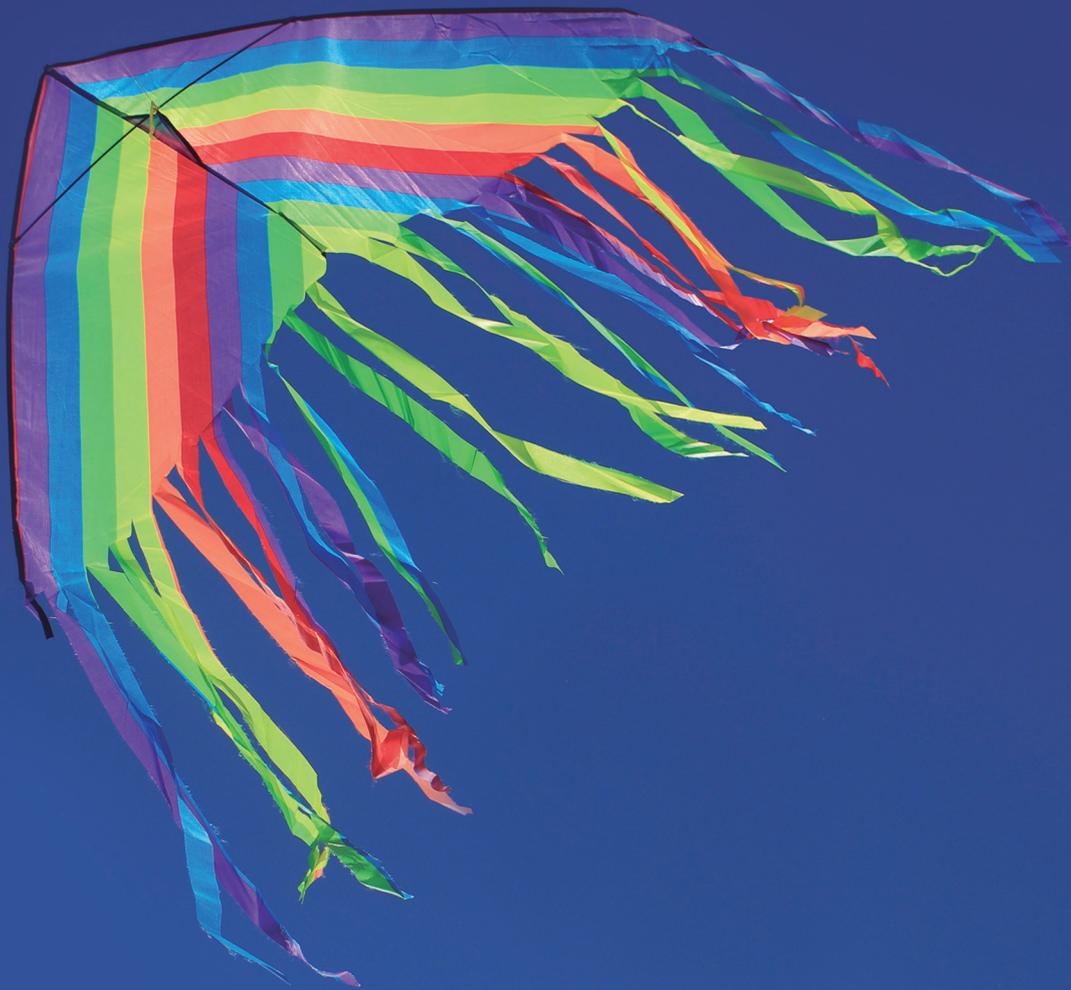


# DESAFIOS E CONDICIONANTES PARA IMPLEMENTAÇÃO DA AGENDA ODS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL BRASILEIRA

57





**Enap**

*Cadernos*

# **Desafios e condicionantes para implementação da Agenda dos ODS na Administração Pública Federal brasileira**

## **Expediente**

### **Presidente**

Francisco Gaetani

### **Diretora de Formação Profissional e Especialização**

Iara Cristina da Silva Alves

### **Diretor de Educação Continuada**

Paulo Marques

### **Diretor de Inovação e Gestão do Conhecimento**

Guilherme Alberto Almeida de Almeida

### **Diretora de Gestão Interna**

Camile Sahb Mesquita

### **Diretor de Pesquisa e Pós-Graduação Stricto Sensu**

Fernando de Barros Filgueiras

### **Coordenadora-Geral de Pesquisa**

Marizaura Reis de Souza Camões

### **Coordenadores do projeto**

Natália Massaco Koga

Rafael Rocha Viana

### **Equipe de pesquisa**

Alex dos Santos Macedo

Carolina Pereira Tokarski

Gesiane do S. Andrade Leão Farias

Layssa Ádrian Faria Gonçalves

Maricilene Isaira Baia do Nascimento

Marizaura Reis de Souza Camões

Natasha Borali

Victor Bastos Lima

### **Editor**

Fernando de Barros Filgueiras

### **Revisão**

Paulo Vega Junior

### **Revisão gráfica**

Raissa Abreu de Albuquerque Fonseca

### **Projeto gráfico, Capa e Editoração eletrônica**

Ana Carla Gualberto Cardoso

**Enap**

A Escola Nacional de Administração Pública (Enap) é uma escola de governo vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP).

Tem como principal atribuição a formação e o desenvolvimento permanente dos servidores públicos. Atua na oferta de cursos de mestrados profissionais, especialização lato sensu, cursos de aperfeiçoamento para carreiras do setor público, educação executiva e educação continuada.

A instituição também estimula a produção e disseminação de conhecimentos sobre administração pública, gestão governamental e políticas públicas, além de promover o desenvolvimento e a aplicação de tecnologias de gestão que aumentem a eficácia e a qualidade permanente dos serviços prestados pelo Estado aos cidadãos. Para tanto, desenvolve pesquisa aplicada e ações de inovação voltadas à melhoria do serviço público.

O público preferencial da Escola são servidores públicos federais, estaduais e municipais. Sediada em Brasília, a Enap é uma escola de governo de abrangência nacional e suas ações incidem sobre o conjunto de todos os servidores públicos, em cada uma das esferas de governo.



**Enap** *Cadernos*

# **Desafios e condicionantes para implementação da Agenda dos ODS na Administração Pública Federal brasileira**

Catalogado na fonte pela Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

---

D4415      Desafios e condicionantes para implementação da Agenda dos ODS na administração pública federal brasileira. -- Brasília: Enap, 2018.  
64 p. : il. -- (Cadernos Enap, 57)

Inclui bibliografia  
ISSN: 0104-7078

1. Desenvolvimento Sustentável. 2. Políticas Públicas - Implementação. 3. Administração Pública – Brasil. 4. Planejamento Governamental. 5. Agenda Pública.

CDU 502.131.1:351

---

*Ficha catalográfica elaborada por: Daiane da Silva Yung Valadares – CRB1/2802*

 Enap, 2018

Este trabalho está sob a Licença *Creative Commons* – Atribuição: Não Comercial – Compartilha Igual 4.0 Internacional. As informações e opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

**Escola Nacional de Administração Pública (Enap)**

Diretoria de Pesquisa e Pós-Graduação *Stricto Sensu*

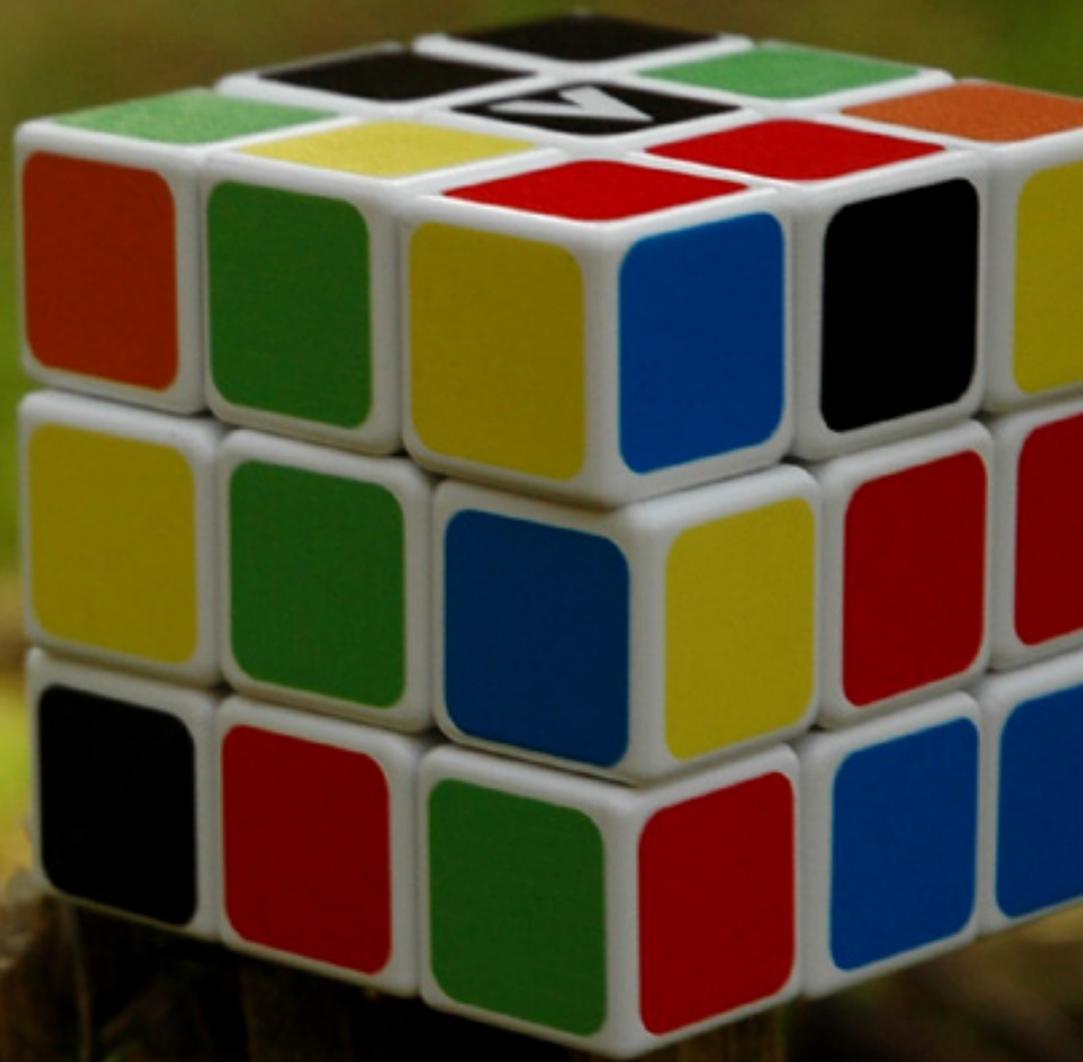
Coordenação-Geral de Pesquisa

SAIS – Área 2-A – 70610-900 — Brasília-DF, Brasil



## Sumário

I. Apresentação .....	7
II. Introdução .....	8
a. A Agenda 2030: como surge e o que é? .....	8
b. Objetivos da Pesquisa .....	12
III. Modelo Analítico .....	13
IV. Metodologia .....	15
V. Resultados .....	17
a. Agenda ODS no Governo Federal: compromissos e estratégias de implementação .....	17
b. O que pensam os atores envolvidos? .....	22
i. Uma agenda, diferentes entendimentos .....	22
ii. Percepção dos atores envolvidos sobre os desafios para a implementação da Agenda 2030 .....	25
c. Principais condicionantes para a implementação da Agenda 2030 .....	28
d. Diagnóstico de envolvimento e capacidades críticas dos servidores e órgãos da Administração Pública Federal .....	29
i. Nível de envolvimento na Agenda 2030 .....	29
ii. Contexto organizacional .....	33
iii. Conhecimentos e habilidades .....	39
iv. Recursos interacionais .....	43
v. Recursos informacionais .....	44
vi. Colaboração intersetorial e interfederativa .....	45
V. O que a Enap tem efeito? .....	53
VI. O que a Enap poderia fazer? .....	57
VII. Considerações e Recomendações Finais .....	59
VIII. Referências Bibliográficas .....	62
IX. Anexo – Lista de órgãos analisados .....	64



# I. Apresentação

Entre os dias 25 e 27 de setembro de 2015, em reunião dos chefes de Estado e de governos e altos representantes da ONU foi assinada em Nova York a declaração que aprovou a existência dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Composta de 17 objetivos e 169 metas, os ODS pretendem cumprir uma agenda política de grande alcance que fixe metas globais para o desenvolvimento. É uma agenda de longo prazo, a qual procura traçar caminhos e interlocuções a respeito das prioridades, capacidades e resultados alcançados em escala global.

Do ponto de vista das realidades de cada país, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável cumprem uma função importante para estabelecer mecanismos institucionais que aprimorem a coerência das políticas públicas implementadas. Além disso, a agenda dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável representa uma excelente oportunidade para que os diferentes países possam alinhar e estabelecer mecanismos de coordenação e capacidades para a implementação de políticas públicas.

O objetivo desse Caderno Enap é exatamente o de identificar os condicionantes e desafios da implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável na Administração Pública Federal. Identificar esses condicionantes e desafios requer olhar para o interior da burocracia do Estado e compreender em que medida os diversos fatores que podem facilitar ou mesmo construir impedimentos à implementação da agenda dos ODS se configuram no contexto do Governo Federal. Trata-se, em um primeiro momento de compreender o próprio poder de agenda do governo no contexto do arranjo federativo brasileiro e o discurso governamental que apoie a robustez dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil.

Passados três anos da ratificação da declaração dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável na ONU, é o momento de percebermos como a robustez desta agenda vai se configurando no interior da administração pública e quais os caminhos podem ser traçados em nome de uma

agenda que exige robustez da burocracia no processo de implementação das diversas políticas que se alinhem aos dezessete objetivos.

Constituir a robustez da agenda dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável possibilitará a sua aderência junto ao governo, à estrutura estatal e federativa e à sociedade civil. Nesse sentido, os desafios são amplos de modo que esta robustez e aderência da agenda junto à sociedade e aos marcos institucionais da ONU tornam-se questões-chaves para que capacidades de implementação sejam de fato construídas.

Mais do que reconhecer a agenda dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, é necessário criar as condições para que as diversas políticas sejam implementadas alinhadas aos ODS e aos diversos referenciais que surjam em perspectivas de redes de conhecimento e estratégias de implementação. A oportunidade que os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável abrem internacionalmente são de grande alcance e relevância. Mas também são para o interior de governos e organizações públicas, que podem tomar os objetivos como referenciais de finalidade, possibilitando criar os meios necessários que assegurem desenhos robustos de políticas de longo prazo, baseadas em uma perspectiva plural e inclusiva de desenvolvimento.

De fato, ninguém deve ser deixado para trás. Para isso, é necessário que os governos criem condições institucionais que facilitem a implementação, reconheça a importância dos fóruns globais e tenha nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável uma ferramenta para construir liderança e engajamento, tendo em vista os desafios colocados internacionalmente, do qual o Brasil é parte.

Fernando Filgueiras  
Diretor de Pesquisa e Pós-Graduação *Stricto Sensu*  
Escola Nacional de Administração Pública

## II. Introdução

Esta pesquisa buscou levantar e analisar os **principais desafios e condicionantes para a implementação da Agenda 2030 – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) no Brasil**, a partir especialmente da perspectiva da Administração Pública Federal.

Lançando mão da análise de documentos oficiais produzidos pelo governo brasileiro, entrevistas com os condutores atuais da Agenda no âmbito federal e análise de dados de um *survey* respondido por 2000 servidores públicos da Administração Federal Direta, o estudo buscou contribuir para a produção de dados e análises que permitam traçar, além de um panorama das expectativas hoje encontradas no governo federal em torno dos ODS, um diagnóstico do seu estágio de implementação e dos condicionantes para o prosseguimento da Agenda 2030, particularmente em relação à construção e ao desenvolvimento das capacidades da burocracia federal para produção de políticas públicas. A pesquisa traz, dada a missão institucional da Enap na construção de capacidades por meio da disseminação de conhecimento e capacitação, uma síntese da inserção da Escola nesta Agenda, assim como recomendações colocadas à Enap pelos diferentes agentes entrevistados.

Este caderno é organizado da seguinte forma: inicia-se com uma breve descrição da Agenda 2030 e a apresentação dos objetivos da pesquisa. Em seguida, traz o modelo analítico e a metodologia de pesquisa aplicados. Na seção seguinte, os resultados da pesquisa são apresentados da seguinte forma: primeiro, a seção discorre sobre o discurso oficial do governo federal acerca dos compromissos assumidos e estratégias definidas para a implementação da Agenda, extraído da análise documental; segundo, partindo dos resultados das entrevistas, trata da identificação e interpretação da percepção dos principais envolvidos na Agenda, hoje, quanto ao papel dos ODS para o Brasil, bem como sobre os desafios e condicionantes para sua implementação; terceiro, com base na análise do *survey*, traz o diagnóstico de envolvimento e capacidades críticas dos servidores e órgãos da Administração Federal Direta, em diferentes dimensões, tais como conhecimentos e habilidades, recursos interacionais e informacionais e colaboração intersetorial e interfederativa; quarto, apresenta um relato das principais ações já desenvolvidas ou em desenvolvimento pela Enap e das sugestões levantadas pelos entrevistados para maior envolvimento da Escola com a Agenda 2030; e, finalmente, são expostas as principais considerações e recomendações da pesquisa.

### a. A Agenda 2030: como surge e o que é?

Historicamente, a Organização das Nações Unidas (ONU) mobiliza os governos nacionais em torno da pauta do

desenvolvimento humano e da construção de valores comuns para a promoção dos direitos humanos (ONU, 2015). Ela se fundamenta na Declaração Universal dos Direitos Humanos, tratados internacionais de direitos humanos, propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas e da Declaração do Milênio (ONU, 2015).

A Agenda 2030 reitera os resultados de diversos fóruns de discussão internacional realizados, nos últimos anos, sobre a temática do desenvolvimento sustentável (ONU, 2015)<sup>1</sup>, dentre os quais se destaca a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, popularmente conhecida como “Rio+20”.

A Conferência Rio+20, realizada em 2012, vale dizer, marcou o início da mobilização pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS (CNODS, 2017). Nesta ocasião, foram sedimentados os valores e diretrizes mundiais de desenvolvimento humano para a Agenda pós-2015.

Nesse sentido, o documento final da Rio+20 – fruto das discussões e dos consensos atingidos nesta conferência – sinalizou a importância de elaboração de novos objetivos, metas e indicadores para uma agenda de desenvolvimento humano mais ampla (PNUD, 2015).

A nova proposta, portanto, não nasce do vácuo. Ela é a cristalização de uma série de ações e pactos do sistema ONU que lhes antecedem e lhes dão fundamento. Além da Rio+20, destaca-se também como precedente basilar para a construção da Agenda 2030, os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), agenda pactuada às vésperas do ano 2000 e materializada na Declaração do Milênio. Naquela oportunidade, os Estados membros da ONU se comprometeram a impulsionar o desenvolvimento humano dentro do prazo de 15 anos, por meio da persecução de oito objetivos<sup>3</sup> (ONU, 2015).

<sup>1</sup> Por exemplo, a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (RIO-92), a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, a Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social; o Programa de Ação da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, a Plataforma de Ação de Pequim.

<sup>2</sup> No momento da Conferência Rio+20, quando se estava avaliando os resultados do ODM e negociando a nova agenda, utilizava-se a expressão “Agenda pós-2015” fazendo referência ao prazo para o alcance das metas da Agenda que a precedeu, dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Com a pactuação, ela passou a se chamar “Agenda 2030”.

<sup>3</sup> Os oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) eram: 1- Erradicar a pobreza extrema e a fome; 2- Atingir o ensino básico universal; 3- Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; 4- Reduzir a mortalidade infantil; 5- Melhorar a saúde materna; 6- Combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças; 7- Garantir a sustentabilidade ambiental e; 8- Estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento.

Figura 1 - Objetivos do Desenvolvimento do Milênio



Fonte: Plataforma ODM BRASIL<sup>4</sup>

Finalizado o prazo dos ODM, em 2015, os Estados membros da ONU engajaram-se na pactuação de uma nova agenda.

<sup>4</sup> Disponível em <http://www.odmbrasil.gov.br/>

O processo de definição dos ODS se apoia, portanto, desse legado, em especial o construído pela Rio+20 e pelos ODM. Contudo, traz como resultado uma agenda de desenvolvimento ainda mais ambiciosa e desafiadora (ONU, 2015; PNUD, 2015).

Figura 2



Fonte - Brasil (2017, p. 8)

Os objetivos e metas da Agenda 2030 foram formulados a partir de intensa colaboração com a sociedade civil e outras partes interessadas, resultado de mais de dois anos de constantes consultas e participação direta dos diferentes segmentos não-estatais de todo o mundo. Dentre as iniciativas realizadas, destacaram-se as atividades do Grupo de Trabalho Aberto sobre Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da Assembleia Geral das Nações Unidas, cuja síntese dos trabalhos foi apresentada pelo Secretário-Geral da ONU em dezembro de 2014 (ONU, 2015).

Em 25 de setembro de 2015, 193 líderes mundiais aprovaram a Agenda 2030 dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), sob a articulação das Organizações das Nações Unidas (ONU) (Brasil, 2014).

Vale dizer que a Agenda 2030 é mais do que a fixação de objetivos comuns a serem perseguidos pelas nações signatárias. Ela consiste, segundo a ONU, em um plano de ação colaborativo para o combate da pobreza extrema, das desigualdades sociais e para o controle das mudanças climáticas (ONU, 2015).

Além disso, nessa proposta, o desenvolvimento humano é entendido sob uma perspectiva holística que agrega preservação dos recursos naturais, avanço da economia e superação das desigualdades sociais. Há, pois, uma articulação entre as dimensões ambiental, econômica e social das políticas públicas com vistas a construção

conjunta de um modelo de desenvolvimento sustentável (ONU, 2015).

Assim sendo, a Agenda 2030 inova ao propor um parâmetro de desenvolvimento que associa crescimento econômico, sem preterir desenvolvimento social e preservação ambiental (ONU, 2015).

Através das tradicionais ações prioritárias de desenvolvimento humano, tais como erradicação da pobreza, saúde, educação e segurança alimentar e nutricional, a nova Agenda estabelece um amplo rol de objetivos econômicos, sociais e ambientais, propondo a construção de sociedades mais justas, pacíficas e inclusivas (ONU, 2015).

Pode-se afirmar que a inovação reside não apenas na complexidade e ambição dos fins que propõe, mas também nos meios para alcançá-los, tendo em vista que os processos de implementação são pensados na forma de ação coletiva e integrada que envolvam lideranças políticas, sociedade civil, movimentos sociais, setor produtivo e demais partes interessadas dos três níveis da federação brasileira.

Os 17 ODS são diretrizes acordadas no âmbito do sistema ONU para orientar, até o ano de 2030, as ações dos países signatários na direção de um desenvolvimento humano que considere dimensões econômicas, sociais e ambientais (ONU, 2015).

A Figura 3, abaixo, representa a síntese dos 17 objetivos descritos na sequência:

Figura 3 – Os 17 ODS



Fonte: SEGOV (2018)





**Objetivo 1** – Erradicação da Pobreza: Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares.



**Objetivo 2** – Fome Zero e Agricultura Sustentável: Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável.



**Objetivo 3** – Saúde e Bem-Estar: Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades.



**Objetivo 4** – Educação de Qualidade: Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos.



**Objetivo 5** – Igualdade de Gênero: Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas.



**Objetivo 6** – Água Potável e Saneamento: Garantir disponibilidade e manejo sustentável da água e saneamento para todos.



**Objetivo 7** – Energia Limpa e Acessível: Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos.



**Objetivo 8** – Trabalho Decente e Crescimento Econômico: Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos.



**Objetivo 9** – Indústria, Inovação e Infraestrutura: Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação.



**Objetivo 10** – Redução das Desigualdades: Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles.



**Objetivo 11** – Cidades e Comunidades Sustentáveis: Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.



**Objetivo 12** – Consumo e Produção Responsáveis: Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis.



**Objetivo 13** – Ação Contra a Mudança Global do Clima: Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos.



**Objetivo 14** – Vida na Água: Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável.



**Objetivo 15** – Vida Terrestre: 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** – Paz, Justiça e Instituições Eficazes: 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** – Parcerias e Meios de Implementação: Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável.

Os 17 ODS desdobram-se em 169 metas globais<sup>5</sup> que serão adequadas por cada país a seus indicadores e realidades nacionais.

<sup>5</sup> As metas podem ser consultadas em <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>

Em síntese, a Agenda 2030 representa um plano de ação dos Estados membros da ONU para avançar na concretização de direitos humanos, por meio de objetivos indivisíveis e integrados que devem ser implementados por estratégias que equilibrem as três dimensões (econômica, social e ambiental) do desenvolvimento sustentável (ONU, 2015).



## b. Objetivos da Pesquisa

Diante da trajetória de formulação da Agenda 2030 e das expectativas mundiais em relação aos ODS acima relatadas, a presente pesquisa buscou **identificar os desafios e condições de implementação da Agenda 2030** no contexto brasileiro, em especial, **no contexto do Poder Executivo Federal Brasileiro**.

Para a consecução desse objetivo principal, dois objetivos subjacentes foram formulados. O primeiro voltado a caracterizar os **condicionantes relacionados à condução da Agenda 2030 no Brasil** e, o segundo, a debater os **condicionantes intrínsecos à estrutura estatal**, ao que chamamos, nesta pesquisa, de capacidades estatais para produção de políticas públicas.

Quanto ao primeiro objetivo subjacente, procuramos examinar dois fatores da condução da Agenda que delineiam e condicionam seu processo de implementação: (i) o discurso oficial do governo federal acerca das estratégias de implementação da Agenda, considerando as especificidades do caso brasileiro e (ii) a percepção dos principais atores que hoje protagonizam o processo de implementação da Agenda na Administração Federal brasileira, sobre sua relevância e desafios de implementação.

Essas análises se justificam na medida em que entendemos que o discurso governamental e a fundamentação das estratégias de implementação refletem um diagnóstico, ainda que não plenamente desenvolvido ou estruturado, dos desafios percebidos pelo governo federal para a implementação dos ODS no Brasil. Complementarmente, explicitar o sentido e a importância dada a essa Agenda pelos atores que hoje a protagonizam, permite-nos entender alguns rumos e formas de implementação já adotados ou passíveis de serem adotados, assim como as condições e desafios existentes para o seguimento dessa Agenda.

Além do levantamento desses condicionantes ligados à condução da Agenda, a pesquisa buscou também analisar os condicionantes intrínsecos à estrutura estatal, isto é, as capacidades acumuladas no governo federal para implementação dessa Agenda. Nesta etapa, duas análises adicionais foram produzidas. A primeira buscou identificar, a partir da percepção dos condutores da Agenda, quais seriam as capacidades críticas necessárias, na Administração Pública Federal, para atacar os desafios elencados para sua implementação no Brasil; e a segunda procurou identificar o nível dessas capacidades e sua distribuição nos órgãos da Administração Federal Direta.

Por fim, a pesquisa buscou produzir uma reflexão sobre a contribuição dada, no momento, pela Enap e sobre possíveis novas frentes que a Escola possa avançar para colaborar com a implementação da agenda dos ODS.

Em síntese, buscamos abordar nesta pesquisa as seguintes perguntas:

- I. Quais os principais compromissos assumidos e estratégias de implementação da Agenda 2030 identificados pelo governo federal até o momento?
- II. Qual(is) o(s) sentido(s) da Agenda 2030 para os atores que a estão conduzindo, em especial no contexto do governo federal?
- III. Quais os principais desafios para a implementação da Agenda 2030, na percepção dos principais atores envolvidos na Agenda pelo governo federal?
- IV. Quais as capacidades críticas, no caso brasileiro, para o enfrentamento desses desafios?
- V. Qual é o acúmulo e distribuição dessas capacidades críticas nos órgãos da Administração Pública Federal Direta?
- VI. O que a Enap já tem feito e como a Enap pode contribuir para a Agenda 2030?



### III. Modelo Analítico

Esta seção busca apresentar a lente analítica que utilizaremos, a fim de evidenciar os desafios postos pelos ODS, e traçar um diagnóstico das condições do Administração Federal Direta para a formulação e implementação de políticas públicas orientada ao atingimento da Agenda 2030.

Em uma proposta analítica, Nilsson et al. (2017) aponta que os 17 ODS devem atuar de forma integrada, indivisível e agregada. Ou seja, a Agenda 2030 demanda que as políticas públicas apresentem coerência e integração (European Commission, 2015; Georgeson; Maslin, 2018; Howlett; Saguin, 2018) visando alcançar o desenvolvimento sistêmico que equilibre as dimensões econômica, social e ambiental.

