

Capacidades estatais críticas
para o alcance dos Objetivos
do Desenvolvimento Sustentável

nº 165



EN

Alketa Peci, Escola Brasileira de
Administração Pública e de Empresas
Fundação Getúlio Vargas

AP

ever

Capacidades estatais críticas
para o alcance dos Objetivos
do Desenvolvimento Sustentável

nº 165

CADER NOS ENAP

Alketa Peci, Escola Brasileira de
Administração Pública e de Empresas
Fundação Getúlio Vargas

Brasília
2026

Fundação Escola Nacional de Administração Pública

Presidenta

Betânia Peixoto Lemos

Diretor de Gestão Corporativa

Lincoln Moreira Jorge Junior

Diretora-Executiva

Danyelle Siqueira Campos Gil Lemos Barreto

Revisão ortográfica

Adriana Braga

Renata Mourão

Roberto Araújo

Diretor de Altos Estudos

Alexandre de Ávila Gomide

Projeto gráfico e editoração eletrônica

Samuel Plinio

Diretora de Educação Executiva

Iara Cristina da Silva Alves

Diagramação

Letícia Oliveira

Diretor de Desenvolvimento Profissional

Bruna Danielly da Paz Tenório

Diretora de Inovação

Camila Medeiros

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

P365c Peci, Alketa

Capacidades estatais críticas para o alcance dos Objetivos do
Desenvolvimento Sustentável / Alketa Peci. -- Brasília: Enap, 2026.

42 p.: il. (Cadernos Enap ; n. 165)

Inclui bibliografia.

ISSN: 0104-7078

1. Capacidade Estatal. 2. Agenda 2030. 3. Objetivos
de Desenvolvimento Sustentável. 4. Administração Pública. 5.
Implementação. I. Título.

CDD 352.000472

Bibliotecária: Tatiane de Oliveira Dias – CRB1/2230

As opiniões, interpretações e conclusões expressas neste documento são de responsabilidade exclusiva de seus autores e não representam, necessariamente, a posição institucional da Escola Nacional de Administração Pública (Enap).

Este trabalho está sob a Licença Creative Commons

Atribuição: Não Comercial

Compartilha Igual 4.0 Internacional

DOI: 10.21874/cadernos.n164.1



ABSTRACT

Este estudo analisa as capacidades estatais críticas para a implementação da Agenda 2030 no Brasil, com foco nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). A pesquisa combina revisão da literatura internacional, análise documental e entrevistas com atores-chave da administração pública brasileira. Os resultados destacam a importância de três dimensões centrais da policy capacity: capacidades analítica, operacional e política. O estudo evidencia a influência da política como elemento ativador e mobilizador da agenda ODS, revela a ausência de visão estratégica e coordenação interministerial como entraves estruturais, e aponta exemplos de resiliência institucional em órgãos como IBGE, IPEA e Fiocruz. A pesquisa propõe recomendações que envolvem integração de políticas, fortalecimento da coordenação e institucionalização da governança da Agenda 2030. Conclui-se que o avanço dos ODS no Brasil requer o fortalecimento de capacidades estatais específicas e o reposicionamento da CNODS no centro do governo para garantir legitimidade e articulação efetiva.

EVIDÊNCIAS PARA A PRÁTICA

A política é condição necessária (mas não suficiente) para o avanço da Agenda 2030: mudanças políticas afetam diretamente a priorização e continuidade da agenda.

Capacidades estatais precisam ser desagregadas em três dimensões – analítica, operacional e política – para melhor orientar estratégias de fortalecimento institucional.

A falta de visão estratégica de longo prazo (miopia estratégica) é um dos principais obstáculos à implementação efetiva dos ODS no Brasil.

Falta de coordenação interministerial impede a integração das políticas públicas necessárias para enfrentar desafios complexos e intersetoriais típicos da Agenda 2030.

Instituições com maior autonomia técnica, como Fiocruz, IBGE e IPEA, mostraram resiliência e foram centrais para manter viva a agenda mesmo em contextos adversos.

Indicadores e evidências relacionados à Agenda 2030 existem, mas não são sistematicamente utilizados no ciclo de políticas públicas (formulação, implementação, monitoramento).

A CNODS deve ser reposicionada no centro do governo, com capacidade real de articulação política e técnica, para coordenar a implementação dos ODS.

Investimentos em capacitação de servidores públicos são cruciais para desenvolver competências analíticas, operacionais e de mobilização política voltadas à Agenda 2030.

A institucionalização é a via mais efetiva e duradoura para garantir integração de políticas públicas e continuidade da Agenda 2030, ainda que seja politicamente mais difícil.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1: Dimensões da capacidade estatal	13
Quadro 2: Três Dimensões da Policy Capacity	14
Figura 1: Executive Capacity	15
Figura 2: Composição da primeira CNODE	19
Quadro 3: Desafios da Agenda 2030	21
Quadro 4: Estratégias de integração de políticas públicas	39



SUSANA

SUMÁRIO

1.	Introdução	8
2.	O que as pesquisas revelam sobre as capacidades estatais críticas para o alcance dos ODS?	11
3.	Quadro analítico da pesquisa	22
4.	Metodologia	25
5.	Resultados da pesquisa	27
5.1	A dupla dimensão política na Agenda dos ODS: a política como ativadora e como mobilizadora da Agenda 2030	28
5.2	Steering capacity: a miopia estratégica como reflexo de policy style	31
5.3	Coordenação como capacidade crítica para o alcance dos ODS	33
5.4	Resiliência da capacidade analítica e a necessidade de escaloná-la para policy integration	35
6.	Recomendações para políticas públicas	37
7.	Referências	41

01

INTRODUÇÃO



Os ODS (Objetivos de Desenvolvimento Sustentável) foram lançados durante a Cúpula de Desenvolvimento Sustentável da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 2015, aprovados por 193 Estados-membros que chancelaram o documento guia: Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. Com seu foco na redução da pobreza, na melhoria da educação e saúde, na redução da desigualdade, na promoção do crescimento econômico, na mitigação dos riscos do cambio climático entre outros, os ODS se tornaram referências de valor público.

Entretanto, os objetivos ambiciosos da Agenda 2030 parecem longe de serem atingidos e, em face de múltiplas crises como a pandemia de Covid-19, mudanças climáticas, conflitos armados e migratórios entre outros, sofreram até retrocessos. De acordo com o último relatório do Desenvolvimento Sustentável (UNDESA, 2023), apenas 15% das metas estão efetivamente sendo alcançadas.

Análises que buscam compreender os fatores que obstaculizam o alcance dos ODSs destacam várias dimensões, entre os quais: a falta de compromisso político, em nível nacional e internacional, para a entrega dos ODS; a falta de avanços em políticas públicas concretas, coerentes e focadas na redução da pobreza, capazes de integrar a perspectiva do gênero e empoderar os mais vulneráveis; as fragilidades do sistema internacional de financiamento e falta de disponibilidade de recursos necessários para o alcance dos ODS; falhas no sistema multilateral e no fortalecimento do próprio sistema institucional da ONU voltado para abordar situações emergenciais entre tantos outros.

A literatura internacional reconhece que o alcance dos ODS exige políticas públicas integradas e coerentes, capazes de lidar com desafios intersetoriais (policy nexus) inerentes à Agenda 2030. Para isso, são necessárias capacidades estatais críticas, muitas vezes agrupadas sob o conceito de policy capacity ou capacidades estatais, compreendidas como o conjunto de capacidades (tais como recursos humanos e/ou materiais) e competências (experiência, conhecimento, habilidades entre outras) que devem estar presentes para alcançar os objetivos de políticas públicas. De forma geral, as capacidades estatais contribuem para implementar políticas públicas e para os resultados governamentais e refletem como atores, instituições e processos são mobilizados e combinados na produção das ações públicas.

Este trabalho parte deste diagnóstico de que existe um conjunto de capacidades estatais que são críticas para a implementação da Agenda 2030 e busca analisar o papel das capacidades estatais para o alcance dos ODS no contexto brasileiro, buscando responder à pergunta: Quais são as capacidades estatais críticas a serem mobilizadas para o alcance dos ODS?



