influenciam as organizações a adotarem práticas de outras organizações que estas consideram como “válidas”, de modo que “as empresas adotam inovações para aumentar sua legitimidade, para demonstrar que estão ao menos tentando melhorar suas condições de trabalho” (DIMAGGIO, POWELL, 2005, p. 79).

Segundo MACHADO-DA-SILVA, *et al.* (2000), o peso de cada um dos três processos isomórficos nos processos de transformação organizacional depende da situação e da história sociocultural de cada sociedade. Dessa forma, sociedades democráticas e com maior oferta competitiva de bens e serviços tendem a predominar os mecanismos miméticos e normativos, enquanto que, em sociedades de tradição autoritária, como a brasileira, a tendência é que predominem mecanismos coercitivos. No caso específico da sociedade brasileira, a discrepância entre a previsão contida nas normas e a realidade social, fenômeno denominado como formalismo, estaria associado com o mecanismo coercitivo na dinâmica das mudanças sociais (MACHADO-DASILVA *et al.*, 2003).

Nesse sentido, para Riggs (1964), formalismo é a discrepância entre a conduta concreta e a norma prescrita que se supõe regulá-la. Assim, o comportamento efetivo das pessoas não considera as normas estabelecidas que lhes correspondem, sem que disso advenham sanções para os infratores. O formalismo diz respeito a discrepância entre o prescritivo e o descritivo, entre o poder formal e o

poder efetivo, entre a impressão que é dada pela constituição, pelas leis e pelos regulamentos, pelos organogramas e pelas estatísticas e os fatos e práticas reais do governo e da sociedade (SILVEIRA, 2013). O autor pesquisou os problemas administrativos, segundo ele, típicos das sociedades em transição, a partir de uma escala por ele formulada de três modelos: concentradas – países extremamente subdesenvolvidos; difratadas – países desenvolvidos; prismáticas – países em desenvolvimento.

Ao discutir sobre o formalismo no Brasil, Guerreiro Ramos (1966) aponta-o como uma estratégia de modernização institucional e de construção nacional, devido ao que a primeira geração de políticos do Brasil-Nação viveu logo após a independência do país. Após a Independência, em 1822, os políticos se viram no dever de criar as instituições e leis que servissem de suporte para governar o País. Isso porque estavam em desenvolvimento marcada por uma situação menos evoluída politicamente do que as sociedades difratadas, os políticos optaram por se espelharem nas leis das velhas nações: Inglaterra, Estados Unidos e França. Nessa perspectiva, Machado-da-Silva *et al.* (2003) aponta que, em uma sociedade como a brasileira, fortemente influenciada por padrões ou modelos estrangeiros, torna-se mais fácil adotar uma estrutura formal por decreto ou lei do que institucionalizar o comportamento social correspondente. Guerreiro Ramos (1966) defendia que a construção do país não deveria tornar-se uma simples transplantação das leis das nações mais desenvolvidas às subdesenvolvidas, já que era necessário que correspondesse ao contexto e à cultura do Brasil.

Nesse sentido, considera-se o formalismo, nas sociedades prismáticas, como uma estratégia de mudança social imposta pela formação histórica e do modo particular como se articula com o resto do mundo. O fenômeno continua sendo uma característica dominante em todo o processo de formação da nação brasileira, já que, ainda hoje, as leis e os modelos de gestão continuam sendo transcritos de outros países, implantados nas organizações e impostos à sociedade brasileira sem uma rigorosa crítica e adequação cultural (SILVEIRA, 2013).

Em face do exposto, no caso da utilização dos ODS no governo federal, uma vez que a implementação desses no governo é motivada para “prestação de contas para o ambiente internacional” (ENAP, 2018b, p. 61), e não somente como um

meio de contribuir para o desenvolvimento sustentável, pode-se classificá-la como um processo marcado pelo isomorfismo coercitivo e formalismo. Isso porque, na tentativa de obter legitimação frente ao ambiente externo, o governo visou atender a demanda da ONU, já que faz parte da Organização, e buscou se assemelhar aos demais países, em grande parte os mais desenvolvidos, que também visam a implementar a Agenda.

Nesse sentido, após identificar desafios relacionados à adoção dos ODS no governo de Minas Gerais, exposto ao longo do estudo por meio da análise da capacidade estatal, fez-se necessário concluir se, assim como no caso do governo federal, esta adoção é marcada pelo isomorfismo e formalismo.

3 METODOLOGIA

Este capítulo dispõe sobre os aspectos metodológicos utilizados na construção do presente trabalho de pesquisa e parte da compreensão da metodologia como o conhecimento crítico dos caminhos do processo científico, de modo a expor seus objetivos, métodos, etapas, coleta e análise de dados (MARTINS, 2004), e da compreensão de pesquisa como o processo formal e sistemático de desenvolvimento do método científico, sob o objetivo de descobrir respostas para problemas, mediante o emprego de procedimentos científicos (GIL, 1999).

As ferramentas utilizadas devem estar adequadas à delimitação do objeto, às hipóteses formuladas e às informações disponíveis, de acordo com o caso estudado (LAKATOS; MARCONI, 2003). Assim, sobre o presente trabalho, realizou-se um estudo de caso sobre a implementação da Agenda 2030 no governo de Minas Gerais, na tentativa de identificar os desafios existentes nesse processo.

Para isso, foram reunidas informações detalhadas e sistemáticas sobre o fenômeno estudado, principal propósito de um estudo de caso, segundo Patton (2002). A escolha desta estratégia de pesquisa justificou-se em função de seu objetivo de compreender uma situação em profundidade, enfatizando seu significado para os envolvidos, e, além disso, o fenômeno será estudado em um contexto de vida real, de modo que os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente definidos, bem como o pesquisador não possui controle sobre eles (YIN, 2005).

A partir da classificação de Gil (1999), pode-se dizer que, no que tange ao objetivo, o presente trabalho se aproxima melhor de uma pesquisa descritiva, já que tem por finalidade observar, descrever e analisar, de forma a realizar um estudo detalhado, com coleta de dados, análise e interpretação deles. Para tanto, de maneira a alinhar a empiria à teoria, a pesquisa utilizou determinado modelo analítico composto pelas dimensões de capacidade estatal, apresentado no capítulo anterior.

Em vista disso, com o intuito de realizar as observações necessárias para identificar tais macrodimensões e dimensões, a pesquisa será qualitativa, de modo que a interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados serão parte do seu processo de formulação (RICHARDSON, 2015). A abordagem qualitativa se justifica por se tratar de uma forma adequada para se entender a natureza de um fenômeno social, sendo o ambiente natural a fonte direta para coleta de dados, e sendo o

pesquisador o instrumento-chave (SILVA, 2005). Dessa maneira, a abordagem qualitativa foi fundamental para entender quais são os desafios envolvidos na implementação da Agenda ODS na Administração Pública estadual, por meio da análise da capacidade estatal e suas macrodimensões e dimensões, conforme o modelo analítico utilizado.

Entretanto, é importante ressaltar que, embora o estudo se apoie em análises majoritariamente qualitativas, a pesquisa também utilizou a abordagem quantitativa, sobretudo sob a análise do alinhamento dos programas governamentais aos ODS e dos dados coletados por meio do questionário aplicado com os diretores de planejamento das Secretarias de Estado. Dessa forma, a pesquisa pode ser classificada como qualitativa-quantitativa, a qual buscou obter uma compreensão e explicação mais ampla do tema estudado (GIDDENS, 2012).

No que diz respeito aos procedimentos e técnicas de coleta de dados, quatro fontes de dados foram utilizadas. A primeira corresponde à pesquisa bibliográfica e disposta no capítulo anterior, teve como objetivo apresentar publicações relevantes acerca dos conceitos de capacidade estatal e de *policy capacity* que revitalizam a discussão acerca do papel e da atuação do Estado, expostas por Gomide (2017), no artigo “O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica”, e publicações da ENAP, mencionadas anteriormente. Tais publicações foram fundamentais para compreender o método de utilização dos conceitos como instrumento de análise.

Por meio da segunda fonte, a pesquisa documental, pretendeu-se contextualizar o surgimento da Agenda ODS em âmbito global, nacional e estadual. Para tanto, foram analisados documentos oficiais produzidos pela ONU, que apresentam o surgimento da Agenda. Além disso, no que concerne ao âmbito dos governos nacional e estadual, foram analisados documentos como o Relatório Nacional Voluntário sobre os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (2017) e o Plano de Ação da Comissão Nacional dos ODS (2017) para análise nacional; a Lei nº 22475 de 29 de dezembro de 2016 - que dispõe sobre a revisão PPAG 2016-2019, para o exercício 2017, e determina que todos programas inseridos no PPAG devem ser vinculados a pelo menos um dos ODS oriundo da agenda de desenvolvimento sustentável-, o Manual de Revisão do PPAG 2016-2019 (2017) e a Mensagem do

Governador (2017) para análise estadual. Estes documentos foram criados após tais esferas governamentais assumirem o compromisso de articular os programas de governo com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

Por meio da pesquisa documental, pretendeu-se, também, identificar a presença dos ODS no instrumento de planejamento do Estado de Minas Gerais, de forma a analisar como vem ocorrendo tal articulação especificamente no âmbito estadual, e identificar uma possível existência da relação entre os programas vinculados aos ODS e a prioridade governamental. Além disso, por meio dos dados de execução financeira dos programas, objetivou-se a analisar o volume de recursos executado por ODS. Merecem destaque, nesse sentido, os documentos oficiais públicos Plano Plurianual de Ação Governamental 2016-219, Revisão para o exercício de 2018 (2017) e o Relatório Institucional de Monitoramento 2018 (2019). A escolha dos relatórios referentes ao ano de 2018, neste caso, se justifica, já que 2018 corresponde ao período de exercício completo mais recente em relação ao período do desenvolvimento do presente estudo.

Outra fonte de coleta de dados foi a entrevista semiestruturada, que, segundo Gil (1991), envolve duas pessoas em uma situação “face a face”, em que uma delas formula questões e a outra responde. As entrevistas realizadas para este trabalho foram parcialmente estruturadas, de modo que o roteiro não se mostrou rígido, permitindo explorar mais amplamente as questões desejadas e a condução da entrevista de acordo com o perfil, conhecimento e postura de cada entrevistado. Por meio de tais entrevistas, pretendeu-se compreender os significados que os entrevistados atribuem às questões e às situações relativas ao tema, assim como as elaborações que eles usam para fundamentar suas opiniões e crenças. Isto é, as entrevistas realizadas tiveram como finalidade expandir a compreensão dos desafios e das capacidades críticas do governo estadual para implementar a Agenda 2030, na percepção de servidores estaduais envolvidos com os Objetivos.

Para seleção dos entrevistados, foi adotada a metodologia bola de neve, um tipo de amostra não probabilística, que utiliza cadeias de referência (VINUTO, 2014). Tal uso se justifica neste caso na medida em que obter uma amostra probabilística inicial é impossível, pois não há precisão sobre a quantidade de atores envolvidos com a temática dos ODS no âmbito do governo estadual. Assim, para

escolha inicial dos participantes foram localizadas pessoas com o perfil necessário para a pesquisa, ou seja, pessoas que tiveram contato com atividades envolvidas com os ODS. Tais pessoas, ou “sementes”, como nomeado pelo método, foram escolhidas inicialmente na Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), visto que tal órgão tem principal atribuição formular, coordenar as políticas públicas do Estado, de modo que funcionam como cadeia de referência para as outras secretarias de Estado. Por meio de cadeias de referência, a partir de sua própria rede pessoal, as sementes selecionadas indicaram outros contatos, e assim sucessivamente, de forma que o quadro de amostragem cresceu a cada entrevista. Logo, tal método é considerado um processo de permanente coleta de informações, as quais são fundamentais para melhor compreensão do problema da presente pesquisa, e foi finalizado a partir do critério de ponto de saturação das informações. O roteiro da entrevista encontra-se no apêndice deste trabalho, e a relação dos entrevistados está disposta abaixo:

- **Entrevistado A** – Diretora da Diretoria Central de Planejamento, Programação e Normas (DCPPN) da SEPLAG, diretoria a qual elabora o PPAG e orienta os órgãos e entidades do Estado nos processos de elaboração, revisão, avaliação e monitoramento deste.
- **Entrevistado B** – Superintendente Central de Informações e Apoio às Políticas Estratégicas (SCIAPE) da SEPLAG, a qual esteve presente na Secretaria quando a iniciativa de vinculação e tentativa de parceria com o PNUD ocorreram.
- **Entrevistado C** – Assessor da SCIAPE interessado na implementação dos ODS no governo estadual.
- **Entrevistado D** – Superintendente de Políticas de Turismo, da Secretaria de Estado de Turismo (SETUR), interessado na temática dos ODS.
- **Entrevistado E** – Pesquisadora da Fundação João Pinheiro (FJP), a qual acompanhou a proposta de inserção dos ODS no governo de Minas Gerais e participou das discussões relacionadas aos programas vinculados aos ODS 5 – Igualdade de Gênero, por meio do Grupo de Pesquisa Estado, Gênero e Diversidade (EGEDI).

Em relação à análise das informações obtidas por meio das entrevistas, utilizou-se a técnica de análise de conteúdo. Para Bardin (2009), a análise de conteúdo, enquanto método, diz respeito a um conjunto de técnicas de análise das comunicações que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens. Neste caso, o conjunto de técnica de análise das falas dos entrevistados foi baseado nas fontes de observação do modelo analítico adotado neste estudo, e as informações coletadas serão sistematizadas em cada uma das duas macrodimensões de capacidade, referidas no presente estudo como administrativa e relacional, e em cada um dos três níveis de análise: individual, organizacional e sistêmico. As categorias analíticas foram definidas após a realização das entrevistas, sendo articuladas com a discussão da literatura sobre Agenda 2030 e Capacidades Estatais, conforme modelo analítico adotado neste estudo, de forma a relacionar o conteúdo empírico com o conteúdo teórico.

A quarta e última fonte de dados se baseou nos resultados de um questionário, aplicado entre março e abril de 2017, respondido por 21 diretores de planejamento e orçamento lotados nos órgãos do Poder Executivo Estadual da Administração Direta. Tais servidores foram escolhidos porque, devido ao cargo ocupado, lidam com planejamento dos programas do governo de Minas Gerais do órgão correspondente e a vinculação dos Objetivos, fonte de análise da presente pesquisa.

Os respondentes representam uma amostra aleatória da população finita de DPO do governo do Estado de Minas Gerais, a qual corresponde a 30 servidores. Segundo Gil (1999), para determinar o tamanho da amostra de populações finitas, é necessário realizar o seguinte cálculo:

$$n = \frac{Z^2 \times P \times Q \times N}{e^2 \times (N - 1) + Z^2 \times P \times Q}$$

Em que:

- n = Tamanho da amostra;
- Z = Nível de confiança escolhido (para o nível de confiança de 95%, Z=1,94);
- P = Percentagem com a qual o fenômeno se verifica (60%);
- Q = Percentagem complementar (40%);

- N = Tamanho da população (30);
- e = Erro máximo permitido (5%).

Usualmente, nas pesquisas sociais trabalha-se com um nível de confiança de 95%, em que Z corresponde a 2; percentagem 60%; conseqüentemente, percentagem complementar de 40% e erro máximo permitido de 5%. Tais medidas foram utilizadas na presente pesquisa, de modo que se chegou a um “ n ” correspondente a 21. Pelo fato de o número da população de SPGF do governo de Minas Gerais não ser expressivo, o tamanho da amostra utilizada é próximo do tamanho da população total.

A aleatoriedade da amostra, em que os respondentes são escolhidos por sorteio entre a população como um todo, foi utilizada com o objetivo de impedir que a amostra fosse composta somente por pessoas interessadas na temática e que possivelmente iriam responder ao questionário aplicado. Dessa forma, buscou-se não gerar um viés na pesquisa, a fim de se evitar uma fonte de variação que distorce os achados do estudo para uma direção da pesquisa.

Nesse levantamento, identificou-se o grau de percepção dos servidores quanto à influência ou não influência da Agenda 2030 no trabalho de políticas públicas, bem como qual seria a contribuição da política a qual estão vinculados para o alcance dos ODS. Ademais, foi possível descrever e entender, entre outras questões, como, por exemplo, o conjunto de funções desempenhadas pelos servidores, as interações realizadas, os conhecimentos, as habilidades e as informações que norteiam o trabalho nas políticas públicas, além das condições organizacionais para produção de políticas públicas.

O conjunto de dados obtido foi analisado a partir de estatística descritiva, considerando medidas de tendência central e percentual, tendo como unidade de análise os órgãos da Administração Pública Federal Direta, existentes em abril de 2019, momento no qual a base de dados utilizada para a amostragem foi gerada. Esta abordagem permitiu uma análise das capacidades críticas por órgão, propiciando uma análise mais apurada das dimensões presentes e ausentes que são necessárias para se implementar políticas públicas associadas aos ODS. Outrossim, as organizações consultadas foram os órgãos da Administração Federal Direta existentes no momento da definição da amostra.

4 CONTEXTUALIZAÇÃO DA AGENDA 2030

A Organização das Nações Unidas (ONU) tradicionalmente mobiliza governos nacionais a respeito da pauta do desenvolvimento humano e da construção de valores comuns para a promoção dos direitos humanos. Para isso, a organização se baseia, principalmente, na Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948), nos tratados internacionais de direitos humanos, e em propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas (ONU, 1945).

A Carta das Nações Unidas é um documento que declara a fundação da Organização e que expõe os ideais, propósitos e a expectativa da organização sobre seus membros. Tal documento foi escrito pelos 50 países que compuseram a Conferência sobre Organização Internacional, em São Francisco, Estados Unidos, no dia 26 de junho de 1945 – ano de fim da Segunda Guerra Mundial. O direito de tornar-se membro das Nações Unidas cabe a todos os países que aceitaram os compromissos desta Carta e que, a critério da Organização, estiverem aptos e dispostos a cumprir tais obrigações. Atualmente, a ONU possui 193 Países-membros, entre eles o Brasil. No país, a Carta das Nações Unidas foi incorporada à legislação brasileira por meio do Decreto nº 19.841, de 22 de outubro de 1945.

Na tentativa de impulsionar ações de desenvolvimento humano nos países, em setembro de 2000, durante a Cúpula do Milênio promovida pela ONU, em Nova York, chefes de Estado dos 191⁴ países-membros da organização firmaram um pacto internacional que buscava a eliminação da pobreza no mundo. Desse acordo, originou-se um documento, denominado Declaração do Milênio⁵, que estabeleceu a existência de 8 objetivos - chamados de Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) - que deveriam ser alcançados por meio de ações de combate à fome, associadas à implementação de políticas de saúde, saneamento, educação, habitação, promoção da igualdade de gênero e meio ambiente. Esses objetivos foram o primeiro arcabouço global de políticas para o desenvolvimento e contribuíram para orientar a ação dos governos nos níveis internacional, nacional e local por 15 anos

⁴ Em 2003, a República Federativa da Iugoslávia foi dividida em dois países, Sérvia e Montenegro. Após a independência de Montenegro, em 2006, Sérvia e Montenegro tornaram-se membros da Organização, totalizando, assim, 193 países membros da ONU.

⁵ Antes da Declaração do Milênio, destaca-se que foi criada, após a Conferência Rio 92, a Agenda 21, composta por ações e meios de implementação de planos direcionados à melhoria da qualidade de vida e às questões relativas à conservação e gestão de recursos para o desenvolvimento sustentável. Para mais informações sobre essa Agenda, consultar: BRASIL, 2004.

(PLATAFORMA AGENDA 2030, 2017a). A Figura 2, abaixo, representa a síntese dos oito objetivos descritos na sequência:

Figura 2 - Objetivos do Desenvolvimento do Milênio



Fonte: ODM BRASIL, 2004.

Para cada um desses oito objetivos foram estabelecidas metas, num total de 18, que foram acompanhadas por um conjunto de 48 indicadores propostos pelo grupo de especialistas do Secretariado das Nações Unidas, do Fundo Monetário Internacional (FMI), do Banco Mundial e da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), uma organização internacional que tem por objetivo promover políticas que visem ao desenvolvimento econômico e o bem-estar social de pessoas por todo o mundo.

Por meio de tais indicadores, após a conclusão da Agenda ODM, foi desenvolvido o relatório dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ONU, 2015c), o qual aponta que os 15 anos de ações para alcançar os oito objetivos foram bem-sucedidos, embora ainda existam desafios a serem enfrentados mundialmente. Conforme exposto no documento, a integração dos compromissos assumidos pelos governos com a agenda mundial de desenvolvimento contribuiu para tirar milhões de pessoas da pobreza, melhorou a saúde e bem-estar, forneceu novas oportunidades para uma vida melhor para as pessoas e empoderou mulheres e meninas. Nessa perspectiva, embora os relatórios apresentados e outros estudos realizados destacam ganhos significativos em relação à utilização das metas dos ODM como norteador de ações, outros dados indicam que tal progresso tem sido desigual entre regiões e países, como exposto por Ban Ki-moon, Secretário Geral da ONU, em 2015:

Apesar de todos os êxitos excepcionais, estou perfeitamente consciente de que persistem desigualdades e que o progresso foi irregular. Os pobres do mundo continuam preponderantemente concentrados em algumas partes do globo. Em 2011, quase 60% dos um mil milhão de pessoas extremamente pobres do mundo viviam em apenas cinco países. Muitas mulheres continuam a morrer durante a gravidez ou de complicações relacionadas com o parto. O progresso tem tendência para não chegar às mulheres e àqueles que se encontram nos patamares económicos inferiores ou são desfavorecidos devido à sua idade, deficiência ou etnia. As disparidades entre as zonas rurais e urbanas continuam a ser consideráveis. (ONU, 2015c, p.5)

Nessa sequência, em 2010, a comunidade internacional começou a discutir a respeito de um arcabouço de trabalho para suceder aos ODM. E, em 2012, na Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), países acordaram em estabelecer um grupo aberto de trabalho, de modo a propor a elaboração de novos objetivos, metas e indicadores para uma agenda de desenvolvimento humano mais ampla (PNUD, 2018a). Países-membros da ONU concordaram, então, que deveria haver somente uma agenda a ser discutida e elaborada: uma agenda baseada em Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

O termo desenvolvimento sustentável surgiu a partir de estudos da ONU sobre as mudanças climáticas, como uma “resposta para a humanidade perante a crise social e ambiental pela qual o mundo passava a partir da segunda metade do século XX” (UFSM, 2015, p.2). Nessa acepção, no relatório intitulado como “O futuro que queremos” (ONU, 2012), o desenvolvimento sustentável é definido como um tipo de desenvolvimento que busca satisfazer as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade das futuras gerações de satisfazerem as suas próprias necessidades.

Segundo publicação do caderno ENAP (2018b), para que este tipo de desenvolvimento seja alcançado, é necessário harmonizar três elementos: crescimento económico, inclusão social e proteção ao meio ambiente. Esses elementos são interligados e fundamentais para o bem-estar dos indivíduos e das sociedades (ENAP, 2018b). No caderno, ainda é mencionado a ideia de que erradicar a pobreza, em todas as suas formas e dimensões - um dos propósitos da ONU - é um requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável.

Nessa perspectiva de desenvolvimento sustentável, após a Conferência Rio+20 em agosto de 2015, os 193 países-membros das Nações Unidas chegaram a

um consenso sobre o documento final da nova agenda, resultado de um trabalho realizado por mais de dois anos, intitulada: “Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”. E, em 25 de setembro de 2015, líderes mundiais aprovaram, por unanimidade, tal Agenda, construída sob o legado dos ODM, e sob a proposta de concluir o que estes não conseguiram alcançar (ONU, 2015c). Ressalta-se que a Agenda dos ODS, diferentemente da Agenda ODM, foi formulada a partir da colaboração com a sociedade civil e outras partes interessadas, bem como a partir de constantes consultas e participação direta dos diferentes segmentos não estatais de todo o mundo (ENAP, 2018b).

Como compromisso mundial, a utilização da Agenda visa a contribuir para orientar as decisões de todos os Estados-membros ao longo dos próximos quinze anos, de forma a se comprometerem a acabar com a pobreza e a fome; combater as desigualdades; proteger os direitos humanos das populações excluídas e vulneráveis; promover a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres e das crianças; construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas; e garantir a proteção duradoura e resiliente do planeta e de seus recursos naturais (ONU, 2017).

Dessa forma, são propostos cinco princípios a serem considerados na agenda para o desenvolvimento sustentável. Tais princípios são demonstrados na figura a seguir:

Figura 3 - Os “cinco P’s” para o desenvolvimento sustentável



Fonte: ODS SANTA CATARINA, 2017.