Desta forma, um olhar para o processo e para os mecanismos de implementação da Agenda 2030 pode ajudar a evidenciar as capacidades críticas para implementação dos ODS (Nilson et al., 2017; Olsson; Hourcade; Kohler, 2014). A literatura sobre a Agenda 2030 já sinalizou alguns direcionamentos sobre os desafios do seu alcance, que envolve investimentos em educação e informação; liderança política e governança; compromisso global integrado e parcerias; soluções inovadoras e indicadores agregados e confiáveis (Caiado et al., 2018).

No contexto brasileiro, os documentos oficiais indicam que o aprimoramento dos instrumentos de gestão e dos mecanismos de governança são elementos importantes a serem realizados para que as políticas públicas do país contribuam para o alcance da Agenda 2030 (Brasil, 2017).

Isso se torna ainda mais evidente na medida em que vários atores, de distintas organizações governamentais e não governamentais, que nem sempre possuem os mesmos interesses, são chamados a interagir para implementar a Agenda 2030. Isso demanda dos governos diversas capacidades analítica, organizacional e política para coordenar e gerar coesão entre atores, interesses e políticas multissetoriais (Howlett; Saguin, 2018).

Nestas condições, para se implementar políticas, as organizações internacionais (OECD, 2017; ONU 2016) consideram estratégico o desenvolvimento das capacidades da Administração Federal voltadas à:

- coordenação federativa e indução dos governos subnacionais com estratégia de territorialização da Agenda ODS;
- governança das organizações federais para agir com coerência na formulação e implementação de políticas públicas;
- intersectorialidade e transversalidade das estratégias de implementação de políticas públicas, considerando que precisam envolver uma pluralidade de organizações públicas, nos diferentes níveis federativos;

- articulação com organizações não-estatais e outras partes interessadas na Agenda ODS, como organizações da sociedade civil, setor produtivo e organizações internacionais.

Essas e outras capacidades, apresentadas no modelo analítico, exposto a seguir, serão levantadas ao longo do Caderno de forma a subsidiar a tomada de decisão e o entendimento da Agenda 2030 no Estado Brasileiro.

Vale esclarecer que o modelo analítico utilizado na presente pesquisa foi desenvolvido originalmente na pesquisa, publicada no Caderno Enap no. 56, “Capacidades estatais para produção de políticas públicas: resultados do *survey* sobre serviço civil no Brasil” (Enap, 2018). O modelo baseia-se nas contribuições da literatura de capacidades estatais e de *policy capacity* que revitalizam a discussão acerca do papel e da atuação do Estado (Fukuyama, 2013; Wu et al., 2015).

Mais especificamente, a literatura de *policy capacity*, que nesta publicação traduzimos como capacidade de produção de políticas públicas, traz a discussão das capacidades para o contexto específico dos recursos da atuação estatal para a produção das políticas públicas. Assim, como no debate sobre capacidades estatais, nos estudos de *policy capacity* observa-se uma multiplicidade de definições, recortes e usos do conceito de capacidades (Wu et al., 2015).

Wu et al. (2015) definem *policy capacity* como o “conjunto de habilidades e recursos – ou competências e capacidades – necessários para o desempenho das funções de políticas públicas” (p. 2, tradução nossa). Em pesquisas recentes, Wu et al. (2015) e Ramesh et al. (2016) propõem um modelo analítico que reconhece três dimensões das capacidades (analítica, operacional e política), observáveis em três níveis (individual, organizacional e sistêmico), e um instrumento de *survey* que busca captar tais dimensões.

Entendemos que a literatura de *policy capacity*, por adotar uma abordagem multinível da atuação 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 de alta complexidade e demanda por ativação simultânea de múltiplas dimensões de capacidades.

O modelo analítico utilizado para o desenvolvimento desta pesquisa parte deste referencial e da elaboração prévia da pesquisa realizada pela Enap sobre a Capacidade Estatal para a Produção de Políticas Públicas, publicada no Caderno Enap n. 56 (Enap, 2018).

O modelo reconhece duas macrodimensões de capacidades de produção de políticas públicas: a administrativa e a relacional. As capacidades contemplam, portanto, tanto a coesão e coerência internas do Estado, dadas pelas subdimensões analítica e gerencial, como também a combinação destas com a intensa dinâmica interativa dentro do Estado e do Estado com a estrutura social externa. Enquanto as capacidades administrativas dizem respeito à geração de

eficiência e eficácia, as capacidades relacionais representam as habilidades de coordenação interna do Estado e os níveis de permeabilidade da sociedade e de internalização do resultado das interações sociais na atuação estatal.

A capacidade administrativa desdobra-se em capacidade analítica e capacidade técnico-gerencial. Esta pesquisa entende que a dimensão analítica trata, no nível do indivíduo, do 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, no nível organizacional. Quanto à dimensão técnico-gerencial, diz respeito, no nível do indivíduo, aos conhecimentos e habilidades voltados ao gerenciamento dos recursos necessários para o funcionamento do aparato estatal, tais como recursos financeiros, tecnológicos, logísticos, humanos etc. E, no nível organizacional, refere-se aos processos e mecanismos de planejamento e gestão desses recursos.

A capacidade relacional, por sua vez, é composta pela capacidade de coordenação interna e pela capacidade política.

No que se refere ao nível do indivíduo, as duas dimensões tratam de habilidades de interlocução com outros entes

que viabilizam distintos produtos interacionais, tais como tradução de contextos, condução de negociações pontuais, coordenação de ações e integração de projetos, entre outros. Quanto ao nível organizacional, trata das estruturas e processos de coordenação e governança. A diferença entre as duas dimensões reside, inicialmente, no tipo de interlocutor.

A dimensão de coordenação interna trata da interação entre órgãos e entidades do próprio Poder Executivo, nos três níveis de governo. Lida, portanto, com questões como intersetorialidade entre diferentes áreas de políticas públicas e as dinâmicas do federalismo. Já a dimensão política reflete a intensidade e a qualidade 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. Há que se 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. Enquanto a capacidade de coordenação interna expressa o poder de agência e a coesão interna da administração pública, a capacidade política traduz 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.

### Quadro 1 – Dimensões de funções e capacidades de políticas públicas

	Dimensões	Resultado	Descrição	Fontes de observação
	(Nível constitutivo)			(Nível indicativo)
Administrativo	Analítica	Eficiência e eficácia	Condições que garantem o desempenho técnico e administrativo	Coleta e análise de dados
	Técnico-Gerencial			Conhecimento técnico específico
				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 de 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 (2018)

## IV. Metodologia

Nesta seção, discutimos os aspectos metodológicos adotados, nesta pesquisa, para o levantamento dos desafios e das capacidades críticas da Administração Pública Federal brasileira para implementar a agenda dos ODS. Este é um primeiro olhar sobre essa temática no país e, portanto, trata-se de um estudo de natureza exploratória e descritiva. Três fontes de dados foram utilizadas para este estudo.

A primeira foi a análise dos documentos oficiais produzidos pelo governo federal desde que assumiu o compromisso com a Agenda. Merecem destaque, nesse sentido, o Relatório Nacional Voluntário sobre os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (2017) e o Plano de Ação da Comissão Nacional dos ODS - CNODES (2017).

A segunda foi a realização de entrevistas presenciais semiestruturadas com representantes governamentais e sociais integrantes da Comissão Nacional dos ODS (CNODES), que é o principal instrumento institucional para implementar a Agenda 2030 no país. Desta forma, foram entrevistados representantes da Secretaria de Governo da Presidência da República (SEGOV); Casa Civil da Presidência da República (Casa Civil); Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP); Ministério de Meio Ambiente (MMA) e Ministério do Desenvolvimento Social (MDS).<sup>6</sup> Também foram entrevistados atores dos órgãos de assessoramento técnico permanente da Comissão, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Adicionalmente, entrevistou-se o representante da Fundação Abrinq pelos Direitos das Crianças e dos Adolescentes (Fundação ABRINQ), um dos representantes das entidades sem fins lucrativos na Comissão. Além desses atores, parte da Comissão, foram entrevistados representantes do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) que oferece suporte para o governo brasileiro integrar os ODS em suas ações de desenvolvimento.

No processo de realização das entrevistas, que nos permitiram ampliar a compreensão do tema estudado, dois novos atores estatais foram citados como relevantes no processo de implementação da Agenda 2030, o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Em função disso, esses dois atores foram entrevistados para expandir a compreensão dos desafios e das capacidades críticas para implementar a Agenda 2030.

No caso específico da Enap, foram feitos questionamentos sobre possíveis contribuições que a Escola possa dar futuramente, dada sua missão institucional de disseminação do conhecimento e capacitação entre os servidores públicos.

<sup>6</sup> Entre os integrantes do CNODES, só não foi possível entrevistar o representante do Ministério das Relações Exteriores (MRE) por questão de ausência de agenda viável no período da pesquisa.

Desta forma, doze organizações foram consultadas, em doze entrevistas realizadas entre os meses de junho e agosto de 2018. A escolha das organizações entrevistadas ocorreu em função do seu papel estratégico e representatividade na implementação da Agenda 2030 no país.

A terceira fonte de dados se baseou nos resultados de um *survey* respondido, entre outubro e dezembro de 2017, por 2000 servidores públicos federais lotados nos órgãos do Poder Executivo Federal da administração direta na pesquisa de “Capacidades da administração pública federal para produção de políticas públicas” realizada pela Enap (2018). Os respondentes representam uma amostra aleatória do grupo que, para aquela e esta pesquisa, é denominado de serviço civil da Administração Federal Direta, isto é, o conjunto dos servidores públicos civis estatutários somados aos ocupantes de cargo em comissão lotados nos órgãos da Administração Federal Direta<sup>7</sup>.

Nesse levantamento, identificou-se o grau de percepção dos servidores quanto a influência ou não 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 dentre outras questões, o conjunto de funções desempenhadas pelos servidores, as interações realizadas, os conhecimentos, habilidades e informações que norteiam o trabalho nas políticas públicas, além das condições organizacionais para produção de políticas públicas.

Esse conjunto de dados 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 março de 2017, momento no qual a base de dados utilizada para a amostragem foi gerada. Esta abordagem permitiu uma análise das capacidades críticas por órgãos, propiciando uma análise mais apurada das dimensões presentes e ausentes que são necessárias para se implementar políticas públicas associadas aos ODS. As organizações consultadas foram os órgãos da Administração Federal Direta existentes no momento da definição da amostra e estão listados no Anexo I.

Em relação às entrevistas com os atores-chaves na implementação da Agenda 2030, procedemos com a análise de conteúdo. 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.

<sup>7</sup> Mais informações sobre a caracterização do serviço civil, assim como sobre o processo de amostragem e coleta de dados pode ser encontrado no *Caderno Enap - Capacidades Estatais para Produção de Políticas Públicas: resultados do survey sobre o serviço civil no Brasil*, disponível em <https://www.enap.gov.br/index.php/pt/pesquisas/capacidades-estatais>.



## V. Resultados

Nesta seção abordaremos os principais resultados levantados pela pesquisa que serão apresentados nas quatro subseções a seguir: 1) Agenda ODS no governo federal: compromissos e estratégias de implementação; 2) O que pensam os atores envolvidos?; 3) Principais condicionantes para a implementação da Agenda 2030; e 4) Diagnóstico de envolvimento e das capacidades críticas dos servidores e órgãos da Administração Pública Federal.

### a. Agenda ODS no governo federal: compromissos e estratégias de implementação

A nova agenda de desenvolvimento passou a vigorar nos países signatários do pacto - inclusive o Brasil - desde 1 de janeiro de 2016, momento a partir do qual passariam a orientar as decisões governamentais até o ano de 2030 (ONU, 2015).

#### Quais os principais compromissos, desafios e estratégias de implementação da Agenda 2030 identificados pelo Governo Federal até o momento?

Para responder a esta questão, recorreu-se à análise dos documentos oficiais referentes à Agenda 2030 publicados pelo governo federal.

Em julho de 2017, no âmbito do Fórum Político de Alto Nível, sediado em Nova Iorque, o Brasil apresentou o primeiro Relatório Nacional Voluntário sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável,<sup>8</sup> documento que sintetiza as primeiras iniciativas do governo brasileiro para cumprimento da Agenda 2030, e apresenta resultados relacionados ao tema da “Erradicar a pobreza e Promover a Prosperidade em um Mundo em Transformação” (Brasil, 2017).

Nesse documento, o governo brasileiro coloca que a Agenda 2030 traz para o país a oportunidade de prosseguir no caminho do desenvolvimento humano - agora adjetivado como sustentável - e de avançar na promoção de crescimento econômico, atrelado à superação de desigualdades sociais e preservação dos recursos naturais (Brasil, 2017).

Nesse sentido, a Agenda 2030 é apresentada pelo governo federal como um plano de ação a ser operacionalizado como estratégia de desenvolvimento econômico, social e ambiental. Esta noção de desenvolvimento multidimensional expõe a interdependência entre políticas públicas e o consequente desafio de articular essas três variáveis no

planejamento e na implementação. Assim, a Agenda 2030 permitiria um olhar holístico sobre as políticas públicas brasileiras, de modo a pensá-las de forma mais integrada e menos setorializadas (Brasil, 2017).

Na perspectiva do governo federal, muitos são os desafios para que o Brasil chegue em 2030 com bom desempenho no alcance das metas e objetivos do desenvolvimento sustentável (Brasil, 2017). Podemos destacar três dimensões principais desses desafios.

Uma primeira dimensão diz respeito à necessidade de aprimoramento dos instrumentos de gestão. Mostra-se relevante, assim, o desenvolvimento de dados e estatísticas que permitam tomadas de decisão e adequações em políticas públicas, bem como melhorias nos sistemas de monitoramento e avaliação (Brasil, 2017).

Uma segunda dimensão trata da importância do desenvolvimento de mecanismos de governança, capazes de coordenar a diversidade de atores e iniciativas, necessários para o cumprimento da Agenda 2030. A falta de articulação entre ações dos três entes federativos e as desigualdades estruturais entre os diferentes entes federativos figuram como obstáculos inescapáveis. Para tanto, o sucesso da agenda ODS perpassaria pelo desenvolvimento de capacidades institucionais dos entes federados, buscando combater as disparidades entre os entes subnacionais (Brasil, 2017).

Em se tratando de uma agenda que transborda as fronteiras estatais, o governo federal reconhece a relevância de uma terceira dimensão, condicionada à mobilização de recursos financeiros e ao fortalecimento de parcerias e redes com a sociedade civil, para o sucesso na implementação da Agenda 2030 no Brasil (Presidência da República, 2017).

Em resposta aos compromissos internacionais, o governo federal estabeleceu três etapas para o processo de internalização da Agenda 2030 à realidade nacional (Brasil, 2017):

**Governança Nacional:** criação da Comissão Nacional dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (CNODS).

**Adequação das Metas:** criação de metas para o país que equilibrem as metas globais à realidade brasileira.

**Definição de Indicadores Nacionais:** criação de indicadores, a partir da disponibilidade de dados e viabilidade de monitoramento da agenda em âmbito nacional e local.

<sup>8</sup> Disponível em [http://www.secretariadegoverno.gov.br/snas-documentos/relatoriovoluntario\\_brasil2017port.pdf](http://www.secretariadegoverno.gov.br/snas-documentos/relatoriovoluntario_brasil2017port.pdf)

**Figura 4 – Adequação das Metas**



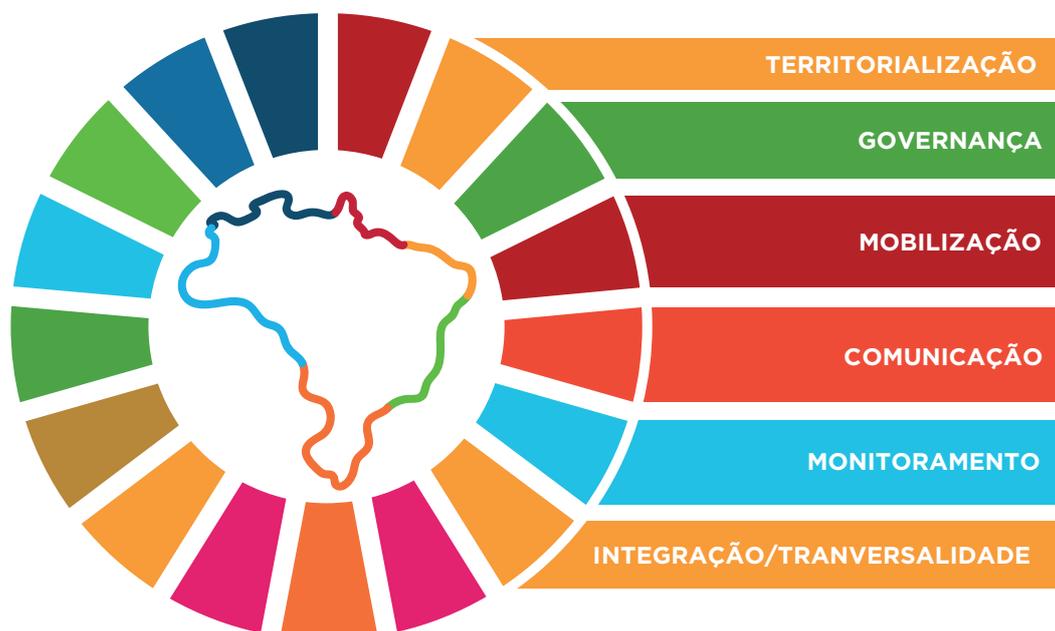
Fonte: Brasil (2017, p. 21)

Como **estratégia de governança nacional** para os ODS, o governo federal instituiu a Comissão Nacional dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (CNODS). Criada pelo Decreto 8.892 de 27 de outubro de 2016, a CNODS consiste numa instância colegiada, integrada à estrutura da Secretaria de Governo da Presidência da República, de natureza consultiva e paritária, que aglutina representantes dos três níveis de governo e sociedade civil, com a missão de internalizar difundir, dar transparência e conduzir o processo de articulação e mobilização de entes federativos e sociedade civil para implementação da

Agenda 2030 em todo o território nacional (Brasil, 2016; CNDOS, 2017).

A Comissão tem uma função consultiva e os seus papéis principais envolvem a interiorização, a difusão, a mobilização e a articulação de ações relacionadas com os ODS (Brasil, 2017). A CNODS foi concebida para se tornar a arena institucional de intercâmbio e cooperação entre instâncias de governo e setores da sociedade civil, vocacionada à articulação entre os diversos atores e à coordenação e acompanhamento da Agenda 2030 (Brasil, 2017).

**Figura 5 – Estratégias de Organização dos Trabalhos da Comissão Nacional para os ODS**



Fonte: CNODS (2017, p. 25)

O Decreto 8.892/16 também prevê a criação de câmaras temáticas, com a participação da sociedade civil, que já ocorreram ao longo de 2017-2018, para apoiar a CNODS no desenvolvimento de estudos técnicos e subsídios em áreas específicas da Agenda de 2030 (CNODS, 2017).

Fazem parte da Comissão, além de membros do governo federal, representantes do setor produtivo, sociedade civil sem fins lucrativos, instituições de ensino e pesquisa, governos municipais e governos estaduais, conforme Figura 6 abaixo.

**Figura 6 – Composição da Comissão Nacional ODS**



Fonte: SEGOV (2017, p. 13).

Para subsidiar a tomada de decisão, a CNODS conta com o assessoramento técnico permanente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Dentro da repartição de funções, o IPEA fica responsável pelo suporte na construção de subsídios para a definição e monitoramento dos indicadores nacionais e pela produção de estudos, análises de dados e elaboração de propostas de relatórios periódicos. Ao mesmo tempo, o IBGE vem se ocupando da coordenação de estatísticas e dados geocientíficos nacionais, auxiliando na discussão de indicadores globais, no levantamento e produção de dados, na construção de insumos

para a definição e monitoramento dos indicadores nacionais e no apoio à elaboração de propostas dos relatórios periódicos relativos à Agenda 2030 (CNODS, 2017).

Em 2017, a CNODS elaborou e apresentou à sociedade civil um Plano de Ação<sup>9</sup> que agrega todas as suas iniciativas planejadas para o período entre 2017-2019. Tais ações estão estruturadas em dois eixos: (i) internalização da Agenda 2030 no governo e na burocracia federal e (ii) interiorização - ou territorialização - da Agenda nos governos subnacionais e agentes não-estatais que atuam no território brasileiro (CNODS, 2017).

<sup>9</sup> Disponível em <http://www4.planalto.gov.br/ods/publicacoes/plano-de-acao-da-cnods-2017-2019>

No **eixo estratégico da internalização**, o Plano de Ação destaca as seguintes ações em andamento (CNODES, 2017):

- O próprio lançamento do Plano de Ação da Comissão Nacional para os ODS.
- O mapeamento da relação entre as políticas públicas vigentes nos Ministérios e o PPA 2016-2019 com as metas dos ODS para verificação de suficiência e possíveis lacunas.
- A adequação das metas globais à realidade nacional.
- A definição dos indicadores nacionais dos ODS.
- O desenvolvimento de ferramentas/plataforma para disseminação dos ODS.
- Processos e iniciativas de interiorização/localização da Agenda 2030 em todo território nacional.

Por sua vez, o **eixo estratégico da territorialização** abarca iniciativas de articulação e mobilização dos diferentes atores da sociedade civil, o engajamento dos governos subnacionais, o reconhecimento e valorização de práticas bem-sucedidas, além do monitoramento das metas.

Conforme se extrai do Plano de Ação 2017-2019, podem ser destacadas as seguintes iniciativas nesse eixo (CNODES, 2017):

- Estimular a criação de Comissões Estaduais para os ODS para coordenação das atividades relativas à implementação da Agenda 2030 nos respectivos estados.

- Estimular a criação de Comissões Municipais para os ODS nos municípios brasileiros para coordenar a implementação da Agenda 2030 nos respectivos municípios.
- Estimular os Estados e Municípios a mapear as políticas públicas (PPA) e sua relação com as metas dos ODS.
- Valorizar e dar visibilidade, em todo o território nacional, às boas práticas que contribuam para o alcance das metas dos ODS, por meio de prêmio, selos, certificados e sistematização de boas práticas, dentre outros, para facilitar aos gestores públicos, ao setor privado, à academia e às organizações da sociedade civil a implantação de projetos que contribuam para o alcance dos ODS.
- Estimular as organizações da sociedade civil a realizarem o mapeamento e a divulgação da relação dos seus projetos com as metas dos ODS.
- Estimular o setor privado a realizar o mapeamento e a divulgação da relação dos seus projetos com as metas dos ODS.
- Fortalecer as plataformas e observatórios públicos e da sociedade civil que disponibilizam dados e diagnósticos sobre a situação dos municípios, estados e do país, relativos ao alcance das metas dos ODS.
- Estimular e fortalecer parcerias que contribuam com projetos, ações e iniciativas para o alcance dos ODS.
- Estimular a capacitação de atores e gestores locais.

**Figura 7 – Propostas para interiorização dos ODS**





Segundo o Relatório Nacional Voluntário dos ODS, dentro da **estratégia de interiorização**, o planejamento e disseminação da agenda ODS tem sido operacionalizado por diversas ferramentas desenvolvidas pelo governo e sociedade civil, tais como Dialoga Brasil<sup>10</sup>, Portal Participa.br<sup>11</sup>, Estratégia ODS<sup>12</sup>, Plataforma Agenda 2030<sup>13</sup>, Mapa das Organizações da Sociedade Civil<sup>14</sup>, Atlas da Vulnerabilidade dos Municípios<sup>15</sup> (Brasil, 2017).

Quanto à **adequação de metas**, foram realizadas uma série de eventos e workshops organizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA e o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão - MP para adaptar as metas dos ODS ao contexto brasileiro e identificar indicadores globais brasileiros para monitorar a Agenda 2030.

Foram identificados 246 indicadores associados aos 17 ODS que deverão ser acompanhados para monitorar o alcance dos ODS pelo Estado Brasileiro. Esses indicadores foram consolidados numa plataforma exclusiva, formulada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, e permitem a consulta de: (i) indicadores cuja metodologia e dados são atualmente produzidos e estão disponíveis para análise e acompanhamento; (ii) indicadores que estão em processo de análise, ou não apresentam uma metodologia definida e aplicável a todo o território nacional e (iii) aqueles que por terem sido definidos com critérios internacionais, não se aplicam ao contexto brasileiro, por exemplo, associada ao ODS 5, de igualdade de gênero: “Proporção de meninas e mulheres com idade entre 15 e 49 anos que foram submetidas a mutilação genital feminina, por grupo etário”.<sup>16</sup>

Em decorrência desse processo de adequação das metas, criou-se o PPA Cidadão. Essa plataforma digital é resultado de uma ação do governo federal brasileiro que associou as metas e indicadores da Agenda 2030 às metas e indicadores existentes no Plano Plurianual (PPA) 2016-2019. Por meio dessa associação, identificou-se que 86% das metas expressas nos ODS estão associadas ao PPA e que 78% dos indicadores dos ODS estão vinculados aos atributos do PPA (Brasil, 2017). O PPA Cidadão se traduz

em uma plataforma do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), de livre acesso, que permite o acompanhamento do plano de metas 2016-2019 de forma associada aos ODS.

Vale mencionar, que no âmbito do controle, desde 2015, o TCU tem se preparado para acompanhar e avaliar a implementação dos ODS e vem atuando de forma significativa no processo de internalização da Agenda 2030 (TCU, 2016). No início de 2016, o TCU programou 142 ações de monitoramento e avaliação de programas do governo federal para verificar a contribuição de programas governamentais para os ODS. O processo de avaliação foi realizado por meio de auditorias de avaliação da preparação do governo, em seus diferentes níveis, para implementar e monitorar os ODS, também entendido como a “avaliação do nível de governança pública”. Como resultado dessas múltiplas avaliações, o TCU produziu acórdãos e relatórios direcionados aos ODS e as carências de governança pública apresentadas pelas instituições avaliadas para implementação da Agenda 2030 (TCU, 2014, 2016, 2017a, 2017b).

Em relação ao **processo de territorialização**, implica medidas para engajar todos os atores necessários que atuam nos territórios na consolidação da Agenda. A Agenda 2030 reconhece a relevância estratégica de medidas multissetoriais e integradas (Brasil, 2014). Nesse sentido, as parcerias com o setor privado são entendidas como elementos complementares ao esforço intergovernamental. Além disso, o envolvimento da sociedade civil é concebido como estratégia para a implementação dos ODS.

Em outras palavras, ela se coloca como arena de articulação entre e com os atores chaves para internalização da Agenda 2030, dentre os quais destacam-se parlamentos, sistemas de justiça, sistema ONU, meios de comunicação, gestores públicos, comissões subnacionais, sistemas de análise e estatística, academia e organizações sociais e setor privado (CNODS, 2017).

No que se refere à atuação da CNODS, em seu Plano de Ação, a Comissão entende que sua missão “*é criar mecanismos institucionais que estabeleçam as condições adequadas à implementação dos ODS, incluindo estratégias para a territorialização, definição de metas e indicadores, processos participativos e meios de implementação, acompanhamento e monitoramento da Agenda 2030*”. Desse modo, a CNODS reserva a si o papel de indução da implementação dos ODS, por meio de um processo colaborativo e participativo, para alcance de todos os objetivos e metas da Agenda 2030 Brasil” (CNODS, 2017).

<sup>10</sup> Disponível em <http://dialoga.gov.br/>

<sup>11</sup> Disponível em <http://www.participa.br/>

<sup>12</sup> Disponível em <http://www.estrategiaods.org.br/>

<sup>13</sup> Disponível em [www.agenda2030.org.br](http://www.agenda2030.org.br/)

<sup>14</sup> Disponível em <http://mapaosc.ipea.gov.br/>

<sup>15</sup> Disponível em <http://ivs.ipea.gov.br/ivs/>

<sup>16</sup> Correspondência e níveis dos indicadores podem ser consultados em <https://indicadoresods.ibge.gov.br/relatorio/sintes>

Duas das principais iniciativas de territorialização promovidas pela CNOODS dizem respeito ao processo de mobilização dos municípios e estados para a criação de suas próprias comissões que viabilizaram a comunicação mais fluida entre a Comissão Nacional e os representantes subnacionais e ao processo de promoção do Prêmio ODS. O Prêmio ODS busca dar visibilidade a práticas desenvolvidas pelos governos locais, sociedade civil organizada, iniciativa privada e instituições de pesquisa que contribuam para o alcance dos ODS no território brasileiro.

Do todo exposto sobre os compromissos assumidos e estratégias desenhadas pelo governo federal para a implementação dos ODS, parece-nos que, por ora, houve avanços que dizem respeito a esforços de disseminação da Agenda 2030 e de criação de uma governança para o monitoramento. Porém, ainda há poucos avanços percebidos em relação à influência da Agenda 2030 nos processos de formulação, planejamento e implementação das políticas públicas, ou no desenvolvimento de competências estatais para uma atuação mais integrada ou, ainda, para mobilização de recursos e parcerias demandadas para a consecução da Agenda.