Vale destacar que o Brasil foi um participante ativo desde as primeiras negociações da Agenda 2030. Entretanto, este papel foi altamente alterado a partir de 2019 e com a ascensão do governo Bolsonaro. O último Relatório Nacional Voluntário (RNV) data de 2017 e foi apenas retomado em 2024, e a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (CNODS) foi extinta em 2019 e recriada em 2023.

De fato, a experiência brasileira de pioneirismo e abrupta descontinuidade da Agenda 2030 apresenta-se como um cenário relevante de pesquisa para compreendermos aquelas capacidades críticas estatais que mostram resiliência e robustez para resgatar a Agenda 2030.

O RNV 2024 reconhece que, no período de 2016 a 2022, o Brasil identificou desafios significativos para o alcance das metas estabelecidas, alcançando apenas 14 (8,3%) das metas plenamente e 35 (20,7%) apresentando uma evolução positiva. Por outro lado, 26 metas (15,4%) não mostraram nenhum progresso, e 23 (13,6%) sofreram retrocessos. 71 metas (42%) não puderam ser adequadamente avaliadas devido à falta de dados disponíveis ou a irregularidades e brevidade nas séries de dados coletados. O relatório reconhece também o papel da pandemia de COVID-19 que prejudicou o avanço em 37 das 169 metas (22%), demonstrando a vulnerabilidade das estratégias de desenvolvimento frente a crises globais (Brasil, 2024). Com base nestes dados, podemos antecipar que a análise do caso brasileiro deve revelar a ausência de capacidades estatais críticas para o alcance dos ODS.

Vários estudos realizados no Brasil destacam fatores como níveis de desenvolvimento econômico e políticas industriais, arquitetura de financiamento internacional ou federativa, capacidades de coordenação intergovernamental entre outros como cruciais para o alcance dos ODS (ver, por exemplo, Corrêa, 2021; Cruz et al., 2022; Gehre; Correa, 2023; Jannuzzi; Carlo, 2018; Siegel; Lima, 2020; Ramiro, 2021; Viola; Shintaku, 2024). Esta pesquisa sintetiza os achados mais recentes da pesquisa internacional que identificam as capacidades estatais críticas empiricamente associadas com o alcance dos ODS e, via uma pesquisa de campo realizada no contexto brasileiro, foca nas dimensões centrais no contexto brasileiro, relevantes para alcançar políticas públicas coerentes e integradas, como demandas pela Agenda 2030.

02

**O que as pesquisas revelam
sobre as capacidades estatais
críticas para o alcance dos ODS?**



Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), aprovados em 2015 pela ONU, propõem uma agenda universal voltada à promoção do desenvolvimento integrado nas dimensões econômica, social e ambiental. A literatura destaca que seu alcance exige uma atuação estatal baseada em políticas públicas coerentes e integradas (*policy coherence* e *policy integration*) como estratégias centrais para enfrentar os desafios complexos do desenvolvimento sustentável (Koga et al., 2020; May et al., 2005; Howlett; & Rayner, 2018; Cejudo; & Trein, 2022). A *policy coherence* refere-se à consistência entre os objetivos e instrumentos dentro de uma mesma política pública (May et al. 2005), enquanto a *policy integration* refere-se aos desafios de alcançar a coerência em múltiplas dimensões de políticas públicas, sendo definida como um processo político que envolve os atores e as agências coordenando vários subsistemas de políticas públicas, a combinação coerente de instrumentos originados de várias áreas setoriais, assim como os arranjos para uma implementação e avaliação consistente que buscam resolver um problema complexo (Cejudo; e Trein 2022).

Boa parte das metas da Agenda 2030 está situada em nexos intersetoriais — como alimento-energia-água ou energia-pobreza-clima — e demanda interação com dimensões como financiamento, participação social e provisão de serviços públicos (Saguin; & Howlett, 2024). O reconhecimento desses *policy nexus* implica a necessidade de governos tratarem áreas tradicionalmente separadas como interdependentes, exigindo arranjos institucionais que favoreçam articulação, coordenação e monitoramento. Essa complexidade requer o uso de indicadores, métricas e evidências que orientem decisões públicas e promovam políticas transversais (ODS 16 e 17).

Nesse cenário, diversas pesquisas têm enfatizado a centralidade das capacidades estatais para a implementação dos ODS. Essas capacidades abrangem recursos humanos e materiais, competências técnicas, políticas e operacionais, e estruturas institucionais capazes de garantir a efetividade das políticas (Wu et al., 2015; Centeno; Kohli; & Yashar, 2017). Embora a atuação integrada de sociedade civil, setor privado e entes subnacionais seja essencial, cabe ao governo federal a institucionalização dos mecanismos de governança e coordenação federativa que territorializem a Agenda 2030. Estados com forte capacidade estatal tendem a ter melhor desempenho governamental e são mais eficazes na entrega de políticas públicas voltadas à ordem, ao crescimento inclusivo e ao desenvolvimento sustentável.

O conceito de capacidade estatal é central aos trabalhos que buscam examinar a relação entre capacidade estatal e desempenho governamental e reúne uma série de trabalhos que buscam investigar como diferentes estados adquirem e utilizam sua capacidade para promover ordem, crescimento econômico e inclusão social, explorando a premissa que Estados fortes são essenciais para o desenvolvimento sustentável e a provisão de bens públicos (Centeno; Kohli; & Yashar, 2017).



Para Centeno, Kohli e & Yashar (2017), a capacidade estatal é definida como a habilidade organizacional e burocrática de implementar projetos governamentais. Importante nesta visão é a rejeição de uma visão simplista de que capacidade automaticamente leva a bons resultados governamentais, destacando o papel da política na priorização de objetivos. Os autores detalham a capacidade estatal como capacidade burocrática, detalhada em quatro componentes essenciais, que independem dos objetivos do estado (que podem ser democráticos ou autoritários).

Quadro 1: Dimensões da capacidade estatal

Dimensão	Definição	Exemplo
Recursos	O estado precisa de recursos financeiros e humanos para cumprir suas funções.	A Suécia investe pesadamente em infraestrutura pública e políticas sociais.
Presença	O estado deve alcançar todas as regiões e setores da sociedade.	O Brasil enfrenta dificuldades para implementar políticas na Amazônia ou estar presente em comunidades em favelas.
Profissionalização	Burocracias eficientes exigem servidores capacitados e estáveis.	A Alemanha tem um sistema meritocrático para cargos públicos.
Coerência Institucional	Agências devem ser coordenadas para evitar sobreposição e ineficiência.	Cingapura possui uma estrutura governamental altamente integrada.

Fonte: Adaptado de Centeno, Kohli e Yashar (2017)

A relevância desta contribuição para a presente pesquisa reside no reconhecimento da política como condição necessária, embora não suficiente, para a relação entre a capacidade e o desempenho governamental. A política define como, onde e para quais objetivos essa capacidade será mobilizada. A política atua como um filtro e um direcionador das capacidades estatais,

determinando quais áreas serão priorizadas, quem se beneficiará das ações governamentais e qual será a abordagem adotada na implementação de políticas públicas.

Outras pesquisas desenvolvem o conceito de capacidades estatais como policy capacity, definindo-as como o conjunto de habilidades e recursos (ou competências e necessidades) necessários para o desempenho das funções de políticas públicas (Wu et al. 2015). Esta capacidade se desdobra em competências analíticas, operacionais/gerenciais e políticas necessárias para o desenho e para a implementação de políticas públicas eficazes que operam em três níveis: individual (habilidades de políticos ou burocratas), organizacionais (agências governamentais) e sistêmicas (alinhamento do sistema político, econômico e social). Vale a pena também destacar que as capacidades analíticas se referem ao uso de evidências e dados para a tomada de decisão, a capacidade operacional/gerencial como gestão eficiente de recursos e coordenação das organizações para implementação de políticas públicas e a capacidade política como mobilização de apoio e engajamento de stakeholders para conseguir legitimar as políticas públicas.