Para delimitar o escopo de temas a serem tratados em objetivos e metas da agenda de desenvolvimento sustentável e a serem objeto de políticas públicas pelos países-membros da ONU e, para além do Estado, também serem objeto de ações de organizações privadas e sem fins lucrativos, a Agenda 2030 elenca 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, que são desdobrados em 169 metas a serem alcançadas até 2030. Os 17 Objetivos são:

- Objetivo 1 - Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares;
- Objetivo 2 - Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e a melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável;
- Objetivo 3 - Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades;
- Objetivo 4 - Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos;
- Objetivo 5 - Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas;
- Objetivo 6 - Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos;
- Objetivo 7 - Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos;
- Objetivo 8 - Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos;
- Objetivo 9 - Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação;
- Objetivo 10 - Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles;
- Objetivo 11 - Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis;
- Objetivo 12 - Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis;
- Objetivo 13 - Tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos;
- Objetivo 14 - Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável;
- Objetivo 15 - Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade;
- Objetivo 16 - Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis;
- Objetivo 17 - Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável. (ONU, 2015a)

A Figura 4, abaixo, representa a síntese desses 17 objetivos descritos:

Figura 4 - Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável



Fonte: PLATAFORMA AGENDA 2030, 2017a.

O documento da Agenda 2030 consiste em uma Declaração, composta pela visão e princípios; em um quadro de resultados, que consiste nos 17 ODS e nas suas 169 metas, os quais são o núcleo da Agenda; em uma seção sobre meios de implementação e de parcerias globais; bem como em um roteiro para acompanhamento e revisão. Tal composição é exposta abaixo pela Figura 5.

Figura 5 - Composição da Agenda 2030



Fonte: ODS SANTA CATARINA, 2017.

Diferentemente da Agenda dos ODM, a Agenda 2030 é universal para todos os países-membros, e sua adoção é integral para todos os 17 ODS, e não de

forma seletiva pelos membros da organização. Ambas as Agendas, ODM e ODS, não são compulsórias, mas voluntárias. Frente a tais características, a Agenda considera o envolvimento de todos os países, que devem levar em consideração suas realidades nacionais, capacidades e níveis de desenvolvimento, bem como suas políticas e prioridades nacionais. Nesse ponto, o empenho dos países para converter os objetivos e metas em ações nacionais deve ser guiado pelas pretensões globais da Agenda 2030, mas também cada país deve considerar a própria estratégia de desenvolvimento e suas prioridades (PNUD, 2018a). Assim, a Agenda tem como um dos principais princípios a adaptação dos objetivos e metas à realidade regional.

Além disso, entre as características que regem a Agenda, e que a inovam em relação à Agenda anterior, está o princípio de "Não deixar ninguém para trás", que traz a ideia de que os objetivos e metas devem ser alcançados por todos os países, mas devem ser fortalecidos esforços para que as ações dos ODS cheguem primeiro àquelas pessoas que estão "ficando para trás", tais como mulheres, indígenas, afrodescendentes, pessoas com deficiência, pessoas idosas, jovens, LGBTI⁶, entre outros grupos populacionais excluídos. De acordo com o PNUD (2015), isso implica uma análise de políticas, legislações e estratégias nacionais, setoriais e locais, para inclusão e impacto nesses grupos, reforçando, assim, a importância do governo público para consolidação dos ODS.

Conforme exposto no documento da Agenda 2030, "cada país enfrenta desafios específicos em sua busca do desenvolvimento sustentável" (ONU, 2015c, p. 8), de modo que os países mais vulneráveis e, em particular, os países africanos, os países menos desenvolvidos, os países em desenvolvimento sem litoral e os pequenos Estados insulares em desenvolvimento, assim como os países em situações de conflito e pós-conflito, também merecem atenção especial. Nesse tocante, devido ao enfoque inclusivo e participativo da Agenda, é necessário o envolvimento de todos atores e todas as pessoas representantes das populações mais vulneráveis da sociedade na adaptação dos ODS ao contexto nacional, regional e local, na implementação, no monitoramento e na prestação de contas da Agenda 2030 (PNUD, 2018a).

⁶ Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais, Transgêneros e Intersexuais

Entre os princípios que regem a Agenda, e que não foram adotados na agenda anterior, estão também a integralidade e indivisibilidade dos ODS. Tais princípios são considerados tendo em vista que, os objetivos e metas estão relacionados (AGUIAR, 2017). Ao analisar de forma conjunta o primeiro ODS, "acabar com a pobreza em todas as suas formas e em todos os lugares", com o segundo "acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável", por exemplo, é perceptível que a desigualdade, que é tema tratado pelo décimo ODS, causa ambos os problemas da pobreza e da fome. Nesse sentido, como exposto por Aguiar (2017), para que o índice de pobreza diminua, é necessário reduzir a desigualdade não apenas por medidas de transferência de renda, mas também lidando com a justiça no acesso permanente a oportunidades e aos direitos humanos individuais e coletivos. Em relação à fome, um dos maiores problema da fome não é a baixa produção de comida, mas a sua distribuição. Diante desse fato, o fator distributivo que aflige o problema da pobreza também aflige o problema da fome.

Em relação especificamente à temática pobreza, tal relação ocorre porque a pobreza é um fenômeno multifatorial (BRONZO, 2010), visto que, além do enfoque unidimensional, o qual se pauta na ausência ou insuficiência de renda como informação básica para definição e mensuração do fenômeno, é preciso considerar as outras dimensões definidoras dessa condição. Tal necessidade advém do fato de que, nas situações de pobreza, convergem também fatores de "natureza socioeconômica, culturais, familiares, individuais e institucionais, conformando trajetórias distintas e demandando ações públicas de conteúdo, abrangência e objetivos diversos" (BRONZO, 2010, p.127).

Nessa perspectiva, o próprio Pnud, desde o início da década de 1990, vem trabalhando no sentido de ampliar a capacidade de captar mais aspectos da pobreza, de forma a adotar a concepção multidimensional do fenômeno (COSTA; COSTA, 2014). Assim, em 1997, criou-se o Índice de Pobreza Humana (IPH) no Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH) do PNUD. Posteriormente, no ano de 2010, foram elaborados pela ONU outros indicadores complementares de desenvolvimento humano, entre os quais o Índice de Desigualdade de Gênero (IDG) e o Índice de Pobreza Multidimensional (IPM). Destaca-se que o IPM é um indicador que visa a identificar tanto o número de pessoas que são pobres multidimensionalmente como a

intensidade da sua pobreza, por meio de três as dimensões: saúde, educação e padrão de vida. Nesse pensamento, observa-se que a ONU adota a concepção de multidimensionalidade da pobreza. Além dos indicadores expostos, percebe-se tal uso por meio do Objetivo 1 da Agenda, o qual propõe erradicar a pobreza em “todas as suas formas”.

No que diz respeito à relação das diversas dimensões da pobreza com as políticas públicas, Bronzo (2010, p.127) aponta que a multidimensionalidade da pobreza e a interação complexa entre os diversos fatores do fenômeno exigem políticas diversificadas e combinadas para “propiciar prevenção, mitigação e superação da pobreza, que possam funcionar como redes de barreira e de impulso com as quais as famílias, nas diversidades de situações, possam contar”. Assim, para contemplar todas as dimensões, é necessário desenhar estratégias de intervenção capazes de abranger distintos setores das políticas públicas. Esta exigência se traduz, no plano do desenho de políticas, em intervenções intersetoriais, sendo a intersetorialidade uma decorrência lógica da concepção da pobreza como fenômeno multidimensional.

Sob essa perspectiva, o fato de a pobreza ser considerada como um fenômeno multidimensional reforça a ideia de integralidade e indivisibilidade dos ODS, de forma que, na implementação da Agenda 2030, deve-se levar em consideração a interconexão entre os objetivos, suas metas e as três dimensões do desenvolvimento sustentável de forma integrada (social, econômica e ambiental). Para isso, é necessário analisar como são desenhadas e aplicadas as políticas de desenvolvimento para refletir essa integração e interconexão, de forma a não utilizar cada Objetivo de forma isolada (PNUD, 2018a).

Diante do exposto, segundo a ONU (2015c), a Agenda 2030 é mais do que a fixação de objetivos comuns a serem seguidos pelas nações envolvidas, tendo em vista que ela consiste em uma agenda colaborativa para o combate da pobreza extrema, das desigualdades sociais e para o controle das mudanças climáticas. Nesse viés, na Agenda, o desenvolvimento humano é entendido sob uma perspectiva que agrega a preservação dos recursos naturais, alavancagem da economia e superação das desigualdades sociais, ou seja, o desenvolvimento humano é entendido sob a perspectiva de todos fenômenos que o envolvem, e não apenas sob a ótica social.

Há, dessa forma, uma proposta de articulação entre as dimensões ambiental, econômica e social das políticas públicas com vista à construção conjunta de um modelo de desenvolvimento sustentável (ONU, 2015c).

Assim sendo, a Agenda dos ODS também inova, em relação à Agenda anterior, ao propor um parâmetro de desenvolvimento que relaciona crescimento econômico, sem preterir desenvolvimento social e preservação ambiental. Atrelado às tradicionais ações prioritárias de desenvolvimento humano, tais como erradicação da pobreza, saúde, educação e segurança alimentar e nutricional, a Agenda estabelece uma ampla lista de objetivos econômicos, sociais e ambientais, propondo a construção de sociedades mais justas, pacíficas e inclusivas.

Pode-se afirmar que a inovação da Agenda não se constitui somente na complexidade e ambição dos fins que propõe, mas também nos meios propostos para alcançá-los. Nesse sentido, acordos de sua negociação e meios necessários para sua implementação são expostos nas metas dos Objetivo 17: “fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável”. Tais metas são fundamentais para a concretização da Agenda, de forma que devem ser consideradas de igual importância em relação aos demais objetivos e metas (ONU, 2015c). Acerca dessa lógica, para que a Agenda seja cumprida, os processos de implementação são pensados na forma de ação coletiva e integrada, de modo a ser necessário um envolvimento global intensivo, por meio de ações destinadas a reunir governos, sociedade civil, movimentos sociais, setor privado, o Sistema das Nações Unidas e outros atores, a fim de mobilizar todos os recursos disponíveis para adoção de ações alinhadas aos Objetivos propostos (ENAP, 2018b).

Em síntese, a Agenda 2030 representa uma carta de diretrizes para os países-membros da ONU para avançar na concretização de direitos humanos, por meio de objetivos indivisíveis e integrados que devem ser implementados de forma coletiva e por meio de estratégias que equilibrem as três dimensões (econômica, social e ambiental) (ONU, 2015c).

4.1 Âmbito global

O documento da Agenda 2030, apresentado na seção anterior, estabelece que: os “governos têm a responsabilidade primária de acompanhamento e revisão,

em âmbitos nacional, regional e global, do progresso alcançado na implementação dos objetivos e das metas ao longo dos próximos 15 anos”. Nesse tocante, no nível global, o Fórum Político de Alto Nível (HLPF) anualmente promove reuniões com representantes de governos, da sociedade civil e do setor privado para discutirem a implementação dos ODS. No encontro, são apresentadas iniciativas de implementação dos Objetivos que têm resultados positivos, além de orientações para ações que devem ser aprimoradas considerando os três pilares do desenvolvimento sustentável e os princípios da Agenda 2030. Além disso, o Fórum também tem como objetivo possibilitar melhor responsabilização e concentrar esforços em ações de territorialização dos ODS, que é o processo que fortalece ações em âmbito local para o alcance do desenvolvimento sustentável (PNUD, 2018b).

Na primeira edição do Fórum, realizado em 2017, na sede das Nações Unidas, em Nova York, 44 países comprometeram-se a apresentar Relatórios Nacionais Voluntários sobre o processo de implementação dos Objetivos. Em 2018, na segunda edição do encontro, o número de países que apresenta suas Contribuições Voluntárias mais do que dobrou, porque mais de 120 países apresentaram suas contribuições, mostrando o comprometimento em enfrentar os maiores desafios globais para o desenvolvimento sustentável do planeta (PNUD, 2018b). Por conseguinte, no nível global, o HLPF é considerado como principal plataforma para acompanhar o progresso na implementação dos ODS e discutir casos de sucesso, desafios e lições aprendidas.

Além dos encontros, para acompanhar a implementação dos 17 ODS e das suas 169 metas no nível global, a Divisão de Estatística das Nações Unidas (UNSD) desde 2015 promove discussões para construção dos indicadores globais. Tal acompanhamento se justifica na medida em que, entre as lições que os ODM trouxeram, foi que, para “avaliar a efetividade das ações de desenvolvimento dos países, é necessária a análise periódica de dados que refletem a realidade de cada região, país e cidade” (PLATAFORMA AGENDA 2030, 2017b). Por isso, para a implementação da Agenda 2030, os temas planejamento, informações qualificadas, órgãos estatísticos e todo um ecossistema de dados fortalecidos são considerados como fundamentais. Exemplo disso encontra-se nos ODS 17, que aborda sobre metas específicas para o aumento da capacidade estatística dos países e desenvolvimento

de instrumentos de acompanhamento e revisão. A lista detalhada de todas as metas da Agenda 2030 encontra-se no documento oficial da Agenda (ONU, 2015c).

Nesse sentido, no mesmo ano de sua criação, a UNSD criou o Grupo Interagencial de Peritos sobre os Indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (IAEG-SDGs). O grupo é formado por 27 representantes de Escritórios Nacionais de Estatísticas de países de todos os continentes, entre eles está o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que representa, além do Brasil, os países do Mercosul e o Chile. O IAEG-SDGs possui a responsabilidade de criar indicadores globais para cada meta dos ODS. Trata-se de um "ponto de partida prático", que permite aos países-membros e parceiros de desenvolvimento avançar com a implementação do quadro de acompanhamento dos ODS (PLATAFORMA AGENDA 2030, 2017b).

Então, em 2016, o IAEG-SDGs apresentou o primeiro relatório com o quadro global de indicadores para o acompanhamento dos ODS (ONU, 2016b). O documento apresentou 230 indicadores, embora grande parte dos indicadores apresentados ainda estivessem sendo elaborados e revisados. O trabalho de construção do quadro de indicadores será aperfeiçoado ao longo do tempo, de modo que são previstas revisões em 2020 e 2025.

No seu relatório, o IAEG-SDGs aponta a importância da apropriação geral e da responsabilidade dos países-membros, os quais devem compilar e fornecer os dados para os relatórios globais por meio de seus escritórios nacionais de estatística. Enquanto a principal responsabilidade da UNSD está nos indicadores globais, o trabalho de apoio à coleta de dados estatísticos no nível nacional recairá sobre as agências internacionais que atuam naquele país. No caso do Brasil, esse trabalho é realizado pelo IBGE, assunto tratado na próxima seção.

4.2 Âmbito federal: caso brasileiro

Com o objetivo de contribuir com a implementação dos ODS em todo o território nacional, em 2016, o Governo Federal, por meio da Secretaria de Governo, cria a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (CNODS), por meio do Decreto nº 8.892, de 27 de outubro de 2016 (BRASIL, 2016). Conforme disposto no Artigo 1º de tal decreto, a Comissão é uma instância de

natureza consultiva e paritária, cuja finalidade é internalizar, difundir e dar transparência ao processo de implementação da Agenda 2030 no Brasil. É composta por 16 membros representantes dos três níveis de governo (Governos Federal, Estaduais, Distrital e Municipais) e da sociedade civil (fig. 6), constituindo-se como um espaço para a articulação, a mobilização e o diálogo com os entes federativos e a sociedade civil. Conta, ainda, com o assessoramento técnico permanente do IBGE e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Dessa forma, com a participação de tais atores, por meio de Câmaras Temáticas são elaborados estudos e propostas relacionados à implementação dos ODS.

Figura 6 - Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável



Fonte: CNODS, 2017.

Entre as atribuições da CNODS previstas no referido Decreto, destaca-se a elaboração do Plano de Ação para o período 2017-2019. O Plano visa a contribuir para a disseminação dos ODS em todo o território nacional e para o aprimoramento de políticas públicas que ajudem o Brasil a alcançar as metas estabelecidas pela ONU. Para tanto, traça um roteiro de prioridades para apoiar a implementação dos ODS por meio de 5 grandes eixos estratégicos: um de suporte, o eixo de Gestão e Governança da Comissão, e outros 4 finalísticos, os eixos de Disseminação, Internalização, Interiorização e Acompanhamento e Monitoramento da Agenda 2030.

O primeiro eixo, gestão e governança, tem como objetivo estabelecer governança que garanta integração, participação, comunicação, funcionamento e

efetividade à CNO DS. No caso da Comissão, entende-se como governança os “mecanismos de liderança, estratégia e controle para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (BRASIL, 2017). Para isso, possui como principais resultados a pactuação do Plano de Ação, a elaboração e divulgação de relatórios sobre as atividades da Comissão e a criação das Câmaras Temáticas.

O segundo eixo, disseminação, visa a difundir a Agenda 2030 para todo o país por meio de um plano de comunicação, de mobilização e de engajamento de todos os atores governamentais e da sociedade civil. O eixo de internalização tem por objetivo adequar as metas e indicadores globais dos ODS à realidade brasileira. O eixo de interiorização, por sua vez, propende a promover a articulação, a integração e o alinhamento das políticas públicas e as iniciativas da sociedade civil com a Agenda para disseminar e implementar os ODS em todas as regiões do país. O último eixo, acompanhamento e monitoramento, busca acompanhar e avaliar o progresso do Brasil no cumprimento das metas e dos objetivos.

Ressalta-se que a ONU, em diversos documentos, incentiva os países a levarem em consideração suas realidades, capacidades e prioridades nacionais no momento de definição das estratégias a serem adotadas para o alcance dos Objetivos da Agenda, como exposto na própria Agenda:

Todos nós vamos trabalhar para implementar a Agenda dentro de nossos próprios países e em nível regional e global, tendo em conta as diferentes realidades nacionais, capacidades e níveis de desenvolvimento, e respeitando as políticas e prioridades nacionais (ONU, 2015c, p.8).

As características e especificidades da nação brasileira são tantas que, muitas vezes, não se veem representadas de maneira satisfatória em acordos globais (IPEA, 2018). Em alguns casos, por exemplo, o Brasil já alcançou as metas estabelecidas, em outros, essas se referem a problemas que não são observados internamente, ou não contemplam questões de grande importância para o país. Diante da importância do processo de adaptação dos objetivos e das metas ao contexto nacional, a Comissão incorporou, ao seu Plano de Ação 2017-2019, as atribuições de adequar as metas globais à realidade brasileira e de definir indicadores para acompanhar o seu cumprimento.

Para tal, delegou ao IPEA a responsabilidade de coordenar o processo governamental de elaboração de uma primeira proposta de adequação das metas globais dos ODS. Tal proposta originou o relatório “AGENDA 2030 - ODS – Metas Nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável”. No relatório, são apresentadas as propostas das metas nacionais, acompanhadas de informações complementares, tais como: classificação por tipo de meta; justificativa para a adequação, ou não, das metas globais; definição de termos utilizados em cada meta; indicação das instituições governamentais responsáveis por ações que contribuam para o seu alcance; e explicitação das inter-relações entre os objetivos e as metas globais. No mesmo documento, é apresentado um conjunto de indicadores e informações necessários para o acompanhamento das metas nacionais.

Entre as outras ações da CNODS, está a realização do “Prêmio ODS Brasil”, previsto pelo Decreto Presidencial n.º 9.295, de 28 de fevereiro de 2018, e será realizado bienalmente até 2030. É uma iniciativa que tem como objetivo premiar práticas alinhadas aos ODS e que tenham gerado mudanças transformadoras no território onde estão inseridas, de modo a incentivar, valorizar e dar visibilidade às ações desenvolvidas pelos governos estadual, distrital e municipal e pela sociedade civil, que contribuam para o alcance dos ODS no território brasileiro. A premiação é dividida em quatro categorias: governo, que constitui práticas desenvolvidas pela administração direta ou indireta dos Estados, Distrito Federal e Municípios; organizações da sociedade civil com fins lucrativos; organizações da sociedade civil sem fins lucrativos; instituições de ensino, pesquisa e extensão públicas e privadas.

Ademais, para cumprir o disposto no Plano de Ação da CNODS, especificamente no eixo estratégico de acompanhamento e monitoramento, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), membro da CNODS, produz relatório anual sobre o alinhamento entre os atributos do Plano Plurianual 2016-2019 e os atributos dos ODS, na tentativa de acompanhar a integração da Agenda 2030 com o PPA. O primeiro relatório desenvolvido, “Relatório anual de monitoramento das Agendas ODS no SIOP”, ano-base 2017, contém a descrição dos principais resultados obtidos no ano a partir da implementação das políticas públicas traduzidas nos programas temáticos do PPA 2016-2019 e organizados em Agendas por ODS. A partir deste trabalho de alinhamento entre PPA e ODS, foram criadas as Agendas ODS no âmbito do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP),

o sistema informatizado que suporta os processos de planejamento e orçamento do Governo Federal. Estas Agendas organizam os objetivos, metas e iniciativas dos 54 programas temáticos do PPA que contribuem para o alcance de cada um dos 17 ODS.

O Relatório está organizado em três volumes: o primeiro aborda o processo de construção e monitoramento das Agendas ODS; o segundo volume, apresenta as Agendas ODS com os atributos do PPA relacionados a cada ODS; e o terceiro volume é reservado aos quadros demonstrativos da evolução das metas do PPA organizadas por Agenda ODS. No conjunto, os três volumes fornecem um panorama das ações do Governo Federal para o alcance dos ODS.

4.3 Âmbito estadual: caso mineiro

Para facilitar a tradução eficaz de políticas de desenvolvimento sustentável em ações concretas em nível nacional, reconhece-se a importância das dimensões regionais e sub-regionais (ONU, 2015c). Nesse aspecto, a declaração final da Conferência Rio+20, exposta no documento intitulado “O futuro que queremos”, é exposta a ideia de que qualquer nova agenda do desenvolvimento apenas terá impacto sobre a vida das pessoas se for implementada com sucesso em nível local (CNUDS, 2012). Assim, os governos locais assumiram protagonismo na implementação de iniciativas relacionadas à Agenda, especialmente porque, quando comparado ao nível nacional, as ações realizadas no nível local possuem uma maior autonomia operacional e possibilidade de estabelecer acordos com organizações e com a iniciativa privada.

Como apontado no Capítulo 1, Introdução, e no início do Capítulo 4, Contextualização da Agenda 2030, a Agenda dos ODS possui o caráter voluntário, o que libera os países-membros para escolherem se e como ela será adotada, não requer que seja ratificada pelos poderes legislativos dos países-membros da ONU, tampouco condiciona sua adoção como referência para alinhamento dos marcos legais dos países-membros e dos tratados internacionais de comércio e de investimento. Sendo voluntária, fica, então, a sua realização e implementação na dependência da iniciativa e vontade dos governos que queiram adotá-la como referência para o planejamento de políticas públicas. Frente a esta característica e à importância dos governos locais, observa-se que o interesse dos governos estaduais e municipais são fundamentais para implementação da Agenda.

Nessa perspectiva, com o intuito de contribuir para implementação da Agenda no nível estadual, em 2016, o governo de Minas Gerais determinou que, a partir do ano de 2017, os programas inseridos no PPAG deveriam ser vinculados a pelo menos um dos ODS oriundos da agenda de desenvolvimento sustentável. Segundo informações obtidas por meio das entrevistas realizadas com servidores públicos que tiveram contato com essa iniciativa de utilização dos ODS, tal vinculação foi proposta pelo Secretário Adjunto da SEPLAG da época, que considerou importante a inclusão da temática no governo mineiro e propôs a inclusão de tais Objetivos no instrumento de planejamento (Entrevistado A).

Logo, a inclusão dos ODS no instrumento de planejamento do governo mineiro ocorreu oficialmente a partir da publicação da Lei 22475, de 29 de dezembro de 2016, que dispõe sobre a revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental 2016-2019, para o exercício 2017 (MINAS GERAIS, 2016a). Conforme disposto no Artigo 2º da referida lei, tal revisão organiza a ação governamental em programas e ações de acompanhamento intensivo e geral, que, por sua vez, visam atender ao conjunto de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e aos objetivos estratégicos definidos para cada uma das áreas e eixos oriundos do processo de elaboração do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI)⁷ 2016-2027, de Minas Gerais. E, assim, no mesmo Artigo, é definido, ainda, que:

§ 1º – Os ODS configuram-se como desdobramento do compromisso do Estado em adotar o disposto na agenda universal “Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, aprovada pela cúpula das Nações Unidas.