## b. O que pensam os atores envolvidos?

Os atores entrevistados, em razão de seu alto envolvimento na condução da Agenda hoje, apesar de em sua maioria estarem em uma posição institucional semelhante por serem membros da CNOODS, trazem, talvez em função de suas trajetórias e presente atuações, percepções diferentes sobre a Agenda 2030, no que diz respeito ao seu significado e condições de implementação. O apontamento de que a implementação da Agenda no Brasil enfrenta inúmeros desafios é um aspecto que se pode considerar como comum entre os envolvidos, sendo tais desafios de diferentes naturezas.

Os atores entrevistados foram arguidos a partir dos questionamentos “Quais são os principais desafios para o Brasil avançar na implementação da Agenda 2030? Qual a sua avaliação sobre as estratégias de implementação da Agenda adotadas pelo governo federal?”. Tais questões foram realizadas com o intuito de levantar a percepção dos atores sobre o significado e relevância da Agenda 2030, assim como sobre os fatores necessários e os estágios de sua implementação.

## i. Uma Agenda, diferentes entendimentos

O diagnóstico dos atores envolvidos com a Agenda, acerca dos desafios de sua implementação e das estratégias adotadas pelo governo federal, demonstrou que esses possuem diferentes entendimentos sobre a finalidade e relevância da Agenda. Em termos gerais, tais entendimentos partem do que esses atores consideram como “oportunidade” para o Brasil e projetam suas percepções sobre o que consideram “condições de implementação”.

Essas percepções e entendimentos sobre qual oportunidade a Agenda traz para o Brasil foram encontradas e puderam ser enquadradas em três categorias: (1) “instrumentalista”, (2) “ideacional” e (3) “integrativo”.

Entre aqueles que dão um **sentido instrumental** à Agenda, há ator que considera que a chegada da Agenda no Brasil é uma oportunidade de “reforma estruturante”:

“ODS é uma pauta de reforma administrativa. Evidentemente é uma pauta de reformas administrativas para resultados da atuação do governo”. “Essas questões estruturantes vão permitir que os órgãos atuem de forma mais integrada”, sendo assim “o ODS é uma agenda ótima, porque ela uniformiza a linguagem”. Afinal, conclui sua percepção da chegada da Agenda no Brasil, “Acho que essa terceira onda de reformas é justamente a onda que falta. Como que nós vamos integrar, dentro do governo, as políticas e programas, tendo uma fragmentação política e ministerial e integrar o país em um momento de falta de dinheiro?” (Entrevistado 1).

Outro ator, que também pode ser enquadrado nesta configuração instrumental, acredita que a Agenda salienta a existência de “uma cultura de desconhecimento sobre o que os próprios atores trabalham dentro de suas setoriais: há um “desconhecimento sobre o que os “outros” fazem” (Entrevistado 2).



Além disso, é relevante destacar que os instrumentalistas veem os ODS se integrando aos instrumentos de planejamento, como ao Plano Plurianual (PPA), e não o contrário, idealizando um PPA pautado na “estrutura” dos ODS: há uma necessidade de “internalização da Agenda nos instrumentos de gestão, como o PPA, e nos instrumentos de planejamento estratégico [setoriais] institucionais já existentes” (Entrevistado 2):

“No novo PPA, a gente precisa ver como isso [ODS] entra. Provavelmente, [ODS] entra como insumo. Porque o novo PPA será muito pautado por indicadores de resultado” (Entrevistado 3). Outro ator também destaca: “eu vejo ela [a Agenda] mais como um incentivo a você aprimorar a política pública que já é realizada”. “É um ‘norte’”. “É importante que o burocrata federal faça a política pública acontecer e, conseqüentemente, fazendo ela acontecer, a agenda ser cumprida. O foco dele não pode ser a Agenda, o foco dele tem que ser o que se estabeleceu” (Entrevistado 7).

Nesta mesma visão, os ODS também são vistos como a oportunidade de se “criar uma governança”, além de oportunizar o “mapeamento das políticas públicas”, sensibilizando “os gestores e secretários para que eles conseguissem enxergar dentro do processo deles o que contribuía com a meta ODS” (Entrevistado 4). É uma oportunidade, afirma outro envolvido com a Agenda, para “ajuda(r) a organizar as discussões, os contraditórios, os menus de políticas” (Entrevistado 8). Neste mesmo sentido, outro ator afirma: “[...] no fundo é o que a agenda está dizendo: ‘Olha, é a oportunidade do governo se organizar’. A burocracia do governo que volta e meia bate cabeça, ela tem que entender que o que está colocado em nossas mãos é uma enorme oportunidade de modernizar essa burocracia, essa estrutura” (Entrevistado 9).

No segundo enquadramento das percepções, **ideacional**, a percepção dos atores 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 Brasil:

“Essa Agenda é extremamente importante no sentido de propor uma agenda política de implementação para o desenvolvimento sustentável”: “como é que você vai lidar com a ideia de desenvolvimento sustentável e a Agenda 2030 no governo federal, nos estados, nos municípios, nas empresas privadas, na sociedade civil? Cada um pensa diferente! Tem empresa que diz ‘Ah, já estamos implementando!’. Tão implementando é jogar papel no lixo, usar canudo de bambu e respeitar gênero, diversidade de gênero, que não é uma meta, isso é um comportamento mínimo. O que é uma meta para uma empresa? Quer dizer, qual é a política que você vai ter?” (Entrevistado 9).

Na mesma linha de argumento, outra envolvida com a Agenda acredita que

“A dinâmica de desenvolvimento, ela tem que contemplar os pilares do desenvolvimento sustentável, que é a dimensão social, econômica, que é a dimensão ambiental, dimensão institucional. Então isso compõe o desenvolvimento sustentável: não tem metas de meio ambiente, metas sociais, metas econômicas, são desafios de forma transversal e unidos e interligados que compõem estes pilares, são indivisíveis” (Entrevistada 10).

A Entrevistada 10, partindo de um entendimento abrangente de sustentabilidade, ainda detecta que a estrutura das políticas públicas no país é pensada “sem ter a visão do seu cliente, da pessoa, que é foco daquela ação. Então, assim, o não enxergar as pessoas faz com que você tenha políticas fracionadas. Isso tem efeitos bastante concretos: não há um cuidado integral da pessoa”.

Não se distanciando do olhar dos entrevistados anteriores, que enquadram sua percepção de reavaliação do conceito de desenvolvimento para o país, há quem aponte que um dos maiores desafios da implementação dos ODS no Brasil é o “olhar à Agenda de maneira indivisível”, em contraponto à “existência de diferentes discursos sobre a natureza dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável”, que estão resultando em “interpretação unilateral de alguns órgãos sobre o que são temas específicos para desenvolver estratégias de implementação da Agenda” (Entrevistado 11). Neste mesmo sentido, outra entrevistada faz uma crítica sobre a existência do “excesso de olhar para instrumentos, que é o fetiche da burocracia, ao invés do olhar para realidade. A institucionalização da política de governança inclui instrumentos que não atendem os ODS” (Entrevistada 12). Aliás, aponta ainda a entrevistada 12, para além da diferença da existência de distintos discursos sobre a natureza dos ODS, “os atores envolvidos [...] têm diferentes visões sobre as políticas sociais”, por exemplo.

Por fim, na terceira categoria encontram-se as percepções que dão um **sentido integrativo** à entrada da Agenda 2030 no Brasil, um enquadramento pautado na necessidade de transversalizar as ações do Estado como justificativa de necessidade de ação integrada, entendem que a Agenda “é uma agenda integrada, indivisível”, que implica pensar na dimensão do país: o “país é muito grande”. Além da dimensão territorial, a falta de articulação entre os Poderes é uma oportunidade que a Agenda traz para pensar como as políticas são articuladas no Brasil: “o desafio vai além quando se trata de Judiciário e Legislativo. Se a gente tem esse desafio no Executivo, nos outros Poderes ele é ainda maior. No Judiciário não se tem notícia e no Legislativo pouco se tem notícia [sobre a Agenda]. A gente precisa [...] dessa parceria” (Entrevistada 12).

Seguindo a mesma lógica argumentativa, outra envolvida considera que a Agenda implica “o esforço de um trabalho

conjunto de várias áreas temáticas e [a] importância das políticas integradas”, o que oportuniza o diagnóstico de como o Brasil está estruturado para receber ações desta natureza: “a estrutura política brasileira...é muito sedimentada na organização de governos de coalizão, de separação de ministérios, de divisão entre partidos. Não estimula ou não favorece, digamos assim, um ambiente de construção de políticas integradas”. Diferentemente do que apontam atores anteriores, continua seu argumento:

“Os instrumentos... e aí, na minha avaliação, o grande desafio - e eu vejo isso com o próprio trabalho que a gente realiza aqui - que se refere ao fato da Agenda também ser muito ampla. Então, assim, você pega o PPA ou um instrumento de planejamento qualquer e você sempre vai olhar aquele instrumento: *“ah, mas tá super alinhado aos ODS”*. Como se não tivesse que ser feita nenhuma mudança, porque já está alinhado. E as pessoas conseguem fazer esse alinhamento, mas de uma forma muito segmentada, por setores. Mas não é o que a Agenda estimula” (Entrevistada 13).

Importante esclarecer que o esforço de “enquadrar” as ideias e percepções dos atores sobre as oportunidades trazidas pela Agenda, a partir da problematização sobre o que se tem e o que não se tem, não é um esforço de considerá-los como enquadrados de modo cartesiano e fechado. Vale ressaltar que os atores, no decorrer das entrevistas, principalmente quando se debruçavam sobre os desafios de implementação da Agenda, tendiam a se localizar livremente por todos os enquadramentos.

O esforço de síntese descrito acima foi no sentido de demonstrar que diferentes interpretações sobre o sentido e relevância da Agenda foram identificadas entre aqueles e aquelas que hoje a estão protagonizando. Tais entendimentos afetam a concepção de caminhos e condições para a implementação da Agenda.

O Quadro 2, abaixo, sintetiza os tipos de entendimento acerca das oportunidades advindas da Agenda 2030 mencionadas pelos entrevistados e a percepção sobre as condições de implementação.

**Quadro 2 – Tipos de enquadramentos das ideias e percepções dos atores sobre a Agenda 2030**

Tipos de ideias/entendimentos sobre a Agenda	Oportunidade da Agenda no Brasil	Percepção sobre as condições de implementação no Brasil
<b>Instrumentalistas</b>	Desenvolver um novo modelo de gestão e de governança no sistema administrativo federal a partir de instrumentos de gestão existentes	Necessidade de desenvolver uma cultura de avaliação e monitoramento de políticas públicas
<b>Ideacional</b>	Reaver o significado de desenvolvimento das políticas públicas que são implementadas no Brasil de modo a aperfeiçoar o que se tem para promover o real desenvolvimento sustentável	Necessidade de mapear o que já é feito para conhecer o sistema de políticas públicas que existe, como modelo de diagnóstico para possíveis integrações de ações do governo
<b>Integrativo</b>	Transversalizar a atuação do Estado Brasileiro como principal motor da integração dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e entre os níveis federais, e entre o Governo e a Sociedade Civil	Desenvolver incentivos de cumplicidade entre os diferentes órgãos, além de criar arranjos institucionais colegiados que estabeleçam mediação de comunicação e implementação da Agenda

Fonte: Enap – Pesquisa Desafios e condicionantes para implementação da Agenda ODS na Administração Pública Federal Brasileira, 2018.



## ii. Percepção dos atores envolvidos sobre os desafios para a implementação da Agenda 2030

Nesta seção, serão levantados os principais desafios e condicionantes identificados pelos atores que, hoje, protagonizam a Agenda 2030. Em que pese a identificação de desafios de diferentes naturezas, serão destacados, dentre eles, os condicionantes relacionados ao desenvolvimento do que esta pesquisa considera como capacidades críticas para a implementação das políticas públicas voltadas aos ODS.

Como exposto no modelo analítico utilizado por este caderno, esta pesquisa adota um modelo analítico que observa duas macrodimensões (administrativa e relacional) e três níveis (individual, organizacional e sistêmico) de capacidades do Estado para a produção de políticas públicas. Os resultados serão expostos considerando-se os três níveis.

### Nível individual: quais desafios?

Quando questionados sobre os desafios no nível do servidor público, os diferentes atores apontaram desafios em comum: (1) falta de conhecimento sobre a Agenda; (2) falta de entendimento da Agenda; (3) falta de engajamento com a Agenda; (4) falta de liderança (5) baixa capacidade relacional; e (6) capacidade analítica heterogênea.

Ao serem questionados, os atores entrevistados avaliaram de forma distinta o **envolvimento dos servidores públicos com a Agenda**. As entrevistas fizeram menção a conhecimento, entendimento e engajamento, que representam níveis distintos de envolvimento com a Agenda. Conhecer diz respeito ao reconhecimento da existência da Agenda. Entender já envolve saber o que é a Agenda nas suas dimensões, “o que ela implica” “para que serve”, “qual o desafio de internalização no país”, etc. Engajamento, por fim, refere-se a abraçar a Agenda como sua pauta de trabalho.

Um dos entrevistados traçou o seguinte diagnóstico: “O desconhecimento da Agenda [...] não é apenas uma especificidade, é uma cultura de desconhecimento sobre o que os próprios atores trabalham dentro de suas setoriais” (Entrevistado 2). Já outro entrevistado destaca:

“Eu vou te dar uma informação empírica, empirismo meu, e ainda pequeno. Vários servidores ainda não conhecem e quem conhece ainda está amarrado por preceitos anteriores à Agenda”. “Mas você só se compromete com o que você conhece, acredita e considera fundamental para o processo de gestão e governança”. E “isso se reflete na gestão pública federal, se você não conhece a Agenda e não está suficientemente informado sobre a Agenda. Portanto, de alguma forma [todo o] processo [é] comprometido. Evidentemente, [...] você não terá intenção concreta de reproduzir os preceitos, ensinamentos e compromissos da Agenda no seu ambiente de trabalho” (Entrevistado 4).

Na sua experiência com os servidores públicos, contesta o outro entrevistado:

“[A gente] conversa com os ministérios e a conversa é sempre muito boa. Isso porque [a gente] conversa com a parte técnica do ministério. Os técnicos dos ministérios, assim como nós, eles querem muito que tudo dê certo. Eles acreditam muito nos ODS. Não é à toa que na oficina governamental de adequação das metas tivemos 740 pessoas. Isso é muito. Não cabia. Nos grupos todos os servidores participaram. E isso por quê? Porque é uma Agenda pra 2030, nós, técnicos, estamos tão desiludidos com esse governo, de pensar no curto prazo, que quando você pensa ‘puxa vida, essa é uma agenda para além do que temos aí’, então todos [técnicos] querem participar.

Diferentemente, outro entrevistado argumenta: “[A] burocracia não compra essa agenda”. “Primeiro que eles não entendem”. Então, é uma coisa [...] que o país não reconhece e não se percebe parte dessa conversa. E não entende para que serve isso: ‘que que isso tem a ver com a gente aqui?’. ‘Ih, isso é coisa da ONU’” (Entrevistado 9).

Ainda que tenham avaliações distintas sobre o nível de envolvimento dos servidores públicos com a Agenda, praticamente todos os atores entrevistados entenderam

que o envolvimento dos burocratas é um condicionante importante para o processo de implementação da Agenda. Esta pesquisa buscará tratar desta questão na Seção seguinte.

No que diz respeito às **capacidades administrativas e relacionais** da burocracia, no nível do servidor público, os atores apontaram como principais desafios: a (1) falta de interação, de diálogo, entre os servidores e estes com outros atores externos ao Estado, a (2) falta de habilidade de saber ouvir a sociedade, e a (3) heterogeneidade da capacidade analítica.

Um dos entrevistados enfatiza que “Há diferenças de capacidades entre os órgãos, [porque] talvez seja por falta de interesse [dos servidores de aplicar o que conhecem]. Há diferenças também nas unidades internas ao ministério. “A disparidade de capacidades entre os diferentes órgãos pode estar relacionada ao nível de interação que os atores têm com outros atores” (Entrevistado 2).

Também sobre a interação com outros atores, o entrevistado 7 destaca: “[As capacidades necessárias são] A avaliação e a auto avaliação. Você tá tentando fazer a avaliação muito centrado em evidências e você tem a sua capacidade de se auto avaliar, periodicamente, para melhorar o processo. Acho que essas são as duas capacidades, assim, principais técnicas. E tem aquela [capacidade] humana de você ouvir, conseguir ter a sensibilidade humana de ouvir o que a sociedade precisa”.

Em relação à capacidade analítica, há quem considere que: “A área de produção de dados é muito heterogênea [...], há diferentes capacidades” (Entrevistada 13). Enquanto que outra entende que “O problema não é a capacidade analítica, mas [a] capacidade de condução” (Entrevistado 12).

Ainda sobre isso, uma entrevistada diagnóstica: “Eu acho que a gente tem uma boa capacidade e bons gestores; agora, eles são orientados pelas prioridades que o comando do governo dá. Eu acho que falta de um lado um comprometimento do primeiro escalão com a Agenda e entender o que é essa Agenda tem a ver com dia a dia das pessoas” (Entrevistada 10).

Em concordância com essa percepção, diversas entrevistas trouxeram a questão da **liderança** como um dos principais condicionantes tanto para o nível individual como organizacional e sistêmico de implementação da Agenda dos ODS. Como coloca uma das entrevistadas: “Agora, um dos desafios para manter essa agenda viva é fazer que as pessoas comprem essa Agenda. Você precisa ter uma liderança. E você precisa ter essa Agenda mantida viva e sendo empurrada, porque no momento em que você conversa com pessoas que mal conhecem a Agenda, [...] cadê a liderança?” (Entrevistada 14).

### Nível organizacional: quais desafios?

A análise das entrevistas demonstra que as avaliações dos atores envolvidos quanto aos desafios organizacionais para a implementação da Agenda foram mais próximas, ora convergindo, ora complementando as ideias uns dos outros.

Como mencionado na subseção acima, um dos principais desafios mencionados no nível individual para a implementação da Agenda dos ODS diz respeito a aspectos da **capacidade relacional dos servidores e organizações**. Para o nível organizacional foram destacados os seguintes aspectos relacionados a essa dimensão de capacidades: (1) insulamento dos ministérios; (2) baixa capacidade de articulação entre setores e entre níveis de governo; (3) falta de articulação entre centro de governo e ministérios; (4) ausência de confiança intersetorial; (5) baixa capacidade de comunicação; (6) falta de cultura de trabalho matricial; (7) disputa entre e intra órgãos; (8) Falta de internacionalização dos órgãos do Executivo.

Em outras palavras, os desafios relacionados à capacidade relacional encontram-se, segundo os entrevistados, tanto na subdimensão de capacidade de coordenação interna do próprio Estado - seja no nível federal intersetorialmente, seja interfederativamente - como na subdimensão política, na interação do Estado com atores externos.

No âmbito federal, um entrevistado discorreu, por exemplo, sobre a ausência da clareza de papéis e o impacto disso para a implementação da Agenda: “Não teve antes e não tem hoje [clareza de papéis]. Os conflitos que existem são causados pela falta de conhecimento dos outros [genérico] sobre nosso papel. [...] A Agenda 2030, desde o começo, se coloca como uma agenda global, então, se ela é global, eu não consigo trabalhar só o meu setor. Então, é muito difícil trabalhar isso aí, gente. Se tem um negócio que é o desafio... Esse é o grande desafio dos ODS. E a gente não descobriu a fórmula ainda, dentro da Esplanada, dentro da esfera governamental, a gente não descobriu como que a gente pode trabalhar dessa maneira que a minha ação impacte na sua, entende?” (Entrevistado 6).

Corroborando a esse argumento, outro entrevistado ressalta que “[...] quase todos os ministérios são comunicações muito fechadas [...]. Então, não vejo essa... O que acontece é que alguns ministérios têm uma agenda mais internacionalizada. Então, por exemplo, meio ambiente, ciência e tecnologia, saúde. Os ministérios com mais gente que rodam mais têm mais familiaridade com as discussões globais”. “Alguns ministérios estão mais atentos, outros menos” (Entrevistado 8).

Outro entrevistado acresce desafios relacionados à questão da coordenação interfederativa:

“[...] se é talvez o ponto central, pensando nacionalmente, a ideia de coordenação: você está trabalhando com vários níveis de governo. De que maneira você vai estabelecer a gestão, ou a coordenação, entre esses níveis? Como é que você vai coordenar as diferentes iniciativas e, mais que isso, como é que você vai conseguir mensurar e monitorar isso? Esse é o grande impacto, né? Essa é uma questão chave para toda a agenda. [...] são muitos atores envolvidos” (Entrevistado 9).

O entrevistado 2 salienta outro nível do desafio relacional a ser enfrentado para além daquela relação interministerial/horizontal e daquela com outros atores internacionais: “[Há] A falta de clareza sobre quem é o beneficiário final. [Falta] maior interação com os beneficiários das políticas” (Entrevistado 2).

O diagnóstico acerca da coordenação e governança como elementos fulcrais para o sucesso da Agenda levaram os entrevistados a refletir acerca dos **lócus de coordenação da Agenda**. As principais constatações levantadas pelos entrevistados foram: (1) Os ODS não são, hoje, uma agenda de centro de governo, apesar de estar na Presidência; (2) há pouco empoderamento da Comissão Nacional; (3) seria necessário constituir um responsável pela gestão da Agenda no Brasil que tivesse autonomia; (4) é igualmente necessário relacionar a Agenda ao processo de planejamento governamental; (4) como materializar e gerir diferentes interpretações sobre a Agenda.

Embora não concordem sobre onde esse lócus de coordenação deve residir, os entrevistados convergem no diagnóstico de que tal definição é elemento fundamental para que a Agenda prospere.

É uma demanda crítica, para o Entrevistado 1, que haja uma grande atuação do centro de governo brasileiro para a adoção da Agenda 2030 no país, porque é uma demanda que permite, segundo sua percepção, a integração dos objetivos nos órgãos: “[...] ODS demandam uma governança de centro de governo como fundamental. Depois demandam uma governança das políticas públicas setoriais e a duplicação e sobreposição de políticas públicas por programa. [...] é justamente a estruturação do centro de governo que irá permitir a integração dos ODS no ministério (Entrevistado 1).

Alinhado à percepção de que haja um centro de governança para a implementação da Agenda, há quem perceba também “falta de clareza no arranjo institucional para implementação da Agenda” (Entrevistado 2). Sobre isso, o Entrevistado 12 argumenta: “Não foi criada efetivamente nenhuma instância capaz de induzir/interferir nas políticas”. A Comissão Nacional é uma [instância] que tem sua legitimidade para buscar diálogo, para fomentar parcerias, mas não tem poder de influenciar nas pastas finalísticas” (Entrevistado 12).

Fazendo uma comparação com a experiência internacional sobre a instituição de um centro de coordenação, continua o entrevistado 12:

“Não há uma coordenação das políticas, diferentemente de outros países que criaram [...]. Há países que aproveitaram a oportunidade da Agenda 2030 para mudança institucional nas suas estruturas de poder, nas suas estruturas de governo, para de alguma forma favorecer algumas questões dos ODS, que não é o caso do Brasil. Há, no máximo, esforços isolados. Há pouca capacidade de mudar o curso das políticas” (Entrevistado 12).

Sobre a questão do melhor modelo de governança da Agenda, pondera o Entrevistado 8: “Muitas das funções de coordenação não precisam ser lá. É melhor que ficasse no Planejamento, é melhor que ficasse no ministério setorial. Tem muita coisa que a Defesa Civil pode coordenar. Muita coisa a SAE pode coordenar. Muita coisa a CGU pode coordenar. A AGU [...] pode coordenar. ‘*Não, tem que ser [o centro de governo]*’. Acho que o centro [de governo], ele pode ajudar, mas ele não vai [...] governar através de ODS. Mas ele pode dar um tratamento melhor” (Entrevistado 8).

Quanto à **capacidade administrativa** das organizações públicas, em especial federais, também foram elencados diversos desafios, relacionados as suas subdimensões, que se contrapõem a implementação da Agenda: (1) lentidão na geração de indicadores; (2) deficiência no monitoramento de ações; (3) ausência de cultura de planejamento de longo prazo; (4) falta de clareza na definição das prioridades e das metas; (5) falta de um sistema de Avaliação de desempenho; (6) deficiência no gerenciamento integrado de informações.

Para integrar e definir metas e indicadores, esse processo “[...] depende das informações para analisar e essas informações não existem. Então, não podemos dizer que as informações não existem. Elas existem, no entanto, elas não estão organizadas [...]” (Entrevistada 6). Enfatiza também outro ator entrevistado: “Nós precisamos ter estatísticas. Muitas das coisas propostas dependem de iniciativas que vão ter que ser financiadas... um monte de melhoramento de sistema de informação” (Entrevistado 9).

Para que assim aconteça, antecede outro desafio, ressaltado pela Entrevistada 10, a integração vertical de governo e instauração de novos modelos de gestão:

“Então, outro complicador, além dessa questão do modelo de planejamento não ter as prioridades estabelecidas, para que as áreas funcionais ajam de forma integrada, em um nível federal, ainda tem a dificuldade de integração, do ente nacional com os subnacionais, na execução das políticas. Então, são complicações. Mas não é falta de capacidade instalada, eu acho que é muito mais questões a serem resolvidas de modelos de gestão, de modelo de planejamento” (Entrevistada 10).

Segundo o Entrevistado 1, a vinculação dos instrumentos de planejamento com estratégias de longo prazo e a territorialização das ações são estratégias que deveriam ser adotadas neste escopo. Para tanto, “[o] próximo PPA precisa estar vinculado com a visão de longo prazo pra gente fazer uma discussão muito abrangente da integração do PPA com o orçamento de médio e longo prazo [...]”. E ainda: “As estruturas de governança também mas, ao mesmo tempo, temos uma dificuldade de discutir isso nacionalmente, então, ‘como faremos isso em termos de território?’ É importante integrar com os PPAs estaduais e criar uma visão de longo prazo com coerência” (Entrevistado 1).

## Nível sistêmico: quais desafios?

Desafios macro foram levantados em diversos momentos do discurso dos atores entrevistados. Muitos concordam que os desafios macro são o molde dos desafios meso e micro já levantados. A Agenda 2030 está em um contexto que não pode ser dissociado dos desafios advindos de um contexto político-institucional mais abrangente.

A percepção dos desafios macro para o Entrevistado 1 é que: “[...] em resumo, os ministérios sempre sofreram dessa fragmentação política, mas isso permitiu pra eles uma boa vida, digamos assim, uma autonomia. É uma autonomia que no fim está apontado para todos, não apenas para o fiscal, são resultados”. Enfatiza em outro momento: “Mas eu tenho uma estrutura política que não permite tanto essa ingerência do centro de governo nas pastas setoriais. E isso pede, de forma sistemática, uma coordenação entre as políticas. Estou falando do ODS 17 – visão sistêmica de governo” (Entrevistado 1).

O problema é de cunho tão estruturante para o Entrevistado 1, que exemplifica:

“Ou seja, para que uma criança, hoje, seja bem-educada precisamos de toda essa Agenda funcionando, essa Agenda de reforma administrativa, mais o centro de governo funcionando, a questão federativa do país funcionando bem, a questão da governança das políticas públicas em si e a questão da coordenação dentro da Administração Pública. Então, é uma agenda muito transversal e qualquer problema desses é muito mais difícil com a questão fiscal” (Entrevistado 1).

Partindo desta mesma visão sistêmica, houve quem levantasse que o importante para essa Agenda é

Abaixo, o Quadro 3 sintetiza os principais condicionantes destacados pelos atores envolvidos na Agenda 2030 no âmbito federal, nessas seis instâncias:

### Quadro 3 – Percepção dos condutores da Agenda 2030 no âmbito federal sobre os condicionantes para implementação dos ODS

	Individual	Organizacional	Sistêmico
Condicionantes relacionados à condução da Agenda	Liderança Envolvimento dos servidores públicos com a Agenda	Definição do locus da coordenação da Agenda	Nível de estabilidade política que garanta a sustentabilidade e continuidade da implementação da Agenda
Condicionantes intrínsecos à estrutura estatal	Capacidades administrativas e relacionais individuais adequadas	Capacidades administrativas e relacionais organizacionais adequadas	Estrutura de coordenação que reduza a ingerência e fragmentação política Estrutura fiscal fortalecida

Fonte: Enap – Pesquisa Desafios e condicionantes para implementação da Agenda ODS na Administração Pública Federal Brasileira, 2018.