Quadro 2: Três Dimensões da Policy Capacity

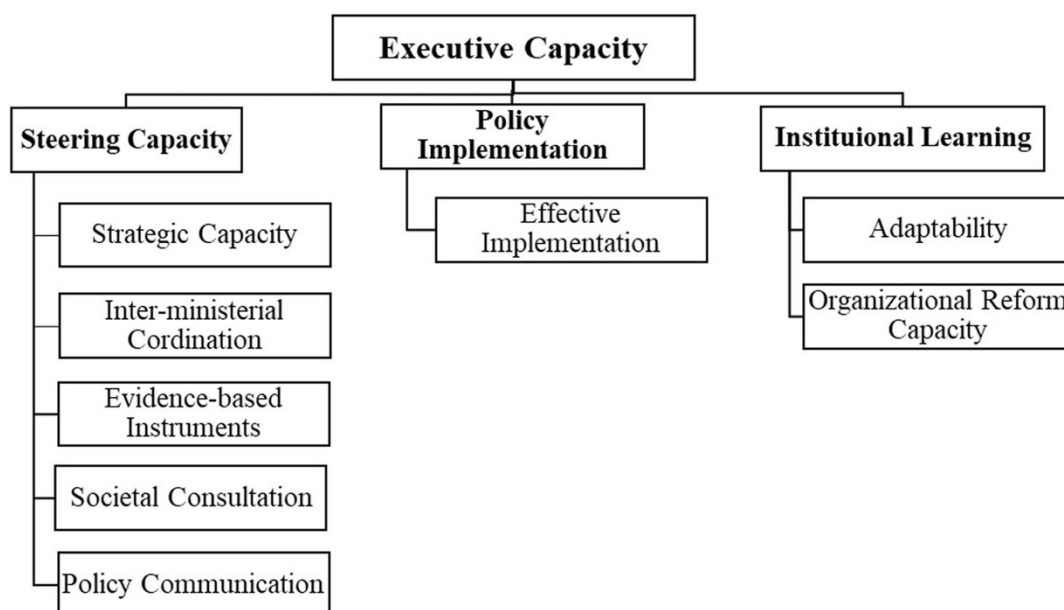
Dimensão	Definição	Exemplos de Aplicação nos ODS
Analítica	Capacidade de usar dados e evidências	Análise de trade-offs entre metas dos ODS
Operacional	Capacidade de implementar e coordenar políticas	Coordenação interministerial e multissetorial
Política	Capacidade de mobilizar apoio e garantir legitimidade	Engajamento de stakeholders e priorização da agenda ODS

Fonte: Adaptado de Wu et al. 2015

Pesquisas recentes têm buscado mensurar como a policy capacity se traduz em desempenho no alcance dos ODS, utilizando para isso os Sustainable Governance Indicators (SGI), desenvolvidos pela Fundação Bertelsmann. Essa base de dados é amplamente reconhecida por sua utilidade em análises comparativas internacionais sobre governança sustentável. Khan & Hussain (2024) adaptam o conceito de policy capacity a partir dos SGI, adotando a executive capacity como

proxy. Essa capacidade executiva é composta por três dimensões principais: (i) Capacidade de Direção, que envolve planejamento estratégico, coordenação interministerial, decisões baseadas em evidências, consulta social e comunicação política coerente; (ii) Implementação de Políticas, que diz respeito à habilidade de delegar autoridade e executar políticas eficazmente; e (iii) Aprendizado Institucional, que se refere à capacidade de adaptar e reformar políticas diante de novos contextos (Fig.1).

Figura 1: Executive Capacity



Os achados de Khan & Hussain (2024) indicam que países com alta capacidade executiva, como Finlândia, Suécia e Dinamarca, obtêm melhor desempenho na implementação dos ODS devido ao planejamento de longo prazo, uso consistente de avaliações de impacto regulatório (RIA), ampla participação social e mecanismos eficazes de monitoramento e controle orçamentário. Tais evidências reforçam que a efetividade das políticas públicas depende da combinação entre mobilização de recursos, coordenação institucional e legitimidade política. No entanto, a estabilidade dessa capacidade não é uniforme: enquanto a maioria dos países manteve níveis constantes entre 2014 e 2020, casos como Polônia e Estados Unidos apresentaram oscilações vinculadas a mudanças políticas, o que corrobora Centeno, Kohli & Yashar (2017), ao enfatizarem que fatores políticos são necessários, embora insuficientes, para explicar o desempenho governamental.

Bazzan, Álamos-Concha & Rihoux (2022) utilizam a base SGI para analisar como variáveis de executive capacity e executive accountability impactam o sucesso de políticas públicas



econômicas, sociais e ambientais. A pesquisa aplica a Análise Comparativa Qualitativa (QCA) a 41 países da OCDE e da União Europeia, combinando dados de 2019 sobre capacidade executiva (como em Khan & Hussain, 2024) com indicadores de accountability, relacionando-os ao desempenho das políticas em 2020. Os autores argumentam que um governo eficaz deve equilibrar três dimensões interdependentes: crescimento econômico sustentável, inclusão social e sustentabilidade ambiental.

O estudo identifica dois elementos fundamentais para o sucesso das políticas: a *executive capacity*, entendida como a capacidade do governo de liderar e implementar ações; e a *executive accountability*, relacionada à transparência e à participação democrática. Os resultados revelam múltiplos caminhos para o sucesso: no caso das políticas econômicas, destacam-se a implementação eficaz e a accountability ativa, como exemplificado pela Dinamarca. Para políticas sociais, sistemas de bem-estar robustos e cidadania engajada são centrais, sendo os Países Baixos um caso ilustrativo. Já para as políticas ambientais, o sucesso está ligado à qualidade da mídia — enquanto agente de fiscalização — e ao compromisso político explícito com a sustentabilidade desde o planejamento estratégico.

Importante observar que existem diferenciações conceituais na operacionalização das capacidades estatais (*executive capacity*) entre os dois trabalhos mesmo operando a mesma base de dados. Por exemplo, planejamento estratégico no último trabalho é caracterizado como compromisso político, indicando a relevância de desagregar as dimensões concretizadas das capacidades estatais chaves para o alcance dos ODS.

Tosun & Howlett (2022) utilizam a base SGI para investigar como os estilos nacionais de formulação de políticas públicas influenciam a implementação dos ODS. Os autores distinguem dois eixos principais nos estilos de políticas: (a) a forma como os governos abordam a resolução de problemas — podendo ser antecipatória (planejamento de longo prazo) ou reativa (resposta a crises); e (b) o tipo de relação com atores políticos e sociais — variando entre estilos consensuais e verticalizados. Esses estilos moldam a governança e afetam a capacidade de adaptação dos países a desafios complexos. A pesquisa analisa particularmente dois indicadores da SGI: o de planejamento estratégico, que mede a influência dos órgãos de planejamento nas decisões de governo, e o de consulta pública, que avalia o grau de diálogo com a sociedade civil.



Os achados revelam que países com alta pontuação em planejamento estratégico, como Finlândia e Dinamarca, possuem estruturas institucionais robustas voltadas à formulação de políticas com visão de futuro, apoiadas por comissões especializadas e think tanks. Já países como Hungria, Islândia e Romênia, com baixa pontuação, apresentam políticas formuladas de forma ad hoc e pouca influência de órgãos estratégicos no processo decisório. A pesquisa também mostra que, de modo geral, os estilos nacionais de políticas públicas mantiveram-se estáveis entre 2014 e 2020, embora transições políticas significativas — como nos Estados Unidos e na Polônia — tenham provocado alterações nos estilos de governança. Em síntese, o estudo conclui que governos que investem em planejamento estratégico tendem a ser mais eficazes e resilientes na promoção do desenvolvimento sustentável.

Saguin & Howlett (2024) oferecem uma análise qualitativa das capacidades estatais necessárias para o alcance dos ODS, com foco na importância da integração de políticas públicas para lidar com desafios intersetoriais complexos, conhecidos como policy nexus. Os autores argumentam que muitos dos desafios globais enfrentados pelos países são multissetoriais e multiníveis, exigindo ação coordenada entre governos, sociedade civil e setor privado. A pesquisa diferencia dois conceitos centrais: integração de políticas, que envolve a coordenação ativa entre setores e atores para enfrentar problemas interconectados; e coerência de políticas, que busca assegurar que os objetivos e instrumentos das políticas públicas não sejam contraditórios.

O estudo aponta que, apesar do reconhecimento da importância dos policy nexus, a governança continua marcada por fragmentação institucional, dificultando tanto a coerência quanto a integração entre setores. Falhas na formulação e implementação de políticas estão frequentemente ligadas à ausência de mecanismos institucionais que promovam essa coordenação. Além disso, os governos ainda tendem a não utilizar os ODS como estrutura central para reformas estruturais, resultando em políticas públicas formuladas de maneira isolada, sem considerar suas interconexões. Indicadores, por si só, têm se mostrado insuficientes para induzir mudanças institucionais e orçamentárias compatíveis com as ambições da Agenda 2030.