§ 2º – Os ODS constituem-se em:

- I – erradicação da pobreza;
- II – fome zero e agricultura sustentável;
- III – boa saúde e bem-estar;
- IV – educação de qualidade;
- V – igualdade de gênero;
- VI – água potável e saneamento;
- VII – energia limpa e acessível;
- VIII – trabalho decente e crescimento econômico;
- IX – indústria, inovação e infraestrutura;
- X – redução das desigualdades;
- XI – cidades e comunidades sustentáveis;
- XII – consumo e produção responsáveis;

⁷ O PMDI estabelece as principais diretrizes de longo prazo para a atuação do governo estadual. Por meio da articulação com outros instrumentos criados para organizar programaticamente a atuação do Estado, como o Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG, Diretrizes Orçamentárias - LDO e a Lei de Orçamento Anual - LOA, visa a orientar as ações setoriais de curto prazo dos órgãos e entidades.

XIII – ação contra a mudança global do clima;
XIV – vida na água;
XV – vida terrestre;
XVI – paz, justiça e instituições eficazes;
XVII – parcerias e meios de implementação. (MINAS GERAIS, 2016a, Art. 2º)

Nesse sentido, a partir de tal publicação, estabeleceu-se que os programas do PPAG deveriam ser vinculados obrigatoriamente aos Objetivos da Agenda 2030. A obrigatoriedade tem como exceção os programas especiais e padronizados, aqueles voltados para a oferta de serviços ao Estado, para a gestão de políticas e para o apoio administrativo, ou seja, aqueles programas que não possuem eixo finalístico específico, dos quais resultam em bens e serviços ofertados diretamente à sociedade.

Entre esses programas especiais estão o programa Apoio à Administração Pública, que tem como objetivo “desenvolver ações administrativas e financeiras visando a garantir recursos humanos, materiais, financeiros, técnicos e institucionais necessários à execução das políticas públicas a cargo do Estado de Minas Gerais”; o programa Obrigações Especiais, que visa a “realizar despesas obrigatórias decorrentes de comandos constitucionais ou legais”; e, por fim, o programa Reserva de Contingência, que tem como finalidade garantir recursos para “abertura de créditos adicionais, tendo em conta o atendimento de passivos fiscais contingentes e outros riscos e eventos imprevistos, conferindo uma margem de segurança para o processo de execução orçamentária” (MINAS GERAIS, 2017c, p. 356, 358 e 827).

Para realizar a vinculação dos programas aos Objetivos, foi criado, no Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPLAN) - plataforma de rede que organizam e integram a rede de gerenciamento do PPAG - uma página de seleção dos ODS, a qual contém uma breve descrição de cada um deles e relação de suas metas (fig. 7, página seguinte). Assim, com base nos objetivos dos programas e nas finalidades das ações, os órgãos e entidades passaram a vincular seus programas finalísticos a pelo menos um dos 17 ODS oriundo da agenda de desenvolvimento.

Figura 7 - Página de seleção dos ODS no SIGPLAN - Minas Gerais - 2018

Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - Internet Explorer
https://www.sigplan.mg.gov.br/m4/appPPAQualitativo/ObjetivoDesemSustentavel_Selecao.asp?hTipo=Incluir&hCodPrograma=0178&hCodMomento=5&hPRGDsc=MINAS ESPORTIVA

Programa : 0178 - MINAS ESPORTIVA

Os 193 países membros das Nações Unidas adotaram oficialmente a nova agenda de desenvolvimento sustentável intitulada "Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para Desenvolvimento Sustentável". A Agenda consiste em uma Declaração composta por 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODS e 169 metas. A partir de tais objetivos e metas são previstas ações mundiais de importância crucial para a humanidade e para o planeta.

Os ODS, embora de natureza global e universalmente aplicáveis, dialogam com as políticas e ações nos âmbitos nacional, regional e local. Na disseminação e no alcance das metas estabelecidas pelos ODS, é preciso promover a atuação dos governantes e gestores locais como protagonistas da conscientização e mobilização em torno dessa agenda.

OBJETIVO(S) ESCOLHIDO(S)		
<input type="checkbox"/> 1 - Erradicação da Pobreza	<input type="checkbox"/> 2 - Fome zero e Agricultura Sustentável	<input checked="" type="checkbox"/> 3 - Saúde de Qualidade
<input checked="" type="checkbox"/> 4 - Educação de Qualidade	<input type="checkbox"/> 5 - Igualdade de Gênero	<input type="checkbox"/> 6 - Água Potável e Saneamento
<input type="checkbox"/> 7 - Energia Limpa e Acessível	<input type="checkbox"/> 8 - Trabalho Decente e Crescimento Econômico	<input type="checkbox"/> 9 - Inovação e Infraestrutura
<input checked="" type="checkbox"/> 10 - Redução das Desigualdades	<input checked="" type="checkbox"/> 11 - Cidades e Comunidades Sustentáveis	<input checked="" type="checkbox"/> 12 - Consumo Responsável
<input type="checkbox"/> 13 - Ação Contra a Mudança Global do Clima	<input type="checkbox"/> 14 - Vida na Água	<input type="checkbox"/> 15 - Vida Terrestre
<input type="checkbox"/> 16 - Paz, Justiça e Instituições Eficazes	<input type="checkbox"/> 17 - Parcerias e meios de Implementação	

Confirmar

Objetivo(s) de Desenvolvimento Sustentável

- ▶ 1 - Erradicação da Pobreza
- ▶ 2 - Fome zero e Agricultura Sustentável
- ▶ 3 - Saúde de Qualidade
- ▶ 4 - Educação de Qualidade
- ▶ 5 - Igualdade de Gênero
- ▶ 6 - Água Potável e Saneamento
- ▶ 7 - Energia Limpa e Acessível
- ▶ 8 - Trabalho Decente e Crescimento Econômico

Fonte: Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPLAN)

A vinculação realizada passou a ser publicada, então, nos volumes do PPAG, de modo a ser possível identificar os ODS vinculados a cada um dos programas do exercício no instrumento de planejamento do governo.

Figura 8 - Vinculação dos ODS aos programas do PPAG 2016-2019, exercício 2017

PROGRAMA : 178 - MINAS ESPORTIVA		EIXO : SAÚDE E PROTEÇÃO SOCIAL				
PROGRAMA : UNISSETORIAL						
UNIDADE RESPONSÁVEL :	1671 - SECRETARIA DE ESTADO DE ESPORTES					
OBJETIVO DO PROGRAMA :	PROMOVER O DESENVOLVIMENTO DO ESPORTE EDUCACIONAL, ESPORTE DE PARTICIPAÇÃO E ESPORTE DE RENDIMENTO NO ESTADO DE MINAS GERAIS.					
OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL						
3 - SAÚDE DE QUALIDADE						
4 - EDUCAÇÃO DE QUALIDADE						
10 - REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES						
11 - CIDADES E COMUNIDADES SUSTENTÁVEIS						
12 - CONSUMO RESPONSÁVEL						
ÁREAS X OBJETIVOS ESTRATÉGICOS:						
- ESPORTES						
- AUMENTAR A REPRESENTATIVIDADE DE MINAS GERAIS NOS CENÁRIOS NACIONAL E INTERNACIONAL						
- AMPLIAR A PRÁTICA DO ESPORTE PELOS ESTUDANTES MINEIROS						
- AUMENTAR A PRÁTICA DE ATIVIDADES FÍSICAS E ESPORTES PELA POPULAÇÃO MINEIRA						
Indicador do Programa (Unidade de Medida)	Referência		2017	2018	2019	2020
	Data	Índice				
VARIACÃO ANUAL PERCENTUAL DE PRATICANTES DE ATIVIDADES FÍSICAS E ESPORTIVAS NO ÂMBITO DO ICMS ESPORTIVO (PERCENTUAL)	15/07/2016	-34,200	-13,520	4,000	3,850	3,700
PERCENTUAL DE ATLETAS COM MELHORA DE DESEMPENHO (PERCENTUAL)	25/07/2016	83,333	70,000	74,000	72,000	76,000
PERCENTUAL DE MUNICÍPIOS MINEIROS BENEFICIADOS PELO PROGRAMA MINAS ESPORTIVA (PERCENTUAL)	26/07/2016	82,500	82,500	83,500	83,000	84,000
VALOR DO PROGRAMA NO ANO	2017	2018	2019	2020		
ORÇAMENTO FISCAL	18.790.514	18.735.860	18.736.216	18.706.574		
Despesas correntes	18.735.514	18.735.860	18.736.216	18.706.574		
Despesas de capital	55.000	0	0	0		
ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO DAS EMPRESAS CONTROLADAS PELO ESTADO	0	0	0	0		
TOTAL	18.790.514	18.735.860	18.736.216	18.706.574		

Fonte: MINAS GERAIS, 2016c.

Nesse aspecto, a Mensagem do Governador - um instrumento por meio do qual o Poder Executivo presta contas à sociedade, tornando públicas suas ações -

contemplou um tópico específico a respeito dos ODS. Assim, ainda na apresentação do documento é exposto por Fernando Damata Pimental, Governador do Estado de Minas Gerais entre os anos de 2015 e 2018, que:

O planejamento com foco no desenvolvimento econômico e social sustentável foi aprofundado a partir da revisão do Plano Plurianual da Ação Governamental – PPAG 2016-2019 –, aprovada nesta casa (ALMG), na qual foram incorporados os 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – ODS –, elaborados com a coordenação da Organização das Nações Unidas – ONU – e que irão conferir maior sinergia entre os instrumentos de gestão estadual e a agenda global (MINAS GERAIS, 2017b).

Diante disso, a integração do planejamento estadual com a agenda global de desenvolvimento sustentável é considerada como o “grande diferencial da revisão do PPAG” (MINAS GERAIS, 2017a, p. 16), e iniciou-se a partir da vinculação dos programas constantes no PPAG 2016-2019 aos ODS e suas metas. Dessa forma, por meio de tal vinculação, pretendeu-se “agregar o principal instrumento de planejamento estadual aos anseios, demandas e necessidade locais, estreitando os laços entre as esferas global, nacional, estadual e local”, e, assim, esperou-se ser possível “analisar em que medida os programas e as ações governamentais, por meio de bens, serviços e transferências disponibilizados para a sociedade, contribuiram com a implementação da agenda global” (MINAS GERAIS, 2017b, p.17).

Em relação à sistemática de acompanhamento dos ODS, conforme exposto na Mensagem do Governador, apresentada anteriormente, o próximo desafio em relação aos ODS seria definir de que jeito o governo estadual irá acompanhar a concretização de tais objetivos e metas. No entanto, até 2019, período de realização das entrevistas da presente pesquisa, ações de acompanhamento e demais ações para contribuir para implementação da Agenda não foram identificadas. Inicialmente, houve a proposta de utilizar os indicadores do IBGE para acompanhar o alcance dos Objetivos em Minas Gerais, mas tais indicadores não estavam totalmente prontos na época, de modo que a utilização desses pelo governo não ocorreu (ENTREVISTADO A). Ademais, também foi proposta a realização de uma parceria com o PNUD para auxílio na implementação da Agenda, mas, após a saída do Secretário Adjunto, patrocinador da ideia de adoção dos objetivos no governo, tal iniciativa “não seguiu a diante” (ENTREVISTADO B).

Portanto, a falta de acompanhamento e ações associadas à implementação da Agenda no Estado foi uma percepção comum entre os entrevistados, os quais demonstraram desconhecer qualquer nova iniciativa proposta no governo de Minas Gerais.

Após a determinação de vinculação, não houve nenhum acompanhamento posterior, não há uma agenda de apuração de indicadores de monitoramento. Nós desconhecemos ou temos pouca informação sobre a otimização desses ODS em outras secretarias (ENTREVISTADO A).

Após as entrevistas da presente pesquisa serem realizadas, foi identificada a publicação, no Diário do Legislativo da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG), do dia 28 de fevereiro de 2019, o Projeto de Lei 335, que autoriza o Poder Executivo do governo de MG a instituir uma Comissão Estadual para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Segundo exposto no Projeto, a comissão tem como finalidade “internalizar, difundir e dar transparência ao processo de implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da ONU, no âmbito do Estado” (MINAS GERAIS, 2019a, p.58). Conforme descrito no Art. 2º, são competências da Comissão Estadual dos ODS:

I – elaborar plano de ação para implementação da Agenda 2030;
II – propor estratégias, instrumentos, ações e programas para a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS;
III – acompanhar e monitorar o desenvolvimento dos ODS e elaborar relatórios periódicos;
IV – elaborar subsídios para discussões sobre o desenvolvimento sustentável em fóruns estaduais, nacionais e internacionais;
V – identificar, sistematizar e divulgar boas práticas e iniciativas que colaborem para o alcance dos ODS;
VI – promover a articulação com órgãos e entidades públicas para a disseminação e a implementação dos ODS nos níveis nacional, estadual, distrital e municipal. (MINAS GERAIS, 2019a, Art. 2º)

Ainda, no Projeto de Lei é definida a composição da Comissão, entre outras definições. De acordo com a referida legislação, caso o projeto de lei seja aprovado, esta será composta por oito representantes da sociedade civil; dois representantes da ALMG; e um representante de cada uma das seguintes secretarias:

- Secretaria de Estado de Casa Civil e de Relações Institucionais – Seccri;
- Secretaria de Estado de Cidades e de Integração Regional – Secir;
- Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário – Seda;

- Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania – Sedpac;
- Secretaria de Estado de Governo – Segov;
- Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – Semad;
- Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais – Seplag;
- Secretaria Extraordinária de Desenvolvimento Integrado e Fóruns Regionais – Seedif;

Frente às competências e à composição expostas, é necessário ressaltar que a atuação de uma Comissão Estadual para os ODS poderá contribuir para implementação da Agenda em MG. Entretanto, devido ao fato de a comissão ser um projeto de lei - que ainda depende de aprovação pelos processos legislativos até se tornar uma lei - não é possível considerar, ainda, a criação da Comissão como uma ação efetiva do Estado que visa a contribuir para implementação da Agenda 2030.

Ademais, conforme exposto pelo Entrevistado E, em 2015, o momento de início do novo governo em Minas Gerais coincidiu com o momento de surgimento dos ODS, e assim, estes Objetivos influenciaram construção textual do PMDI de forma geral, de maneira que se pode observar no documento elementos conceituais da Agenda 2030 como “desenvolvimento sustentável” e “resiliência”. Para tanto, segundo o Entrevistado, foi realizado pela FJP um estudo sobre o alinhamento de cada uma das metas dos 17 Objetivos com os cada um dos seis eixos temáticos do PMDI (Desenvolvimento Produtivo, Científico e Tecnológico; Infraestrutura e Logística; Saúde e Proteção Social; Segurança Pública; Educação e Cultura e Governo). Todavia, ao analisar o documento do PMDI, não é possível identificar menção a estes ODS, ou à Agenda a qual ele pertence.

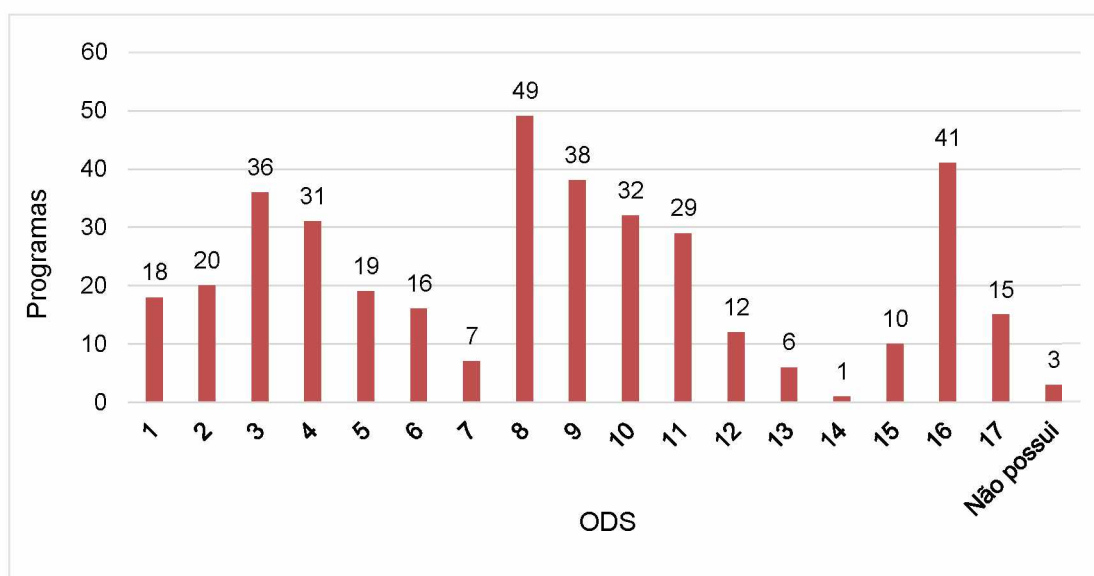
Dessa forma, percebe-se que a única ação concreta realizada no governo de mineiro que inclui a temática é a vinculação entre os programas do PPAG aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. A análise de como se encontra esta vinculação será demonstrada no capítulo seguinte.

5 VINCULAÇÃO PROGRAMAS AOS ODS

Como exposto anteriormente, a integração do planejamento mineiro com a Agenda 2030 iniciou-se a partir da vinculação dos programas constantes no PPAG 2016-2019 aos ODS. Apesar de as vinculações existentes estarem contidas no PPAG, não foram realizadas análises das informações expostas, já que é desconhecido como esses Objetivos estão distribuídos nos programas do governo estadual.

Visando à realização de tal análise, foram reunidas as seguintes variáveis dispostas no PPAG, exercício 2018 (MINAS GERAIS, 2017c): Nome do programa, Objetivo de Desenvolvimento Sustentável, Identificador de Ação Governamental e Execução 2018. Por meio das duas primeiras variáveis, foi possível identificar a quantidade de programas vinculados a cada um dos 17 ODS, bem como a quantidade de programas que não possuem Objetivo vinculado. Ressalta-se que, devido à possibilidade de vincular mais de um ODS por programa, os dados apresentados estão em números absolutos, o que impossibilitou a realização de uma análise de proporção em relação ao total aos 199 programas existentes no Plano. O Gráfico 1 apresenta os dados coletados:

Gráfico 1 - Quantidade de programas vinculados por ODS - Minas Gerais - 2018



Fonte: Elaboração própria.

Dados: MINAS GERAIS, 2017c.

Ao analisar o Gráfico 1, é perceptível que o ODS que possui mais programas vinculados é o Objetivo 8 - intitulado como “Trabalho Decente e Crescimento Econômico” e que visa à promoção do crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente

para todos - seguido pelo Objetivo 16, “Paz, Justiça e Instituições Eficazes”, que busca promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.

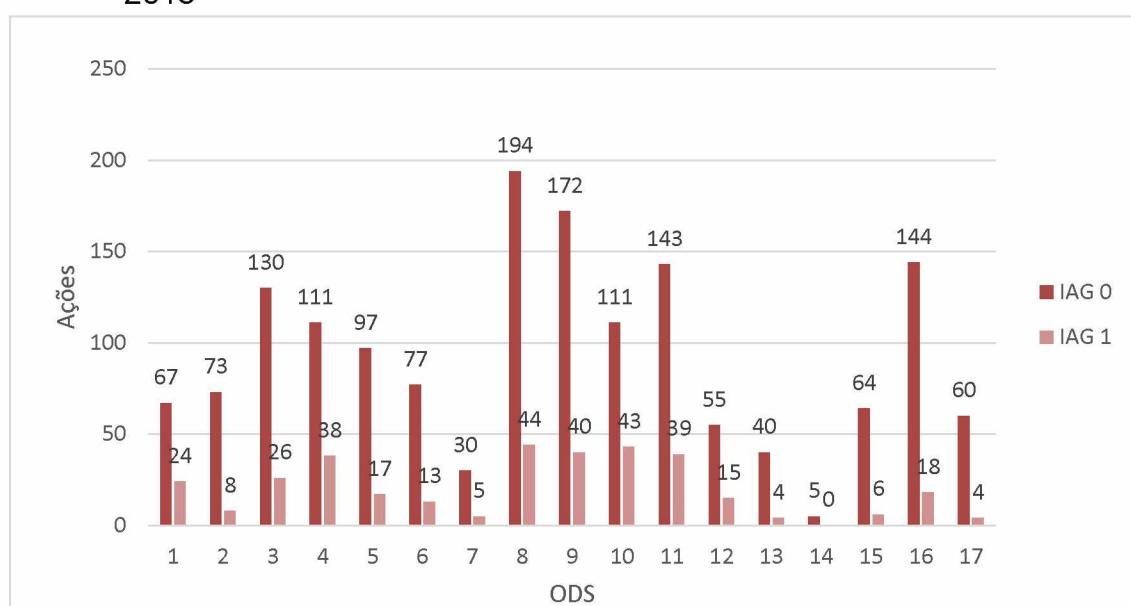
Por outro lado, o ODS menos contemplado pelos programas do governo mineiro do ano de 2018, é o ODS 14, “Vida na água”, que aborda sobre a conservação e o uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável. Apenas um programa é vinculado ao ODS mencionado, o programa “Monitoramento, Controle e Fiscalização Ambiental”, que possui como objetivo “proporcionar à população mineira uma fiscalização moderna, eficaz e eficiente, com o propósito de proteger e resguardar a qualidade ambiental do Estado” (MINAS GERAIS, 2017c). Supõe-se que inexpressiva quantidade de programas vinculados ao ODS 14 se justifica na medida em que diz respeito a um Objetivo que busca a preservação de oceanos e mares, os quais não são contemplados pelo território do Estado de Minas Gerais.

O segundo ODS que possui menos programas vinculados diz respeito ao Objetivo 13, “Ação Contra a Mudança Global do Clima”, que propõe promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis, e possui apenas 6 programas vinculados. Além disso, três programas não possuem vinculação aos ODS, os considerados como programas especiais padronizados, tais como Apoio à Administração Pública, Obrigações Especiais e Reserva de Contingência, mencionados anteriormente.

Os programas do PPAG são compostos por ações, as quais podem ser classificadas em dois tipos, em que a tipologia das ações refere-se ao nível de acompanhamento que é dado a cada uma delas: ações de acompanhamento intensivo e ações de acompanhamento geral. Entende-se como ações de acompanhamento intensivo aquelas que representam as ações estratégicas de cada Eixo do PMDI (Desenvolvimento Produtivo, Científico e Tecnológico; Infraestrutura e Logística; Saúde e Proteção Social; Segurança Pública; Educação e Cultura e Governo) e das quais se esperam os maiores impactos da atuação estatal, de modo que tais ações compõem a linha fundamental de atuação do governo e possuem um

acompanhamento diferenciado (MINAS GERAIS, 2019b). Já as ações de acompanhamento geral são aquelas que contemplam as prioridades de cada setor e não estão diretamente vinculadas à linha fundamental de atuação governamental, e englobam, também, as ações com foco central na manutenção e melhoria da própria máquina pública, as quais fazem parte dos programas especiais. As ações de acompanhamento intensivo são identificadas no Gráfico 2 como “IAG 1”, e as ações de acompanhamento geral COMO “IAG 0”, em que IAG é a sigla para Identificador de Ação Governamental.

Gráfico 2 - Ações de acompanhamento geral e intensivo por ODS – Minas Gerais - 2018



Fonte: Elaboração própria.

Dados: MINAS GERAIS, 2017c.

Nesse sentido, por meio do gráfico acima, o qual foi baseado na vinculação dos programas aos ODS, observa-se que o ODS que possui maior quantidade de ações de acompanhamento intensivo, quando comparado aos demais ODS, é o ODS 8, “Trabalho Decente e Crescimento Econômico”, seguido pelo ODS 10, “Redução das Desigualdade”; e os que possuem menor quantidade, são os ODS 14, “Vida na Água”, o qual não possui nenhuma ação desse tipo, e os ODS 13 e 17, “Ação Contra a Mudança Global do Clima” e “Parcerias e Meios de Implementação”, os quais possuem apenas 3 ações de acompanhamento intensivo. Já em relação às ações de acompanhamento geral, percebe-se que o ODS 8 também possui a maior quantidade de ações desse tipo de acompanhamento, seguido pelo ODS 9, “Indústria, Inovação e Infraestrutura”. Já os ODS 14 e 7 (“Energia Limpa e Acessível”) possuem a menor quantidade de ações de acompanhamento geral.