“[...] a gente olhar... o esforço de um trabalho conjunto de várias áreas temáticas e [a] importância das políticas integradas, [...] eu acho que é disso que essa Agenda trata quando [...] fala que é indivisível, que é integrado, quando [...] traz uma série de conceitos... a estrutura política brasileira, ela é muito sedimentada na organização de governos de coalizão, de separação de ministérios, de divisão entre partidos. Não estimula ou não favorece, digamos assim, um ambiente de construção de políticas integradas” (Entrevistada 14).

Sobre os descompassos entre o engajamento da burocracia e o engajamento político, problematiza a Entrevistada 6: “Eles estão super engajados. Mas isso não é suficiente. Precisamos do engajamento da esfera política. E não sabemos quando esse engajamento pode acontecer. Os atores técnicos puxam a agenda, mas os atores políticos não” (Entrevistada 6).

## c. Principais condicionantes para a implementação da Agenda 2030

Tendo em vista tanto o discurso oficial do governo federal quanto os entendimentos acerca da Agenda ODS entre aqueles que hoje a protagonizam, levantou-se os principais desafios e condicionantes avistados para sua implementação. Os condicionantes para implementação da Agenda foram observados em duas dimensões, a primeira que diz respeito à condução da Agenda e a segunda que trata dos condicionantes intrínsecos à estrutura estatal, ao que identificamos como capacidades estatais. Tais condicionantes também puderam ser analisados em três níveis: individual, organizacional e sistêmico.

Não obstante à importância de todos os fatores acima expostos na percepção dos entrevistados, para fins de diagnóstico da situação desses condicionantes, vale esclarecer que esta pesquisa produziu dados acerca apenas dos três fatores destacados em negrito, isto é, sobre o nível de envolvimento dos servidores federais com a Agenda e sobre as capacidades administrativas e relacionais nos níveis individuais e organizacionais. A seção a seguir detalhará esses resultados.

#### d. Diagnóstico de envolvimento e capacidades críticas dos servidores e órgãos da Administração Pública Federal

Tendo em vista o levantamento apresentado na seção anterior sobre os condicionantes para implementação dos ODS, a partir da percepção dos principais atores, hoje, envolvidos na Agenda 2030, esta seção busca trazer subsídios para avaliar tais condicionantes no contexto da Administração Pública Federal. Em outras palavras, esta seção examina dados que indicam o nível de envolvimento da Agenda dos servidores e de capacidades acumuladas nos órgãos da Administração Pública Federal para o enfrentamento dos desafios colocados pela Agenda 2030. Dialogando com o modelo analítico apresentado na seção metodológica, as capacidades são observadas em duas macrodimensões, administrativa e relacional, que se subdividem em outras quatro: técnica, analítica, coordenação interna e política.

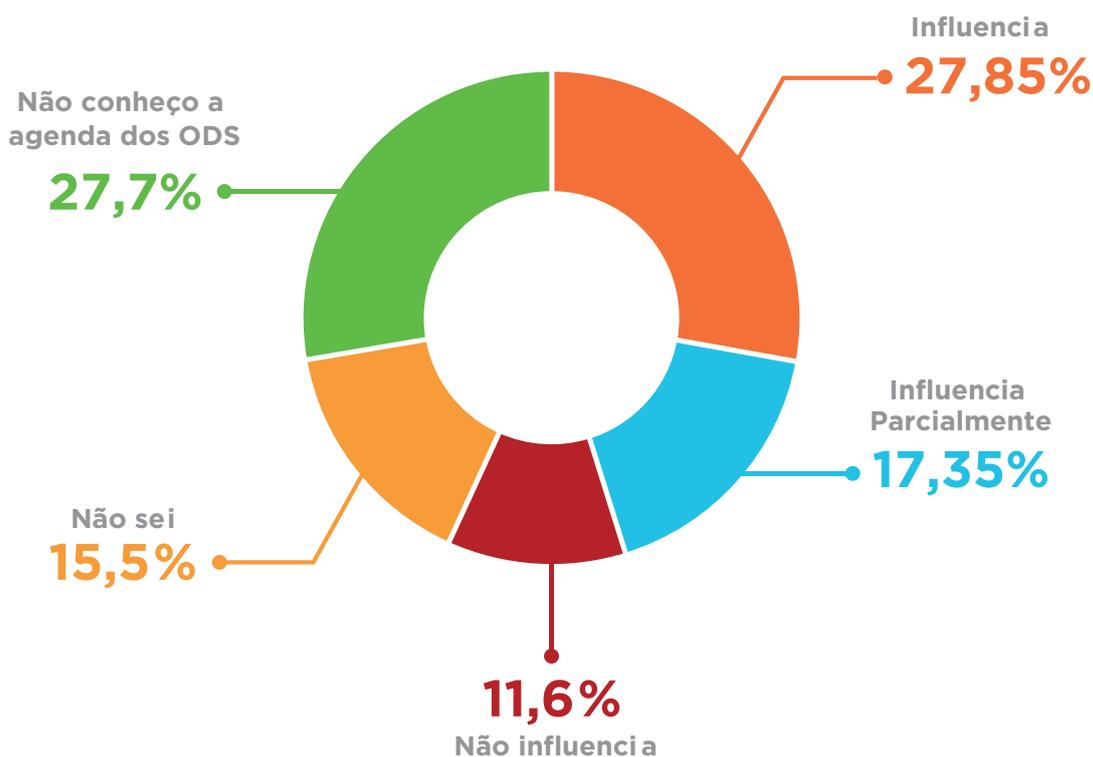
Como detalhado na seção metodológica deste caderno,

os dados apresentados foram levantados por meio de um *survey* perceptual aplicado a uma amostra aleatória representativa do serviço civil da Administração Direta. Diferente do Caderno Enap n. 56, que trouxe os resultados sobre o trabalho e capacidades de políticas públicas do serviço federal de forma agregada, este caderno apresenta a maior parte dos resultados no nível das organizações, permitindo refletir sobre a heterogeneidade do funcionamento do aparato estatal e suas implicações para o planejamento e implementação de ações voltadas à Agenda 2030.

#### i. Nível de envolvimento na Agenda 2030 dos servidores da Administração Federal Direta

Procurando entender a percepção dos servidores sobre se Agenda dos ODS influencia ou influenciou a formulação e implementação da política na qual trabalha, o levantamento apontou que 27,9% dos servidores identificam que, de alguma forma, a Agenda ODS exerce ou exerceu influência na política pública ao qual está vinculado. Para 17,4%, a influência é parcial. Aqueles que não percebem a influência (11,6%), juntamente com os que não sabem (15,5%) e não conhecem a Agenda de ODS (27,7%), representam a maioria dos servidores, indicando que mais da metade do serviço civil desconhece ou não vê influência da Agenda 2030 na política pública em que trabalha. Essa questão aponta o desafio de tornar a Agenda conhecida junto aos servidores que trabalham nas políticas públicas. Não só isso, evidencia a necessidade de a Agenda ser sentida como legítima pelos servidores. Esse dado reforça a percepção dos entrevistados sobre a ausência de conhecimento e entendimento da Agenda 2030 por parte do serviço civil.

**Figura 8 – Percepção dos servidores sobre a influência da Agenda dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) na política pública em que trabalha.**

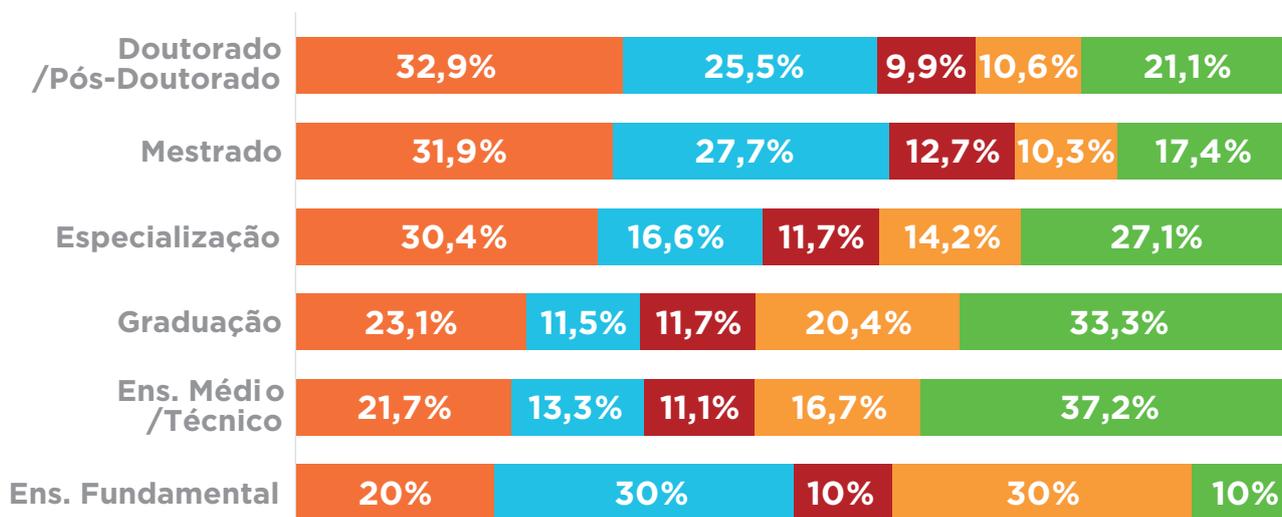


Fonte: Enap – Pesquisa Desafios e condicionantes para implementação da Agenda ODS na Administração Pública Federal Brasileira, 2018.

Procurou-se entender se alguns fatores, como o nível de instrução, tempo na política ou se ocupar ou não cargo de direção ou assessoramento poderiam ajudar a compreender o grau de conhecimento da Agenda ODS pelo serviço

civil. Os dados indicam, em termos percentuais, que servidores com maiores níveis instrucionais percebem maior influência, bem como, conhecem mais a Agenda de ODS, como pode ser observado na Figura 9.

**Figura 9 – Nível de percepção de influência da Agenda de ODS nas políticas públicas por grau de instrução dos servidores.**

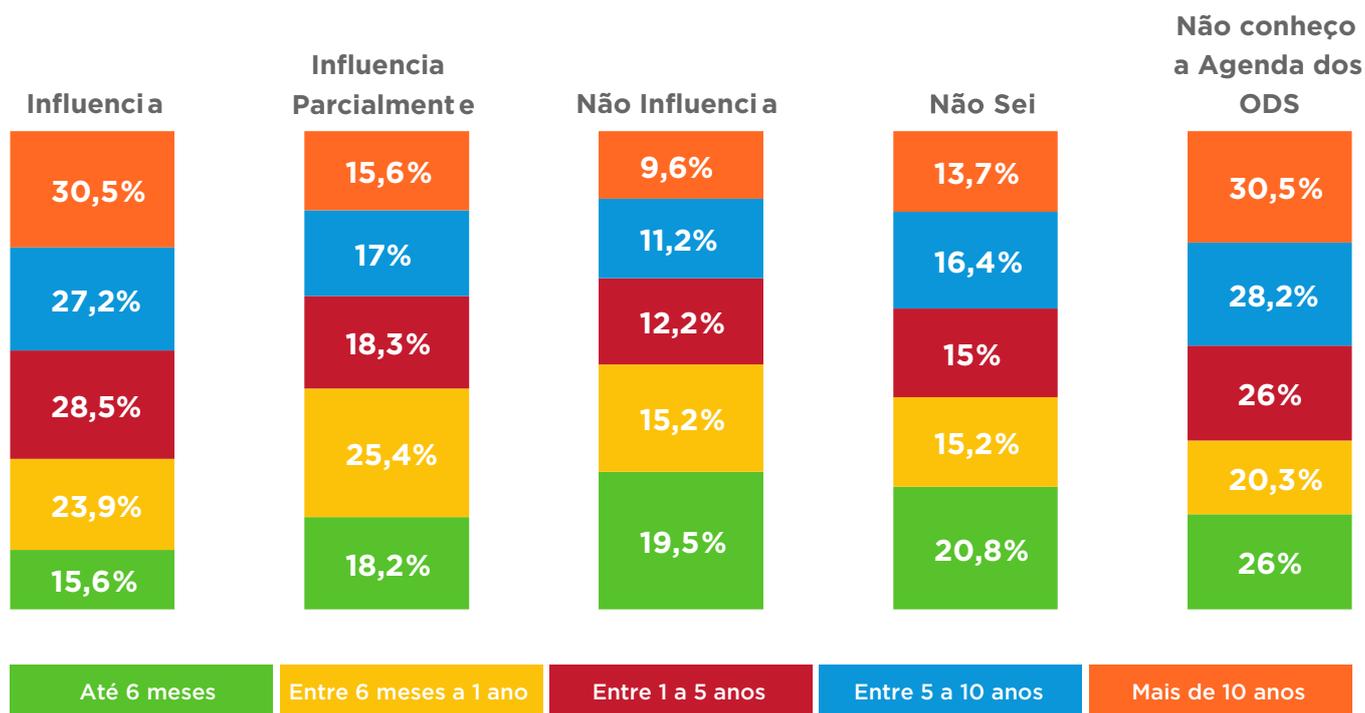


Fonte: Enap – Pesquisa Desafios e condicionantes para implementação da Agenda ODS na Administração Pública Federal Brasileira, 2018.

Em relação ao tempo de trabalho na política pública, não é possível estabelecer indicativos, em termos percentuais, que servidores atuando por maior lastro temporal na política possuam maior percepção de influên-

cia ou desconhecimento da Agenda 2030 na política em que trabalham. Talvez o fato da Agenda ter sido lançada recentemente, em 2015, ajude a compreender esses dados.

**Figura 10 – Nível de percepção de influência da agenda de ODS nas políticas públicas por tempo de atuação na política pública**

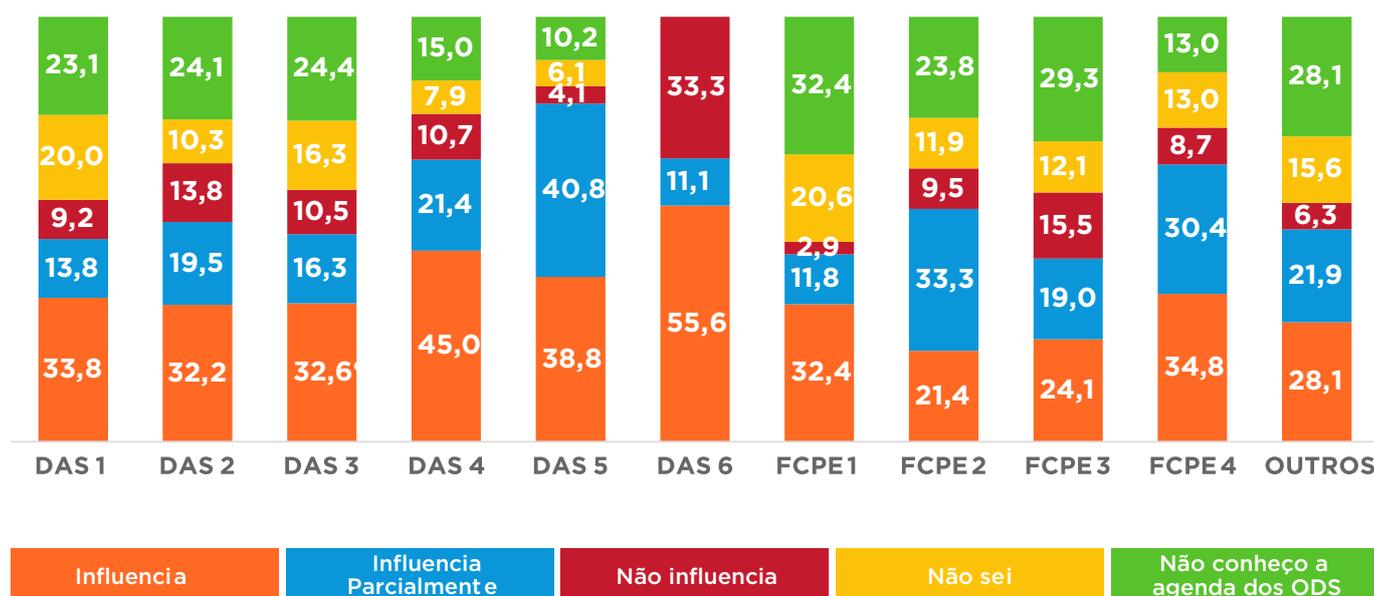


Fonte: Enap – Pesquisa Desafios e condicionantes para implementação da Agenda ODS na Administração Pública Federal Brasileira, 2018.

Por fim, observou-se o conhecimento da Agenda ODS pelos ocupantes de cargos de Direção ou Assessoramento (DAS) ou equivalente<sup>17</sup>. É possível observar, a partir dos dados, que os servidores nos maiores níveis de direção ou especialização identificam que a Agenda influencia de alguma forma a política pública em que trabalham. Os níveis de DAS-4 e FCPE-4 tiveram resultados próximos, 66,4% e 65,2%,

respectivamente. Nos cargos de DAS-5, o percentual de percepção de influência chega a 79,6%, enquanto no DAS-6, o percentual é de 66,7%. Nesse último, apesar de parcela significativa indicar concordância quanto a influência da Agenda, outros 33,3% dos DAS-6, discordam da influência da Agenda na política ao qual estão vinculados, conforme pode ser observado na Figura 11.

**Figura 11 – Nível de percepção de influência da Agenda de ODS nas políticas públicas por cargo de direção ocupado (%).**



Fonte: Enap – Pesquisa Desafios e condicionantes para implementação da Agenda ODS na Administração Pública Federal Brasileira, 2018.

Os dados também revelam que uma parcela significativa dos servidores da alta direção não identifica influência, não sabe ou desconhece a Agenda de ODS. Quando as lideranças desconhecem ou não vislumbram a importância da Agenda, o processo de implementação dessa pauta torna-se mais complicado em virtude do respaldo, direcionamento que essas lideranças poderiam propiciar para seus subordinados. Sendo assim, esse dado reforça o problema da ausência de liderança apontada pelos entrevistados como desafio da implementação da Agenda.

Essas informações endossam a necessidade de tornar a Agenda conhecida em todos os níveis de gestão, tendo em vista o caráter pulverizado do conhecimento dessa, conforme também demonstrado na percepção dos atores entrevistados. Cabe ressaltar que a Agenda de ODS têm natureza transversal, assim, o conhecimento e reconhecimento dessa pauta pelos servidores em todos os níveis de gestão dos diversos órgãos da Administração Pública Federal Direta são de suma importância para implementá-la.

A pesquisa também procurou identificar com qual(is) do(s) ODS o servidor considera que a política pública em que trabalha contribui e/ou contribuirá, conforme observado na Tabela 1 abaixo. Dentre as possíveis alternativas, havia a opção de indicar mais de um ODS com possíveis respostas

em *sim*, *não* e *não se aplica*. Considerando somente as respostas *sim* e *não*, os ODS identificados pelos servidores que seriam mais impactados pelas políticas públicas nas quais trabalham são os ODS de *Objetivo 8* - Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos (32,35%) e o *Objetivo 3* - Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades (31,45%).

Essa percepção dos servidores quanto ao ODS 8 coaduna com os achados da pesquisa referente à percepção do serviço civil em relação as prioridades do Estado Brasileiro, em que 40,1% dos respondentes identificaram que o Estado deveria priorizar a promoção de políticas econômicas distributivas a fim de minimizar desigualdades sociais (ENAP, 2018).

<sup>17</sup> Vale esclarecer que os cargos de direção e assessoramento (DAS) correspondem a cargos de confiança que, até o nível 4, são ocupados por não servidores. As Funções Comissionadas do Poder Executivo (FCPE), foram criadas em Lei nº 13.346, de 10 de outubro de 2016, e são destinadas apenas a servidores públicos que desempenham atividades de direção, chefia e assessoramento. Os DAS e FCPE de 1 a 4 teriam funções correlatas, sendo que o nível 1 corresponderia a de menor complexidade e responsabilidade, enquanto o 4 de maior complexidade e responsabilidade. Os DAS 5 e 6 podem ser ocupados, indistintamente, por servidores ou não servidores e correspondem a funções como as de diretores e secretários.

**Tabela 1 – Contribuição da política pública que o servidor trabalha para os ODS**

Pergunta: Com qual(is) dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável você considera que a política na qual você trabalha contribui e/ou contribuirá?

Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS)	Sim		Não	
	N	%	N	%
<b>1</b> ERADICAÇÃO DA POBREZA	181	20,48%	703	79,52%
<b>2</b> FOME ZERO E AGRICULTURA SUSTENTÁVEL	193	21,83%	691	78,17%
<b>3</b> SAÚDE E BEM-ESTAR	278	31,45%	606	68,55%
<b>4</b> EDUCAÇÃO DE QUALIDADE	182	20,59%	702	79,41%
<b>5</b> IGUALDADE DE GÊNERO	100	11,31%	784	88,69%
<b>6</b> ÁGUA POTÁVEL E SANEAMENTO	129	14,59%	755	85,41%
<b>7</b> ENERGIA LIMPA E ACESSÍVEL	78	8,82%	806	91,18%
<b>8</b> TRABALHO DECENTE E CRESCIMENTO ECONÔMICO	286	32,35%	598	67,65%
<b>9</b> INDÚSTRIA, INOVAÇÃO E INFRAESTRUTURA	168	19,00%	716	81,00%
<b>10</b> REDUÇÃO DAS DESIGDADES	164	18,55%	720	81,45%
<b>11</b> CIDADES E COMUNIDADES SUSTENTÁVEIS	144	16,29%	740	83,71%
<b>12</b> CONSUMO E PRODUÇÃO RESPONSÁVEIS	201	22,74%	683	77,26%
<b>13</b> AÇÃO CONTRA MUDANÇA GLOBAL DO CLIMA	141	15,95%	743	84,05%
<b>14</b> VIDA NA ÁGUA	77	8,71%	807	91,29%
<b>15</b> VIDA TERRESTRE	195	22,06%	689	77,94%
<b>16</b> PAZ, JUSTIÇA E INSTITUIÇÕES EFICAZES	124	14,03%	760	85,97%
<b>17</b> PARCERIAS E MEIOS DE IMPLEMENTAÇÃO	155	17,53%	729	82,47%
<b>18</b> OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	93	10,52%	791	89,48%

Fonte: Enap – Pesquisa Desafios e condicionantes para implementação da Agenda ODS na Administração Pública Federal Brasileira, 2018.

Os ODS com os menores níveis de reconhecimento quanto a contribuição das políticas públicas são os *Objetivo 14* - Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável (8,71%) e 7 - Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos (8,82%). Além desses dois, chama atenção a baixa percepção de que a política pública na qual o servidor trabalha contribuiria para alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas, *Objetivo 5* dos ODS.

A Tabela 2, abaixo, detalha os ODS por órgão da Administração Pública Federal Direta, no sentido de indicar somente as assertivas *sim* dos respondentes, lembrando que eles tinham como opção marcar *não* e *não se aplica*. Os tons de vermelho indicam os menores valores em percentual, enquanto os tons em verde indicam as maiores porcentagens de *sim* que, por órgão, um ODS obteve. Para fins dessa análise, aqueles órgãos com menos de 10 respondentes por ODS foram suprimidos da tabela.

**Tabela 2 – Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) em valores % por órgãos da Administração Federal Direta (somente os valores *sim*, dentre as possíveis alternativas)**

Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) em valores %																		
Órgão	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
Casa Civil	45	73	42	27	42	24	12	52	12	33	27	55	24	9	45	21	24	21
MAPA	9	69	38	6	0	13	3	31	13	3	3	53	22	0	28	0	25	3
MCTI	9	17	27	26	6	22	21	35	44	14	22	23	38	24	47	9	31	15
Minc	29	8	42	46	38	4	8	50	21	46	29	21	4	4	4	33	17	13
MD	12	18	18	24	12	18	6	35	41	18	24	18	41	29	35	29	18	18
MEC	11	9	14	86	14	7	2	20	5	30	9	14	7	2	11	20	9	5
MF	31	16	38	6	3	0	3	50	16	38	0	6	3	3	0	3	9	9
MDIC	3	3	17	0	3	3	7	73	60	13	3	53	3	0	0	3	23	0
MI	47	35	24	0	0	41	0	53	29	35	18	29	24	12	12	0	18	6
MJ	21	21	36	50	21	14	14	36	7	29	14	21	0	0	0	57	14	0
MS	4	12	88	8	15	15	8	12	12	8	8	19	4	0	4	0	8	8
CGU	23	9	32	41	5	9	5	27	14	14	18	14	5	0	5	41	9	14
MCidades	27	0	55	5	5	27	14	14	23	18	86	0	18	0	9	5	18	5
Itamaraty	19	23	23	26	23	16	16	32	23	29	19	16	16	16	19	26	35	58
MME	10	5	24	10	0	10	76	38	33	10	10	38	19	0	14	10	14	5
MDS	88	59	50	24	29	26	0	21	0	44	9	18	12	3	15	12	12	3
MMA	20	25	25	4	10	43	18	22	22	16	27	39	49	37	76	14	31	4
MP	25	10	20	10	15	10	10	40	20	10	45	15	5	15	25	15	15	5
MT	35	25	30	20	20	0	0	65	5	25	10	15	0	0	0	20	5	5
MTPA	5	0	10	10	0	5	0	50	45	20	10	10	10	5	10	10	20	0

Fonte: Enap – Pesquisa Desafios e condicionantes para implementação da Agenda ODS na Administração Pública Federal Brasileira, 2018.

Legenda: As cores em tons verde apresentam as maiores porcentagens e as menores, estão representadas em tons vermelho.

De forma geral, percebe-se que aqueles ODS mais próximos da atividade do órgão são mais considerados pelos servidores como passíveis de contribuição da política pública implementada por aquele órgão.

## ii. Contexto Organizacional

A fim de entender a percepção dos servidores sobre o contexto de seus órgãos de atuação e como esse contexto influencia o processo de produção da política pública em que os servidores estavam atuando, dois questionamentos foram realizados: 1) “Diga o quanto você concorda com as afirmações abaixo em relação ao contexto do seu órgão para implementação da política pública na

qual você trabalha”; 2) “Na sua avaliação, quais são as principais dificuldades enfrentadas para a implementação da política pública na qual você trabalha atualmente?”.

Vale esclarecer que este diagnóstico não parte do contexto específico dos ODS. Isto é, as perguntas feitas, no *survey*, aos respondentes solicitavam que estes considerassem o contexto geral de implementação da política pública na qual trabalhavam. Contudo, entendemos que os dados coletados contribuem para compreender os condicionantes estruturais das organizações, isto é, as capacidades organizacionais acumuladas, que impactam diretamente a implementação de qualquer agenda, inclusive a dos ODS.

No primeiro, os respondentes foram solicitados a identificar as condições relacionais de seus órgãos, numa escala de 01 a 10, sendo 01 “Discordo totalmente”; e 10, “Concordo totalmente”. Os respondentes tinham também como opção, a alternativa 11, “Não sei”. Para apresentação dos dados, utilizou-se uma das medidas de tendência central, a média, procurando representar as respostas por órgão na escala de 01 a 10. As maiores médias estão com as cores em tons de verde e as menores em tons de vermelho.

Conforme já apontado no Cadernos Enap (2018), os itens mais favoráveis para todos os respondentes eram a interação de seus órgãos com a sociedade e atores sociais interessados na política pública. Analisando os dados por órgão, ficam evidentes essas questões nas respostas (colunas) da Tabela 3 com as cores em tons de verde, do mais escuro ao mais claro. Dentre os itens considerados positivos, com as maiores médias de respostas, remetem a transparência do órgão com a disponibilização ao público de dados ou informações sobre programas e projetos da política pública quando solicitado e a reputação do órgão perante a sociedade.

Por outro lado, na percepção dos servidores, os maiores desafios estavam na interação entre os seus órgãos e os Poderes Legislativo e Judiciário, como pode ser observado nas respostas em tons mais escuros de cor vermelha, o que significa que tiveram as menores médias de respostas para essas questões. O desafio na interação com o Poder Legislativo era no sentido de buscar apoio para fortalecer e aprimorar a política pública, bem como a discordância quanto “há um grupo significativo de parlamentares que contribuem para fortalecer e aprimorar a política pública”. Já com o Judiciário, o desafio estava na contribuição das decisões desse poder para aumentar a eficácia da política pública. No âmbito interno ao próprio órgão, ficaram evidentes as baixas médias de concordância quanto ao papel da Consultoria Jurídica em contribuir para encontrar soluções legais que viabilizem a política pública.

A contribuição dos órgãos de controle para aprimorar a implementação da política pública, apontando os erros e ajudando a construir caminhos para solucioná-los não obteve médias baixas, como nas questões anteriores.