De fato, os ODS enfrentam obstáculos significativos na implementação, por causa de:

- **Fragmentação setorial:** Ministérios e agências frequentemente operam de forma isolada, sem coordenação intersetorial.
- **Falta de coerência nas políticas:** Muitos países possuem objetivos conflitantes que prejudicam a implementação dos ODS.
- **Ausência de liderança clara:** Falta uma autoridade central para coordenar esforços globais de sustentabilidade.



A simples existência de desafios intersetoriais e da necessidade de coordenação entre setores e atores não garante que a integração aconteça de forma eficaz. Para que as políticas sejam realmente alinhadas e coerentes, os governos precisam desenvolver três capacidades fundamentais, recorrendo, novamente, às três dimensões de policy capacity para alcançar o policy integration: capacidade analítica, capacidade operacional e capacidade política.

A capacidade analítica refere-se à habilidade de produzir, interpretar e aplicar dados e evidências para apoiar a formulação e implementação de políticas públicas integradas. Essa dimensão é essencial para identificar trade-offs e sinergias entre diferentes políticas e setores. A capacidade operacional trata da implementação concreta de políticas integradas. Governos que possuem alta capacidade operacional são capazes de coordenar ações entre ministérios, setores e níveis de governo para garantir a execução eficiente das políticas. Por fim, a capacidade política refere-se à habilidade dos governos em mobilizar apoio e superar barreiras institucionais para garantir a integração de políticas. Sem apoio político e social, as reformas necessárias para alinhar políticas intersetoriais podem falhar. Cada uma dessas dimensões desempenha um papel específico na criação de um ambiente político e institucional capaz de permitir a integração de políticas públicas.

No contexto brasileiro, a Enap tem desempenhado um papel relevante na análise das capacidades estatais necessárias para a implementação da Agenda 2030. **O Caderno ENAP 57** (2018) apresenta uma avaliação detalhada das dimensões da policy capacity, com base no modelo teórico de Wu et al. (2015) e operacionalização via questionário adaptado de Ramesh et al. (2016). A publicação investiga como essas capacidades se manifestam na formulação e implementação de políticas públicas voltadas aos ODS, buscando compreender os pontos fortes e fragilidades da administração pública brasileira nesse processo.

O estudo também descreve a estratégia de internalização da Agenda 2030 no Brasil como composta por três etapas principais (Enap, 2018, p. 17): (a) Governança Nacional, com a criação da Comissão Nacional dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (CNODS); (b) Adequação das Metas, com a adaptação das metas globais à realidade brasileira; e (c) Definição de Indicadores Nacionais, baseados na disponibilidade de dados e na viabilidade de monitoramento em níveis nacional e local. Essa estrutura revela os esforços institucionais iniciais do país para alinhar-se à agenda global, embora desafios de coordenação e capacidade técnica ainda permaneçam.

Vale a pena destacar a composição geral da CNODS, porque esta dimensão será retomada na análise dos dados desta pesquisa, conforme apresenta na Fig. 2.

Figura 2: Composição da primeira CNODE



A estratégia inicial de institucionalização da Agenda 2030 no Brasil gerou diversos resultados relevantes, entre eles a elaboração do Relatório Nacional Voluntário dos ODS e a implementação de uma estratégia de interiorização por meio de ferramentas como o Dialoga Brasil, Portal Participa.br, Estratégia ODS, Plataforma Agenda 2030, Mapa das Organizações da Sociedade Civil e o Atlas da Vulnerabilidade dos Municípios (Enap, 2018). A adequação das metas dos ODS à realidade brasileira e o desenvolvimento dos indicadores globais nacionais contaram com o envolvimento técnico do IBGE, IPEA e do Ministério do Planejamento. Esse processo culminou na criação do PPA Cidadão, que articulou os ODS com o Plano Plurianual 2016–2019, revelando que 86% das metas dos ODS estavam associadas a metas do PPA e 78% de seus indicadores vinculavam-se aos atributos do plano (Enap, 2018).

Destaca-se também o papel ativo do Tribunal de Contas da União (TCU) na internalização da Agenda 2030, por meio da produção de acórdãos e relatórios que acompanharam a implementação da agenda no país. A territorialização da Agenda foi estruturada com base



no reconhecimento da importância das parcerias com atores estratégicos, especialmente do setor privado e da sociedade civil, os quais participaram diretamente da Comissão Nacional dos ODS (CNODS). Além disso, houve mobilização de entes subnacionais para a criação de comissões locais, promovendo maior capilaridade e comunicação com a CNODS, fortalecendo a implementação descentralizada dos ODS no território nacional (Enap, 2018).

O Caderno ENAP 57 (2018) reconhece os primeiros esforços do governo brasileiro na criação de uma estrutura de governança para os ODS, mas também realiza um diagnóstico crítico sobre o grau de influência da Agenda 2030 nos processos de formulação, planejamento e implementação de políticas públicas no país. O relatório identifica, entre os principais desafios, a existência de múltiplas interpretações sobre a finalidade e relevância da Agenda, além de diferentes percepções entre os atores institucionais sobre os obstáculos à sua implementação. Além disso, os ODS menos reconhecidos pelos servidores são o ODS 14 (vida marinha) e o ODS 7 (energia limpa e acessível), enquanto os mais conhecidos tendem a ser aqueles diretamente relacionados às atividades finalísticas dos órgãos, sugerindo uma internalização ainda limitada e setorializada da Agenda 2030.

Por fim, o relatório também explora aspectos do ambiente organizacional que transcendem os ODS, oferecendo uma leitura mais ampla sobre os entraves institucionais que afetam a capacidade do Estado de implementar políticas públicas de maneira eficaz. Tais obstáculos estruturais — que incluem fragmentação, baixa coordenação e limitações analíticas — interferem tanto na realização da Agenda 2030 quanto na implementação de outras agendas estratégicas do governo brasileiro (Enap, 2018).



Estes achados são corroborados por Koga et al. (2020), que também indicam que os ODS exigem uma estratégia de governança capaz de criar capacidade para promover a colaboração entre o Estado e a sociedade, coordenação horizontal e vertical, e dados e informações para o desenvolvimento de capacidades analíticas, demandando níveis mais elevados de capacidades do Estado, liderança e desenho institucional adequado para alcançar os níveis necessários de colaboração para produzir políticas coerentes e integradas, conforme resumidos no Quadro a seguir:.

Quadro 3: Desafios da Agenda 2030

Categoria	Principais Pontos
Principais Desafios na Perspectiva dos servidores	Dificuldades incluem: falta de conhecimento, entendimento, engajamento, liderança, capacidade relacional e capacidade analítica heterogênea.
Percepções de Servidores	Quase 30% dos servidores não conhecem a Agenda 2030; maior conhecimento entre os mais escolarizados.
Desafios Organizacionais	Insulamento dos ministérios, baixa articulação intersetorial e federativa, falta de coordenação entre o centro do governo e os ministérios; ausência de confiança institucional; fraca comunicação; disputas inter e intraorganizacionais e inexistência de cultura de trabalho matricial; e fraca internacionalização dos órgãos do Executivo, entre outros.

Fonte: Brasil (2018)

03

Quadro Analítico da Pesquisa



As pesquisas acima analisadas convergem na centralidade do conceito de capacidade estatal (usado como sinônimo de policy capacity) como variável explicativa para o alcance dos ODS. De fato, a capacidade estatal é considerada central para o desempenho do governo e, quando os ODS são vistos de forma mais abrangente como agenda de governo, a capacidade estatal pode ser utilizada de forma mais genérica para compreender seu papel na adoção da Agenda 2030.