Por meio da observação da vinculação existente no PPAG, também é possível identificar, através do orçamento executado em cada programa, quais são os ODS que envolveram mais recursos. Em razão disso, o Gráfico 3, exposto na página seguinte, foi elaborado a partir dos dados de vinculação demonstrados anteriormente no Gráfico 1, e da média do valor executado dos programas por ODS. Tal média foi encontrada por meio da soma do valor executado de cada um dos programas vinculados aos ODS, dividido pelo número de programas por Objetivo. Por exemplo, o ODS 1 possui 18 programas vinculados a ele; para encontrar o valor médio executado por ODS, os valores executados dos 18 programas foram somados e divididos pela quantidade total de programas.

O valor executado por programa foi escolhido como variável de cálculo, uma vez que, ao analisar o Relatório Institucional de Monitoramento de 2018 - relatório que apresenta informações sobre a programação e execução das metas físicas e orçamentárias anual - percebe-se que existe diferença entre o valor programado do programa e valor executado, a qual deve ser considerada. Tal diferença é perceptível na Tabela 1, em que, ao observar a relação entre o valor programado no PPAG para o exercício de 2018 (A) e o valor realizado em 2018 (C), demonstrado pela coluna (C/A), percebe-se que foi executado 5,27% a mais do que o planejado no ano de 2018.

Tabela 1 - Programação e execução dos programas por Eixo - Minas Gerais – 2018

R\$ 1,00

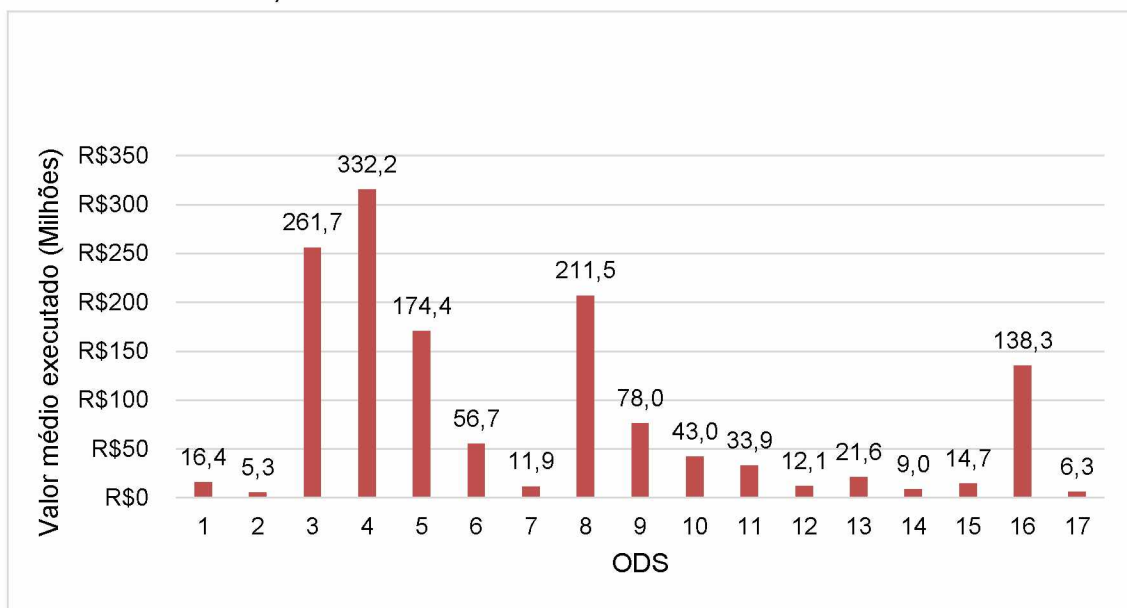
Eixo	Programado PPAG 2018 (A)	LOA + Créditos (B)	Realizado 2018 (C)	Análise Vertical (D)	(C/A)	(C/B)
Desenvolvimento Produtivo, Científico e Tecnológico	2.327.169.053,00	3.348.210.425,67	2.406.313.762,45	2,16%	103,40%	71,87%
Educação e Cultura	10.469.626.687,00	11.379.844.696,65	9.542.926.990,29	8,56%	91,15%	83,86%
Governo	1.425.908.657,00	1.401.811.213,77	1.193.720.105,79	1,07%	83,72%	85,16%
Infraestrutura e Logística	2.002.030.757,00	2.141.704.171,00	1.520.972.775,33	1,36%	75,97%	71,02%
Saúde e Proteção Social	7.298.567.762,00	8.121.760.899,60	6.428.504.683,32	5,77%	88,08%	79,15%
Segurança Pública	5.097.921.496,00	5.778.290.665,93	5.308.047.113,50	4,76%	104,12%	91,86%
Total alocado nos Eixos	28.621.224.412	32.171.622.073	26.400.485.431	23,69%	92,24%	82,06%
Especial	77.266.797.605,00	88.359.788.986,25	85.064.491.005,46	76,31%	110,09%	96,27%
Total geral	105.888.022.017	120.531.411.059	111.464.976.436	100,00%	105,27%	92,48%

Fonte: MINAS GERAIS, 2019b.

Elaboração: Diretoria Central de Planejamento, Programação e Normas (DCPPN/SEPLAG).

Assim, por meio do cálculo realizado, chegou-se ao seguinte gráfico:

Gráfico 3 - Valor médio executado por ODS – Minas Gerais – 2018 (Em milhões de reais)



Fonte: Elaboração própria.

Dados: MINAS GERAIS, 2017c.

Observa-se que o ODS com maior valor executado (R\$332,2 milhões) é o ODS 4, “Educação de Qualidade”, que busca assegurar a educação inclusiva, equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida de todas as pessoas. O ODS 3, “Boa Saúde e Bem-Estar”, que visa a assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades, é o segundo Objetivo com maior valor executado, cerca de R\$261,7 milhões. De forma oposta, o ODS com menor valor executado, aproximadamente R\$5,3 milhões, diz respeito ao Objetivo “Fome Zero e Agricultura Sustentável”, identificado como ODS 2, seguido pelo ODS 17, “Parcerias e Meios de Implementação” (R\$6,3 milhões), que visa a fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável. Ressalta-se que os valores identificados foram corrigidos pelo deflator Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), que foi de 1,2% entre 2018 e abril de 2019.

Além disso, destaca-se que as análises realizadas podem não corresponder ao que é feito na realidade, haja vista que as análises se baseiam apenas nas informações no PPAG, as quais não apresentam um recorte exclusivo por ODS. Logo, o valor executado por ODS não necessariamente corresponde a um valor gasto exclusivamente para atingir o objetivo de desenvolvimento sustentável e as suas

metas. A análise realizada apenas se ateve às informações dispostas na redação do PPAG.

A forma como são feitas as vinculações apresentam inadequações, como exposto pelos entrevistados da pesquisa. Esta e entre outras temáticas que envolvem os desafios de implementação da Agenda 2030 no Estado serão expostas no próximo capítulo.

6 DESAFIOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DA AGENDA EM MINAS GERAIS

Na tentativa de identificar os desafios do governo mineiro para implementar a Agenda 2030, principal objetivo dessa pesquisa, foram realizadas entrevistas com servidores que se envolveram com a temática. Cada um dos servidores entrevistados se envolveu com a temática de uma forma distinta; uma servidora de uma secretaria central, por exemplo, participou da proposta de vinculação dos programas do planejamento aos ODS; outro servidor, de um órgão finalístico, interessa-se pela temática e propôs a utilização dos indicadores do ODS em uma reunião do governo estadual, entre outros.

Dessa forma, em função de suas distintas trajetórias e presente atuações, os entrevistados apresentaram algumas percepções diferentes sobre a Agenda 2030, no que diz respeito ao seu significado e aos desafios de implementação. Porém, após a realização de cinco entrevistas, tais percepções começaram a se repetir, chegando ao ponto de “saturação” da metodologia bola de neve, conforme apresentado no capítulo de Metodologia. O apontamento de que a implementação da Agenda em Minas Gerais enfrenta inúmeros desafios é um argumento que se pode considerar como comum entre os envolvidos.

Os servidores entrevistados foram arguidos a partir de questionamentos como “Qual a sua avaliação sobre as oportunidades que a implementação da Agenda 2030 pode trazer para o Estado?”, “Quais são os principais desafios para o governo contribuir para a implementação dos ODS?”. Tais questões foram realizadas com o intuito de levantar o entendimento dos atores sobre o significado e relevância da Agenda 2030, assim como sobre os desafios e os fatores necessários para sua implementação. Em termos gerais, tais entendimentos partem do que esses atores consideram como oportunidade para o governo de Minas Gerais e projetam suas percepções sobre o que consideram desafios de implementação. As oportunidades e desafios identificados serão detalhados nas subseções seguintes.

6.1 Oportunidades da Agenda para o governo de Minas Gerais

As percepções e entendimentos sobre qual oportunidade a Agenda traz para Minas Gerais foram identificadas e foram enquadradas em três categorias: (1) “instrumentalista”, (2) “ideacional” e (3) “integrativo”. Tais categorias também foram

utilizadas na pesquisa realizada pela ENAP (2018b) em relação aos atores envolvidos com a Agenda 2030 no governo federal. Vale ressaltar que os atores, no decorrer das entrevistas, tendiam a se localizar livremente por todos os enquadramentos.

Entre aqueles que dão um sentido instrumental à Agenda, há servidor que considera que a adoção da Agenda em Minas Gerais é uma oportunidade de alinhamento com uma Agenda Mundial, de modo a seguir uma tendência mundial dos governos, e assim, não “ficar para trás”:

A estratégia do governo tem que ser cada vez mais alinhada com os ODS, é preciso contribuir para o alcance dessa Agenda estratégica e Minas deve fazer sua parte. Isso é uma tendência mundial e, quando você lê o planejamento e vê apresentações políticas públicas em muitos outros países, principalmente, outros casos de sucesso, sempre tem um alinhamento com a Agenda 2030, e nós estamos ficando para trás. (ENTREVISTADO C)

Nessa perspectiva, a Agenda oferece, ainda, a oportunidade de “comparabilidade” com outros governos mundiais, já que são utilizados objetivos e metas comuns, como apontado pelo Entrevistado D que, “Ao comparar nossos indicadores onde a gente quer chegar daqui há 10 anos por exemplo, é muito mais fácil realizar tal comparação se você está alinhado com o que os outros países estão fazendo”. Tal comparabilidade permite “melhorias e direcionamento, gerando maior maturidade na gestão governamental” (ENTREVISTADO C). E é possível identificar tal melhoria e direcionamento, por exemplo, no âmbito de eficiência de gastos:

A partir do momento em que você pode fazer uma comparação, você consegue monitorar melhor de fato o que é essencial e não gastar dinheiro com projetos que não estão alinhados a uma proposta internacional, por exemplo, então você acaba gastando melhor, já que o pouco recurso que você tem, já que você tem uma visão melhor de gasto. (ENTREVISTADO D)

Por fim, outra oportunidade classificada como “instrumental” diz respeito à oportunidade de visualizar estratégias governo, já que, por meio da indicação dos ODS, seria possível identificar perfis de ação do governo, de modo a poder sinalizar: “esses são um conjunto de ações do Estado orientados para as mulheres, ou esse é o conjunto de ações do Estado orientado para a questão da água, da fome” (Entrevistado A).

Pensando nisso, ao ilustrar tal oportunidade de mapeamento de políticas estaduais, os Entrevistados A e E apontaram uma experiência significativa de

aplicação prática a qual tiveram contato por meio da Subsecretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), da Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania (SEDPAC), como exposto a seguir:

Quando você quer fazer um orçamento transversal, você precisa de alguns marcadores. E o tema gênero é um tema que, para você identificar esses marcadores, uma das formas que você pode identificá-los é por meio de busca por palavras-chaves. E, então, o ODS 5 se tornou para a gente (EGEDI/FJP e SPM/SEDPAC) uma forma de dar visibilidade a essa temática. (ENTREVISTADO E)

Para elaborar o plano estadual das mulheres, que constrói a agenda de políticas públicas para as mulheres no Estado, elas (SEDPAC) partiram do diagnóstico de levantar quais eram os programas que tinham o ODS 5 (Igualdade de Gênero) e se eles de fato eram programas orientados para as mulheres, isso é de uma importância muito grande. Isso porque, desse trabalho elas conseguiram ver o que estava faltando, o que estava indicado inadequadamente, então elas conseguiram mapear e, a partir daí, ir às secretarias e perguntar porque que não estavam fazendo mais tal política, o que estava adequado, o que não estava. (ENTREVISTADO A)

No entanto, o Entrevistado A aponta, ainda, que considera que essa oportunidade que o ODS traz possui muitas oportunidades para o próprio Estado, mas esta é pouca aproveitada e utilizada, já que “a gente (o governo) poderia ter dado esse olhar, e não foi dado, pois não utilizamos o ODS como um instrumento estratégico”.

No segundo enquadramento das percepções, o ideacional, a percepção dos servidores está voltada para a oportunidade de a Agenda pautar o verdadeiro significado do que seja “desenvolvimento sustentável”, problematizando o significado das políticas públicas que já existem no governo de Minas Gerais.

A própria constituição estadual fala em desenvolvimento sustentável, o PMDI também. Mas eu acho que é aquela coisa que todo mundo imagina o que seja, mas não traz muito para realidade. O ODS traz essa questão, então acredito que seria uma oportunidade de desenvolver essa temática. (ENTREVISTADO A)

Por fim, na terceira categoria encontram-se as percepções que dão um sentido integrativo à implementação da Agenda 2030 em Minas Gerais, um enquadramento pautado na necessidade de transversalizar as ações do Estado como justificativa de necessidade de ação integrada, de modo que a Agenda é uma oportunidade de atingir tal transversalidade, já que “é uma agenda integrada, indivisível”. Segundo o Entrevistado A, “é muito difícil ter uma política que não tenha uma certa transversalidade” e como os ODS propõem a integração, por meio deles é

possível ter uma visão do Estado e das suas políticas públicas como um todo, o que evidencia a integração entre as áreas e possibilita a criação de agendas de acompanhamento transversal. Como acrescentado pelo entrevistado, essa agenda

[...] poderia partir da identificação dos programas. Por exemplo, programas sobre a água, identificar, então, quais são os programas que têm essa vinculação, e, conseqüentemente, identificar quais são as secretarias que atuam nesses programas, e assim propor conversarem em conjunto sobre isso. E abordar sobre os indicadores, resultados não tão bons e o que pode ser feito para melhorar tais indicadores. (ENTREVISTADO A)

Conforme apontado pelo Entrevistado E e pelos demais entrevistados, essa linha de atuação baseada na transversalidade não existe atualmente no governo estadual, e a utilização dos ODS como norteador no planejamento de políticas públicas seria uma forma de inserir uma agenda transversal no governo, já que o pensamento da política de forma integrada não ocorre. Os motivos pelo fato de tal transversalidade não ocorrer podem ser classificados ainda como parte dos condicionantes de implementação da Agenda 2030 no governo mineiro.

Dessa forma, a síntese foi realizada acima no sentido de demonstrar que diferentes interpretações sobre o sentido e a relevância da Agenda foram identificadas entre aqueles e aquelas tiveram algum contato com os Objetivos no Estado. Apesar dos entendimentos diferenciados, não se tratam de oportunidades conflitantes, já que a Agenda 2030 pode “imprimir uma melhoria instrumental do Estado; contribuir para alterações estruturais nos caminhos para o desenvolvimento sustentável e gerar integração em diferentes níveis entre Estado e sociedade brasileiros” (ENAP, 2018b, p. 60). Tais entendimentos afetam a concepção dos desafios para a implementação da Agenda, que serão identificados na seção seguinte.

6.2 Desafios de implementação

Foram identificados desafios de diferentes naturezas, entre os quais estão os relacionados à condução da Agenda e os relacionados às capacidades críticas para a implementação das políticas públicas de modo geral, os quais interferem no processo de adoção dos Objetivos no governo. Conforme exposto no capítulo de Metodologia, esta pesquisa adota o modelo analítico de Wu, Ramesh e Howlett (2015), que observa duas macrodimensões da capacidade estatal (administrativa e

relacional) e três níveis (individual, organizacional e sistêmico) de capacidades do Estado.

Como apontado anteriormente, Segundo Pires e Gomide (2016), a dimensão administrativa (ou burocrática) envolve as capacidades derivadas da existência e do funcionamento de burocracias competentes e profissionalizadas, dotadas dos recursos organizacionais, financeiros e tecnológicos necessários para conduzir as ações de governo de forma coordenada. Como forma de mensurar tais capacidades, deve-se identificar os recursos humanos, financeiros e tecnológicos de modo a observar se são adequados e disponíveis, os instrumentos de coordenação intra e intergovernamentais e as estratégias de monitoramento e avaliação de ações. Já a dimensão político-relacional (ou somente relacional, como referido ao longo do estudo) está associada às estruturas e aos procedimentos de inclusão de múltiplos atores - sejam eles sociais, econômicos e políticos - de forma articulada nos processos, com o objetivo de construir consensos e coalizões de suporte aos planos, projetos e programas governamentais. Como indicadores de tal dimensão, estão: os mecanismos de interação das burocracias do executivo com atores do sistema político-representativo; os canais institucionalizados de participação da sociedade nos processos decisórios; e a articulação com os órgãos de controle interno e externo. Desse modo, os resultados obtidos em relação a estas dimensões foram expostos considerando-se os três níveis, individual, organizacional e sistêmico, expostos a seguir.

6.2.1 Nível individual

O nível individual envolve as habilidades e o conhecimento técnico-político dos servidores. Por isso, quando questionados sobre os desafios no nível individual, os entrevistados apontaram desafios em comum em relação ao envolvimento dos servidores públicos com a Agenda, o qual pode ser analisado sob três níveis de envolvimento: falta de conhecimento sobre a Agenda, falta de entendimento da Agenda e falta de engajamento com a Agenda. Nesse aspecto, conhecer diz respeito ao reconhecimento da existência da Agenda; entender envolve saber o que é a Agenda nas suas dimensões, implicações e objetivos; engajamento, por fim, está relacionado com a consideração da Agenda como pauta de trabalho.

Em relação ao conhecimento, todos os entrevistados apontaram que a maioria dos servidores não têm conhecimento da existência da Agenda 2030, e aqueles que sabem tiveram contato por meio de eventos externos ao Estado, por meio de pessoas de outros países e por meio do SIGPLAN, no momento de criação de um novo programa para o PPAG. E tal desconhecimento é comum até em relação à vinculação existente entre os programas e os ODS, conforme exposto pelo Entrevistado D, que desconhecia essa proposta até antes da entrevista, e afirma que “nunca chegou para gente nenhum tipo de orientação nesse sentido”.

Nesse aspecto, mesmo aquelas pessoas que conhecem a Agenda, os entrevistados apontaram que o entendimento sobre ela é “muito superficial e básico” e afirmam não identificar “alguém falando muito sobre” (Entrevistado B). Ademais, o Entrevistado B ainda acrescenta que a divulgação de informações para os servidores sobre o que se tratava os ODS por parte do governo “deixou a desejar”.

Aliado a isso, percebeu-se a ausência do último nível de envolvimento: o engajamento dos servidores com a Agenda. Ao questionar se a Agenda 2030 possui alguma influência no trabalho dos servidores, todos os entrevistados negaram e afirmaram que “em nenhum momento pensou, se referiu, teve a Agenda em mente, hora nenhuma isso norteou nosso trabalho” (Entrevistado B). Segundo o Entrevistado A, tal situação se explica em função da falta de entendimento da Agenda e de como ela poderá contribuir para as atividades do no governo:

Eu acho que é um engajamento baixo, porque as pessoas têm muita dificuldade de perceber como isso pode impactar no dia a dia, na miudeza do dia a dia. Então acaba que as pessoas se preocupam mais com as atividades da rotina do que tentar encaixar ou identificar uma forma de aproveitar melhor os ODS. (ENTREVISTADO A).

Logo, o Entrevistado ainda afirma que, junto à falta de entendimento da Agenda, o engajamento também “deixou a desejar”, já que, no momento em que se propôs a inserção dos ODS no PPAG, houve um “interesse mais imediato em como inserir isso no instrumento do que pensar como aproveitar essa inserção de uma maneira mais efetiva”, e afirma que atualmente a única ação relacionada aos ODS que tem contato no Estado é a inserção deles nos programas do PPAG, e a forma como é feita essa inserção, processo denominado no presente trabalho como “vinculação”, não é adequada, segundo os entrevistados.

Segundo informado pelo Entrevistado A, esse processo é feito pela equipe técnica do planejamento e orçamento dos órgãos, e não há participação da alta gerência nessa definição, de modo que a vinculação “depende da participação e do entendimento daquele designado a trabalhar no dia a dia do orçamento e no planejamento do órgão”. Nesse sentido, de acordo com o Entrevistado E, a vinculação de alguns objetivos são feitos de forma inadequada, pela falta de participação, no processo de planejamento, pelos servidores que lidam com a política pública do órgão, já que a vinculação é feita apenas por servidores da área de planejamento. Estes, em grande parte, segundo o Entrevistado, não possuem o total conhecimento em relação aos programas do órgão, como os servidores “da ponta” possuem, e, conseqüentemente, não identificam adequadamente os ODS que estão relacionados aos programas.

Uma das coisas que acontece no Estado é que a ponta participa muito pouco do processo de planejamento. O planejamento vem como dado, eventualmente o que a pessoa do planejamento faz é informar o que você pretende fazer, e aquilo se transforma em dado. São raras as pessoas que estão na ponta que têm contato com o planejamento. Então, o processo de planejamento e orçamento, ele é um processo que envolve até um monopólio da pessoa, e aquele que sabe mesmo dos programas fica distante (ENTREVISTADO E).

Em vista disso, a maneira pela qual é feito tal processo é considerado pelos entrevistados como problemático, uma vez que é possível identificar programas que não contribuem para o atingimento daquele ODS que está vinculado, e as pessoas inserem os ODS “sem mesmo ter certeza se contribui mesmo para aquele objetivo vinculado” (Entrevistado B). Segundo o Entrevistado A, isso ocorre, já que

As pessoas não fazem a vinculação com devido cuidado. Ela não é uma vinculação pensada, o tanto que eu acho que poderia ser. Tanto que eu percebi na época que as pessoas tinham dificuldade de fazer. Às vezes existem programas que são intersetoriais, então a pessoa fala “então vou colocar todos os ODS”. Não há um cuidado em escolher adequadamente aqueles ODS que a política representaria. Então eu vejo um pouco de “desleixo” por parte dos órgãos em fazer essa vinculação. Fazem porque têm que fazer. (ENTREVISTADO B)

Diante do exposto, como apontado pelos entrevistados, a vinculação é considerada como uma “proforma”, ou seja, tal procedimento é realizado sob a motivação de cumprimento de obrigação estabelecida anteriormente, e não envolve reflexão e discussão sobre. Nesse ponto, é possível relacionar tal situação com a ideia de formalismo, abordado no capítulo de referencial teórico, visto que se percebe a

“discrepância entre a conduta concreta e a norma prescrita que se supõe regulá-la” (RIGGS, 1964 *apud* GUERREIRO RAMOS, 1966).

Tendo isso posto, todos os entrevistados afirmaram que a vinculação não pode ser considerada uma estratégia efetiva de implementação dos ODS, pois ela não é feita de forma alinhada ao que cada Objetivo propõe. Exemplo disso diz respeito à experiência da Subsecretaria de Políticas para Mulheres (SPM), apontada pelos Entrevistados A e E, mencionada anteriormente, em que se utilizou a vinculação ao ODS 5 como uma espécie de “filtro” para identificar os programas do governo estadual voltados para a mulher, e assim foram identificados diversos programas que não visam a contribuir para o ODS que estavam vinculados ao ODS 5, que aborda a igualdade de gênero. Segundo o Entrevistado A, esse foi o único caso de seu conhecimento que o ODS vinculado foi questionado, de forma que a experiência pode ser considerada como “pontual” no Estado.

A gente usou o ODS 5 para tentar acompanhar o orçamento mulher. A gente não chegou a fazer o orçamento mulher porque a metodologia não ficou completa, mas o ODS 5 foi usado pela secretaria para fazer a identificação de programas e ações voltados para a mulher no Estado pelo menos em 2 anos. Em termos do uso do ODS 5 o que observamos era que tinham secretarias que usavam os ODS de uma forma extremamente genérica, elas consideravam, por exemplo, a cultura, que todos programas da cultura teriam praticamente todos ODS, de forma que aquele instrumento passou a não ser possível de ser um instrumento de filtro. Ao mesmo tempo, em algumas secretarias você já via que conseguia ter um uso, que viabilizava um filtro pela leitura. Ao mesmo tempo, a diferença de percepção, não só das secretarias, mas uma falta de orientação geral dos setorialistas em relação à temática. A questão do uso dos ODS, ela era uma simples formalidade e que não iria levar a mais nada. (ENTREVISTADO 5)

Dentro disso, os entrevistados destacaram que a falta de envolvimento dos atores foi causada principalmente pela inexistência de atividades que contribuíram para implementação da Agenda no Estado de Minas Gerais, como, por exemplo, palestras e treinamentos de orientação para os servidores. Corroborando com esse argumento, praticamente todos os atores entrevistados consideram que o envolvimento dos servidores é um condicionante essencial para o processo de implementação da Agenda. Essa temática será tratada na seção seguinte, pois diz respeito aos desafios relacionados ao nível organizacional.