Todavia, é um item que merece atenção, tendo em vista que para alguns órgãos, os respondentes indicaram maior contribuição desse ator no aprimoramento da política do que em outros órgãos. Caberia investigar o porquê dessa questão, se estaria relacionada a um desequilíbrio de capacidades, entre os órgãos, não só administrativa, mas também política e entre os Poderes. Caso se vislumbre que o Poder Executivo apresente baixa capacidade de produção de políticas públicas, os órgãos de controle estariam assumindo essa função de forma indireta, por meio das auditorias e recomendações. Ou, de outro lado, os órgãos de controle desconhecem a natureza e a complexidade das políticas públicas implementadas por esses órgãos do Executivo e, por isso, o sentimento de que as recomendações do controle pouco contribuem para aprimorá-las.

Esses achados reforçam os argumentos dos entrevistados quanto à necessidade de integração das políticas públicas com vistas a conciliar objetivos políticos incoerentes e instrumentos de políticas inconsistentes a fim de se alcançar políticas mais congruentes. Dimensão importante para implementação da Agenda 2030, como indicaram alguns dos entrevistados e como também apontado pela literatura (Howlett; Saguin, 2018).

Outro item apontado com médias baixas, para alguns órgãos, foi a realização de processos participativos, tais como consultas públicas, audiências públicas e conferências. Cabe endossar que esses e outros mecanismos de participação social contribuem para a democratização e a efetividade das políticas públicas. Dados de outro relatório, da mesma pesquisa da Enap (2018), sobre a interação do serviço civil para executar seu trabalho nas políticas públicas apontou que raramente ou nunca há interação dos servidores com instâncias participativas (67%) e organizações da sociedade civil (57%), numa escala de 1 a 5, sendo um, nunca e cinco, sempre, o que revela uma atuação do serviço civil mais autocentrado em si próprio sem muita interação com a sociedade civil. Isso abre espaço para refletir sobre a implementação da Agenda 2030 no sentido de 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).



**Tabela 3: Média da Percepção do serviço civil quanto ao contexto relacional de seus órgãos para produção de políticas públicas**

Pergunta: Diga o quanto você concorda com as afirmações abaixo em relação ao contexto do seu órgão para implementação da política pública na qual você trabalha.

Órgão	Reconhecimento da opinião de stakeholders sociais	Reputação perante a sociedade	Realização de Processos Participativos	Apoio Parlamentar	Atores do Legislativo e Judiciário	Ministério Público e Judiciário	Consultoria Jurídica do próprio órgão	Órgãos de controle	Disponibilização de informações sobre a política pública ao público
AGU	6,71	7,00	6,57	5,29	7,00	6,00	8,14	6,86	7,57
Casa Civil	6,33	6,06	6,21	5,49	5,57	5,71	5,80	6,23	7,50
GSI	7,83	9,31	7,30	7,92	8,25	8,25	8,50	8,23	8,46
MAPA	6,88	7,04	6,94	5,93	6,30	6,56	6,37	6,90	7,37
MCTI	6,51	8,25	6,70	5,11	5,08	5,25	5,24	5,69	7,87
Minc	6,98	5,56	6,86	5,24	5,21	5,11	6,20	7,16	8,27
MD	6,80	8,73	6,40	5,69	5,79	6,86	7,98	7,79	8,49
MEC	6,57	7,57	6,95	6,51	6,79	6,62	7,30	7,33	8,07
MF	6,70	7,68	6,15	4,52	5,96	6,15	6,98	6,64	7,89
MDIC	7,58	8,16	7,99	6,16	6,80	5,88	7,72	6,86	8,37
MI	5,78	6,44	5,37	4,94	5,21	5,74	6,63	6,72	7,94
MJ	7,26	7,82	6,23	5,39	5,76	5,99	5,81	6,22	7,79
MS	5,73	7,06	5,93	4,66	5,60	5,50	5,32	6,06	6,75
CGU	7,28	8,49	6,69	4,61	5,37	7,23	6,86	7,79	8,69
MCCid	6,55	6,51	6,41	6,46	6,47	6,12	5,90	6,63	7,87
Itamaraty	6,40	7,71	5,28	5,76	5,91	5,90	6,97	6,70	7,63
MME	7,58	8,27	8,95	7,30	7,60	6,79	7,92	7,24	8,78
MDS	6,46	7,88	7,15	5,34	5,54	6,03	7,05	6,01	8,77
ME	6,44	6,96	6,25	6,25	6,58	5,92	7,15	6,04	8,08
MMA	7,17	7,27	7,79	4,76	4,93	6,00	6,31	6,73	8,46
MP	6,09	6,02	6,32	4,40	5,31	6,13	6,91	6,97	7,63
MT	6,36	6,86	5,46	4,41	4,74	6,58	5,62	5,74	7,26
Mtur	5,88	4,88	5,00	6,42	5,96	7,08	5,48	7,24	7,81
MDH	6,80	6,70	7,60	5,30	7,20	6,90	7,90	6,78	7,90
MTPA	6,29	6,95	7,15	6,57	7,25	6,85	7,13	7,33	8,15
Sec. Gov. PR	6,50	6,92	5,92	5,71	5,92	6,92	5,73	6,83	7,00
Sec. Geral. P. R	8,33	7,22	6,67	5,44	6,70	5,33	7,13	7,50	8,40

Fonte: Enap – Pesquisa Desafios e condicionantes para implementação da Agenda ODS na Administração Pública Federal Brasileira, 2018.

No segundo questionamento, sobre o contexto organizacional, como apontou o Cadernos de Capacidades para produção de políticas públicas (ENAP, 2018), os servidores poderiam selecionar até cinco principais dificuldades enfrentadas para implementação da política pública de um rol de 20 opções. Solicitou-se, ainda, que indicassem entre os valores de 1 a 5, sendo 1 o de maior preferência; e 5, o de menor preferência. Os resultados indicam, de forma geral, considerando as cinco opções mais evidenciadas, que os principais desafios estão relacionados a recursos

– orçamentários e financeiros para o alcance das metas e de pessoal para a realização do trabalho; de ordem político-institucional, como mudanças constantes de dirigentes e a não centralidade da política na agenda governamental ou do ministro responsável. Por fim, as dificuldades também se mostraram no 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”.

No aspecto da gestão, caberia refletir sobre o contexto dos órgãos quanto a estrutura de recursos físicos e tecnológicos disponíveis, com hardwares e softwares que facilitem a formação de banco de dados das políticas públicas, mas não apenas isso, com pessoas com capacidade analítica atuando nessas funções para gerar dados e evidências para facilitar a tomada de decisões sobre os rumos das políticas públicas a partir do diagnóstico sobre os problemas apontados como passíveis de intervenções. Esse conjunto de questões são fundamentais para gerar indicadores agregados e confiáveis no processo das políticas públicas, como apontaram os entrevistados e a literatura, como desafios a serem superados para implementação da Agenda 2030.

Quando os dados são organizados por órgãos (Tabela 4), percebe-se como um dos problemas, considerando somente o de maior preferência, na percepção dos servidores, a deficiência de recursos tecnológicos insuficientes ou inadequados para o trabalho nas políticas públicas. Fator que pode dificultar a geração de informações para alimentar os indicadores de monitoramento e avaliação das políticas públicas, como levantado nas entrevistas realizadas por esta pesquisa.

De forma geral, em relação aos desafios organizacionais menos demonstrados, conforme o Caderno Enap (2018),

os servidores responderam que, no contexto da política pública na qual trabalham, enfrentam menos dificuldades “na relação com o Poder Legislativo”, “interferências inadequadas do Poder Judiciário e do Ministério Público” e dificuldades na “relação com os Órgãos de Controle”. Entretanto, quando os dados são desagregados por órgãos, esse último problema, na relação com o controle, foi indicado como o mais evidente, considerando somente a primeira opção, dentre os levantados para cinco órgãos, como pode ser observado em sua intensidade de cor vermelha (GSI, MP, MCTI, MDS e ME). Já os problemas na relação com o Poder Legislativo apareceram como o mais relevante para quatro órgãos (MF, MP, MT e MI). Sobre as interferências inadequadas do Poder Judiciário e do Ministério Público, na percepção dos servidores, esse problema foi apontado como o maior desafio de três ministérios (MF, MMA e MME).

Aqueles órgãos que implementam políticas sociais, de educação e saúde, apontaram como principal desafio a dificuldade de coordenação interfederativa, com estados e municípios. Da mesma forma, aquele órgão que é responsável pela coordenação e integração das ações governamentais, a Casa Civil, também indicou esse como o maior desafio. Conforme discutido ao longo desse estudo, a coordenação interfederativa é de fundamental importância para implementação da Agenda 2030.



**Tabela 4 – Principais dificuldades enfrentadas para a implementação da política pública por órgão (somente a primeira opção)**

Pergunta: Na sua avaliação, quais são as principais dificuldades enfrentadas para a implementação da política pública na qual você trabalha atualmente?

	AGU	Casa Civil	GSI	MAPA	MCTI	Minc	MD	MEC	MF	MDIC	MI	MJ	MS	CGU
Inexistência de uma cultura de tomada de decisões a partir de dados e evidências	1%	3%	1%	6%	14%	3%	1%	5%	3%	3%	4%	5%	6%	4%
Insuficiência de bases de dados e sistemas de informação que apoiem a tomada de decisões	0%	5%	0%	8%	7%	0%	2%	0%	7%	7%	8%	5%	3%	2%
Insuficiência de recursos orçamentários e financeiros para o alcance das metas	0%	3%	0%	8%	16%	3%	4%	4%	2%	6%	4%	3%	6%	4%
Insuficiência de pessoal para a realização do trabalho	0%	2%	0%	14%	4%	3%	3%	6%	12%	4%	2%	3%	3%	3%
Insuficiência de oportunidades de capacitações adequadas para o trabalho a ser desempenhado	1%	4%	0%	6%	8%	1%	5%	4%	9%	3%	3%	3%	10%	4%
Recursos tecnológicos insuficientes ou inadequados	0%	1%	1%	14%	10%	4%	3%	3%	12%	3%	0%	4%	10%	0%
A inadequação da legislação que regula a política pública.	3%	0%	3%	3%	10%	0%	0%	5%	21%	5%	3%	13%	3%	8%
Deficiência dos processos de gestão estratégica, tais como planejamento e monitoramento	1%	3%	1%	6%	7%	3%	3%	7%	1%	7%	9%	3%	6%	2%
Dificuldades relativas à operacionalização dos instrumentos de implementação de políticas públicas	0%	5%	0%	8%	11%	5%	3%	5%	3%	11%	3%	8%	8%	0%
Dificuldades de coordenação interministerial	0%	3%	0%	0%	3%	3%	0%	7%	0%	24%	7%	3%	0%	3%
Dificuldades de coordenação interfederativa, com estados e municípios	0%	7%	0%	0%	0%	3%	0%	10%	7%	0%	3%	7%	21%	7%
Dificuldade na relação com o Poder Legislativo	0%	0%	0%	5%	5%	0%	5%	5%	27%	5%	9%	5%	5%	5%
Interferências inadequadas do Poder Judiciário e do Ministério Público	0%	0%	0%	6%	0%	0%	6%	6%	18%	6%	6%	6%	0%	0%
Dificuldades na relação com os Órgãos de Controle	5%	0%	10%	0%	19%	5%	5%	0%	5%	0%	0%	0%	0%	5%
Ausência de apoio de parte relevante da sociedade à política pública	0%	3%	0%	10%	10%	3%	7%	10%	7%	3%	0%	10%	7%	3%
Baixa influência das instâncias participativas	0%	0%	0%	12%	4%	0%	0%	8%	4%	8%	0%	4%	8%	12%
Pouco acesso da equipe técnica aos decisores da política pública	0%	6%	1%	5%	12%	1%	4%	5%	9%	6%	1%	6%	8%	1%
Mudanças constantes de dirigentes que afetam a continuidade da política pública	0%	2%	1%	9%	8%	8%	5%	8%	6%	1%	2%	4%	3%	2%
A não prioridade da política pública na agenda do governo ou do ministro responsável	0%	4%	1%	4%	11%	2%	3%	5%	5%	5%	2%	6%	7%	6%

Fonte: Enap – Pesquisa Desafios e condicionantes para implementação da Agenda ODS na Administração Pública Federal Brasileira, 2018.

...continuação da Tabela 4

Pergunta: Na sua avaliação, quais são as principais dificuldades enfrentadas para a implementação da política pública na qual você trabalha atualmente?

	MCidades	Itamaraty	MME	MDS	ME	MMA	MP	MT	Mtur	MDH	MTPA	Sec. Gov. PR	Sec. Geral. P. R
Inexistência de uma cultura de tomada de decisões a partir de dados e evidências	5%	4%	3%	3%	2%	4%	4%	6%	3%	0%	4%	1%	1%
Insuficiência de bases de dados e sistemas de informação que apoiem a tomada de decisões	2%	5%	8%	0%	3%	2%	7%	12%	0%	0%	7%	0%	0%
Insuficiência de recursos orçamentários e financeiros para o alcance das metas	3%	4%	2%	4%	1%	4%	2%	6%	1%	0%	3%	0%	0%
Insuficiência de pessoal para a realização do trabalho	1%	4%	6%	2%	2%	8%	3%	8%	0%	1%	2%	0%	0%
Insuficiência de oportunidades de capacitações adequadas para o trabalho a ser desempenhado	3%	4%	1%	5%	0%	0%	10%	8%	1%	0%	3%	0%	1%
Recursos tecnológicos insuficientes ou inadequados	3%	3%	3%	4%	1%	0%	4%	8%	0%	1%	7%	0%	0%
A inadequação da legislação que regulamenta a política pública.	3%	0%	8%	0%	0%	3%	3%	0%	0%	3%	5%	0%	0%
Deficiência dos processos de gestão estratégica, tais como planejamento e monitoramento	5%	4%	2%	5%	1%	2%	3%	5%	2%	1%	3%	0%	1%
Dificuldades relativas à operacionalização dos instrumentos de implementação de políticas públicas	3%	0%	3%	11%	0%	5%	0%	3%	0%	3%	0%	3%	0%
Dificuldades de coordenação interministerial	0%	7%	3%	7%	0%	14%	7%	3%	3%	0%	0%	0%	0%
Dificuldades de coordenação interfederativa, com estados e municípios	10%	0%	0%	14%	0%	3%	0%	0%	0%	0%	3%	0%	0%
Dificuldade na relação com o Poder Legislativo	5%	0%	0%	0%	0%	0%	9%	9%	0%	0%	0%	0%	0%
Interferências inadequadas do Poder Judiciário e do Ministério Público	0%	0%	18%	0%	0%	24%	0%	6%	0%	0%	0%	0%	0%
Dificuldades na relação com os Órgãos de Controle	0%	0%	0%	10%	14%	0%	19%	0%	0%	0%	5%	0%	0%
Ausência de apoio de parte relevante da sociedade à política pública	3%	0%	3%	7%	0%	0%	7%	0%	0%	3%	0%	0%	0%
Baixa influência das instâncias participativas	0%	12%	0%	0%	0%	4%	0%	12%	4%	0%	4%	0%	0%
Pouco acesso da equipe técnica aos decisores da política pública	1%	4%	1%	5%	2%	4%	1%	5%	2%	0%	5%	2%	0%
Mudanças constantes de dirigentes que afetam a continuidade da política pública	2%	3%	1%	5%	2%	1%	5%	2%	4%	1%	3%	3%	1%
A não prioridade da política pública na agenda do governo ou do ministro responsável	3%	4%	0%	3%	0%	7%	5%	5%	3%	1%	1%	1%	1%

Fonte: Enap – Pesquisa Desafios e condicionantes para implementação da Agenda ODS na Administração Pública Federal Brasileira, 2018.

### iii. Conhecimentos e Habilidades

Ao longo desse estudo, evidenciou-se que dentre os desafios organizacionais mais relevantes, no aspecto da gestão, estavam a deficiência de processos de gestão estratégica, tais como planejamento e monitoramento, bem como a inexistência de uma cultura de tomada de decisões a partir de dados e evidências. Nesse contexto, o conhecimento e habilidades dos servidores são fundamentais para produção e análises dessas informações para decisões mais assertivas sobre as políticas públicas e implementação e acompanhamento da Agenda dos ODS, como também já foi apontado na análise das entrevistas.

Para entender melhor esses desafios, analisa-se, na sequência, as perguntas sobre conhecimentos e habilidades dos servidores.

Em relação aos conhecimentos, boa parte se associa às capacidades administrativas (tanto técnicas como analíticas). Os servidores foram inquiridos em uma escala de 1 a 10, sendo 01 muito difícil e 10 muito fácil, sobre a facilidade que teriam para realizar um rol de seis atividades no processo das políticas públicas. Essas atividades envolviam conhecimentos técnicos ou científicos ao trabalho na política pública em que atuam. Dentre as opções, aquela relacionada à definição de indicadores e metodologias para avaliação e monitoramento da política pública apresentou as menores médias, como pode ser observado na primeira coluna da Tabela 6, com as cores em tons de vermelho.

Esse dado reforça os achados sobre o desafio organizacional relacionado ao processo de monitoramento e tomada de decisões a partir de dados e evidências. Ademais, a implementação e acompanhamento dos ODS torna-se um desafio, pois sem informações sistematizadas torna-se

difícil mensurar e acompanhar como as políticas públicas estão contribuindo para a Agenda 2030. Análises das entrevistas realizadas indicam que dados sobre as políticas públicas existem, em cada órgão, nos seus registros administrativos. O grande desafio está em integrá-las e torná-las úteis para o processo de monitoramento da Agenda ODS.

Outra opção, com médias baixas é aquela relacionada ao processo de prestação de contas à auditoria interna ou externa ao órgão. Desta forma, percebe-se que, para alguns servidores, realizar essa atividade é uma tarefa difícil. Talvez essa atividade se concentre em um grupo específico de servidores, com funções *analítico/controle*, como demonstrado no Caderno Enap (2018). Esse estudo apontou que 35% dos respondentes dizem atuar sempre ou frequentemente no atendimento de demandas de órgãos de controle.

Por outro lado, aquelas tarefas relacionadas a elaborar, acompanhar e fiscalizar a contratação de serviço ou de instrumento de parceria, como convênio, acordos de cooperação, termos de fomento e colaboração, entre outras, apresentaram maiores médias, ainda que para alguns órgãos, tenham apresentado médias mais baixas, como pode ser observado na tonalidade das cores verdes e vermelhas para as médias dessas alternativas.

Talvez essa facilidade possa ser explorada para implementar a Agenda 2030, no sentido de estabelecer e alinhar instrumentos de políticas públicas, visando maior coerência e integração entre esses mecanismos, como já apontado como necessidade de aprimoramento pela Presidência da República (Brasil, 2017) e, também, pelos atores entrevistados, em especial aqueles com uma concepção instrumentalista da Agenda 2030.



**Tabela 5 – Médias de frequência de facilidade do serviço civil em realizar determinadas tarefas por órgão**

Pergunta: Se você for solicitado a realizar as tarefas abaixo, qual o grau de facilidade que você terá em realiza-las?

Órgão	Definir indicadores e metodologias para avaliação e monitoramento da política pública	Utilizar novas ferramentas e tecnologias de informação e comunicação para otimizar o trabalho	Elaborar, acompanhar e fiscalizar um processo de contratação de serviço	Elaborar e acompanhar a execução de um instrumento de parceria	Elaborar normativos claros e coerentes	Realizar o processo de prestação de contas à auditoria interna ou externa
AGU	4,71	7,29	7,29	7,43	7,00	6,00
Casa Civil	6,55	6,15	6,58	6,75	6,34	5,92
GSI	5,21	6,56	5,56	5,44	5,53	4,44
MAPA	4,55	4,87	5,49	5,79	4,94	5,39
MCTI	5,59	6,23	5,80	6,18	4,94	5,33
Minc	5,52	6,08	6,33	6,96	6,43	6,07
MD	6,02	5,96	5,98	5,81	5,77	5,96
MEC	5,90	6,18	6,14	6,32	6,44	5,51
MF	4,79	5,85	5,46	5,37	5,51	5,33
MDIC	5,63	5,81	5,43	5,77	6,62	5,71
MI	5,47	6,30	6,11	6,56	6,05	6,02
MJ	5,51	5,94	5,65	5,87	5,61	5,08
MS	5,65	6,35	5,95	5,59	4,83	5,53
CGU	5,29	4,86	6,89	6,58	5,43	7,02
MCidades	5,56	5,45	5,73	6,35	6,50	5,13
Itamaraty	4,78	6,21	5,72	5,73	5,77	5,97
MME	5,18	6,37	6,19	5,61	6,17	5,97
MDS	5,61	6,58	6,26	6,41	5,87	5,54
ME	4,88	6,08	6,21	6,88	6,28	5,61
MMA	5,53	5,22	6,32	6,74	6,60	5,44
MP	5,63	6,28	6,03	5,63	5,97	5,45
MT	5,10	6,34	5,60	5,72	5,79	5,75
Mtur	5,72	6,79	6,89	6,60	5,50	6,57
MDH	6,55	7,00	6,30	6,73	6,82	4,67
MTPA	5,49	6,06	6,62	6,35	6,43	6,40
Sec. Gov. PR	6,07	5,78	6,22	6,44	5,47	5,43
Sec. Geral. P. R	5,10	6,70	6,60	6,56	6,44	5,90
Outros	5,30	5,70	6,07	6,34	6,36	5,48

Fonte: Enap – Pesquisa Desafios e condicionantes para implementação da Agenda ODS na Administração Pública Federal Brasileira, 2018.

Legenda: As cores apresentam as médias, numa escala de um a dez, sendo o primeiro, muito difícil e o último, muito fácil. As maiores médias estão em escala de cor em tons verde e as menores, em tons vermelho.

O segundo questionamento sobre as **habilidades** dos servidores relacionadas ao trabalho na política pública em que atuavam, considerando a mesma escala anterior, de 1 a 10, apontou que as tarefas envolvendo, especialmente, capacidades político-relacionais como a obtenção de apoio e mobilização de atores externos a seu órgão para promover mudanças e inovações na política pública, bem como a defesa de posições institucionais em ambientes externos, como em instâncias participativas, junto à mídia, ao Legislativo foram as atividades com as menores

médias de facilidade. Essas tarefas podem ser realizadas por grupos específicos de servidores que estejam em funções de direção e, por isso, apresentaram as menores médias. Os dados do estudo indicaram que aqueles servidores ocupantes dos maiores cargos de direção apresentaram as maiores médias de respostas para essas tarefas.

Outra atividade que também apresentou médias baixas é aquela relacionada a identificar janelas de oportunidade e agir prontamente para identificar soluções e planejar

ações conjuntas para problemas comuns. Essa tarefa é associada à capacidade analítica, no sentido de análise dos dados, para identificar possibilidades de aprimoramento nas políticas públicas. As maiores médias para as respostas das habilidades dos servidores foram para as questões envolvendo a coordenação de equipes, fazer apresentações em público de forma clara e convincente e construir ou mudar de opinião a partir da escuta de outros atores envolvidos na política. Entretanto, como será demonstrado ao longo desse levantamento, essa não é uma fonte de informação muito utilizada no trabalho de política pública pelos servidores.

Esse último aspecto chama a atenção em virtude das decisões envolvendo as políticas públicas, pouco se leva em consideração as opiniões de outros atores no processo das políticas, conforme responderam os servidores. Resultados do *survey* apontaram a percepção de como deveria ser a atuação do serviço civil no processo de implemen-

tação da política pública. Para 77,4% dos respondentes, não se deve decidir levando em consideração o conjunto de pontos de vista dos diferentes grupos de influência da política pública (empresas, ONGs, movimentos sociais, sindicatos, conselhos de políticas públicas, etc.). Ademais, o levantamento também 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 federal, o que já havia sido aventado pelos entrevistados desta pesquisa como um grande desafio para a implementação da Agenda 2030.

Conforme discutido ao longo desse estudo, a necessidade de desenvolver/aprimorar a capacidade política para coordenar e coesionar distintos atores no processo das políticas públicas torna-se, em virtude do seu caráter transversal, uma necessidade na Agenda 2030.



**Tabela 6 – Média de Frequência de habilidade do serviço civil em realizar determinadas tarefas por órgão**

Pergunta: Se você for solicitado a realizar as tarefas abaixo, qual o grau de facilidade que você terá em realizá-las?

Órgão	Coordenar uma equipe	Fazer apresentações em público de forma clara e convincente	Mediar conflitos interpessoais e conciliar interesses	Mobilizar parceiros para identificar soluções e planejar ações conjuntas para problemas comuns	Identificar janelas de oportunidade e agir prontamente para promover mudanças na política pública	Defender posições institucionais em ambientes externos	Obter apoio e mobilizar atores externos a seu órgão para promover mudanças e inovações na política pública	Construir ou mudar de opinião a partir da escuta de outros atores envolvidos na política pública
AGU	8,29	8,25	7,63	7,63	7,50	7,57	6,43	7,88
Casa Civil	7,70	7,52	7,28	7,51	7,15	6,83	6,73	7,70
GSI	8,19	8,25	7,53	7,33	6,53	5,62	5,58	7,07
MAPA	7,45	7,16	6,89	7,05	6,41	6,16	5,91	6,96
MCTI	7,64	7,79	7,27	7,23	6,76	6,68	6,12	7,21
Minc	7,46	7,08	6,79	6,89	6,60	6,29	5,45	7,28
MD	8,19	8,37	7,65	7,66	7,49	6,89	6,57	7,19
MEC	7,36	7,01	7,19	7,32	6,98	6,68	6,21	7,60
MF	7,30	7,05	7,01	7,05	6,11	6,23	5,62	7,20
MDIC	7,32	7,28	7,06	7,18	6,98	6,74	6,30	7,45
MI	7,22	6,86	6,95	6,39	6,45	6,09	5,73	7,16
MJ	7,41	7,41	7,10	7,33	6,93	6,72	6,34	7,41
MS	7,73	7,62	7,18	7,41	6,86	6,51	6,18	7,13
CGU	7,28	6,97	6,43	6,38	6,31	6,03	5,44	7,30
MCid	7,75	7,21	7,10	7,54	7,20	6,65	6,42	7,78
Itamaraty	7,67	7,71	7,10	7,13	6,70	7,04	5,90	7,26
MME	7,49	6,87	6,56	6,76	6,66	6,30	5,95	7,49
MDS	8,51	7,86	7,93	7,88	7,59	6,74	6,52	7,93
ME	8,07	7,62	6,83	6,85	7,09	6,52	5,72	7,20
MMA	7,19	7,47	6,81	7,23	6,73	6,86	6,27	7,61
MP	7,53	7,28	7,16	7,00	6,69	6,39	6,03	7,37
MT	7,23	7,22	7,17	6,89	6,68	6,60	6,29	7,20
Mtur	7,03	7,14	6,48	6,73	6,57	5,45	5,00	6,66
MDH	8,40	8,20	7,70	7,10	7,30	7,40	6,70	7,50
MTPA	7,84	7,31	7,36	7,43	6,98	6,65	6,04	7,13
Sec. Gov. PR	7,61	7,47	8,00	7,76	7,24	7,00	7,06	7,71
Sec. Geral. P. R	7,36	6,00	7,56	7,70	7,10	7,00	5,71	6,80
Outros	7,89	7,81	7,63	7,39	7,28	6,49	6,12	7,41

Fonte: Enap – Pesquisa Desafios e condicionantes para implementação da Agenda ODS na Administração Pública Federal Brasileira, 2018.

Legenda: As cores apresentam as médias, numa escala de um a dez, sendo o primeiro, muito difícil e o último, muito fácil. As maiores médias estão em escala de cor em tons verde e as menores, em tons vermelho.

#### iv. Recursos Interacionais

Conforme discutido ao longo desse relatório, organismos internacionais, como a OECD (2017) e ONU (2016), assim como os atores entrevistados envolvidos na Agenda ODS, explanam a necessidade de desenvolver capacidades relacionadas à coordenação federativa, governança, intersectorialidade e articulação com organizações não governamentais e outros atores interessados para a implementação da Agenda 2030. Em vista disso, o questionamento aos servidores, com quais atores e organizações eles interagem para desenvolver o trabalho nas políticas públicas, apontou, conforme a média das respostas, uma burocracia autocentrada, interagindo de forma mais expressiva entre si, como pode ser observado nas assertivas para as interações com o próprio órgão ou com outros ministérios. Esse dado revela, conforme preconiza Agenda ODS, o desafio de tornar as ações intersectoriais para que as políticas públicas possam abranger de forma mais integral os problemas públicos.

A articulação com governos estaduais e municipais, que está relacionado a coordenação federativa, apresentaram médias discrepantes entre os órgãos da Administração Pública Federal Direta. Ou seja, os dados indicam que, para alguns órgãos, há maior interação com esses atores em detrimento de outros, que pode estar relacionado à natureza de implementação da política pública. Isto é, se aquele órgão é responsável por implementar políticas públicas em parceria com os entes subnacionais, pressupõe-se que os servidores desses órgãos fa-

çam mais interações com esses atores, o que demanda o desenvolvimento de capacidade de coordenação interfederativa. Essa capacidade é importante para definir, dentre outras questões, os mecanismos de pactuação para que as políticas públicas possam alcançar resultados os mais homogêneos possíveis dentro de uma nação com diferentes contextos econômicos, sociais, culturais, regionais, geográficos, etc. Desta forma, abre-se a possibilidade para discutir os aspectos da territorialização da Agenda 2030, ou seja, a aderência dela às temáticas regionais a partir da coordenação federativa e indução dos governos subnacionais.