Entretanto, os trabalhos mais recentes nos alertam sobre algumas dimensões importantes a serem consideradas na análise das capacidades estatais para o alcance dos ODS:

- a) É importante a dessegregação da variável “capacidade estatal” e suas dimensões analíticas, operacionais e políticas para compreender quais variáveis específicas de capacidade estatal influenciam o alcance dos ODS e não de qualquer agenda governamental, reconhecendo que os governos podem desempenhar bem ou mal em áreas diversas de políticas públicas (Centeno; Kohli; & Yashar, 2017).
- b) A dimensão política tem sido considerada principalmente como uma dimensão da capacidade estatal, responsável pela legitimação das políticas públicas. Entretanto, a dimensão política desempenha também um papel relevante como ativadora (ou não) da própria agenda dos ODS, servindo como uma variável necessária, embora não suficiente para seu alcance, uma vez que mesmo condições políticas favoráveis à priorização da agenda ODS precisam se assentar em capacidades fortes estatais para sua implementação. Esta ideia, debatida no trabalho de Centeno, Kohli e Yashar (2017) é sustentada empiricamente no trabalho de Khan & Hussain (2024), como ilustram os casos dos EUA e da Polônia.
- c) Os trabalhos empíricos internacionais e o primeiro levantamento realizado no contexto brasileiro pela Enap indicam que, entre as capacidades estatais mais relevantes para o alcance dos ODS, se destacam a capacidade executiva (Khan; & Hussain 2024), entendida como capacidade de direção, capacidade de implementação de políticas, e a capacidade de aprendizagem institucional.
- d) Os países precisam construir capacidades típicas ao alcance de políticas públicas integradas, típicas de policy nexus estimulados pelos ODS (Saguin; & Howlett 2024). Em outras palavras, é necessário distinguir um conjunto de capacidades que seja capaz de induzir a integração de políticas públicas como um desafio inerente aos ODS e não a qualquer política pública ou agenda governamental. Os autores destacam que a integração de políticas exige um ambiente institucional robusto e coordenado. Países que combinam planejamento estratégico, governança participativa e monitoramento contínuo têm maior sucesso na implementação dos ODS.



Com base nestas reflexões, realizou-se uma pesquisa de campo que buscou analisar:

- O duplo papel da política como mecanismo de ativação da Agenda ODS e como mobilizadora de capacidade estatal.
- As capacidades estatais críticas para a análise dos ODS, destacando principalmente o conceito de capacidade executiva de Kahn & Hussain (2024) e algumas variáveis relativas à dimensão analítica e política (Wu et al. 2015; Saguin; & Howlett 2024) cruciais para implementação dos ODS.

Com relação a esta segunda dimensão, a pesquisa buscou focar nas dimensões que demonstraram resiliência institucional antes e após o governo Bolsonaro como uma proxy da robustez institucional. Adicionalmente, destacou as dimensões de planejamento e visão de longo prazo (steering) e coordenação como variáveis ausentes de capacidades estatais necessárias para o alcance dos ODS. Para compreendermos a ausência destas variáveis de capacidade estatais, o conceito de policy styles de Tosun & Howlett (2022) foi muito útil, uma vez que se refere a padrões subjacentes às capacidades estatais necessárias ao alcance dos ODS.



04

Metodologia



Nesta sessão discutimos os aspectos metodológicos adotados nesta pesquisa para analisar as capacidades estatais necessárias para o alcance dos ODS. Para a realização do trabalho foram utilizados dados documentais, entrevistas semiestruturadas com atores-chave de instituições relevantes para a implementação da Agenda 2030, assim como um formulário estruturado dirigido para lideranças na adoção da Agenda ESG, buscando compreender percepções acerca da institucionalidade da Agenda 2030 vis a vis Agenda ESG.

A pesquisa documental levantou todos os órgãos que desempenham algum papel institucional na implementação da Agenda 2030 e analisou os documentos por estes produzidos. A pesquisa documental também serviu para mapear as intuições e os instrumentos de políticas voltadas para os ODS existentes antes e depois do governo Bolsonaro, identificando os que foram apagados, resgatados ou reconstruídos como um indicador de robustez institucional da governança para os ODS.

Adicionalmente, elaborou-se um breve formulário que buscava identificar a percepção acerca das principais instituições voltadas para a Agenda 2030, direcionado a um fórum de policy experts em sustentabilidade e agenda ESG. As perguntas tiveram como objetivo analisar se avançamos em termos de entendimentos sobre a Agenda 2030 vis a vis o crescimento do papel da Agenda ESG nos últimos anos, assim como diferenciar as instituições responsáveis para a implementação das duas agendas. As respostas indicaram que os respondentes diferenciam a agenda ESG da Agenda 2030, mas apresentam pouco conhecimento acerca do tecido institucional para os ODS.

Além da pesquisa documental, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com representantes que destacam-se pelo papel ativo institucional na implementação da Agenda 2030, nas seguintes instituições: a) Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); b) Ministério de Gestão e Inovação em Serviços Públicos; c) Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável; d) Ministério de Planejamento e Orçamento; e) Escola Nacional de Administração Pública; f) Fundação Osvaldo Cruz; g) Tribunal de Contas da União; e, h) representante de ente subnacional (Espírito Santo). As entrevistas foram realizadas no período de novembro de 2024 até janeiro de 2025, tiveram uma duração média de 45 minutos e exploraram as dimensões mais salientes de capacidades estatais para os ODS levantadas previamente com base na literatura.

Os resultados da pesquisa serão apresentados na próxima sessão.

05

Resultados da pesquisa

5.1 A DUPLA DIMENSÃO POLÍTICA NA AGENDA DOS ODS: A POLÍTICA COMO ATIVADORA E COMO MOBILIZADORA DA AGENDA 2030

O primeiro achado desta pesquisa indica o duplo papel desempenhado pela política no alcance dos ODS: como ativadora, responsável por colocar ou retirar a Agenda ODS da própria agenda de priorização governamental, e como mobilizadora da coalizão interna e externa necessária para legitimar a agenda e facilitar seu processo de implementação.

Importante destacar que os entrevistadores divergem sobre quão institucionalizada estava a Agenda 2030 anteriormente ao governo Bolsonaro. Para o representante da CNODS, a criação tardia da **Comissão Nacional dos ODS** em 2016 foi um marco importante, mas surgiu num **contexto político desfavorável**, com o governo Temer assumindo uma agenda mais conservadora. Para outros (incluindo a Pesquisa Enap Caderno 57), avançou-se substancialmente no processo de institucionalização da agenda. Por exemplo, organizações como Enap iniciaram as discussões sobre a integração dos ODS na capacitação de servidores públicos em 2017, avançaram na apresentação de um plano de ação no Fórum Político de Alto Nível da ONU, na criação de iniciativas como "Cidades que Transformam", auxiliando municípios na implementação dos ODS e na capacitação para Lideranças, tendo prefeitos e secretários estaduais módulos específicos sobre desenvolvimento sustentável, a partir de 2018. Essas ações garantiram que, mesmo diante de mudanças políticas, a burocracia estatal tivesse acesso contínuo a informações e treinamentos sobre os ODS (Entrevista Enap).

A primeira dimensão da política como ativadora da Agenda 2030 fica evidente no Brasil com o apagão sofrido no decorrer do governo Bolsonaro, interrompendo a continuidade de ações voltadas para a Agenda 2030 e desinstitucionalizando a governança gradualmente formada, sem a qual a coordenação entre atores públicos e sociais se torna inviável (Entrevista CNODS). Esta dimensão indica o papel da política como condição necessária, embora não suficiente para o sucesso dos ODS, conforme nos lembra Centeio et. al (2019).

Conforme se evidencia nas entrevistas, houve um "apagão" da pauta da Agenda 2030 entre 2019 e 2022. Organismos chaves para a avaliação dos ODS (IPEA) e o acompanhamento e monitoramento dos indicadores e metas (IBGE) foram pressionados a revisar as metas nacionais para alinhá-las ao plano de governo, mas se recusaram, resultando na marginalização do tema. O IBGE continuou a produzir indicadores, mas sem alinhamento estratégico com políticas públicas. A descontinuidade política resultou em desmobilização de boa parte do tecido institucional para os ODS, perda de pontos focais ministeriais e no enfraquecimento da governança dos ODS. (Entrevista Ipea). O governo passou a priorizar apenas indicadores específicos, ignorando aqueles considerados "menos alinhados" com sua agenda. Por exemplo, ODS sobre equidade de



gênero e mudanças climáticas foram deixados de lado, e foram priorizados ODS relacionados à economia e infraestrutura (Entrevista Enap).