No que diz respeito às capacidades administrativas e relacionais da burocracia, no nível do servidor público, os atores apontaram que não identificam uma falta de capacidade administrativa e relacional dos servidores estaduais, de modo que o problema da implementação da Agenda não está envolvido com a capacidade analítica, técnica ou interativa das pessoas, mas está envolvido com a condução da Agenda no governo. Os entrevistados reconhecem que existem “boas capacidades e bons servidores” (Entrevistado A), mas, suas ações são orientadas pelas prioridades que o comando do governo realiza. Nesse aspecto, como a implementação da Agenda não foi considerada uma “prioridade do governo”, os servidores não foram orientados a contribuir para a implementação dos Objetivos no governo mineiro. Caso houvesse esse tipo de orientação, o Entrevistado A aponta que seria necessário um “nivelamento” entre os servidores, já que grande parte dos deles não possuem conhecimento e entendem a Agenda e sua aplicabilidade no dia a dia, como demonstrado anteriormente.

Acho que os servidores têm a capacidade, o Estado tem a capacidade, até porque já fizemos monitoramentos e outras atividades complexas. Hoje isso está muito distante daquilo que as pessoas entendem que é aquilo que elas têm que preocupar, isso não é uma prioridade de governo. Mas, caso fosse implementado, as pessoas teriam que desenvolver, devia haver um nivelamento. (ENTREVISTADO A)

Diante disso, no nível organizacional, identificou-se diversos desafios que dizem respeito a deficiências do processo de condução da Agenda no governo. A questão de estruturas e processos de coordenação diz respeito ao nível organizacional do modelo de capacidade estatal utilizado no presente estudo, e será tratado na seção seguinte.

6.2.2 Nível organizacional

O nível organizacional abarca a disponibilidade e a eficácia dos sistemas de informação, de gestão de recursos humanos e financeiros e da existência de processos de coordenação e governança. Nessa perspectiva da existência de processos de coordenação e governança, destaca-se que não foram realizadas outras atividades relacionadas aos ODS no governo Estadual, além da vinculação proposta em 2016, como exposto no capítulo anterior. Desse modo, os desafios organizacionais destacados pelos entrevistados se convergiram para um mesmo problema: a inexistência de uma estratégia de implementação da Agenda 2030 no governo

estadual. Nesse quesito, as principais constatações levantadas pelos servidores foram: ausência de instrução sobre a temática pela alta gerência, e a inexistência de um acompanhamento da Agenda.

A inexistência de orientação da Agenda 2030 pela alta gerência foi algo sinalizado por todos servidores entrevistados. Segundo informado pelo Entrevistado B, houve apenas uma decisão “*top-down*”⁸ (de cima para baixo) que determinou a inserção dos ODS no PPAG, de maneira que não foram realizados treinamentos ou palestras que contribuíssem para orientar os servidores em relação ao que se tratava a temática e como deveria ocorrer este processo. Como apontado pelo Entrevistado C, o comando foi “coloque os ODS no PPA, mas não teve uma explicação sobre o que era isso, não teve treinamento para os órgãos falando a importância e o que fazer a partir disso”.

Nesse sentido, o Entrevistado B afirma que:

A forma como deve ser feita a vinculação precisa de uma definição, tem que ser uma determinação “*top-down*”, e fazer sentido, não só fazer por fazer. Eu acredito que as pessoas têm que ver qual é o sentido de fazer aquilo (a vinculação), qual o ganho, porque está fazendo isso, não ser simplesmente um “marcou um “x”zinho ali e pronto. (ENTREVISTADO B)

Diante do que foi apresentado, percebe-se que a falta de orientação influenciou na forma como é realizada a vinculação dos ODS aos programas, de modo que a estratégia de vinculação não pode ser considerada como suficiente para implementação da Agenda ODS, já que são necessárias outras ações associadas, segundo os entrevistados. Conforme exposto pelo Entrevistado E, existiu-se a expectativa de que a vinculação seria uma “primeira entrada” da Agenda no governo, de modo que os Objetivos não seriam uma questão somente da área do planejamento. Contudo, após a vinculação, não houve outras ações relacionados aos Objetivos:

Ela (a vinculação) era para ser só um começo, para sensibilizar os órgãos, como uma forma de chamar atenção para o que é os ODS. Mas acho que ela é inflame, muito inicial e não progrediu nada nesse aspecto. Poderia ter sido feita outras coisas desde um acompanhamento, desde uma divulgação diferente, desde ter colado

⁸ Segundo Paul Sabatier (1986), o *policy maker* tem dois modelos para implementar suas políticas públicas, sendo elas o modelo *top-down* (de cima para baixo) e o modelo *bottom-up* (debaixo para cima). No caso do modelo de cima para baixo, os tomadores de decisão são separados dos implementadores; há uma distinção entre esses dois atores, neste caso política e administração. As decisões ocorrem de cima para baixo, dos políticos para a administração.

os indicadores e trabalhássemos com a apuração desses indicadores. A única coisa que foi feita foi essa. Então não acho que ela foi efetiva, ela foi preliminar. A gente desconhece ou tem pouca informação sobre a otimização desses ODS em outras secretarias. (ENTREVISTADO A)

Além disso, outro entrevistado ressalta que não existe, por exemplo, um acompanhamento dessa vinculação e monitoramento desses ODS:

A vinculação é feita para o PPAG, e depois de feita, não sabemos se o programa realmente contribuiu para que alcance daquele objetivo. Não tem nenhuma avaliação, nem que seja superficial, não tem nenhum monitoramento disso. A vinculação é uma ação única e ponto. (ENTREVISTADO B)

Segundo o Entrevistado A, após a determinação de vinculação, pelo Secretário Adjunto, considerado como o “patrocinador” da ideia da implementação dos ODS no instrumento de planejamento, houve a proposta inicial de utilização dos indicadores que estavam sendo elaborados pelo IBGE, mas, como estes ainda estavam em processo de construção, o acompanhamento não foi realizado.

Teoricamente, ele foi o patrocinador da ideia da implantação dos ODS nos instrumentos de planejamento, e na época ele até falava da necessidade de se ter os indicadores para acompanhar. Ele achava, como é óbvio, que deveria ter um acompanhamento disso. Só sabíamos que o IBGE iria participar dessa estruturação, mas o cenário da época é que muitos desses indicadores ainda não existiam, eram muito poucos, e estavam em processo de construção, e depois disso nada foi feito. (ENTREVISTADO A)

Como explicitado nos capítulos anteriores, a utilização de indicadores é uma prática intrínseca ao acompanhamento da Agenda 3030, visto que “apenas constar o ODS não é uma ação suficiente para sua implementação” (Entrevistado B), já que é necessário um monitoramento do que está sendo feito e o avanço de cada Objetivo. Nesse tocante, ressalta-se um desafio do governo de Minas Gerais, apontado pelos entrevistados: pouco aproveitamento de indicadores como um instrumento norteador de decisões. Tal situação pode ser classificada como um desafio ligado à capacidade administrativa analítica das organizações públicas no sentido da utilização dos dados para identificar possibilidades de aprimoramento nas políticas públicas. Nesse aspecto, o Entrevistado C aponta que:

O governo abandonou a prática de acompanhamento de indicadores, então, em vez de a gente avançar, nada se faz em relação aos indicadores, e nada se fez em relação aos ODS. No meu ponto de vista, isso acontece porque a gestão dos indicadores ficou a desejar nos últimos 4 anos, em vez de avançar, ela retrocedeu, e eu vejo muito os ODS relacionados à gestão dos indicadores. (ENTREVISTADO C)

Assim como o Entrevistado C, o Entrevistado D também identificou este desafio:

O que eu vejo muita dificuldade hoje são as questões de monitoramento dos indicadores dentro do governo, que é muito frágil ainda. Houve um período em que era mais incisivo o monitoramento, e, nos últimos anos, o monitoramento não foi tão incisivo assim. Então não foi feito nenhum monitoramento de indicadores de resultado tão efetivo, pelo menos na nossa área, eu acho que isso (ODS) pode ter se perdido por uma falta de interesse de acompanhamento. (ENTREVISTADO D)

Segundo apontado pelos entrevistados, os indicadores existem, mas não são sempre aproveitados pelas organizações de governo. Então, ao questionar os entrevistados sobre a possibilidade de realizar o monitoramento dos ODS diante dos mecanismos de monitoramento existentes, todos concordaram ser possível, sendo o problema maior a falta de interesse governamental em utilizá-lo como elemento de tomada de decisão, assim como a falta de interesse em fazer outras ações ligadas aos ODS. A questão da falta de interesse governamental é um desafio que se enquadra no nível sistêmico do modelo analítico de capacidade estatal, pois este diz respeito a questões de apoio político, classificadas “questões macros”, e será tratada na seção seguinte.

Eu acho possível que o Estado faça monitoramento, pois houve o desenvolvimento de uma capacidade para essa questão. Têm alguns setores que continuaram no governo com a possibilidade de promover isso internamente, mas isso não foi feito de forma geral, já que a gestão e utilização efetiva dos indicadores se perdeu ao longo dos anos. (ENTREVISTADO C)

É possível monitorar os ODS, uma vez que ele continua vinculado ao programa, e já é feito o acompanhamento do programa, de modo a ser possível introduzir esse monitoramento dos ODS na rotina de monitoramento de programas. Só que é necessário interesse em fazer, para que se tenha valor, para que haja sensibilização e que seja estruturado, para que a vinculação seja feita de forma mais coerente e efetiva. Porque já vimos experiências que às vezes se monitora algumas coisas ou tão complexas ou que têm pouca informação, e que não ocorre a sensibilização adequada que você não consegue evoluir, e a questão morre por desuso. (ENTREVISTADO A)

Diante do exposto, o Entrevistado C afirma, assim como o Entrevistado B, que houve um problema de “falta de governança”. Nesse aspecto, destaca-se que termo de “governança” é um conceito contestado - assim como o conceito de capacidade estatal, como visto anteriormente - já que existem diferentes perspectivas concorrentes sobre o que a governança significa e como ela opera. No caso do

Entrevistado, governança diz respeito ao estabelecimento de uma estratégia de ação, como exposto a seguir:

É necessário que a gente (Estado de Minas Gerais) “volte atrás” para construir a nossa estratégia, nosso desenho, nosso modelo de governança, para definir o que a gente quer com isso, onde quer chegar e deixar isso claro para as pessoas, para que todos estejam alinhados, assim como é feito para formulação de políticas. Porque eu lembro que, quando foi incluído no PPAG, foi falado “estamos criando o campo, então façam a vinculação”, mas isso só não basta. A gente tem que estar sensibilizado até mesmo no nível central, até para auxiliar os outros órgãos depois. Acho que um aprofundamento maior é necessário no nível central de governo, de forma a entender o que se quer, construir uma política e de fato fazer uma estratégia para poder implementar. (ENTREVISTADO C)

Percebe-se, portanto, que não houve a definição de uma estratégia para gestão da Agenda no Estado, algo fundamental para implementação desta, tal como é necessário para definição de qualquer outra política de governo, segundo o Entrevistado.

Nesse contexto, ressalta-se que, no nível organizacional, é identificada a necessidade de existência de uma estratégia para implementação da Agenda no governo, a qual o governo mineiro carece atualmente, uma vez que é marcado pela falta de estruturas e processo de governança, aspecto principal da capacidade relacional de produção de políticas públicas, conforme teoria explicitada no presente estudo. Em relação a esta dimensão, identifica-se, também, um desafio de coordenação interna que diz respeito à ausência de integração entre os órgãos, característica que, segundo os entrevistados, pode afetar a implementação da Agenda 2030 no Estado.

Conforme abordado no Capítulo 4 “Contextualização da Agenda”, os ODS possuem a característica de serem integrados entre si, o que demanda a realização de políticas públicas intersetoriais e demanda dos órgãos que o trabalho de planejamento dessas seja feito de forma transversal. Nesse âmbito, o trabalho transversal pode ser considerado um desafio para implementação da Agenda 2030 no governo de Minas Gerais, uma vez que, a relação horizontal, ou seja, entre os órgãos do executivo, é marcada pela ausência de integração destes, já que cada órgão opera em “caixinhas” separadas, como definido pelos entrevistados.

Duas causas da desintegração foram identificadas pelos entrevistados: a falta de uma cultura de trabalho transversal e a disputa entre órgãos. Pode-se observar a primeira, ao analisar a forma como é feita a vinculação, a qual não é “pensada de forma transversal, e cada um (órgão) apenas pensa na sua caixinha” (Entrevistado B). Tal pensamento em “caixinhas” é, mais uma vez, destacado pelo Entrevistado D:

Como cada um trabalha na sua caixinha resolvendo seus próprios problemas, acaba não tendo tempo e interesse em buscar outras iniciativas com outras áreas. Não há uma interface maior nos projetos, entre as secretarias, porque acaba que uma faz uma coisa, outra faz outra, você não sabe o que cada uma está fazendo, às vezes uma faz a mesma coisa que a outra, de forma que as coisas não se conversam. (ENTREVISTADO D)

Nesse sentido, a falta de diálogo entre os órgãos é algo sinalizado pelos entrevistados, o que gera situações problemáticas como a duplicidade de ações por diferentes órgãos, visto que “existem secretarias que às vezes fazem coisas parecidas, mas não conversam entre si, e às vezes um poderia fazer até tal ponto e o outro depois, em vez de todos fazerem desde o início, o que pouparia tempo e dinheiro”, de maneira que a comunicação interna é considerada um “gargalo que ainda não conseguiu ser superado” (Entrevistado B).

A necessidade da existência da transversalidade entre os órgãos do governo é uma situação considerada como relevante, de modo a ser um tema que cada vez se torna mais presente nas discussões no Estado, conforme apontado pelo Entrevistado B. Dessa forma, o Entrevistado C aponta uma tendência de melhoria em relação a essa temática.

Inicialmente, quando você olha a burocracia, em Weber, as pessoas tinham que ter suas competências, aí depois, com as competências bem definidas, percebia que as áreas não conversavam, criava-se tanta burocracia ali dentro que dificultava a execução. Então você começa a ver na necessidade da intersetorialidade, já que são identificados alguns problemas multidimensionais, que são os casos do ODS, que às vezes uma política da educação contribui para política da saúde. Ao identificar isso há uma tendência em buscar um resultado que é multidimensional, impulsionado pelo fato de esse assunto estar cada vez mais presente. (ENTREVISTADO C)

Corroborando esse argumento, outro entrevistado acresce uma experiência de sucesso em relação a essa pauta, mas ressalta que para que o

planejamento da política pública fosse feito de modo transversal, foi necessária a existência de uma lei.

A gente (Secretaria de Turismo) tem uma proposta de parceria com a cultura, agora que sentamos com as pessoas de cultura, e só de sentar em uma mesa toda semana e conversar, descobrimos que existe uma interface muito grande entre as duas secretarias e vimos que tinha muita coisa que dava para fazer em conjunto. Mas, para isso ocorrer, precisou ter uma lei, para incentivar com que a gente pensasse junto. (ENTREVISTADO D)

Segundo o Entrevistado, no governo de 2010 a 2014, existia uma preocupação do governo em fazer projetos pactuados entre mais de uma secretaria, mas que, na prática, “não funcionou muito bem”, haja vista que “esses projetos não eram prioridades, e cada Secretaria tinha que alcançar as metas da sua Secretaria para fazer as prestações de conta, então não tinha um alinhamento entre os órgãos, e cada um esquecia o que era o todo”.

Nessa conjuntura, o Entrevistado C novamente aponta a questão de ausência de governança, neste caso em relação à intersectorialidade, necessária principalmente devido à falta de uma cultura de trabalho transversal, em que os servidores muitas vezes são motivados pela rotina, como evidenciado pelo Entrevistado B.

Se deixar, a rotina consome todo mundo. Desse longo tempo em que estou no Estado, é uma das coisas que eu tenho certeza e afirmo categoricamente: a rotina consome do dia a dia, o apagar fogo consome muito o tempo dos gestores. Se não tiver uma instância de governança que permita essa intersectorialidade, essa análise das questões de forma conjunta, isso passa e não acontece. Como todo mundo já trabalha em caixinhas e são consumidos pela rotina, se você não tiver uma instância que faz essa governança, que tire as pessoas daquele momento ali, e façam elas pensarem, a transversalidade não acontece (ENTREVISTADO B).

Além da falta de cultura de trabalho transversal, a disputa entre os órgãos também é considerada uma causa da ausência de integração destes. Tal disputa pode ser associada com a situação de fiscal do Estado, de modo que os órgãos passaram a “disputar pelo pouco recurso” (Entrevistado C), e buscam, assim, “valorizar a própria pasta”⁹, de maneira que “não pensam na pasta do outro, não veem como elas podem se comunicar, então fica cada um olhando para o sua pasta”. Nesse sentido, como apontado pelo Entrevistado, além de disputa por recursos, há também a disputa

⁹ Pasta diz respeito à área temática de governo, como, por exemplo, Saúde, Educação e Segurança.

política, já que, por uma questão de “sobrevivência”, os órgãos querem mostrar seus resultados para serem valorizados, para que, assim, continuem a existir.

Por fim, identificou-se um último desafio organizacional de capacidade relacional, agora relacionado à dimensão política: a ausência de integração vertical, ou seja, com entes externos ao executivo, como outros poderes, entes da federação e sociedade civil. Tal situação, segundo os entrevistados, é marcada pela: pouca efetividade das instâncias participativas, ausência de diálogo com os outros poderes e esferas federativas e ausência de relacionamento com organismos internacionais em relação à temática. Como apresentado anteriormente, as competências políticas buscam auxiliar a obtenção e sustentação de apoio político e social para as ações governamentais e, portanto, para concretização da Agenda, é de suma importância a realização de uma parceria global, reunindo governos, sociedade civil, movimentos sociais, setor privado, e outros atores, para que haja mobilização de recursos para adoção de ações alinhadas aos Objetivos propostos.

Então, no caso específico de Minas Gerais, a realização de parcerias com sociedade, empresas, poderes Legislativos e Judiciário, governos municipais e federal, por exemplo, pode ser considerada como um desafio para implementação da Agenda 2030 no Estado. Em relação à participação da sociedade especificamente, o Entrevistado C argumenta que as instâncias participativas existentes atualmente de modo geral não são efetivas em alguns setores de governo:

A gente tem as instâncias junto à população, como as audiências públicas e os conselhos. Teve uma experiência no governo passado que foram os fóruns que tiveram em diversos lugares, mas não foram efetivos. Falta um pouco da maturidade em alguns setores de como utilizar as instâncias existentes, e de promovê-los de maneira efetiva com a sociedade civil, assim como com o município. Alguns setores são mais maduros do que outros nessa questão. (ENTREVISTADO C)

Outro desafio, nesse caso específico aos ODS no Estado, diz respeito à existência de diálogo de atores do executivo com os outros poderes, Legislativo e Judiciário, e outros entes da federação, União e Municípios em relação à temática, conforme exposto pelos entrevistados. Ao serem questionados sobre a existência destes diálogos, todos os entrevistados apontaram desconhecer qualquer iniciativa. Ressalta-se que é possível que exista algum diálogo nesse sentido, entretanto esses não foram identificados através das entrevistas realizadas.

Integração sobre a temática de forma geral não tem (integração com os demais poderes e outros entes), hoje o Estado de Minas Gerais não tem. Eu acho que deveria ter. Eu acho, na verdade, que deveria ser uma Agenda que o governo federal trouxesse para o Estado e municípios. (ENTREVISTADO 3)

Por fim, um último desafio de interação vertical apontado diz respeito à ausência de relacionamento com organizações internacionais, como, por exemplo, com as organizações da ONU, as quais poderiam colaborar para implementação da Agenda 2030 no Estado, segundo os entrevistados. Houve, inicialmente, uma proposta da SEPLAG de realização de uma parceria do governo com o PNUD, representada na época pelo diretor do Centro Mundial para o Desenvolvimento Sustentável (CENTRO RIO+) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento do Brasil (PNUD), em que se vislumbrou a contratação de uma consultoria. Contudo, segundo os entrevistados, tal proposta “não andou”, de modo que não houveram maiores desdobramentos desde então.

A SEPLAG iniciou a contratação de uma consultoria que queria trazer essa pauta, iniciou-se, então, uma conversa com o PNUD. Isso iniciou, começamos a fazer um plano de trabalho que definia o que essa consultoria iria atuar, mas acabou não saindo, e isso aí se perdeu no meio de todas outras coisas feitas na SEPLAG. Isso esfriou, não andou e eu não vi maiores desdobramentos. Ou seja, foi uma oportunidade que foi vislumbrada, mas foi frustrada. Talvez, se essa consultoria tivesse acontecido, a Agenda poderia ter avançado no Estado (ENTREVISTADO C).

Diante do exposto, de acordo com o Entrevistado, os desafios de interação vertical e horizontal listados também podem ser relacionados à falta de um processo de governança para promover essas questões no Estado: “Essas dinâmicas relacionais fazem parte de um processo que depende da capacidade dos gestores de buscar essa interlocução, o qual dependem da existência de governança, a qual, neste caso, faltou muito” (Entrevistado C).

Nesse aspecto, observa-se que no nível organizacional, os principais desafios da implementação dos ODS no governo estão relacionados a inexistências de estruturas e processos de coordenação e governança da Agenda, característica da dimensão relacional da capacidade Estatal. Para compreender os desafios identificados, é necessário identificar os desafios “macros”, que são os moldes dos desafios “micro e meso” já levantados anteriormente, uma vez que “a Agenda 2030 está em um contexto que não pode ser dissociado dos desafios advindos de um

contexto político-institucional mais abrangente” (ENAP, 2018b, p.28). Esses desafios macros compõem o nível sistêmico, último nível de capacidade estatal do modelo analítico utilizado no presente trabalho, que será abordado na seção seguinte.

6.2.3 Nível sistêmico

O nível sistêmico abrange o apoio e a confiança que a organização estatal desfruta tanto dos políticos quanto da sociedade em geral. No caso específico dos ODS, os entrevistados apontaram que não existe apoio para implementar a Agenda 2030. Entre os motivos para esta ausência, está a inexistência de um patrocinador da temática. Nessa concepção, vários dos entrevistados trouxeram a questão do patrocínio como um dos principais desafios tanto para o nível sistêmico como organizacional e individual de implementação da Agenda dos ODS.

Se você não tem um patrocinador forte, a causa não vai para frente. Acaba que as pessoas fazem porque têm que fazer, porque têm que preencher, mas não se reflete sobre isso, não entende o propósito daquilo. Se a ideia não tiver um patrocínio, ela não vai para frente em nenhum nível de governo. (ENTREVISTADO C)

Segundo os entrevistados, inicialmente o Secretário Adjunto que propôs a implementação dos ODS no planejamento do Estado era considerado como um patrocinador da pauta, entretanto, após sua saída da SEPLAG, aquela temática “se perdeu dentro da Secretaria” (Entrevistado C), de modo que não surgiram outros patrocinadores dessa ideia. Nesse sentido, como exposto pelo Entrevistado B, após a ausência do patrocinador, a vinculação, definida por este como elemento “institucionalizado permaneceu”, e a ideia inicial de implementação não foi desenvolvida, e assim, como apontado pelo Entrevistado A, “morreu a ideia e só continuou com a obrigação de vincular”. Nesse aspecto, o entrevistado aponta para o problema de continuidade da ideia no governo, impactada pela saída de seu patrocinador, tal situação é identificada com um problema também das políticas públicas de forma geral, uma vez que “mudanças constantes de dirigentes afetam negativamente a continuidade da política pública” (ENAP, 2018b, p.37).