Outro aspecto importante para a Agenda ODS está relacionado à capacidade de relacionamento com outros atores não governamentais e outras partes interessadas nas políticas públicas. As assertivas, como as interações dos servidores com organismos internacionais, governos de outros países, instâncias participativas, entidades de representação sindical, institutos de pesquisa, universidades e instituições de ensino e a mídia e imprensa apresentaram as menores médias, como pode ser observado nas cores em tons de vermelho. Esse conjunto de atores, que não estão, necessariamente, envolvidos no processo das políticas públicas podem, de alguma forma, influenciá-lo, na medida em que produzem informações e entendimentos sobre a política pública, o que pode contribuir ou não para sua legitimidade. Ademais, o debate sobre a Agenda 2030, permeia toda a sociedade e, portanto, interagir com os atores sociais é tornar as políticas públicas permeáveis à distintas visões de mundo.



**Tabela 7 – Média de frequência de interação dos servidores com atores e organizações por órgão**

Pergunta: Com que frequência você interage com atores/organizações abaixo para executar o seu trabalho na política pública?

- |                                    |   |
|------------------------------------|---|
| 1. Outras áreas do ministério      | 11. Setor Privado                                 |
| 2. Outros ministérios              | 12. Sistema Sindical Patronal ou Serviços Sociais |
| 3. Governos Estaduais              | 13. Sindicatos de trabalhadores                   |
| 4. Governos Municipais             | 14. Mídia e Imprensa                              |
| 5. Poder Legislativo               | 15. Universidades e Instituições de ensino        |
| 6. Judiciário e Ministério Público | 16. Institutos de Pesquisa                        |
| 7. Órgãos de Controle              | 17. Governo de outros países                      |
| 8. Sociedade Civil                 | 18. Organismos Internacionais                     |
| 9. Instâncias Participativas       | 19. Cidadãos Individual                           |
| 10. Empresas Públicas              |   |

Órgão	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19
AGU	3,29	3,00	1,80	2,40	1,50	3,25	2,57	1,25	2,00	2,29	2,17	1,25	1,60	1,25	1,75	1,75	1,25	1,25	3,00
Casa Civil	4,12	3,43	3,25	2,87	2,25	2,22	2,64	3,54	3,22	2,51	2,35	2,39	2,84	2,00	2,88	2,69	1,57	1,90	3,00
GSI	3,71	3,27	2,40	2,20	2,47	2,33	2,29	2,25	2,17	2,43	2,43	1,85	1,69	2,47	1,86	1,86	2,21	1,85	2,29
MAPA	3,44	2,32	2,45	2,10	1,63	2,01	2,05	2,10	1,66	2,01	2,94	1,95	2,25	1,79	2,59	2,31	1,62	1,62	3,13
MCTI	3,14	2,75	1,98	1,82	1,74	1,75	2,09	2,24	2,11	2,09	2,42	1,80	1,51	2,10	3,46	3,67	2,05	2,40	2,53
Minc	3,86	3,07	2,35	2,63	2,32	2,17	2,94	3,00	2,37	1,92	2,36	1,68	1,50	2,30	2,62	2,16	1,49	1,63	2,73
MD	3,53	3,00	2,07	1,91	1,95	2,21	2,45	1,83	1,67	1,89	2,11	1,56	1,59	2,02	2,36	2,17	1,82	1,69	2,78
MEC	3,69	3,08	2,35	2,31	2,27	2,33	2,59	2,37	2,33	1,79	2,12	1,80	1,69	2,14	3,73	2,73	1,70	1,92	2,76
MF	3,56	3,12	2,35	2,15	1,80	2,41	2,35	1,88	1,84	1,93	2,27	1,83	1,90	1,75	1,74	1,73	1,47	1,46	2,30
MDIC	4,09	3,83	2,15	1,90	2,09	1,80	2,36	2,23	2,30	2,26	3,49	3,05	2,04	1,91	2,33	2,28	2,65	2,47	2,18
MI	3,59	3,00	3,26	3,09	2,28	2,16	2,96	1,94	1,71	2,10	2,26	1,49	1,43	1,67	2,04	2,00	1,34	1,42	2,02
MJ	3,43	2,91	2,57	2,22	2,03	2,53	2,35	2,27	2,09	1,57	1,93	1,49	1,67	2,12	2,48	2,11	1,54	1,69	2,57
MS	2,95	2,18	2,63	2,64	1,80	2,14	2,37	2,35	2,06	1,65	1,94	1,55	2,03	1,74	2,65	2,20	1,42	1,61	2,90
CGU	3,57	3,45	2,70	2,69	1,80	2,75	4,11	2,41	2,02	2,53	1,95	2,19	1,73	2,06	3,08	1,92	1,32	1,47	2,60
MCid	3,96	3,29	2,90	3,02	2,47	2,31	2,84	2,35	2,04	2,65	2,52	1,84	1,78	2,21	2,27	2,08	1,60	1,80	2,57
Itamaraty	4,20	3,39	2,25	1,90	2,30	2,19	2,47	2,21	1,88	1,90	2,30	1,99	1,74	2,18	2,48	2,28	3,54	3,43	2,67
MME	3,90	3,55	2,22	1,84	2,41	2,14	3,13	2,14	2,13	3,21	2,79	1,82	1,64	2,03	2,00	1,94	1,76	1,89	2,28
MDS	4,20	3,35	2,70	2,60	2,12	2,20	2,52	2,29	2,54	1,89	1,92	1,73	1,77	1,86	2,17	2,15	1,53	2,15	2,42
ME	3,65	2,88	2,92	3,04	2,20	2,29	2,95	2,84	1,68	1,87	1,87	1,46	1,42	1,78	2,48	1,82	1,45	1,57	2,24
MMA	3,97	3,50	2,76	2,42	2,22	2,31	2,44	3,31	2,90	2,34	2,79	2,34	1,96	2,20	3,15	2,96	2,42	3,04	2,66
MP	3,49	3,09	1,92	1,94	2,05	2,30	2,88	2,08	1,74	2,27	1,81	1,33	1,54	1,69	2,51	2,25	1,48	1,61	2,53
MT	3,56	2,66	2,22	2,35	1,77	2,87	2,05	2,33	1,90	1,98	2,99	2,73	3,18	2,05	2,04	1,88	1,18	1,30	3,77
Mtur	3,83	2,92	2,96	2,50	1,96	1,81	2,96	1,92	1,79	1,84	2,50	1,85	1,38	2,20	2,31	2,22	1,62	1,58	2,56
MDH	4,09	3,82	3,00	2,45	2,60	2,90	2,44	3,90	3,50	2,00	2,60	2,40	2,50	2,50	2,90	2,50	2,18	2,80	3,00
MTPA	3,55	3,11	2,09	1,92	2,02	2,25	2,94	1,78	1,75	2,53	2,13	1,64	1,90	1,78	2,18	1,85	1,54	1,62	2,50
Sec. Gov.	3,73	4,00	3,36	3,29	2,47	2,64	2,38	3,21	2,64	2,47	2,47	2,00	2,07	2,07	2,73	2,21	1,79	2,43	2,53
Sec. Geral.	3,56	3,11	2,00	1,63	2,00	1,88	2,78	2,25	1,88	2,56	2,40	1,89	1,88	2,67	1,89	2,00	2,13	1,75	2,13

Fonte: Enap – Pesquisa Desafios e condicionantes para implementação da Agenda ODS na Administração Pública Federal Brasileira, 2018.

Legenda: As cores apresentam as médias, numa escala de um a cinco, sendo o primeiro, nunca e o último, sempre. As maiores médias estão em escala de cor em tons verde e as menores, em tons vermelho.

## v. Recursos Informativos

Esse conjunto de dados sobre as informações utilizadas pelos servidores no trabalho das políticas públicas reforça os achados das interações do serviço civil com atores e organizações. As opiniões de especialistas e organismos internacionais, as recomendações e/ou resoluções de conferências e conselhos de políticas públicas, as informações geradas por grupos de interesses, bem como as experiências ou opiniões de beneficiários das políticas públicas são as fontes de informação com menor frequência de utilização.

Aquele conjunto de informações relacionadas à capacidade analítica, importante para monitorar e acompanhar a evolução e o resultado das políticas públicas e como elas podem contribuir para a Agenda 2030 são, também, pouco utilizados pelos servidores. As informações oriundas dos pareceres legais e decisões judiciais, das recomendações e determinações produzidas por órgãos de controle, bem como da mídia tradicional, como as reportagens e artigos jornalísticos são as que contam com maior média de utilização. Esses padrões se repetem em quase todos os órgãos.

**Tabela 8 – Média de frequência dos recursos informacionais utilizados pelos servidores no trabalho das políticas públicas**

Pergunta: Com que frequência você utiliza os recursos informacionais listados abaixo para o seu trabalho na política pública?

Órgão	Dados estatísticos ou surveys	Dados de monitoramento e avaliação da P.P	Pareceres legais e decisões judiciais	Recomendações e determinações dos órgãos de controle	Recomendações de conferências e conselhos de P.P	Opinião de especialistas e organismos internacionais	Experiências ou opiniões de beneficiários da política pública	Informações geradas por grupos de interesse	Mídia social ou redes sociais	Mídia tradicional
AGU	1,83	1,83	3,29	2,80	2,00	1,75	1,25	1,25	2,00	1,25
Casa Civil	2,50	2,71	2,55	2,78	2,55	2,08	2,58	2,23	2,40	2,50
GSI	2,27	2,45	2,54	2,57	2,00	2,31	2,46	2,64	3,46	3,86
MAPA	2,17	2,33	2,45	2,77	1,96	1,96	1,91	2,12	2,25	2,38
MCTI	2,34	2,27	2,07	2,22	1,94	2,35	2,08	2,34	2,35	2,58
Minc	2,00	2,46	2,82	3,02	2,00	1,94	2,46	2,35	2,53	2,50
MD	2,44	2,29	2,34	2,51	2,13	2,20	2,16	2,04	2,35	2,70
MEC	2,46	2,82	2,96	2,53	2,46	1,98	2,37	2,07	2,80	2,85
MF	2,06	2,13	2,76	2,67	1,90	1,66	1,99	1,84	2,22	2,36
MDIC	2,89	2,37	2,64	2,37	2,14	2,41	2,68	2,98	2,26	3,01
MI	1,98	2,46	2,74	2,71	1,82	1,60	1,79	1,78	1,98	2,33
MJ	2,26	2,34	2,47	2,43	2,21	1,85	2,15	1,79	2,32	2,54
MS	2,17	2,27	2,05	2,60	2,02	1,99	2,08	1,87	2,59	2,55
CGU	2,41	2,65	2,97	3,08	1,93	1,93	2,23	1,92	2,45	2,65
Mcid	2,21	2,81	2,72	2,76	2,30	2,00	2,09	2,13	2,14	2,57
Itamaraty	2,49	1,95	2,70	2,60	2,10	2,66	2,28	2,46	3,02	3,52
MME	2,27	2,27	2,70	2,76	2,29	1,92	2,16	2,22	2,54	3,26
MDS	2,76	2,85	2,73	2,80	2,54	2,10	2,33	1,87	2,37	2,38
ME	2,00	2,33	2,87	2,92	1,83	1,65	1,87	1,57	2,00	2,38
MMA	2,24	2,39	2,63	2,44	2,24	2,32	2,41	2,27	2,40	2,69
MP	2,27	2,15	2,95	2,77	1,95	1,79	1,88	1,78	2,10	2,52
MT	2,17	2,31	3,02	2,63	2,03	1,85	2,17	2,01	2,30	2,49
Mtur	2,65	2,56	3,14	3,23	2,09	2,23	2,27	1,95	2,45	2,57
MDH	3,00	3,09	3,40	3,00	2,55	2,64	3,00	2,73	2,64	2,91
MTPA	2,14	2,41	3,04	3,09	2,24	1,96	2,14	2,24	2,27	2,63
Sec. Gov.	2,15	2,13	2,31	2,33	2,07	1,93	2,20	2,00	2,38	2,44
Sec. Geral.	2,22	2,27	2,36	2,73	1,33	1,56	1,80	2,00	2,50	2,83
Outros	2,37	2,17	2,74	2,54	1,86	1,94	2,08	2,01	2,29	2,52

Fonte: Enap – Pesquisa Desafios e condicionantes para implementação da Agenda ODS na Administração Pública Federal Brasileira, 2018.

Legenda: As cores apresentam as médias, numa escala de um a cinco, sendo o primeiro, nunca e o último, sempre. As maiores médias estão em escala de cor em tons verde e as menores, em tons vermelho.

## vi. Colaboração Intersetorial e Interfederativa

Considerando a relevância das capacidades relacionais para a implementação da Agenda 2030, conforme apontado pelas entrevistas, foi levantada, no survey, a percepção dos servidores sobre a atuação colaborativa na implementação de políticas públicas na qual trabalhavam.

Em primeiro lugar, foi perguntado aos respondentes com quais atores seus órgãos interagem na implementação

das políticas públicas. Conforme já apontado no *Caderno Enap 56 – Capacidades estatais para produção de políticas públicas* (Enap, 2018), 21% dos respondentes afirmaram que as políticas nas quais trabalham são executadas somente pelo seu órgão. No geral, partindo da percepção dos respondentes, há uma prevalência de parceiros na implementação de políticas públicas no nível federal (57% dos respondentes informaram colaboração com outro ente da

Administração Federal) e um percentual mais reduzido de políticas que atuam de forma interfederativa (42%).

De maneira geral, esses dados corroboram o diagnóstico geral traçado pelos entrevistados quanto ao desafio do isolamento observado nos órgãos governamentais. Há pouco conhecimento sobre o que os outros fazem e não há uma cultura integrativa das ações do governo. Esta falta de integração aumenta a probabilidade de haver baixa confiança entre os órgãos e, conseqüentemente, aumenta a competição entre eles, uma conseqüência que vai de encontro à natureza da Agenda 2030, que foi pensada para ser indivisível, integrada.

No entanto, é prudente destacar que os dados do *survey* apontam, assim como já haviam levantado os entrevistados, que há diferenças na frequência e qualidade da interação dos órgãos, como será demonstrado nas análises a seguir.

### Tipos de colaborações

A intersetorialidade e a coordenação federativa, conforme apontam a literatura e os atores entrevistados, são elementos importantes para implementação da Agenda 2030. Em vista disto, procurou-se explorar dados do *survey* sobre se a política pública em que os servidores atuavam era implementada em colaboração com outras organizações. Os respondentes tinham, como opção de escolha, alternativas positiva ou negativa para cada uma das categorias propostas. Para fins desse estudo, considerou-se somente as assertivas positivas. Elas foram representadas em valores percentuais na Tabela 9, com as escalas de cores, em que os maiores percentuais se situam em tons de verde e os menores em tons de vermelho.

Os dados indicam que a assertiva com o maior percentual de respostas positivas, em relação às demais opções, foi a colaboração com outros ministérios do governo federal para implementar a política pública. Dentro desta categoria, percebe-se diferenças em relação aos percentuais de interação em função da natureza da política pública implementada por aquele órgão. Por exemplo, aquelas políticas públicas que são implementadas diretamente por órgãos do governo federal apresentaram o maior percentual, vide como exemplo o caso do Ministério da

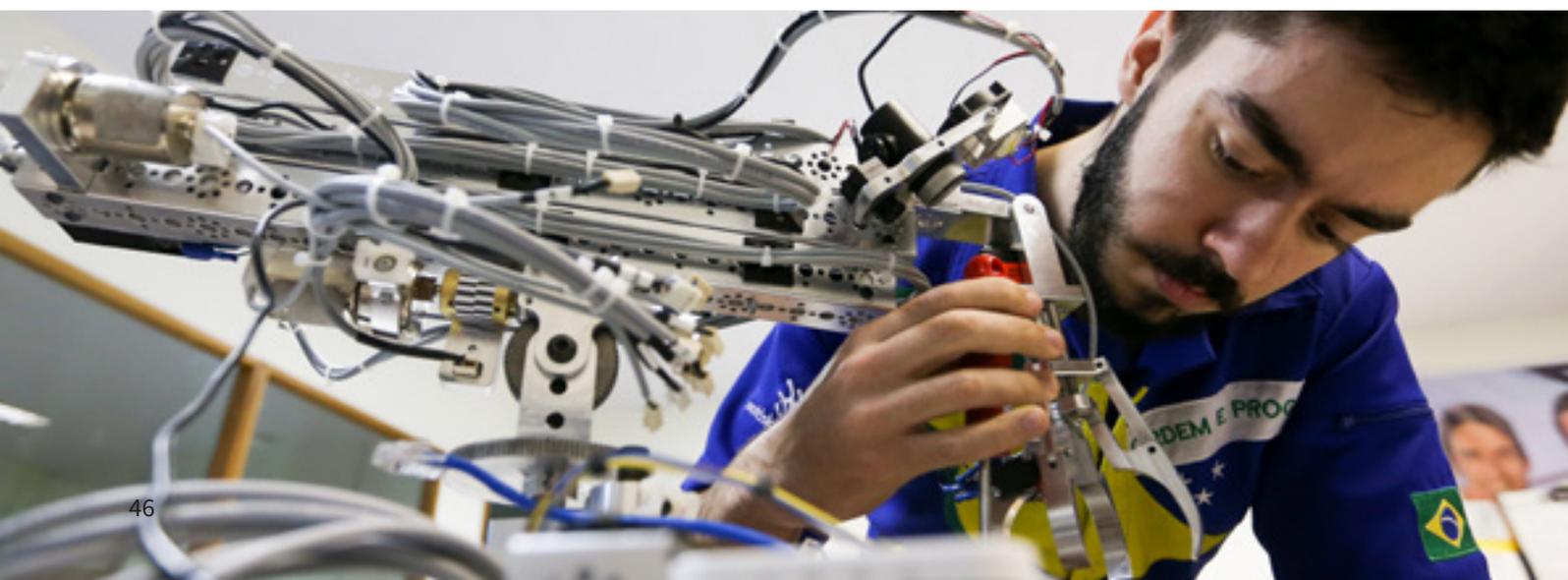
Defesa, Ministério das Relações Exteriores e o Gabinete de Segurança Institucional. Já aquelas políticas que são implementadas em parceria com os entes subnacionais ou com outras organizações, como nos casos do Ministério da Saúde e Turismo, tiveram os menores percentuais dentro dessa categoria.

Outros órgãos que, em função da sua natureza de articulação governamental, se esperava maior interação intersetorial com outros ministérios como, por exemplo, a Casa Civil e a Segov, apresentaram baixos percentuais de interação, em comparação com os demais, conforme responderam os servidores. Esses órgãos de centro de governo foram considerados, pelos atores entrevistados, como centrais para a implementação da Agenda 2030.

Alguns órgãos atuam de forma mais colaborativa do que outros. O Ministério da Saúde, por exemplo, apesar de ter sido o órgão que menos interage horizontalmente, é o que mais atua em colaboração com os entes subnacionais. Da mesma forma, o Ministério do Turismo interage mais verticalmente do que horizontalmente. E o Ministério da Defesa, que mais pontuou horizontalmente, aproximou-se muito do mínimo na interação vertical.

Acredita-se que a natureza das interações esteja relacionada aos marcos regulatórios, aos arranjos e a natureza do problema que aquela política pública visa combater. De forma geral, percebe-se que a interação com “Organizações da Sociedade Civil” acontece de forma menos recorrente. O Ministério dos Direitos Humanos era o que mais atuava em colaboração com esse ator e era um dos que menos interagiu horizontalmente. Este resultado pode, também, apontar para a possibilidade de indicar quem os atores envolvidos na política compreendem e que tipo de colaboração importa, ou não, na implementação de temas específicos.

Seguindo essa linha de raciocínio, o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, juntamente com os Ministérios da Agricultura e das Cidades, são os que mais atuam em colaboração com “empresas privadas” para implementar suas políticas, o que pode estar relacionado à natureza da política que implementam, bem como por acreditarem que são os atores mais relevantes para a execução da política com a qual trabalham.



**Tabela 9 – Colaboração Intersetorial e Interfederativa na implementação da política pública**

A política pública na qual você trabalha é implementada em colaboração com:	Outros ministérios do governo federal	Autarquias e empresas públicas do governo federal	Com estados e municípios	Organizações da sociedade civil (associações, fundações e/ou cooperativas)	Empresas privadas	Somente pelo meu órgão
AGU	27,30%	27,30%	18,20%	0,00%	9,10%	18,20%
Casa Civil	24,10%	16,70%	23,50%	22,80%	11,10%	1,90%
GSI	36,40%	15,20%	15,20%	12,10%	6,10%	15,20%
MAPA	18,50%	13,90%	20,80%	11,90%	16,80%	18,20%
MCTI	24,90%	18,40%	11,90%	16,50%	16,50%	11,90%
Minc	21,90%	15,50%	24,50%	21,30%	10,30%	6,50%
MD	40,40%	9,60%	12,50%	10,60%	8,70%	18,30%
MEC	23,50%	23,10%	23,10%	14,50%	11,10%	4,70%
MF	30,70%	22,10%	15,20%	10,70%	7,80%	13,50%
MDIC	32,90%	18,40%	10,10%	16,20%	19,30%	3,10%
MI	28,60%	18,60%	26,40%	10,00%	12,10%	4,30%
MJ	28,60%	9,70%	25,30%	13,00%	6,50%	16,90%
MS	18,30%	14,40%	33,70%	14,90%	5,80%	13,00%
MTFCGU	29,20%	21,60%	21,10%	14,00%	7,00%	7,00%
MCidades	22,60%	19,40%	27,10%	12,30%	17,40%	1,30%
Itamaraty	37,20%	16,60%	8,30%	13,10%	9,00%	15,90%
MME	25,80%	27,80%	8,20%	9,30%	13,40%	15,50%
MDS	27,00%	19,00%	24,90%	20,10%	6,30%	2,60%
ME	18,30%	14,10%	28,20%	21,10%	11,30%	7,00%
MMA	22,50%	21,70%	20,50%	20,50%	13,20%	1,60%
MP	34,90%	21,90%	15,80%	9,60%	6,80%	11,00%
MT	23,10%	13,10%	18,60%	15,60%	9,50%	20,10%
Mtur	20,30%	16,90%	32,20%	10,20%	10,20%	10,20%
MDH	24,20%	15,20%	27,30%	27,30%	6,10%	0,00%

Fonte: Enap – Pesquisa Desafios e condicionantes para implementação da Agenda ODS na Administração Pública Federal Brasileira, 2018.

Legenda: As cores apresentam os valores percentuais das assertivas *sim*. Os maiores percentuais estão em escala de cor em tons verde e os menores, em tons vermelho.

## Colaboração Horizontal

Para os casos em que o respondente afirmava que havia colaboração com outros órgãos ou entidades federais na implementação de políticas públicas na qual atuava, foi levantada a percepção dos respondentes sobre sua concordância ou discordância a respeito de seis afirmações, as quais buscavam analisar as condições para a atuação coordenada entre os diferentes entes. As opções de resposta variavam de 1 a 10, em escala crescente de concordância, em cada um dos itens apresentados. Os dados por órgão são apresentados na Tabela 10.

Quanto ao item “existência de clareza de papéis e responsabilidades”, a média da média dos respondentes na escala foi de uma posição de 6,35, tendo como posição máxima a média de 7,26, e posição mínima a média de

4,71. A heterogeneidade da percepção dos respondentes nos diferentes órgãos e entre os órgãos, se formos considerar que há órgãos que se aproximam ou se distanciam do meio da escala, indicam variação dos resultados a depender da política.

Este item pode ser analisado em conjunto com as respostas referentes ao terceiro item, “existência de normas conjuntas que facilitam a cooperação”. Há órgãos nos quais as respostas médias dos respondentes tenderam para o meio da escala, clarificando o comportamento das respostas em média da categoria anterior. A não existência de clareza de papéis e responsabilidades pode ser resultante da necessidade de consolidação de normas conjuntas que facilitem aos órgãos operarem em cooperação.

No item “existência de uma instância de coordenação intergovernamental”, a percepção média máxima dos respondentes na escala foi na ordem de 9,00, e posição média mínima de 5,00. Em geral, o comportamento das respostas ficou em uma posição aproximada ao meio da escala, com média da média de 6,64. O valor da média máxima aponta para a existência da percepção clara, para alguns respondentes, de que a implementação colaborativa de seus órgãos com outros é mediada por uma instância que tem a responsabilidade de coordenar esta interação entre governos.

No que diz respeito ao contexto da Agenda 2030 no Brasil e seus desafios de implementação, este último dado torna-se importante, já que um dos grandes desafios críticos para implementação dos ODS, segundo os envolvidos com a Agenda, está ligado à falta de coordenação efetiva ou a falta de uma instância que tenha a responsabilidade de coordenar a Agenda, considerando que há diferentes órgãos e entes a serem mobilizados. Conforme um entrevistado argumenta, no Brasil, os desafios de estruturação dos ODS são um problema de estruturação das próprias políticas públicas.

Em relação ao item “disponibilização usual de base de dados e informação a outros órgãos”, uma afirmação que colocava os órgãos como facilitadores de colaborações, por meio da disponibilização de dados e informações, há casos no qual a percepção se mostra muito positiva, como no MDH, MEC, MDS e Ministério da Defesa. Contudo, entre todas as categorias, há casos em que a percepção média menor foi nesta categoria. A tendência ao meio da escala

das respostas, em média, aponta para a possibilidade de falta de cultura de produção, sistemática, de dados e informações, que é outro desafio apontado pelos entrevistados, para a implementação da Agenda 2030.

Em relação à “há competição de agendas e recursos entre meu órgão e outros órgãos”, alguns órgãos tenderam fortemente para a discordância desta afirmativa, assim como outros que concordaram fortemente, em média, para percepção da existência de competição. A existência de competição distancia a possibilidade de cooperação efetiva para implementar políticas, além de denunciar a supremacia do planejamento unilateral de agendas e execução de recursos, como já apontado por alguns entrevistados atuantes na Agenda 2030.

Os resultados da percepção dos respondentes, em média, sobre se “há resistência à cooperação em temas transversais” apontam para uma percepção de que, quando o tema se mostra “de fato” como demandante de cooperação, a disposição de colaboração parece aumentar. Este comportamento das respostas, em média, aponta para a possibilidade da percepção dos órgãos sobre a natureza das políticas com as quais lidam dentro de sua competência: há políticas que são do “meu órgão”, há as que são dos “outros órgãos” e há as que demandam colaboração por não serem de minha competência exclusiva. Deve-se enfatizar que, para este item, houve uma inversão da escala de resposta, isto é, 1 correspondia a inexistência de cooperação transversal e 10 a total cooperação transversal. Este cuidado de interpretação deve ser tomado, também, na interpretação da Tabela 10 abaixo.



**Tabela 10 – Média da concordância dos respondentes sobre a implementação colaborativa das políticas públicas com outros órgãos ou entidades federais, por órgão**

Dado que política pública é implementada com outros órgãos ou entidades federais, o quanto você concorda com as afirmações abaixo?	Existência de clareza de papéis e responsabilidades	Existência de uma instância de coordenação intergovernamental	Existência de normas conjuntas que facilitam a cooperação	Disponibilização usual de base de dados e informações a outros órgãos	Existência de competição de agendas e recursos intraórgão e entre órgãos	Existência de resistência à cooperação em temas transversais
	Média	Média	Média	Média	Média	Média
AGU	6,00	9,00	7,00	7,00	8,00	9,00
Casa Civil	5,55	5,61	5,20	5,63	6,52	5,92
GSI	7,10	6,80	7,20	7,22	6,25	6,00
MAPA	5,77	5,47	5,62	5,32	4,89	5,06
MCTI	5,59	5,73	5,41	6,25	7,44	5,78
Minc	6,17	5,19	5,15	5,50	5,38	5,61
MD	6,94	8,00	7,69	7,47	5,84	4,52
MEC	7,12	7,39	7,00	7,47	5,49	5,72
MF	6,86	6,74	6,60	6,60	5,32	4,19
MDIC	6,30	7,15	6,42	6,84	7,07	4,96
MI	6,11	5,49	5,62	5,38	6,00	4,63
MJ	6,89	7,60	7,09	6,95	4,92	4,95
MS	5,93	5,63	5,51	6,25	5,63	4,41
MTFCGU	6,14	6,53	6,48	6,64	6,05	5,26
MCidades	6,39	6,45	5,83	7,14	6,77	5,48
Itamaraty	6,33	6,52	5,96	6,56	6,14	4,90
MME	7,26	6,97	6,61	5,93	5,35	5,30
MDS	6,86	7,31	7,16	7,43	5,73	6,22
ME	4,71	5,00	5,92	6,31	6,64	5,00
MMA	5,95	6,62	5,97	6,88	6,77	5,63
MP	6,57	6,67	6,30	6,72	5,54	5,18
MT	6,73	6,59	6,32	6,70	6,02	5,00
MTur	6,56	6,00	5,43	5,20	6,70	6,11
MDH	6,00	7,33	5,33	8,00	6,17	7,43
MTPA	7,13	6,79	7,05	6,62	5,26	4,63
Sec. Gov. PR	6,07	7,00	5,15	7,00	5,00	6,00
Sec. Geral. P. R	6,13	7,43	5,43	5,33	8,40	5,20
Outros	6,65	7,02	6,10	6,31	6,05	5,45
Mínimo	4,71	5,00	5,15	5,20	4,89	4,19
Máximo	7,26	9,00	7,69	8,00	8,40	9,00
Média	6,35	6,64	6,16	6,52	6,12	5,48

Fonte: Enap – Pesquisa Desafios e condicionantes para implementação da Agenda ODS na Administração Pública Federal Brasileira, 2018.