O papel ativador (ou desativador) da política é corroborado pelos dados das pesquisas internacionais analisadas que indicam que mudanças bruscas em países como EUA ou Polônia também resultaram em dismantelamentos de capacidades estatais e piores resultados em termos de ODS.

Resumindo, estes achados nos lembram que a política define como, onde e para quais objetivos a capacidade estatal será mobilizada. A política atua como um filtro e um direcionador das capacidades estatais, determinando quais áreas serão priorizadas, quem se beneficiará das ações governamentais e qual será a abordagem adotada na implementação de políticas públicas.

Paralelamente, as entrevistas também destacam que a resistência de outros atores políticos também foi relevante para manter ativado, de alguma forma, a agenda dos ODS, além do governo de plantão. Destacaram-se o papel da sociedade civil organizada, responsável, por exemplo, por elaborar o Relatório Luz na ausência dos RVN, escolas de negócios que começaram a integrar os ODS nos seus currículos, ou iniciativas promovidas pelas organizações da sociedade civil ou governos locais para promover os ODS em nível local (Entrevista ES). Atores externos também mantiveram debates e pesquisas sobre o impacto dos ODS, mesmo com a ausência de coordenação governamental. Ainda, a própria burocracia, mesmo enfrentando dificuldades para continuar a agenda, adotou estratégias discretas para manter a agenda viva, evitando confrontos diretos com as diretrizes governamentais e se refugiando em instituições mais insuladas politicamente como Enap. Apesar do desmonte do tecido de governança, instituições como o IBGE e o IPEA continuaram a produzir dados sobre os ODS.

Uma das instituições que desempenhou um papel crucial na **preservação e resiliência da Agenda 2030** durante o período de enfraquecimento institucional no governo Bolsonaro foi a FIOCRUZ. Conforme destacado pelo entrevistado, entre as principais ações adotadas pela instituição, foram:

A Estratégia Fiocruz para a Agenda 2030 → Criada em 2017, consolidou a produção de estudos e indicadores sobre saúde e sustentabilidade.

Produção de conhecimento → Publicação de relatórios e metodologias replicáveis para outras áreas além da saúde.

Em outras palavras, a FIOCRUZ manteve como **um pilar de resistência** enquanto outras instituições foram desmontadas. No contexto de reinstitucionalização da Agenda, a FIOCRUZ foi reconhecida como uma das instituições de assessoramento técnico ao lado do IPEA e IBGE.



Por fim, o papel **mobilizador** da política como dimensão crítica das capacidades estatais para o alcance dos ODS também se faz presente na presença de governos favoráveis à implementação da Agenda, conforme se destaca nas entrevistas. Este papel mobilizador se reflete na capacidade de mobilizar apoio e engajamento de stakeholders para conseguir legitimar as políticas públicas, no nosso caso, a Agenda 2030.

Os entrevistados diferem aqui nas análises acerca da existência desta capacidade mobilizadora política na atual configuração da CNODS. A recriação da Comissão não resgatou 100% sua configuração anterior (resumida na Fig. 1). A nova CNODS adota uma abordagem bottom-up, estimulando uma participação mais ampla da sociedade civil e setorial, via um processo seletivo transparente via edital, definindo cinco nichos de participação: academia, sociedade civil, setor privado, governos subnacionais e entidades alinhadas com políticas públicas. Outros criticam a falta de centralização em órgãos com maior poder estratégico como a Casa Civil, a mudança na composição, e a falta de tecnicidade e qualidade das contribuições, se refletindo na dificuldade de interiorização da agenda entre os diversos órgãos do Planalto. Embora a comissão incluía mais atores da sociedade civil, a diversidade excessiva dificulta a governança eficaz. A participação ampliada pode aumentar a legitimidade, mas torna a tomada de decisão mais lenta e fragmentada. De forma geral, os entrevistados reconhecem que a Agenda 2030 ainda carece de apoio político sólido, resultando em dificuldades de articulação entre os diferentes níveis de governo. Governadores e prefeitos muitas vezes não priorizam os ODS, pois não veem benefícios políticos imediatos (Entrevista Fiocruz). Apesar das diferenças, todos reconhecem o papel central que ainda deve ser desempenhado na CNODS na mobilização de apoio estratégico e legitimidade para a Agenda, porém advogam sua realocação no Centro do Governo.

Resumindo, o uso de capacidades estatais críticas para o alcance das ODS foi moldado pelas relações de poder e interesses dominantes, com o governo desempenhando um papel central na desativação do tecido de governança para os ODS, mas outros atores ativando recursos disponíveis para manter a Agenda 2030 apesar do governo. O resgate do tecido institucional voltado para os ODS ainda não conseguiu mobilizar os atores políticos necessários e a legitimidade da Agenda 2030, ativando a capacidade política.

5.2 STEERING CAPACITY: A MIOPIA ESTRATÉGICA COMO REFLEXO DE POLICY STYLE

A steering capacity (ou a capacidade de direcionamento) reúne a capacidade de visão e planejamento de longo prazo, de coordenação interministerial, de instrumentos de tomada de decisão baseados em evidências, de consulta social e de comunicação política. Entre estas dimensões, a capacidade de visão e planejamento de longo prazo e de coordenação surgem como dimensões críticas de capacidades para o alcance dos ODS, conforme ilustradas pelas experiências de países como Finlândia ou Dinamarca e resumidos na Figura 1.

Todos os nossos entrevistados concordam com a relevância destas duas dimensões, capacidade estratégica e capacidade de coordenação para o alcance dos ODS, mas também reconhecem que faltam estas capacidades críticas para o alcance dos ODS no país.

Nesta pesquisa, a falta de capacidade de construir uma visão e um planejamento de longo prazo (definida como **miopia estratégica**) é compreendida como reflexo de um estilo mais persistente de fazer política pública (policy style).

Conforme analisamos com Tosun e Howlett (2022), os estilos de políticas públicas se referem a padrões específicos e relativamente estáveis de formulação de políticas públicas, se refletindo (numa das dimensões) na **abordagem governamental predominante à resolução de problemas**. Governos podem ser antecipatórios (planejam a longo prazo) ou **reativos** (respondem a crises e eventos). Persiste no país um estilo reativo, aqui redefinido como miopia estratégica, o que impede o avanço na Agenda ODS a qual, por definição, demanda antecipação e uma visão estratégica de longo prazo.

As entrevistas não apenas diagnosticam a falta desta capacidade, mas analisam as condições estruturantes que a tornam uma característica persistente (policy style). De acordo com o entrevistado (Fiocruz), o modelo desenvolvimentista brasileiro, fortemente baseado em commodities, gera tensões constantes entre crescimento e preservação ambiental, obstaculizando a construção de uma nova visão estratégica de longo prazo, guiada pelos ODS.

O país continua dependente de petróleo, mineração, proteína animal e agricultura, setores com impacto ambiental significativo. Consequentemente, políticas públicas incoerentes são adotadas, ao exemplo do uso de drones para dispersão de agrotóxicos, mostrando o descompasso entre discurso de sustentabilidade e práticas reais. A devastação da Amazônia exemplifica os desafios em equilibrar crescimento econômico e preservação ambiental. A falta de mecanismos eficazes de fiscalização permite que interesses econômicos locais influenciem políticas ambientais. Na opinião do entrevistado, a transição para um modelo diversificado e sustentável exige uma "repactuação nacional", enfrentando forte resistência política e econômica.



Entretanto, o Brasil não possui um plano claro para reduzir a dependência de commodities e investir em setores de tecnologia verde e inovação (Entrevista Fiocruz).

Outros entrevistados reconhecem que os conflitos inerentes entre o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento sustentável impedem avançar nesta agenda de longo prazo. Conforme se destaca pela representante do MGI, o governo promove agricultura sustentável, mas também permite desmatamento e garimpo ilegal. A matriz energética é majoritariamente renovável, mas ainda há dependência de combustíveis fósseis. Há escassez de recursos humanos e financeiros para órgãos ambientais, comprometendo o combate a práticas ilegais e as carreiras públicas ligadas à sustentabilidade estão enfraquecidas, dificultando o avanço da agenda ambiental.