Assim, segundo os entrevistados, a ausência de apoio em relação à temática impossibilitou a entrada desta na agenda governamental, visto que a Agenda 2030 não foi considerada como uma temática que compõe “lista de temas ou problemas que são objeto de séria atenção por parte de autoridades governamentais

e seus assessores" (KINGDON, 1995). Nessa perspectiva, o Entrevistado 1 aponta que:

É necessário ter um patrocinador e é necessário que a temática se torne uma agenda. Ela não faz hoje parte de uma agenda de governo, então não tem a sensibilização e o apoio da alta gerência, não é visto como uma prioridade no momento. (ENTREVISTADO A)

Segundo a literatura de formação de agenda, existem diversos elementos que determinam a inclusão ou a não inclusão de uma determinada temática na agenda governamental. Nesse sentido, conforme exposto pelo Entrevistado E, não existe um conjunto de elementos que favorecem a entrada dos ODS na agenda:

A entrada de um tema na Agenda depende de várias coisas, ela depende da atuação de atores técnicos, atores políticos, depende da existência de um conjunto de elementos. Exemplo de um fator, nesse caso, é que o representante da parceria com o PNUD saiu do PNUD, parceria a qual abria uma janela de oportunidade para isso entrar na agenda, e que também significa aporte financeiro. Quando esse representante sai, acaba essa ideia de entrar na agenda, acaba que tem mais um elemento que faz com que não entre na agenda. Assim, essa Agenda (2030) não foi nem implementada nem formulada no governo estadual (ENTREVISTADO E).

Portanto, observa-se que formação de agenda é uma teoria interesse para entender os motivos pelo qual os ODS não entraram na agenda de governo. Contudo, por estar além do escopo deste trabalho, o conceito e suas implicações para a formulação e implementação de políticas públicas não serão abordados, bastando deixar registrado que existiram elementos e contextos que impediram a entrada dos ODS na agenda governamental¹⁰.

Ademais, segundo o Entrevistado A, a Agenda 2030 propõe uma atuação transversal dos órgãos de governo, podendo ser caracterizada como um projeto de reforma estruturante de "grande magnitude", que propõe "pensar de forma diferente", já que tal característica de transversalidade não é identificada atualmente no governo mineiro. Tal projeto, por sua vez, necessita de interesse e apoio do governo central para ser implementado.

Todo projeto dessa magnitude, se ele não for de interesse do governo central, se ele não tiver um patrocinador que tome as rédeas dessa implementação, dificilmente ele vai para frente. Principalmente, algo

¹⁰ Para uma discussão aprofundada sobre a formação de agenda e implementação de políticas públicas, ver: Sabatier e Jenkins-Smith (1993), Kingdon (1995), Capella (2006), Menicucci e Brasil (2010).

da natureza dos ODS, que têm essa questão da intersectorialidade que não é existente no governo atualmente. E isso pede, de forma sistemática, uma coordenação entre as políticas. Tais questões que são complexas frente à realidade do Estado, e qualquer implementação dessas é muito mais difícil com a situação fiscal atual do governo. (ENTREVISTADO A)

Em relação a essa questão de situação fiscal, os Entrevistados A e E apontam, ainda, que a conjuntura econômica do governo, impacta também a possibilidade de implementação dos ODS no governo. Conforme disposto no relatório da Fundação João Pinheiro (FJP, 2018), para o triênio 2015-2017, período que contempla o surgimento dos ODS e a inserção deles no PPAG do governo mineiro, a conjuntura econômica do governo de Minas Gerais é marcado pela crise fiscal, perceptível pelo surgimento de déficits crescentes, dificuldade de honrar compromissos e atrasos de pagamento do servidor.

Como estão vivendo agora um momento de um contingenciamento mais drástico, as pessoas estão mais preocupadas em manter os recursos para manutenção daquilo que elas já fazem. Eu tenho sentido particularmente pouca preocupação com a inovação e com o pensar diferente. E eu acho que isso (ODS) só seria possível se todo o governo e servidores estivesse disposto a pensar de uma forma diferente. (ENTREVISTADO A)

Tendo em vista as percepções acerca da Agenda ODS entre os servidores envolvidos com a temática, no presente capítulo levantou-se os principais desafios avistados para sua implementação. Para fins de diagnósticos desses desafios e maior compreensão destes, aplicou-se um questionário para diretores de planejamento e orçamento dos órgãos do Poder Executivo Estadual da Administração Direta, os quais lidam com planejamento dos programas do governo de Minas Gerais e a vinculação dos Objetivos. Os dados levantados nesse diagnóstico serão apresentados no capítulo seguinte.

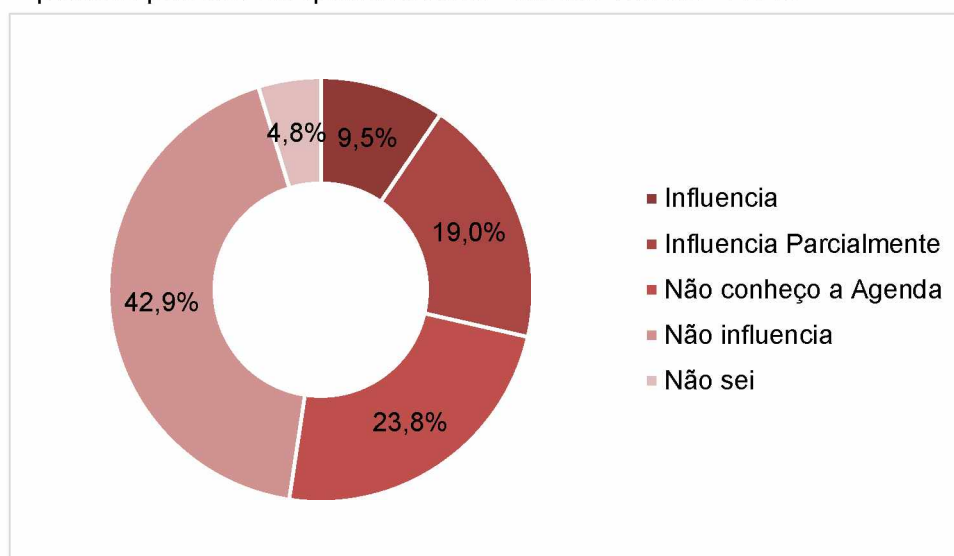
7 DIAGNÓSTICO DO ENVOLVIMENTO E DAS CAPACIDADES CRÍTICAS

7.1 Nível individual: envolvimento dos servidores com a Agenda 2030

Conforme exposto no capítulo anterior, no nível do servidor público foi identificado o seguinte desafio: baixo envolvimento dos servidores com a Agenda 2030, em que se apontou a falta de conhecimento, entendimento e engajamento dos servidores com a temática. Na tentativa de confirmar (ou não) tal identificação, no questionário aplicado com os diretores de planejamento dos órgãos mineiros, foram aplicados questionamentos a respeito de tal envolvimento.

Nesse sentido, para identificar as percepções dos diretores de planejamento acerca da influência dos ODS na formulação e implementação da política na qual trabalham, no questionário aplicado, foram dispostos cinco níveis de percepção: “influencia”, “influencia parcialmente”, “não influencia”, “não sei” e “não conheço a Agenda”.

Gráfico 4 - Percepção dos servidores sobre a influência da Agenda dos ODS na política pública na qual trabalha - Minas Gerais - 2019



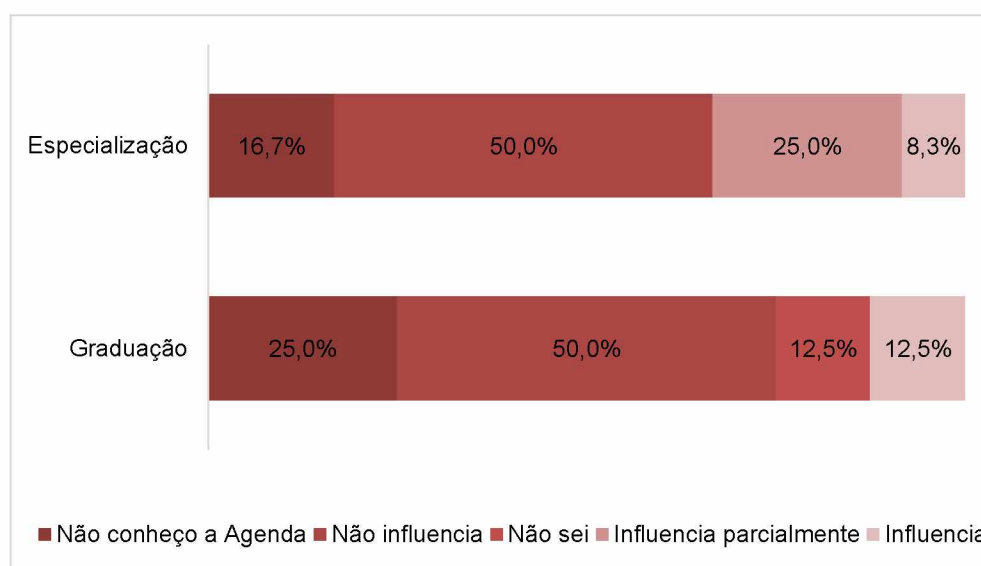
Fonte: Elaboração própria.

Desse modo, como disposto no Gráfico 4, apenas 9,5% dos servidores identificam que, de alguma forma, a Agenda ODS exerce ou exerceu influência na política pública ao qual está vinculado. Para 19%, esta influência é parcial. Destaca-se que aqueles que não percebem a influência (42,9%), juntamente com os que não sabem (4,8%) e não conhecem a Agenda dos ODS (23,8%), representam a maioria dos servidores (71,5%), e indica que grande parte dos servidores responsáveis pela veiculação dos programas do órgão desconhece ou não vê influência da Agenda 2030

na política pública em que trabalha. Dessa forma, reforça-se a percepção dos entrevistados, apresentada no capítulo anterior, sobre a ausência de envolvimento com a Agenda 2030 por parte dos servidores de Minas Gerais.

Procurou-se identificar alguns fatores, como o nível de instrução, tempo na política para ajudar a compreender o nível de conhecimento da Agenda ODS pelos servidores. Os dados apontam, em termos percentuais, que servidores com maiores níveis instrucionais percebem menor influência, bem como conhecem mais a Agenda de ODS, como pode ser observado na Gráfico 5. Não foram identificados servidores com os seguintes graus de instrução: Ensino Fundamental, Ensino Médio/Técnico, Mestrado e Doutorado.

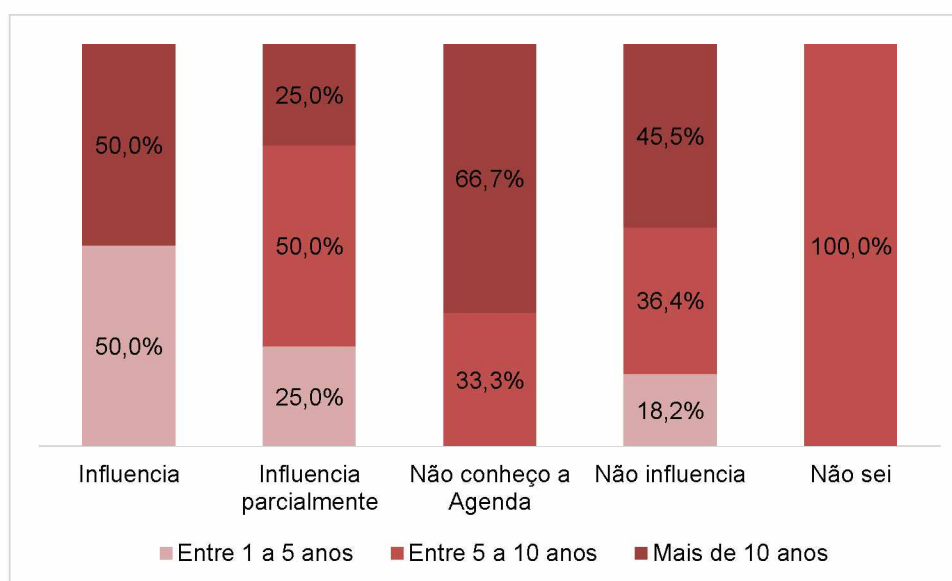
Gráfico 5 - Nível de percepção de influência da Agenda dos ODS nas políticas públicas por grau de instrução dos servidores - Minas Gerais - 2019



Fonte: Elaboração própria.

Em relação ao tempo de trabalho na política pública, como demonstrado no Gráfico 6 (página seguinte), não é possível estabelecer indicativos de que servidores que atuam na esfera pública por mais tempo possuem maior percepção de influência ou desconhecimento da Agenda 2030 na política em que atuam. Destaca-se que, entre os respondentes, não foram identificados diretores que possuem o tempo de atuação inferior a um ano.

Gráfico 6 - Nível de percepção de influência da Agenda dos ODS nas políticas públicas por tempo de atuação na esfera pública – Minas Gerais - 2019

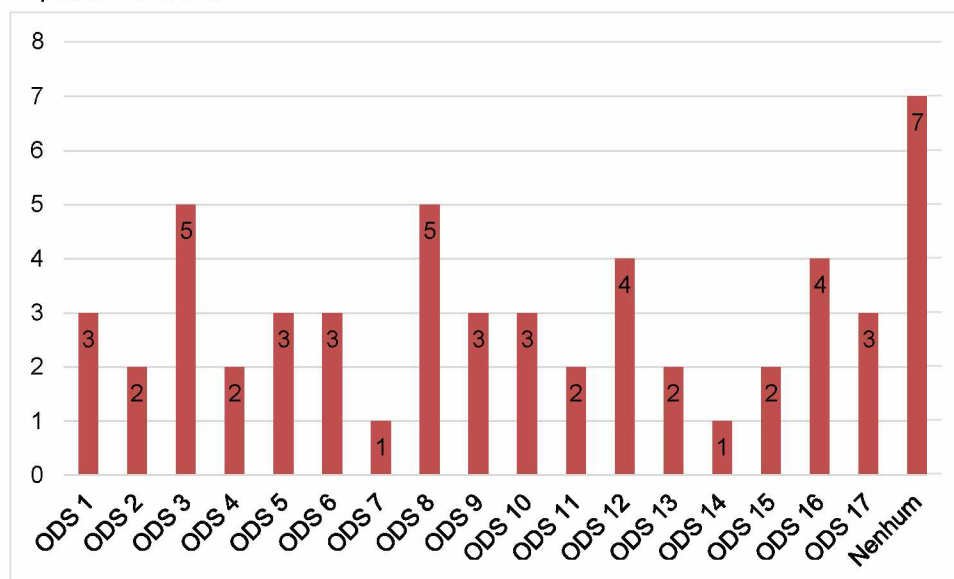


Fonte: Elaboração própria.

Com isso, observa-se que parcela significativa dos servidores que lidam com os ODS no momento de inserção dos programas no PPAG não entende ou desconhece a Agenda de ODS. Supõe-se que tal parcela seria ainda mais significativa caso os dados fossem em relação a todos os servidores dos órgãos da Administração Direta de Minas Gerais, já que os próprios servidores que possuem, no momento de inserção dos programas no PPAG, o contato com os ODS por meio da vinculação, não identificam influência da Agenda ou desconhecem-na.

Ademais, a pesquisa também procurou identificar com qual(is) do(s) ODS os servidores consideram que a política pública em que trabalha visa a contribuir e/ou contribuirá, conforme observado no Gráfico 7 (página seguinte). Entre as possíveis alternativas, havia a opção de indicar mais de um ODS como possíveis respostas.

Gráfico 7 - Percepção de contribuição da política pública na qual o servidor trabalha para os ODS



Fonte: Elaboração própria.

Os dados do gráfico chamam atenção para baixa percepção de que a política pública na qual o servidor trabalha visa a contribuir para alcançar algum dos ODS, sinalizado pela alternativa “nenhum”. Supõe-se que esse dado é reflexo da falta de conhecimento e percepção influência da Agenda pelos diretores, na medida em que, se o nível de envolvimento dos servidores com a Agenda 2030 fosse maior, essa percepção de contribuição também seria maior (ENAP, 2018b).

Como exposto no Gráfico 7, os ODS identificados pelos servidores que seriam mais impactados pelas políticas públicas nas quais trabalham são os de Objetivo 8, “Ação Contra a Mudança Global do Clima” e o Objetivo 3, “Boa Saúde e Bem-Estar”, ambos Objetivos com 5 respostas. Já os ODS com os menores níveis de reconhecimento quanto à contribuição das políticas públicas são os Objetivo 14, “Vida na Água” e o Objetivo 7, “Energia Limpa e Acessível”, ambos com 1 resposta. Destaca-se que esses ODS identificados pelos servidores que seriam mais e menos impactados pelas políticas públicas em que atuam correspondem aos mesmos ODS identificados no formulário aplicado pela ENAP (2018b) para os servidores da Administração Pública Federal, o que demonstra a percepção semelhante dos servidores estaduais e federais.

Diante do exposto, percebe-se que os servidores entrevistados e os servidores respondentes do questionário aplicado possuem semelhanças no que diz

respeito aos desafios no nível do servidor público. Como abordado anteriormente, não foram identificados, nas falas dos entrevistados, desafios envolvidos especificamente à capacidade analítica e relacional dos servidores públicos, de forma que os desafios nesse nível de análise estão relacionados ao processo específico de condução da Agenda no governo. Para reforçar (ou não) a inexistência dessas capacidades, no questionário foram aplicadas questões relacionadas às capacidades críticas da dimensão administrativa, identificada através do conhecimento e habilidades dos servidores públicos, e da dimensão relacional, identificada através das habilidades de interlocução dos servidores com outros servidores ou entes.

7.2 Desafios individuais

Para identificar tais capacidades administrativas e relacionais, os servidores foram inquiridos em uma escala de 1 a 5, sendo 1 “muito difícil” e 5 “muito fácil”, sobre a facilidade que teriam para realizar um rol atividades no processo das políticas públicas. Para apresentação dos dados, utilizou-se os valores percentuais das respostas, calculado por meio da quantidade de respostas da alternativa e o total de respostas, a qual foi 21 para todos alternativas, uma vez que era obrigatório o preenchimento de pelo menos uma opção por todos os diretores. Os percentuais estão com as cores em tons de vermelho e indicam o nível de facilidade para cada tarefa que possui a maior quantidade de servidores respondentes.

Em relação à dimensão administrativa, as alternativas dispostas envolviam conhecimentos e habilidades técnicas ou científicas em relação ao trabalho na política pública em que atuam, no que tange à produção e análise de dados (subdimensão analítica) e ao gerenciamento de recursos financeiros, tecnológicos e humanos no governo (subdimensão técnica-gerencial).

Tabela 2 - Facilidade dos servidores em realizar determinadas tarefas da dimensão administrativa

Tarefa	Continua				
	Muito fácil	Fácil	Médio fácil	Difícil	Muito difícil
Definir indicadores e metodologias para avaliação e monitoramento da política pública	4,8%	42,9%	33,3%	14,3%	4,8%
Utilizar novas ferramentas e tecnologias de informação e comunicação para otimizar o trabalho	9,5%	57,1%	23,8%	9,5%	0%
Elaborar, acompanhar e fiscalizar um processo de contratação de serviço	4,8%	47,6%	28,6%	19,0%	0%

Tarefa	Conclusão				
	Muito fácil	Fácil	Médio fácil	Difícil	Muito difícil
Elaborar e acompanhar a execução de um instrumento de parceria	0%	38,1%	42,9%	14,3%	4,8%
Elaborar normativos claros e coerentes	4,8%	52,4%	33,3%	4,8%	4,8%
Realizar o processo de prestação de contas à auditoria interna	14,3%	52,4%	28,6%	4,8%	0%

Fonte: Elaboração própria.

Como pode ser observado na Tabela 2, todas as tarefas da dimensão administrativa dispostas nas alternativas são consideradas pela maioria dos respondentes como tarefas fáceis de serem realizadas. Esses dados corroboram o diagnóstico geral traçado pelos entrevistados quanto à inexistência de desafio relacionado às habilidades e aos conhecimentos analíticos e técnico-gerenciais dos servidores públicos.

Já em relação à dimensão relacional, disposta na Tabela 3 abaixo, as alternativas envolviam as habilidades de interlocução dos servidores com os servidores do executivo (sub dimensão coordenação interna), assim como servidores de outros entes, como, por exemplo, outros poderes, políticos e sociedade (sub dimensão política).

Tabela 3 - Facilidade dos servidores em realizar determinadas tarefas da dimensão relacional

Tarefa	Muito fácil	Fácil	Médio Fácil	Difícil	Muito difícil
Coordenar uma equipe	4,8%	57,1%	23,8%	9,5%	4,8%
Fazer apresentações em público de forma clara e convincente	4,8%	42,9%	33,3%	14,3%	4,8%
Mediar conflitos interpessoais e conciliar interesses público	9,5%	47,6%	19,0%	19,0%	4,8%
Mobilizar parceiros para identificar soluções e planejar ações conjuntas para problemas comuns	4,8%	9,5%	19,0%	52,4%	14,3%
Defender posições institucionais em ambientes externos	4,8%	19,0%	38,1%	33,3%	4,8%
Obter apoio e mobilizar atores externos promover mudanças e inovações na política pública	0%	9,5%	9,5%	66,7%	14,3%
Construir ou mudar de opinião a partir da escuta de outros atores envolvidos na política	4,8%	52,4%	14,3%	28,6%	0%

Fonte: Elaboração própria.

Ao considerar os níveis de dificuldade “difícil” e “muito difícil”, observa-se que as atividades que envolvem a obtenção de apoio e mobilização de atores externos

ao órgão para promover mudanças e inovações na política pública (81,0%), bem como a mobilização de parceiros para identificar soluções e planejar ações conjuntas para problemas comuns (66,7%), foram as tarefas consideradas pela maioria dos servidores como as mais difíceis de se realizar pelos servidores.

Esse levantamento indicou que, na interação com outros atores para implementar a política pública, “a burocracia é autocentrada, na medida em que interage de forma recorrente no limite com outras áreas do seu órgão e com outros órgãos e entidades do governo” (ENAP, 2018b, p. 41), o que já havia sido apontado pelos entrevistados desta pesquisa como um grande desafio para a implementação da Agenda 2030.

Nessa perspectiva, conforme exposto ao longo desse estudo, a necessidade de desenvolver a capacidade política-relacional para coordenar distintos atores no processo das políticas públicas torna-se, em virtude do seu caráter transversal, uma necessidade na Agenda 2030. Entretanto, destaca-se que desenvolver essa capacidade no nível do servidor público depende da existência de processos e instrumentos que possibilitem o trabalho transversal entre os órgãos e os demais entes, desafio relacionado ao nível organizacional de capacidade estatal. Assim, os entrevistados apontaram a inexistência de tais processos e instrumentos, de modo que, para confirmar (ou não) tal constatação, a presente pesquisa buscou identificar quais são os principais desafios envolvidos no processo de produção de políticas públicas nas organizações dos servidores, disposto na próxima seção.

7.3 Desafios organizacionais e sistêmicos

Para identificar a percepção dos servidores sobre os desafios do processo organizacional de produção da política pública em que os servidores atuam, os seguintes questionamentos foram realizados: “Na sua avaliação, quais são as principais dificuldades enfrentadas para a implementação da política pública na qual você trabalha atualmente?”. É necessário ressaltar que este diagnóstico não parte do contexto específico dos ODS, de modo que as perguntas feitas aos respondentes do questionário solicitavam que eles considerassem o contexto geral de implementação da política pública na qual trabalhavam. Contudo, entende-se que os dados coletados contribuem para compreender os condicionantes estruturais das organizações, isto é,

as capacidades organizacionais que impactam diretamente a implementação de qualquer agenda, inclusive a dos ODS.

Dessa forma, os servidores poderiam selecionar até cinco principais dificuldades enfrentadas para implementação da política pública. Para melhor entendimento dos respondentes e análise de dados, as dificuldades foram agrupadas em dois grupos, que se diferem pela dimensão de capacidade, ou seja, dimensão administrativa e dimensão relacional.

Gráfico 8 - Dificuldades enfrentadas na dimensão administrativa para a implementação da política pública



Fonte: Elaboração própria.