## Colaboração Vertical

Partindo, também, de uma escala de 1 a 10, desde “discordo totalmente” até “concordo totalmente”, os respondentes do *survey* foram arguidos sobre outros quatro itens relacionados às condições para a implementação colaborativa de políticas públicas federais com estados e municípios.

Quanto ao item “existência de clareza de papéis e responsabilidades de cada ente da federação”, houve casos em que a percepção média dos respondentes ficou próxima à discordância total, enquanto outros mostraram-se próximos à concordância total, conforme Tabela 11.

Analisando-se este dado em comparação às respostas dos dois itens seguidos, “existência de instrumentos e estratégias que facilitam a cooperação do meu órgão com estados e municípios” e “legislação vigente contribui para estimular a cooperação entre governo federal, estados e municípios”, percebe-se que há órgãos que apesar de manifestarem sua forte concordância, em média, com a existência de clareza de papéis e responsabilidades entre os entes, discordam fortemente sobre a existência de normas e instrumentos que favoreçam a colaboração interfederativa. Ou seja, apesar de órgãos saberem seu papel na

colaboração, não dispõem de meios necessários para operar em colaboração, nem de estratégia integrada que contemple o direcionamento deste tipo de implementação.

Por fim, sobre se “há existência de resistência de estados e municípios em cooperar com o governo federal”, o comportamento médio das respostas aponta para uma predisposição dos entes envolvidos atuarem em colaboração mas, talvez, sejam impedidos por não haver regras claras que estabeleçam papéis e responsabilidades, além da ausência de instrumentos e legislação que os estimulem a trabalhar colaborativamente. Lembrando-se, novamente, que há inversão de escala também neste item, isto é, que a opção “1” (ou vermelho na Tabela 11) significava existência de total resistência de estados e municípios e “10” (ou verde na Tabela 11) significava inexistência de tal resistência.

Pensando os desafios apontados para a implementação da Agenda 2030, pelos entrevistados, percebe-se que é imprescindível a colaboração interfederativa para os resultados das políticas públicas voltadas para os ODS. Neste sentido, os dados apontam para a relevância em se repensar os instrumentos e normas para que se facilite a atuação estatal, de forma integrada, nos três níveis de governo.



**Tabela 11 – Média da concordância dos respondentes sobre a implementação colaborativa das políticas públicas com estados e municípios, por órgão**

Dado que a política pública é implementada com estados e municípios, o quanto você concorda com as afirmações?	Existência de clareza de papéis e responsabilidades de cada ente da federação	Existência de instrumentos e estratégias que facilitam a cooperação do meu órgão com estados e municípios	Legislação vigente contribui para estimular a cooperação entre Governo Federal, Estados e Municípios	Existência de resistência de Estados e Municípios em cooperar com o governo federal
	Média	Média	Média	Média
AGU	8,50	4,00	4,50	6,00
Casa Civil	6,70	5,72	5,69	5,54
GSI	6,00	6,00	5,33	4,00
MAPA	6,28	5,41	6,13	5,44
MCTI	5,23	5,09	4,58	5,59
Minc	6,86	5,88	5,81	5,00
MD	7,38	6,31	5,83	5,08
MEC	7,28	7,56	7,19	5,67
MF	6,89	7,03	5,97	5,94
MDIC	6,42	6,89	5,85	5,20
MI	6,92	6,25	5,66	5,25
MJ	6,75	5,78	6,03	4,59
MS	5,78	5,63	5,46	6,57
MTFCGU	6,09	6,14	5,63	7,24
MCidades	6,83	4,91	4,97	5,32
Itamaraty	7,70	7,11	6,20	5,80
MME	3,29	3,14	3,50	3,83
MDS	7,23	7,63	6,90	5,16
ME	5,56	5,65	6,22	6,06
MMA	5,90	5,36	5,28	5,26
MP	5,65	4,53	5,75	6,16
MT	6,52	5,48	6,29	5,10
MTur	7,00	6,94	7,00	5,19
MDH	6,29	6,57	6,29	6,86
MTPA	7,70	7,00	6,50	5,50
Sec. Gov. PR	6,00	5,62	5,92	6,31
Sec. Geral. P. R	7,00	4,50	4,00	1,50
Outros	6,43	5,50	5,47	5,10
Mínimo	3,29	3,14	3,50	1,50
Máximo	8,50	7,63	7,19	7,24
Média	6,51	5,84	5,71	5,37

Fonte: Enap – Pesquisa Desafios e condicionantes para implementação da Agenda ODS na Administração Pública Federal Brasileira, 2018.

Em face dos dados acima relatados, há clareza de necessidade de ampliação de capacidades individuais e organizacionais. Nesse sentido, o estudo fez um levantamento das ações que estão sendo realizadas pela Escola Nacional de

Administração Pública com intuito de minimizar essas lacunas de capacidades. Além disso, pudemos fazer uma comparação entre as expectativas dos dirigentes entrevistados e as ações que estão, de fato, sendo já realizadas pela Escola.



## VI. O que a ENAP tem feito?

A Escola Nacional de Administração Pública tem como missão desenvolver continuamente atividades de formação, aperfeiçoamento e profissionalização dos servidores públicos federais e, mais recentemente, também dos servidores dos entes subnacionais.

Investida desta responsabilidade, foi levantado junto aos diversos setores da Enap as ações que estão sendo realizadas como apoio à construção da Agenda 2030 no Brasil, e sua participação no atual processo de internalização da Agenda 2030 na Administração Pública Brasileira.

Foi possível observar, nos relatos das áreas, que a Enap vem desenvolvendo diversas ações sobre a Agenda 2030, nos últimos dois anos, em parceria com outras entidades, estatais e não estatais, federais e subnacionais.

As iniciativas dialogam com diversas facetas da Agenda 2030, desde ações voltadas à implementação de ODS (gênero, inclusão de pessoas com deficiência física, capacitação) que permeiam o papel institucional da Enap até a produção e disseminação de conhecimento sobre o tema.

Na Enap, internamente, também foram empreendidas ações como o Plano de Gestão de Logística Sustentável (PLS) 2016-2019, que buscou consolidar e aprimorar as boas práticas de sustentabilidade na gestão interna da escola.

Ao todo, a ENAP foi responsável por mais de 30 ações, entre os anos de 2016 e 2018, que abordam os ODS. A seguir, demonstramos as principais iniciativas voltadas à construção da Agenda 2030 em desenvolvimento pela Enap.

### Apoio à construção do planejamento estratégico da CNODS

A Enap sediou oficinas da Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, apoiando, nesta ocasião, a formulação do Plano de Ação 2017-2019 deste colegiado.

As Oficinas de Planejamento da Escola são eventos presenciais que têm como objetivo a exploração de conhecimentos específicos para construção coletiva de produtos voltados à gestão estratégica de órgãos da Administração Pública Federal.

A participação da Enap nas oficinas de elaboração deste plano não se limitou à utilização do espaço físico da Escola, mas se expressou na facilitação do processo de diálogo e síntese de ideias entre as diferentes organizações que compõem a Comissão. A presença da Escola foi relevante por se tratar de um agente externo à Comissão, o que viabilizou, assim, uma postura imparcial na organização dos trabalhos, além de integração e alinhamento de atores num processo participativo de construção do planejamento para a Agenda 2030.

### Construção de redes

Grande parte destas iniciativas dialogam diretamente com

os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 16 e 17.18. Afinal, a Enap vem desempenhando um papel de articulação institucional e de fortalecimento das organizações públicas para a concretização desta nova agenda entre diferentes atores estatais e não estatais.

Em abril de 2018, a Escola sediou o III Encontro de Produtores de Informação visando à Agenda 2030, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e pela Secretaria de Governo da Presidência da República (Segov). O evento contou com o apoio da Enap e reuniu membros da Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (CNODS).

Numa perspectiva mais ampla, a Enap tem viabilizado, igualmente, espaço e participado das atividades da Rede ODS, acompanhando e promovendo a articulação de atores estatais e societários relevantes para a Agenda 2030 no Brasil.

Nesse mesmo sentido, a Escola também vem articulando a criação de uma rede internacional de Escolas de Governo na temática dos ODS. Esta rede envolve, ao menos, sete países (Brasil, China, México, África do Sul, Índia, Indonésia e Alemanha), além de importantes instituições da ONU, como United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA) e United Nations System Staff College (UNSSC). Vale pontuar que a formação desta rede teve pontapé inicial em fevereiro de 2018 na sede da Escola. Posteriormente, em um encontro realizado durante o *High-level Political Forum on Sustainable Development*, em Nova York, foi elaborada uma carta, na qual foram definidos os princípios e diretrizes para as atividades desenvolvidas no escopo desta iniciativa. Fruto deste esforço, a Enap está em negociações avançadas com a Agência Alemã de Cooperação Internacional (GIZ) para realizar, ainda este ano, uma atividade, denominada “*Brazil Sustainable Development Leadership Academy*”, voltada ao público de dirigentes públicos a ser realizada em parceria com a UNSSC.

### Igualdade de gênero

Cabe destacar a intensa atuação da Enap em torno do ODS 5 – Igualdade de Gênero. Em março de 2017, a Escola criou um Comitê de Gênero, iniciativa prevista no Plano Nacional de Políticas para as Mulheres objetivando a implementação da transversalidade de gênero nos órgãos da Administração Pública Federal.

A partir da articulação do Comitê de Gênero, as diferentes Diretorias da Escola desenvolveram uma série de atividades nessa temática entre os anos de 2017 e 2018.

A primeira atividade do Comitê foi a promoção do “*Café com Debate Mulheres Líderes*”, realizado em 8 de março de

<sup>18</sup> 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.

2017, com o objetivo de suscitar o debate sobre o que é liderança, os espaços para exercício de liderança das mulheres, os desafios enfrentados nos diferentes ambientes e as estratégias para o desenvolvimento de liderança.

Posteriormente, o mesmo Comitê foi responsável pela exposição física e virtual com o tema Mulheres e Políticas Públicas, também em março de 2017, seguido do Seminário internacional sobre a equidade de gênero no setor público, em junho de 2017, e pela adesão da Enap ao Movimento “Eles por Elas” (*He for She*) da ONU Mulheres pela Igualdade de Gênero.

Em agosto de 2017, o Comitê aderiu à mobilização do Dia Laranja Pela Eliminação da Violência contra as Mulheres. O dia 25 de cada mês, proclamado pela Organização das Nações Unidas (ONU) como o Dia Laranja, representa uma oportunidade de conscientizar as pessoas sobre ações para o fim da violência contra mulheres e meninas e sobre a importância da prevenção e da resposta à violência de gênero.

Já em outubro de 2017, o Comitê promoveu o Seminário Mulheres na Justiça e a 3ª edição do Curso Internacional de Liderança Feminina: Estratégias para o Fortalecimento de Competências. A capacitação foi ministrada pela professora Gisèle Szczyglak, docente da escola de governo francesa, a École Nationale d'Administration (ENA), fundadora e CEO da WLC Partners (Londres, Paris) e teve como público-alvo as mulheres dirigentes da Administração Pública brasileira.

Ainda em 2017, o Comitê promoveu a Roda de Conversa Violência contra as Mulheres: além da ponta do iceberg. Nesse ano, a ENAP foi contemplada no programa Euro-social+, um programa da União Europeia lançado há 10 anos, que visa a cooperação entre Europa e América Latina, para a promoção de diversas ações, cursos, seminários e pesquisas no campo do ODS 5. Seu objetivo é contribuir para mudanças que melhorem a coesão social, em políticas públicas, por meio da aprendizagem entre pares e do intercâmbio de experiências entre instituições homólogas de ambas as regiões.

Ainda em 2017, ocorreram duas mesas de debate, sobre gênero (ODS 5) e sobre tecnologias e inovação (ODS 9) e, ao término de 2017, foram realizadas cinco entrevistas com pesquisadores renomados com atuação da pauta ODS e que apontam a relevância da Agenda 2030 para o processo de construção de políticas públicas no Brasil.

No ano de 2018, o Comitê de Gênero realizou o Seminário Internacional – Equidade de Gênero: Representação Política das Mulheres - Diálogo Países Nórdicos e América Latina, seguido do curso “Gênero e Políticas Públicas: Autonomia Política, Democracia Paritária e Empoderamento das Mulheres”, no mês de junho.

### **Inclusão de pessoas com deficiência**

Os objetivos de Desenvolvimento Sustentável que descrevem ações diretamente relacionadas à agenda da deficiência são os seguintes: ODS 1, ODS 4, ODS 5, ODS 8, ODS 10, ODS 11, ODS 16 e ODS 17.

Com esses objetivos em mente, a Enap instituiu seu Programa de Inclusão de Pessoas com Deficiência, em 25 de julho de 2017, cujos principais objetivos foram os de promover a igualdade de oportunidades de participação, nas atividades e ambientes da Escola, por pessoas com deficiência e pessoas com mobilidade reduzida, bem como prospectar conhecimentos que colaborem para qualificar a gestão pública sob a perspectiva da inclusão, reconhecendo e valorizando toda a diversidade humana.

De 2017 até agora, foram realizadas 32 atividades presenciais, que alcançaram mais de 1300 participantes de 50 organizações públicas, e algumas participações da sociedade civil. Os principais temas abordados são: principais conceitos da pauta da deficiência, premissas da inclusão sob a perspectiva da equidade social, normatizações, gênero e deficiência, atendimento ao público com deficiência, boas práticas em inclusão na gestão pública e apresentação do Programa de Inclusão da Enap.

Outras ações relevantes realizadas para a ampliação do debate, pela gestão pública federal, sobre a inclusão de pessoas com deficiência:

Inserção de reserva de vagas para pessoas com deficiência nos processos seletivos para os cursos de especialização e mestrados profissionais desenvolvidos exclusivamente pela Enap.

Produção de conteúdo audiovisual disponibilizados na página do YouTube da Enap (<https://www.youtube.com/user/CanalENAP/featured>), sendo cinco de eventos de capacitação, dois de entrevistas e um vídeo institucional do Programa.

Internalização na Enap da perspectiva da comunicação acessível, destacando-se a descrição de imagens nas redes sociais, a legenda em língua portuguesa em todos os vídeos institucionais, a gravação em LIBRAS dos editais de processos seletivos de especialização e mestrados profissionais e a transmissão online dos eventos, com janela de língua brasileira de sinais (LIBRAS).

Adoção de estratégias inovadoras de sensibilização para a pauta da deficiência, destacadamente as rodas de conversa, as atividades extracurriculares da Semana de Inclusão, a constituição de dois grupos virtuais para troca de informações sobre a pauta, por meio do aplicativo WhatsApp, que reúne profissionais, ativistas e pessoas com deficiência de todas as regiões do Brasil.

A Enap foi considerada como referência no cumprimento da obrigação legal de reserva de 10% das vagas para contratação de estagiários com deficiência.

Participação no Grupo de Trabalho sobre Diversidade em Saúde e Segurança, coordenado pela Secretaria de Gestão de Pessoas do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, com a finalidade de dar apoio técnico-científico para a elaboração de diretrizes que abordam as questões relativas à diversidade humana na Administração Pública Federal.

Em função da visibilidade do trabalho da Enap, na pauta

da inclusão de pessoas com deficiência, a Escola compôs a equipe de representantes do governo federal na XI Conferência dos Estados Partes da Convenção dos Direitos das Pessoas com Deficiência da ONU, ocorrido na sede da ONU, em Nova Iorque, de 12 a 14 de junho de 2018. Nesta ocasião, foi apresentada a experiência do Programa de Inclusão da Enap, no painel coordenado pela OIT - Organização Internacional do Trabalho, sobre a promoção de trabalho decente para pessoas com deficiência.

### **Produção e disseminação de conhecimento sobre a Agenda 2030**

Diversas iniciativas voltadas à Agenda 2030 em implementação por diversos setores do governo e da sociedade foram mapeadas pela Enap para compor a exposição virtual dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e Políticas Públicas no Brasil.

O projeto consiste em um repositório de conhecimento e informações sobre a Agenda 2030 no Brasil, construído e em constante atualização pela Coordenação-Geral de Gestão do Conhecimento da Enap19. A plataforma reúne informações a respeito de iniciativas, ações e materiais desenvolvidos pelo governo federal, governos subnacionais, sociedade e pela própria Escola, disponibilizadas ao acesso público como forma de registro e disseminação das diferentes ações voltadas à Agenda 2030.

Trata-se de uma exposição que apresenta sites, plataformas, iniciativas, documentos, fotografias, vídeos e produções técnico-científicas de instituições envolvidas com os ODS no Brasil. A iniciativa tem como objetivo oferecer um portal que una todas as iniciativas identificadas sobre ODS de governos e da sociedade civil no Brasil, um espaço para dar visibilidade à incorporação dos ODS nas ações do governo brasileiro e da sociedade.

### **Cursos voltados à Agenda 2030**

Oportunidades de capacitação para servidores(as) públicos(as), dos níveis federal e local, foram desenvolvidas e oferecidas com o objetivo de alcançar diferentes capacidades para implementação dos ODS. Dentre esses, destacamos o Curso de Especialização em Gestão Pública com Ênfase em Governo Local, no qual se destacou uma das disciplinas para abordar especificamente o “*Papel do Municípios nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*”. Ressalta-se, ainda, que essa foi a primeira iniciativa da Escola dedicada a servidores (as) públicos (as) municipais como público-alvo.

De 26 de fevereiro a 1 de março de 2018, a Enap sediou o Seminário Internacional “*Construção de Capacidades no Setor Público para a Agenda 2030*”, em parceria com o Instituto Alemão de Desenvolvimento (DIE). O seminário foi um encontro internacional de Escolas de Governo e *Think Tanks* voltados à implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis (ODS).

Nessa mesma linha, a Enap vem preparando um curso de

especialização em “*Desenvolvimento Local e Objetivos do Desenvolvimento Sustentável*”, dirigido a servidores públicos municipais. Esta especialização terá como objetivo ampliar as capacidades dos municípios brasileiros em promover estratégias de desenvolvimento local, a partir do aperfeiçoamento da gestão pública e do aprimoramento da elaboração de políticas públicas em diálogo com a Agenda 2030.

### **Apoio ao Prêmio ODS 2018**

Promovido pela Presidência da República - SEGOV, o Prêmio ODS tem a sua primeira edição neste ano de 2018. A finalidade do prêmio é incentivar, valorizar e dar visibilidade às práticas desenvolvidas pelos governos estaduais, municipais e Distrito Federal e pela sociedade civil que contribuam para o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no território brasileiro.

Nessa primeira edição do prêmio, a Escola tem atuado tanto como membro da Comissão Técnica, responsável pelas atividades relativas à pré-seleção das cerca de 1000 práticas inscritas, como com avaliadores que apoiarão o Júri na seleção final dos projetos vencedores.

Produção e fomento à pesquisa e diálogos com a comunidade científica

A Enap também promove iniciativas de produção e fomento à pesquisa, buscando a aproximação de interfaces entre a Administração Pública e a comunidade científica, para trazer subsídios de aplicação prática aos desafios de produção e gestão de políticas públicas.

Em setembro de 2017, promoveu o “Seminário Internacional Construindo Capacidades Estatais: Os Desafios do Serviço Público”. Este seminário promoveu o debate sobre a capacidade do Estado Brasileiro para a implementação de políticas públicas e a promoção do desenvolvimento nacional.

Voltado a acadêmicos, gestores e servidores públicos, o evento possibilitou a troca e disseminação de conhecimentos sobre temas relacionados à gestão pública contemporânea, tais como capacidades das organizações públicas, governança, o papel da burocracia e a modernização do serviço público.

Ademais, por meio do Programa Cátedras Brasil, a Enap vem apoiando a produção de conhecimento científico sobre gestão e políticas públicas e a edição de 2018<sup>20</sup> trouxe a Agenda 2030 como um dos principais eixos de fomento à pesquisa. Essas parcerias com a comunidade acadêmica, por meio da mobilização de pesquisadores externos à Escola, tem viabilizado o acúmulo de novos conhecimentos sobre o papel das burocracias e organizações federais na Agenda 2030.

Por fim, a Enap também vem se dedicando, nos últimos anos, à produção de pesquisas próprias voltadas à compreensão e análise dos desafios da atuação dos servidores públicos.

<sup>19</sup> Acesso disponível em <https://exposicao.enap.gov.br/exhibits/show/ods-brasil>

<sup>20</sup> Maiores informações em: <https://www.enap.gov.br/index.php/pt/edital-n-05-2018-programa-de-catedras-brasil>

Está em desenvolvimento, desde 2017, o projeto de pesquisa “Capacidades da Administração Pública Federal Brasileira”, que tem como objetivo geral promover estudos voltados à melhoria do serviço público federal, em diferentes campos da intervenção estatal, tais como na implementação de políticas públicas, prestação de serviços públicos e provisão de atividades-meio que viabilizam o funcionamento do aparato estatal.

A primeira etapa do projeto de pesquisa teve como resultado o Caderno 56 (ENAP, 2018)<sup>21</sup>, que ampliou a compreensão sobre “aspectos diversos do perfil e da atuação dos servidores públicos federais da Administração Direta –, tais como trajetórias profissionais, papéis e funções desempenhadas nas diversas áreas de políticas públicas, níveis de influência no processo decisório, percepções acerca da discricionariedade e autonomia no trabalho, necessidades de capacitação, entre outros” (p.18).

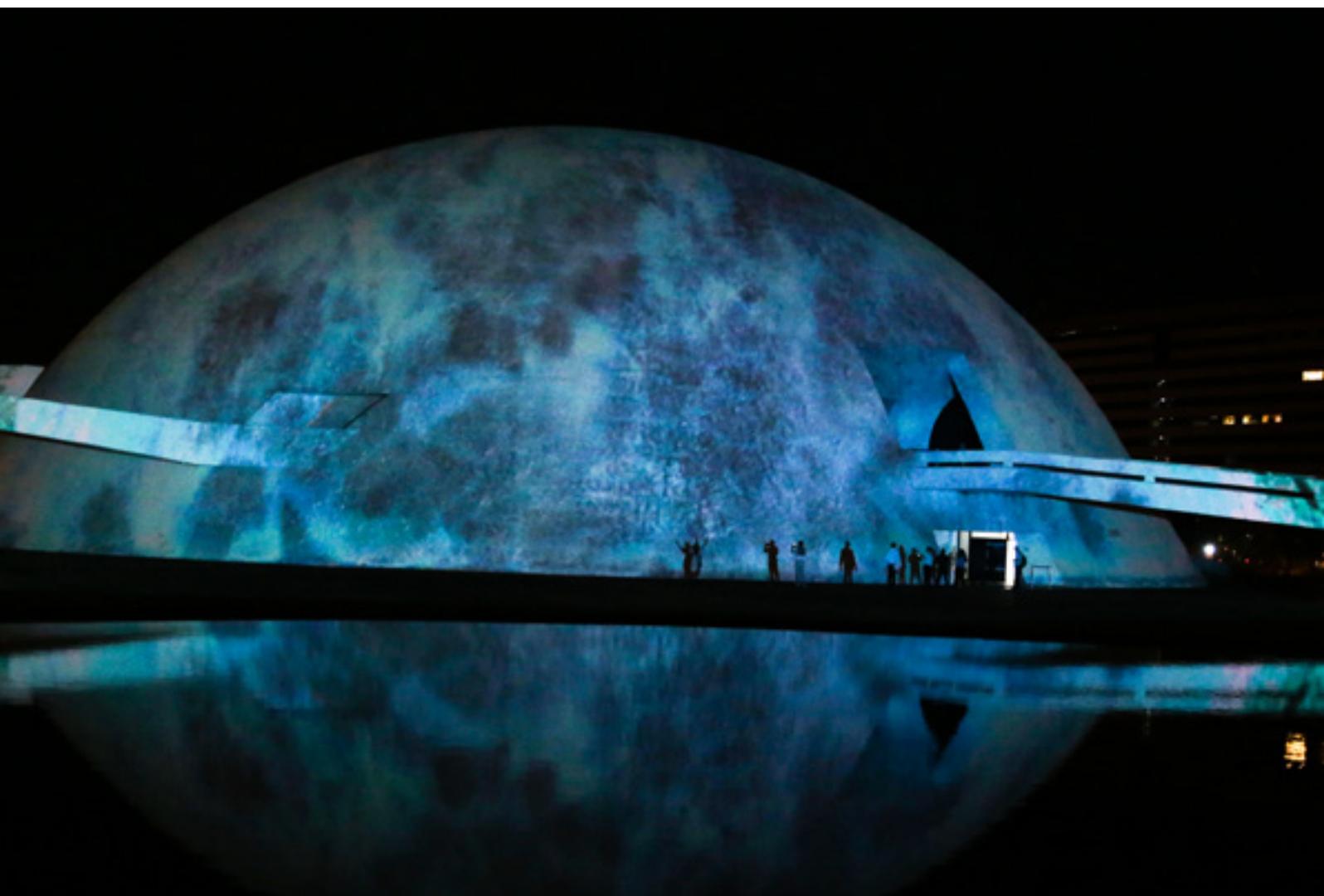
Em 2018, os resultados desta primeira etapa de pesquisa foram apresentados à comunidade acadêmica e servidores

<sup>21</sup> Acesso disponível em: [http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3233/1/Caderno-56\\_Capacidades%20estatais%20para%20produ%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas.pdf](http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3233/1/Caderno-56_Capacidades%20estatais%20para%20produ%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas.pdf)

públicos em diversos fóruns de discussão, nacionais e internacionais.

A Enap participou de diversos eventos científicos como, em 2017, a Conferência Internacional da IPPA - International Public Policy Association e o Congresso Internacional CLAD - Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo e, em 2018, os Encontros Internacionais da IIAS - International Institute of Administrative Science e da IASIA - International Association of Schools and Institutes of Administration, apresentando trabalhos de pesquisa relacionados a pauta da Agenda 2030 no governo federal brasileiro. A Enap, também em 2018, levou a discussão dos ODS para eventos como a International Conference on Policy Diffusion and Development Cooperation, sediado pela Universidade Federal do ABC (UFABC), e o Workshop sobre Difusão de Políticas Públicas, organizado pela UFABC em parceria com a Enap.

Por fim, este caderno é fruto da segunda etapa deste projeto, que busca contribuir para as diversas ações voltadas à implementação da Agenda 2030, trazendo a percepção dos servidores públicos federais sobre a influência da Agenda, assim como levantando as capacidades críticas para seu sucesso e a distribuição dessas capacidades nos diversos órgãos da Administração Federal Direta.



## VII. O que a Enap poderia fazer?

Os atores entrevistados da Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil (CNODES) foram questionados sobre possibilidades de como a Enap poderia contribuir com a Agenda 2030. Eles responderam ao seguinte questionamento: *Na sua avaliação, a Enap está envolvida nessa Agenda? Se está, por quê? Na sua percepção, como a Enap poderia colaborar com essa Agenda?* Grande parte das respostas coletadas abordam possibilidades de oferta de capacitação aos servidores públicos, fortemente voltadas ao processo de implementação da Agenda 2030, por meio do ensino, seja presencial ou a distância. Essas e outras ações estratégicas sugeridas e recomendações gerais pelos entrevistados foram descritas abaixo.

### Internalização da Agenda

Assim como as demais instituições federais, a Escola passa pelo processo de internalização da Agenda ao seu contexto institucional. Para os entrevistados, a internalização dos ODS, em todas as pautas da Enap, permitirá a geração de produtos voltados aos ODS de forma interconectada e não isolada. Assim, após a internalização da Agenda, quaisquer cursos, folder, evento ou mailing contemplarão a temática e lógica dos ODS, sem que isso dependa, por exemplo, de um dirigente, ou seja, de forma despersonalizada ou desassociada da demanda ou pressão de um líder. Assim, independentemente do assunto abordado nas ações ofertadas pela Enap, tanto o gestor público, quanto o servidor público poderão associar seu aprendizado com a Agenda.