5.3 COORDENAÇÃO COMO CAPACIDADE CRÍTICA PARA O ALCANCE DOS ODS

A entrevistas indicam que a miopia estratégica tem implicações em outras dimensões críticas de políticas públicas, particularmente nas capacidades estatais mais enfraquecidas nas áreas ambientais. A implementação da Agenda 2030 no Brasil **ainda carece de um projeto de país estruturado**. Sem uma estratégia nacional clara, as ações são descoordenadas e dispersas. Entretanto, a criação de um Plano Nacional para os ODS, com metas claras e mecanismos de monitoramento, pode ser obstaculizada pela persistência histórica desta miopia estratégica persistente devido às condições de desenvolvimento que o país ainda se encontra.

Importante destacar que o Brasil resgatou a capacidade de incorporar os ODS ao PPA e isto é uma peça fundamental no mainstreaming dos ODS no fluxo de políticas públicas, mas não uma indicação de consolidação da capacidade de visão estratégica de longo prazo, propriamente dita. A própria interrupção deste processo no governo anterior indica a falta de robustez desta capacidade. Ainda, como se relata nas entrevistas, a interiorização dos ODS no PPA não foi suficiente para possibilitar a coordenação, por exemplo, com o processo de elaboração do RVN.

Por fim, a falta de capacidade de coordenação interministerial e interorganizacional é compartilhada como falta de capacidade crítica para o alcance dos ODS por todos os entrevistados. A ausência de um plano para os ODS e de mecanismos de monitoramento e prestação de contas não são os únicos fatores que dificultam a coordenação. Vários entrevistados destacam a competição e falta comunicação entre ministérios e departamentos, cada um dos quais focado em problemas das suas próprias pastas. Novas práticas, como a recente metodologia de autodiagnóstico para avaliar a maturidade das organizações públicas em sustentabilidade adotado pelo MGI, buscam medir o nível de comprometimento das instituições com os ODS, mas enfrentam desafios na adesão e monitoramento. Apenas 6 organizações aderiram ao instrumento.

De acordo com os entrevistados, a implementação dos ODS exige uma **abordagem transversal**, pois as políticas envolvem múltiplos ministérios, mas falta uma **coordenação eficiente** entre esses órgãos. As iniciativas ainda são isoladas e fragmentadas, prejudicando a **construção de estratégias integradas**.

Boa parte dos entrevistados indicam que há uma **pulverização de esforços** entre órgãos federais e baixa integração entre ministérios. O planejamento estratégico institucional não considera a Agenda ODS como prioridade. A Comissão Nacional dos ODS não é reconhecida como um órgão central para a implementação da Agenda 2030 e o governo carece de um mecanismo eficiente de coordenação interministerial, o que resulta em políticas fragmentadas e sobrepostas. É importante aprimorar a interoperabilidade de sistemas de planejamento e



orçamento, garantindo que os ODS sejam monitorados de forma eficaz. Ainda precisa se investir na capacitação de servidores públicos, garantindo expertise técnica para integrar os ODS às políticas públicas.

Há a necessidade de reconstruir a institucionalidade dos CNODS no Centro do Governo e assegurar sua capacidade de coordenar os ODS dentro do governo federal. Esta necessidade é enfatizada pelo representante do TCU que recomenda que esta consolidação institucional deve ser acompanhada por uma abordagem de “governo como um todo” que busque superar a fragmentação nas ações governamentais e a falta de coordenação interministerial. Apenas um órgão situado no centro de governo robusto pode liderar e integrar políticas públicas relacionadas aos ODS, evitando, por exemplo, contradições entre incentivos à produção orgânica e subsídios para agrotóxicos.

5.4 RESILIÊNCIA DA CAPACIDADE ANALÍTICA E A NECESSIDADE DE ESCALONÁ-LA PARA POLICY INTEGRATION

A capacidade analítica (evidence-based instruments) talvez tenha demonstrado relativa resiliência vis a vis ao cenário de desmonte, considerando que o IBGE continuou a manter o monitoramento dos indicadores em alguma medida e outras instituições, ao exemplo da Fiocruz, continuaram a produção de evidências.

No decorrer da pesquisa, buscamos verificar se os instrumentos de institucionalização existentes antes do governo Bolsonaro foram resgatados no atual momento e, caso resgatados, se ainda se mantem vinculados à Agenda 2030. Os resultados são apresentados a seguir:

Dialoga Brasil (dialoga.gov.br) foi descontinuado. Dialoga Brasil foi pensando como uma plataforma de divulgação de 80 programas do governo federal, distribuídos em 14 temas, para que o cidadão pudesse colaborar no ciclo de políticas públicas. Atualmente, o governo divulgou o lançamento de uma plataforma com o mesmo nome e apoio do Serpro, mas com objetivos de se tornar uma nova plataforma que transforma a maneira como os órgãos públicos interagem com cidadãos e colaboram internamente. Desenvolvida em parceria com a empresa Rocket.Chat, a solução combina as mais recentes inovações em comunicação digital com a segurança da Nuvem de Governo para atender as necessidades específicas do setor público brasileiro (ver <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202501/dialoga-uma-solucao-que-aproxima-cidadaos-e-governos>), mas perde a referência à Agenda 2030.

Participa.br continua como uma plataforma de consulta pública, porém, também desvinculada dos ODS (<http://participa.br/>).

Estrategiaods.org.br e Agenda2030.org.br também foram descontinuadas, mas a sociedade civil está representada por meio do Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para a Agenda 2030 do Desenvolvimento Sustentável (GT Agenda 2030), que busca sintetizar a atuação das iniciativas da sociedade civil em relação aos ODS. O grupo foi criado em 2014 e reúne organizações não governamentais, movimentos sociais, fóruns e fundações brasileiras. O Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para a Agenda 2030 (GT Agenda 2030): <https://gtagenda2030.org.br/> e os membros do GT (atualmente, são 50 membros) são relatados em <https://gtagenda2030.org.br/quem-faz/>.

Importante destacar que IPEA conseguiu manter o MAPA das OSC e o MAPA de Vulnerabilidade Municipal, indicando que a autonomia do órgão serviu como um mecanismo de resiliência institucional.



Entretanto, os entrevistados concordam em indicar que mesmo com IBGE, Fiocruz e IPEA produzindo dados essenciais, esses dados não são plenamente utilizados pelos ministérios na formulação de políticas públicas. Fortalecer a conexão entre IBGE, IPEA, Fiocruz e ministérios, promovendo o uso efetivo de dados na formulação de políticas é mais que necessário.

Por fim, as capacidades analíticas voltadas para o alcance dos ODS não podem se resumir apenas à produção de Dados e Indicadores → Desenvolvimento de métricas confiáveis para avaliar impactos das políticas de ODS. Ainda, conforme destacado pela representante do MPO, as deficiências na interoperabilidade de sistemas de informação dificultam o compartilhamento de dados e o monitoramento. Para o alcance de políticas integradas típicas aos ODS, é importante avançar na análise de trade-offs, identificação de possíveis conflitos entre objetivos de diferentes setores (ex.: crescimento econômico vs. sustentabilidade ambiental) e usar **evidências baseadas em Ciência** para modelagem preditiva buscando antecipar efeitos a longo prazo.



06

Recomendações
para políticas públicas



A seguir destacamos as principais recomendações para políticas públicas, com base nos achados das pesquisas internacionais e da pesquisa realizada no contexto brasileiro, resumidas nos seguintes pontos.

A integração de políticas públicas para o alcance dos ODS exige um ambiente institucional robusto e coordenado.

Países que combinam uma visão estratégica de longo prazo, governança participativa e monitoramento contínuo têm maior sucesso na implementação dos ODS.

Desdobrando as dimensões críticas de capacidade estatal para o alcance dos ODS é importante construir competências em cada uma das seguintes dimensões (Sagun; Howlett 2024):

Principais Elementos da Capacidade Analítica

- **Produção de Dados e Indicadores** → Desenvolvimento de métricas confiáveis para avaliar impactos políticos.
- **Análise de Trade-offs** → Identificação de possíveis conflitos entre objetivos de diferentes setores (ex.: crescimento econômico vs. sustentabilidade ambiental).
- **Evidências Baseadas em Ciência** → Uso de modelagem preditiva para antecipar efeitos a longo prazo.