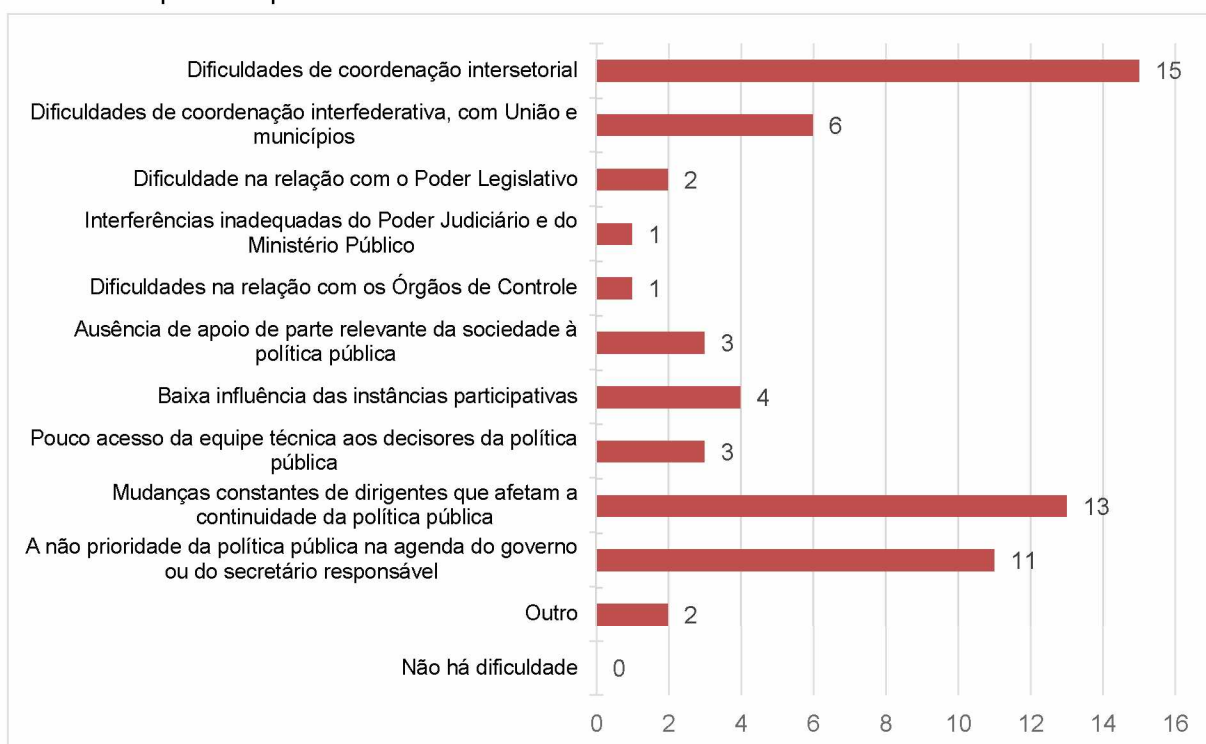
Com base nas três opções mais evidentes no Gráfico 8, os resultados relacionados à dimensão administrativa indicam que os principais desafios no processo de implementação das políticas públicas estão relacionados ao âmbito da gestão, em função de “deficiência dos processos de gestão estratégica, tais como planejamento e monitoramento” e “inexistência de uma cultura de tomada de decisões a partir de dados e evidências”; e ao âmbito de recursos, em que a questão da insuficiência de recursos orçamentários e financeiros para o alcance das metas é considerado como relevante para os entrevistados.

Em relação ao primeiro âmbito, destaca-se que os dados levantados corroboram o diagnóstico geral traçado pelos entrevistados em relação à falta de

utilização de indicadores no governo como elemento norteador para a tomada de decisão. Como disposto anteriormente, tal situação impacta a questão dos ODS, uma vez que a utilização de indicadores é essencial para implementação da Agenda 2030. Além disso, a dificuldade sinalizada pelo Gráfico 8 em relação ao processo de gestão estratégica, como planejamento e monitoramento, também são consideradas pelos entrevistados como desafios e que impactam na implementação da Agenda, tendo em vista que atualmente é inexistente a estratégia de implementação dos ODS no governo de Minas Gerais.

Ademais, destaca-se, assim, os desafios relativos ao âmbito do recurso, no que diz respeito à insuficiência de recursos orçamentários e financeiros para alcance das metas. Tal dificuldade foi apontada por grande parte dos respondentes e reflete a questão sistêmica da crise fiscal do Estado de Minas Gerais, marcada pelo contingenciamento de recursos. No caso da implementação da Agenda, segundo apontado pelo Entrevistado A, tal situação fiscal do Estado influencia a possibilidade de trabalho transversal entre os órgãos, devido à existência de “disputa por recursos” entre estes.

Gráfico 9 - Dificuldades enfrentadas na dimensão relacional para a implementação da política pública



Fonte: Elaboração própria.

Já os resultados da dimensão relacional indicam, como exposto no Gráfico 9, que os principais desafios são de ordem da gestão, relacionada aos desafios de coordenação interna, ou seja, entre órgãos do executivo; e de ordem político-institucional, marcada pelas “mudanças constantes de dirigentes que afetam a continuidade da política pública” e a “não prioridade da política pública na agenda do governo ou do secretário responsável”.

Nesse aspecto, parte dos resultados do questionário corresponderam aos resultados das entrevistas, como, por exemplo, as dificuldades de coordenação interna entre os órgãos do executivo, que foram apontadas pelos entrevistados como um desafio relacionado à problemática de “ausência de integração dos órgãos”, causada pela falta de uma cultura de trabalho transversal e pela disputa de recursos financeiros entre estes. Esses achados reforçam os argumentos dos entrevistados quanto à necessidade de integração das políticas públicas com vistas a conciliar objetivos e instrumentos de políticas, a fim de se alcançar políticas mais congruentes (ENAP, 2018b), aspecto também considerado importante para implementação da Agenda 2030, como indicaram alguns dos entrevistados, bem como também apontado pela literatura (HOWLETT; SAGUIN, 2018).

No caso da coordenação externa ou política, que diz respeito à interação com os outros poderes e entes da federação, as percepções dos entrevistados em relação aos desafios relacionais relacionados ao caso específico dos ODS também se confirmaram com a percepção dos respondentes do questionário. Chegou-se a esta constatação através da soma da quantidade de respostas das alternativas que envolvem a coordenação política, as alternativas “dificuldades de coordenação interfederativa” e “dificuldade na relação com o Legislativo e Judiciário”, as quais, juntas, obtiveram 8 marcações. Então, assim como a coordenação interna, a coordenação política também é considerada como um elemento importante para implementação da Agenda 2030, de forma que a deficiência nesse processo pode ser considerada como um desafio para esta implementação.

Por outro lado, ainda na perspectiva da coordenação externa, os entrevistados apontaram a “pouca efetividade das instâncias participativas” como um desafio no nível organizacional, a qual não corresponde à percepção dos respondentes dos questionários, já que apenas 4 destes sinalizaram a “baixa

influência” dessas instâncias como uma dificuldade existente. Segundo exposto por Avritzer (2011, p.15), no livro “Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação: Diálogos para o Desenvolvimento”, do IPEA, a questão da efetividade das instâncias participativas é considerada como um tema que possui uma “gama bastante grande de estudos sobre a participação, apoiados em diversas tradições teóricas”, de modo que, para julgar a questão da efetividade dessas instâncias, é preciso “homogeneizar ou ao menos estabelecer algum nível de comparabilidade entre os estudos existentes sobre efetividade participativa”.

Uma vez que o presente trabalho não tem como objetivo discutir especificamente tal questão, não foi possível investigar os motivos pelos quais as percepções entre os entrevistados e os respondentes do questionário não são semelhantes. No entanto, cabe ressaltar que os mecanismos de participação social contribuem para a democratização e a efetividade das políticas públicas (ENAP, 2018b). Nesse contexto, destacam-se as condicionantes para implementação da Agenda 2030 no sentido da necessidade de desenvolver capacidades relacionais para interação e articulação com atores de organizações internas e externas, como, por exemplo, entre poderes, tal como organizações não estatais e outras partes interessadas na Agenda, como organizações da sociedade civil conforme endossado pela OECD (2017) e ONU (2016).

Entre as situações consideradas como desafios relacionais mais identificados pelos respondentes do questionário, estão as “mudanças constantes de dirigentes que afetam a continuidade da política pública” e “a não prioridade da política pública na agenda do governo ou do secretário responsável”, ambas situações que dizem respeito ao nível sistêmico da capacidade estatal. Tais dificuldades também foram apontadas pelos entrevistados como um dos desafios, neste caso, relacionados ao caso específico da implementação destes no governo de Minas Gerais.

Destaca-se que existência de apoio é uma condicionante relacionada ao nível sistêmico da capacidade estatal. Nesse viés, a irrelevância da temática no governo também é perceptível no nível individual, ao identificar o baixo envolvimento dos servidores em relação aos ODS, e no nível organizacional, pela inexistência de estruturas e processos de coordenação e governança da Agenda no governo.

Diante do exposto, identifica-se que os desafios envolvidos no nível sistêmico de governo, influenciou nos desafios relacionados ao nível organizacional e individual. Nesse tocante, Painter & Pierre (2005) apontam que fatores como apoio, confiança e recursos financeiros são determinantes críticos das capacidades organizacionais e individuais, e, portanto, das capacidades de os atores públicos realizarem seu trabalho, à vista de que o apoio tanto de “cima como embaixo” é fundamental.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou identificar os desafios para implementação da Agenda 2030 existentes em Minas Gerais, especialmente no contexto do Poder Executivo Estadual. Considerando tal foco, este estudo partiu da análise de documentos produzidos pela ONU, pelo governo federal e pelo governo estadual sobre os compromissos assumidos e as estratégias de implementação vislumbradas para a implementação da Agenda 2030, na tentativa de contextualizar a Agenda nos âmbitos global, federal e estadual.

No âmbito global, destacam-se ações como a criação do Fórum Político de Alto Nível, que promove reuniões com representantes de governos, da sociedade civil e do setor privado para discutirem a implementação dos ODS; e a criação dos indicadores globais para acompanhamento de cada um dos Objetivos. No âmbito nacional, destaca-se a criação da CNODS, a comissão nacional que visa a promover a implementação da Agenda 2030 no Brasil; o desenvolvimento pelo IPEA do relatório, que propõe a adequação das metas globais dos ODS para realidade brasileira; e o desenvolvimento do relatório anual do governo federal de monitoramento dos ODS, que aponta os resultados obtidos anualmente em relação aos Objetivos a partir da implementação das políticas públicas traduzidas nos programas temáticos do PPA do governo federal. No âmbito estadual, por sua vez, identificou-se apenas a vinculação entre os programas do PPAG com os ODS como a iniciativa adotada pelo governo mineiro relacionada à Agenda 2030. Nos documentos analisados, não foram identificados algum monitoramento dos ODS vinculados ou outras ações associadas à implementação da Agenda no Estado.

Nesse sentido, na tentativa de realizar um panorama desta vinculação, foi identificado como os Objetivos estão distribuídos nos programas do governo estadual. Dessa forma, foram produzidas as seguintes análises: quantidade de programas por ODS vinculado, em que se observou os ODS que possuem mais (ODS 8 - Trabalho Decente e Crescimento Econômico) e menos (ODS 14 - Vida na Água) programas vinculados; quantidade de ações de acompanhamento intensivo e geral por ODS, em que se observou os ODS com mais e menos ações de acompanhamento intensivo e geral (ODS 8 e ODS 14, respectivamente); e, por fim, o valor executado em 2018 por

ODS, em que se observou os ODS que tiveram mais e menos recursos financeiros (ODS 4 - Educação de Qualidade e ODS 2 - Fome Zero e Agricultura Sustentável).

Entretanto, como destacado anteriormente, não pode se afirmar que as análises realizadas correspondem ao que é feito na realidade, uma vez que as análises se baseiam apenas nas informações no PPAG, as quais não apresentam um recorte exclusivo por ODS. Ou seja, não necessariamente o valor executado por programa corresponde a um valor realizado por ações que visam ao ODS vinculado, assim como não se pode afirmar que os programas e as ações de acompanhamento intensivo e geral têm como objetivo direto atingir o ODS vinculado. Para que os resultados sejam mais próximos da realidade, é preciso que o próprio governo, com seus instrumentos e processos de monitoramento, faça essas análises.

No sentido de compreender o contexto de implementação da Agenda no governo de Minas Gerais, partiu-se para o levantamento da percepção dos servidores que se envolveram com a temática. Um primeiro resultado encontrado, para o caso mineiro, assim como no caso nacional identificado pelo estudo da ENAP (2018b), foi o reconhecimento da pluralidade de entendimentos construído por esses atores acerca da utilidade da Agenda 2030. Tais entendimentos puderam ser enquadrados em três diferentes e não conflitantes categorias: instrumental, ideacional e integrativa.

A primeira, a compreensão instrumental da Agenda, reside na expectativa de utilização da Agenda como uma oportunidade de alinhamento com uma Agenda mundial, de forma a seguir uma tendência dos governos dos demais países e não “ficar para trás”, além de permitir a comparabilidade com outros governos mundiais, já que a Agenda propõe a utilização de objetivos e metas comuns. Ademais, a oportunidade instrumental também foi apontada, no que concerne à possibilidade de identificar perfis de ação do governo, visto que os ODS são organizados em áreas temáticas. Já o segundo entendimento, referido como ideacional, preocupa-se com o sentido de desenvolvimento que a Agenda 2030 carrega. Isto é, sustenta a ideia de que a adesão à Agenda poderia implicar a discussão no Governo de Minas Gerais sobre o que é o desenvolvimento sustentável, e questionar se as políticas públicas estaduais estão contribuindo para tal desenvolvimento. Por fim, o terceiro entendimento, integrativo, foca no aspecto integrativo da Agenda como uma forma de enfrentamento dos problemas de políticas públicas, por meio do planejamento destas,

que não se restringem apenas à atuação do Poder Executivo Estadual, mas também à atuação deste com outros níveis de governo, outros poderes e atores da sociedade civil e societal, além de atores internacionais.

No sentido de identificar os desafios para implementação da Agenda 2030 no contexto do Poder Executivo Estadual de Minas Gerais, principal objetivo deste estudo, foi feito o levantamento das percepções dos servidores por meio de entrevistas semiestruturadas, bem como dos diretores de planejamento das Secretarias de Estado por meio da aplicação de questionário. Dessa maneira, foram identificados quatro principais desafios: a falta de envolvimento dos servidores com os ODS; a inexistência de uma estratégia de implementação da Agenda 2030; a falta de integração entre os órgãos do executivo e com atores externos; e a ausência de apoio sobre a temática ODS no governo. Esses desafios, em grande medida, foram ao encontro do que já é apontado pelo caderno da ENAP (2018b) como desafios ou condicionantes de implementação do governo federal. De forma a seguir o modelo analítico proposto no estudo, os desafios encontrados foram categorizados, em três níveis (individual, organizacional e sistêmico) e em duas dimensões de capacidade estatal (administrativa e relacional).

No caso do governo estadual, no nível individual - que envolve o conhecimento e habilidade dos servidores -, a partir da percepção dos entrevistados, foi identificado que grande parte servidores não conheciam os ODS, não entendiam o que estes propunham e não consideravam que os Objetivos norteassem o trabalho realizado por eles em relação ao planejamento de políticas públicas. No levantamento do questionário realizado, esta ausência de envolvimento foi reafirmada, na medida em que 71,5% dos respondentes demonstraram que não percebem a influência, ou não sabem, ou não conhecem a Agenda dos ODS. Entre aqueles que consideram que a Agenda 2030 influencia a política pública na qual atua, o menor reconhecimento da Agenda está entre os servidores com maiores níveis de instrução.

No caso do governo federal, também foi identificado pela ENAP (2018b, p. 61) esta questão do baixo envolvimento dos servidores com a temática dos ODS, já que os dados demonstram que 27,7% dos 2000 servidores públicos federais, lotados nos órgãos do Poder Executivo Federal da administração direta, desconhecem a Agenda e, apenas 45,3% desses servidores entendem que a Agenda 2030 influencia

em alguma medida a política pública na qual atuam. Nesse sentido, segundo a Escola esses dados denotam que ainda são necessários mais esforços de disseminação da Agenda 2030 se o governo “pretende, como parte da estratégia de sua implementação, engajar seus servidores na Agenda 2030” (p. 61).

No que diz respeito às capacidades administrativas e relacionais da burocracia analisadas de forma geral (ou seja, não especificamente em relação aos ODS), no nível do servidor público do governo de Minas Gerais, os entrevistados apontaram que não identificam uma falta de capacidade administrativa e relacional dos servidores estaduais. Tal apontamento foi reafirmado somente em relação a uma das dimensões pelos respondentes do questionário, uma vez que, ao serem questionados sobre nível de dificuldade em realizar determinadas tarefas administrativas, os respondentes, em grande parte, demonstraram não apresentar dificuldades. Já em relação às tarefas relacionadas, as atividades que envolvem o trabalho transversal com outros atores foram as tarefas consideradas pela maioria dos servidores tarefas difíceis de serem realizadas.

No nível organizacional - que diz respeito à existência de instrumentos, estruturas e processos de coordenação e governança, e disponibilidade e eficácia dos sistemas de informação e gestão de recursos -, entre os desafios identificados está a inexistência de uma estratégia de implementação da Agenda. Segundo os entrevistados, não houve ações por parte do governo em relação à apresentação e instrução dos servidores sobre Agenda, o que explica, segundo eles, o baixo envolvimento destes com a temática (desafio identificado no nível individual), e a forma inadequada como é feita a vinculação dos programas aos ODS, em que é possível identificar programas que não contribuem para o atingimento do Objetivo que está vinculado. Além disso, conforme apontado pelos entrevistados, a vinculação somente consta no instrumento formal de planejamento, PPAG, de maneira que aquela informação disponível não é utilizada no governo, e, assim, não existe, por exemplo, um monitoramento desses Objetivos no Estado.

A realização desse monitoramento, por sua vez, se depara com um desafio ligado à capacidade administrativa analítica organizacional, identificado no presente estudo e também no estudo da ENAP: o pouco aproveitamento de indicadores como um instrumento norteador de decisões. Tal desafio, segundo a Escola, denota uma

clara limitação na capacidade de analítica, “especialmente face aos problemas públicos complexos trazidos pela Agenda 2030 que demandam um leque variado de fontes de alternativas para o enfrentamento de tais problemas” (ENAP, 2018b, p.62).

Diante o exposto, a inexistência de uma estratégia de implementação da Agenda, segundo os entrevistados, é fruto da ausência de apoio político que a temática possui no governo de Minas Gerais, a qual foi considerada como um dos desafios e diz respeito ao nível sistêmico do modelo analítico, haja vista que este abrange a existência de suporte político. Tal ausência ocorre devido a inexistência de um patrocinador da temática e de conjunturas favoráveis à implementação desta Agenda. Entre essas conjunturas, está a econômica, a qual, segundo os entrevistados, é marcada por uma crise fiscal que impactou negativamente a possibilidade de implementação dos ODS no governo. Nessa perspectiva, segundo a ENAP, entre os condicionantes de nível sistêmico para implementação da Agenda, está a existência de uma estrutura fiscal fortalecida. Em relação a este fato, destaca-se a necessidade de estudos mais aprofundados acerca dessa relação de causalidade, uma vez que são necessárias mais informações acerca de como a conjuntura econômica pode ser favorável ou desfavorável para tal implementação.

Diante do exposto pelos entrevistados, percebeu-se que a utilização dos ODS no governo de Minas Gerais é marcada pelo formalismo. Entende-se por formalismo a “discrepância entre a conduta concreta e a norma prescrita que se supõe regulá-la” (GUERREIRO RAMOS, 1966; 1983, p.), ou seja, há uma discrepância entre a determinação de vinculação dos programas aos ODS e à conduta do governo e dos servidores em relação aos Objetivos. Tal situação é observável pela falta de envolvimento com a Agenda e pela ausência da adoção de uma estratégia de implementação dos ODS, de modo que a vinculação dos ODS ocorre apenas para o atendimento de uma determinação obrigatória, e não tem efeito sobre o planejamento de políticas públicas no governo. A fala do Entrevistado E, de que “a questão do uso dos ODS é uma simples formalidade e que não leva a mais nada”, como a de demais entrevistados, corrobora este argumento.

O fato de a vinculação ser obrigatória para todos os programas do governo estadual, com exceção dos programas especiais, também demonstra o formalismo, já que é possível identificar órgãos que possuem programas que não contribuem para o

atingimento de algum ODS, como, por exemplo, os programas da Ouvidora Geral do Estado (OGE), os quais não estão relacionados com áreas temáticas do tipo saúde e meio ambiente e, conseqüentemente, não possuem um ODS correspondente.

Diante do exposto, é possível classificar a determinação de vinculação dos programas aos ODS como uma ação típica de isomorfismo institucional, uma vez que “as principais forças que as organizações devem levar em consideração são as outras organizações” (ALDRICH, 1979 *apud* DIMAGGIO & POWELL, 1983). Neste caso, o isomorfismo pode ser classificado como do tipo coercitivo, o qual ocorre quando as organizações submetidas a pressões externas, formais ou informais, vindas de outras organizações das quais são dependentes, copiam o modelo, o processo ou os aspectos de outra, para obter inclusão, visibilidade ou legitimação frente a seu campo organizacional. No caso dos ODS, como fazem parte de uma Agenda mundial, inseri-los no instrumento formal de planejamento pode trazer visibilidade e legitimidade para o governo. Exemplo disso está no fato de que, assim como o governo federal inseriu os ODS no PPA Federal, o governo estadual também inseriu os Objetivos PPA Estadual.

Todavia, destaca-se que, mesmo se os ODS deixassem de ser utilizados como um cumprimento de formalidade e houvesse, assim, uma estratégia para adoção da Agenda 2030, ainda existiriam desafios de implementação dessa Agenda no governo estadual, estes relacionados à capacidade relacional de coordenação interna e política dos órgãos, que foram apontados pelos servidores entrevistados e pelos diretores respondentes do questionário aplicado. O desafio de coordenação interna diz respeito à falta de transversalidade entre os órgãos do poder executivo em relação ao planejamento das políticas públicas, o qual é marcado pela ausência de uma cultura de trabalho transversal e pela disputa por recursos financeiros entre os órgãos. No caso do governo federal, a coordenação interna, segundo a ENAP (2018b, p. 62) foi a capacidade crítica mais mencionada nas entrevistas com os envolvidos na Agenda 2030, assim como no caso das entrevistas realizadas nesta pesquisa. Tal situação, evidencia a “fragilidade do modelo de coordenação, tanto intersetorial como interfederativa, para o enfrentamento de tamanho desafio como a coordenação da Agenda 2030”.

Já o desafio político, que diz respeito à interação dos órgãos do executivo com outros atores externos, como outros níveis de governo, outros poderes, atores da sociedade civil, e atores internacionais, e é marcado pela ineficiência das instâncias participativas apontada pelos entrevistados. Em relação às capacidades administrativas, destaca-se que não foram identificados pelos servidores desafios relacionados a esta dimensão nesse nível de análise. Portanto, pode-se concluir que os desafios organizacionais relacionados à implementação da Agenda no governo não estão ligados às tarefas burocráticas do governo, mas estão ligados principalmente à dimensão político-relacional da capacidade estatal.

Tais desafios relacionais impactam as políticas públicas de forma geral no governo, mas é necessário considerar que eles podem também ser considerados como desafios relacionados à implementação dos ODS, uma vez que, como demonstrado no discurso da ONU, nos documentos governamentais e nas entrevistas, a Agenda 2030 propõe que as ações norteadas pelos ODS sejam realizadas de forma transversal entre órgãos. Além disso, dada a sua abrangência, a Agenda 2030 somente se torna possível por meio das parcerias para além do Estado (ENAP, 2018b). Logo, com base nos apontamentos dos servidores entrevistados e dos diretores respondentes do questionário aplicado, percebe-se uma grande fragilidade estatal na capacidade de atuar próximo ou em parceria com atores externos ao Estado, visto que os dados sobre o contexto relacional das organizações evidenciam essa realidade. Tal situação também foi constatada no caso do governo federal, de maneira que se pode perceber um claro “isolamento da burocracia” federal, e no caso desse estudo, da burocracia estadual (ENAP, 2018b, p.62).

Em suma, para a implementação da Agenda 2030 no governo de Minas Gerais, é necessário desenvolver capacidades relacionais para interação e articulação com atores de organizações não estatais e outras partes interessadas na Agenda, como organizações da sociedade civil, conforme endossado pela OECD (2017) e ONU (2016). Mas, para isso ocorrer, é necessária a decisão de se utilizar os ODS como um instrumento norteador de políticas públicas para o desenvolvimento sustentável, e não somente como um instrumento formal para “inglês ver”. Tal expressão é apropriada, segundo autor antropólogo Peter Fry (1982, p. 14), para situações em que “se quer manter a fachada perante o outro, estabelecendo regras formais podem ser burladas na medida em que o outro não perceba”.