### Propaganda e divulgação

No geral, todos os entrevistados afirmam, fazendo alusão à Agenda, que a Enap tem tamanha capilaridade junto aos servidores federais que apenas a divulgação dos eventos realizados, infográficos informativos e mailings produzidos pela Escola, seriam, em si, uma forma de alcançar o servidor e despertá-lo para a importância da Agenda. “Só o mailing da Enap já teria um papel de alcance importante”. Para eles, a Enap tem um importante papel de “popularizar a Agenda” para além do “Ah, que lindo, o Brasil assinou uma Agenda”. A sugestão é que a Escola promova, de forma organizada e contínua, a divulgação de ações nacionais e internacionais associadas à Agenda. Isso, conforme apontado por uma entrevista, já foi feito por meio da Curadoria ODS na exposição virtual que compila, em um único repositório, as ações em torno da Agenda. Contudo, o entrevistado afirma que precisa existir mais propaganda, maior divulgação dessas informações.

### Polo de concentração para o debate da Agenda 2030

A Enap tem um papel importante como centro de reflexão, capacitação, produção de pesquisa e esclarecimento sobre a definição de uma agenda de desenvolvimento

sustentável. “Porque a gente tem que ter algum lugar onde as discussões se concentrem e se formem. Hoje, eu estava brincando que está virando uma bagunça esse negócio de desenvolvimento sustentável, exatamente pela falta de um locus de discussão que possa não só orientar a discussão teórica, ‘o que é desenvolvimento sustentável?’, mas capacitar diversos atores do governo federal, nesse tipo de questão”. Demanda-se da Escola uma atuação como centralizadora da discussão, como um palco que promova discussões conceituais e consenso quanto aos objetivos de desenvolvimento sustentável e os desafios que essa Agenda impõe para todo o governo federal.

Associada a ideia de polo de debate, outra sugestão dos entrevistados foi a criação de ações de integração de outros atores para enriquecer a discussão das dificuldades enfrentadas pela Agenda. Convidar múltiplos atores para apresentar “casos de sucesso, insucesso e práticas internacionais, exemplos nacionais sobre práticas e indicadores, fazendo essa discussão de forma abrangente, tanto no mundo político e empresarial, quanto políticas públicas, servidores, população e associações”, ou seja, pressupõe-se que a Enap tenha um potencial relacional de articulação entre múltiplos atores, com diferentes interesses, e disponha de um ambiente neutro e acolhedor, voltado ao diálogo e ao debate.

### Formação: oferta de cursos e a capacitação voltada à implementação da agenda

A formação dos servidores públicos está entre as principais competências da Enap. A demanda de formação de servidores públicos, foi apontada por todos os entrevistados e, por mais óbvia que pareça, cada um deles ressaltou peculiaridades da oferta de cursos de formação que se espera da Escola Nacional de Administração Pública junto aos ODS. A promoção de eventos e cursos de capacitação são importantes para a formação do servidor, contudo, temas que abordem “Papel do Servidor no ODS” ou “Como os ODS impactam a vida do servidor no serviço público federal”, ou seja, ações que abordem de forma mais direta a temática da Agenda 2030 ainda não ocorreram.

“A Enap tem a missão de disseminação da Agenda 2030, mas sobretudo de qualificação de gestores públicos para implementação da Agenda 2030” (grifo nosso.).

Como a implementação da Agenda demanda integração e visão transversal das políticas públicas, a capacidade de planejamento intersetorial torna-se um diferencial para o sucesso da Agenda. Contudo, a formulação e implementação de serviços públicos de forma intersetorial é pouco difundida e ensinada. Portanto, a Enap, por entender essa demanda, tem o papel de ofertar cursos voltados à implementação de políticas transversais de forma a sanar uma necessidade de gestão do governo federal.

Dentre os desafios de capacitação que a Escola enfrentará está a remodelagem dos cursos atualmente oferecidos, pois precisam de um remodelamento para a lógica dos ODS, uma lógica de intersetorialidade. “Gestão intersetorial precisa ser tratada como um desafio de capacitação,

pois não sabemos trabalhar de forma intersetorial”, afirmou um dos entrevistados. Além disso, os entrevistados apontaram a necessidade de novas práticas avaliativas, com trabalhos teóricos e ou empíricos, fazendo com que os conhecimentos sejam trabalhados analiticamente pelos participantes. A crítica está na modelo de ensino de aulas “palestras”, tudo puramente expositivo e sem um trabalho final que demande e aplique os conhecimentos adquiridos pelos servidores. “Acho que hoje, as capacitações que não são só transmitir conhecimento, você consegue chegar num nível bem mais adequado [de capacitação]”, ratificou o entrevistado quanto a forma de avaliação dos cursos ministrados. E, conforme apontado pelo entrevistado, conseqüentemente, espera-se obter maiores resultados desse modelo analítico de avaliação das capacitações.

Existe uma demanda por cursos de formação para implementação de políticas públicas com demandas em torno de exemplos práticos e, se possível, aplicados à realidade do território – “Sinto a falta da aplicabilidade [nos cursos ministrados] da aprendizagem *in loco*”. O entrevistado reflete que esse modelo de atividade geraria uma série de implicações para a Enap, como custos, modificação do desenho metodológico dos cursos, maior tempo de duração de cada curso e outros, contudo, supõe que atividades *in loco* promovem benefícios imediatos às políticas públicas.

Outra sugestão que associa a busca por cursos de capacitação para implementação e atividades “*in loco*” é a possibilidade da Enap trabalhar com oficinas. Uma inovação associada à criação dessas oficinas, sugerida pelos entrevistados, é seu foco institucional, ou seja, ir até as instituições federais e discutir os papéis institucionais associados à Agenda, sejam instituições pertencentes ao poder Legislativo, ao Executivo ou ao Judiciário. Esse modelo de curso-oficina possibilitaria rodas de conversa e debates para construir uma linha comum de planejamento e estratégia de implementação para as instituições públicas federais e, assim, ninguém ficaria para trás.

## Articulação subnacional e territorialização da Agenda

A ação conjunta da Enap com escolas de governo, nos níveis subnacionais, permitirá uma rápida territorialização da Agenda 2030. Dentre os entrevistados, destaca-se: “Enap deve entrar na linha de frente com a EAD para capacitação de gestores públicos municipais e estaduais, [em parceria com as escolas de governo] em relação a Agenda 2030”. Essa parceria, junto os governos subnacionais, dar-se-ia por meio da disponibilização de aulas no formato EAD- Educação a distância, atuando em todo o território nacional, de forma a homogeneizar conceitos sobre a Agenda. Inclusive, espera-se que a Enap tenha uma ação de territorialização da Agenda, de forma articulada, em rede, com universidades e centros de pesquisa do país para produção de conhecimentos sobre a agenda ODS. Para tal, a Escola poderia se utilizar da EV.G<sup>22</sup>, o Portal Único de Escolas de Governo, para capacitação a distância no Brasil – iniciativa da Enap para oferecer um catálogo de cursos unificado das principais escolas de governo e centros de capacitação da Administração Pública.

## Engajar os servidores públicos

O engajamento do servidor é uma ação continuamente perseguida pelos gestores federais, esse engajamento é potencializado, em parte, pelas ações realizadas pela Enap. Ações que promovam um olhar global dos ODS, de forma a dar sentido às atividades concretizadas diariamente por cada servidor. “[...] os próprios servidores passarão a entender que essa estratégia maior – Agenda 2030 – em cima delas, faz sentido”. E, para esses entrevistados, esse engajamento pode gerar, de fato, valor público. Seguindo a mesma lógica, para outros entrevistados, o fato dos servidores não abraçarem a Agenda deve-se, em alguma medida, pelos servidores não associarem suas ações aos ODS - “No fim o pessoal não abraçou a Agenda. Não se veem nisso. E, se você não se vê numa agenda [não adianta]”.

<sup>22</sup> Acessível em <https://evg.gov.br/>



## VIII. Considerações e recomendações finais

Como mencionado na abertura deste caderno, esta pesquisa buscou identificar e analisar os principais **desafios e condições para implementação da Agenda 2030**, no Brasil, especialmente no contexto do Poder Executivo Federal.

Considerando tal foco, este estudo parte da análise de documentos produzidos pelo governo federal sobre os compromissos assumidos e as estratégias de implementação vislumbradas para a implementação da Agenda 2030. Dois eixos principais são identificados, um eixo de internalização da Agenda no governo federal e um eixo de territorialização da Agenda mobilizando governos subnacionais e agentes não-estatais que atuam no território brasileiro.

A análise documental traz evidências sobre o estágio de implementação da Agenda e a priorização de determinadas iniciativas. Em que pese o compromisso assumido quanto a viabilização de ações como mobilização de recursos financeiros e desenvolvimento de capacidades, percebe-se que os esforços empregados ainda se destinam a ações voltadas à disseminação da Agenda, especialmente nos níveis subnacionais, e ao trabalho com informações e indicadores nacionais para a adequação das metas dos ODS ao contexto nacional e para criação de instrumentos de monitoramento.

No sentido de compreender o contexto de implementação da Agenda, partiu-se para o levantamento da percepção dos atores envolvidos na condução de tal Agenda no âmbito federal. Um primeiro resultado encontrado, para o caso brasileiro, foi o reconhecimento da pluralidade de entendimentos construído por esses atores acerca da utilidade da Agenda 2030. Tais entendimentos puderam ser enquadrados em três categorias principais.

A primeira, ao que chamamos de uma compreensão **instrumental** da Agenda, reside na expectativa de utilização

da Agenda como uma oportunidade de organização dos objetivos, processos e instrumentos estatais para uma orientação comum e partilhada da ação governamental. Já o segundo entendimento, referido como **ideacional**, preocupa-se com o sentido de desenvolvimento que a Agenda 2030 carrega. Isto é, sustenta que a adesão à Agenda implicaria a redefinição do modelo de desenvolvimento do Estado Brasileiro e, para tanto, demandaria alteração não apenas das estruturas operacionais do Estado, mas de toda estrutura societal, envolvendo assim condições endógenas e exógenas ao Estado. Por fim, o terceiro entendimento foca no aspecto **integrativo** da Agenda como uma forma de enfrentamento dos problemas de políticas públicas que não se restringem apenas à atuação do Poder Executivo Federal, mas também à atuação deste com outros níveis de governo, outros poderes e atores da sociedade civil estatal e societal, além de atores internacionais.

Apesar dos entendimentos diferenciados, não se tratam de objetivos conflitantes. A Agenda 2030 pode, na realidade brasileira, 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 para fins coerentes.

Conforme sintetizado na seção de resultados, puderam ser levantados diversos condicionantes para a implementação da Agenda no governo federal. Esses condicionantes, em grande medida, foram ao encontro do que já é apontado pela literatura nacional e internacional. A categorização foi realizada, em duas dimensões (condicionantes relacionados à condução da Agenda e condicionantes intrínsecos à estrutura estatal) e em três níveis (individual, organizacional e sistêmico), de acordo com o Quadro 3 reproduzido novamente abaixo.



### Quadro 3 – Percepção dos condutores da Agenda 2030 no âmbito federal sobre os condicionantes para implementação dos ODS

	Individual	Organizacional	Sistêmico
Condicionantes relacionados à condução da Agenda	Liderança Envolvimento dos servidores públicos com a Agenda	Definição do locus da coordenação da Agenda	Nível de estabilidade política que garanta a sustentabilidade e continuidade da implementação da Agenda
Condicionantes intrínsecos à estrutura estatal	Capacidades administrativas e relacionais individuais adequadas	Capacidades administrativas e relacionais organizacionais adequadas	Estrutura de coordenação que reduza a ingerência e fragmentação política Estrutura fiscal fortalecida

Fonte: Enap – Pesquisa Desafios e condicionantes para implementação da Agenda ODS na Administração Pública Federal Brasileira, 2018.

Foram analisados os três tipos de condicionantes destacados em negrito, com base nos resultados do *survey* aplicado, no final de 2017, com servidores públicos estatutários e ocupantes de cargo em comissão na Administração Federal Direta. O diagnóstico a seguir diz respeito, portanto, a esse perfil específico de servidores no referido contexto temporal.

Quanto ao nível de **envolvimento dos servidores**, os dados demonstram que apenas 45,3% dos servidores civis da Administração Federal Direta entendem que a Agenda 2030 influencia em alguma medida a política pública na qual atuam. 27,7% desses servidores informam que desconhecem a Agenda e 11,6% avaliam que a Agenda não influencia seu trabalho.

Entre aqueles que consideram que a Agenda 2030 influencia a política pública na qual atua, o maior reconhecimento da Agenda está entre os servidores ocupantes dos cargos em comissão de nível mais elevado, em especial DAS-5 (79,6%) e DAS-6 (66,7%), e entre os servidores com maior nível de instrução.

Os dados levantados pelo *survey* também puderam demonstrar variação significativa do nível de envolvimento na Agenda, tanto em relação a cada um dos ODS quanto entre os órgãos federais. Isto é, alguns ODS seriam beneficiados por diversas políticas públicas existentes (como os ODS 8 e 3), enquanto outros são pouco reconhecidos (como os ODS 14, 7 e 5). O mesmo ocorre quanto ao nível de envolvimento dos órgãos em cada um dos ODS. Observa-se, no entanto, que há uma correspondência geral entre os temas dos ODS e a área de atuação dos órgãos. Nota-se, também, que em alguns órgãos (como MMA, MCTI, Itamaraty e MDS) os respondentes perceberam uma maior aderência das políticas públicas na qual estão envolvidos à Agenda ODS como um todo.

Tais dados observados em conjunto com as informações coletadas pela análise documental acerca das ações já empreendidas para a implementação dos ODS denotam que ainda são necessários mais esforços de disseminação se o governo federal pretende, como parte da estratégia de sua implementação, engajar seus servidores na Agenda 2030. Ainda que a Agenda esteja difundida de forma mais abrangente em alguns órgãos, pode-se dizer que, no geral, ela ainda se concentra nas instâncias decisórias mais altas ou especializadas da gestão federal.

No que diz respeito às capacidades administrativas, divide-se a exposição dos resultados em suas duas subdimensões, conforme o modelo analítico proposto pela pesquisa.

Quanto à **capacidade analítica**, que trata da capacidade dos servidores e organizações de produzir, trabalhar e analisar dados e informações para subsidiar o processo de tomada de decisões nas políticas públicas, os dados demonstram que há deficiência tanto no nível individual quanto organizacional. A capacidade de definir indicadores e metodologias para avaliação e monitoramento da política pública apresentou as menores médias entre os tipos de conhecimentos detidos pelos servidores em praticamente todos os órgãos da Administração Federal Direta.

Outro dado que indica a capacidade analítica dos servidores trata dos recursos informacionais por eles utilizados para seu trabalho na política pública. Preocupa o fato de que a maior parte dos servidores utilize poucas e específicas referências em seu trabalho, tendo como destaque apenas a mídia tradicional, a mídia social, recomendações e determinações de órgãos de controle e pareceres legais e decisões judiciais. De fato, dados estatísticos, dados de monitoramento ou avaliação de políticas públicas ou outros recursos produzidos por outros atores não governamentais, como grupos de interesse, organismos internacionais e os próprios beneficiários da política são, em geral, raramente ou praticamente nunca utilizados. Este cenário 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.

Também no nível organizacional, a deficiência na capacidade analítica é percebida quando os respondentes de diversos órgãos apontam como principais dificuldades: “inexistência de uma cultura de tomada de decisões a partir de dados e evidências” e “insuficiência de bases de dados e sistemas de informação que apoiem a tomada de decisões”. A análise das respostas por órgãos indica que tais dificuldades são observadas, em especial, naqueles órgãos com maior experiência de análise e uso de dados na produção de suas políticas públicas. O que também demonstra um baixo reconhecimento da relevância da capacidade analítica para aqueles que não iniciaram uma cultura de aproveitamento de informações e dados para a produção de políticas públicas.

No que se refere à **capacidade técnico-gerencial**, as evidências coletadas pela pesquisa trazem um diagnóstico de limites neste campo, tanto por parte dos atores que conduzem a Agenda como dos respondentes do *survey*, em especial, se observados os desafios de integração de ações postos pela Agenda 2030.

Entre os principais desafios organizacionais apontados pelos respondentes do *survey* são preponderantes aqueles relacionados à insuficiência de recursos orçamentários e financeiros, insuficiência de pessoal e a deficiência dos processos de gestão estratégica, tais como planejamento e monitoramento. Novamente, todos esses fatores são fundamentais para uma atuação organizada e integrada dos entes estatais, como exige a Agenda. Esta, talvez, seja a dimensão que demandaria um maior esforço, especialmente para alcançar as expectativas levantadas pelo entendimento instrumental da Agenda. Esforços no sentido de adequar os ODS ao PPA vem sendo empreendidos. Contudo, para uma perspectiva ideacional e integralista da Agenda, este processo é insuficiente e até inadequado, uma vez que para se avançar em direção à construção de um modelo integrado de desenvolvimento sustentável seria necessário o movimento contrário, partindo-se dos ODS para a revisão dos instrumentos de planejamento e monitoramento e não o inverso.

Em relação à **capacidade político-relacional**, como demonstrado no discurso da ONU, nos documentos governamentais e nas entrevistas, dada a sua abrangência, a Agenda 2030 só se torna possível por meio das parcerias para além do Estado. Nesse sentido, os dados demonstram que pouco se avançou nesse sentido. Em que pese a relevância dos esforços da CNODS e parceiros quanto à identificação das iniciativas empreendidas nos territórios pelos diversos atores estatais e não estatais, ainda está distante um cenário de concertação nacional pelos ODS.

Da perspectiva dos servidores e órgãos públicos federais, percebe-se uma grande fragilidade na capacidade de atuar próximo ou em parceria com atores externos ao Estado. Os dados sobre o contexto relacional das organizações e dos recursos interacionais utilizados pelos servidores evidenciam essa realidade. O isolamento da burocracia federal é claro, tanto no nível dos indivíduos que pouco interagem com outros atores para além de outros servidores do nível federal, quando não apenas com colegas de seus próprios órgãos, como no nível organizacional, quando se observa fragilidades dos órgãos na interação com outros poderes e da sociedade civil. Identifica-se, também uma baixa capacidade dos órgãos de obter apoio e mobilizar atores externos para promover mudanças e inovações, condição especial para a viabilização da Agenda 2030.

Por fim, a capacidade de **coordenação interna**, de fato, foi a capacidade crítica mais mencionada nas entrevistas com os envolvidos na Agenda 2030. O apelo pela definição do locus dessa coordenação é claro. E, nesse sentido, é evidente a fragilidade de nosso modelo de coordenação, tanto intersetorial como interfederativa, para o enfrentamento de tamanho desafio como a coordenação da Agenda 2030. Novamente, vale mencionar que são reconhecidas as iniciativas tomadas pela CNODS. No entanto, ficam

evidentes as limitações existentes no ambiente político-institucional mencionadas na análise do nível sistêmico de desafios e capacidades. Interpreta-se que a CNODS não deveria ser o único locus de mobilização dessa agenda. E como demonstram os dados sobre as condições da colaboração horizontal e vertical, há muito que ser trabalhado tanto no alinhamento de objetivos como de instrumentos para a implementação dos ODS.

Pode-se concluir que a Agenda é vista tanto como um fim como um meio para seu alcance. Ou seja, seu conteúdo holístico ao mesmo tempo que demanda mudanças, tanto nas estruturas estatais como na forma de condução, funciona como uma bússola para tais mudanças.

Vale destacar, também, 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, isto é, de interação com entes externos, pode gerar o desenvolvimento da capacidade analítica, na medida em que novas referências e contatos trazem novas possibilidades de soluções de problemas públicos. O mesmo pode ocorrer quanto ao desenvolvimento da capacidade de coordenação que, principalmente para o caso dos ODS, pode aprimorar todas outras dimensões de capacidades, ao garantir uma convergência de objetivos e instrumentos que viabilizem uma atuação mais eficiente, integrada e, talvez, efetiva do Estado.

Acreditamos que os dados apresentados podem apoiar futuras ações e iniciativas para a implementação da Agenda, especialmente para os entes formadores e desenvolvedores de competências dos servidores federais, como a Enap e as escolas de governo. A depender do propósito que se pretende com a Agenda, seja instrumentalista, ideacional ou integracionista, será necessário equalizar e direcionar o tamanho do esforço de desenvolvimento das capacidades dos servidores para que a Agenda 2030 seja enfrentada.

A Enap tem, nesse sentido, papel importante nesta Agenda, embora atualmente inserida ainda de forma não coordenada ou integrada. Destaca-se a ampliação da inserção da temática, como eixo contextual, em cursos, eventos de disseminação, estudos e pesquisas. Contudo, os dados trazem inúmeros desafios e sugestões de inserção da Escola que merecem ser avaliados para que pautem, eventualmente, a atuação da Escola nos próximos anos.

Por fim, concluímos que estamos ainda no início do caminho para o alcance dos ODS, em 2030, considerando qualquer dos sentidos identificados na pesquisa. Por ora, percebe-se uma concentração de esforços no sentido de prestação de contas para o ambiente internacional. Este fato se dá em função, talvez, da ausência de uma intenção clara de adesão dessa Agenda pelo governo brasileiro. A Agenda se coloca, por esse motivo, ainda, no nível de monitoramento de metas, envolvendo apenas uma parte da burocracia. Do ponto de vista do governo federal, para que a Agenda seja utilizada com objetivos maiores - seja instrumental, ideacional ou integralista - não apenas os processos de implementação, mas também de formulação das políticas públicas brasileiras precisam ser revistos e adaptados e a burocracia federal, considerando a sua heterogeneidade, precisa ser envolvida.

## IX. Referências Bibliográficas

- BRASIL. *Negociações da Agenda de Desenvolvimento Pós-2015: elementos orientadores da posição brasileira*. Available in: [http://www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_desenv-sust/ODS-pos-bras.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenv-sust/ODS-pos-bras.pdf), 2014.
- BRASIL. *Decreto Nº 8.892, de 27 de outubro de 2016*. Cria a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Available in: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2016/decreto-8892-27-outubro-2016-783849-publicacaooriginal-151328-pe.html>, 2016.
- BRASIL. *Relatório Nacional Voluntário sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: Brasil / Secretaria de Governo da Presidência da República, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão*. – Brasília : Presidência da República, 2017. Disponível em: [http://www.secretariadegoverno.gov.br/snasdocumentos/relatoriovoluntario\\_brasil2017port.pdf](http://www.secretariadegoverno.gov.br/snasdocumentos/relatoriovoluntario_brasil2017port.pdf), 2017.
- CAIADO, R. G. G. et al. *A Literature-Based Review on Potentials and Constraints in the Implementation of the Sustainable Development Goals*. *Journal of Cleaner Production*, v.198, n. July, p. 1276–1288, 2018.
- CNODS. *Plano de Ação 2017-2019*. Comissão Nacional ODS Brasil. Disponível em : <http://www4.planalto.gov.br/ods/publicacoes/plano-de-acao-da-cnods-2017-2019>.
- ENAP. *Capacidades Estatais para produção de políticas públicas: resultados do survey sobre o serviço civil no Brasil*, 2018. Disponível em: <https://www.enap.gov.br/index.php/pt/pesquisas/capacidades-estatais>, 2018
- ESTRATÉGIA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (END). *Ministério do Planejamento, desenvolvimento e gestão*. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/desenvolvimento-socioeconomico-estrategia-nacional/estrategia-nacional-e-sumario-executivo/estrategia-nacional>>EUROPEAN COMMISSION. *Policy Coherence for Development*. Luxembourg: [s.n.].
- GEORGESON, L.; MASLIN, M. *Putting the United Nations Sustainable Development Goals into practice: A review of implementation, monitoring, and finance*. *Geo: Geography and Environment*, v. 5, n.1, 2018
- HOWLETT, M.; SAGUIN, K. *Policy capacity for policy integration: Implications for the Sustainable Development Goals*. Lee Kuan Yew School of Public Policy Working Paper Series, n. 65, p. 0–21, 2018.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: Indicadores*. IBGE: Brasília. 2018. Available in: <https://ods.ibge.gov.br>.
- NILSSON, M. et al. *A framework for understanding Sustainable Development Goal Interactions*. A Guide to SDG Interactions: From Science to Implementation, 2017.
- ODM Brasil. Disponível em: <http://www.odmbrasil.gov.br/>
- OECD. *Policy Coherence for Sustainable Development 2017: Eradicating Poverty and Promoting Prosperity*, OECD Publishing, Paris. Available in: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264272576-en>, 2017.
- OLSSON, L.; HOURCADE, J.-C.; KÖHLER, J. *Sustainable Development in a Globalized World*. *The Journal of Environment & Development*, v. 23, n. 1, p. 3–14, 20 fev. 2014.
- ONU. *Roteiro para a Localização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: Implementação e Acompanhamento no nível subnacional*. Available in: <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/ods/roteiro-para-a-localizacao-dos-objetivos-de-desenvolvimento-sust.html>, 2016.
- PPA CIDADÃO. Disponível em: <https://ppacidadao.planejamento.gov.br/sitioPPA/>
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). *Acompanhando a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável: subsídios iniciais do Sistema das Nações Unidas no Brasil sobre a identificação de indicadores nacionais referentes aos objetivos de desenvolvimento sustentável/ Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento*. Brasília: PNUD, 2015. 250 p.
- RAMESH, M., HOWLETT, M., AND SAGUIN, K. *Measuring Individual-Level Analytical, Managerial and Political Policy Capacity: A Survey Instrument*.” Lee Kuan Yew School of Public Policy Research Paper (16-07), 2016.
- RELATÓRIO NACIONAL VOLUNTÁRIO SOBRE OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL : Brasil 2017 / Secretaria de Governo da Presidência da República, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. – Brasília : Presidência da República, 2017.
- SEGOV. *Comissão Nacional ODS*. Available in: <http://www4.planalto.gov.br/ods/menu-de-relevancia/comissao-ods>, 2017
- Tcu (2014), *Relatório de Levantamento. governança pública em âmbito nacional*. análise sistêmica das oportunidades de melhoria constatadas. atuação conjunta dos tribunais de contas do brasil. recomendações aos órgãos governantes superiores. (TC 020.830/2014-9). Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24E08D405014E0D42E95B3708>, 2014.
- Tcu. *Relatório de auditoria na preparação do governo brasileiro para implementação dos ODS*: TC: 028.938/2016-0. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A25EC59C0F015F160B0E61349D>, 2016.

Tcu. *Relatório de auditoria. preparação dos sistemas de monitoramento do governo brasileiro para implementar e monitorar os objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) 1, 2 e 5. recomendações.* Acórdão 298-2017. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultaPagina=S&item0=582052> , 2017a.

Tcu. *Relatório de auditoria. preparação dos sistemas de monitoramento do governo brasileiro para implementar e monitorar os objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) 1, 2 e 5. recomendações.* Acórdão 1968-2017. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/relatorio-de-auditoria-preparacao-do-governo-federal-brasileiro-para-implementacao-dos-objetivos-do-desenvolvimento-sustentavel-ods.htm> , 2017b.

UNITED NATIONS. *The Millennium Development Goals Report.* Available in: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/07/MDG-2015-June-25.pdf>., 2015.

WU, X., RAMESH, M., HOWLLET, M. *Policy Capacity: A Conceptual Framework for Understanding Policy Competences and Capabilities*, *Policy and Society*, 34, 165-171, <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.001>, 2015.

## X. Anexo – Lista dos órgãos analisados

Sigla	Órgãos
AGU	Advocacia-Geral da União
Casa Civil	Casa Civil da Presidência da República
GSI	Gabinete de Segurança Institucional
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MCTI	Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações
Minc	Ministério da Cultura
MD	Ministério da Defesa
MEC	Ministério da Educação
MF	Ministério da Fazenda
MDIC	Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços
MI	Ministério da Integração Nacional
MJ	Ministério da Justiça e Segurança Pública
MS	Ministério da Saúde
MTFCGU	Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União
MCidades	Ministério das Cidades
Itamaraty	Ministério das Relações Exteriores
MME	Ministério de Minas e Energia
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
ME	Ministério do Esporte
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MP	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
MT	Ministério do Trabalho
MTur	Ministério do Turismo
MDH	Ministério dos Direitos Humanos
MTPA	Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil
Sec. Gov. PR	Secretaria de Governo da Presidência da República
Sec. Geral. P. R	Secretaria-Geral da Presidência da República

Fonte: Elaboração própria a partir da extração do Siape de Março de 2017.