Principais Elementos da Capacidade Operacional

- **Coordenação Interministerial e Multinível** → Evitar sobreposição de esforços e garantir que diferentes agências trabalhem juntas.
- **Gestão de Recursos Humanos e Financeiros** → Garantir que as políticas recebam financiamento adequado e sejam implementadas por equipes capacitadas.
- **Sistemas de Governança Digital** → Uso de tecnologia para integrar dados e processos decisórios.

Principais Elementos da Capacidade Política

- **Liderança e Compromisso Governamental** → Necessidade de chefes de estado e ministros assumirem papel ativo na promoção da integração de políticas.
- **Engajamento de Stakeholders** → Inclusão da sociedade civil, setor privado e comunidades afetadas no processo decisório.
- **Reformas Institucionais** → Mudanças na estrutura de governança para eliminar obstáculos burocráticos à integração.
- Recomendam-se algumas estratégias para integrar políticas em eixos mais complexos, típicos aos ODS:

Quadro 4: Estratégias de integração de políticas públicas

Estratégia	Descrição	Exemplo
Harmonização	Ajuste de políticas para garantir consistência entre setores.	Integração de metas climáticas em políticas agrícolas.
Mainstreaming	Incorporação de objetivos transversais em diferentes políticas.	Uso de indicadores ODS no PPA ou outros programas ministeriais (exemplo de programas de investimento público, de compras públicas); vinculação de metas ODS de longo prazo a ciclos orçamentários.
Coordenação	Mecanismos de cooperação interinstitucional.	Criação de conselhos interministeriais para políticas sustentáveis.
Institucionalização	Criação de novas instituições para garantir integração duradoura.	Criação de fóruns multipartidários para os ODS; Agência central de governança para os ODS vinculada ao CENTRO DEGOVERNO (exemplo, Alemanha estabeleceu um Conselho Nacional para os ODS com autoridade sobre diferentes ministérios.)
Engajamento Multissetorial	Incluir sociedade civil e setor privado na formulação e implementação de políticas.	Melhorar a governança de CNODS. (Exemplo, Holanda desenvolveu plataformas colaborativas entre governo, empresas e ONGs.)
Desenvolvimento de Lideranças	Investir na sensibilização sobre agenda 2030 e na formação de gestores públicos capazes de promover a integração de políticas.	Aprofundar os programas de treinamento da Enap (Exemplo, Noruega promove treinamentos para servidores públicos sobre governança sustentável).
Mecanismos de Transparência e Fiscalização	Criar instrumentos de monitoramento para garantir a implementação das políticas.	Finlândia publica relatórios anuais sobre progresso na implementação dos ODS.

Fonte: Elaboração própria



É necessário observar que a institucionalização é a forma mais eficaz de garantir a integração de políticas a longo prazo, mas é também a mais difícil de implementar devido a resistências políticas e burocráticas.

07

Referências



BAZZAN, G.; ÁLAMOS-CONCHA, P.; RIHOUX, B. Identifying diverse paths toward successful policy performance in Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) and European Union countries: A Qualitative Comparative Analysis (QCA) exploitation of the Sustainable Governance Indicators (SGI) data. *European Policy Analysis*, 8(2), 178-208, 2022.

BRASIL. 2024, Presidência da República. Secretaria-Geral. Relatório Nacional Voluntário, Brasil 2024 / Secretaria-Geral da Presidência da República. --- Brasília: Presidência da República, 35463 p.: il. Disponível em: https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/cnods/RNV_Brasil/portugues#:~:text=RNV%202024%20%2D%20RELATÓRIO%20NACIONAL%20VOLUNTÁRIO&text=Os%20próximos%20anos%20serão%20de,as%20gerações%20presentes%20e%20futuras. Consultado em 10 de outubro de 2024.

BRASIL Desafios e condicionantes para implementação da Agenda ODS na Administração Pública Brasileira. Cadernos ENAP. 57. Brasília, 2018.

BRASIL. Relatório Nacional Voluntário sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: SEGOV, Min. Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Brasília, 2017. Disponível em: http://www4.planalto.gov.br/ods/publicacoes/relatoriovoluntario_brasil2017port.pdf?TSPD_101_R0=086567d05fab20002e08c4f019fba087a0e3d584262718c96effa9d823df42c79774aca9c9fd2b-3708831cfb8514300021b6785496dc73414fc34d57d8c287b0490a2f47174180ae3a3bcb292a25d-199c72bb1d45441150e5d8738dd8429d2df. Consultado em 10 de outubro de 2024.

BRUSIS, M.; SIEGMUND, J. Designing sustainable governance indicators 2011: criteria and methodology. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2011.

CEJUDO, G. M.; TREIN, P. Pathways to policy integration: A subsystem approach. *Policy Sciences*, 56(1), p.9-27, 2023.

CENTENO, M. A.; KOHLI, A.; YASHAR, D. J. Unpacking states in the developing world: Capacity, performance, and politics. In: (eds) *States in the Developing World*. Cambridge University Press, p. 1-32, 2017.

CORRÊA, P. P. D. C. A absorção da agenda 2030 e seus 17 objetivos de desenvolvimento sustentável pelo judiciário brasileiro: resultados iniciais e perspectivas. *Revista Judicial Brasileira*, 1(1), p.277-300, 2021.

CRUZ, D. K. A.; NÓBREGA, A. A. D.; MONTENEGRO, M. M. S.; PEREIRA, V. O. M. The Sustainable Development Goals and data sources for monitoring goals in Brazil. *Epidemiol Serv Saude*. 31 (spe1): e20211047, 2022.

GEHRE GALVÃO, T.; CORREA RAMIRO, R. The complex governance of the 2030 Agenda and the steering effects of implementing the SDGs in Brazil (2015-2022). *Carta Internacional*, 18(1), 2023.

HOWLETT, M.; RAYNER, J. Coherence, congruence and consistency in policy mixes. In *Routledge handbook of policy design* (p. 389-403), 2018. Routledge.



JANNUZZI, P. D. M.; CARLO, S. D. Da agenda de desenvolvimento do milênio ao desenvolvimento sustentável: oportunidades e desafios para planejamento e políticas públicas no século XXI. *Bahia anál. dados*, 28(2), p. 6-27, 2018.

KHAN, R.; HUSSAIN, F. Assessing policy capacity and policy effectiveness: A comparative study using sustainable governance indicators. *European Policy Analysis*, 10(4), p. 575-603, 2024.

KOGA, N.; FILGUEIRAS, F.; BAIA DO NASCIMENTO, M. I.; BORALI, N.; BASTOS LIMA, V. Policy capacity and governance conditions for implementing sustainable development goals in Brazil. *Revista do Serviço Público (Civil Service Review)*, 2020.

MAY, P. J.; JONES, B. D.; BEEM, B. E.; NEFF-SHARUM, E. A.; POAGUE, M. K. Policy coherence and component-driven policymaking: Arctic policy in Canada and the United States. *Policy Studies Journal*, 33(1), p.37-63, 2005.

RAMIRO, R. C. As Agendas ODS no Plano Plurianual 2016-2019. In: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10591>. 2021. Consultado em novembro de 2024.

SAGUIN, K.; HOWLETT, M. Dealing with Policy Nexuses Through Policy Integration: Governance Strategies and the Policy Capacities Needed to Meet UN Sustainable Development Goals. In *Policy Capacity, Design and the Sustainable Development Goals* (p. 259-279), 2024. Emerald Publishing Limited.

SCHRAAD-TISCHLER, D.; AZAHAF, N. Policy Performance and Governance Capacities in the OECD and EU. *Sustainable Governance Indicators 2018*. Bertelsmann Studies, 2014.

SIEGEL, K. M.; LIMA, M. G. B. When international sustainability frameworks encounter domestic politics: The sustainable development goals and agri-food governance in South America. *World Development*, 135, 105053. 2020.

TOSUN, J.; HOWLETT, M. Analyzing national policy styles empirically using the Sustainable Governance Indicators (SGI): Insights into long-term patterns of policy-making. *European Policy Analysis*, 8(2), 160-177, 2022.

VIOLA, C. M. M.; SHINTAKU, M. Agenda 2030, dados e os indicadores de Ciência, Tecnologia e Inovação: Perspectivas dialógicas. In *VII Workshop de Informação, Dados e Tecnologia-WIDaT 2024* (Vol. 7, p e183-e183), June,2024.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and society*, 34(3-4), p. 165-171, 2015.