Por tudo o que foi apresentado neste trabalho, percebe-se a inserção dos ODS no PPAG de Minas Gerais no sentido de “prestação de contas” para o ambiente externo, assim como no caso do governo federal. Este fato se dá em função, talvez, da ausência de uma intenção clara de adesão dessa Agenda pelo governo mineiro. A Agenda se coloca, por esse motivo, ainda, no nível formal de vinculação de programas, envolvendo apenas uma parte da burocracia do Estado. Do ponto de vista do governo estadual, para que a Agenda seja utilizada com objetivos maiores - seja instrumental, ideacional ou integralista - não apenas a definição de estratégia de implementação da Agenda 2030 deve existir, mas também de formulação das políticas públicas mineiras precisam ser revistas, na tentativa de tornar o processo de planejamento destas mais transversal.

Para outros estudos sobre a temática no caso do governo mineiro, além da utilização da capacidade estatal e suas dimensões e níveis aqui abordados, poderiam ser instrumentos analíticos de novas pesquisas a teoria de formação de agenda governamental, na tentativa de compreender em que medida os elementos que favorecem ou desfavorecem a entrada da temática na agenda se configuram no contexto do governo de Minas Gerais; e as teorias de isomorfismo e formalismo, na tentativa de compreender a fundo os motivos pelos quais a temática surgiu e não vingou no contexto do governo estadual.

REFERÊNCIAS

ADDISON, Helen J. Is administrative capacity a useful concept? Review of the application, meaning and observation of administrative capacity in Political Science literature. **LSE Research Paper**. Department of Government, 2009. Disponível em: http://personal.lse.ac.uk/addisonh/Papers/AC_Concept.pdf. Acesso em: 21 out. 2018.

AVRITZER, Leonardo. A Qualidade da Democracia e a Questão da efetividade da Participação: Mapeando o Debate. *In*: IPEA. **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Volume 7. Brasília, 2011. p. 15. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3089>. Acesso em: 10 mai. 2019.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. ed. 70. Lisboa, 2009.

BRASIL. Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 fev. 1967. Seção 1, p.4.

BRASIL. Decreto nº 8.892, de 27 de outubro de 2016. Cria a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Dec 8.892/2016. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 31 out. 2016. Seção 1, p.1.

BRASIL. Portaria nº 64, de 29 de agosto de 2017. Dispõe sobre a organização da Administração Federal. institui, no âmbito da Secretaria de Governo da Presidência da República - SEGOV/PR, a Política de Gestão de Riscos - PGR e o Comitê de Governança, Riscos e Controles - CGRC. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 30 agosto. 2017. Seção 1, p.3

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Agenda 21 Brasileira: ações prioritárias**. Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional. 2. ed. Brasília, 2004.

BRONZO, Carla. **Intersetorialidade, autonomia e território em programas municipais de enfrentamento da pobreza: experiências de Belo Horizonte e São Paulo**. Planejamento e Políticas Públicas, v. 35. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.repositorio.fjp.mg.gov.br/bitstream/123456789/206/1/Intersetorialidade%20c%20autonomia%20e%20territorio%20em%20programas%20municipais%20de%20enfrentamento.pdf>. Acesso em: 24 set. 2018.

CAPELLA, Ana Cláudia N. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**. São Paulo, 2006.

CNODS. **Plano de Ação 2017-2019**. Brasília, 2017. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/ods/publicacoes/plano-de-acao-da-cnods-2017-2019>. Acesso em: 21 out. 2018.

CNUDS. **Declaração final da Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável (Rio +20): O futuro que queremos**. Tradução de Júlia Crochemore Restrepo. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <http://riomais20sc.ufsc.br/files/2012/07/CNUDS-vers%C3%A3o-portugu%C3%AAs-COMIT%C3%8A-Pronto1.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2019.

COSTA, Marcela Menezes; COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz. **Concepções de pobreza e operacionalização do Índice de Pobreza Multidimensional para Minas Gerais**. Cadernos da Escola do Legislativo, v. 16. Belo Horizonte, 2014.

DIMAGGIO, P. J; POWELL, W.W. **The New Institutionalism in Organizational Analysis**, W.W. Powell and P.J. DiMaggio (eds.), University of Chicago Press, Chicago, 1991.

DIMAGGIO, Paul. J.; POWELL, Walter. W. A Gaiola de Ferro Revisada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. **Revista de Administração de Empresas**, FGV, v. 45, n. 2, p. 74-89. São Paulo, 2005.

ENAP. **Capacidades Estatais para produção de políticas públicas: resultados do survey sobre o serviço civil no Brasil**. Caderno Enap n. 56. Brasília, 2018a. Disponível em: <https://www.ena.gov.br/index.php/pt/pesquisas/capacidadesestatais>. Acesso em: 21 out. 2018.

ENAP. **Desafios e condicionantes para implementação da Agenda dos ODS na Administração Pública Federal Brasileira**. Caderno Enap n. 57. Brasília, 2018b. Disponível em: <http://repositorio.ena.gov.br/handle/13411>. Acesso em: 21 out. 2018.

EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. **Bringing the State Back In**. Cambridge: Cambridge University Press, p. 3-43. 1985.

FRY, Peter. **Para inglês ver. Identidade e política na cultura brasileira**. Editora Zahar. Rio de Janeiro, 1982 Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4413192/mod_resource/content/1/Fry%2C%20Peter_Para-Ingles-Ver-Identidade-e-Politica-Na-Cultura-Brasileira.pdf. Acesso em: 15 mai. 2019.

FJP. Diretoria de Estatística e Informações. **O PIB e os Indicadores das Finanças Públicas de Minas Gerais Triênio 2015-2017**. Belo Horizonte, 2018. Disponível em: <http://fjp.mg.gov.br/index.php/docman/direi-2018/881-serie-estatistica-a-informacoes-n-12-o-pib-e-os-indicadores-das-financas-publicas-de-minas-geraissite-2711/file>. Acesso em: 10 mai. 2019.

FUKUYAMA, Francis. What is governance? **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institution**, v. 26, n. 2, p. 347-362. Washington, 2013. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2226592. Acesso em: 21 out. 2018.

GALLIE, Water Bryce. Essentially Contested Concepts. **Proceedings of the Aristotelian Society**, New Series, v. 56, p. 167-198. Londres, 1956.

GIDDENS, Anthony. **Sociologia**. 6ª ed. Porto Alegre: Penso, 2012. Disponível em: <https://damas20162.files.wordpress.com/2016/08/giddens-anthony-sociologia.pdf>. Acesso em: 2 dez. 2018.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.

GOERTZ, Gary. **Social science concepts: A user's guide**. Princeton University Press, 2006. Disponível em: <https://press.princeton.edu/titles/8089.html>. Acesso em: 21 out. 2018.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PEREIRA, Ana Katrine; MACHADO, Raphael Amorim. O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. **Revista Sociedade e Cultura**, v. 20, n. 1. Goiânia, 2017. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/322086755_Apresentacao_O_conceito_de_capacidade_estatal_e_a_pesquisa_cientifica_Alexandre_de_Avila_Gomide. Acesso em: 21 out. 2018.

GUERREIRO RAMOS, Alberto. **Administração e estratégia do desenvolvimento. Elemento de uma sociologia especial de administração**. Rio de Janeiro, FGV, 1966.

HOWLETT, Michael; SAGUIN, Kidjie. **Policy capacity for policy integration: Implications for the Sustainable Development Goals**. Lee Kuan Yew School of Public Policy Working Paper Series, n. 65. Singapura, 2018. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3157448. Acesso em: 21 out. 2018.

KINGDON, John. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 2.ed. Nova York: Harper, 1995.

KOCHER, Matthew Adam. State capacity as a conceptual variable. **Yale Journal of International Affairs**. New Haven, 2010. Disponível em: <http://yalejournal.org/wp-content/uploads/2010/09/105212kocher.pdf>. Acesso em: 3 set. 2018.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LINDVALL, Johannes; TEOREL, Jan. **State capacity as power: a conceptual framework**. Lund University Publications. Suécia, 2016. Disponível em: https://robopees.seas.harvard.edu/files/pegroup/files/lindvallteorell2017_updated.pdf. Acesso em: 21 out. 2018.

MACHADO-DA-SILVA, *et al.* Cognição e Institucionalização na Dinâmica da Mudança em Organizações. *In*: RODRIGUES, S. B.; CUNHA, M. P. (org.). **Estudos Organizacionais: Novas Perspectivas na Administração de Empresas – Uma Coletânea LusoBrasileira**. São Paulo: Iglu, 2000.

MACHADO-DA-SILVA, Clóvis L.; GUARIDO FILHO, Edson Ronaldo; NASCIMENTO, Maurício Reinert do; OLIVEIRA, Patrícia Tendolini. Institucionalização da mudança na sociedade brasileira: o papel do formalismo. *In*: VIEIRA, Marcelo Milano F.; CARVALHO, C. A. (Orgs.). **Organizações, Instituições e Poder no Brasil**. FGV. Rio de Janeiro, 2003.

MARTINS, Heloisa Helena T. de Souza. **Metodologia qualitativa de pesquisa**. Educação e Pesquisa, v. 30, n. 2. São Paulo, 2004.

MENICUCCI, Telma M. G.; BRASIL, Flávia Duque. **Construção de agendas e inovações institucionais: análise comparativa da reforma sanitária e da reforma urbana**. Estudos de Sociologia, v. 15, n. 29. São Paulo, 2010.

MINAS GERAIS. Lei nº 22.475, de 29 de dezembro de 2016. Dispõe sobre a revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG 2016-2019 - para o exercício 2017. Lei 22475/2016. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**: Diário do Executivo. Belo Horizonte: Imprensa Oficial de Minas Gerais, 30 dez. 2016a.

MINAS GERAIS. Projeto de Lei nº 335, 2019. Autoriza o Poder Executivo a instituir a Comissão Estadual para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. PL 335/2019. **Diário do Legislativo**. Belo Horizonte, 28 fev. 2019a. Disponível em: https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/arquivo_diario_legislativo/pdfs/2019/02/L20190228.pdf. Acesso em: 20 abr. 2019.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Manual de Revisão do PPAG 2016-2019**. 2017a. Disponível em: <http://www.planejamento.mg.gov.br/pagina/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-de-acao-governamental-ppag/plano-plurianual-de-acao>. Acesso em: 13 nov. 2018.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Mensagem do Governador à Assembleia Legislativa**. Mensagem nº 151, de 31 de janeiro de 2017b. p.17. Disponível em: http://planejamento.mg.gov.br/sites/default/files/documentos/mensagem_do_governador_-_2017.pdf. Acesso em: 20 mar. 2019.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado**. 2016b. Disponível em: <http://planejamento.mg.gov.br/pagina/planejamento-e-orcamento/plano-mineiro-de-desenvolvimento-integrado-pmdi/plano-mineiro-de>. Acesso em: 26 fev. 2019.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Plano Plurianual de Ação Governamental, 2016-2019**, exercício 2017. 2016c. Disponível em: <http://www.planejamento.mg.gov.br/pagina/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-de-acao-governamental-ppag/plano-plurianual-de-acao>. Acesso em: 13 nov. 2018.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Plano Plurianual de Ação Governamental, PPAG 2016-2019**, exercício 2018. 2017c. Disponível em: <http://www.planejamento.mg.gov.br/pagina/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-de-acao-governamental-ppag/plano-plurianual-de-acao>. Acesso em: 13 nov. 2018.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Relatório Institucional de Monitoramento**, Janeiro-Dezembro de 2018. 2019b. Disponível em: http://planejamento.mg.gov.br/documento/rim-exercicios-anteriores-ppag-016_2019-exercicio-2018. Acesso em: 15 mai. 2019.

MIGNERAT, Muriel; RIVARD, Suzanne. **Positioning the Institutional Perspective in Information Technology Research**. Cahier de recherche. Canadá, 2005.

NILSSON, Måns. *et al.* **A framework for understanding Sustainable Development Goal Interactions.** [S.l.], 2017. Disponível em: <https://council.science/cms/2017/03/SDGs-interactions-framework.pdf>. Acesso em: 21 out. 2018.

OECD. **Policy Coherence for Sustainable Development 2017: Eradicating Poverty and Promoting Prosperity.** Paris, 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264272576-en>. Acesso em: 10 mai. 2019.

ODM BRASIL. **Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.** [S.l.], 2004. Disponível em: <http://www.odmbrasil.gov.br/os-objetivos-de-desenvolvimento-do-milenio>. Acesso em: 18 set. 2018.

ODS SANTA CATARINA. **Os 5 P's da Sustentabilidade.** [S.l.], 2017. Disponível em: <http://https://sc.movimentoods.org.br/nossa-cao/os-5-ps-da-sustentabilidade/>. Acesso em: 18 set. 2018.

ONU. **Articulando os Programas de Governo com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.** Brasil, 2017. Disponível em: <https://www.undp.org/content/dam/brazil/docs/ODS/Articulando%20os%20Programas%20de%20Governo%20com%20a%20Agenda%202030-compressed.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2019.

ONU. **Carta das Nações Unidas.** Rio de Janeiro, 1945. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/11/A-Carta-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2019.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** Paris, 1948. Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>. Acesso em: 26 fev. 2019.

ONU. **The future we want.** Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: http://www.rio20.gov.br/documentos/documentos-da-conferencia/o-futuro-que-queremos/at_download/the-future-we-want.pdf. Acesso em: 2 dez. 2018.

ONU. **Conheça os novos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.** Brasil, 2015a. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/conheca-os-novos-17-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-da-onu/amp/>. Acesso em: 12 set. 2018.

ONU. **Relatório sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.** Nova York, 2015b. Disponível em: https://www.unric.org/pt/images/stories/2015/PDF/MDG2015_PT.pdf. Acesso em: 24 fev. 2019.

ONU. **Report of the Inter-Agency and Expert Group on Sustainable Development Goal Indicators.** Nova York, 2016a. Disponível em: <https://undocs.org/E/CN.3/2016/2/Rev.1>. Acesso em: 2 dez. 2018.

ONU. **Roteiro para a Localização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: Implementação e Acompanhamento no nível subnacional.** Brasil, 2016b. Disponível em: <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/ods/roteiro-para-a-localizacao-dos-objetivos-de-desenvolvimento-sust.html>. Acesso em: 10 mai. 2019.

ONU. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Brasil, 2015c. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2019.

PAINTER, Martin; PIERRE, Jon. **Unpacking Policy Capacity: issues and themes**. [S.l.], 2005. Disponível em: https://link.springer.com/chapter/10.1057/9780230524194_1. Acesso em: 21 out. 2018.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782016000200121. Acesso em: 21 out. 2018.

PLATAFORMA AGENDA 2030. **A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. [S.l.], 2017a. Disponível em: <http://www.agenda2030.org.br/>. Acesso em: 18 set. 2018.

PLATAFORMA AGENDA 2030. **Acompanhando o desenvolvimento sustentável até 2030**. [S.l.], 2017b. Disponível em: <http://www.agenda2030.org.br/acompanhe/>. Acesso em: 18 set. 2018.

PNUD. **Cartilha de Perguntas e Respostas dos ODS**. Brasil, 2018a. Disponível em: <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/ods/cartilha-de-perguntas-e-respostas-dos-ods.html>. Acesso em: 2 dez. 2018.

PNUD. **Fórum Político de Alto Nível sobre Desenvolvimento Sustentável começa em Nova York**. Brasil, 2018b. Disponível em:

PNUD. **Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**. Brasil, 2016. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/odm.aspx>. Acesso em: 24 fev. 2019.

RAMESH, Michael; HOWLETT, Michael; SAGUIN, Kidjie. **Measuring Individual-Level Analytical, Managerial and Political Policy Capacity: A Survey Instrument**. Canadá, 2016. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2777382. Acesso em: 21 out. 2018.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa Social: Métodos e Técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

RIGGS, Fred W. **A ecologia da administração pública**. Rio de Janeiro: FGV, 1964.

SABATIER, P. A. **Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis**. *Journal of Public Policy*, v. 6, n. 1. Cambridge, 1986.

SABATIER, Paul. JENKINS-SMITH, Hank. **Policy Change and Learning: The Advocacy Coalition Approach**. Boulder: Westview Press, 1993.

SILVA, Edna Lúcia da. **Metodologia da Pesquisa e Elaboração de Dissertação**. 4. ed. Florianópolis: UFSC, 2005.

SILVEIRA, Mauro César da. **O processo de formulação da estratégia: um estudo de caso longitudinal sobre o processo de construção das estratégias do governo de Minas Gerais entre 1995-2011**. Tese (Doutorado em Administração) – Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2007.

TILLY, Charles. **The Formation of National States in Western Europe**. Nova Jersey: Princeton University Press, 1975.

UFSM. Desenvolvimento Sustentável: Uma Análise a Partir do Método Safe. 2015. **Revista Eletrônica em Gestão, Educação e Tecnologia Ambiental Santa Maria**, v. 19, n. 2. Santa Catarina, 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/reget/article/download/15960/pdf>. Acesso em: 2 dez. 2018.

VINUTO, Juliana. **A amostragem em bola de neve na pesquisa qualitativa: um debate em aberto**. *Temáticas*, v. 22. Campinas, 2014.

WU, Xun; RAMESH, M.; HOWLETT, Michael. **Policy Capacity: A Conceptual Framework for Understanding Policy Competences and Capabilities, Policy and Society**. v. 34, p. 165-171. [S.l.], 2015. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1016/j.polsoc.2015.09.00> Acesso em: 21 out. 2018.

APÊNDICE

APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA

1. Você conhece a Agenda 2030 da ONU? E os ODS?
 - a. Como avalia seu conhecimento (Básico, intermediário ou avançado)?
2. E em relação aos outros servidores, acredita que tal (des)conhecimento é comum?
3. Como surgiu a pauta dos ODS no Estado? Houve algum treinamento/palestra sobre a temática?
4. Como ocorre a vinculação dos programas do PPAG com os ODS?
 - a. Quem realiza essa vinculação? A escolha é baseada na finalidade do programa?
 - b. Os ODS são pensados de forma integrada?
5. A Agenda influencia seu trabalho? E no planejamento de políticas públicas do Estado?
6. Você considera a vinculação uma estratégia efetiva para implementação da Agenda no Estado? Se não, qual outra estratégia é necessária?
7. Na sua opinião, quais são as oportunidades que a Agenda traz ou pode trazer para o governo de Minas Gerais?
8. Os ODS são monitorados no Estado? Há alguma Comissão, Grupo, Centro de Coordenação ou um Responsável encarregado pela gestão dessa Agenda?
9. Existe alguma interação, diálogo, no governo executivo e este com outros atores externos ao Estado em relação a implementação dos ODS?
10. De forma geral, como avalia a interlocução inter e intragovernamental no planejamento de políticas públicas no Estado de Minas Gerais? Quais fatores contribuem/prejudicam essa interlocução?
11. Na sua percepção, quais são os principais desafios e condicionantes do governo MG avançar na implementação da Agenda 2030?

APÊNDICE B - ROTEIRO DE QUESTIONÁRIO

1. Órgão: _____
2. Grau de instrução do servidor:
 - () Ensino Fundamental.
 - () Ensino Médio/Técnico.
 - () Graduação.
 - () Especialização.
 - () Mestrado.
 - () Doutorado/Pós-Doutorado.
3. Tempo de atuação com política pública:
 - () Até 6 meses.
 - () Entre 6 meses e 1 ano.
 - () Entre 1 a 5 anos.
 - () Entre 5 a 10 anos.
 - () Mais de 10 anos.
4. Percepção sobre a influência da Agenda dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) na política pública em que trabalha:
 - () Influência.
 - () Influência Parcialmente.
 - () Não influencia.
 - () Não sei.
 - () Não conheço a Agenda.
5. Com qual(is) dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável você considera que a política na qual você trabalha contribui e/ou contribuirá?
 - () Objetivo 1: Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares.
 - () Objetivo 2: Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável.
 - () Objetivo 3: Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades.

- () Objetivo 4: Assegurar a educação inclusiva, equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos.
 - () Objetivo 5: Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas.
 - () Objetivo 6: Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos.
 - () Objetivo 7: Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos.
 - () Objetivo 8: Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos.
 - () Objetivo 9: Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação.
 - () Objetivo 10: Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles.
 - () Objetivo 11. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.
 - () Objetivo 12. Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis.
 - () Objetivo 13. Tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos.
 - () Objetivo 14. Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável.
 - () Objetivo 15. Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade.
 - () Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.
 - () Objetivo 17. Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável.
 - () Nenhum.
6. Numa escala de 1 a 5, sendo um, nunca e cinco, sempre, diga com que frequência identifica as situações abaixo em relação ao contexto do seu órgão para implementação da política pública na qual você trabalha:

a) Reconhecimento da opinião dos envolvidos.

1 2 3 4 5

b) Reputação perante a sociedade.

1 2 3 4 5

c) Realização de Processos Participativos.

1 2 3 4 5

d) Apoio Parlamentar.

1 2 3 4 5

e) Participação do Legislativo e Judiciário.

1 2 3 4 5

f) Interação com Ministério Público e Judiciário.

1 2 3 4 5

g) Existência de consultoria Jurídica do próprio órgão.

1 2 3 4 5

h) Atuação de órgãos de controle.

1 2 3 4 5

i) Disponibilização de informações sobre a política pública ao público.

1 2 3 4 5

7. Na sua avaliação, em relação à dimensão administrativa, quais são as principais dificuldades enfrentadas para a implementação da(s) política(s) pública(s) na qual você trabalha atualmente?

Inexistência de uma cultura de tomada de decisões a partir de dados e evidências.

Insuficiência de bases de dados e sistemas de informação que apoiem a tomada de decisões.

Insuficiência de recursos orçamentários e financeiros para o alcance das metas.

Insuficiência de pessoal para a realização do trabalho.

Insuficiência de oportunidades de capacitações adequadas para o trabalho a ser desempenhado.

Recursos tecnológicos insuficientes ou inadequados.

A inadequação da legislação que regulamenta a política pública.

- () Deficiência dos processos de gestão estratégica, tais como planejamento e monitoramento.
- () Dificuldades relativas à operacionalização dos instrumentos de implementação de políticas públicas.
- () Outro. Qual? _____.
- () Não há dificuldade.
8. Na sua avaliação, em relação a dimensão relacional, quais são as principais dificuldades enfrentadas para a implementação da(s) política(s) pública(s) na qual você trabalha atualmente?
- () Dificuldades de coordenação intersetorial.
- () Dificuldades de coordenação interfederativa, com União e municípios.
- () Dificuldade na relação com o Poder Legislativo.
- () Interferências inadequadas do Poder Judiciário e do Ministério Público.
- () Dificuldades na relação com os Órgãos de Controle.
- () Ausência de apoio de parte relevante da sociedade à política pública.
- () Baixa influência das instâncias participativas.
- () Pouco acesso da equipe técnica aos decisores da política pública.
- () Mudanças constantes de dirigentes que afetam a continuidade da política pública.
- () A não prioridade da política pública na agenda do governo ou do secretário responsável.
9. Se você for solicitado a realizar as tarefas abaixo, em uma escala de 1 a 10, sendo 1 muito fácil e 5 muito difícil, qual o grau de facilidade que você terá em realizá-las?
- a) Definir indicadores e metodologias para avaliação e monitoramento da política pública.
- () 1 () 2 () 3 () 4 () 5
- b) Utilizar novas ferramentas e tecnologias de informação e comunicação para otimizar o trabalho.
- () 1 () 2 () 3 () 4 () 5
- c) Elaborar, acompanhar e fiscalizar um processo de contratação de serviço.
- () 1 () 2 () 3 () 4 () 5
- d) Elaborar e acompanhar a execução de um instrumento de parceria.

- () 1 () 2 () 3 () 4 () 5
e) Elaborar normativos claros e coerentes.
- () 1 () 2 () 3 () 4 () 5
f) Realizar o processo de prestação de contas à auditoria interna.
- () 1 () 2 () 3 () 4 () 5
g) Coordenar uma equipe.
- () 1 () 2 () 3 () 4 () 5
h) Fazer apresentações em público de forma clara e convincente.
- () 1 () 2 () 3 () 4 () 5
i) Mediar conflitos interpessoais e conciliar interesses.
- () 1 () 2 () 3 () 4 () 5
j) Mobilizar parceiros para identificar soluções e planejar ações conjuntas para problemas comuns.
- () 1 () 2 () 3 () 4 () 5
k) Identificar janelas de oportunidade e agir prontamente para promover mudanças na política pública.
- () 1 () 2 () 3 () 4 () 5
l) Defender posições institucionais em ambientes externos.
- () 1 () 2 () 3 () 4 () 5
m) Obter apoio e mobilizar atores externos a seu órgão para promover mudanças e inovações na política pública.
- () 1 () 2 () 3 () 4 () 5
n) Construir ou mudar de opinião a partir da escuta de outros atores envolvidos na política.
- () 1 () 2 () 3 () 4 () 5